EUROPSKA SREDIŠNJA BANKA

EUROSUSTAV

HR **ECB-PUBLIC**

MIŠLJENJE EUROPSKE SREDIŠNJE BANKE

od 18. ožujka 2020.

o Hrvatskoj narodnoj banci

(CON/2020/8)

Uvod i pravna osnova

Europska središnja banka (ESB) zaprimila je 29. siječnja 2020. dva zahtjeva od Hrvatske narodne banke (HNB) za davanje mišljenja u odnosu na dva prijedloga zakona, i. Prijedlog zakona o izmjenama Zakona o HNB-u (dalje u tekstu: „Prijedlog zakona o HNB-u“) i ii. Prijedlog zakona o izmjenama Zakona o kreditnim institucijama (dalje u tekstu: „Prijedlog zakona o kreditnim institucijama“), (zajedno dalje u tekstu: „Prijedlozi zakona“)[1].

Nadležnost ESB-a za davanje mišljenja temelji se na članku 127. stavku 4. i članku 282. stavku 5. Ugovora o funkcioniranju Europske unije te drugoj, trećoj i šestoj alineji članka 2. stavka 1. Odluke Vijeća 98/415/EZ[2], jer se odredbe Prijedloga zakona na koje upućuje ovo mišljenje[3] odnose na sredstva plaćanja, HNB i pravila koja se primjenjuju na financijske institucije u mjeri u kojoj takva pravila značajno utječu na stabilnost financijskih institucija i tržišta. U skladu s prvom rečenicom članka 17. stavka 5. Poslovnika Europske središnje banke, Upravno vijeće donijelo je ovo mišljenje.

1. Svrha Prijedloga zakona

1.1 *Institucionalna i osobna neovisnost HNB-a i međunarodna suradnja*

Prijedlog zakona o HNB-u pojašnjava da institucije i tijela Europske unije (EU), te vlade, agencije, uredi i druga tijela država članica EU ne smiju utjecati na članove tijela HNB-a nadležnih za odlučivanje. Prijedlog zakona također određuje da nadležnost Savjeta HNB-a za odlučivanje o članstvu HNB-a u međunarodnim institucijama i organizacijama, ne dovodi u pitanje ovlast ESB-a iz članka 6. stavka 6.1. Statuta Europskog sustava središnjih banaka (ESSB) i ESB-a (dalje u tekstu: „Statut“)[4].

---

1 Ovlast HNB-a za savjetovanje s ESB-om se temelji na članku 39. stavku 1. Zakona o HNB-u, temeljem kojeg HNB može predložiti Vladi Republike Hrvatske da predloži Hrvatskom saboru donošenje zakona koji su vezani uz HNB. Ministarstvo financija je predlagatelj Prijedloga zakonu koje je hrvatska vlada odobrila 23. siječnja 2020. te dostavila isti dan Hrvatskom saboru radi daljnjih koraka u zakonodavnom postupku.

2 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.).

3 Ovo mišljenje se bavi onim odredbama Prijedloga zakona koje se odnose na institucionalnu neovisnost HNB-a, osobnu neovisnost tijela HNB-a nadležnih za odlučivanje, međunarodnu suradnju HNB-a, moguću primjenu negativnih kamatnih stopa od strane HNB-a, međunarodne pričuve Republike Hrvatske, financijska izvješća HNB-a, opće pričuve, revalorizacijske račune, rezervacije za financijske rizike te dobit i gubitak, planiranje HNB-a za prijelaz na gotovinu eura, zadatke HNB-a koji se odnose na zaštitu od krivotvorenja, sigurnosne provjere zaposlenika HNB-a i izračun nacionalne referentne stope prosječnog troška financiranja hrvatskog bankovnog sektora od strane HNB-a. Preostale odredbe Prijedloga zakona obrađuju se u zasebnom mišljenju.

4 Vidi članke 20. i 28. Prijedloga zakona o HNB-u (koji izmjenjuju članke 71. i 104. Zakona o HNB-u).

1.2 *Mogućnost da HNB primijeni negativne kamatne stope*

Prijedlog zakona o HNB-u propisuje da kamatna stopa za novčana sredstva koja je HNB primila u depozit može biti negativna[5].

1.3 *Međunarodne pričuve Republike Hrvatske*

Prijedlog zakona o HNB-u pojednostavljuje postojeće odredbe Zakona o HNB-u o međunarodnim pričuvama, propisujući da međunarodne pričuve sačinjavaju svi oblici imovine u stranoj valuti i plemenite kovine, uključujući vrijednosne papire i svu drugu imovinu u konvertibilnoj valuti nerezidentnog dužnika ili obračunskoj jedinici, neovisno o obliku u kojem se drži, te da u cilju upravljanja međunarodnim pričuvama, HNB može kupovati i prodavati promptno i na rok te na drugi način stjecati ove oblike imovine. Postojeći zahtjevi u vezi investicijskog ranga koji daju agencije za ocjenu kreditnog rejtinga su uklonjeni[6].

1.4 *Sastavljanje financijskih izvješća HNB-a u skladu sa Smjernicom ESB-a (EU) 2016/2249*

Prijedlog zakona o HNB-u zahtijeva da HNB sastavlja financijska izvješća u skladu sa Smjernicom ESB-a (EU) 2016/2249[7] (dalje u tekstu: „Računovodstvena smjernica ESB-a“). Za izvještavanje o transakcijama koje nisu regulirane Računovodstvenom smjernicom HNB-a, HNB primjenjuje, pod uvjetom da ne postoji suprotna odluka Savjeta HNB-a, načela vrednovanja u skladu s Međunarodnim standardima financijskog izvještavanja (MSFR) koje je prihvatila EU, a koji su bitni za poslove i izvještaje HNB-a. Financijska izvješća HNB-a za financijsku godinu 2021. pripremaju se u skladu s ovim zahtjevima[8].

1.5 *Opće pričuve, revalorizacijski računi i rezervacije za financijske rizike HNB-a*

Prema postojećim odredbama Zakona o HNB-u, pričuve HNB-a sastoje se od općih pričuva za pokriće općih rizika poslovanja, čija visina nije ograničena, i posebnih pričuva za pokriće identificiranih gubitaka utvrđenih odlukom koju donosi Savjet HNB-a[9]. Prijedlog Zakona o HNB-u umjesto toga propisuje da HNB formira opće pričuve radi pokrića općih rizika poslovanja, te da donji iznos općih pričuva određuje Savjet HNB-a odlukom. HNB formira revalorizacijske račune radi ponovnog vrednovanja imovine i obveza u skladu s Računovodstvenom smjernicom HNB-a. HNB također formira revalorizacijske račune čije formiranje nije uređeno Računovodstvenom smjernicom ESB-a u skladu s važećim Međunarodnim standardima financijskog izvještavanja utvrđenim od strane Europske komisije. Revalorizacijski računi će se formirati iz dijela općih pričuva zatečenih na dan 1. siječnja 2021. koje se odnose na nerealizirane dobitke proizašle iz ponovnog vrednovanja imovine i obveza u prethodnim godinama, u iznosu koji određuje Savjet HNB-a[10]. HNB može također formirati rezervacije za financijske rizike u skladu s odlukom Savjeta

5 Vidi članak 7. Prijedloga zakona o HNB-u (koji nadodaje članak 13. stavak 2. Zakona o HNB-u).

6 Vidi članak 8. Prijedloga zakona o HNB-u (koji nadodaje članak 18. stavke 2.-3. Zakona o HNB-u).

7 Smjernica (EU) 2016/2249 Europske središnje banke od 3. studenog 2016. o pravnom okviru za računovodstvo i financijsko izvještavanje u Europskom sustavu središnjih banaka (ESB/2016/34) (SL L 347, 20.12.2016., str. 37.).

8 Vidi članke 16. (koji izmjenjuje članak 60. Zakona o HNB-u) i članak 35. stavak 3. Prijedloga zakona o HNB-u; vidi također obrazloženje uz Prijedlog zakona o HNB-u, članak 16., str. 30.

9 Vidi članak 55. Zakona o HNB-u.

10 Vidi članak 35. Prijedloga zakona o HNB-u.

HNB-a. Rezervacije za rizike se formiraju iz dijela općih pričuva zatečenih na dan 1. siječnja 2021. u iznosu koji odredi Savjet HNB-a[11].

1.6 *Dobit i gubitak HNB-a*

Prijedlog zakona o HNB-u propisuje da se dobit (ili gubitak) HNB-a izračunava za svaku financijsku godinu kao razlika između ukupnih prihoda i ukupnih rashoda HNB-a[12]. Kako je navedeno u obrazloženju uz Prijedlog zakona o HNB-u, u skladu s Računovodstvenom smjernicom ESB-a, nerealizirani dobici po tečajnim razlikama i promjeni tržišnih cijena ne ulaze u izvještaj o dobiti ili gubitku odnosno ne ulaze u izračun financijskog rezultata. Stoga predloženi članak skraćuje i pojednostavljuje definiciju[13]. Dobit HNB-a iskazana u financijskoj godini raspoređuje se u opće pričuve i u korist državnog proračuna u skladu s odlukom Savjeta HNB-a. Kao opće pravilo, dobit HNB-a raspoređuje se na način da se 20% dobiti rasporedi u opće pričuve, a 80% dobiti je prihod državnog proračuna. Međutim, ako visina općih pričuva na posljednji dan financijske godine bude niža od donjeg iznosa općih pričuva koji odredi Savjet HNB-a, Savjet HNB-a raspoređuje u opće pričuve iznos dobiti potreban za dostizanje donjeg iznosa općih pričuva. U pogledu pokrivanja gubitaka, gubitak HNB-a se najprije pokriva iz općih pričuva. Ako je gubitak HNB-a veći od iznosa općih pričuva, iznos gubitka koji prelazi visinu općih pričuva pokrit će se iz dobiti narednih godina[14]. Suprotno tome, prema postojećem Zakonu o HNB-u, svaki manjak prihoda nad rashodima koji nije moguće pokriti iz općih pričuva pokriva se iz državnog proračuna[15].

1.7 *Planiranje HNB-a za prijelaz na gotovinu eura*

Prijedlog zakona o HNB-u propisuje da su lokacija, građevina trezora i trezorsko poslovanje HNB-a od posebne važnosti za financijske, gospodarske i sigurnosne interese Republike Hrvatske te njezinu obranu[16]. Kako je navedeno u obrazloženju uz Prijedlog Zakona, HNB-u su potrebni novi veći kapaciteti za pohranu novca na novoj lokaciji zbog toga što sadašnji kapaciteti HNB-a, zbog prostornih i sigurnosnih uvjeta, ne zadovoljavaju zahtjeve za izvršenje konverzije valuta iz *kune* u euro. Stoga ova odredba predstavlja temelj za donošenje podzakonskih akata HNB-a, kojima bi se preciznije definirale sigurnosne, obrambene i druge mjere u svrhu sprječavanja nastanka situacija koje bi mogle prouzročiti štetu za gospodarske i financijske interese, posebno u slučajevima gdje pružanje informacija u postupku nabave može naštetiti interesima sigurnosti[17].

1.8 *Zadaci HNB-a u vezi zaštite od krivotvorenja novčanica i kovanica kune, eura i stranih novčanica i kovanica*

Prijedlog zakona o HNB-u propisuje da je HNB nadležan za tehničku analizu sumnjivih primjeraka novčanica i kovanog novca koji glasi na *kune* i stranih novčanica i kovanog novca (uključujući

11 Vidi članke 12. i 13. (koji izmjenjuju članak 55. i nadodaju članke 55a i 55b u Zakon o HNB-u) i članak 35. stavke 1.-2. Prijedloga zakona o HNB-u.

12 Vidi članak 14. Prijedloga zakona o HNB-u (koji izmjenjuje članak 56. Zakona o HNB-u).

13 Vidi obrazloženje u Prijedlog zakona o HNB-u, članak 14., str. 29. Temeljem postojećih odredbi Zakona o HNB-u višak ili manjak prihoda nad rashodima HNB-a izračunava se za svaku financijsku godinu kao zbroj neto prihoda iz redovitog poslovanja (realizirani prihodi) i neto dobiti, ili gubitka, s osnove usklađivanja vrijednosti pozicija bilance stanja s promjenama tečaja ili s promjenama tržišnih cijena (nerealizirani prihodi), umanjen za opće administrativne troškove i amortizaciju te za sredstva raspoređena u posebne pričuve. Vidi članak 56. Zakona o HNB-u.

14 Vidi članak 15. Prijedloga zakona o HNB-u (koji nadodaje članak 57. u Zakon o HNB-u).

15 Vidi članak 57. stavak 5. Zakona o HNB-u.

16 Vidi članak 3. Prijedloga zakona o HNB-u (koji nadodaje članak 2. stavak 10. Zakona o HNB-u).

17 Vidi obrazloženje uz Prijedlog zakona o HNB-u, članak 3., str. 26.

kovani novac koji glasi na *lipe*) te za suzbijanje krivotvorenja ovih novčanica i kovanog novca[18]. HNB je također nadležno nacionalno tijelo za zaštitu eura od krivotvorenja kako je propisano Uredbom Vijeća (EZ) br. 1338/2001 i Uredbom Vijeća (EZ) br. 1339/2001[19]. U obavljanju poslova zaštite novčanica i kovanog novca koji glase na euro od krivotvorenja, HNB u cijelosti djeluje u skladu s propisima EU-a. HNB je nadležan za tehničku analizu sumnjivih primjeraka novčanica i kovanog novca koji glase na euro te za poduzimanje i provođenje mjera za suzbijanje krivotvorenja tih novčanica i kovanog novca. U tu svrhu, HNB surađuje s nadležnim nacionalnim tijelima i institucijama u Hrvatskoj i inozemstvu i donosi provedbene akte kojima se osigurava izravna primjena EU propisa, koji provedbeni akti moraju u cijelosti biti usklađeni s propisima EU-a[20].

1.9 *Sigurnosne provjere određenih zaposlenika HNB-a*

Prijedlog zakona o HNB-u zahtijeva da HNB odredi radna mjesta u HNB-u za koja je, zbog visokog stupnja osjetljivosti, kao poseban uvjet za zasnivanje radnog odnosa potrebno provesti temeljnu sigurnosnu provjeru svih kandidata, s time da temeljnu sigurnosnu provjeru kandidata provodi nadležna sigurnosno-obavještajna agencija i to na zahtjev HNB-a[21].

1.10 *Novi zadatak HNB-a u vezi s izračunavanjem nacionalne referentne stope prosječnog troška financiranja hrvatskog bankovnog sektora*

Prijedlog zakona o kreditnim institucijama propisuje da HNB izračunava i na svojim internetskim stranicama objavljuje nacionalnu referentnu stopu prosječnog troška financiranja hrvatskog bankovnog sustava (NRS). HNB izračunava NRS temeljem podataka kojima raspolaže, koje je prikupio od kreditnih institucija u regulatorne svrhe. HNB javno objavljuje metodologiju za izračun NRS-a i kalendar objave NRS-a na svojim internetskim stranicama[22]. Kako je navedeno u obrazloženju uz Prijedlog zakona o kreditnim institucijama, NRS je jedini indeks koji se izračunava i objavljuje s eksplicitnom namjerom da služi kao indeks za određivanje promjenjivog dijela promjenjive kamatne stope na potrošačke kredite. NRS-ove (24 različita NRS indeksa) trenutno ne izračunava HNB kao vlasnik ovih podataka, već ih kao implicitne vagane kamatne stope izračunava i objavljuje Hrvatska udruga banaka, koristeći kao osnovu podatke koje HNB objavljuje o troškovima financiranja kreditnih institucija u Republici Hrvatskoj[23].

2. Napomene

2.1 *Institucionalna i osobna neovisnost HNB-a*

2.2 ESB pozdravlja pojašnjenje da hrvatska Vlada ne smije utjecati na članove tijela HNB-a nadležnih za odlučivanje. Ova izmjena Zakona o HNB-u usklađuje ovu odredbu u potpunosti s člankom 130.

18 Vidi članak 22. (koji izmjenjuje članak 76.) i članak 25. (koji nadodaje članak 77b) Zakona o HNB.

19 Uredba Vijeća (EZ) br. 1338/2001 od 28. lipnja 2001. o utvrđivanju mjera potrebnih za zaštitu eura od krivotvorenja (SL L 181, 4.7.2001., str. 6.); Uredba Vijeća (EZ) br. 1339/2001 od 28. lipnja 2001. o proširenju učinaka Uredbe (EZ) br. 1338/2001 o propisivanju mjera potrebnih za zaštitu eura od krivotvorenja na one države članice koje nisu prihvatile euro kao svoju jedinstvenu valutu (SL L 181, 4.7.2001., str. 11.).

20 Vidi članak 23. Prijedloga zakona o HNB-u (koji nadodaje članke 76a i 76b u Zakon o HNB-u).

21 Vidi članak 11. Prijedloga zakona o HNB-u koji nadodaje članak 52. stavak 5. u Zakon o HNB-u.

22 Vidi članak 59. Prijedloga zakona o kreditnim institucijama (koji izmjenjuje članak 306. Zakona o kreditnim institucijama).

23 Vidi obrazloženje uz Prijedlog zakona o kreditnim institucijama, članak 59., str. 55.

Ugovora, u skladu s prethodnima prijedlozima ESB-a [24].

2.3 *Međunarodne pričuve Republike Hrvatske*

ESB primjećuje da nove odredbe u vezi međunarodnih pričuva u cijelosti odgovaraju izričaju iz druge alineje članka 23. Statuta.

2.4 *Sastavljanje financijskih izvješća HNB-a u skladu sa Smjernicom ESB-a (EU) 2016/2249*

ESB pozdravlja izmjenu koju predlaže Prijedlog zakona o HNB-u temeljem koje HNB priprema svoja financijska izvješća u skladu s Računovodstvenom smjernicom ESB-a. Iako Računovodstvena smjernica ESB-a ne predstavlja obvezujuća pravila za nacionalne izvještaje i financijske izvještaje nacionalnih središnjih banaka , kako bi se postigla dosljednost i usporedivost između Eurosustava i nacionalnih režima, ESB preporučuje da nacionalne središnje banke, u najvećoj mogućoj mjeri, poštuju pravila navedena u ovoj Smjernici za svoje nacionalne izvještaje i financijske izvještaje[25].

2.5 *Opće pričuve, revalorizacijski računi i rezervacije za financijske rizike HNB-a*

Prema načelu financijske neovisnosti predviđenom u članku 130. Ugovora, nacionalna središnja banka, u izvršavanju svojih zadataka, može neovisno procijeniti financijske rizike koji su uključeni u njezino poslovanje i ima ovlast donošenja odluka o svim potrebnim mjerama opreza. Stoga bi nacionalnim središnjim bankama trebalo omogućiti da zaštite stvarnu vrijednost svog kapitala i imovine slobodnim samostalnim stvaranjem odgovarajućih financijskih zaštitnih slojeva kapitala[26]. ESB stoga pozdravlja odredbe Prijedloga zakona o HNB-u koje se odnose na opće privuče, revalorizacijske račune i rezervacije za financijske rizike, koji doprinose financijskoj neovisnosti HNB-a.

2.6 *Dobit i gubitak HNB-a*

U pogledu raspodjele dobiti, statut nacionalne središnje banke može propisati na koji se način raspoređuje njezina dobit[27], a ESB pozdravlja pojašnjenja uvedena u tom pogledu. Nadalje, dobit se može raspodijeliti u državni proračun samo nakon što se pokriju akumulirani gubici iz prethodnih godina[28]. ESB stoga pozdravlja činjenicu da Prijedlog zakona o HNB-u predviđa ovaj slučaj. Međutim, prijedlog zakona o HNB-u uklanja postojeću odredbu prema kojoj se manjak prihoda nad rashodima koji nije moguće pokriti iz općih pričuva, pokriva iz državnog proračuna. Bez obzira na trenutni financijski položaj HNB-a, ESB upozorava na svaku situaciju u kojoj je neto kapital nacionalne središnje banke dulje vrijeme niži od njegovog temeljnog kapitala utvrđenog zakonom (ili je čak i negativan) uključujući i slučajeve gdje se gubitci iznad razine kapitala i pričuva prenose. Svaka takva situacija može negativno utjecati na sposobnost nacionalne središnje banke ne samo da izvršava svoje zadatke povezane s ESSB-om, već i svoje nacionalne zadatke. Stoga u slučaju da neto kapital nacionalne središnje banke postane niži od njezinog temeljnog kapitala utvrđenog

24 Vidi ESB-ovo Izvješće o konvergenciji 2018., str. 177.-178.; vidi ESB-ovo Izvješće o konvergenciji 2016., str. 169.-170.; vidi ESB-ovo Izvješće o konvergenciji 2014., str. 239.-240.

25 Vidi članak 2. stavak 2. Računovodstvene smjernice ESB-a i stavak 4. Mišljenja CON/2005/61. Sva mišljenja ESB-a objavljuju se na mrežnim stranicama ESB-a www.ecb.europa.eu.

26 Vidi stavak 3.1.9 Mišljenja CON/2018/23 i stavak 3.1 Mišljenja CON/2013/96.

27 Vidi ESB-ovo Izvješće o konvergenciji 2016., str. 27.

28 Vidi ESB-ovo Izvješće o konvergenciji 2018., str. 27; stavak 4.3 Mišljenja CON/2009/85 i stavak 3.2.5 Mišljenja CON/2017/17.

zakonom (ili čak i negativan), zahtijeva se da odnosna država članica dostavi u razumnom roku nacionalnoj središnjoj banci odgovarajući iznos kapitala barem do razine njezinog temeljnog kapitala određenog zakonom kako bi se udovoljilo načelu financijske neovisnosti[29]. U tom kontekstu, ESB smatra da je postojeći mehanizam, u kojem se gubitci koji se ne mogu pokriti iz općih pričuva, pokrivaju automatski iz državnog proračuna, koristan mehanizam koji služi jačanju financijske neovisnosti HNB-a. ECB žali što se ovaj mehanizam ne održava u trenutnom Prijedlogu zakona o HNB-u.

2.7 *Zadaci HNB-a u vezi zaštite od krivotvorenja novčanica i kovanica kune, eura i stranih novčanica i kovanica*

Prema postojećem hrvatskom pravnom okviru, HNB je odgovoran za postupanje sa sumnjivim stranim novčanicama i kovanim novcem i novčanicama koje glase na *kune* (uključujući kovani novac koji glasi na *lipe*), kao i za zaštitu od krivotvorenja i distribucije novčanica i kovanog novca koji glasi na euro[30]. Prema tome, Prijedlog zakona o HNB-u ne dodjeljuje u tom smislu HNB-u istinski novi zadatak, te se pitanje ocjene je li dodjela novih zadataka nacionalnoj središnjoj banci u skladu sa zabranom monetarnog financiranja ne pojavljuje u ovom slučaju. ESB pozdravlja činjenicu da će HNB u cijelosti postupati u skladu s pravilima EU-a prilikom izvršavanja aktivnosti u vezi sa zaštitom od krivotvorenja i distribucije novčanica i kovanog novca koji glasi na euro.

2.8 *Novi zadatak HNB-a u vezi s izračunavanjem nacionalne referentne stope prosječnog troška financiranja hrvatskog bankovnog sektora*

Prijedlog zakona o kreditnim institucijama dodjeljuje HNB-u novi zadatak izračuna i objave NRS-a na njegovoj mrežnoj stranici. ESB shvaća da je NRS jedna od značajnijih referentnih kamatnih stopa u Republici Hrvatskoj koju je izračunavala i objavljivala Hrvatska udruga banaka (HUB). ESB shvaća da je udio kredita odobrenih uz NRS s promjenjivom kamatnom stopom u rujnu 2019. iznosio 29%; ovaj udio je iznosio 46 milijardi kuna odobrenih kredita od strane kreditnih institucija[31]. ESB shvaća da će zbog važnosti NRS-a za domaće financijsko tržište te radi osiguranja kontinuiteta i neovisnosti njegova izračuna i objave, HNB na svojoj mrežnoj stranici objaviti NRS i odnosnu metodologiju izračuna prvi put u svibnju 2020., te da će ih nastaviti objavljivati tromjesečno.

2.8.1 Ako se središnjoj banci ESSB-a dodijeli novi zadatak, taj se zadatak mora procijeniti prema zabrani monetarnog financiranja u skladu s člankom 123. Ugovora. U svrhu ove zabrane, članak 1. stavak 1. točka (b) (ii) Uredbe Vijeća (EZ) br. 3603/93[32] definira „druge vrste kredita“ kao, između ostaloga, „svako financiranje obveza javnog sektora prema trećim osobama“.

2.8.2 Osiguravanje da države članice provode razumnu proračunsku politiku jedan je od glavnih ciljeva zabrane monetarnog financiranja, kojeg se ne smije zaobići[33]. S obzirom na to, zadatak mjera financiranja, koje su obično odgovornost država članica i koje se financiraju iz njihovih

29 Vidi ESB-ovo Izvješće o konvergenciji 2018., str. 25.-26.

30 Vidi članak 76. Zakona o HNB-u.

31 Vidi HNB priopćenje „Hrvatska narodna banka preuzet će izračun i objavu Nacionalne referentne stope (NRS)“, 13.1.2020., dostupno na www.hnb.hr.

32 Uredba Vijeća (EZ) br. 3603/93 od 13. prosinca 1993. o utvrđivanju definicija za primjenu zabrana iz članka 104. i članka 104.b stavka 1. Ugovora (SL L 332, 31.12.1993., str. 1.).

33 Članak 123. Ugovora služi i cilju održavanja stabilnosti cijena i jačanja neovisnosti središnje banke.

proračunskih izvora, a ne od strane nacionalnih središnjih banaka, ne smije se povjeriti nacionalnim središnjim bankama. Radi odlučivanja što predstavlja financiranje obveza javnog sektora prema trećim stranama, što se može shvatiti kao pružanje financiranja središnje banke izvan okvira zadataka središnje banke, potrebno je provesti pojedinačnu procjenu je li zadatak koji mora izvršavati nacionalna središnja banka zadatak središnje banke ili zadatak vlade, tj. zadatak unutar odgovornosti države članice. Drugim riječima, moraju postojati odgovarajuće zaštitne mjere kako bi se osiguralo strogo poštovanje zabrane monetarnog financiranja i održavanje zdrave proračunske politike od strane svake države članice.

2.8.3 Kao dio svoje diskrecijske slobode u izvršavanju svoje dužnosti, na temelju članka 271. (d) Ugovora i članka 35.6 Statuta, a kako bi se osiguralo da nacionalne središnje banke poštuju obveze utvrđene Ugovorom, Upravno vijeće odobrio je takve zaštitne mjere u obliku kriterija za utvrđivanje onoga što se može smatrati da spada u područje obveza javnog sektora u smislu članka 1. stavka 1. točke (b) (ii) Uredbe (EZ) br. 3603/93, ili drugim riječima, ono što čini zadatak vlade, na sljedeći način:

Kao prvo, zadaće središnje banke su posebno zadaće koje su povezane sa zadacima koji su Ugovorom i Statutom dodijeljeni ESB-u i nacionalnim središnjim bankama. Ti su zadaci uglavnom definirani u članku 127. stavcima 2., 5. i 6. i članku 128. stavku 1. Ugovora, člancima 22. i članku 25. stavku 1. Statuta.Kao drugo, kako članak 14.4. Statuta omogućava nacionalnim središnjim bankama obavljanje „drugih funkcija“, novi zadaci - tj. zadaci koji nisu povezani sa zadacima koji su dodijeljeni ESB-u i nacionalnim središnjim bankama - sami po sebi nisu isključeni. Međutim, novi zadaci koje obavlja nacionalna središnja banka i koji su netipični za zadatke nacionalne središnje banke ili se jasno izvršavaju u ime i u isključivom interesu vlade ili drugih tijela javnog sektora, treba smatrati vladinim zadacima.

Kao treće, važan kriterij za kvalificiranje novog zadatka netipičnim zadatkom nacionalne središnje banke ili zadatkom koji je očito u ime i u isključivom interesu vlade ili drugih subjekata iz javnog sektora, jest utjecaj zadatka na institucionalnu, financijsku i osobnu neovisnost te nacionalne središnje banke.

Posebno treba uzeti u obzir sljedeće aspekte:

(a) stvara li izvršavanje novog zadatka sukob interesa s postojećim zadacima središnje banke koji nisu na odgovarajući način riješeni i nužno ne dopunjava te postojeće zadatke središnje banke. Ako se sukob interesa pojavi između postojećih i novih zadataka, trebaju postojati dovoljne zaštitne mjere za njegovo ublažavanje. Komplementarnost novog zadatka i postojećih zadataka središnje banke ne bi se trebala tumačiti široko, tako da ne dovede do stvaranja neodređenog lanca pomoćnih zadataka. Takvu bi se komplementarnost također trebalo ispitati u vezi s financiranjem tih zadataka;

(b) je li izvršavanje novog zadatka bez novih financijskih sredstava nerazmjerno financijskom ili organizacijskom kapacitetu nacionalne središnje banke, i može li imati negativan utjecaj na njegovu sposobnost da pravilno obavlja postojeće zadatke središnje banke;

(c) uklapa li se obavljanje novog zadatka u institucionalno uređenje nacionalne središnje banke u svjetlu neovisnosti i odgovornosti središnje banke;

(d) ima li izvedba novog zadatka značajne financijske rizike;

(e) izlaže li izvršavanje novog zadatka članove tijela nacionalne središnje banke političkim rizicima koji su nerazmjerni i mogu imati utjecaja na njihovu osobnu neovisnost i, posebno, na jamstvo mandata utvrđenog u članku 14.2 Statuta.

2.8.4 Na temelju kriterija iz stavka 2.8.3, u sljedećim stavcima procjenjuje se je li novi zadatak HNB-a u skladu sa zabranom monetarnog financiranja.

Novi zadaci povezani sa zadacima koji su dodijeljeni ECB-u i nacionalnim središnjim bankama Ugovorom i Statutom

Izračunavanje i objavljivanje referentnih kamatnih stopa nije među zadaćama središnjeg bankarstva navedenim u članku 127. stavcima 2. i 5. Ugovora niti je na drugi način Statutom dodijeljeno nacionalnim središnjim bankama. Međutim, referentne vrijednosti kamatnih stopa važne su za funkcioniranje financijskih tržišta. Financijska tržišta oslanjaju se na takve referentne vrijednosti kao referentni pokazatelj u financijskim ugovorima, u ovom slučaju hipotekarnim i potrošačkim kreditima. Nepostojanje čvrstih i pouzdanih referentnih vrijednosti moglo bi stoga potaknuti poremećaje na financijskom tržištu s mogućim štetnim utjecajem na sposobnost HNB-a da doprinese stabilnosti financijskog sustava[34].

Zadaci koji su netipični za zadatke nacionalnih središnjih banaka

Središnje banke imaju poseban interes za referentne kamatne stope, koje su povezane s financijskom stabilnošću. Sam ESB i nacionalne središnje banke Eurosustava imaju zadatke i odgovornosti u pogledu svog doprinosa postupku određivanja eurske kratkoročne kamatne stope, iako u kontekstu međubankarskog, a ne potrošačkog kreditiranja[35]. Prema tome, novi zadatak HNB-a koji se odnosi na izračunavanje i objavljivanje NRS-a na svojoj mrežnoj stranici nije netipičan za nacionalnu središnju banku ESSB-a.

Utjecaj zadataka na neovisnost HNB-a

ECB napominje da se zajednički okvir za osiguravanje točnosti i cjelovitosti indeksa koji se koriste kao referentne vrijednosti u financijskim instrumentima i financijskim ugovorima iz Uredbe (EU) 2016/1011 Europskog parlamenta i Vijeća ne primjenjuje na središnje banke, jer središnje banke već ispunjavaju načela, standarde i postupke kojima se osigurava da svoje aktivnosti izvršavaju s integritetom i neovisno[36]. U skladu s tim, HNB bi imao potpuno diskrecijsko pravo razviti metodologiju za određivanje NRS-a kako bi se osigurala njegova točnost, cjelovitost i pouzdanost. Kad središnje banke daju referentne vrijednosti, njihova je odgovornost uspostaviti odgovarajuće interne postupke kako bi se osigurala točnost, integritet, pouzdanost i neovisnost tih referentnih

34 Vidi uvodnu izjavu 1. Smjernica (EU) 2019/1265 Europske središnje banke od 10. srpnja 2019. o eurskoj kratkoročnoj kamatnoj stopi (€STR) (ESB/2019/19) (SL L 199, 26.7.2019., str. 8.), i stavke 2. i 3.2.4 Mišljenja CON/2014/2.

35 Vidi Smjernicu (EU) 2019/1265 Europske središnje banke od 10. srpnja 2019. o eurskoj kratkoročnoj kamatnoj stopi (€STR) (ESB/2019/19) (SL L 199, 26.7.2019., str. 8.).

36 Vidi uvodnu izjavu 14. i članak 2. stavak 2.(a) Uredbe (EU) 2016/1011 Europskog parlamenta i Vijeća od 8. Lipnja 2016. o indeksima koji se upotrebljavaju kao referentne vrijednosti u financijskim instrumentima i financijskim ugovorima ili za mjerenje uspješnosti investicijskih fondova i o izmjeni direktiva 2008/48/EZ i 2014/17/EU te Uredbe (EU) br. 596/2014 (SL L 171, 29.6.2016., str. 1.).

vrijednosti, uzimajući u obzir najbolju međunarodnu praksu, kada je to primjereno i prikladno[37]. Stupanj u kojem bi interni postupci središnje banke trebali ispunjavati standarde najbolje prakse ovisit će o njezinoj procjeni rizika kojima je referentna vrijednost izložena, npr. od rizika manipulacije.

Mjera u kojoj obavljanje novog zadatka stvara sukob interesa s postojećim zadacima središnje banke

Obavljanje novog zadatka HNB-a dopunjuje njegove postojeće zadatke, jer su središnje banke zainteresirane za referentne kamatne stope za potrošačke kredite zbog povezanosti s financijskom stabilnošću. Novi zadatak HNB-a također dopunjuje postojeće aktivnosti povezane s pružanjem podataka prikupljenih od kreditnih institucija u regulatorne svrhe za izračun NRS-a. Što se tiče sukoba interesa koji mogu nastati u vezi sa sudjelovanjem osoblja HNB-a i članova tijela HNB-a nadležnih za odlučivanje u stvaranju NRS-a, HNB bi možda želio razmotriti objavljivanje svojih mehanizama za upravljanje sukobom interesa na svojoj mrežnoj stranici, u vezi s objavom metodologije za izračun NRS-a. Radi odgovornosti, HNB bi također mogao razmotriti reviziju postupaka kontrole NRS-a, radi njihove usklađenosti s odgovarajućim najboljim međunarodnim praksama[38].

Mjera u kojoj obavljanje novog zadatka nerazmjerno opterećuje financijsku ili organizacijsku sposobnost HNB-a

Načelo financijske neovisnosti zahtijeva da države članice ne smiju svoje nacionalne središnje banke stavljati u položaj u kojem nemaju dovoljno sredstava za obavljanje kako svojih zadaća povezanih s ESSB-om, tako i svojih nacionalnih zadaća, iz operativne i financijske perspektive. Nadalje, prilikom dodjele određenih novih zadataka nacionalnim središnjim bankama, svaka dotična nacionalna središnja banka trebala bi imati na raspolaganju dovoljno financijskih i ljudskih resursa radi osiguravanja izvršavanja zadataka bez da to utječe na financijsku ili operativnu sposobnost nacionalne središnje banke za obavljanje svojih zadaća ESSB-a. Kako bi se osiguralo da sposobnost HNB-a za obavljanje svojih zadaća povezanih s ESSB-om nije ugrožena, HNB mora, dakle biti u mogućnosti iskoristiti potrebne resurse, uključujući osoblje, za obavljanje svoje nove zadaće izračunavanja i objavljivanja NRS-a na svojoj mrežnoj stranici.

Mjera u kojoj se izvršavanje novog zadatka uklapa u institucionalno uređenje HNB-a u svjetlu načela neovisnosti i odgovornosti središnje banke

Izvođenje novog zadatka nesmetano se uklapa u institucionalnu uređenje HNB-a s obzirom na povezanost s financijskom stabilnošću. Novi zadatak, dakle, ne povećava odgovornost niti zabrinutost u vezi osobne i institucionalne neovisnosti.

Mjera u kojoj obavljanje zadataka snosi značajne financijske rizike

Prijedlog zakona o kreditnim institucijama nije izravno usmjeren na potencijalnu odgovornost HNB-a u slučaju bilo kakvih sudskih postupaka za naknadu štete u vezi s izvršavanjem njegovih ovlasti iz prijedloga zakona ili propusta u izvršavanju ovih ovlasti. U nedostatku odredbe u prijedlogu

37 Vidi stavke 3.4 Mišljenja CON/2019/18, i Odbor Međunarodne organizacije komisija za vrijednosne papire (OICU-IOSCO), Načela za financijske referentne vrijednosti (srpanj 2013.), dostupno na www.iosco.org.

38 Vidi OICU-IOSCO Načela za financijske referentne vrijednosti (srpanj 2013.), str. 27.

zakona koja isključuje odgovornost HNB-a, HNB bi u konačnici odgovarao za štetu u skladu s općim režimom odgovornosti prema hrvatskom pravu. Stoga bi novi zadatak, dodijeljen HNB-u u prijedlogu zakona, uključivao i dodatne financijske rizike.

Mjera do koje obavljanje novog zadatka izlaže članove tijela HNB-a nadležne za odlučivanje nerazmjernim političkim rizicima i utječe na njihovu osobnu neovisnost

Čini se da obavljanje novog zadatka ne izlaže članove tijela HNB-a nadležne za odlučivanje nikakvom nerazmjernom političkom riziku niti ima utjecaj na njihovu osobnu neovisnost.

Zaključak u vezi s kompatibilnošću prijedloga zakona sa zabranom monetarnog financiranja

Novi zadatak HNB-a koji se odnosi na izračunavanje i objavljivanje NRS-a na svojoj mrežnoj stranici dopunjuje ulogu HNB-a u financijskoj stabilnosti, kao i postojeće pružanje podataka od strane HNB-a za izračunavanje NRS-a. Ovaj zadatak nije netipičan za nacionalne središnje banke u ESSB-u; sam ESB i nacionalne središnje banke Eurosustava imaju zadatke i odgovornosti u pogledu svog doprinosa postupku određivanja eurske kratkoročne kamatne stope, iako u kontekstu međubankarskog, a ne potrošačkog kreditiranja. Kada središnje banke izračunavaju i objavljuju referentne kamatne stope, njihova je odgovornost uspostaviti odgovarajuće interne postupke kako bi se osiguralo točnost, integritet, pouzdanost i neovisnost tih mjerila, uzimajući u obzir najbolju međunarodnu praksu, kada je to primjereno i prikladno. Pored toga, trebale bi iskoristiti potrebne resurse, uključujući osoblje, za obavljanje tog novog zadatka.

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

Sastavljeno u Frankfurtu na Majni, 18. ožujka 2020.

[potpis]

Predsjednica ESB-a

Christine LAGARDE