EUROPSKA SREDIŠNJA BANKA

EUROSUSTAV

HR **ECB-PUBLIC**

MIŠLJENJE EUROPSKE SREDIŠNJE BANKE

od 26. listopada 2018.

o pravnom okviru Državnog ureda za reviziju

(CON/2018/45)

Uvod i pravna osnova

Europska središnja banka (ESB) zaprimila je 7. rujna 2018. zahtjev Ministarstva financija Republike Hrvatske za davanje mišljenja o Nacrtu prijedloga zakona o Državnom uredu za reviziju (dalje u tekstu „Prijedlog zakona").

Nadležnost ESB-a za davanje mišljenja temelji se na članku 127. stavku 4. i članku 282. stavku 5. Ugovora o funkcioniranju Europske unije te trećoj alineji članka 2. stavka 1. Odluke Vijeća 98/415/EZ[1] jer se Prijedlog zakona odnosi na Hrvatsku narodnu banku (HNB). Upravno vijeće donijelo je ovo Mišljenje u skladu s prvom rečenicom članka 17. stavka 5. Poslovnika Europske središnje banke.

1. Svrha Prijedloga zakona

1.1. Prijedlogom zakona predlaže se u cijelosti zamijeniti postojeći Zakon o Državnom uredu za reviziju. Sadržaj Prijedloga zakona obuhvaća osnivanje Državnog ureda za reviziju, njegovo ustrojstvo, nadležnost i upravljanje, način rada i izvješćivanje, provedbu njegovih naloga i/ili preporuka, kvalifikacije državnih revizora, suradnju s drugim tijelima i kaznene odredbe. Prijedlog zakona određuje da se u slučaju neusuglašenosti između njegovih odredaba i odredaba drugih zakona, primjenjuju odredbe Prijedloga zakona. Za potrebe Prijedloga zakona, revizija je definirana tako da uključuje i. provjeru dokumenata, isprava, izvješća, sustava unutarnjih kontrola, računovodstvenih, financijskih i drugih postupaka te drugih evidencija radi izražavanja mišljenja jesu li godišnji financijski izvještaji sastavljeni u skladu s mjerodavnim financijsko-izvještajnim i pravnim okvirom; ii. postupak ocjenjivanja jesu li aktivnosti, financijske transakcije i informacije u svakom bitnom pogledu u skladu s mjerodavnim propisima kojima se uređuje poslovanje subjekata revizije i iii. postupak ocjenjivanja ostvaruju li se programi, projekti i aktivnosti subjekata revizije učinkovito, odnosno prema načelima ekonomičnosti, djelotvornosti i svrsishodnosti te mogu li se poboljšati. Prijedlog zakona nadalje propisuje da reviziji podliježu prihodi i rashodi, imovina i obveze, financijski izvještaji, financijske transakcije, programi, projekti i aktivnosti subjekata revizije.

1.2. Posebno, Prijedlog zakona uvodi državnu reviziju HNB-a, pored postojeće revizije pripremljenih financijskih izvještaja i cjelokupnog poslovanja koju provode neovisni vanjski revizori, kako je propisano Zakonom o Hrvatskoj narodnoj banci (dalje u tekstu „Zakon o HNB-u")[2] te utvrđuje

1 Odluka Vijeća 98/415/EZ od 29. lipnja 1998. o savjetovanju nacionalnih tijela s Europskom središnjom bankom u pogledu nacrta propisa (SL L 189, 3.7.1998., str. 42.).

2 Vidi članak 61. Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci („Narodne novine", br. 75/08 i 54/13).

opseg i pravila te revizije. U tom smislu, Prijedlog zakona propisuje da je Državni ured za reviziju nadležan za provjeru i ocjenu korištenja sredstava HNB-a kojima se neposredno ne ostvaruju ili izvršavaju ciljevi i zadaci propisani Zakonom o HNB-u i drugim zakonima Republike Hrvatske, kao i zadaci koje HNB obavlja u skladu s Ugovorom i Statutom Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke (dalje u tekstu „Statut ESSB-a“). Prijedlog zakona određuje opseg te revizije, navodeći da ona obuhvaća i. postupak ocjenjivanja jesu li aktivnosti, financijske transakcije i informacije koje se odnose na troškove poslovanja u dijelu administrativnog poslovanja, stjecanja, upravljanja i raspolaganja nekretninama, pokretninama i opremom u svakom bitnom pogledu u skladu s mjerodavnim propisima prema kojima posluje HNB i ii. postupak ocjenjivanja ostvaruju li se programi, projekti i aktivnosti HNB-a u dijelu administrativnog poslovanja, stjecanja, upravljanja i raspolaganja nekretninama, pokretninama i opremom učinkovito, odnosno prema načelima ekonomičnosti, djelotvornosti i svrsishodnosti te mogu li se poboljšati.

1.3. Prijedlog zakona propisuje da je tijekom obavljanja revizije HNB-a, Državni ured za reviziju i. dužan, sukladno članku 130. Ugovora, članku 7. Statuta ESSB-a i članku 71. Zakona o HNB-u, u potpunosti poštovati neovisnost HNB-a i ii. nije ovlašten HNB-u, njegovim tijelima ili članovima tijela HNB-a davati izravne ili neizravne upute kojima bi se utjecalo ili moglo utjecati na njihovu neovisnost.

1.4. U pogledu tajnosti, Prijedlog zakona propisuje da su u obavljanju zadataka u okviru svoje nadležnosti na temelju Prijedloga zakona, ovlašteni državni revizori, zamjenik glavnog državnog revizora, glavni državni revizor i drugi zaposleni državni službenici u Državnom uredu za reviziju dužni pridržavati se pravila o tajnosti informacija, podataka i dokumentacije obuhvaćenih člankom 37. Statuta ESSB-a na isti način kao da su zaposlenici HNB-a. Ova obveza traje i nakon prestanka njihova rada u Državnom uredu za reviziju. Za potrebe obavljanja revizije, ovlašteni državni revizori, zamjenik glavnog državnog revizora i glavni državni revizor mogu od HNB-a zatražiti samo one informacije, podatke i dokumente koji su im potrebni za obavljanje zadataka navedenih u Prijedlogu zakona.

1.5. Prijedlog zakona pojašnjava da: i. ovlasti Državnog ureda za reviziju propisane Prijedlogom zakona bez utjecaja su na ciljeve i zadatke HNB-a na temelju Ugovora, Statuta ESSB-a, Zakona o HNB-u i drugih važećih nacionalnih propisa; ii. aktivnosti koje su predmet revizije poslovanja HNB-a od strane neovisnih vanjskih revizora ne podliježu reviziji koju provodi Državni ured za reviziju u skladu s odredbama Prijedloga zakona; i iii. Državni ured za reviziju nije ovlašten provjeravati niti davati ocjene ostvarivanja ciljeva i ispunjavanja zadataka HNB-a propisanih Zakonom o HNB-u kao niti zadataka propisanih drugim zakonima Republike Hrvatske i zadataka koje HNB obavlja u skladu s Ugovorom i Statutom ESSB-a.

1.6. U vezi s izvješćivanjem, Prijedlog zakona određuje poseban postupak za HNB[3]. Prijedlog zakona propisuje da, nakon obavljene revizije, Državni ured za reviziju dostavlja nacrt izvješća o obavljenoj reviziji, koji može sadržavati naloge i/ili preporuke Državnog ureda za reviziju HNB-u na očitovanje. Guverner HNB-a ima pravo očitovati se na nacrt izvješća o obavljenoj reviziji u roku 15 dana. Nakon primitka očitovanja guvernera, Državni ured za reviziju izrađuje izvješće o obavljenoj reviziji

3 Vidi članak 13. Prijedloga zakona.

s ugrađenim očitovanjem i vraća ga guverneru. Guverner može uložiti prigovor na izvješće o obavljenoj reviziji u roku od 15 dana od dana njegova primitka, a nakon toga glavni državni revizor mora odlučiti o uloženom prigovoru u roku od 30 dana od dana primitka. Ako guverner ne prihvati naloge i/ili preporuke sadržane u izvješću o obavljenoj reviziji na koje je uložio prigovor koji glavni državni revizor nije prihvatio, dužan je o tom neprihvaćanju bez odgađanja obavijestiti Državni ured za reviziju i navesti razloge neprihvaćanja. HNB nije dužan dostaviti Državnom uredu za reviziju plan provedbe naloga i/ili preporuka. Ako HNB ne izvrši naloge i/ili preporuke navedene u izvješću o obavljenoj reviziji na koje nije uložen prigovor, dužan je o tome bez odgađanja obavijestiti Državni ured za reviziju i navesti razloge za njihovo neizvršavanje. U obrazloženju uz Prijedlog zakona navodi se da se Državni ured za reviziju protivi predloženom uređenju revizije u odnosu na izvješćivanje i provedbu naloga i/ili preporuka jer da to nije u skladu s provođenjem revizije drugih subjekata revizije. Državni ured za reviziju smatra da bi se državna revizija HNB-a trebala provoditi u skladu s revizorskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija (INTOSAI) i s Kodeksom profesionalne etike državnih revizora, kojima je propisano da se sve državne revizije provode na nepolitičkoj, neovisnoj i potpuno profesionalnoj osnovi. U tom smislu, mišljenje je Državnog ureda za reviziju da ove odredbe ne bi trebale biti dio Prijedloga zakona.

1.7. Nadalje, Prijedlog zakona propisuje da će ovlašteni državni revizori, zamjenik glavnog državnog revizora i glavni državni revizor, u obavljanju zadataka u vezi s revizijom HNB-a na temelju Prijedloga zakona, postupati u skladu s postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora[4].

1.8. Konačno, Prijedlog zakona propisuje da stupa na snagu osmog dana od dana objave u „Narodnim novinama“.

2. Opće napomene

ESB napominje da je prethodno donio mišljenja CON/2016/33, CON/2016/52 i CON/2018/17 kao odgovor na zakonodavna savjetovanja na prijedloge hrvatskih tijela o zakonodavnim inicijativama koje se odnose na reviziju HNB-a od strane Državnog ureda za reviziju[5].

3. Posebne napomene

3.1. *Revizija HNB-a od strane Državnog ureda za reviziju*

3.1.1. Kako je ESB ranije naveo[6], načelo institucionalne neovisnosti iz članka 130. Ugovora i članka 7. Statuta ESSB-a odnosi se na činjenicu da izvršavanje ovlasti središnje banke i obavljanje zadaća i dužnosti koje su povjerene središnjim bankama ne smiju biti podvrgnuti vanjskim uputama ili utjecaju izvršne vlasti. Posebno, kada je poslovanje nacionalne središnje banke (NSB) predmet

4 Kodeks profesionalne etike državnih revizora, Klasa: 003-05/16-02/2, Urbroj: 613-01-01-16-1, dostupno na www.revizija.hr.

5 Sva mišljenja ESB-a objavljena su na mrežnim stranicama ESB-a www.ecb.europa.eu.

6 Vidi stavak 2.2.1. Mišljenja CON/2016/33, stavak 3.1.1. Mišljenja CON/2016/52 i stavak 3.1.1. Mišljenja CON/2018/17.

kontrole državnog ureda za reviziju ili sličnog tijela kojemu je dodijeljena kontrola korištenja javnih financija, opseg kontrole: (a) treba biti jasno definiran pravnim okvirom; (b) treba biti bez utjecaja na aktivnosti neovisnih vanjskih revizora NSB-a da pregledaju sve knjige i račune NSB-a[7] i, dodatno, u skladu s načelom institucionalne neovisnosti; (c) treba biti u skladu sa zabranom davanja uputa NSB-u i njegovim tijelima nadležnim za odlučivanje; i (d) ne smije zadirati u zadaće NSB-a povezane s ESSB-om[8]. Državnu je reviziju potrebno provoditi na nepolitičkoj, neovisnoj i potpuno profesionalnoj osnovi[9].

3.1.2. U skladu s gore navedenim kriterijima (vidi stavak 3.1.1.), ESB primjećuje da se Prijedlog zakona obvezuje potpuno poštovati neovisnost HNB-a i, posljedično, zabranjuje Državnom uredu za reviziju davati HNB-u izravne ili neizravne upute koje bi imale ili mogle imati utjecaj na njegovu neovisnost[10]. Jednako tako, nalozi i/ili preporuke koje izvješće o obavljenoj reviziji može sadržavati[11] ne smiju utjecati na neovisnost HNB-a.

3.1.3. ESB shvaća da su opće odredbe Prijedloga zakona, navedene u stavku 1.1., podvrgnute posebnim odredbama Prijedloga zakona koje se odnose na reviziju HNB-a.

3.1.4. ESB primjećuje da su odredbe Prijedloga zakona o reviziji HNB-a, posebno postupak pri kojem guverner može dati svoje očitovanje na nacrte izvješća o obavljenoj reviziji i uložiti prigovore na izvješća o obavljenoj reviziji i ne prihvatiti ih, kao i da HNB ne bi trebao biti obvezan dostaviti plan za provedbu naloga/preporuka Državnom uredu za reviziju[12], u skladu s načelom neovisnosti središnje banke, uključujući institucionalnu neovisnost.

3.1.5. Iz praktičnih razloga, nadležna tijela mogu željeti razmotriti uvođenje prijelaznog razdoblja za provedbu Prijedloga zakona. Primjerice, može imati smisla za odredbe koje se odnose na novouvedenu reviziju HNB-a da se počnu primjenjivati u roku određenog broja mjeseci (npr. tri ili šest mjeseci) nakon stupanja Prijedloga zakona na snagu, kako bi se omogućilo HNB-u da napravi potrebne prilagodbe radi ispunjavanja svojih novih obveza temeljem Prijedloga zakona.

Ovo Mišljenje objavit će se na mrežnim stranicama ESB-a.

Sastavljeno u Frankfurtu na Majni 26. listopada 2018.

[potpis]

Predsjednik ESB-a

Mario DRAGHI

---

7 Vidi članak 61. Zakona o HNB-u za aktivnosti neovisnih vanjskih revizora HNB-a.

8 Vidi stavak 3.3. Mišljenja CON/2011/9, stavak 2.1. Mišljenja CON/2011/53 i stavak 4.2. Mišljenja CON/2015/57.

9 Vidi stavak 4.4. Mišljenja CON/2015/8, stavak 4.2. Mišljenja CON/2015/57, stavak 2.1. Mišljenja CON/2016/24 i stavak 2.2. Mišljenja CON/2016/59.

10 Vidi članak 11. stavak 4. Zakona o HNB-u.

11 Vidi članak 13. Zakona o HNB-u.

12 Vidi članak 13. Zakona o HNB-u.