EVROPSKA CENTRALNA BANKA

EUROSISTEM

SL **ECB-PUBLIC**

MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE

z dne 18. aprila 2016

o revidiranju poslovanja Banke Slovenije

(CON/2016/24)

Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je dne 23. marca 2016 prejela zahtevo slovenskega ministrstva za finance za mnenje o predlogu zakona o dopolnitvah Zakona o Banki Slovenije (v nadaljnjem besedilu: predlog zakona).

Pristojnost ECB, da poda mnenje, izhaja iz členov 127(4) in 282(5) Pogodbe o delovanju Evropske unije ter iz tretje alinee člena 2(1) Odločbe Sveta 98/415/ES[1], saj se predlog zakona nanaša na Banko Slovenije. V skladu s prvim stavkom člena 17.5 Poslovnika Evropske centralne banke je to mnenje sprejel Svet ECB.

1. Namen predloga zakona

Za Banko Slovenije zdaj velja obveznost revizije računovodskih izkazov v skladu s členom 27.1 Statuta Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (v nadaljnjem besedilu:Statut ESCB). Namen predloga zakona je določiti tudi pravila za revidiranje Banke Slovenije s strani računskega sodišča, ki bi bila združljiva z načelom neodvisnosti centralnih bank. Predlog zakona predvideva, da se ta pravila uvedejo tako, da se doda nov člen v Zakon o Banki Slovenije[2].

2. Pripombe

2.1 Kakor je navedeno v preteklih mnenjih ECB, posebej v zvezi z različnimi slovenskimi zakonodajnimi pobudami[3], državni revizorji ne smejo revidirati računovodskih izkazov nacionalne centralne banke (NCB), lahko pa državna revizijska služba ali podoben organ za nadzor nad porabo javnih financ, kot je računsko sodišče, revidira dejavnosti NCB in njeno porabo javnih financ. Vendar morajo za državno revizijsko službo ali podoben organ, ki bi imel take pristojnosti, veljati številna varovala, zasnovana za zagotovitev skladnosti z načelom neodvisnosti centralnih bank: (a) obseg nadzora bi moral biti jasno opredeljen v pravnem okviru; (b) v dejavnosti neodvisnih zunanjih revizorjev NCB se ne bi smelo posegati; (c) v skladu z načelom institucionalne neodvisnosti, kot ga določata člen 130 Pogodbe in člen 7 Statuta ESCB, taka revizija: (i) bi morala

1 Odločba Sveta 98/415/ES z dne 29. junija 1998 o posvetovanju nacionalnih organov z Evropsko centralno banko glede osnutkov pravnih predpisov (UL L 189, 3.7.1998, str. 42).

2 Zakon o Banki Slovenije (ZBS-1) (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo in 59/11).

3 Glej mnenja CON/2015/57, CON/2015/8 in CON/2014/25. Vsa mnenja ECB so objavljena na spletni strani ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.

spoštovati prepoved dajanja navodil NCB in njenim organom odločanja; (ii) ne bi smela posegati v naloge NCB, povezane z ESCB, in (iii) bi se morala izvajati na nepolitični, neodvisni in izključno strokovni osnovi.

2.2 ECB pozdravlja cilj predloga zakona, da z določitvijo pravil za revidiranje Banke Slovenije upošteva načelo neodvisnosti centralnih bank in z njim povezana varovala, navedena v odstavku 2.1. V tej zvezi se ugotavlja, da je računsko sodišče v skladu s 1. členom Zakona o računskem sodišču[4] najvišji revizijski organ za kontrolo državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe v Republiki Sloveniji. V razmerju do drugih državnih organov je samostojen in neodvisen državni organ. Obseg nadzora računskega sodišča nad poslovanjem Banko Slovenije je opredeljen v prvem odstavku novega člena, ki ga uvaja predlog zakona. Navedeni odstavek določa, da mora računsko sodišče revidirati „pravilnost“ in „učinkovitost“ poslovanja Banke Slovenije. Ta pojma izhajata iz Zakona o računskem sodišču: v njem je „revidiranje pravilnosti poslovanja“ opredeljeno kot „pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o skladnosti poslovanja s predpisi in usmeritvami, ki jih mora upoštevati uporabnik javnih sredstev pri svojem poslovanju“, revidiranje „učinkovitosti“ pa je ena od treh vrst revidiranja, uvrščenih v tako imenovano „revidiranje smotrnosti poslovanja“, ki je opredeljeno kot „pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o gospodarnosti, mnenja o *učinkovitosti* ali mnenja o uspešnosti poslovanja“[5]. Revidiranje učinkovitosti poslovanja Banke Slovenije se nanaša na področja njene organizacije, upravljanja, kadrov in splošne operativne učinkovitosti. S tem ter skupaj z izrecno določbo šestega odstavka novega člena, ki ga uvaja predlog zakona, da računsko sodišče pri izvrševanju revizijske pristojnosti ne sme posegati v dejavnosti neodvisnih zunanjih revizorjev, ki so izbrani skladno z 52. členom Zakona o Banki Slovenije, predlog zakona tudi zagotavlja, da računsko sodišče ne sme revidirati računovodskih izkazov Banke Slovenije in ovirati ali posegati v dejavnosti neodvisnih zunanjih revizorjev Banke Slovenije, imenovanih v skladu s členom 27.1 Statuta ESCB.

Poleg tega drugi odstavek novega člena, ki ga uvaja predlog zakona, iz obsega revidiranja izrecno izključuje vsa dejanja, ki predstavljajo izvrševanje nalog po Zakonu o Banki Slovenije in Statutu ESCB. Ta določba je pomembna, ker zagotavlja, da revidiranje ne posega v naloge Banke Slovenije[6]. V tej zvezi želi ECB slovenske organe opozoriti, da je treba v skladu s posebnim načelom neodvisnosti za bančni nadzor, ki je določeno v členu 19 Uredbe Sveta (EU) št. 1024/2013[7] in velja za ECB in pristojne nacionalne organe, kadar delujejo v okviru enotnega mehanizma nadzora (EMN), ter omejitvami, določenimi v členu 27.2 Statuta ESCB in členu 20(7) Uredbe (EU) št. 1024/2013 glede nadzorniških nalog, prenesenih na ECB, zagotoviti, da revidiranje: (a) ne zajema uporabe in razlage prava in prakse nadzora v okviru EMN; to je pomembno zlasti pri določanju obsega zgoraj navedenega revidiranja „pravilnosti poslovanja“; (b) ne posega v naloge, prenesene na ECB z Uredbo (EU) št. 1024/2013, in ne vključuje teh nalog in njegov obseg ni tako širok, da bi pomenil posredno revidiranje ECB; ter (c) se izvaja na

4 Zakon o računskem sodišču (ZRacS-1) (Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12).

5 Glej prvi odstavek v povezavi s tretjim odstavkom 20. člena Zakona o računskem sodišču.

6 V skladu z 2. členom Zakona o Banki Slovenije bi bilo treba načelo neodvisnosti centralnih bank spoštovati ne samo v primerih, ko Banka Slovenije opravlja naloge, povezane z ESCB, ampak tudi v primerih, ko opravlja nacionalne naloge.

7 Uredba Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko (UL L 287, 29.10.2013, str. 63).

nepolitični, neodvisni in izključno strokovni osnovi[8]. Predlog zakona in njegovo izvajanje bi morala zagotoviti spoštovanje teh načel.

ECB razume, da se želi s tem, ko tretji odstavek novega člena, ki ga uvaja predlog zakona, govori o „priporočilih“ računskega sodišča in načelu „upoštevaj ali pojasni“, s predlogom zakona zagotoviti, da mnenje računskega sodišča Banke Slovenije ne zavezuje in tako računsko sodišče Banki Slovenije ne sme dajati navodil[9]. Za zagotovitev skladnosti z načelom neodvisnosti centralnih bank je pomembna tudi določba petega odstavka novega člena, ki ga uvaja predlog zakona, saj določa, da v zvezi s člani Sveta Banke Slovenije ne velja splošna dolžnost in pristojnost računskega sodišča, da v nekaterih primerih, določenih v Zakonu o računskem sodišču, predlaga razrešitev odgovorne osebe[10].

2.3 V zvezi s četrtim in sedmim odstavkom novega člena, ki ga uvaja predlog zakona, se ugotavlja, da se predlog zakona sklicuje na člen 37 Statuta ESCB in tudi na pravila ESCB. Zaradi celovitosti ECB priporoča, da se poleg sklicevanja na člen 37 Statuta ESCB in ustrezna pravila ESCB doda tudi sklicevanje na veljavne predpise Unije, vključno s tistimi, ki urejajo izmenjavo statističnih in nadzorniških informacij.

2.4 Končno, če se ta predlog zakona v primerjavi s prejeto različico, na katero se nanaša to mnenje, bistveno spremeni in spremembe niso tehnične narave, bi se bilo treba v zvezi z njimi posvetovati z ECB[11].

To mnenje bo objavljeno na spletni strani ECB.

V Frankfurtu na Majni, 18. aprila 2016

[podpis]

Predsednik ECB

Mario DRAGHI

8 Glej odstavek 4.3 Mnenja CON/2015/57.

9 Izpostaviti je treba, da 2. člen Zakona o Banki Slovenije vladi in drugim organom ne prepoveduje dajati navodil Banki Slovenije ali poskušati vplivati na člane organov odločanja Banke Slovenije; vendar pa tako prepoved vsebujeta člen 130 Pogodbe in člen 7 Statuta ESCB.

10 Glej 29. člen Zakona o računskem sodišču.

11 Glej Priročnik za posvetovanje nacionalnih organov z Evropsko centralno banko glede osnutkov pravnih predpisov iz oktobra 2015. Priročnik je dostopen na spletni strani ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.