EVROPSKA CENTRALNA BANKA

EUROSISTEM

SL **ECB-PUBLIC**

**MNENJE EVROPSKE CENTRALNE BANKE**

**z dne 13. decembra 2016**

**o revidiranju poslovanja Banke Slovenije**

**(CON/2016/59)**

## Uvod in pravna podlaga

Evropska centralna banka (ECB) je 11. novembra 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

1.1 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 pravila za revidiranje Banke Slovenije s strani nacionalnega računskega sodišča[2] tako, da bodo združljiva z načelom neodvisnosti centralnih bank[3].

1.2 V skladu s predlogom zakona mora računsko sodišče revidirati pravilnost in „učinkovitost“ poslovanja Banke Slovenije. Vendar je v opombi k besedilu predloga zakona navedeno, da je računsko sodišče v postopku priprave zakona predlagalo, naj računsko sodišče po predlogu zakona revidira pravilnost in „smotrnost“, ne pa učinkovitosti poslovanja Banke Slovenije. Zakon o računskem sodišču opredeljuje revidiranje „pravilnosti“, „učinkovitosti“ in „smotrnosti“ poslovanja[4]. V skladu s členom 20(3) Zakona o računskem sodišču (i) „revidiranje pravilnosti poslovanja“ pomeni 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, in

---

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 V skladu s 1. členom Zakona o računskem sodišču je računsko sodišče 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.

3 Predlog zakona predvideva, da se ta pravila uvedejo tako, da se doda nov člen v Zakon o Banki Slovenije (ZBS-1) (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo in 59/11).

4 Glej odstavek 4.2 Mnenja CON/2015/57 in odstavek 2.2 Mnenja CON/2016/24. Vsa mnenja ECB so objavljena na spletni strani ECB na naslovu www.ecb.europa.eu.

(ii) „revidiranje smotrnosti poslovanja“ pomeni pridobivanje ustreznih in zadostnih podatkov za izrek mnenja o gospodarnosti, mnenja o učinkovitosti ali mnenja o uspešnosti poslovanja[5]. „Revidiranje učinkovitosti“ je torej ena od treh vrst revidiranja, uvrščenih v revidiranje smotrnosti poslovanja[6].

1.3 Predlog zakona iz obsega revidiranja izrecno izključuje vsa dejanja, ki predstavljajo določanje in izvajanje denarne politike, v skladu s pravili, ki so jih določili organi odločanja ECB.

1.4 Predlog zakona tudi določa, da pri revidiranju nadzorniških nalog revidiranje ne zajema uporabe in razlage prava in praks nadzora, ki jih Banka Slovenije izvaja na podlagi Zakona o Banki Slovenije ali drugih predpisov ter v okviru enotnega mehanizma nadzora (EMN) na podlagi Uredbe Sveta (EU) št. 1024/2013[7]. Vendar je v opombi k besedilu predloga zakona navedeno, da je računsko sodišče v postopku priprave zakona predlagalo, naj se iz tega izvzetja črta sklicevanje na Zakon o Banki Slovenije in druge predpise, tako bi se izvzetje nanašalo samo na uporabo in razlago prava in praks nadzora, ki jih Banka Slovenije izvaja na podlagi Uredbe (EU) št. 1024/2013. Poleg tega predlog zakona določa, da pri revidiranju nadzorniških nalog revidiranje ne posega v in ne vključuje pristojnosti Banke Slovenije, ki jih ta izvršuje kot sestavni del Evropskega sistema centralnih bank (ESCB) ali Eurosistema ali kot članica Evropskega sistema finančnega nadzora, pri dejavnostih Evropskega bančnega organa, Evropskega odbora za sistemska tveganja in Enotnega mehanizma za reševanje. Predlog zakona tudi določa, da pri revidiranju nadzorniških nalog revidiranje ni tako široko, da bi pomenilo posredno revidiranje ECB, drugih članic ESCB ali Eurosistema.

1.5 Predlog zakona določa, da Banka Slovenije ne glede na določbe Zakona o računskem sodišču ni zavezana računskemu sodišču predložiti poročila o odpravljanju razkritih nepravilnosti in nesmotrnosti. Predlog zakona nadalje določa, da mora Banka Slovenije obrazložiti vsako odstopanje od priporočil ali zahtev, ki jih v revizijskem poročilu predlaga računsko sodišče. Vendar je v besedilu predloga zakona sklicevanje na „zahteve“ v oglatem oklepaju in v opombi je navedeno, da je bil ta pojem vključen na predlog računskega sodišča.

1.6 Predlog zakona določa, da lahko računsko sodišče pridobi zaupne podatke iz člena 37 Statuta ESCB v skladu s pravili, ki urejajo delovanje ESCB. Nadalje določa, da lahko druge zaupne podatke, vključno s statističnimi podatki in podatki nadzora, katerih izmenjavo urejajo pravila Unije, računsko sodišče pridobi v skladu s temi pravili. Predlog zakona tudi določa, da morajo revizorji in funkcionarji računskega sodišča ter druge osebe, ki so z računskim sodiščem v kakršnem koli pravnem razmerju, kot zaupne varovati vse podatke, za katere so izvedeli pri opravljanju revizije Banke Slovenije. Če se od računskega sodišča zahteva informacija po zakonu, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, lahko računsko sodišče informacije razkrije pod pogoji za razkritje informacij, ki veljajo za Banko Slovenije.

1.7 Predlog zakona pojasnjuje, da računsko sodišče ne glede na določbe Zakona o računskem sodišču nima pristojnosti predlagati razrešitev članov Sveta Banke Slovenije. Poleg tega predlog zakona določa, da računsko sodišče pri izvrševanju svoje revizijske pristojnosti ne sme posegati v

---

5 Glej tretji odstavek 20. člena Zakona o računskem sodišču.

6 Glej odstavek 2.2 Mnenja CON/2016/24.

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. 5).

dejavnosti neodvisnih zunanjih revizorjev, ki so izbrani skladno z 52. členom Zakona o Banki Slovenije.

## 2. Pripombe

2.1 ECB ugotavlja, da so jo slovenski organi v zadnjih letih trikrat zaprosili za mnenje o predlogih predpisov, ki se nanašajo na revidiranje poslovanja Banke Slovenije s strani računskega sodišča[8]. ECB razume, da prejšnje zakonodajne pobude niso bile sprejete in da je predlog zakona rezultat nadaljnjih posvetovanj in sprememb. Predlog zakona med drugim upošteva pomisleke, ki jih je ECB izrazila zlasti v zvezi z varstvom neodvisnosti centralnih bank. ECB ugotavlja, da so nekatere določbe predloga zakona odziv na prejšnja mnenja ECB, zlasti na Mnenje CON/2016/24. ECB ponavlja stališča, izražena v Mnenju CON/2016/24, in ima v zvezi s predlogom zakona naslednje dodatne pripombe.

2.2 ECB pripominja, da državna revizijska služba ali podoben organ za nadzor nad porabo javnih financ, kot je računsko sodišče, načeloma lahko 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 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[9].

2.3 ECB ugotavlja, da predlog zakona iz obsega revidiranja izključuje vsa dejanja, ki predstavljajo določanje in izvajanje denarne politike, v skladu s pravili, ki so jih določili organi odločanja ECB.

2.4 Ni jasno, ali se želi s predlogom zakona določiti tudi to, da revidiranje računskega sodišča ne sme posegati v pristojnosti Banke Slovenije, ki jih ima ta kot del ESCB ali Eurosistema, niti vključevati teh pristojnosti. Določba, ki uvaja to izvzetje, je povezana samo z revidiranjem nadzorniških nalog. Vendar pa bi moralo izvzetje obsegati tudi pristojnosti, ki jih ima Banka Slovenije kot del ESCB ali Eurosistema. Če namreč namen zakonodajalca ni določiti izvzetje iz revidiranja računskega sodišča v zvezi s pristojnostmi, ki jih ima Banka Slovenije kot del ESCB ali Eurosistema, razen glede opredelitve in izvajanja monetarne politike, bi to pomenilo kršitev zahtev glede neodvisnosti centralnih bank iz člena 130 Pogodbe in člena 7 Statuta ESCB. Kakor je navedeno v zgornjem odstavku 2.2 in v prejšnjih mnenjih ECB, neodvisnost centralnih bank pomeni, da revizija ne sme posegati v naloge Banke Slovenije, povezane z ESCB[10].

---

8 Glej mnenja CON/2015/8, CON/2015/57 in CON/2016/24.

9 Glej odstavek 4.4 Mnenja CON/2015/8, odstavek 4.2 Mnenja CON/2015/57 in odstavek 2.1 Mnenja CON/2016/24; glej tudi Konvergenčno poročilo ECB iz junija 2016, str. 25.

10 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. Glej opombo 6 v Mnenju CON/2016/24, opombo 19 v Mnenju CON/2015/8 in opombo 7 v Mnenju CON/2014/25.

2.5 ECB opaža, da je v predlogu zakona upoštevano načelo neodvisnosti iz člena 19 Uredbe (EU) št. 1024/2013, v skladu s katerim morajo ECB in pristojni nacionalni organi, kadar delujejo v okviru EMN, ravnati neodvisno in morajo vlade držav članic in vsi drugi organi to neodvisnost spoštovati, ter izkazano spoštovanje omejitev iz člena 27.2 Statuta ESCB in člena 20(7) Uredbe (EU) št. 1024/2013 glede nadzorniških nalog, prenesenih na ECB z navedeno uredbo. ECB ugotavlja, da naj revidiranje, ki bi ga računsko sodišče izvajalo v Banki Slovenije, (a) ne bi zajemalo uporabe in razlage prava in praks nadzora v okviru EMN; (b) ne bi posegalo v naloge, prenesene na ECB z Uredbo (EU) št. 1024/2013, in ne bi vključevalo teh nalog ter (c) ne bi bilo tako široko, da bi pomenilo posredno revidiranje ECB. Kakor je ECB že izpostavila, bi bilo treba revizijo izvajati tudi na nepolitični, neodvisni in izključno poklicni osnovi[11]. ECB razume, da revidiranje prav tako ne bi smelo biti tako široko, da bi pomenilo posredno revidiranje ECB, drugih članic ESCB ali Eurosistema. Vendar bi lahko sedanje besedilo predloga zakona oblikovali jasneje, tako da bi izrecno pojasnjevalo, da revidiranje ne obsega posrednega revidiranja ECB, drugih članic ESCB ali Eurosistema.

2.6 ECB priznava, da je v predlogu zakona izrecno določeno, da Banka Slovenije računskemu sodišču ni dolžna predložiti poročila o odpravljanju razkritih nepravilnosti in nesmotrnosti, mora pa obrazložiti vsak odstop od njegovih priporočil. Kakor je bilo navedeno v prejšnjem mnenju, ECB razume, da bi predlog zakona s tem, ko govori zgolj o priporočilih računskega sodišča in načelu „upoštevaj ali pojasni“, zagotovil, da mnenje računskega sodišča Banke Slovenije ne bi zavezovalo in tako računsko sodišče Banki Slovenije ne bi smelo dajati navodil[12]. Določbe predloga zakona, ki bi poleg priporočil navajale „zahteve“ računskega sodišča, pa ne bi bile skladne s prepovedjo dajanja navodil Banki Slovenije in Svetu Banke Slovenije.

2.7 ECB ugotavlja, da se določbe predloga zakona o dostopu računskega sodišča do zaupnih podatkov sklicujejo na člen 37 Statuta ESCB in na veljavne predpise Unije, vključno s tistimi, ki urejajo izmenjavo statističnih in nadzorniških informacij. Te določbe so koristne z vidika pravne varnosti[13]. Toda če se s predlogom zakona želi določiti izvzetje iz področja revidiranja računskega sodišča v zvezi s pristojnostmi, ki jih ima Banka Slovenije kot del ESCB, Eurosistema in EMN, ter zagotoviti zgoraj navedena varovala, si je težko zamisliti, do katerih vrst zaupnih informacij iz člena 37 Statuta ESCB ter drugih statističnih in nadzorniških podatkov, katerih izmenjavo urejajo člen 27 Uredbe (EU) št. 1024/2013 in drugi predpisi Unije, bi lahko računsko sodišče dostopalo[14].

---

11 Glej odstavek 2.2 Mnenja CON/2016/24 in odstavek 4.3 Mnenja CON/2015/57.

12 Glej odstavek 2.2 Mnenja CON/2016/24.

13 Glej odstavek 2.3 Mnenja CON/2016/24.

14 Glej odstavek 3.1.6 Mnenja CON/2016/52.

2.8 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[15].

To mnenje bo objavljeno na spletni strani ECB.

V Frankfurtu na Majni, 13. decembra 2016

[podpis]

*Predsednik ECB*

Mario DRAGHI

15 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.