



REPUBLIKA SLOVENIJA  
RAČUNSKO SODIŠČE

# Revizijsko poročilo

## Učinkovitost urejanja virtualnih valut



## **POSLANSTVO**

*Računsko sodišče pravočasno in objektivno obvešča javnosti o pomembnih razkritjih poslovanja državnih organov in drugih uporabnikov javnih sredstev ter svetuje, kako naj državni organi in drugi uporabniki javnih sredstev izboljšajo svoje poslovanje.*



REPUBLIKA SLOVENIJA  
RAČUNSKO SODIŠČE

# **Revizijsko poročilo**

## **Učinkovitost urejanja virtualnih valut**

Številka: 320-1/2018/24

Ljubljana, 15. aprila 2019

## Povzetek

Računsko sodišče je izvedlo revizijo, da bi preverilo, ali je bilo *Ministrstvo za finance* (v nadaljevanju: ministrstvo) v obdobju od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2018 (v nadaljevanju: obdobje, na katero se nanaša revizija) učinkovito pri urejanju področja virtualnih valut. Po mnenju računskega sodišča je bilo ministrstvo na novem in hitro spreminjajočem se področju ureditve virtualnih valut proaktivno, lahko pa bi bilo še bolj učinkovito.

Virtualna valuta je digitalni zapis vrednosti, izdan s strani fizične ali pravne osebe, ki ni centralna banka ali javna institucija, uporabljen kot sredstvo za menjavo, ki se lahko elektronsko prenese, hrani ali izmenjuje in ki ni nujno vezan na tradicionalne valute ter lahko predstavlja neposredno plačilno sredstvo med subjekti, ki jo sprejmejo. Za virtualne valute ne jamči nobena država in imajo funkcijo valute le zaradi dogovora med njenimi uporabniki. Ker pa so virtualne valute v zadnjih nekaj letih pridobivale krog uporabnikov in postajale vse bolj prepoznavne in uporabljane, se je računsko sodišče odločilo, da v reviziji preveri, na kakšen način ministrstvo obvladuje tveganja, povezana z virtualnimi valutami na področju pranja denarja in financiranja terorizma ter na področju davkov.

Na področju pranja denarja je ministrstvo predlagalo opredelitev zavezancev s področja virtualnih valut še predno so bili ti opredeljeni v evropski direktivi o preprečevanju pranja denarja, vendar pa je opredelitev zavezancev premalo natančna. Ker poslovanje z virtualnimi valutami v Poslovnem registru Slovenije ni opredeljeno kot ločena kategorija, nadzorni organi tudi ne razpolagajo s podatki, kdo so potencialni zavezanci, zato je bistveno otežena tudi možnost spremljanja in nadzora nad podjetji, ki se s poslovanjem z virtualnimi valutami ukvarjajo.

Urad Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja (v nadaljevanju: urad), ki je organ v sestavi ministrstva, je v obdobju, na katero se nanaša revizija, na področju virtualnih valut izvedel več aktivnosti, s čimer je pozitivno vplival na obvladovanje tveganja pranja denarja predvsem na točkah, kjer je omogočena menjava virtualnih valut za običajne valute in obratno. Vendar pa v tem obdobju od zavezancev s področja virtualnih valut še ni prejel nobene prijave sumljive transakcije, prav tako pri teh zavezancih ni izvedel nobenega nadzora.

Po mnenju računskega sodišča so naloge in pristojnosti zavezancev in urada pri preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma določene tako, da omogočajo pravočasno ukrepanje pristojnih organov in lahko prispevajo k preprečitvi sumljivih transakcij s tradicionalnimi valutami tudi, kadar so te posledica sumljivih transakcij z virtualnimi valutami.

Ministrstvo posebnih predpisov glede obdavčenja virtualnih valut za zdaj še ni predlagalo, je pa z razlago obstoječe davčne zakonodaje smiselno vključilo poslovanje z virtualnimi valutami glede na naravo poslov v obstoječi pravni okvir. Finančna uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: FURS), ki je organ v sestavi ministrstva, je zato v sodelovanju z ministrstvom izdala več pojasnil glede davčne obravnave poslovanja z

virtualnimi valutami. Podajanje pojasnil glede razlage davčne zakonodaje pri poslovanju z virtualnimi valutami pozitivno vpliva na izpolnjevanje davčnih obveznosti zavezancev, bi pa bilo mogoče pojasnila še nekoliko dopolniti. Davčne zavezance, ki davčnih obveznosti niso samostojno prijavili, FURS poskuša odkrivati predvsem prek analiz prihodkov in odhodkov posameznih davčnih zavezancev ter prijav, nato pa po potrebi ukrepa in izvede nadzor. FURS je do 30. 6. 2018 zavezancem obračunala najmanj 26.685.911 evrov dajatev.

Republika Slovenija si je v letu 2018 zastavila strateški cilj, da postane dežela inovativnih zagonskih podjetij tudi s spodbujanjem področja virtualnih valut predvsem prek pametne regulacije področja, ministrstvo pa je pri regulaciji obravnavanega področja večinoma sledilo tem ciljem.

Ker poslovanje z virtualnimi valutami poteka v virtualnem svetu in med posamezniki iz različnih držav, tradicionalni mehanizmi boja proti pranju denarja in financiranju terorizma ter proti davčnim utajam pogosto niso tako učinkoviti kot pri tradicionalnem poslovanju. Računsko sodišče meni, da bi se ministrstvo za učinkovit boj proti pranju denarja in davčnim utajam moralo še naprej zavzemati zlasti za usklajen mednarodni pristop, s katerim bi moralo predvsem odpraviti možnost anonimnosti poslovanja ter urediti poročanje o transakcijah, opravljenih z virtualnimi valutami.

Računsko sodišče je ministrstvu podalo več *priporočil* za doseganje večje učinkovitosti.

# KAZALO

<b>1. UVOD</b>	<b>8</b>
1.1 CILJ REVIZIJE .....	8
1.2 PREDSTAVITEV REVIDIRANCA.....	9
1.2.1 Ministrstvo za finance.....	9
1.3 REVIZIJSKI PRISTOP .....	9
1.4 OMEJITEV REVIZIJE .....	10
1.5 PREDMET REVIZIJE.....	10
1.5.1 Osnovno tehnološko ozadje.....	11
1.5.2 Potek transakcij.....	12
1.5.3 Začetna ponudba kriptožetonov.....	14
1.5.4 Virtualne valute v Republiki Sloveniji .....	15
1.5.5 Tveganja, ki jih prinašajo virtualne valute.....	15
<b>2. PREPREČEVANJE PRANJA DENARJA</b>	<b>18</b>
2.1 SISTEM ZAZNAVANJA NEOBIČAJNIH IN SUMLJIVIH TRANSAKCIJ Z UPORABO VIRTUALNIH VALUT.....	19
2.1.1 Opredelitev zavezancev .....	19
2.1.2 Naloge in obveznosti zavezancev .....	22
2.1.2.1 Ocena tveganja.....	22
2.1.2.2 Izvajanje ukrepov poznavanja stranke in odkrivanje sumljivih transakcij.....	23
2.1.3 Vloga urada v fazi zaznavanja neobičajnih in sumljivih transakcij .....	25
2.1.4 Nadzor nad zavezanci.....	27
2.2 ANALIZA SUMLJIVIH TRANSAKCIJ S STRANI URADA .....	29
2.3 PRILAGOJENOST SISTEMA SPLETNEMU POSLOVANJU .....	31
2.3.1 Preverjanje istovetnosti strank z uporabo sredstva elektronske identifikacije.....	32
2.3.2 Preverjanje istovetnosti strank z uporabo videoelektronske identifikacije.....	32
<b>3. DAVČNA OBRAVNAVA VIRTUALNIH VALUT</b>	<b>35</b>
3.1 DAVČNI SISTEM .....	35
3.1.1 Zakonodajni okvir davčne ureditve virtualnih valut v Republiki Sloveniji .....	36
3.1.2 Davčna opredelitev posameznih poslov z virtualnimi valutami .....	39

3.2	DAVČNI NADZOR .....	43
3.2.1	Ukrepi za obvladovanje tveganj s področja davčnega nadzora .....	43
3.2.2	Izvajanje nadzorov .....	44
3.2.3	Mednarodno sodelovanje .....	46
<b>4.</b>	<b>SLEDENJE STRATEŠKIM CILJEM</b>	<b>48</b>
<b>5.</b>	<b>MNENJE</b>	<b>50</b>
<b>6.</b>	<b>PRIPOROČILA</b>	<b>52</b>

# 1. UVOD

Revidirali smo učinkovitost Ministrstva za finance pri urejanju področja virtualnih valut. Revizijo smo izvedli na podlagi Zakona o računskem sodišču<sup>1</sup> in Poslovnika Računskega sodišča Republike Slovenije<sup>2</sup> ter v skladu z mednarodnimi revizijskimi standardi, ki jih določa Napotilo za izvajanje revizij<sup>3</sup>. Sklep o izvedbi revizije<sup>4</sup> je bil izdan 17. 1. 2018.

Naša pristojnost je na podlagi izvedene revizije podati opisno mnenje o učinkovitosti ministrstva pri urejanju področja virtualnih valut. Revizijo smo načrtovali in izvedli tako, da smo pridobili zadostna in ustrezna zagotovila za izrek mnenja.

Revizija je obsegala obdobje od 1. 1. 2016 do 30. 6. 2018.

## 1.1 Cilj revizije

Cilj revizije je izrek mnenja o učinkovitosti ministrstva pri urejanju področja virtualnih valut.

Da bi lahko izrekli mnenje, smo si zastavili glavno revizijsko vprašanje, *ali je bilo ministrstvo učinkovito pri urejanju področja virtualnih valut*. Odgovor na glavno vprašanje smo pridobili z odgovori na naslednji podvprašnji:

- *ali je bilo ministrstvo učinkovito pri urejanju sistema za zmanjševanje tveganja pranja denarja in financiranja terorizma z virtualnimi valutami;*
- *ali je bilo ministrstvo učinkovito pri urejanju sistema davčne obravnave virtualnih valut.*

V reviziji smo mnenje o učinkovitosti ministrstva pri urejanju področja virtualnih valut oblikovali na podlagi vnaprej določenih sodil, ki so predstavljena v nadaljevanju revizijskega poročila.

---

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 11/01, 109/12.

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 91/01.

<sup>3</sup> Uradni list RS, št. 43/13.

<sup>4</sup> Št. 320-1/2018/2.



## 1.2 Predstavitev revidiranja

### 1.2.1 Ministrstvo za finance

Ministrstvo na podlagi 29. člena Zakona o državni upravi<sup>5</sup> opravlja naloge na področjih makroekonomske politike in koordinacije strukturnih reform, zakladništva, javnega računovodstva, programskega proračuna, davčnega in carinskega sistema, javnofinančnih prihodkov in finančnega sistema, finančnega premoženja, poroštev, zadolževanja javnega sektorja, javno-zasebnega partnerstva, preglednosti finančnih odnosov, preprečevanja in odkrivanja pranja denarja, prirejanja iger na srečo, državnih pomoči ter makrofiskalnih analiz in napovedi.

Ministrstvo je tako odgovorno tudi za obvladovanje tveganj, povezanih z virtualnimi valutami, na več področjih, in sicer zlasti v zvezi z urejanjem davčnega sistema, finančnega sistema ter sistema preprečevanja in odkrivanja pranja denarja in financiranja terorizma.

Kot organa v sestavi ministrstva delujeta tudi urad ter FURS, ki sta prav tako vsak na svojem področju pomembna na področju virtualnih valut.

V tabeli 1 so navedene odgovorne osebe ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije.

Tabela 1: Odgovorne osebe ministrstva v obdobju, na katero se nanaša revizija, in med izvajanjem revizije

Odgovorna oseba	Obdobje odgovornosti
dr. Dušan Mramor, minister za finance	do 14. 7. 2016
Alenka Smerkolj, ministrica za razvoj, strateške projekte in kohezijo, začasno odgovorna za vodenje ministrstva	od 14. 7. do 21. 9. 2016
mag. Mateja Vraničar Erman, ministrica za finance	od 21. 9. 2016 do 13. 9. 2018
dr. Andrej Bertonec, minister za finance	od 13. 9. 2018

## 1.3 Revizijski pristop

Odgovore na revizijska vprašanja smo pridobili predvsem pri ministrstvu, na uradu in na FURS, nekatere odgovore pa smo pridobili tudi pri drugih pomembnih subjektih na področju revizije<sup>6</sup>. Pri izvajanju revizije smo uporabili različne kvalitativne in kvantitativne metode in tehnike revidiranja.

V reviziji smo proučili pravno ureditev področja virtualnih valut in pravne podlage za izvajanje ukrepov, namenjenih obvladovanju tveganj, povezanih z virtualnimi valutami. Opravili smo intervjuje s predstavniki revidiranja, organov v njegovi sestavi in drugih pomembnih subjektov s področja revizije ter pregledali

<sup>5</sup> Uradni list RS, št. 113/05-UPB4, 48/09, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14, 51/16.

<sup>6</sup> Banka Slovenije in predstavniki blockchain industrije.

dokumentacijo, povezano z ravnanjem revidiranca in organov v sestavi revidiranca pri izvajanju ukrepov, namenjenih obvladovanju tveganj, povezanih z virtualnimi valutami.

## 1.4 Omejitev revizije

Revizijo smo načrtovali in izvajali, upoštevajoč strateške cilje, ki si jih je na področju virtualnih valut zastavila Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada). V reviziji smo tako preverjali, kako ministrstvo obvladuje tveganja, ki so povezana z doseganjem strateških ciljev vlade na področju virtualnih valut. Pri tem pa se do virtualnih valut na splošno ali do ciljev vlade na tem področju v reviziji nismo opredeljevali.

## 1.5 Predmet revizije

Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma<sup>7</sup> (v nadaljevanju: ZPPDFT-1), podobno kot kasneje sprejeta evropska direktiva<sup>8</sup> o preprečevanju pranja denarja<sup>9</sup> (v nadaljevanju: peta AML direktiva), virtualno valuto v 48. točki 3. člena ZPPDFT-1 definira kot digitalni zapis vrednosti, izdan s strani fizične ali pravne osebe, ki ni centralna banka ali javna institucija, uporabljen kot sredstvo za menjavo, ki se lahko elektronsko prenese, hrani ali izmenjuje in ki ni nujno vezan na tradicionalne (fiat) valute ter lahko predstavlja neposredno plačilno sredstvo med subjekti, ki jo sprejmejo.

Virtualna valuta je torej valuta, za katero ne jamči nobena država in ima funkcijo valute samo zaradi dogovora v določeni skupnosti uporabnikov. Virtualna valuta se tako razlikuje od tradicionalnega denarja oziroma tako imenovanih fiat valut (v nadaljevanju: tradicionalne valute), prav tako pa se razlikuje tudi od pojma elektronskega denarja, ki predstavlja digitalno predstavitev tradicionalne valute, ki se uporablja ob elektronski menjavi denominirane vrednosti tradicionalne valute<sup>10</sup>.

Pojem virtualna valuta je treba razlikovati tudi od pojma digitalna valuta, ki lahko pomeni bodisi virtualne valute bodisi elektronski denar. Pojem virtualne valute tudi ni povsem enak pojmu kriptovalute, čeprav se jima pogosto pripisuje enak pomen. Pod pojmom kriptovalute najpogosteje razumemo virtualne valute, ki so zaščiteni na podlagi kriptografskih matematičnih algoritmov<sup>11</sup>. Umestitev virtualnih valut v shemo valut prikazujemo na sliki 1.

---

<sup>7</sup> Uradni list RS, št. 68/16, v veljavi od 19. 11. 2016. V obdobju, na katero se nanaša revizija, je veljal tudi prejšnji Zakon o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma (Uradni list RS, št. 60/07, 19/10, 77/11, 19/14), ki pa pojma virtualnih valut še ni vseboval.

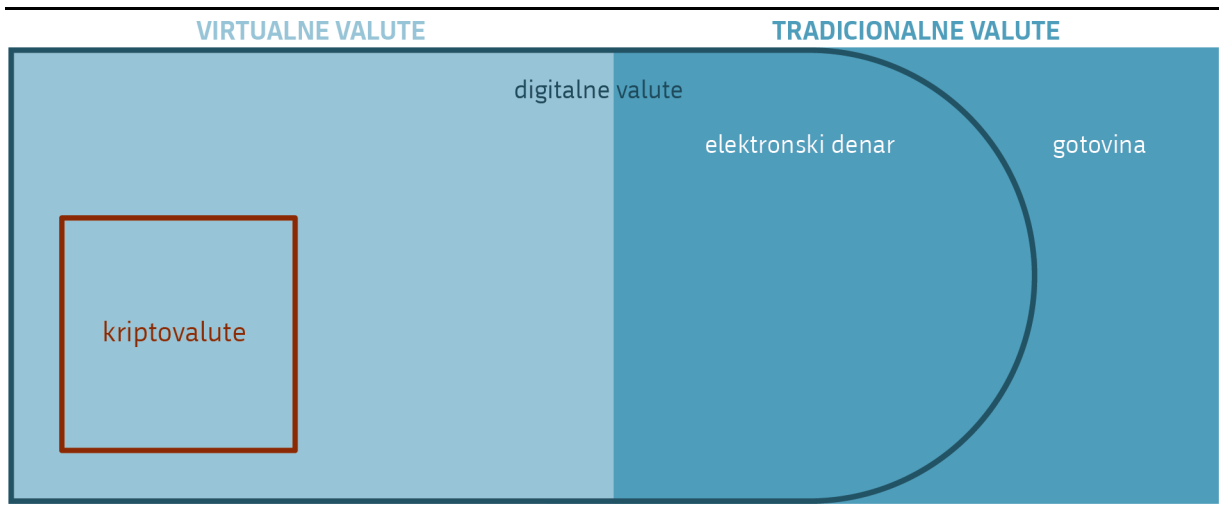
<sup>8</sup> Direktiva (EU) 2018/843 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2018 o spremembi Direktive (EU) 2015/849 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma ter o spremembi direktiv 2009/138/ES in 2013/36/EU, UL L, št. 156 z dne 19. 6. 2018.

<sup>9</sup> V skladu z 2(d) točko 1. člena pete AML direktive pojem "virtualne valute" pomeni digitalno obliko vrednosti, ki je ne izda ali jamči zanjo niti centralna banka niti javni organ in ki ni nujno vezana na zakonito uvedeno valuto in je brez pravnega statusa valute ali denarja, ampak jo fizične ali pravne osebe sprejemajo kot sredstvo menjave, ki se lahko elektronsko prenaša, shranjuje in izmenjuje.

<sup>10</sup> FATF Report: Virtual Currencies – Key Definitions and Potential AML/CFT Risks, junij 2014, [URL: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Virtual-currency-key-definitions-and-potential-aml-cft-risks.pdf>], 26. 3. 2019.

<sup>11</sup> Tako kot opomba 10.

Slika 1: Razmerja med virtualnimi in tradicionalnimi valutami



### 1.5.1 Osnovno tehnološko ozadje

S pojavom interneta se je pojavila tudi težnja, da bi se vzpostavilo virtualno plačilno omrežje, ki bi omogočalo tudi plačevanje blaga in storitev. Za učinkovito delovanje takšnega omrežja pa bi morali ponudniki teh storitev med drugim<sup>12</sup> zagotoviti tudi mehanizme za preprečevanje dvojne porabe (da bi ena oseba porabila isti denar dvakrat). Pri običajnih digitalnih transakcijah v tradicionalnih valutah ta problem rešuje banka ali drug subjekt, ki mu uporabniki zaupajo, najpogosteje s pomočjo informacijskega sistema, v katerem ta subjekt vodi evidenco o transakcijah oziroma glavno knjigo. Z virtualnimi valutami so nekateri razvijalci želeli razviti sistem, ki bi omogočal relativno varen in anonimen prenos vrednosti med posameznimi subjekti prek interneta neodvisno od zaupanja (oziroma celo obstoja) nekemu centralnemu subjektu oziroma banki.

Ta preskok naj bi bil omogočen z izumom tako imenovane tehnologije veriženja blokov<sup>13</sup>. Izraz vključuje računalniške programe, ki naj bi omogočali, da med razpršenimi in navadno anonimnimi udeleženci decentraliziranega<sup>14</sup> in avtonomnega<sup>15</sup> sistema nastanejo edinstveni<sup>16</sup>, preverjeni<sup>17</sup>, preverljivi<sup>18</sup>, vsem udeležencem dostopni ter za nazaj nespremenljivi arhivi zapisov določenega dejstva. Tak posamezen zapis predstavlja podatkovni blok, celotni arhiv zapisov pa verigo blokov<sup>19</sup>.

<sup>12</sup> Poleg varnosti, zaupnosti, pravočasnosti in podobnih lastnosti.

<sup>13</sup> Angl.: *blockchain technology/distributed ledger technology*.

<sup>14</sup> Uporabnik za izvedbo vpisa ne potrebuje posrednika, temveč sam poda predlog za izvedbo vpisa.

<sup>15</sup> O predlogu uporabnika za vpis ne odloči centralna avtoriteta kot na primer sodišče v primerih vpisa v sodni register.

<sup>16</sup> Zapis je enak na vseh računalnikih v sistemu.

<sup>17</sup> Pred vpisom zapisa se preveri njegova pravilnost oziroma skladnost s pravili sistema.

<sup>18</sup> Vsak sestavni del zapisa je enoznačno označen in povezan s predhodnim, tako da zunanji posegi vanj niso mogoči, brez da bi bilo to iz zapisa razvidno.

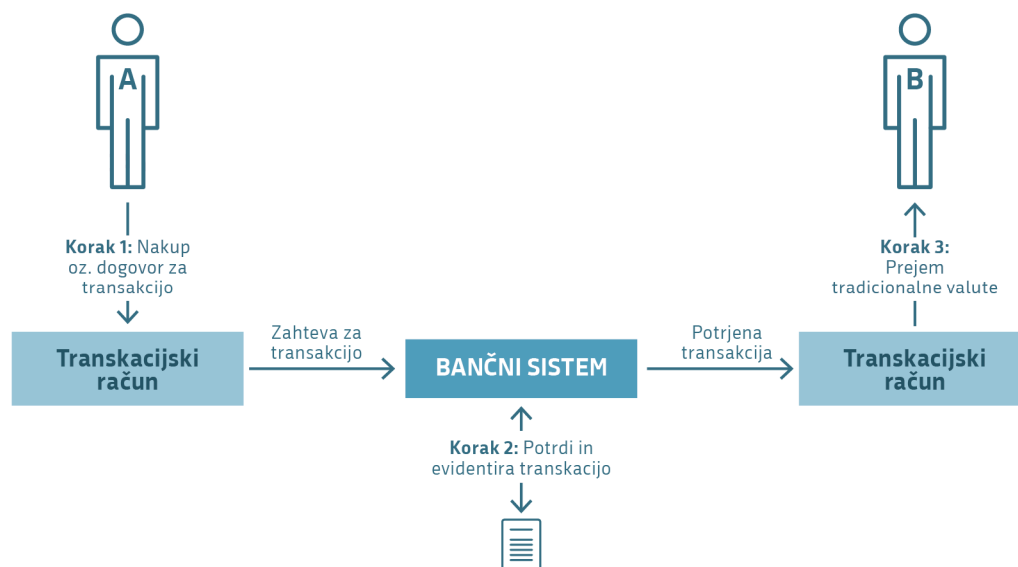
<sup>19</sup> [URL: [https://www.a-tvp.si/Documents/Naslovnica/Povstercki/Stalisca\\_ATVP\\_ICO.pdf](https://www.a-tvp.si/Documents/Naslovnica/Povstercki/Stalisca_ATVP_ICO.pdf)], 26. 3. 2019.

Ta tehnologija je bila najprej razvita za virtualno valuto bitcoin<sup>20</sup>, na tej podlagi pa se je razvilo večje število različnih virtualnih valut, pri čemer ima vsaka izmed njih svojo verigo blokov, v kateri so zavedeni podatki o vseh transakcijah s posamezno virtualno valuto. Vsaka virtualna valuta pa z uporabo različnih sistemov potrjevanja transakcij uporabniku ponuja različne funkcionalnosti in na svojstven način rešuje težave, kot so razširljivost, zagotavljanje anonimnosti in podobno.

## 1.5.2 Potek transakcij

Digitalne transakcije v tradicionalnih valutah v poenostavljeni shemi (slika 2) potekajo tako, da oseba A pošlje zahtevek za nakazilo zaupanja vrednemu posredniku (na primer banki), ki preveri zahtevek ter posreduje sredstva na račun osebe B. Ob tem posrednik zahtevek tudi evidentira v glavno knjigo, ki je v stalni hrambi pri tem posredniku in jo praviloma lahko spreminja le posrednik. Celoten sistem torej temelji na zaupanju do posrednika.

Slika 2: Shema transakcije v tradicionalni valuti



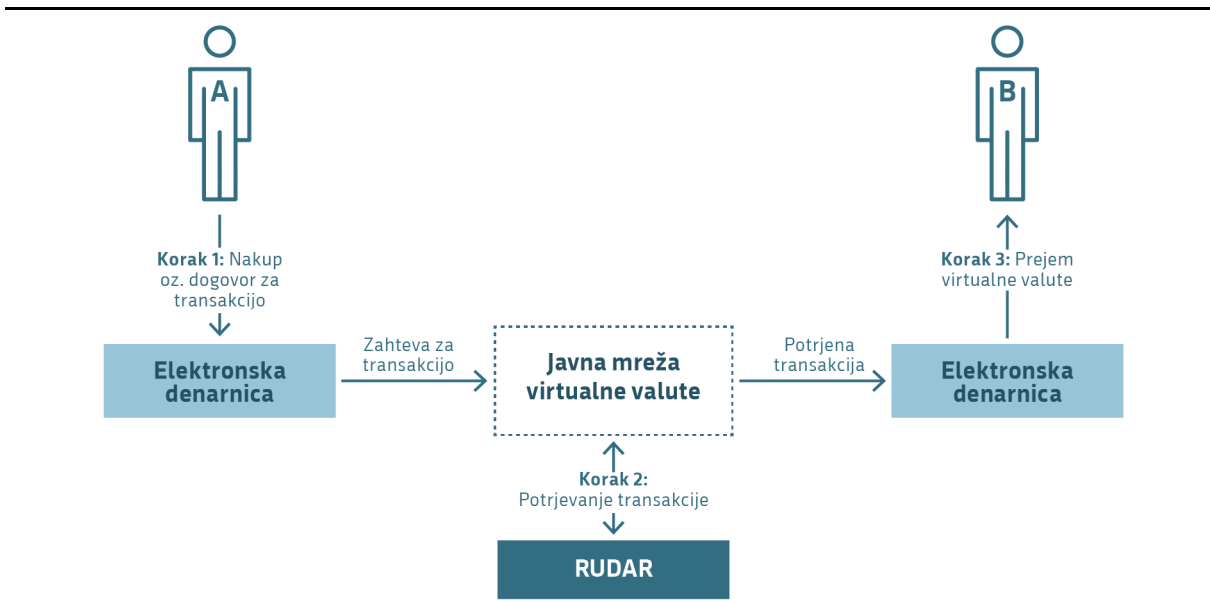
V primeru podobnih preprostih transakcij z virtualnimi valutami (slika 3) transakcija poteka tako, da oseba A z uporabo aplikacije, imenovane skrbniška oziroma elektronska denarnica<sup>21</sup> (v nadaljevanju: elektronska denarnica), omrežju verige blokov pošlje zahtevo, da določeno vrednost virtualne valute pripiše uporabniškemu računu (naslovu elektronske denarnice) osebe B. Ko je transakcija potrjena s strani omrežja, dobi oseba B možnost, da z uporabo svoje elektronske denarnice dostopa do teh sredstev.

<sup>20</sup> Valuta bitcoin je bila svetu predstavljena z belo knjigo Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System v letu 2008, v praksi pa je zaživela 3. 1. 2009, [URL: <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>], 26. 3. 2019.

<sup>21</sup> Elektronska denarnica je računalniški program oziroma aplikacija, ki omogoča dostop do virtualnih valut. V primeru bitcoina (in tudi drugih virtualnih valut) elektronska denarnica dejansko ne vsebuje virtualnih valut, temveč zgolj njihov naslov. To je 34-mestna serija črk in števil, ki se imenuje tudi javni ključ (angl.: *public key*). Za ta naslov je v verigi blokov evidentirana pravica do razpolaganja z določeno količino virtualne valute. Vsak javni ključ pa ima tudi odgovarjajoč zasebni ključ (angl.: *private key*), s pomočjo katerega lahko uporabnik dostopa do svojega naslova ter podpisuje oziroma potrjuje transakcije.

Transakcija se ob tem samodejno evidentira v podatkovnem bloku, ki se pošlje v potrditev rudarjem<sup>22</sup>.

Slika 3: Poenostavljena shema transakcije z virtualno valuto



Potem ko se v določenem časovnem intervalu v posamezni blok zbere določeno število transakcij, se posamezni blok zaključi in nadalje združi v verigo predhodnih blokov. Protokol potrjevanja transakcij s strani rudarjev se med posameznimi virtualnimi valutami razlikuje. V najbolj osnovni obliki, ki jo uporablja najbolj razširjena valuta – bitcoin, rudarji za vsak zaključeni blok z uporabo algoritemskih enačb izračunajo tako imenovano zgoščevalno vrednost<sup>23</sup> bloka, s čimer blok potrdijo na način, da onemogočijo kasnejše spreminjanje bloka<sup>24</sup>. Izračunana zgoščevalna vrednost bloka pa se nato vključi v naslednji blok, s čimer se zagotovi kontinuiteta blokov in ustvari veriga blokov. Na ta način sistem zagotovi, da se bloki oziroma transakcije za nazaj ne morejo spreminjati, zato naj vključitev zaupanja vrednega posrednika v sistem ne bi bila potrebna. Vendar pa pri potrjevanju s strani rudarjev ne gre za preverjanje transakcije na enak način, kot jo potrdi na primer bančnik na okencu, ki preveri, kdo je imetnik računa, veljavnost dokumenta, stanje sredstev in podobno, saj v primeru virtualnih transakcij te preveritve do neke mere opravi le aplikacija. Pri rudarjenju pa gre zgolj za izvajanje računskih operacij brez neposrednega stika s posamezno stranko in njenim poslovanjem.

<sup>22</sup> Angl.: *miner* – je oseba ali entiteta, ki sodeluje v mreži decentralizirane virtualne valute tako, da izvaja poseben računalniški program, ki rešuje kompleksne algoritme in se uporablja za potrditev transakcij v sistemu virtualne valute.

<sup>23</sup> Angl.: *hash* – zgoščevalna vrednost predstavlja rezultat kriptografske zgoščevalne funkcije. Zgoščevalne funkcije so matematični algoritmi, ki lahko poljubno dolg niz podatkov spremenijo v enoličen niz podatkov fiksne dolžine. Zasnovane so kot enosmerne nepovratne funkcije, kar pomeni, da ni bližnjice, prek katere bi lahko iz izhoda (rezultata) ugotovili vhod (začetno vrednost) funkcije. Hkrati so zasnovane tako, da isti vhodni podatki vedno proizvedejo isti in enoličen rezultat.

<sup>24</sup> Če bi kdorkoli želel za nazaj spreminjati vrednost transakcij v bloku, potem izračunana zgoščevalna vrednost ne bi bila več enaka.

Pomembno vlogo imajo tudi ponudniki elektronskih denarnic<sup>25</sup> (prodajalci aplikacij, ki opravljajo funkcijo elektronske denarnice) virtualnih valut, ki med drugim uporabniku zagotavljajo hrambo javnih ključev in določeno stopnjo varnosti transakcij. Poleg neposrednega nakazila med uporabniki pa lahko transakcije potekajo tudi prek izmenjevalcev, to je borz in menjalnic (menjalnih platform) virtualnih valut, ki uporabnikom s svojimi storitvami olajšujejo nakup in prodajo virtualnih valut zlasti v primerih trgovanja z virtualnimi valutami kot naložbami, ko prodajalec virtualne valute na borzi ali menjalni platformi šele išče kupca, ki bo za njegovo virtualno valuto pripravljen čim več plačati, oziroma prodajalca, ki mu bo virtualno valuto prodal po čim nižji ceni.

Ne glede na to, da so bile virtualne valute primarno zasnovane kot alternativno plačilno sredstvo, pa so bile v obdobju, na katero se nanaša revizija, bolj pogosto uporabljene zlasti kot špekulativna naložba<sup>26</sup>.

### 1.5.3 Začetna ponudba kriptožetonov

Zaradi možnosti izvajanja transakcij po celem svetu, brez geografskih omejitev ter relativno neodvisno od finančnih in regulatornih institucij so virtualne valute postale zanimive tudi kot oblika množičnega financiranja<sup>27</sup> za projekte zagonskih podjetij. Tako se je v zadnjih nekaj letih na spletu izoblikovala nova poslovna praksa, imenovana primarna oziroma začetna ponudba in izdaja kriptografskih žetonov<sup>28</sup> (v nadaljevanju: začetna ponudba kriptožetonov), ki omogoča, da podjetje hitro pridobi sredstva od širokega kroga oseb s celega sveta zgolj na podlagi poslovne ideje. Lahko gre tudi za primer, ko podjetje izda svojo lastno (novo) virtualno valuto in določeno število kriptožetonov te valute proda javnosti, najpogosteje v zameno za drugo bolj uveljavljeno virtualno valuto, lahko pa tudi za tradicionalne valute.

Podjetje tako pridobi zagonska sredstva za financiranje razvoja določenega projekta, zagon proizvodnje novega produkta ali storitve oziroma zagon novega poslovnega modela, kupcem pa v zameno preda lastništvo nad določenim številom izdanih kriptožetonov svoje nove valute. Kriptožetoni imajo odvisno od posamezne začetne ponudbe kriptožetonov različno obljubljeno uporabno vrednost<sup>29</sup>. Praviloma za vse kriptožetone velja, da je z njimi mogoče še nadalje trgovati. Večina kriptožetonov pa v primeru uspešno zaključenega projekta obljublja možnost zamenjave kriptožetona za kasnejši izdelek ali storitev oziroma druge pravice ali upravičenja v zvezi s projektom, lahko pa celo za delež v zagonskem ali obstoječem podjetju. Funkcionalnost posameznega kriptožetona je običajno opredeljena v dokumentu, ki ga izdajatelj objavi pred začetno ponudbo kriptožetonov (v nadaljevanju: bela knjiga).

---

<sup>25</sup> Peta AML direktiva v 2(d) točki 1. člena določa, da "ponudnik skrbniških denarnic" pomeni subjekt, ki zagotavlja storitve varovanja zasebnih kriptografskih ključev v imenu svojih strank za hranjenje, shranjevanje in prenos virtualnih valut.

<sup>26</sup> Gre za naložbo s povečano stopnjo tveganja, katere namen je doseganje dobička z izkoriščanjem rasti in padanja vrednosti.

<sup>27</sup> Angl.: *Crowdfunding*.

<sup>28</sup> Angl.: *Initial Coin Offering* oziroma skrajšano *ICO*.

<sup>29</sup> Angl.: *Utility Value*.

### 1.5.4 Virtualne valute v Republiki Sloveniji

Poslovanje z virtualnimi valutami v Standardni klasifikaciji dejavnosti – SKD 2008<sup>30</sup> ni opredeljeno kot ločena kategorija, zato iz Poslovnega registra Slovenije ni mogoče razbrati, koliko subjektov v Republiki Sloveniji se ukvarja s to dejavnostjo<sup>31</sup>.

Ker nobena izmed dejavnosti, povezanih z virtualnimi valutami, ni regulirana in posledično licencirana, tudi FURS in urad ne vodita statistike pravnih in fizičnih oseb, ki opravljajo dejavnosti v zvezi z virtualnimi valutami v Republiki Sloveniji.

Zato ministrstvo nima zanesljivih statističnih podatkov o obsegu poslovanja z virtualnimi valutami v Republiki Sloveniji niti za posamezne uporabnike niti za poslovne subjekte, ki ponujajo različne storitve, povezane z virtualnimi valutami.

Ne glede na to pa ocenjujemo, da dejanski obseg dejavnosti, povezanih z virtualnimi valutami v Republiki Sloveniji, v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni bil zanemarljiv. Tuji viri navajajo, da naj bi slovenski projekti začetne ponudbe kriptožetonov v letu 2017 zbrali okrog 20 milijonov dolarjev<sup>32</sup>. V nekaterih slovenskih medijih pa je bilo mogoče zaslediti informacije o več uspešnih slovenskih projektih ponudbe kriptožetonov<sup>33</sup>, o slovenskih platformah za rudarjenje<sup>34</sup>, slovenskih oziroma s strani Slovencev ustanovljenih menjalnicah in borzah virtualnih valut<sup>35</sup> ter o Slovencih, ki so domnevno obogateli s trgovanjem z virtualnimi valutami<sup>36</sup>.

### 1.5.5 Tveganja, ki jih prinašajo virtualne valute

Čeprav virtualne valute prinašajo v gospodarstvo nove možnosti, pa prinašajo tudi nekatera nova ali dodatna tveganja tako za vlagatelje kot za poslovne subjekte, ki delujejo na trgu virtualnih valut, pa tudi za državni oziroma globalni finančni sistem.

Posamezni investitorji so podvrženi predvsem tveganju za finančne izgube, ki so posledica visoke volatilitnosti oziroma spremenljivosti vrednosti virtualnih valut. Zaradi slabosti pri varnostni zaščiti

<sup>30</sup> Uredba o standardni klasifikaciji dejavnosti (Uradni list RS, št. 69/07, 17/08).

<sup>31</sup> Dejavnosti, povezane s kriptovalutami in njihovim pridobivanjem, Statistični urad Republike Slovenije, 5. 4. 2018, [URL: <http://www.stat.si/StatWeb/News/Index/7339>], 26. 3. 2019.

<sup>32</sup> Poročilo Ernst & Young: EY research: initial coin offerings (ICOs), december 2017, [URL: [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-research-initial-coin-offerings-icos/\\$File/ey-research-initial-coin-offerings-icos.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-research-initial-coin-offerings-icos/$File/ey-research-initial-coin-offerings-icos.pdf)], 26. 3. 2019.

<sup>33</sup> [URL: <https://siol.net/digisvet/novice/bi-obogateli-ce-bi-kupili-slovenske-kriptovalute-458120>] in [URL: <https://svetkapitala.delo.si/ikonomija/drzava-kot-maceha-do-podjetij-ki-prinasajo-najboljsa-delovna-mesta-5465#>], 26. 3. 2019.

<sup>34</sup> [URL: <https://www.nicehash.com/>], 26. 3. 2019.

<sup>35</sup> [URL: <http://www.tp-lj.si/sl/clani/cashila-racunalnisko-programiranje-d-o-o-591>] in [URL: [https://www.bitstamp.net/about\\_us/](https://www.bitstamp.net/about_us/)], 26. 3. 2019.

<sup>36</sup> [URL: <https://siol.net/digisvet/vtisi/v-tem-smo-slovenci-prvi-v-evropi-455825>] in [URL: <https://www.24ur.com/novice/svet/komaj-polnoleten-in-ze-milijonar-vecino-bogastva-ustvaril-z-vlaganji-v-kriptovalute.html>], 26. 3. 2019.

številnih aplikacij za trgovanje z virtualnimi valutami in zaradi nepazljivosti uporabnikov so številne elektronske denarnice in menjalnice virtualnih valut postale zanimive za razna kazniva dejanja, kot so na primer kraje, izvršene s hekerskimi vdori, katerih predmet so virtualne valute, ter druge spletne prevare.

Dodatna tveganja pa so nastala s pojavom začetne ponudbe kriptožetonov. Zagonska podjetja, ki se največkrat odločajo za tovrstno financiranje, so pogosto že na splošno bolj tvegana, saj gre za podjetja, ki še nimajo preizkušene poslovne strategije, mreže poslovnih partnerjev in strank, vzpostavljene upravljalvske strukture ali izkušenj na trgu. Če se ta podjetja odločijo izvesti začetno ponudbo kriptožetonov v zelo zgodnjih fazah priprave projekta, pa so tveganja za neuspeh projekta, na primer zaradi preambicioznega načrtovanja in nepredvidenih ovir, ki se pokažejo v fazi realizacije, še večja<sup>37</sup>. Nekatero mednarodno odmevno začetno ponudbo kriptožetonov pa so bile razkrite tudi kot neposredne prevare.

Tveganja za investitorje v kriptožetone izvirajo v veliki meri tudi iz neustrezne informiranosti o projektu in o načinu izvedbe začetne ponudbe kriptožetonov. Vsebina bele knjige, ki jo izvajalci začetne ponudbe kriptožetonov objavijo pred ponudbo in ima funkcijo reklamnega prospekta za določen kriptožeton, namreč ni regulirana. Zato v beli knjigi pogosto ni posebnih določil o tem, kdo bo odgovarjal vlagateljem za morebiten neuspeh projekta, na kakšen način in v kakšni meri se bodo v primeru neuspeha sredstva vračala ter katera država bo pristojna za reševanje morebitnih sporov.

Poleg tega določeni projekti začetne ponudbe kriptožetonov pogoje in funkcionalnosti kriptožetonov<sup>38</sup> vključijo v programsko kodo. Tako nastanejo tako imenovane pametne pogodbe<sup>39</sup>, ki pa lahko vsebujejo skrita določila in nezaščitene algoritme, kar dodatno povečuje tveganja za vlagatelje.

V zadnjih letih je več slovenskih in evropskih institucij<sup>40</sup> izdalo opozorila vlagateljem v virtualne valute. V Sloveniji je Odbor za finančno stabilnost, ki ga sestavljajo Agencija za trg vrednostnih papirjev, Agencija za zavarovalni nadzor, Banka Slovenije in ministrstvo, 11. 10. 2017 izdal opozorilo, s katerim je uporabnike opozoril na tveganja, ki so jim izpostavljeni, če virtualne valute kupujejo, hranijo ali vanje vlagajo<sup>41</sup>. Področje virtualnih valut je bilo na sejah Odbora za finančno stabilnost obravnavano tudi v okviru posebne delovne skupine.

---

<sup>37</sup> [URL: [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-157-829\\_ico\\_statement\\_investors.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-157-829_ico_statement_investors.pdf)], 26. 3. 2019.

<sup>38</sup> Tako kot opomba 32.

<sup>39</sup> Angl.: *Smart Contract* – gre za digitalen zapis pogojne pogodbene obveznosti, pri čemer računalniški program, v katerem je pogodba zapisana, samodejno (brez intervencije pogodbenih partnerjev ali uporabnikov) preveri uresničitev pogoja in če je pogoj uresničen, pogodbeno obveznost tudi samodejno izpolni (na primer izvede plačilo).

<sup>40</sup> European Banking Authority Opinion on "virtual currencies", EBA/Op/2014/08, 4. 7. 2014, [URL: <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/657547/EBA-Op-2014-08+Opinion+on+Virtual+Currencies.pdf>], 26. 3. 2019 in European Securities and Markets Authority Statement, 13. 11. 2017, [URL: [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-157-829\\_ico\\_statement\\_investors.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-157-829_ico_statement_investors.pdf)], 26. 3. 2019.

<sup>41</sup> [URL: [https://www.a-zn.si/wp-content/uploads/OFS\\_izjava.pdf](https://www.a-zn.si/wp-content/uploads/OFS_izjava.pdf)], 26. 3. 2019.



Zaradi anonimnosti, globalnosti in virtualne narave poslovanja z virtualnimi valutami<sup>42</sup> se je povečalo tveganje za pranje denarja, financiranje terorizma, utaje davkov in uporabo virtualnih valut za plačevanje nezakonitega blaga (zlasti prepovedanih drog in orožja). Če bi se obseg poslovanja bistveno povečal, pa bi lahko imele virtualne valute tudi vpliv na stabilnost finančnega sistema.

Ker postopek rudarjenja virtualnih valut zahteva veliko procesorske moči in posledično veliko porabo električne energije se v zvezi s smotnostjo virtualnih valut pojavljajo tudi okoljevarstveni pomisleki, predvsem glede vprašanja, ali dodana vrednost obstoja sistema virtualnih valut dolgoročno odtehta okoljske stroške rudarjenja.

Področje virtualnih valut, ki se v slovenskem okolju intenzivneje pojavlja od leta 2013 dalje, je torej po eni strani prepoznano kot tvegano, po drugi strani pa kot priložnost za dodatne zasluzke in zagon gospodarstva, torej kot priložnost tako za posameznika kot tudi za državo.

Vlada je v letih 2017 in 2018 pričela aktivno spodbujati gospodarski razvoj slovenskih zagonskih podjetij, vključno s tistimi, ki razvijajo uporabo tehnologije veriženja blokov in zbirajo zagonska sredstva z začetno ponudbo kriptozetonov (povezava s točko 4. tega poročila). Ker tovrstno zavzemanje oziroma spodbujanje distribuirane ekonomije prinaša tudi nekatera tveganja, smo v reviziji preverili, na kakšen način ministrstvo obvladuje tveganja, povezana z virtualnimi valutami na področju pranja denarja in financiranja terorizma ter na področju davkov. Ker gre v primeru preprečevanja pranja denarja in preprečevanja financiranja terorizma za enoten sistem z identičnimi zavezanci, organi nadzora in ukrepi, v nadaljevanju poročila govorimo zgolj o preprečevanju pranja denarja, čeprav se ugotovitve v enaki meri nanašajo tudi na preprečevanje financiranja terorizma.

Glede na trenutni obseg trgovanja z virtualnimi valutami in upoštevajoč dejstvo, da se virtualne valute v Republiki Sloveniji še niso širše uveljavile kot plačilno sredstvo, ocenjujemo, da je tveganje vpliva virtualnih valut na stabilnost finančnega sistema majhno, zato tega tveganja v reviziji nismo preverjali.

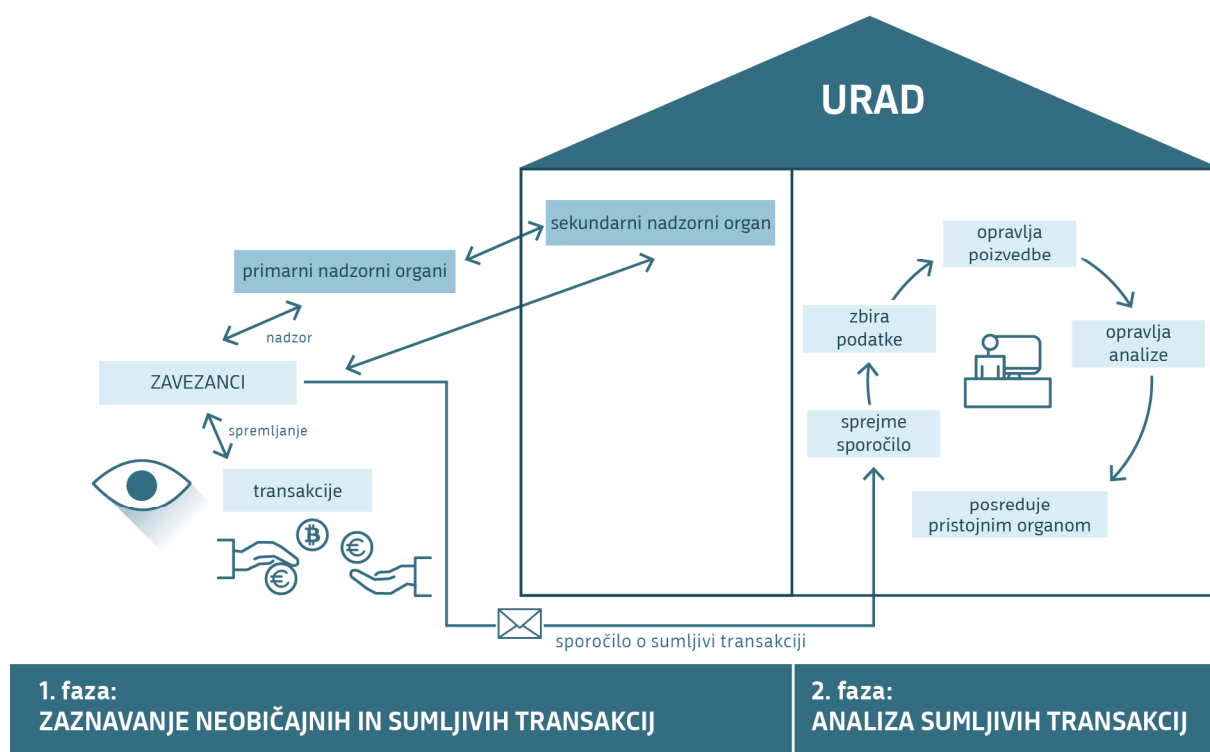
---

<sup>42</sup> Posameznik lahko elektronsko denarnico oziroma naslov za nakazilo generira brez navedbe običajnih osebnih znakov (imena, priimka, številke osebne dokumenta in podobno).

## 2. PREPREČEVANJE PRANJA DENARJA

Sistem preprečevanja pranja denarja lahko razdelimo na dve fazi. Namen prve faze je zaznavanje neobičajnih transakcij s strani različnih skupin zavezancev, ki jih nadzirajo različni nadzorni organi. Pomemben del prve faze je analiza neobičajnih transakcij s strani zavezancev, na podlagi katere se ugotovi, ali je katera izmed neobičajnih transakcij dejansko tudi sumljiva transakcija. V tem primeru se obvestilo o sumljivi transakciji posreduje uradu. Druga faza pa temelji na analizi prejetih prijav s strani urada. Shema sistema preprečevanja pranja denarja prikazujemo na sliki 4.

Slika 4: Shema sistema preprečevanja pranja denarja z uporabo virtualnih valut



Da bi preverili, ali je bilo ministrstvo učinkovito pri urejanju sistema za zmanjševanje tveganja pranja denarja z virtualnimi valutami, smo preverili ustreznost in učinkovitost sistema spremljanja področja virtualnih valut in nadzora nad zavezanci, celovitost, ustreznost in učinkovitost sistema nadzora nad transakcijami z virtualnimi valutami ter prilagojenost sistema spletnemu poslovanju z virtualnimi valutami.

Ustreznost sistema nadzora nad transakcijami, nadzora nad zavezanci ter prilagojenosti sistema spletnemu poslovanju smo presojali zlasti glede na naslednja sodila:

- ali so med zavezance jasno vključeni vsi pomembni akterji in so njihove naloge jasno in ustrezno določene, dejansko izvedljive ter prekomerno ne onemogočajo njihovega delovanja;
- ali so v sistem vključene vse sumljive transakcije z virtualnimi valutami;
- ali so naloge organov nadzora jasno določene, ustrezne in vključujejo nadzor nad vsemi zavezanci in dejavnostmi;
- ali je vzpostavljen ustrezen sistem uporabe registriranih izmenjevalnic, tako da imajo organi nadzora pregled nad obsegom dejavnosti in številom zavezancev;
- ali je iz izvedenih nadzorov razvidno, da so organi ustrezno informirani o tveganjih ter imajo na voljo ustrezne kadre, tehnična znanja in orodja;
- ali je vzpostavljeno hitro in učinkovito sodelovanje na nacionalni in mednarodni ravni, tako da je omogočeno pravočasno ukrepanje, zavarovanje dokazov in izvedba postopkov.

## 2.1 Sistem zaznavanja neobičajnih in sumljivih transakcij z uporabo virtualnih valut

Primarno spremljanje transakcij in poslovanja strank izvajajo zavezanci, torej pravne in fizične osebe, ki opravljajo posle v zvezi z izdajanjem in upravljanjem z virtualnimi valutami (v nadaljevanju: zavezanci s področja virtualnih valut), prav tako pa tudi ostali zavezanci (zlasti poslovne banke in hranilnice), pri katerih imajo subjekti, ki delujejo na trgu virtualnih valut, odprte račune v tradicionalnih valutah (v nadaljevanju: drugi zavezanci).

### 2.1.1 Opredelitev zavezancev

Ker so virtualne valute in z njimi povezani produkti relativno nov pojav na trgu, hkrati pa se to področje hitro razvija in spreminja, je na regulativni ravni težko vnaprej določiti vse subjekte, pri katerih obstaja oziroma bo obstajalo povečano tveganje za pranje denarja in bi zato morali biti zavezanci za izvajanje ukrepov, ki jih za zavezance določa ZPPDFT-1.

ZPPDFT-1 med zavezance s področja virtualnih valut med drugim uvršča pravne in fizične osebe, ki opravljajo posle v zvezi z dejavnostjo izdajanja in upravljanja virtualnih valut, vključno s storitvijo menjave virtualnih valut v običajne valute in obratno. Med zavezance nesporno spadajo ponudniki menjalnic in borz virtualnih valut ter ponudniki elektronskih denarnic. Med zavezance s področja virtualnih valut pa po pojasnilih ministrstva ne spadajo ponudniki blaga in storitev, ki sprejemajo plačilo blaga oziroma storitev z virtualnimi valutami in imajo v ta namen odprte elektronske denarnice.

Iz ZPPDFT-1 pa ni povsem jasno, katere dejavnosti naj bi spadale pod pojem izdajanja virtualnih valut. Virtualnih valut praviloma ne izdaja centralna banka ali javna institucija, v določenih primerih<sup>43</sup> pa izdajatelj oziroma primarni snovalec sistema niti ni znan. Ena izmed možnih razlag ZPPDFT-1 bi bila lahko tudi, da gre pri pojmu izdajateljev virtualnih valut tudi za rudarje virtualnih valut.

*Pojasnilo urada*

*Rudarji po mnenju urada ne spadajo v kategorijo zavezancev, ki izdajajo virtualne valute.*

<sup>43</sup> Na primer pri virtualni valuti bitcoin.

Ocenjujemo, da opredelitev rudarjev kot zavezancev s področja virtualnih valut ni oziroma ne bi bila smiselna. Rudarji praviloma prejmejo plačilo oziroma nagrado za rešitev algoritemske enačbe, ki jim jo praviloma samodejno plača sistem in ne naročnik transakcije. Rudarji pri izvajanju algoritmov, ki služijo potrjevanju transakcij, nimajo neposrednega stika z naročniki transakcij, temveč zgolj rešujejo enačbe, zato ne morejo izvajati ukrepov poznavanja stranke. Ocenjujemo, da v primeru rudarjev ni povečanega tveganja za pranje denarja, prav tako pa tudi ni možnosti za izvajanje ukrepov, kot jih določa ZPPDFT-1<sup>44</sup>. Rudarji tudi niso omenjeni v peti AML direktivi.

Ocenjujemo, da ZPPDFT-1 tudi ni dovolj jasen glede vprašanja, ali so izvajalci začetne ponudbe kriptozetonov, ki so se v slovenskem prostoru pojavili šele po sprejemu ZPPDFT-1 novembra 2016, zavezanci s področja virtualnih valut. ZPPDFT-1 bi bilo namreč mogoče razlagati tako, da v primeru začetne ponudbe kriptozetonov ne gre za dejavnost izdajanja virtualnih valut, temveč zgolj za enkratno izdajo virtualne valute, kar bi pomenilo, da izvajalci začetne ponudbe niso zavezanci. Po drugi strani pa bi bilo mogoče utemeljevati tudi, da izvajalci začetne ponudbe kriptozetonov spadajo med zavezance s področja virtualnih valut, saj se kriptozetoni dejansko izdajo le enkrat (in zato ne gre za dejavnost izdajanja), vendar ta isti poslovni subjekt kasneje z njimi upravlja, sicer kriptozetoni ne bi imeli nobene uporabne vrednosti. To pa bi lahko pomenilo, da izdajatelj začetne ponudbe kriptozetonov izvaja dejavnost izdajanja in upravljanja.

---

### Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj pripravi predlog spremembe pravnih podlag ali pojasnil v zvezi s pravnimi podlagami, v katerih bo bolj natančno določilo, ali izvajalci začetne ponudbe kriptozetonov spadajo med zavezance s področja virtualnih valut ali ne.

---

Po naši oceni začetna ponudba kriptozetonov predstavlja povečano tveganje za pranje denarja. Pri izvedbi začetne ponudbe kriptozetonov namreč lahko pride do mednarodnih transakcij velikih vrednosti, izvedenih s strani anonimnih oziroma psevdonimnih računov, za katerimi pa se naknadno lahko v veliki meri zabriše sled ob nadaljnjem trgovanju s tako pridobljenimi kriptozetoni. Denar, ki izvira iz kaznivih dejanj, bi bilo mogoče na primer oprati z nakupom določene vsote virtualne valute, razpršene na večje število anonimnih denarnic (ki so lahko v lasti iste osebe). Nato pa bi s temi virtualnimi valutami kupili kriptozetone, ki bi jih kasneje prodali na trgu<sup>45</sup>. Obstaja na primer tudi možnost, da bi določena kriminalna združba organizirala začetno prodajo kriptozetonov, v okviru katere bi sama sebi vplačevala zneske z računov v lasti svojih članov. Na tak način bi lahko bodisi financirala določeno kriminalno aktivnost, vključno s terorizmom, ali pa prala denar, pridobljen z drugimi kriminalnimi aktivnostmi<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Ker rudarji nimajo neposrednega stika s strankami transakcij, tudi ne morejo izvajati ključnih ukrepov, zlasti ne morejo izvajati pregledov stranke (17. člen ZPPDFT-1), spremljati poslovnih aktivnosti strank (49. člen ZPPDFT-1), evidentirati in proučiti neobičajnih transakcij (50. člen ZPPDFT-1), tekoče spremljati finančnega poslovanja strank (98. člen ZPPDFT-1) ter pripraviti in uporabljati seznama indikatorjev za prepoznavanje strank in transakcij, v zvezi s katerimi obstajajo razlogi za sum pranja denarja (85. člen ZPPDFT-1). Podrobneje so ukrepi zavezancev predstavljeni v točki 2.1.2 tega poročila.

<sup>45</sup> [URL: <https://www.afm.nl/en/professionals/onderwerpen/ico>], 26. 3. 2019.

<sup>46</sup> [URL: <http://www.mas.gov.sg/News-and-Publications/Media-Releases/2017/MAS-clarifies-regulatory-position-on-the-offer-of-digital-tokens-in-Singapore.aspx>], 26. 3. 2019.

Hkrati s tem pa se zavedamo, da je izvedba pregleda stranke zaradi sodelovanja večjega števila manjših investitorjev s celega sveta otežena. Ker pa je ravno globalna odprtost glavna prednost začetne ponudbe kriptožetonov pred drugimi oblikami financiranja projektov, bi zahteve po izvedbi osebnega pregleda stranke lahko pomembno vplivale na kompleksnost in uspešnost izvedbe začetne ponudbe kriptožetonov in projektov, ki se z njimi financirajo. Če bi se ministrstvo odločilo za zakonodajo glede izvajanja začetne ponudbe kriptožetonov, ki bi bila bistveno strožja od zakonodaje drugih držav, bi s tem lahko spodbudilo podjetja, da izvedejo začetno ponudbo kriptožetonov prek podjetja s sedežem v tujini, kjer bi bila zakonodaja manj omejujoča, s čimer bi Republika Slovenija izgubila potencialne davčne prihodke projekta kakor tudi celoten nadzor nad podjetjem.

Peta AML direktiva kot zavezanec s področja virtualnih valut<sup>47</sup> določa ponudnike, ki sodelujejo pri storitvah menjav med virtualnimi in tradicionalnimi valutami, ter ponudnike elektronskih denarnic. Iz tega tako ni povsem jasno, ali so vključeni tudi izvajalci začetne ponudbe kriptožetonov. Osnovna dejavnost izvajalcev začetne ponudbe kriptožetonov se sicer ne nanaša na storitev menjave, vendar pa je dejanje začetne ponudbe kriptožetonov lahko menjava med dvema virtualnima valutama ali pa med virtualno in tradicionalno valuto. Izvajalci začetne ponudbe kriptožetonov v peti AML direktivi izrecno niso omenjeni, vendar pa iz preambule pete AML direktive izhaja, da je cilj te direktive vključiti vse možne uporabe virtualnih valut. Če bi sledili preambuli, bi morali biti subjekt vsaj vsi tisti izvajalci začetne ponudbe kriptožetonov, pri katerih je mogoče tradicionalno valuto zamenjati za virtualno valuto.

Če bo naknadno prek sodne prakse ali pojasnil pristojnih evropskih organov ugotovljeno, da izvajalci začetne ponudbe kriptožetonov niso zajeti s peto AML direktivo, se bo morala Republika Slovenija sama odločiti, ali bo z namenom obvladovanja tveganja za pranje denarja v sistem vključila tudi izvajalce začetne ponudbe kriptožetonov ali pa bo zaradi preprečitve bega potencialnega kapitala v tujino izvajalce začetne ponudbe kriptožetonov izpustila iz sistema in s tem pustila del tveganj za pranje denarja neobvladovan. Ob tem bi bilo po naši oceni primerno, da bi takšno odločitev sprejela ob upoštevanju zakonodaje drugih držav, še posebej držav članic Evropske unije (v nadaljevanju: EU). Pri tem bo treba upoštevati tudi morebitne spremembe, ki bodo v zvezi z izvajalci začetne ponudbe kriptožetonov sprejete na ravni EU<sup>48</sup>. Upoštevati pa bo treba tudi, kako se bodo do izvajalcev začetne ponudbe kriptožetonov kot strank opredelile poslovne banke.

Dokler ni enotnega stališča glede tega, ali izvajalci začetne ponudbe kriptožetonov spadajo med zavezanec, ne moremo potrditi, da so v sistem vključeni vsi pomembnejši akterji. Ocenjujemo namreč, da izvajalci začetne ponudbe kriptožetonov spadajo med pomembnejše akterje tudi na področju tveganja pranja

---

<sup>47</sup> Peta AML direktiva namesto izraza zavezanec uporablja pojem pooblaščen subjekt.

<sup>48</sup> Evropska komisija je marca 2018 izdala nov predlog regulacije množičnega financiranja, ki je še v obravnavi. V njem med drugim predlaga (predlog 9. člena), da smejo transakcije množičnega financiranja potekati zgolj prek entitet, ki so avtorizirane v skladu z direktivo o plačilnih storitvah ter so posledično podvržene zahtevam pete AML direktive. Pri tem pa ni jasno, ali predlog regulacije množičnega financiranja namenoma izpušča menjalnice virtualnih valut, ki so prav tako zavezane po peti AML direktivi. V nasprotnem primeru bi bile vse izdaje kriptožetonov po sprejemu takšne regulacije, ki prepoveduje zbiranje sredstev izven okvira direktive o plačilnih storitvah, tako rekoč prepovedane. Predlog regulacije množičnega financiranja se sicer nanaša le na množična financiranja, kjer je obljubljen povračilo bodisi v obliki denarja ali v obliki deleža v podjetju, [URL: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/SL/COM-2018-113-F1-SL-MAIN-PART-1.PDF>], 26. 3. 2019.

denarja, hkrati pa jih peta AML direktiva (vsaj neposredno) ne omenja. Pri tem pa opozarjamo, da navedena nejasnost negativno vpliva tako na gospodarsko okolje kot tudi na možnost nadzora nad izvajalci začetne ponudbe kriptožetonov, s čimer se po naši oceni povečuje tudi tveganje za pranje denarja.

## 2.1.2 Naloge in obveznosti zavezancev

Vsi zavezanci, tako zavezanci s področja virtualnih valut kot drugi zavezanci, morajo na podlagi ZPPDFT-1 predvsem:

- za svoj poslovni model *izdelati oceno tveganja*, v kateri ugotovijo, katere transakcije oziroma stranke so najbolj tvegane, ter v skladu s tem sprejeti politiko preprečevanja pranja denarja, znotraj katere opredelijo ukrepe, s katerimi bodo poskušali odkriti poskuse pranja denarja;
- izvajati ukrepe *za poznavanje stranke* bodisi v okviru osnovnega, poenostavljenega ali poglobljenega pregleda stranke, odvisno od ugotovljene stopnje tveganja;
- *spremljati poslovne aktivnosti* svojih strank, s čimer se zagotovi poznavanje stranke, vključno z izvorom sredstev, s katerimi posluje;
- evidentirati in proučiti *neobičajne transakcije*;
- *obveščati urad* o morebitnih zaznanih sumljivih transakcijah ali poslovanju ter na zahtevo urada posredovati informacije;
- na zahtevo urada tekoče *spremljati poslovanje stranke*;
- skrbeti za redno *strokovno usposabljanje* vseh zaposlenih ter pripraviti in uporabljati seznam indikatorjev za prepoznavanje strank in transakcij, v zvezi s katerimi obstajajo razlogi za sum pranja denarja.

Pri tem ZPPDFT-1 posebej določa, da zavezanec strankam ne sme odpirati, izdajati ali zanje voditi anonimnih računov oziroma drugih produktov, ki bi posredno ali neposredno omogočali prikrivanje identitete stranke, kar velja tudi za produkte, povezane z virtualnimi valutami (kot na primer ponujanje anonimnih elektronskih denarnic).

### 2.1.2.1 Ocena tveganja

V skladu z ZPPDFT-1 vsak zavezanec sam izdela oceno tveganj, v kateri opredeli tveganja, povezana s svojim (na primer spletnim) poslovanjem. Na podlagi izdelane ocene pa si vsak zavezanec tudi sam določi dodatne ukrepe, ki jih bo izvajal za obvladovanje zaznanih tveganj. Zavezanci morajo pri pripravi ocene tveganja upoštevati tudi dejavnike tveganja, določene v Pravilniku o dejavnih neznatnega in povečanega tveganja za pranje denarja ali financiranje terorizma<sup>49</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o tveganjih). Ocena tveganja mora biti skladno z ZPPDFT-1 pripravljena v skladu s smernicami, ki jih izda pristojni nadzorni organ, ter ob upoštevanju nacionalne<sup>50</sup> in nadnacionalne ocene tveganja<sup>51</sup>. Ugotovili smo, da posebnih smernic, ki bi se nanašale na zavezance s področja virtualnih valut, nadzorni organi še niso izdali, virtualne valute pa tudi niso omenjene v nacionalni oceni tveganja. Pravilnik o tveganjih navaja le, da se

<sup>49</sup> Uradni list RS, št. 6/18, v veljavi od 3. 2. 2018.

<sup>50</sup> Za ugotovitev, oceno, razumevanje in ublažitev tveganj pranja denarja in financiranja terorizma Republika Slovenija izvede nacionalno oceno tveganja za pranje denarja in financiranje terorizma, ki se posodobi najmanj vsaka štiri leta.

<sup>51</sup> Nadnacionalna ocena tveganja je poročilo Evropske komisije o ocenjenih tveganjih pranja denarja in financiranja terorizma, ki ga mora Republika Slovenija upoštevati pri izvajanju nacionalne ocene tveganja.

uporaba nove tehnologije in novih poslovnih modelov ter celotno poslovanje prek spleta (brez osebne navzočnosti) razume kot dejavnik povečanega tveganja.

Ugotovili smo, da ministrstvo v obdobju, na katero se nanaša revizija, še ni pripravilo dokumenta, v katerem bi določilo posebna tveganja, ki bi se neposredno nanašala na posebnosti spletnega poslovanja ali virtualne valute in ki bi jih zavezanci s področja virtualnih valut morali upoštevati pri izdelavi lastne ocene tveganja.

---

### Priporočilo

Ministrstvu priporočamo, naj bolj natančno analizira tveganja, ki izvirajo iz spletnega poslovanja in virtualnih valut, ter podrobneje opredeli tvegane elemente spletnega poslovanja, saj so od vprašanja povečanega tveganja odvisne tudi pravice in obveznosti zavezancev<sup>52</sup>.

---

#### 2.1.2.2 Izvajanje ukrepov poznavanja stranke in odkrivanje sumljivih transakcij

Izvajanje ukrepov za poznavanje stranke in zaznavanje neobičajnih in sumljivih transakcij<sup>53</sup> (v nadaljevanju: pregled stranke) je ključni element v sistemu odkrivanja sumljivih transakcij. Zavezanec v okviru pregleda stranke predvsem potrdi identiteto stranke ter spozna namen transakcije oziroma predvideno naravo poslovnega razmerja ali transakcije. Pregled stranke je treba izvesti zlasti pri sklepanju novega poslovnega razmerja, pri izvedbi večjih transakcij<sup>54</sup>, pri izvedbi občasnih transakcij nekomitentov<sup>55</sup> ter vedno ko se pojavi dvom o verodostojnosti podatkov ali sum pranja denarja. Posamezne pravne in fizične osebe po ZPPDFT-1 sicer niso dolžne pojasniti izvora sredstev, vendar pa zavezanec, ki od stranke ne more pridobiti zahtevanih podatkov, ne sme skleniti poslovnega razmerja ali opraviti transakcije oziroma mora prekiniti poslovno razmerje, če je to že sklenjeno, in proučiti možnost, da uradu sporoči podatke o stranki oziroma sumljivi transakciji. Zavezanci morajo sestaviti tudi seznam indikatorjev za prepoznavanje strank in transakcij, v zvezi s katerimi obstajajo razlogi za sum pranja denarja, s katerim morajo biti zaposleni pri zavezancu seznanjeni in ki ga morajo uporabljati pri ugotavljanju razlogov za sum pranja denarja.

Ugotovili smo, da urad do konca obdobja, na katero se nanaša revizija, še ni prejel nobene prijave sumljivih transakcij s strani zavezancev s področja virtualnih valut<sup>56</sup>. Zato ocenjujemo, da obstaja tveganje, da se zavezanci s področja virtualnih valut bodisi ne zavedajo svojih nalog bodisi jih ne opravljajo ustrezno. Urad v obdobju, na katero se nanaša revizija, še ni prejel informacij o morebitnih izvedenih nadzorih nad zavezanci s področja virtualnih valut s strani primarnih nadzornih organov, hkrati pa tudi sam še ni pričel z izvajanjem nadzorov nad temi zavezanci (povezava s točko 2.1.4 tega poročila). Ocenjujemo, da bi lahko bili med vzroki za neizvajanje ukrepov s strani zavezancev s področja virtualnih valut nejasnost definicije zavezancev ter slaba informiranost zavezancev o dolžnostih in odsotnost nadzora nad njihovim delom. Ocenjujemo, da na neizvajanje ukrepov s strani zavezancev s področja virtualnih valut lahko vpliva tudi dejstvo, da je za ravnanja zavezancev s področja virtualnih valut trenutno

---

<sup>52</sup> V primeru povečanega tveganja je na primer prepovedana videoelektronska identifikacija (povezava s točko 2.3.2 tega poročila).

<sup>53</sup> Angl.: *Know-your-customer* oziroma skrajšano *KYC*.

<sup>54</sup> V znesku nad 15.000 evrov.

<sup>55</sup> V znesku nad 1.000 evrov.

<sup>56</sup> V istem obdobju je urad prejel 30 prijav sumljivih transakcij z uporabo virtualnih valut s strani drugih zavezancev (povezava s točko 2.1.3 tega poročila).

predpisana zgolj denarna sankcija za razliko od sankcije, ki lahko doleti druge zavezance, katerim v primeru neizvajanja ukrepov grozi tudi trajni ali začasni umik dovoljenja za opravljanje dejavnosti. Ker pa dejavnosti s področja virtualnih valut niso regulirane in za njihovo izvajanje niso potrebna nikakršna dovoljenja za opravljanje storitev, v primeru morebitnega neizvajanja ukrepov iz ZPPDFT-1 kot možna sankcija tudi ni predviden umik dovoljenja.

Ocenjujemo tudi, da sistem odkrivanja sumljivih transakcij še vedno temelji zlasti na preprečevanju pranja denarja z virtualnimi valutami na točkah menjave virtualne valute v tradicionalne valute, ki ga zaznajo predvsem poslovne banke (povezava s točko 2.1.3 tega poročila). Zavezanci s področja virtualnih valut pa niso zadostno integrirani v sistem odkrivanja sumljivih transakcij, saj v njem za zdaj še ne sodelujejo. Naloge zavezancev s področja virtualnih valut so po naši oceni določene tako, da bi z njihovim sistematičnim izvajanjem bilo mogoče zaznati pranje denarja, zlasti ob rednem sodelovanju z uradom in rednem usposabljanju zavezancev za odkrivanje tveganj z analitičnimi metodami.

---

### **Priporočilo**

Ministrstvu priporočamo, naj sprejme ukrepe za večjo integracijo zavezancev s področja virtualnih valut v sistem odkrivanja sumljivih transakcij, in sicer bodisi prek nadzora bodisi z informiranjem, pripravo smernic, izobraževanju in podobno. S tem bi ministrstvo po naši oceni prispevalo k vzpostavitvi bolj učinkovitega sistema preprečevanja pranja denarja.

---

#### *Pojasnilo urada*

*Urad je z zavezanci s področja virtualnih valut izvedel vrsto sestankov, predvsem v letu 2018. V okviru teh sestankov je bilo posameznim udeležencem pojasnjeno, katere so njihove obveznosti po ZPPDFT-1, kar je predstavljalo izjemno individualen pristop k ozaveščanju in usposabljanju te kategorije zavezancev.*

Obstoječ sistem preprečevanja pranja denarja je bil vzpostavljen za potrebe preprečevanja pranja denarja prek poslovnih bank in v veliki meri temelji na splošnem zaupanju do poslovnih bank. To pa je osnovano na dejstvu, da je za finančne institucije že na splošno vzpostavljen visok standard pogojev za ustanovitev, poslovanje in nadzor nad njihovim poslovanjem<sup>57</sup>. Po drugi strani pa za menjalnice oziroma borze virtualnih valut, ponudnike elektronskih denarnic, družbe za rudarjenje ter za izvajanje začetne ponudbe kriptozetonov slovenski predpisi trenutno ne določajo nobenih posebnih pogojev za ustanovitev in delovanje.

Navedeno po naši oceni ni ustrezno, saj gre pri zavezancih s področja virtualnih valut za dejavnost, sorodno bankam in menjalnicam. Ti subjekti pa imajo lahko v hrambi večjo količino premoženja posameznikov, in jim je zaupana naloga opravljanja nadzora nad transakcijami, pri katerih obstaja povečano tveganje za pranje denarja.

---

### **Priporočilo**

Ministrstvu priporočamo, da preuči ali bi dejavnost zavezancev s področja virtualnih valut morala biti regulirana na podoben način, kot je regulirana dejavnost klasičnih finančnih institucij in sicer tako, da bi morali zavezanci s področja virtualnih valut pridobiti dovoljenje za opravljanje dejavnosti, ki bi jim ga lahko potem tudi umaknili v primeru hujših kršitev obveznosti zakonodaje s področja pranja denarja.

---

<sup>57</sup> Na primer Zakon o bančništvu (Uradni list RS, št. 25/15, 41/17).



Ob tem pa bi po naši oceni morali vzpostaviti tudi sistem za zaznavanje neregistriranih dejavnosti ter določiti tudi ustrezne sankcije tako za ponudnike, ki se ne registrirajo, kot za uporabnike neregistriranih sistemov. S tem bi po eni strani povečali pritisk na zavezance s področja virtualnih valut, po drugi strani pa bi tudi olajšali poslovanje tistim zavezancem s področja virtualnih valut, ki izvajajo ukrepe v skladu s pravnimi podlagami. Pri tem pa je potrebno poudariti, da se z izvajanjem ukrepov tveganje za izvedbo pranja denarja sicer zmanjšuje, ni pa ga mogoče v celoti preprečiti.

### 2.1.3 Vloga urada v fazi zaznavanja neobičajnih in sumljivih transakcij

Urad ne spremlja in analizira poslovanja in transakcij na računih fizičnih ali pravnih oseb, temveč deluje izključno na podlagi prijav zavezancev. Vendar pa so za spremljanje transakcij posameznih pravnih ali fizičnih oseb v skladu z zakonodajo lahko pristojni drugi preiskovalni organi oziroma organi pregona, s katerimi urad sodeluje. Poleg tega daje ZPPDFT-1 uradu tudi pooblastilo, da samodejno prične z zbiranjem podatkov, če pri svojem delu zazna sumljivo transakcijo.

#### *Pojasnilo urada*

*V obdobju, na katero se nanaša revizija, je urad glede sumljivih transakcij z virtualnimi valutami prejel 30 prijav s strani drugih zavezancev (zlasti bank). Od tega je v obdobju, na katero se nanaša revizija, obravnavo 18 prijav že zaključil, in sicer tako, da je v 17 primerih tudi sam potrdil sum storitve kaznivega dejanja in posredoval ugotovitve pristojnim organom.*

*V obdobju, na katero se nanaša revizija, urad ni prejel nobenih prijav ali drugih informacij s strani zavezancev s področja virtualnih valut, čeprav sta se v informativni sistem urada<sup>58</sup> prijavili dve pravni osebi, katerih dejavnost je povezana z virtualnimi valutami. Je pa urad prejel 11 prijav od zavezancev s področja virtualnih valut s sedežem v tujini. Pri tem je v enem primeru ugotovil razloge za sum storitve kaznivega dejanja pranja denarja in posredoval ugotovitve pristojnim organom.*

K usposobljenosti zaznavanja neobičajnih in sumljivih transakcij urad pripomore z izobraževanji in pojasnili zavezancem ter prek nadzora. Urad izvaja usposabljanja za zavezance glede izvajanja določb ZPPDFT-1, ki se nanašajo na preprečevanje in odkrivanje pranja denarja.

Zaposleni na uradu so v obdobju, na katero se nanaša revizija, kot predavatelji sodelovali na sedmih izobraževanjih, ki so večinoma potekala v letu 2016 in začetku leta 2017. Proti koncu leta 2017 in v letu 2018, ko je na področju virtualnih valut prišlo do precejšnjih sprememb, pa je bilo izvedeno le eno izobraževanje v organizaciji Združenja družb za upravljanje investicijskih skladov – GIZ. Na izobraževanjih je urad predstavljal predvsem novosti ZPPDFT-1 in tipologije pranja denarja. Ugotovili smo, da se nobeno izmed izobraževanj ni nanašalo neposredno na virtualne valute. Prav tako nobeno izobraževanje ni bilo namenjeno zgolj zavezancem s področja virtualnih valut. Vendar pa je urad pojasnil, da je v sklopu izobraževanj za zavezance predstavljal tudi tipologijo virtualnih finančnih storitev in produktov.

#### *Pojasnilo urada*

*Urad izobraževanja v večini izvaja na povabilo. S strani zavezancev s področja virtualnih valut interes za izobraževanja še ni bil izražen. S tem povezana vprašanja je urad z zavezanci reševal na sestankih, ki so potekali v prostorih urada.*

<sup>58</sup> Za potrebe elektronskega sporočanja podatkov zavezanci opravijo predhodno registracijo pri uradu [URL: [http://www.uppd.gov.si/si/zakonodaja\\_in\\_dokumenti/obrazci/sporocanje\\_podatkov\\_obrazec/](http://www.uppd.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/obrazci/sporocanje_podatkov_obrazec/)], 26. 3. 2019.

Pomembna spodbuda zavezancem s področja virtualnih valut k izvajanju ukrepov preprečevanja pranja denarja je tudi izvajanje ukrepov poznavanja stranke s strani poslovnih bank. Urad je že v letu 2014 izdal obvestilo za zavezance<sup>59</sup>, v katerem je vsem zavezancem, ki se pri svojem delu srečujejo z virtualno valuto, svetoval, da so pri transakcijah, povezanih z njo, še posebej pozorni.

Urad je aprila 2018 izdal tudi usmeritve za preprečevanje pranja denarja v zvezi z ugotavljanjem izvora sredstev pri trgovanju z virtualnimi valutami<sup>60</sup> (v nadaljevanju: usmeritve), ki se po naši oceni po vsebini nanašajo zlasti na poslovne banke, pri katerih imajo fizične in pravne osebe, ki se ukvarjajo z virtualnimi valutami, odprte transakcijske račune. V usmeritvah je urad zavezancem predlagal, naj pri ugotavljanju izvora sredstev strank, ki navedejo, da so do njih prišli s trgovanjem z virtualnimi valutami, pridobijo dokumentacijo o vplačilih in izplačilih na menjalne platforme, o transakcijah na menjalnih platformah ter prenosih sredstev v/iz elektronskih denarnic. Ob tem je urad zavezancem pojasnil, da vse platforme in elektronske denarnice omogočajo kronološki izpis prenosov sredstev. Urad je v usmeritvah zavezance opozoril še na posebnosti trgovanja z virtualnimi valutami<sup>61</sup> in na posebnosti, na katere je treba biti pozoren pri zaznavanju neobičajnih in sumljivih transakcij z virtualnimi valutami<sup>62</sup>. Urad je v usmeritvah pojasnil, da je poslovanje z virtualnimi valutami bolj izpostavljeno tveganju zlorabe za pranje denarja, zato je zavezancem predlagal, da težave s pridobivanjem dokumentacije, zlasti ob prisotnosti drugih indikatorjev, upoštevajo kot indikatorje za sporočanje sumljivih transakcij. Po mnenju urada naj bi tako zbrana dokumentacija zavezancu morala omogočiti, da ugotovi okvirno višino sredstev, s katerimi je stranka razpolagala na začetku trgovanja z virtualnimi valutami, kakor tudi oceno dobička, ki ga je stranka dosegla pri trgovanju z virtualnimi valutami.

Zaradi tovrstnih opozoril urada o tveganosti virtualnih valut so postale poslovne banke po navedbah predstavnikov blockchain industrije previdnejše pri poslovanju s pravnimi osebami, ki poslujejo z virtualnimi valutami in od njih zahtevajo izkazovanje skladnosti poslovanja z ZPPDFT-1. Tako poslovne banke s svojim poslovanjem posredno spodbujajo zavezance s področja virtualnih valut k izvajanju ukrepov preprečevanja pranja denarja.

Ugotovili smo, da je skrb za spremljanje poslovanja subjektov, ki poslujejo z virtualnimi valutami, z vidika preprečevanja pranja denarja v največji meri v rokah poslovnih bank, pri katerih imajo ti subjekti odprte račune, na katere se nakazujejo sredstva v tradicionalnih valutah iz menjalnic virtualnih valut. Gre torej za sistem spremljanja na tako imenovanih vstopno-izstopnih točkah, ko se sredstva z računov v tradicionalni valuti nakažejo za nakup virtualnih valut oziroma ko se sredstva od prodaje virtualnih valut nakažejo nazaj na račune v tradicionalnih valutah.

Na podlagi dokumentacije urada smo potrdili, da se zlasti poslovne banke kot zavezanci zavedajo tveganj, ki jih prinaša poslovanje s subjekti, ki poslujejo z virtualnimi valutami. Ocenjujemo tudi, da je ustrezno, da sistem zaznavanja neobičajnih in sumljivih transakcij temelji na zavezancih, pri katerih imajo fizične in

---

<sup>59</sup> [URL: [http://www.uppd.gov.si/fileadmin/uppd.gov.si/pageuploads/dokumenti/Bitcoin\\_obvestilo.pdf](http://www.uppd.gov.si/fileadmin/uppd.gov.si/pageuploads/dokumenti/Bitcoin_obvestilo.pdf)], 26. 3. 2019.

<sup>60</sup> [URL: [http://www.uppd.gov.si/fileadmin/uppd.gov.si/pageuploads/mnenjaZPPDFT/usmeritve\\_virtualne\\_valute\\_izvor\\_sredstev\\_objava\\_10.04.2018.docx.pdf](http://www.uppd.gov.si/fileadmin/uppd.gov.si/pageuploads/mnenjaZPPDFT/usmeritve_virtualne_valute_izvor_sredstev_objava_10.04.2018.docx.pdf)], 26. 3. 2019.

<sup>61</sup> Zlasti na možnost pridobitve virtualnih valut z rudarjenjem, s prodajo blaga in storitev in z začetno ponudbo kriptožetonov.

<sup>62</sup> Pridobitev podatkov o količini in obdobju pridobitve virtualnih valut, ujemanje naziva izplačevalca in ujemanje prilivov z nazivom računa prejemnika.

pravne osebe odprte transakcijske račune, saj imajo neposreden stik s strankami in imajo zato možnost boljšega pregleda nad poslovanjem stranke, kot če bi pregled nad poslovanjem stranke izvajali državni organi. Vendar po naši oceni tak sistem ne zajame vseh transakcij, saj velik del poslovanja z virtualnimi valutami, zlasti pri transakcijah, kjer ne pride do menjave v tradicionalne valute, ne poteka prek poslovnih bank. Obstaja tudi tveganje, da prekinitev poslovanja s posamezno stranko ni v interesu poslovne banke, tudi ko stranka ne more v celoti pojasniti svojega poslovanja z virtualnimi valutami. Imajo pa nadzorni organi pristojnost, da zavezancem, za katere ugotovijo, da ukrepov ne izvajajo oziroma da ne prekinejo poslovnega razmerja s stranko, ki ne pojasni poslovanja, odredijo izvedbo določenih ukrepov in naložijo prekrškovne sankcije. Delovanje sistema je zato po naši oceni odvisno tudi od tega, kako resno tveganje za zavezance s področja virtualnih valut predstavlja nadzor s strani nadzornih organov in v kolikšni meri se ti zavezanci zavedajo negativnih posledic potencialnih sankcij.

### 2.1.4 Nadzor nad zavezanci

Nadzor nad izpolnjevanjem obveznosti zavezancev izvajajo različni primarni nadzorni organi, ki so določeni glede na vrsto zavezanca, urad pa opravlja nadzore kot sekundarni nadzorni organ<sup>63</sup>.

Pri nadzoru nad zavezanci iz 4. člena ZPPDFT-1 se uporabi pristop, ki temelji na tveganjih pranja denarja in financiranja terorizma. Nadzorni organi pri načrtovanju pogostosti, obsega in intenzivnosti ter izvajanju nadzora upoštevajo predvsem podatke o ugotovljenih tveganjih za pranje denarja<sup>64</sup>. O izvedenih nadzorih primarni nadzorni organi obveščajo urad. Kljub temu da je bilo poslovanje z virtualnimi valutami pripoznano kot področje s povečanim tveganjem za pranje denarja, pa v obdobju, na katero se nanaša revizija, urad še ni prejel informacije od primarnih nadzornih organov o morebitnih izvedenih nadzorih, prav tako pa tudi urad še ni pričel z izvajanjem nadzorov kot sekundarni nadzorni organ.

#### *Pojasnilo urada*

*Pristojnost izvajanja nadzorov nad zavezanci s področja virtualnih valut ima urad šele od 19. 11. 2016. Zaradi šibke kadrovske zasedenosti, ki je posledica dejstva, da navedeni sektor opravlja tudi vrsto drugih nalog, je urad januarja 2017 pristopil k izvedbi razpisov za zasedbo dveh delovnih mest. Zadnja zaposlitev je bila realizirana septembra 2017, kar je bistveno vplivalo na možnosti izvajanja nadzorov. Urad inšpekcijska pooblastila izvaja glede na kadrovske možnosti tako, da pri tem upošteva stanje, številčnost in pomen posameznega segmenta zavezancev, njihov vpliv na tveganje za pranje denarja v finančnem sistemu Republike Slovenije ter dejstvo, ali je za njih določen primarni nadzorni organ. Skladno s sprejetimi strateškimi usmeritvami je urad načrtoval samostojne inšpekcijske nadzore predvsem pri tistih zavezancih, ki svojega primarnega nadzornega organa nimajo. Urad nima na voljo niti informacij o zavezancih, ker niso registrirani, niti nacionalnih ali mednarodnih informacij o transakcijah z virtualnimi valutami, niti orodij za analizo transakcij, ki so evidentirane na verigi blokov.*

- 
- <sup>63</sup> Delitev nadzorstvenih pristojnosti med primarnimi nadzornimi organi in uradom kot sekundarnim nadzornim organom iz besedila zakona ni eksplicitno razvidna, to je razvidno iz obrazložitve predloga ZPPDFT-1 [URL: <http://vrs-3.vlada.si/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/71d4985ffda5de89c12572c3003716c4/aa2d07afb2783194c1257fe20048ecfc?OpenDocument>], 26. 3. 2019.
- <sup>64</sup> Podatke o ugotovljenih tveganjih za pranje denarja iz nacionalne ocene tveganja, podatke o specifičnih nacionalnih in mednarodnih tveganjih, povezanih s strankami, produkti in storitvami, podatke o tveganju posameznih zavezancev in druge razpoložljive podatke in pomembne dogodke ali spremembe v zvezi z upravljanjem in vodenjem zavezanca ter spremembo dejavnosti.

Ugotovili smo, da imajo v zvezi z nadzorom nad zavezanci določene težave tudi primarni nadzorni organi, ki izpostavljajo zlasti odsotnost splošne regulacije tega področja in registracije ali licenciranja subjektov, ki delujejo na tem področju, ter premalo natančno definicijo zavezancev tako glede na opis dejavnosti (povezava s točko 2.1.1 tega poročila) kot glede določitve pristojne države pri teh subjektih. Prvo težavo v določeni meri že naslavlja peta AML direktiva, na podlagi katere naj bi države članice uvedle registracijo podjetij, ki naj bi bila vzpostavljena do 10. 1. 2020.

---

### **Priporočilo**

Ministrstvu priporočamo, da z namenom jasnih pristojnosti nadzornih organov natančneje opredeli zavezance, ki niso vključeni v peto AML direktivo (povezava s točko 2.1.1 tega poročila).

---

Ker subjekti, ki se ukvarjajo z virtualnimi valutami, večino poslovanja opravijo prek spleta, njihovo poslovanje pa se lahko nahaja v različnih državah, je pri teh subjektih tudi težje določiti, pravo katere države se uporablja oziroma katera država je pristojna za nadzor. ZPPDFT-1 pri zavezancih s področja virtualnih valut ne navaja meril za presojo, kdo so zavezanci glede na kraj opravljanja dejavnosti, oziroma meril za presojo, kje se opravlja dejavnost, če je poslovanje na več lokacijah in deluje prek spleta.

#### *Pojasnilo urada*

*Nesporno so zavezanci vsaj podjetja, ki imajo v Republiki Sloveniji sedež ali poslovalnico. Za podjetja, ki delujejo prek spleta, bi se pristojna država ugotavljala naknadno, vendar kriteriji še niso določeni. Pri določitvi, ali je podjetje zavezano za izvajanje ukrepov po ZPPDFT-1, je ključno upoštevati, ali je registrirano v Republiki Sloveniji. Dodatno pa je treba pri podjetjih, ki so registrirana v tujini, upoštevati, ali so ciljno prisotni na trgu Republike Slovenije ter usmerjeni v pridobivanje strank s trga Republike Slovenije. Urad meni, da je pri določitvi krajevne pristojnosti treba izhajati iz dejstva, če poslovni subjekt opravlja storitve na območju Republike Slovenije, mora spoštovati pravne podlage Republike Slovenije na področju preprečevanja pranja denarja.*

---

### **Priporočilo**

Ministrstvu priporočamo, naj tako zaradi pravne varnosti zavezancev kot zaradi možnosti za nadzor, s predpisi ali z ustreznimi pojasnili, opredeli temeljna merila za presojo, ali neko podjetje, ki opravlja dejavnost prek spleta, opravlja dejavnost v Republiki Sloveniji in ga zato zavezuje ZPPDFT-1. Čeprav bodo po implementaciji pete AML direktive na podoben način zavezani vsi subjekti s sedežem v EU, bo od določitve pristojnosti države še vedno odvisno, kateri organi so pristojni za nadzor in katero pravo se pri tem uporablja.

---

Ocenjujemo, da se naloge med posameznimi nadzornimi organi ne podvajajo, saj zakon določa, kateri zavezanci spadajo v pristojnost katerega primarnega nadzornega organa, urad pa izvaja nadzor kot sekundarni nadzorni organ.

---

### **Priporočilo**

Ministrstvu priporočamo, naj za potrebe usklajenega in s tveganji sorazmernega nadzora nad zavezanci vzpostavi tudi sistematično spremljanje področja, tako da bo imelo (oziroma da bodo imeli njegovi organi v sestavi) pregled nad zavezanci s področja virtualnih valut in vsaj osnovne statistične podatke o poslovanju z virtualnimi valutami pri zavezancih s področja virtualnih valut.

---

## 2.2 Analiza sumljivih transakcij s strani urada

Urad je osrednji nacionalni organ, pristojen za sprejemanje in analiziranje sporočil o sumljivih transakcijah ter drugih podatkov, informacij in dokumentacije o morebitnem pranju denarja, povezanih predhodnih kaznivih dejanjih, ki jih pridobi v skladu z določbami ZPPDFT-1 in drugih zakonov ali neposredno uporabljivih predpisov EU, ter za posredovanje rezultatov svojih analiz pristojnim organom.

Čeprav ZPPDFT-1 omenja zgolj sporočilo o sumljivi transakciji, je urad pojasnil, da obstajata dva tipa prijav. V določenih primerih gre za prijavo posamezne sumljive transakcije (kot enkratnega dejanja), v večini primerov pa gre za prijavo sumljivega poslovanja (v smislu dalj časa trajajočega sumljivega poslovanja), vendar v skladu z zakonom v poročilu govorimo zgolj o sumljivih transakcijah, pri čemer je s tem mišljeno tako sumljivo poslovanje kot tudi posamezne sumljive transakcije.

Kadar urad prejme prijavo, da za določeno osebo ali skupino oseb obstaja sum, da je njihovo poslovanje sumljivo v smislu pranja denarja, urad lahko med drugim pridobi naslednje podatke:

- podatke o vseh računih, vlogah, sefih in drugih poslovnih razmerjih, ki jih ima ali jih je imela določena oseba sklenjene pri določeni banki;
- podatke o otvoritvi računa, iz katerih so razvidni pooblaščenji podpisniki na računih;
- knjigovodske kartice prometa na računih za določeno obdobje, iz katerih so razvidni datum, znesek, valuta, namen transakcije ter vsi podatki o nalogodajalcih in prejemnikih.

Urad ob tem preveri tudi lastno evidenco o gotovinskih transakcijah, ki jih uradu sporočajo zavezanci, evidenco o vnosih oziroma iznosih gotovine pri vstopih in izstopih v EU ter ostale evidence, do katerih ima dostop.

V okviru analitične funkcije urad na podlagi podatkov, informacij in dokumentacije, ki jih prejme, opravlja:

- operativne analize, ki so osredotočene na analiziranje sporočil o sumljivih transakcijah, osebah, premoženju ali sredstvih ter drugih obvestil, podatkov in informacij, da presodi, ali so v zvezi z neko transakcijo, osebo, premoženjem ali sredstvi podani razlogi za sum storitve kaznivega dejanja pranja denarja, predhodnih kaznivih dejanj ali kaznivega dejanja financiranja terorizma;
- strateške analize, ki so osredotočene na ugotavljanje tipologij in trendov v zvezi s pranjem denarja.

Urad lahko na podlagi opravljenih analiz in pod pogoji, določenimi v ZPPDFT-1, v primeru, da so podani razlogi za sum storitve kaznivega dejanja med drugim:

- zahteva predložitev podatkov o sumljivih transakcijah, osebah, premoženju ali sredstvih od zavezancev;
- zahteva predložitev podatkov o sumljivih transakcijah, osebah, premoženju ali sredstvih od odvetnikov ali notarjev, državnih organov ter drugih oseb javnega in zasebnega prava;
- začasno, za največ tri delovne dni, od zavezanca zahteva ustavitev transakcije;
- od zavezanca pisno zahteva, da tekoče spremlja finančno poslovanje osebe, v zvezi s katero obstajajo razlogi za sum storitve kaznivih dejanj.

Med obravnavo sumljivih transakcij urad sodeluje z več organi na nacionalni in mednarodni ravni. Ves čas postopka obravnave posamezne sumljive transakcije sodeluje s policijo in jo obvešča o vseh morebitnih dodatnih informacijah, pomembnih za delo policije, hkrati pa tudi policija obvešča urad o vseh sumih

pranja denarja. Urad sodeluje tudi s FURS, ki ji posreduje tudi morebitne informacije glede suma davčne utaje oziroma druge oblike izogibanja plačil davkov.

Urad je v obdobju, na katero se nanaša revizija, v zvezi s sumljivimi transakcijami, ki se nanašajo na virtualne valute, pristojnim organom posredoval 18 primerov<sup>65</sup>, pri katerih je presodil, da so podani razlogi za sum storitve kaznivega dejanja. Urad v tem obdobju še ni izdal nobene odredbe za tekoče spremljanje finančnega poslovanja nobenemu zavezancu s področja virtualnih valut. Prav tako urad v obdobju, na katero se nanaša revizija, še ni imel primera, da bi zahtevo za posredovanje podatkov izdal zavezancem s področja virtualnih valut. Urad je na podlagi zaznanega sumljivega poslovanja z virtualnimi valutami od poslovne banke zahteval ustavitev transakcij na računu v tradicionalnih valutah. Statistiko analize sumljivih transakcij pri uradu prikazujemo v tabeli 2.

Tabela 2: Statistika analize sumljivih transakcij pri uradu v obdobju, na katero se nanaša revizija

	Prejete prijave	Zaključena obravnava pri uradu	Podani razlogi za sum/posredovanje pristojnim organom
Zavezanci s področja virtualnih valut	0	/	/
Drugi zavezanci	30	18	17
Prijave iz tujine	11	/	1
<b>Skupaj</b>	<b>41</b>	<b>18</b>	<b>18</b>

Vir: podatki urada.

Na mednarodni ravni urad operativno sodeluje predvsem s predstavniki finančno-obveščevalnih služb iz drugih držav. V ta namen je urad vključen tudi v Financial Intelligence Unit – FIU, platformo<sup>66</sup>, ki deluje kot operativni forum, kjer potekajo sestanki na delovni ravni, za izmenjavo izkušenj in praktičnih rešitev.

Urad je v obdobju, na katero se nanaša revizija, s tujimi finančno-obveščevalnimi službami iz 16 različnih držav izmenjeval podatke v 14 primerih sumljivih transakcij s področja virtualnih valut. Od tega je bil v 10 primerih pobudnik izmenjave podatkov urad.

Za namene mednarodnega sodelovanja urad uporablja tudi rešitev FIU.net<sup>67</sup>, ki je namenjena samo državam evropske skupnosti, ter Egmont Secure web<sup>68</sup>, ki je namenjena izmenjavi informacij.

#### Pojasnilo urada

*Na navedenih portalih podatkov, povezanih z virtualnimi valutami, praktično ni.*

<sup>65</sup> En primer na podlagi prijave iz tujine in 17 primerov na podlagi prijave drugih zavezancev (povezava s točko 2.1.3 tega poročila).

<sup>66</sup> [URL: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3251>], 26. 3. 2019.

<sup>67</sup> [URL: <https://www.europol.europa.eu/about-europol/financial-intelligence-units-fiu-net>], 26. 3. 2019.

<sup>68</sup> [URL: <https://egmontgroup.org/en/content/membership>], 26. 3. 2019.

Na podlagi dokumentacije, pregledane na uradu oziroma posredovane s strani urada, smo ugotovili, da urad po potrebi izda odredbo o začasni ustavitvi sumljive transakcije oziroma transakcij na določenem bančnem računu, tudi ko so sumljive transakcije izvršene z uporabo virtualnih valut. Vendar pa je ustavitev transakcije možna le za tri delovne dni, kar pa je po pojasnilih urada relativno malo časa za to, da stvari dokažejo do takšne mere, da preiskovalni sodnik odredi nadaljnjo zamrznitev transakcij. Iz dokumentacije pa ni razvidno, da bi urad odredbo o začasni ustavitvi sumljive transakcije kdaj naslovil na zavezance s področja virtualnih valut.

Ocenjujemo, da so naloge in pristojnosti v ZPPDFT-1 določene tako, da v primeru posamezne sumljive transakcije omogočajo pravočasno ukrepanje pristojnih organov, če ni drugih ovir, saj je v primeru potrebe po ustavitvi sumljive transakcije tridnevni rok za predajo zadeve sodišču relativno kratek. Obravnava posameznih primerov traja sicer različno dolgo, vendar večjih zamud nismo zaznali.

Na podlagi predstavitve primerov na uradu smo tudi potrdili, da urad ažurno sodeluje s policijo, pri čemer komunikacija poteka dvosmerno, prav tako pa urad po potrebi obvešča tudi druge organe. Predstavniki urada so tudi navedli, da se njihovi zaposleni redno izobražujejo o pojavih novih metod in tehnik pranja denarja tudi z uporabo virtualnih valut.

Na podlagi pregledanih primerov obravnave sumljivih transakcij s strani urada ocenjujemo, da so pristojnosti urada, ko enkrat prejme prijavo, ustrezne in lahko prispevajo k preprečitvi sumljivih transakcij s tradicionalnimi valutami tudi, kadar so te posledica sumljivih transakcij z virtualnimi valutami. Tveganja pa po naši oceni ostajajo predvsem glede tega, ali zavezanec zazna potrebo po prijavi sumljive transakcije uradu in na kakšen način lahko urad neaktivne zavezance spodbudi k izvrševanju ukrepov.

#### *Pojasnilo urada*

*Tveganje glede tega, ali zavezanec zazna potrebo po prijavi sumljive transakcije uradu, je splošno tveganje, ki obstaja pri vseh zavezancih. Z vidika izvajanja nalog v sistemu preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma si urad prizadeva z vsemi svojimi aktivnostmi pozitivno vplivati na raven ozaveščenosti zavezancev.*

Zaradi odsotnosti nadzora pri zavezancih na področju virtualnih valut v reviziji nismo mogli potrditi, ali so naloge in pristojnosti določene tako, da omogočajo pravočasno ukrepanje pristojnih organov tudi v primeru sumljivih transakcij, izvedenih zgolj z virtualnimi valutami (ko ne pride do menjave za tradicionalne valute).

## 2.3 Prilagojenost sistema spletnemu poslovanju

Točna identifikacija in preverjanje podatkov fizičnih in pravnih oseb, ki so naročniki transakcije, sta za boj proti pranju denarja bistvenega pomena. Pri tem pa izvajanje ukrepov poznavanja stranke za zavezance in njihove stranke predstavlja precejšnje časovno in stroškovno breme<sup>69</sup> in lahko vpliva na konkurenčnost zavezancev na trgu v primerjavi s podjetji s sedežem v državah z manj strogo zakonodajo s področja preprečevanja pranja denarja. Možno rešitev te težave prinaša tehnološki napredek, ki že omogoča varno identifikacijo na daljavo ali elektronsko identifikacijo.

<sup>69</sup> Thomson Reuters: 2016 Know-your-customer KYC Independent survey infographic, [URL: <https://risk.thomsonreuters.com/content/dam/openweb/documents/pdf/risk/infographic/2016-know-your-customer-KYC-Independent-survey-infographic-updated.pdf>], 26. 3. 2019.

Poleg identifikacije stranke z vpogledom v uradni dokument stranke v njeni osebni navzočnosti ZPPDFT-1 trenutno omogoča dve možnosti identifikacije stranke na daljavo, in sicer z uporabo sredstev elektronske identifikacije ali z uporabo videoelektronske identifikacije.

### 2.3.1 Preverjanje istovetnosti strank z uporabo sredstva elektronske identifikacije

Za potrebe zlasti čezmejne elektronske identifikacije je bila že leta 2014 sprejeta evropska uredba o elektronski identifikaciji in storitvah zaupanja za elektronske transakcije na notranjem trgu<sup>70</sup> (v nadaljevanju: uredba eIDAS). Peta AML direktiva zato tudi za namene preprečevanja pranja denarja dopušča uporabo shem elektronske identifikacije, ki jih prihlasijo države članice.

Tudi ZPPDFT-1 določa, da lahko zavezanec ugotovi in preveri istovetnost stranke tudi na podlagi sredstva elektronske identifikacije (kot ga opredeljuje uredba eIDAS), če je bila stranka ob izdaji sredstva elektronske identifikacije osebno navzoča, ne glede na to, ali ima izdajatelj sredstva elektronske identifikacije sedež v Republiki Sloveniji ali v tujini.

Ocenjujemo, da je sistem izvajanja pregleda stranke z uporabo elektronske identifikacije lahko ustrezen za identifikacijo stranke, vendar pa je vprašljiva izvedljivost takšne identifikacije na mednarodnem trgu, saj niti na ravni EU vse države še nimajo vzpostavljenih ustreznih shem elektronske identifikacije<sup>71</sup>.

### 2.3.2 Preverjanje istovetnosti strank z uporabo videoelektronske identifikacije

ZPPDFT-1 določa, da sme zavezanec za stranko, ki je polnoletna fizična oseba, ugotoviti in preveriti njeno istovetnost tudi brez njene osebne navzočnosti z uporabo videoelektronske identifikacije, če so izpolnjeni za to določeni pogoji. Istovetnost stranke je v tem primeru treba potrditi z dokumentom, ki je opremljen z biometrično fotografijo. Maja 2018 je ministrica za finance sprejela tudi Pravilnik o tehničnih pogojih, ki jih morajo izpolnjevati videoelektronska identifikacijska sredstva<sup>72</sup> (v nadaljevanju: pravilnik o videoelektronski identifikaciji).

Ugotovili smo, da ZPPDFT-1 in pravilnik o videoelektronski identifikaciji omogočata napredne tehnike elektronske identifikacije, ki so primerljive z naprednimi državami na tem področju<sup>73</sup>. Pravilnik o videoelektronski identifikaciji tudi zelo natančno določa postopek elektronske identifikacije vključno z vprašanji varstva osebnih podatkov, usposobljenosti izvajalca in načinom preverjanja identitete.

<sup>70</sup> Uredba (EU) št. 910/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. julija 2014 o elektronski identifikaciji in storitvah zaupanja za elektronske transakcije na notranjem trgu in o razveljavitvi Direktive 1999/93/ES (UL L, št. 257 z dne 28. 8. 2014).

<sup>71</sup> [URL: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d6dd5cf8-e25c-11e8-b690-01aa75ed71a1>], 26. 3. 2019.

<sup>72</sup> Uradni list RS, št. 32/18.

<sup>73</sup> Pravilnik o videoelektronski identifikaciji je skoraj v celoti enak nemškemu dokumentu Zahteve za uporabo postopkov video identifikacije (Requirements for the use of video identification procedures - Reference: Circular 1/2014, item III of 5 March 2014), [URL: [https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Rundschreiben/2017/rs\\_1703\\_gw\\_videoi dent\\_en.html](https://www.bafin.de/SharedDocs/Veroeffentlichungen/EN/Rundschreiben/2017/rs_1703_gw_videoi dent_en.html)], 26. 3. 2019.



Vendar pa ZPPDFT-1 dovoljuje uporabo videoelektronske identifikacije le pod pogojem, da v zvezi s produkti ali storitvami, za katere se bo izvedla videoelektronska identifikacija stranke, ni ugotovljeno povečano tveganje za pranje denarja. Hkrati pa pravilnik o tveganjih, ki ga morajo zavezanci upoštevati pri določitvi povečanega tveganja, določa, da morajo zavezanci med drugim kot dejavnike povečanega tveganja upoštevati na primer produkte ali transakcije, ki bi lahko spodbujali anonimnost, poslovna razmerja ali transakcije brez navzočnosti stranke ter nove produkte ali nove poslovne prakse vključno z uporabo novih ali razvijajočih se tehnologij. Posledično bi to v primeru strogega tolmačenja navedenih določb lahko pomenilo, da videoelektronska identifikacija za zavezance s področja virtualnih valut dejansko ni dovoljena.

#### *Pojasnilo urada*

*Ne glede na splošne ugotovitve v zvezi s tveganjem v primeru virtualnih valut, po mnenju urada ni mogoče avtomatično uvrstiti vse produkte, vezane na virtualne valute, med produkte s povečanim tveganjem, saj je treba pri posameznem produktu oziroma storitvi ugotoviti vse dejavnike, ki vplivajo na stopnjo tveganja. Hkrati je treba upoštevati konkretni poslovni model, ki vključuje na primer tudi pogoje poslovanja, s katerimi je to tveganje zmanjšano.*

Vlada je 30. 5. 2018 sprejela Akcijski načrt za pripravo podlag za pospešeno implementacijo uporabe tehnologije veriženja blokov (blockchain tehnologij) in oblikovanje ustreznega okolja za pospešeno regulacijo kriptovalut na relevantnih regulatornih področjih<sup>74</sup> (v nadaljevanju: akcijski načrt blockchain), v katerem je obrazložila, da bo za namene harmonizacije slovenskega pravnega reda s peto AML direktivo predlagala spremembo ZPPDFT-1. Ob tem pa je vlada še predlagala, da regulator izda pojasnilo, s katerim bo v poenostavljeni obliki omogočil virtualno identifikacijo identitete strank za namen spodbujanja investicij v blockchain podjetja.

Ocenjujemo, da bi v primeru strogega tolmačenja predpisov in s tem prepovedi opravljanja pregleda stranke prek spleta pri zavezancih s področja virtualnih valut to lahko bistveno oviralo izvajanje osnovne dejavnosti teh zavezancev, saj bi se s tem precej zmanjšala mednarodna konkurenčnost podjetja. To še posebej velja ob dejstvu, da je videoelektronska identifikacija že omogočena v nekaterih drugih državah članicah EU. Prav tako bi bila po naši oceni manj uspešna začetna ponudba kriptožetonov, ki bi zahtevala osebno identifikacijo vlagateljev. Bistvo začetne ponudbe kriptožetonov je namreč v tem, da se kriptožetoni prodajajo na mednarodnem trgu, v večini primerov večjemu številu manjših vlagateljev, pri čemer pa je osebna identifikacija tako rekoč nemogoča.

Po naši oceni je prednost identifikacije s sredstvom elektronske identifikacije zlasti v tem, da se mora oseba ob izdaji sredstva elektronske identifikacije osebno identificirati, vendar pa je lahko trenutek izdaje sredstva elektronske identifikacije (in s tem osebne identifikacije) časovno precej oddaljen od trenutka uporabe sredstva elektronske identifikacije za transakcijo. Poleg tega izziv za zavezance predstavlja tudi preverjanje sredstev elektronske identifikacije, ki so bili izdani v tujini.

ZPPDFT-1 predvideva uporabo obeh sredstev identifikacije zgolj za identifikacijo stranke, ne pa tudi za ugotavljanje namena transakcije, saj je način ugotavljanja namena transakcije prepuščen izbiri posameznega zavezanca odvisno od njegovega načina poslovanja in ugotovljenih tveganj. Ne glede na to pa je po naši oceni prednost videoelektronske identifikacije tudi v tem, da kot tehnologija omogoča, da

<sup>74</sup> [URL: [http://84.39.218.201/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/eacf804bfc2c9aa7c125829c002500ac/\\$FILE/AN\\_Blockchain\\_P.pdf](http://84.39.218.201/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/eacf804bfc2c9aa7c125829c002500ac/$FILE/AN_Blockchain_P.pdf)], 26. 3. 2019.

ima predstavnik zavezanca neposredni kontakt z naročnikom transakcije v času izvedbe transakcije, zato lažje presodi navedbe stranke v zvezi z namenom transakcije in ima tako večjo možnost zaznati neobičajno oziroma sumljivo transakcijo. Vendar pa se naročnik transakcije v tem primeru niti enkrat ne identificira osebno oziroma ni navzoč osebno<sup>75</sup>, zato tak sistem identifikacije po oceni urada lahko pomeni večje tveganje za prevare. Vsem metodam, vključno z metodo osebne identifikacije (ko je oseba fizično prisotna), pa je skupno tveganje, da oseba, ki izvaja identifikacijo, ni dovolj izurjena, nima dovolj vhodnih podatkov, ne opazi sumljivega vedenja, oziroma da naročnik dovolj kvalitetno zakrije kaznivi namen transakcij.

Ob upoštevanju vladne namere spodbujanja blockchain industrije ocenjujemo, da bi lahko bilo tako za konkurenčnost podjetij kot tudi za učinkovitost preprečevanja pranja denarja ustrežnejše, če bi ministrstvo zavezancem pri izvajanju ukrepov omogočilo uporabo sodobnih tehnologij, hkrati pa zagotovilo, da se izvajanje teh ukrepov sistematično nadzira in v primeru identifikacije povečanih tveganj ustrezno ukrepa. Ocenjujemo tudi, da bi lahko manj strog sistem identifikacije na daljavo, ob upoštevanju tehnološkega napredka, ki omogoča relativno varno identifikacijo na daljavo, ugodno vplival tudi na konkurenčnost drugih zavezancev (na primer poslovnih bank).

---

### **Priporočilo**

Ministrstvu priporočamo, da natančneje opredeli, kdaj je uporaba videoelektronske identifikacije v primeru zavezancev s področja virtualnih valut dovoljena in kdaj ne, še posebej glede na dejstvo, da uporaba videoelektronske identifikacije, čeprav za to niso izpolnjeni pogoji, spada po ZPPDFT-1 med najtežje kršitve, Z ozirom na sprejete akcijske načrte vlade, ki jih v tej reviziji nismo presojali, ministrstvu tudi priporočamo, da ponovno prouči, ali so vsi pogoji, ki so zahtevani za izvedbo videoelektronske identifikacije, res potrebni za zagotovitev zadostne ravni preprečevanja pranja denarja, ter da po potrebi pripravi spremembe pravne podlage.

---

<sup>75</sup> Urad videoelektronske identifikacije ne šteje kot identifikacijo, pri kateri je stranka osebno navzoča.

### 3. DAVČNA OBRAVNAVA VIRTUALNIH VALUT

Pri presoji, ali je ministrstvo učinkovito pri urejanju sistema davčne obravnave virtualnih valut, smo preverili celovitost, ustreznost in učinkovitost vzpostavljenega sistema davčne obravnave virtualnih valut ter učinkovitost sistema spremljanja področja virtualnih valut in nadzora nad izpolnjevanjem davčnih obveznosti subjektov, ki poslujejo z virtualnimi valutami.

Sodila, ki smo jih uporabili pri presoji učinkovitosti davčne obravnave virtualnih valut, so bila:

- obveznosti davčnih zavezancev, ki izvajajo dejavnosti, povezane z virtualnimi valutami, so jasno in nedvoumno opredeljene in je obveznost za davčne zavezance predvidljiva; pri tem pa je omogočena enakopravna obravnavo davčnih zavezancev, ki izvajajo dejavnosti, povezane z virtualnimi valutami, glede na druge primerljive dejavnosti;
- pravila in postopki za ugotavljanje višine davčnih obveznosti vključno z računovodsko obravnavo dohodkov, povezanih z virtualnimi valutami, so jasno določena;
- organi nadzora imajo pregled nad obsegom dejavnosti in številom davčnih zavezancev;
- sistem je zastavljen tako, da učinkovito spodbuja k prijavi davčnih obveznosti ter sankcionira kršitelje.

#### 3.1 Davčni sistem

Ne glede na to, kakšno funkcijo v posameznem poslu ima virtualna valuta, ima poslovanje z virtualnimi valutami običajno davčne posledice. Ker na svetovni ravni še ni prišlo do poenotenja glede tega, v katero vrsto premoženja uvrstiti virtualne valute<sup>76</sup>, posamezne države težko opredelijo posle z virtualnimi valutami znotraj obstoječih davčnih predpisov. Poleg tega predstavljajo virtualne valute zaradi svojih lastnosti tudi veliko nevarnost kot sredstvo za izvajanje davčnih utaj.

Davčni sistem je pomemben element delovanja poslovnega okolja in kot tak vpliva na privlačnost posamezne države za investicije. Za investitorje so poleg višine davčne obremenitve pomembni predvsem učinkovitost davčne uprave, pravna gotovost, stabilnost, predvidljivost in preprostost<sup>77</sup> davčnega sistema. Vse to velja tudi za davčno obravnavo poslovanja z virtualnimi valutami in je morda celo zaradi relativno preproste selitve poslovanja v tujino še pomembnejše kot na drugih področjih. Vendar pa je pri virtualnih valutah zaradi njihovega nedavnega pojava in predvsem naglega povečanja obsega poslovanja z njimi ter tudi zaradi njihovega hitrega razvoja nekatere izmed naštetih karakteristik davčnega sistema težko uresničiti. Predvsem gre tu za pravno gotovost, stabilnost in predvidljivost.

<sup>76</sup> [URL: [https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-157-1391\\_crypto\\_advice.pdf](https://www.esma.europa.eu/sites/default/files/library/esma50-157-1391_crypto_advice.pdf)], 26. 3. 2019.

<sup>77</sup> Tax Policies in the European Union, 2016 Survey, Evropska komisija 2016, [URL: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/tax\\_policies\\_survey\\_2016.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/tax_policies_survey_2016.pdf)], 26. 3. 2019.

Te tri karakteristike so med seboj povezane, saj je njihov temelj vzpostavitev pravnega okvira in razrešitev v pravnih podlagah nedoločenih vsebin prek upravnih in sodnih postopkov oziroma z vzpostavijo enotne sodne prakse. To zaradi nedavnega pojava virtualnih valut niti v Republiki Sloveniji niti drugod za enkrat še ni bilo mogoče. Načeloma imajo države na voljo različne pristope k rešitvi te težave. Pravni okvir obdavčitve poslovanja z virtualnimi valutami je lahko opredeljen v posebnem predpisu, lahko se z določbami o poslovanju z virtualnimi valutami dopolnijo obstoječi predpisi, lahko pa se s pojasnili smiselno opredeli, kako je treba razlagati obdavčitev poslovanja z virtualnimi valutami glede na obstoječe predpise ob upoštevanju narave poslov.

### 3.1.1 Zakonodajni okvir davčne ureditve virtualnih valut v Republiki Sloveniji

Glede davčne obravnave poslovanja z virtualnimi valutami v Republiki Sloveniji posebni predpisi še niso bili sprejeti, vendar je ministrstvo z razlago obstoječe davčne zakonodaje poslovanje z virtualnimi valutami glede na naravo poslov smiselno vključilo v obstoječ pravni okvir. Za boljše razumevanje obdavčitve poslovanja z virtualnimi valutami je FURS v sodelovanju z ministrstvom v obdobju, na katero se nanaša revizija, pripravila in izdala več izdaj pojasnil glede davčnega obravnavanja poslovanja z virtualnimi valutami (v nadaljevanju: pojasnila FURS), v katerih je opredelila pravila obdavčevanja poslovanja z virtualnimi valutami z upoštevanjem Zakona o dohodnini<sup>78</sup> (v nadaljevanju: ZDoh-2) glede dohodnine, Zakona o davku na dodano vrednost<sup>79</sup> (v nadaljevanju: ZDDV-1) glede DDV, Zakona o davku od dohodkov pravnih oseb<sup>80</sup> (v nadaljevanju: ZDDPO-2) glede davka na dobiček, Zakona o davku na finančne storitve<sup>81</sup> (v nadaljevanju: ZDFS) glede davka na finančne storitve (v nadaljevanju: DFS) in Zakona o davčnem potrjevanju računov<sup>82</sup>.

Že pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, je FURS v letu 2013 objavila povzetek pojasnil ministrstva glede davčne obravnave poslovanja z virtualnimi valutami. V njem je podala navodila vsem davčnim uradom in zavezancem pojasnila, kako bo FURS obravnavala poslovanje z virtualnimi valutami po ZDoh-2 in ZDDPO-2 glede dohodkov, ki jih dosegajo fizične osebe, ter dohodkov, ki jih fizične osebe dosegajo v okviru opravljanja dejavnosti.

---

<sup>78</sup> Uradni list RS, št. 13/11-UPB7, 24/12, 30/12, 75/12, 94/12, 96/13, 50/14, 23/15, 55/15, 63/16, 69/17.

<sup>79</sup> Uradni list RS, št. 13/11-UPB3, 18/11, 78/11, 38/12, 83/12, 86/14, 90/15.

<sup>80</sup> Uradni list RS, št. 117/06, 56/08, 76/08, 5/09, 96/09, 43/10, 59/11, 24/12, 30/12, 94/12, 81/13, 50/14, 23/15, 82/15, 68/16, 69/17.

<sup>81</sup> Uradni list RS, št. 94/12, 90/14.

<sup>82</sup> Uradni list RS, št. 57/15, 69/17.

Prvo izdajo pojasnil FURS je FURS objavila 1. 5. 2017, zadnjo, četrto pa 14. 6. 2018<sup>83</sup>. FURS pojasnila FURS vseskozi dopolnjuje, tako da podrobneje opredeljuje pravila obdavčevanja poslovanja z virtualnimi valutami, poleg tega pa je tudi nekoliko razširila nabor poslov z virtualnimi valutami v primerjavi s prvimi pojasnili FURS. Ker ne gre za spremembe zakonodaje, pojasnila FURS po njenih navedbah veljajo tudi za nazaj<sup>84</sup>. Primerjavo med posameznimi izdajami pojasnil FURS glede na kategorije poslov z virtualnimi valutami prikazujemo na sliki 5.

---

<sup>83</sup> Prva izdaja z dne 1. 5. 2017,

[URL: [https://web.archive.org/web/20180127161856/http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Davki\\_in\\_druge\\_dajatve/Podrocja/Dohodnina/Drugi\\_dohodki/Opis/Podrobnejsi\\_opis\\_1\\_izdaja\\_Davcna\\_obravnavna\\_poslovanja\\_z\\_virtualno\\_valuto\\_po\\_ZDoh-2\\_in\\_ZDDPO-2.pdf](https://web.archive.org/web/20180127161856/http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Davki_in_druge_dajatve/Podrocja/Dohodnina/Drugi_dohodki/Opis/Podrobnejsi_opis_1_izdaja_Davcna_obravnavna_poslovanja_z_virtualno_valuto_po_ZDoh-2_in_ZDDPO-2.pdf)], 26. 3. 2019. Druga izdaja z dne 15. 12. 2017,

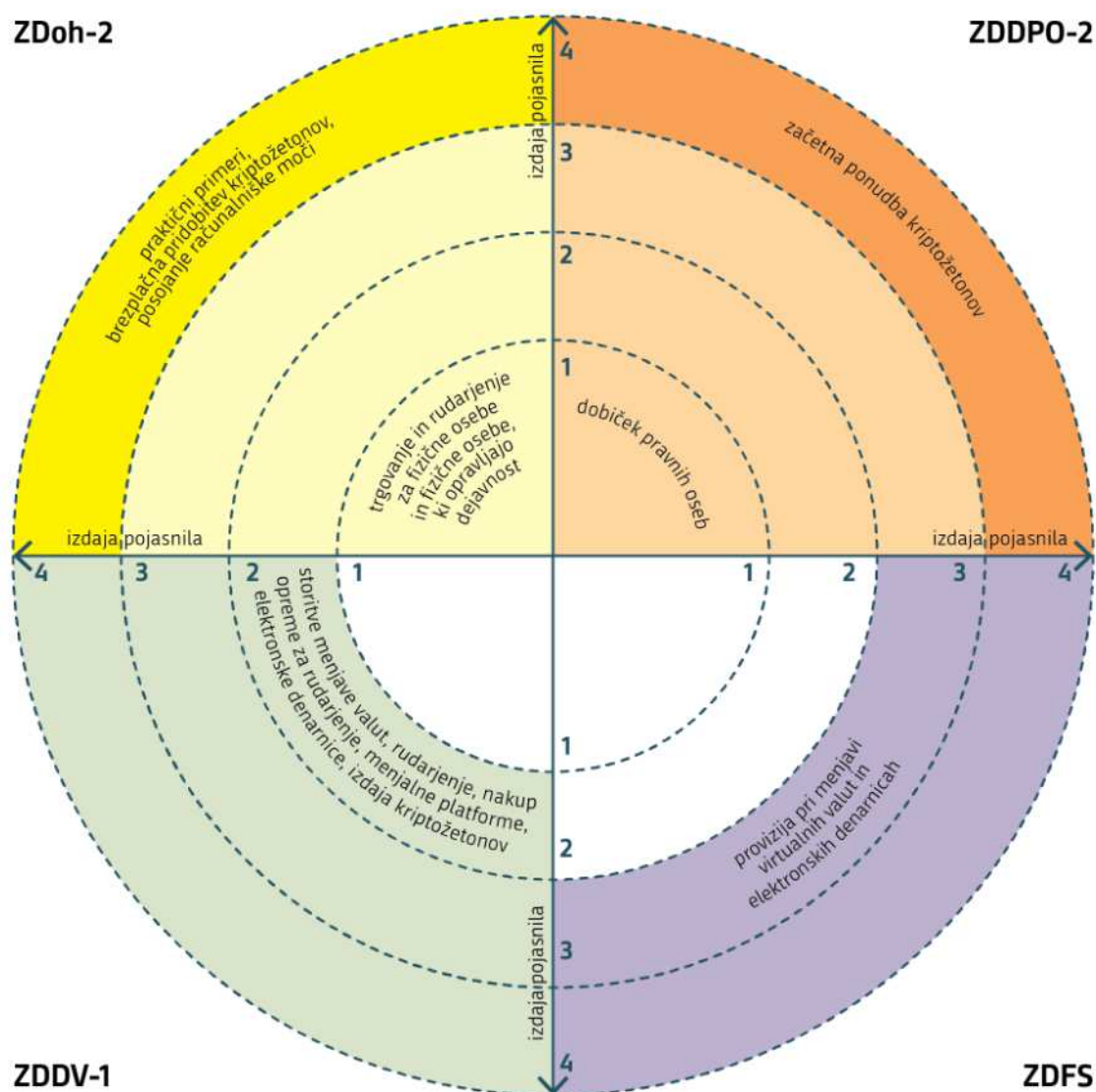
[URL: [https://web.archive.org/web/20180127130049/http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Davki\\_in\\_druge\\_dajatve/Podrocja/Dohodnina/Drugi\\_dohodki/Opis/Podrobnejsi\\_opis\\_2\\_izdaja\\_Davcna\\_obravnavna\\_poslovanja\\_z\\_virtualno\\_valuto\\_po\\_ZDoh-2\\_ZDDPO-2\\_in\\_ZDDV-1.pdf](https://web.archive.org/web/20180127130049/http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Davki_in_druge_dajatve/Podrocja/Dohodnina/Drugi_dohodki/Opis/Podrobnejsi_opis_2_izdaja_Davcna_obravnavna_poslovanja_z_virtualno_valuto_po_ZDoh-2_ZDDPO-2_in_ZDDV-1.pdf)], 26. 3. 2019. Tretja izdaja z dne 18. 1. 2018,

[URL: [https://web.archive.org/web/20180413034800/http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Davki\\_in\\_druge\\_dajatve/Podrocja/Dohodnina/Drugi\\_dohodki/Opis/Podrobnejsi\\_opis\\_3\\_izdaja\\_Davcna\\_obravnavna\\_poslovanja\\_z\\_virtualno\\_valuto\\_po\\_ZDoh-2\\_ZDDPO-2\\_ZDDV-1\\_in\\_ZDFS.pdf](https://web.archive.org/web/20180413034800/http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Davki_in_druge_dajatve/Podrocja/Dohodnina/Drugi_dohodki/Opis/Podrobnejsi_opis_3_izdaja_Davcna_obravnavna_poslovanja_z_virtualno_valuto_po_ZDoh-2_ZDDPO-2_ZDDV-1_in_ZDFS.pdf)], 26. 3. 2019; in četrta izdaja z dne 14. 6. 2018,

[URL: [http://www.fu.gov.si/davki\\_in\\_druge\\_dajatve/podrocja/dohodnina/dohodnina\\_drugi\\_dohodki/novica/sprememba\\_dokumenta\\_davcna\\_obravnavna\\_poslovanja\\_z\\_virtualnimi\\_valutami\\_po\\_zdoh\\_2\\_zddpo\\_2\\_8064/](http://www.fu.gov.si/davki_in_druge_dajatve/podrocja/dohodnina/dohodnina_drugi_dohodki/novica/sprememba_dokumenta_davcna_obravnavna_poslovanja_z_virtualnimi_valutami_po_zdoh_2_zddpo_2_8064/)], 26. 3. 2019.

<sup>84</sup> [URL: [http://www.fu.gov.si/davki\\_in\\_druge\\_dajatve/podrocja/dohodnina/dohodnina\\_drugi\\_dohodki/novica/sprememba\\_dokumenta\\_davcna\\_obravnavna\\_poslovanja\\_z\\_virtualnimi\\_valutami\\_po\\_zdoh\\_2\\_zddpo\\_2\\_8064/](http://www.fu.gov.si/davki_in_druge_dajatve/podrocja/dohodnina/dohodnina_drugi_dohodki/novica/sprememba_dokumenta_davcna_obravnavna_poslovanja_z_virtualnimi_valutami_po_zdoh_2_zddpo_2_8064/)], 26. 3. 2019.

Slika 5: Primerjava obsega davčno pojasnenih kategorij, ki jih zajema posamezna izdaja pojasnil FURS



Vir: podatki FURS.

Poleg navedenih pojasnil FURS je FURS v avgustu 2017 izdala tudi Posebno pojasnilo glede davčne obravnave poslovanja z virtualnimi valutami z vidika DDV<sup>85</sup>, ki pa ga je nato integrirala v drugo izdajo pojasnil FURS. FURS je do tretje izdaje pojasnil FURS širila nabor davčnih obveznosti, četrta izdaja pojasnil FURS pa je dopolnjena predvsem s praktičnimi primeri obdavčitev poslovanja z virtualnimi valutami.

<sup>85</sup> Z dne 10. 8. 2017,

[URL: [https://web.archive.org/web/20180218233933/http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Davki\\_in\\_druge\\_dajatve/Podrocja/Davek\\_na\\_dodano\\_vrednost/Opis/Podrobnejši\\_opis\\_1\\_izdaja\\_Davcna\\_obravnavna\\_poslovanja\\_z\\_virtualnimi\\_valutami\\_z\\_vidika\\_DDV.pdf](https://web.archive.org/web/20180218233933/http://www.fu.gov.si/fileadmin/Internet/Davki_in_druge_dajatve/Podrocja/Davek_na_dodano_vrednost/Opis/Podrobnejši_opis_1_izdaja_Davcna_obravnavna_poslovanja_z_virtualnimi_valutami_z_vidika_DDV.pdf)], 26. 3. 2019.

### 3.1.2 Davčna opredelitev posameznih poslov z virtualnimi valutami

V tabeli 3 prikazujemo, kateri posli z virtualnimi valutami so dejansko obdavčeni glede na pojasnila FURS.

Tabela 3: Obdavčitev poslovanja z virtualnimi valutami glede na pojasnila FURS

	ZDoh-2 Fizična oseba	ZDoh-2 fizična oseba, ki opravlja dejavnost	ZDDPO-2 Rezidenti in nerezidenti	ZDDV-1	ZDFS
Dobiček od kapitala, dosežen s prodajo virtualnih valut	NE	DA <sup>86</sup>	DA <sup>87</sup>		
Dobiček od rudarjenja virtualnih valut	DA <sup>88</sup>	DA <sup>89</sup>	DA <sup>90</sup>	NE <sup>91</sup>	
Provizija za storitev menjave virtualnih valut				NE <sup>92</sup>	DA <sup>93</sup>
Storitve menjalnih platform (nadomestilo za uporabo programa)				DA <sup>94</sup>	
Storitve elektronskih denarnic				NE <sup>95</sup>	DA <sup>96</sup>

<sup>86</sup> Dobiček od kapitala, dosežen s prodajo virtualnih valut, ki ga doseže fizična oseba, ki opravlja dejavnost, je obdavčen kot dohodek iz dejavnosti po 48. členu ZDoh-2. Ugotavlja se razlika med prihodki in odhodki.

<sup>87</sup> Dobiček od kapitala, dosežen s prodajo virtualnih valut, ki ga doseže pravna oseba, je obdavčen po 12. členu ZDDPO-2.

<sup>88</sup> Dobiček, ki ga fizična oseba doseže z rudarjenjem virtualnih valut, je obdavčen kot drug dohodek po 105. členu ZDoh-2.

<sup>89</sup> Dobiček, ki ga fizična oseba doseže z rudarjenjem virtualnih valut, pri čemer rudarjenje opravlja kot dejavnost, je obdavčen kot dohodek iz dejavnosti po 48. členu ZDoh-2.

<sup>90</sup> Dobiček od rudarjenja virtualnih valut, ki ga doseže pravna oseba, je obdavčen po 12. členu ZDDPO-2.

<sup>91</sup> Dejavnost rudarjenja nima strank, zato ni predmet DDV. Rudarji v zameno za potrjevanje ne dobijo nobenih neposrednih pravic, temveč zgolj nagrado, zato ne gre za izvajanje storitev in tudi ni obdavčeno po ZDDV-1. Tudi če bi bilo rudarjenje storitev, pa bi bilo oproščeno plačila DDV po 4. točki 44. člena ZDDV-1.

<sup>92</sup> Provizija za storitev menjave je oproščena plačila DDV v skladu s 4.d točko 44. člena ZDDV-1 v povezavi s sodbo evropskega sodišča št. C-264/14 (v nadaljevanju: zadeva C-264/14).

<sup>93</sup> Določba d) točke 3. člena ZDFS se nanaša na zakonito plačilno sredstvo, vendar pa je treba to določbo razlagati glede na določbo 4.d točke 44. člena ZDDV-1, kot izhaja iz obrazložitve člena 135(1)(e) Direktive Sveta 2006/112/ES z dne 28. novembra 2006 o skupnem sistemu davka na dodano vrednost (v nadaljevanju: direktiva o DDV; UL L, št. 347 z dne 11. 12. 2006) v zadevi C-264/14.

<sup>94</sup> Uporaba menjalnih platform ne vključuje nobenih pravic ali obveznosti platforme v zvezi s prenosom virtualnih valut, zato ni oproščena plačila DDV.

<sup>95</sup> Storitve elektronskih denarnic so neposredno povezane s plačilnimi sredstvi v smislu 4.d točke 44. člena ZDDV-1, in sicer z dajanjem virtualnih valut na razpolago uporabnikom in ustvarjanjem pravic in obveznosti v povezavi s plačilnimi sredstvi, zato so oproščene plačila DDV.

<sup>96</sup> Tako kot opomba 93.

	ZDoh-2 Fizična oseba	ZDoh-2 fizična oseba, ki opravlja dejavnost	ZDDPO-2 Rezidenti in nerezidenti	ZDDV-1	ZDFS
Začetna ponudba kriptožetonov			DA <sup>97</sup>	DA <sup>98</sup>	
Trgovanje s kriptožetoni	NE	DA <sup>99</sup>			

Vir: pojasnila FURS.

Iz pojasnil FURS je razvidno, da FURS sprotno pojasnjuje davčno obravnavo posameznih poslov poslovanja z virtualnimi valutami in da je večina poslovanja z virtualnimi valutami obdavčena. Kljub temu pa v pojasnilih FURS še obstajajo posamezne nedorečenosti, ki jih navajamo v nadaljevanju.

Pomemben vpliv na davčno obravnavo zavezanca, ki je fizična oseba, ima vprašanje, ali rudarjenje oziroma trgovanje z virtualnimi valutami opravlja kot fizična oseba ali pa fizična oseba v okviru dejavnosti. Pri tem pa ločnica v pojasnilih FURS ni natančno določena, kar pa ne odstopa od ureditve na drugih področjih, kjer prav tako opredelitev, kdaj aktivnosti izvaja fizična oseba ali pa fizična oseba v okviru dejavnosti, ni natančna in se presoja individualno glede na relevantne objektivne okoliščine in dejstva posameznega primera. Navedena ločnica je sicer pomembna predvsem pri trgovanju z virtualnimi valutami, saj dobiček iz naslova trgovanja z virtualnimi valutami ni obdavčen, dokler trgovanje ne presega praga dejavnosti. Dohodek posameznika se šteje kot dohodek iz dejavnosti, kadar je dosežen s trajnim, neodvisnim in samostojnim opravljanjem dejavnosti. Neodvisnost in samostojnost se kaže v opravljanju dejavnosti za svoj račun, v svojo korist, na svojo odgovornost ter ob lastnem tveganju. Za trajnost pa je bistveno, da ne gre za enkratni posel ali občasne, nepovezane posle, temveč za kontinuirano dejavnost. To pomeni, ko posameznik doseže določen obseg (prag) dejavnosti, mora registrirati ustrezno dejavnost, pri čemer pa FURS izpolnjevanje teh pogojev presoja po vsebini in v vsakem konkretnem primeru posebej<sup>100</sup>.

Opredelevitev, kdaj se trgovanje z virtualnimi valutami ter tudi rudarjenje virtualnih valut obravnava kot dejavnost, je po naši oceni pomembna težava oziroma predstavlja negotovost za davčne zavezance. Predvsem gre za predvidljivost davčnega sistema. FURS je glede tega v 4. izdaji pojasnil FURS<sup>101</sup> podrobneje opisala kriterije, s katerimi se določa, ali gre pri trgovanju z virtualnimi valutami in rudarjenju virtualnih valut za opravljanje dejavnosti. Ti kriteriji so:

- večje število realiziranih naročil, to je nakupov ali prodaj virtualnih valut v obdobju enega leta,
- trgovanje z namenom doseganja dobička na podlagi izkoriščanja kratkoročnih nihanj cen virtualnih valut na trgu (ne z namenom dolgoročne investicije), kar se kaže v znatnem številu trgovalnih dni (dnevi, ko so izvedena naročila) v obdobju enega leta,

<sup>97</sup> Računovodska obravnavo sredstev, zbranih na podlagi začetne ponudbe kriptožetonov, predvsem z vidika časovnega razmejevanja prihodkov s strani pristojnih institucij še ni bila posebej pojasnjena, FURS se zato ravna po obstoječih določilih Slovenskih računovodskih standardov (2016) (Uradni list RS, št. 95/15, 74/16, 23/17, 57/18), in sicer SRS 11 in SRS 15.

<sup>98</sup> Obdavčitev je odvisna od vsebine posameznega kriptožetona in se presoja od primera do primera.

<sup>99</sup> Trgovanje s kriptožetoni je lahko predmet obdavčitve po ZDoh-2 pod pogojem, da gre za izvajanje dejavnosti.

<sup>100</sup> Tako kot opomba 84.

<sup>101</sup> Tako kot opomba 84.



- večja vrednost realiziranih naročil v obdobju enega leta,
- večja povprečna vrednost portfelja virtualnih valut v letu,
- vlaganja ali uporaba namenske opreme in drugih sredstev za opravljanje dejavnosti, informacij, znanj ter tehnologij in
- obstoj organizacijske strukture in delitve dela med več oseb z namenom doseganja skupnega cilja.

Iz pojasnil FURS je razvidno, da izpolnjevanje enega ali več kriterijev še ne pomeni, da gre v posameznem primeru za opravljanje dejavnosti ter da je kriterije treba obravnavati v medsebojni povezavi. Dodatno je v pojasnilu FURS navedenih tudi pet vzorčnih primerov, na podlagi katerih je pojasnjeno, ali gre pri trgovanju z virtualnimi valutami za opravljanje dejavnosti, ter trije vzorčni primeri, na podlagi katerih je pojasnjeno, ali gre pri rudarjenju virtualnih valut za opravljanje dejavnosti. Kljub naporu FURS pri pripravi pojasnil FURS ocenjujemo, da kriteriji in na njihovi podlagi prikazani vzorčni primeri še niso opredeljeni dovolj natančno, da bi lahko vsak zavezanec ugotovil, ali gre pri njegovem trgovanju z virtualnimi valutami in rudarjenju virtualnih valut za opravljanje dejavnosti.

#### *Pojasnilo FURS*

*Ločnice med tem, ali fizična oseba rudari oziroma trguje z virtualnimi valutami kot fizična oseba ali pa kot fizična oseba v okviru dejavnosti, ni mogoče za vse primere vnaprej natančno opredeliti, zato se presoja individualno glede na relevantne objektivne okoliščine in dejstva posameznega primera. FURS poleg objave pojasnil FURS na spletu informira zavezance tudi s pripravo posameznih pojasnil in odgovorov.*

---

#### **Priporočilo**

Ministrstvu priporočamo, naj še naprej dopolnjuje kriterije o tem, kdaj se šteje, da fizična oseba, ki rudari virtualne valute ali trguje z virtualnimi valutami, opravlja dejavnost, če se izkaže za potrebno in je mogoče.

---

Ocenjujemo, da je z vidika enakega obravnavanja dohodkov zavezancev lahko problematična tudi neobdavčitev dobička fizičnih oseb iz naslova trgovanja z virtualnimi valutami, dokler dobiček ne doseže praga dejavnosti, saj so nekatere primerljive špekulativne naložbe zavezancev, kot na primer naložbe v vrednostne papirje, sicer ne glede na vrednost obdavčene.

Glede obdavčitve dohodkov, povezanih z neobdavčenim dobičkom od trgovanja fizičnih oseb z virtualnimi valutami, sta ministrstvo in FURS obravnavala dve potencialni rešitvi. Prva rešitev je obdavčitev po principu obdavčitve kapitalskih dobičkov kot razlika med prodajno in nakupno vrednostjo. Pri tem sta tehtala med možnostmi, da bi bil obdavčen zgolj dobiček ob prehodu iz virtualnih valut v tradicionalne valute oziroma nakup storitve ali dobrine (prehod v realni svet) ali pa bi bil obdavčen tudi dobiček ob medsebojni menjavi virtualnih valut (v virtualnem svetu). Druga rešitev pa je uvedba novega davka na dohodke iz virtualnega premoženja, pri kateri bi se pri ugotavljanju davčne osnove upoštevalo virtualno premoženje posameznika na začetku leta in na koncu referenčnega leta. Pri obeh rešitvah so težave glede dostopnosti podatkov o poslovanju davčnih zavezancev.

---

#### **Priporočilo**

Ministrstvu priporočamo, naj prouči ali in na kakšen način bi bilo smiselno obdavčiti dobičke, ki jih fizična oseba dosega pri trgovanju z virtualnimi valutami, da bi bil izpolnjen kriterij enake davčne obremenitve primerljivih dohodkov.

---

Pojasnila FURS glede obdavčitve po ZDFS navajajo, da so finančne storitve, oproščene plačila DDV v skladu z ZDFS, obdavčene z DFS. Pojasnila FURS navajajo tudi, da je treba določbe ZDFS razlagati upoštevajoč razlago določb ZDDV-1 kot izhaja iz obrazložitve člena 135(1)(e) direktive o DDV v zadevi C-264/14. Uporabo argumentacije iz navedene sodbe, čeprav gre za drugo davčno podlago, pojasnila FURS utemeljujejo s tem, da naj bi bila obdavčitev po ZDFS komplementarna obdavčitvi po ZDDV. ZDFS tega izrecno ne navaja, saj navaja zgolj, da se DFS ne plača od finančnih storitev, od katerih se že plačuje DDV, ne pa tudi obratno, je pa iz obrazložitve k predlogu ZDFS<sup>102</sup> razvidno, da je bil tak namen zakonodajalca. Ugotovili smo, da pojasnila FURS posle obdavčene z ZDFS opredeljujejo zgolj opisno. Po naši oceni bi bilo zaradi pravne gotovosti ustrežnejše, če bi bilo v pojasnilih FURS izrecno določeno pri katerih poslih z virtualnimi valutami je potrebno obračunati DFS.

Iz pojasnil FURS glede obdavčitve začetne ponudbe kriptožetonov po ZDDPO-2 je razvidno, da v obdobju, na katero se nanaša revizija, še ni bilo natančno določeno, kako naj izdajatelji začetne ponudbe kriptožetonov evidentirajo izdajo začetne ponudbe kriptožetonov v računovodskih izkazih, saj Slovenski računovodski standardi tega še niso opredeljevali dovolj natančno. Davčne posledice zbranih sredstev na podlagi začetne ponudbe kriptožetonov so namreč odvisne od računovodske obravnave zbranih sredstev v poslovnih knjigah izdajatelja, računovodska obravnava pa je odvisna od vsebine posla oziroma namena zbiranja sredstev z začetno ponudbo kriptožetonov, ki je opredeljen v beli knjigi izdajatelja. Začetno ponudbo kriptožetonov in tako zbrana sredstva mora izdajatelj evidentirati v poslovnih knjigah ob smiselnem upoštevanju računovodskih pravil in načel ter vsebine lastnega poslovnega modela.

Za razjasnitev tega vprašanja je Slovenski inštitut za revizijo julija 2018 dal v javno razpravo<sup>103</sup> predlog Pojasnila k SRS 11<sup>104</sup>, v katerem opredeljuje, na katerih kontih mora izdajatelj začetne ponudbe kriptožetonov izkazovati sredstva, prejeta na podlagi začetne ponudbe kriptožetonov, in v kolikšnem času od izdaje mora najkasneje vsa prejeta sredstva izkazati kot prihodke. Slovenski inštitut za revizijo je Pojasnilo k SRS 11 sprejel na seji 17. 8. 2018<sup>105</sup>. Glede na to, da pojasnilo v obdobju, na katero se nanaša revizija, še ni bilo sprejeto, FURS še ni pristopila k izvajanju posamičnih nadzorov nad izdajatelji začetne ponudbe kriptožetonov glede izkazovanja prihodkov iz naslova začetne ponudbe kriptožetonov.

#### *Pojasnilo FURS*

*FURS se strinja, da je računovodenje začetne ponudbe kriptožetonov treba podrobneje opredeliti, saj računovodenje začetne ponudbe kriptožetonov neposredno vpliva tudi na obdavčitev izdajateljev. Trenutna davčna zakonodaja ne predvideva nikakršnih izjem pri njihovi obdavčitvi, torej se davčno priznajo prihodki in odbodki, ugotovljeni v izkazu poslovnega izida oziroma letnem poročilu, ki ustreza izkazu poslovnega izida in prikazuje prihodke, odbodke in poslovni izid na podlagi zakona in v skladu z njim uvedenimi računovodskimi standardi. FURS k predlogu Pojasnila k SRS 11 ni imela pripomb.*

Lastnosti virtualnih valut, ki sta pomembni z vidika obdavčenja, sta tudi volatilnost vrednosti virtualnih valut in njihova manjša likvidnost v primerjavi s tradicionalnimi valutami. V primeru poslovanja z

<sup>102</sup> [URL: [http://vrs-3.vlada.si/MANDAT12/VLADNAGRADIVA.NSF/71d4985ffda5de89c12572c3003716c4/1cc985951ad33f21c1257a8e003f8614/\\$FILE/ZDFS\\_04102012.pdf](http://vrs-3.vlada.si/MANDAT12/VLADNAGRADIVA.NSF/71d4985ffda5de89c12572c3003716c4/1cc985951ad33f21c1257a8e003f8614/$FILE/ZDFS_04102012.pdf)], 26. 3. 2019.

<sup>103</sup> [URL: [https://www.racunovodja.com/clanki.asp?clanek=10255/Predlog\\_pojasnila:\\_Racunovodsko\\_izkazovanje\\_zetonov\\_zacetne\\_ponudbe\\_ICO](https://www.racunovodja.com/clanki.asp?clanek=10255/Predlog_pojasnila:_Racunovodsko_izkazovanje_zetonov_zacetne_ponudbe_ICO)], 26. 3. 2019.

<sup>104</sup> [URL: [http://www.si-revizija.si/sites/default/files/o\\_siru/srs-11-2016-pojasnilo.pdf](http://www.si-revizija.si/sites/default/files/o_siru/srs-11-2016-pojasnilo.pdf)], 26. 3. 2019.

<sup>105</sup> Uradni list RS, št. 81/18.

virtualnimi valutami se dohodek praviloma ustvarja v virtualnih valutah, pri tem pa morajo davčni zavezanci plačevati dajatve v tradicionalnih valutah in to pogosto v času, ki ni identičen trenutku pridobitve virtualne valute. Pri tem pa se po naši oceni lahko zgodi, da se vrednost virtualne valute od trenutka, ko oseba dobi dohodek (in se davek obračuna), do trenutka, ko mora davek plačati, bistveno spremeni. Davčni zavezanci zato nosijo tako tečajno tveganje kot tudi tveganje, da zasluženih virtualnih valut ne bodo uspeli pretvoriti v tradicionalne valute oziroma da pri prodaji virtualnih valut ne bodo našli kupca. Pri tem so nekateri dohodki obdavčeni po tržni vrednosti virtualne valute ob njeni pridobitvi, nekateri pa šele ob zamenjavi virtualne valute za tradicionalno valuto.

#### *Pojasnilo ministrstva*

*Davčna obravnava dohodkov iz poslovanja z virtualnimi valutami je odvisna od vsebine poslovnega dogodka in je tesno povezana z ugotavljanjem prihodkov in odhodkov za poslovne namene. To velja na splošno za vse zavezance in tudi za vse druge posle, ki so enako tvegani. Zavezanci pa v skladu s Pojasnilom k SRS 11 virtualne valute lahko vrednotijo bodisi po posneti vrednosti prek poslovnega izjida bodisi po nabavni vrednosti, s čimer lahko delno vplivajo tudi na časovni vidik obdavčitve.*

## 3.2 Davčni nadzor

Sistem prijave davčnih obveznosti iz poslovanja z virtualnimi valutami temelji na tem, da davčni zavezanci sami prijavijo dohodke iz virtualnih valut. Tako morajo fizične osebe prihodke iz rudarjenja virtualnih valut, ki je edina obdavčena kategorija za fizične osebe, same prijaviti FURS. Če fizične osebe trgujejo z virtualnimi valutami ali rudarijo virtualne valute v okviru opravljanja dejavnosti, morajo to dejavnost prej registrirati, potem pa poročati o poslovanju. Pravne osebe pa morajo dohodke, ki jih dosežejo pri poslovanju z virtualnimi valutami, ustrezno izkazati v računovodskih izkazih, dobički pa so nato obdavčeni kot vsi ostali dobički, ki jih ustvari pravna oseba.

Nadzor nad izpolnjevanjem davčnih obveznosti subjektov, ki poslujejo z virtualnimi valutami izvaja davčna administracija, to je v Republiki Sloveniji FURS. Tako za FURS, kot za vse davčne administracije drugih držav, virtualne valute zaradi svojih značilnosti predstavljajo velik izziv. Izziv predstavljajo predvsem možnost anonimnosti računov virtualnih valut in neurejenost oziroma nedoločeno poročanja o dohodkih iz naslova virtualnih valut, saj se transakcije ne obračunavajo oziroma poravnavajo prek reguliranih sistemov, kot je bančni sistem. Dodaten izziv davčnim administracijam predstavlja tudi hiter razvoj virtualnih valut in rast obsega poslovanja z virtualnimi valutami.

### 3.2.1 Ukrepi za obvladovanje tveganj s področja davčnega nadzora

FURS izzive, povezane z obdavčenjem poslovanja z virtualnimi valutami, razrešuje z različnimi ukrepi, ki jih opisujemo v nadaljevanju. Kadri FURS, ki se ukvarjajo s poslovanjem z virtualnimi valutami, se izobražujejo sami, tako da delijo notranja znanja, poleg tega pa FURS pri izobraževanju kadrov o virtualnih valutah sodeluje tudi z zunanjim izvajalcem. FURS ima sicer tako kot za druge dejavnosti tudi za poslovanje z virtualnimi valutami pripravljene vzorce odločb. S področjem nadzora virtualnih valut se intenzivneje ukvarja posebna skupina, ki jo vodi generalni finančni urad. V to skupino je poleg vodje vključenih pet inšpektorjev iz finančnih uradov, ki se izobražujejo, specializirajo za to področje nadzora in tudi izvajajo nadzore.

Po naši oceni je eden najbolj pomembnih ukrepov FURS, da s pojasnili razlaga obdavčenje poslovanja z virtualnimi valutami in s tem ozavešča ter spodbuja davčne zavezanke k prijavi davčnih obveznosti iz naslova poslovanja z virtualnimi valutami. Ocenjujemo, da podajanje pojasnil glede razlage davčne zakonodaje pri poslovanju z virtualnimi valutami pozitivno vpliva na izpolnjevanje davčnih obveznosti zavezancev, predvsem fizičnih oseb, pri tem pa še obstajajo možnosti za izboljšave pojasnil, o čemer podrobneje pišemo v poglavju 3.1.2 tega poročila. Davčnim zavezancem FURS pomaga tudi z odgovori na vprašanja, ki jih zastavljajo.

---

### **Priporočilo**

FURS priporočamo, naj v sodelovanju z ministrstvom še naprej dopolnjuje pojasnila glede davčne obravnave poslovanja z virtualnimi valutami in odgovarja na vprašanja davčnih zavezancev ter jih s tem in morebitnimi drugimi ukrepi izobražuje ter spodbuja k prijavi davčnih obveznosti.

---

Ocenjujemo, da je FURS v spodbujanje davčnih zavezancev k prijavi davčnih obveznosti vložila zelo veliko naporov. Vendar pa je po naši oceni vprašljiva zadostnost spodbujanja davčnih zavezancev k prijavi davčnih obveznosti v primerih davčnih zavezancev, ki se o svojih davčnih obveznostih sami niso dovolj dobro informirali ali pa glede prijave davčnih obveznosti nimajo poštenih namenov.

#### *Pojasnilo FURS*

*FURS na svojih spletnih straneh objavlja tudi primere uspešno zaključenih nadzorov ter na ta način vzpodbuja zavezanke, da prijavijo davčne obveznosti pred uvedbo nadzora. V posebnih medijsko izpostavljenih javnih pozivih FURS obvešča zavezanke, da razpolaga s podatki, ki jih skladno z zakonskimi določbami lahko pridobiva od drugih držav v okviru mednarodne izmenjave in tudi iz drugih registrov in zbirke podatkov ter od drugih subjektov.*

### **3.2.2 Izvajanje nadzorov**

Za ustrezno in na analizah tveganj utemeljeno načrtovanje nadzorov bi po naši oceni morala FURS najprej vedeti, kdo so davčni zavezanci, ki poslujejo z virtualnimi valutami, in pri katerih morda obstaja povečano tveganje, da niso prijavili dohodkov iz naslova poslovanja z virtualnimi valutami. Vendar pa smo ugotovili, da je pridobivanje podatkov o tem, kateri davčni zavezanci se ukvarjajo s poslovanjem z virtualnimi valutami, za FURS zahtevno, ker obveznost posredovanja podatkov iz naslova trgovanja z virtualnimi valutami ni predpisana in mora FURS pridobivati podatke tudi z mednarodno izmenjavo podatkov in pridobivanjem podatkov od drugih subjektov, ki razpolagajo s podatki, ki so pomembni glede obravnave dohodkov iz naslova virtualnih valut. Za FURS zato poseben izziv predstavlja izvajanje nadzora pri fizičnih osebah, ki bodisi rudarijo z virtualnimi valutami bodisi trgujejo z virtualnimi valutami. Poleg tega tudi podjetja, ki se ukvarjajo s poslovanjem z virtualnimi valutami, niso posebej klasificirana, kar po naši oceni vpliva na možnost ugotovitve potrebe po izvajanju nadzora, zlasti pri izdajateljih začetne ponudbe kriptozetonov. Davčne zavezanke, ki davčnih obveznosti niso sami prijavili, FURS skuša odkrivati predvsem z analizami prihodkov in odhodkov posameznih davčnih zavezancev ter prijav. Če na podlagi analiz ugotovi odstopanja ali če se prijava izkaže za točno, po potrebi ukrepa. V okviru izvajanja nadzorov sme FURS na podlagi določb Zakona o davčnem postopku<sup>106</sup> zahtevati podatke od vseh davčnih zavezancev, ki s podatki o poslovanju z virtualnimi valutami razpolagajo in lahko na ta način pojasnijo izvor svojega premoženja oziroma dohodkov.

---

<sup>106</sup> Uradni list RS, št. 13/11-UPB4, 32/12, 94/12, 111/13, 90/14, 91/15, 63/16, 69/17.

#### Pojasnilo FURS

*V avgustu 2018 so potekali postopki pridobivanja podatkov o trgovanju z virtualnimi valutami pri fizičnih osebah, pri katerih je FURS na podlagi razpoložljivih podatkov zaznala večji obseg trgovanja z virtualnimi valutami, kar bi lahko imelo vpliv na njihovo obdavčitev.*

FURS je nadzore, ki so bili posebej usmerjeni na področje poslovanja z virtualnimi valutami pri pravnih osebah, začela izvajati v letu 2018, in sicer je začela izvajati 28 nadzorov, od tega je v obdobju, na katero se nanaša revizija, enega že zaključila. FURS je v okviru letnega načrta usmerjenih nadzorov elektronskega poslovanja za leto 2018 na podlagi pridobljenih informacij v nadzor uvrstila štiri davčne zavezance, ki se ukvarjajo z virtualnimi valutami. Tveganja, ki jih namerava FURS preveriti v teh primerih, so:

- tveganje neevidentiranja prihodkov za izvedene dobave blaga in storitev, ki so plačane z virtualnimi valutami;
- tveganje nepravilnega izkazovanja dobička iz rudarjenja virtualnih valut;
- tveganje nepravilnega izkazovanja prihodkov v poslovnem modelu posojanja računalniških kapacitet za rudarjenje;
- tveganje nepravilnega izkazovanja prihodkov iz poslov trgovanja in posredovanja pri trgovanju z virtualnimi valutami pri registriranih podjetjih.

Ostali nadzori, ki so julija 2018 potekali na FURS, so se nanašali predvsem na fizične osebe, ki opravljajo dejavnost in opravljajo storitve za podjetja, ki se ukvarja z dejavnostjo na področju virtualnih valut.

#### Pojasnilo FURS

*FURS je že pred obdobjem, na katero se nanaša revizija, opravila dva nadzora s področja virtualnih valut glede obveznosti, povezanih z dohodkom pravnih oseb, ki nudijo storitev menjalnih platform virtualnih valut. V obeh primerih je šlo za podjetji, ki sta v letu 2014 prihodke ustvarjali izključno v obliki provizij pri avtomatizirani prodaji virtualne valute bitcoin, pri čemer v nadzoru v zvezi z nabavo in prodajo virtualne valute ni bilo ugotovljenih nepravilnosti.*

FURS v obdobju, na katero se nanaša revizija, ni začela izvajati nadzorov nad izdajatelji začetne ponudbe kriptožetonov, saj pojasnilo Slovenskega inštituta za revizijo glede kriptožetonov še ni bilo sprejeto.

#### Pojasnilo FURS

*Iz letnih poročil in davčnih obračunov projekt izdaje začetne ponudbe kriptožetonov in način financiranja posameznega poslovnega projekta nista neposredno razvidna. FURS tudi ne razpolaga s formalnimi podatki o številu izvedenih izdaj začetne ponudbe kriptožetonov v Republiki Sloveniji. V okviru davčnih nadzorov izdajatelji kriptožetonov do konca avgusta 2018 še niso bili nadzorovani, zato s konkretnimi podatki o načinih računovodskega spremljanja projektov začetne ponudbe kriptožetonov FURS še ne razpolaga.*

Učinki delovanja FURS se kažejo predvsem v obliki pobranih dajatev. FURS s podatki o vseh pobranih dajatvah iz naslova poslovanja z virtualnimi valutami ne razpolaga. Podatki o dobičkih iz naslova poslovanja z virtualnimi valutami pri pravnih in fizičnih osebah so vključeni v obračunih po principu samoobdavčitve, v katerih vsebina prihodkov ni razvidna, zato teh podatkov FURS ne more evidentirati ločeno. Kljub temu je FURS na podlagi obračunov davčnih zavezancev in nadzorov uspela identificirati določen obseg pobranih dajatev, ki se nanaša na virtualne valute in jih prikazujemo v tabeli 4.

Tabela 4: Obračun DDPO in DFS skupaj z obrestmi v obdobju od leta 2013 do 30. 6. 2018

v evrih

Leto	Znesek obveznosti DDPO	Znesek obveznosti DFS
2013	760.448	1.115.779
2014	59.065	
2015	131.914	322.709
2016	147.236	383.674
2017	11.842.118	5.892.621
2018 <sup>1)</sup>		6.021.867
<b>Skupaj</b>	<b>12.940.781</b>	<b>13.736.650</b>

Opomba: <sup>1)</sup> Do 30. 6. 2018.

Vir: podatki FURS.

Ugotovili smo, da se je predvsem v letu 2017 obseg pobranih dajatev zelo povečal. FURS je na podlagi napovedi, ki so jih vložile fizične osebe za dohodek, dosežen z rudarjenjem virtualnih valut v letu 2017, prejela tudi akontacije dohodnine v znesku 5.164 evrov, v letu 2018 do 30. 6. 2018 pa v znesku 3.316 evra.

### Priporočilo

FURS priporočamo, naj še naprej izvaja davčne nadzore na področju poslovanja z virtualnimi valutami glede na razpoložljiv kader, ocene tveganja ter ocene glede pomembnosti tega področja.

### 3.2.3 Mednarodno sodelovanje

FURS sodeluje z drugimi državami predvsem prek sistemov CRS<sup>107</sup> in FATCA<sup>108</sup>. FURS je navedla, da je v obdobju, na katero se nanaša revizija, glede virtualnih valut sama poizvedovala v drugih državah, druge države pri nas pa še ne. Vendar FURS s podatkom o številu posredovanih ali prejetih poizvedovanjih ne razpolaga, saj v evidencah ne vodi posebnih parametrov o predmetu poizvedbe, zato iz njih ni mogoče razbrati, ali se poizvedbe nanašajo na virtualne valute. Mednarodna izmenjava razpoložljivih podatkov na področju virtualnih valut poteka v okviru obstoječih podlag za mednarodno izmenjavo. Na posameznih področjih, ki se izkažejo za posebej pomembna, se v okviru sodelovanja Republike Slovenije v mednarodnih organizacijah lahko vzpostavijo posebne podlage in načini izmenjave. Tovrstna posebna izmenjava na področju poslovanja z virtualnimi valutami z drugimi državami v obdobju, na katero se nanaša revizija, še ni bila vzpostavljena.

Zaradi lastnosti poslovanja z virtualnimi valutami tradicionalni mehanizmi boja proti davčnim utajam po naši oceni običajno niso dovolj učinkoviti pri zaznavanju in preprečevanju davčnih utaj pri poslovanju z virtualnimi valutami. Za učinkovit boj proti davčnim utajam zgolj nacionalni ukrepi ne morejo biti povsem

<sup>107</sup> Angl.: *Common Reporting Standard*.

<sup>108</sup> Angl.: *The Foreign Account Tax Compliance Act*.

zadostni, pač pa bi bil potreben usklajen mednarodni pristop, s katerimi bi zmanjšali ali celo odpravili možnost anonimnosti poslovanja z virtualnimi valutami, poleg tega pa bi morali na mednarodni ravni določiti tudi načine poročanja o dohodkih, ustvarjenih s poslovanjem z virtualnimi valutami.

---

**Priporočilo**

FURS priporočamo, naj še naprej operativno sodeluje z drugimi državami na področju izvajanja davčne politike. Ministrstvo naj še naprej aktivno sodeluje znotraj EU ali drugih mednarodnih združenj pri pripravi mednarodnega pristopa na področju davčne politike.

---

## 4. SLEDENJE STRATEŠKIM CILJEM

Vlada je v letih 2017 in 2018 pričela aktivno spodbujati gospodarski razvoj slovenskih zagonskih podjetij, vključno s tistimi, ki razvijajo uporabo tehnologije veriženja blokov in zbirajo zagonska sredstva z začetno ponudbo kryptožetonov. Tako je v slovenski Strategiji razvoja informacijske družbe do leta 2020<sup>109</sup> med drugim navedeno, da bo Republika Slovenija v prihodnjem razvojnem obdobju za izrabo razvojnih priložnosti, ki jih omogoča internet, vlagala in delovala na treh področjih, med drugim tudi pri razvoju novih sodelovalnih modelov poslovanja na internetu vključno z virtualnimi valutami.

Sodilo, ki smo ga uporabili pri presoji učinkovitosti sledenja strateškim ciljem, je bilo:

- vzpostavljeni sistem preprečevanja pranja denarja in obdavčitve ne nasprotuje strateškim ciljem Republike Slovenije.

Na podlagi Strategije razvoja informacijske družbe do leta 2020 je vlada marca 2018 sprejela akcijski načrt z naslovom Slovenija – dežela inovativnih zagonskih podjetij<sup>110</sup>, v katerem je zapisano, da je v Sloveniji kar nekaj zelo uspešnih zagonskih podjetij, in pripoznala področje virtualnih valut kot edinstveno priložnost, da Republika Slovenija kot prva ali ena med prvimi na svetu najprej prizna to področje, nato pa ga tudi formalno regulira oziroma pravno doreče in tako postane zanimiva za domače in tuje vlagatelje ter podjetnike na področju distribuirane (blockchain) ekonomije. Vlada je ministrstvom naročila, da morajo ukrepe iz akcijskega načrta Slovenija – dežela inovativnih zagonskih podjetij izvesti do 31. 12. 2018, poročilo o tem pa mora do 31. 1. 2019 pripraviti Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo.

Vlada je v maju 2018 sprejela tudi akcijski načrt blockchain ter se seznanila s Smernicami za izdajo sredstev s primarno izdajo in prodajo kryptožetonov<sup>111</sup>. Navedene smernice so bile oblikovane s strani društva Blockchain Think Tank za namene samoregulacije blockchain industrije. V njih predstavniki blockchain industrije med drugim opozarjajo, da pranje denarja, financiranje terorizma in organiziran kriminal lahko škodujejo integriteti, stabilnosti in ugledu podjetja ter ogrozijo celotni slovenski ter mednarodni trg in nadaljnji razvoj tehnologije veriženja blokov.

Akcijski načrt blockchain potrjuje, da se tehnologije, vključno s tehnologijo veriženja blokov, razvijajo bistveno hitreje od regulatornega okvira. Vlada v akcijskem načrtu blockchain ugotavlja, da se s prehitro

<sup>109</sup> Digitalna Slovenija 2020 – Strategija razvoja informacijske družbe do leta 2020, marec 2016, [URL: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/DID/Informacijska\\_druzba/DSI\\_2020.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/DID/Informacijska_druzba/DSI_2020.pdf)], 26. 3. 2019.

<sup>110</sup> [URL: [http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/Stasa/AKCIJSKI\\_ZADN.pdf](http://www.mgrt.gov.si/fileadmin/mgrt.gov.si/pageuploads/Stasa/AKCIJSKI_ZADN.pdf)], 26. 3. 2019.

<sup>111</sup> [URL: [http://84.39.218.201/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/eacf804bfc2c9aa7c125829c002500ac/\\$FILE/Smernice%20za%20izdajo%20kripto%20zetonov%2023.4.2018%20-%20poslane%20Vladi%20-%2000437770.pdf](http://84.39.218.201/MANDAT14/VLADNAGRADIVA.NSF/18a6b9887c33a0bdc12570e50034eb54/eacf804bfc2c9aa7c125829c002500ac/$FILE/Smernice%20za%20izdajo%20kripto%20zetonov%2023.4.2018%20-%20poslane%20Vladi%20-%2000437770.pdf)], 26. 3. 2019.



regulacijo lahko zaustavi oziroma bistveno upočasni razvoj tehnologije, zato je k regulaciji področja treba pristopiti preudarno, v sodelovanju z blockchain industrijo, ki jo je treba hkrati spodbujati k samoregulaciji. Uravnoteženo razmerje med regulacijo in samoregulacijo, katerega minimalni standardi morajo biti pravna varnost vseh deležnikov, upoštevanje načela tehnološke nevtralnosti in možnost nadaljnega hitrega razvoja tehnologije, je glede na akcijski načrt blockchain lahko razumljeno kot pametna regulacija. Ta lahko postane konkurenčna prednost Republike Slovenije. Sestavni del akcijskega načrta blockchain je tudi terminski načrt za izvedbo aktivnosti za uspešno implementacijo blockchain tehnologij in regulacijo začetne ponudbe kriptožetonov, ter za vzpostavitev pravnega, varnega in ekonomsko-stabilnega okolja za ustanavljanje, rast in razvoj podjetniških pobud, projektov in blockchain start up podjetij, ki temeljijo na uporabi blockchain tehnologij.

Ministrstvo na davčnem področju v obdobju, na katero se nanaša revizija, še ni predlagalo ali sprejelo regulacije, ki bi se nanašala zgolj na virtualne valute, prav tako še ni predlagalo ali sprejelo regulacije, ki bi urejala začetno ponudbo kriptožetonov. Na področju preprečevanja pranja denarja pa je v ZPPDFT-1 kot zavezanca enakovredno vključilo tudi tiste, ki se ukvarjajo z izdajanjem in upravljanjem virtualnih valut, vključno s storitvijo menjave virtualnih valut v običajne valute in obratno.

Nekatere omejitve in nejasnosti, zlasti nejasne določitve zavezancev za preprečevanje pranja denarja (povezava s točko 2.1.1 tega poročila), nejasnosti, povezane z videoelektronsko identifikacijo (povezava s točko 2.3.2 tega poročila), in določena stopnja davčne nepredvidljivosti po naši oceni lahko negativno vplivajo na privlačnost Republike Slovenije za investicije in s tem podjetja, ki delujejo na področju virtualnih valut, v Republiki Sloveniji v primerjavi z ostalimi državami lahko postavljajo v slabši konkurenčni položaj. To pa bi bilo lahko po naši oceni v nasprotju z namenom akcijskega načrta blockchain, ki se zavzema za pospešitev razvoja in implementacije blockchain tehnologije in tudi ni skladno s Strategijo razvoja informacijske družbe do leta 2020, na podlagi katere je bil akcijski načrt blockchain sprejet. Še posebej problematično pa v tem oziru razumemo tudi odsotnost regulacije začetne ponudbe kriptožetonov, ker pravna negotovost lahko predstavlja pomemben dejavnik tako za uspešnost začetne ponudbe kriptožetonov kot tudi za nadaljnjo uspešnost izvedbe projekta.

#### *Pojasnilo ministrstva*

*Rešitve, ki so bile v Republiki Sloveniji sprejete glede davčne obravnave poslovanja z virtualnimi valutami, je ministrstvo predstavilo v okviru OECD<sup>112</sup> in so bile dobro sprejete.*

---

#### **Priporočilo**

Ministrstvu priporočamo, naj še naprej spremlja in analizira področje virtualnih valut in na podlagi ugotovitev pripravi in implementira regulacijo, ki se bo nanašala na področje virtualnih valut, pri tem pa za vsak sprejet ukrep presoja med potencialnim odvracanjem investitorjev in tveganji, ki jih z implementacijo regulacije zmanjša. Le na ta način bo po naši oceni mogoče slediti strateškim ciljem na področju poslovanja z virtualnimi valutami in se izogniti prevelikim tveganjem, ki lahko spremljajo poslovanje z virtualnimi valutami.

---

<sup>112</sup> OECD Blockchain Policy Forum, september 2018, [URL: <http://www.oecd.org/finance/oecd-blockchain-policy-forum-2018.htm>], 26. 3. 2019.

## 5. MNENJE

Revizijo smotrnosti poslovanja smo izvedli, da bi izrekli mnenje o učinkovitosti *Ministrstva za finance* pri urejanju področja virtualnih valut v Sloveniji v obdobju od 1. 1. 2016 do vključno 30. 6. 2018. Pri tem smo ocenjevali, kako Ministrstvo za finance obvladuje povečana tveganja na področju preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma ter davčnih utaj v povezavi z doseganjem strateških ciljev na področju virtualnih valut.

Menimo, da je bilo Ministrstvo za finance pri urejanju področja virtualnih valut v obdobju, na katero se nanaša revizija, proaktivno, *lahko pa bi bilo še bolj učinkovito*.

Na področju preprečevanja pranja denarja in financiranja terorizma je Ministrstvo za finance v Zakonu o preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma predlagalo opredelitev zavezancev s področja virtualnih valut, še preden so bili ti opredeljeni v pravnih podlagah evropske unije. Vendar pa opredelitev zavezancev še ni dovolj natančna, predvsem pri rudarjih virtualnih valut in izvajalcih začetne ponudbe kriptozetonov, kar je vsaj deloma posledica dejstva, da gre za novo področje, ki se še spreminja. Zaradi odsotnosti regulacije oziroma odsotnosti obveznosti registracije dejavnosti, povezanih z virtualnimi valutami, je bistveno otežena tudi možnost spremljanja in nadzora nad poslovanjem podjetij, ki se s temi dejavnostmi ukvarjajo, saj nadzorni organi ne razpolagajo s podatki, kdo so potencialni zavezanci.

Urad Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja, ki je organ v sestavi Ministrstva za finance, je v obdobju, na katero se nanaša revizija, izvedel več aktivnosti, s katerimi je ozaveščal zlasti poslovne banke in druge zavezance, ki se primarno ne ukvarjajo z dejavnostjo virtualnih valut, o tveganjih za pranje denarja, ki jih predstavljajo virtualne valute. S tem je pomembno vplival na obvladovanje tveganja pranja denarja na vstopno-izstopnih točkah, to je na točkah menjave virtualnih valut za tradicionalne valute in obratno.

Vendar pa Urad Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja v obdobju, na katero se nanaša revizija, od zavezancev s področja virtualnih valut še ni prejel nobene prijave sumljive transakcije, prav tako pa pri teh zavezancih ni izvedel nobenega nadzora, kljub temu da ni prejel nobene informacije o izvedenih nadzorih s strani primarnih nadzornih organov. Navedeno je po našem mnenju deloma tudi posledica premalo natančne opredelitve zavezancev ter odsotnosti registracije zavezancev.

Prav tako Urad Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja ni izvajal drugih posebnih aktivnosti, ki bi bile neposredno namenjene spodbujanju izvajanja ukrepov s strani zavezancev s področja virtualnih valut. Urad Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja je sicer komuniciral z zavezanci, ki so sami izrazili interes za izvajanje ukrepov, ter izdal usmeritve v zvezi z ugotavljanjem izvora sredstev pri trgovanju z virtualnimi valutami, ki so deloma uporabljive tudi za zavezance s področja virtualnih valut, vendar menimo, da to niso ukrepi, s katerimi bi se lahko dejansko spodbudilo k sodelovanju tudi tiste zavezance s področja virtualnih valut, ki za sodelovanje nimajo lastnega interesa.

Po našem mnenju so naloge in pristojnosti zavezancev in Urada Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja pri preprečevanju pranja denarja in financiranja terorizma določene tako, da omogočajo pravočasno ukrepanje pristojnih organov in lahko prispevajo k preprečitvi sumljivih transakcij s tradicionalnimi valutami tudi, kadar so te posledica sumljivih transakcij z virtualnimi valutami. Prav tako smo potrdili, da Urad Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja ažurno sodeluje s Policijo in drugimi organi, zaposleni pa so seznanjeni s pojavi novih metod in tehnik pranja denarja tudi z uporabo virtualnih valut.

Ministrstvo za finance posebnih predpisov glede obdavčenja virtualnih valut za zdaj še ni predlagalo, vendar je z razlago obstoječe davčne zakonodaje smiselno vključilo poslovanje z virtualnimi valutami glede na naravo poslov v obstoječ pravni okvir. Finančna uprava Republike Slovenije je zato v sodelovanju z Ministrstvom za finance, katerega organ v sestavi je, izdala več izdaj pojasnil glede davčnega obravnavanja poslovanja z virtualnimi valutami. Menimo pa, da bi bilo treba pojasnila še nekoliko dopolniti, in sicer predvsem z natančnejšo opredelitvijo, kdaj fizična oseba pri poslovanju z virtualnimi valutami opravlja dejavnost, ter z natančnejšimi pojasnili glede obdavčitve z davkom na finančne storitve.

Z vidika enakega obravnavanja dohodkov zavezancev je po našem mnenju lahko problematična tudi neobdavčitev dobička fizičnih oseb iz naslova trgovanja z virtualnimi valutami, dokler ne doseže praga dejavnosti, saj so nekatere primerljive špekulativne naložbe zavezancev sicer obdavčene.

Menimo, da podajanje pojasnil glede razlage davčne zakonodaje pri poslovanju z virtualnimi valutami pozitivno vpliva na izpolnjevanje davčnih obveznosti zavezancev. Vendar pa je po našem mnenju vprašljiva zadostnost spodbujanja davčnih zavezancev k prijavi davčnih obveznosti, predvsem v primerih davčnih zavezancev, ki se o svojih davčnih obveznostih sami niso dovolj dobro informirali ali pa glede prijave davčnih obveznosti nimajo poštenih namenov.

Davčne zavezance, ki davčnih obveznosti niso samostojno prijavili, Finančna uprava Republike Slovenije poskuša odkrivati predvsem prek analiz prihodkov in odhodkov posameznih davčnih zavezancev ter prijav. Nato po potrebi ukrepa in izvede nadzor. Vendar pa Finančna uprava Republike Slovenije ne razpolaga s popolnimi podatki o tem, kdo so davčni zavezanci, ki poslujejo z virtualnimi valutami, in katere transakcije so zavezanci izvedli v virtualnih valutah. Finančna uprava Republike Slovenije je v prvi polovici leta 2018 začela izvajati nadzore na področju poslovanja z virtualnimi valutami, in sicer je začela 28 postopkov nadzorov, od katerih je v obdobju, na katero se nanaša revizija, enega že zaključila.

Ministrstvo za finance mora pri regulaciji področja virtualnih valut upoštevati tudi strateške cilje Republike Slovenije, ki stremijo k temu, da bi Republika Slovenija postala dežela inovativnih zagonskih podjetij tudi s spodbujanjem področja virtualnih valut predvsem s pametno regulacijo področja. Menimo, da je Ministrstvo za finance pri regulaciji obravnavanega področja večinoma sledilo tem ciljem.

Ker poslovanje z virtualnimi valutami poteka v virtualnem svetu in med posamezniki iz različnih držav, tradicionalni mehanizmi boja proti pranju denarja in financiranju terorizma ter proti davčnim utajam po našem mnenju navadno niso tako učinkoviti kot pri tradicionalnem poslovanju. Po našem mnenju bi si Ministrstvo za finance za učinkovit boj proti pranju denarja in davčnim utajam moralo še naprej zavzemati zlasti za usklajen mednarodni pristop, s katerim bi morali predvsem odpraviti možnost anonimnosti poslovanja ter urediti poročanje o transakcijah, opravljenih z virtualnimi valutami.

## 6. PRIPOROČILA

*Ministrstvu za finance* priporočamo, naj skupaj s svojimi organi v sestavi:

- sistematično spremlja in analizira področje poslovanja z virtualnimi valutami in glede na ugotovitve ter v skladu s sprejetimi strateškimi cilji ustrezno ukrepa;
- bodisi s predpisi bodisi z ustreznimi pojasnili opredeli temeljna merila za presojo, ali neko podjetje, ki opravlja dejavnost prek spleta, opravlja dejavnost v Republiki Sloveniji;
- predlaga uvedbo obvezne registracije menjalnic virtualnih valut, borz, ponudnikov elektronskih denarnic ter določi pogoje za njihovo ustanovitev in poslovanje;
- prouči možnost zakonske prepovedi ponujanja in uporabe neregistriranih sistemov menjalnic virtualnih valut, borz, ponudnikov elektronskih denarnic za uporabnike;
- še naprej operativno sodeluje tako z drugimi organi v Republiki Sloveniji kot tudi z drugimi državami, in sicer tako na področju davčne politike kot na področju preprečevanja pranja denarja;
- aktivno sodeluje znotraj Evropske unije ali drugih mednarodnih združenj pri pripravi mednarodnega pristopa tako na področju davčne politike kot na področju preprečevanja pranja denarja;
- z izvajanjem nadzorov ali drugimi milejšimi ukrepi spodbudi zavezance s področja virtualnih valut k izvajanju ukrepov preprečevanja pranja denarja;
- natančneje opredeli tveganja, ki izvirajo iz spletnega poslovanja in poslovanja z virtualnimi valutami, in tvegane elemente spletnega poslovanja ter določi, kdaj je uporaba videoelektronske identifikacije v primeru zavezancev s področja virtualnih valut dovoljena; ob tem naj ponovno prouči, ali so vsi pogoji, ki so zahtevani za izvedbo videoelektronske identifikacije, res potrebni za zagotovitev zadostne ravni preprečevanja pranja denarja;
- sprejme odločitve o tem, ali so izvajalci začetne ponudbe kriptožetonov zavezanci za izvajanje ukrepov preprečevanja pranja denarja, ter po potrebi določi sklop prilagojenih ukrepov za te zavezance;
- v kolikor se izkaže za potrebno in je mogoče, naj še bolj natančno določi, kdaj se šteje, da fizična oseba, ki rudari virtualne valute ali trguje z virtualnimi valutami, opravlja dejavnost;
- prouči, ali in na kakšen način bi bilo smiselno obdavčiti dobičke, ki jih fizična oseba dosega pri trgovanju z virtualnimi valutami, da bi bil izpolnjen kriterij enake davčne obremenitve primerljivih dohodkov;
- še naprej dopolnjuje pojasnila glede davčne obravnave poslovanja z virtualnimi valutami in odgovarja na vprašanja davčnih zavezancev ter jih s tem in morebitnimi drugimi ukrepi izobražuje ter spodbuja k prijavi davčnih obveznosti;
- še naprej izvaja davčne nadzore na področju poslovanja z virtualnimi valutami glede na razpoložljiv kader in izvaja ocene tveganja ter pomembnosti tega področja.

## Pravni pouk

Tega poročila na podlagi tretjega odstavka 1. člena Zakona o računskem sodišču ni dopustno izpodbijati pred sodišči in drugimi državnimi organi.

Tomaž Vesel,  
generalni državni revizor

Poslano:

1. Ministrstvu za finance, priporočeno;
2. dr. Dušanu Mramorju, priporočeno;
3. Alenki Smerkolj, priporočeno;
4. mag. Mateji Vraničar Erman, priporočeno;
5. Državnemu zboru Republike Slovenije, priporočeno;
6. arhivu.

*Bdimo nad potmi  
javnega denarja*

**Računsko sodišče Republike Slovenije**  
**The Court of Audit of the Republic of Slovenia**  
Slovenska cesta 50, 1000 Ljubljana, Slovenija  
tel.: +386 (0) 1 478 58 00  
fax: +386 (0) 1 478 58 91  
sloaud@rs-rs.si  
www.rs-rs.si