



EUROPSKA SREDIŠNJA BANKA

EUROSUSTAV

HR

ECB-PUBLIC

MIŠLJENJE EUROPSKE SREDIŠNJE BANKE

od 6. travnja 2018.

**o izmjenama i dopunama Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci i dopuni Zakona o državnom uredu
za reviziju
(CON/2018/17)**

Uvod i pravna osnova

Europska središnja banka (ESB) zaprimila je zahtjev u ime Predsjednika Hrvatskog sabora za davanje mišljenja o dva Prijedloga zakona predloženih od strane jednog zastupnika u Hrvatskom saboru, koji se odnose na i. Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci („Prijedlog zakona“) i ii. Prijedlog Zakona o dopuni Zakona o Državnom uredu za reviziju („Prijedlog zakona o Državnom uredu za reviziju“) (dalje u tekstu pod zajedničkim nazivom: „Prijedlozi zakona“).

Nadležnost ESB-a za davanje mišljenja temelji se na članku 127. stavku 4. i članku 282. stavku 5. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i trećoj alineji članka 2. stavka 1. Odluke Vijeća 98/415/EZ¹ jer se Prijedlozi zakona odnose na Hrvatsku narodnu banku (HNB). 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. Revizija poslovanja HNB-a od strane Državnog ureda za reviziju

1.1.1. Prijedlog zakona o Državnom uredu za reviziju propisuje da će Državni ured za reviziju obavljati reviziju poslovanja HNB-a, a što predstavlja novu zadaću Državnog ureda za reviziju. U tom pogledu, Prijedlog zakona o Državnom uredu za reviziju određuje da Državni ured za reviziju najmanje jednom godišnje obavlja reviziju godišnjih financijskih izvješća i zakonitosti cjelokupnog poslovanja HNB-a prema zakonu kojim se uređuje revizija financijskih izvješća, Međunarodnim standardima revizije i Međunarodnim računovodstvenim standardima za stalne korisnike sredstava državnog proračuna Republike Hrvatske kao i one koji to mogu postati

1.1.2. Prijedlog zakona propisuje da će Državni ured za reviziju obavljati reviziju učinkovitosti poslovanja HNB-a u skladu s propisima kojima je uređen način rada Državnog ureda za reviziju i propisima Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci (dalje u tekstu: „Zakon o HNB-u“). Prijedlog zakona određuje da ova revizija obuhvaća sljedeće stavke za koje se navodi da su povezane s bilancom HNB-a, uključujući: i. potraživanja HNB-a po danim kreditima i po ulaganjima u vrijednosne papire u hrvatskim kunama (HRK) i devizama; ii. potraživanja HNB-a po oročenim deviznim depozitima i vrijednosnim papirima u inozemnim bankama; iii. obveze HNB-a za uzete devizne kredite kod

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

inozemnih komercijalnih i središnjih banaka kao i od međunarodnih financijskih institucija; iv. reviziju financijskog i materijalnog poslovanja HNB-a prema Međunarodnim financijskim standardima, Međunarodnim računovodstvenim standardima kao i Međunarodnim standardima financijskog izvješćivanja; v. formiranje prihoda i rashoda HNB-a, formiranje računa dobiti i gubitaka, raspodjelu dobiti i pričuve HNB-a, temeljni kapital HNB-a i doznačivanje viška dobiti u proračun Republike Hrvatske; vi. uvid u metodologiju formiranja tečaja stranih valuta; vii. poslovanje s gotovim novcem i vrijednosnicama u trezorima HNB-a, hrvatskih banaka, u Financijskoj agenciji (FINA-i) te u Hrvatskom novčarskom zavodu, uključujući politiku izrade novčanica u HNB-u i ukupnu cijene koštanja novčanica; viii. poslove nabave u HNB-u; ix. investicije HNB-a, uključujući zgrade i poslovne prostorije; x. nadzor (supervizija) banaka od strane HNB-a uključujući zakonitost i učestalost nadzora velikih i malih banaka od strane HNB-a; xi. domaći međunarodni platni promet u HNB-u uključujući Hrvatski sustav velikih plaćanja (HSVP); Nacionalni klirinški sustav (NKS), HNB kao dio sustava TARGET2 (Transeuropski automatizirani sustav ekspresnih novčanih transakcija u realnom vremenu na bruto načelu) i sustav EUR-NKS kojim se obrađuju platne transakcije "SEPA" (Single European Payment System) u valuti EUR; xii. statistiku HNB-a; i xiii. zakonitost i politiku zapošljavanja HNB-a. Prijedlog zakona nadalje određuje da Državni ured za reviziju može ocjenjivati ostale postupke i poslove koje smatra relevantnim za potrebe izrade izvješća o poslovanju HNB-a te da će HNB javno objaviti njegova izvješća o obavljenoj reviziji.

- 1.1.3. Prijedlog zakona propisuje da u okviru obavljanja ove revizije poslovanja Državni ured za reviziju neće ocjenjivati aktivnosti koje se odnose na ostvarivanje ciljeva i izvršavanje zadataka utvrđenih Ugovorom o funkcioniranju Europske unije, Statutom Europskog sustava središnjih banaka i ESB-a (dalje u tekstu: „Statut ESSB-a“) i Zakonom o HNB-u.
- 1.1.4. Prijedlog zakona propisuje da je HNB obavezan ovlaštenom državnim revizoru staviti na uvid povjerljive podatke iz članka 37. Statuta ESSB-a, u skladu s pravilima Europskog sustava središnjih banaka (ESSB) za potrebe obavljanja revizije. Podaci navedeni u toj dokumentaciji, isprave, izvješća evidencije i druge informacije ne mogu se koristiti za izradu izvješća o obavljenoj reviziji. Državni ured za reviziju mora osigurati povjerljivost informacija i dokumentacije u mjeri u kojoj HNB primjenjuje odredbe o poslovnoj tajni.
- 1.1.5. Prijedlog zakona određuje da bez obzira na odredbe propisa kojima je uređen način rada Državnog ureda za reviziju, Državni ured za reviziju nema ovlasti za predlaganje razrješenja članova Savjeta Hrvatske narodne banke (Savjet HNB-a) odnosno ne može naložiti bilo koju radnju koja bi dovela u pitanje načelo institucionalne, funkcionalne, osobne i financijske neovisnosti HNB-a.
- 1.1.6. Prijedlog zakona o Državnom uredu za reviziju propisuje da pored Državnog ureda za reviziju, reviziju godišnjih izvješća HNB-a mogu obavljati i nezavisni vanjski revizori koje bira Odbor za financije i državni proračun Hrvatskog sabora. Revizija koju obavlja Državni ured za reviziju u potpunosti je odvojena od revizije koju obavljaju neovisni vanjski revizori izabrani u skladu sa Zakonom o HNB-u.
- 1.1.7. Prijedlog zakona o Državnom uredu za reviziju propisuje da HNB može javno objaviti financijska izvješća o svom poslovanju kao i druga izvješća od javnog interesa u Hrvatskoj u okviru svojih zakonskih nadležnosti.

1.2. Obveze izvješćivanja HNB-a u odnosu na Hrvatski sabor

Prijedlog zakona obvezuje HNB da Hrvatskom saboru podnosi polugodišnju informaciju o financijskom stanju, stupnju ostvarenja stabilnosti cijena i provedbi monetarne politike za prvih šest mjeseci u tekućoj godini do 30. rujna, a za drugih šest mjeseci u sljedećoj godini do 30. ožujka te da Hrvatskom saboru podnosi redovito godišnje izvješće o svom radu i poslovanju do 1. lipnja svake godine. O svim takvim izvješćima Hrvatski sabor zauzeti će stajalište glasanjem.

1.3. Imenovanje članova Savjeta HNB-a

1.3.1. Prijedlog zakona propisuje da se Savjet HNB-a sastoji od ukupno devet članova od kojih su pet zaposlenici HNB-a uključujući guvernera i najviše četiri viceguvernera, te četiri vanjska člana. Guverner je predsjednik Savjeta HNB-a. Guverner na početku svog mandata imenuje zamjenika guvernera iz redova viceguvernera, koji ga zamjenjuje u slučaju nemogućnosti ispunjenja dužnosti.

1.3.2. Prijedlog zakona propisuje da članove Savjeta HNB-a, tj. guvernera, dva ili najviše četiri viceguvernera i vanjske članove imenuje Hrvatski sabor na prijedlog Odbora za izbor, imenovanja i upravne poslove najmanje tri mjeseca prije isteka mandata na koji su imenovani. Odbor uzima u obzir mišljenje Odbora za financije i državni proračun. Prijedlog zakona nadalje propisuje da guvernera HNB-a imenuje Hrvatski sabor na prijedlog predsjednika Republike Hrvatske, a dva do najviše četiri viceguvernera bira i imenuje Hrvatski sabor na prijedlog predsjednika Republike Hrvatske nakon pribavljenog mišljenja Odbora za financije i državni proračun.

1.3.3. Prijedlog zakona propisuje da kandidat za guvernera ili viceguvernera mora ispunjavati sljedeće uvjete: (1) mora biti hrvatski državljanin; (2) ne smije biti kažnjavan niti pod istragom; (3) mora biti potpuno fizički i psihički zdrav za obavljanje funkcije guvernera; (4) mora imati visokoškolsko obrazovanje ekonomskog smjera i posjedovati visokostručna bankovna i financijska znanja i profesionalne kompetencije za obavljanje dužnosti guvernera; (5) mora imati organizacijske sposobnosti te sposobnosti rukovođenja i upravljanja kao i razvijen smisao za timski rad; (6) mora imati najmanje desetogodišnje radno iskustvo u bankarstvu ili poslovnim financijama u bankama, državnim i/ili znanstvenim institucijama i (7) mora imati jasnu viziju razvoja hrvatskog monetarnog i financijskog sustava i biti dobro upućen u stanje u hrvatskom bankarstvu.

1.3.4. Prijedlog zakona propisuje da je kandidat za guvernera ili viceguvernera HNB-a dužan pred nadležnim Odborom za financije i državni proračun Hrvatskog sabora predstaviti program rada HNB-a za naredni mandat za koji je kandidiran. Članovi Odbora za financije i državni proračun nakon konzultacija, izlaganja i predstavljanja kandidata, glasanjem se izjašnjavaju o sposobnostima i kompetencijama kandidata za guvernera ili viceguvernera.

1.3.5. Prijedlog zakona propisuje da guverner i viceguverneri zasnivaju radni odnos u HNB-u s punim radnim vremenom na neodređeno vrijeme.

1.3.6. Prijedlog zakona propisuje da vanjske članove Savjeta HNB-a bira Hrvatski sabor iz različitih sastavnica hrvatskog poslovnog i društvenog života (industrije, poslodavaca, akademske zajednice, udruga za zaštitu potrošača, itd.) s profesionalnim iskustvom na području gospodarstva i financija.

1.3.7. Prijedlog zakona propisuje da se članovi Savjeta HNB-a imenuju na razdoblje od šest godina sa samo jednom mogućnošću ponovnog izbora. Nitko od članova Savjeta HNB-a ne može biti na

dužnosti člana Savjeta HNB-a više od dva mandata. U slučaju da članu Savjeta HNB-a prestane funkcija prije isteka mandata na koji je izabran, bira se novi član samo na razdoblje do isteka mandata člana kome je funkcija prestala.

1.4. *Zaposlenici HNB-a*

Prijedlog zakona propisuje da je u HNB-u za prijem u radni odnos, sklapanje ugovora o radu sa zaposlenicima kao i izbor zaposlenika za rukovodeća radna mjesta sa posebnim ovlaštenjima i odgovornostima odgovoran guverner HNB-a nakon provedenog javnog natječaja. Zaposlenici na svim razinama rukovodećih radnih mjesta u HNB-u podliježu ponovnom izboru svake četvrte godine na temelju javnog natječaja. Zaposlenici HNB-a mogu biti isključivo hrvatski državljani.

1.5. *Otkup vrijednosnih papira na sekundarnom tržištu od strane HNB-a*

Prijedlog zakona ovlašćuje HNB da u posebnim situacijama i s ciljem ostvarenja financijske stabilnosti i drugih ciljeva monetarno kreditne politike na sekundarnom financijskom tržištu izravno od kreditnih institucija otkupljuje vrijednosne papire čiji je emitent Republika Hrvatska odnosno jedinice lokalne samouprave.

1.6. *Devizno poslovanje HNB-a*

Prijedlog zakona propisuje da HNB prati, izrađuje, primjenjuje i nadzire regulatorne mjere iz područja deviznog poslovanja kreditnih institucija i ovlaštenih mjenjača te obavlja i uređuje devizno poslovanje u zemlji i u odnosima s inozemstvom prema odredbama Zakona o HNB-u i odredbama Zakona kojim se uređuje devizno poslovanje u Republici Hrvatskoj. U tom pogledu, devizni poslovi HNB-a obuhvaćaju: (1) poslove provođenja devizne politike zemlje; (2) poslove na deviznom tržištu, formiranje deviznih tečajeva stranih valuta i tečaja domaće valute i javna objava tečajeva domaće valute svakog dana; (3) poslove platnog prometa s inozemstvom; (4) upravljanje međunarodnim rezervama likvidnosti Republike Hrvatske; (5) kreditne odnose s inozemstvom, uključujući politiku zaduživanja u inozemstvu, upravljanje deviznim dugom, kupnju i prodaju deviznih dugova i potraživanja i swap aranžmane; (6) odnose s međunarodnim financijskim institucijama (Međunarodni monetarni fond, Svjetska banka, ESB, Banka za međunarodne namire i razvojne banke; (7) odnose s Europskom unijom, organima i organizacijama Europske unije; (8) bilateralne aranžmane HNB-a s inozemstvom; (9) korespondentske, kontokorentne odnose s inozemnim bankama i financijskim institucijama; (10) kontrolu dijela deviznog poslovanja kreditnih institucija; i (11) upravljanje rizicima HNB-a u odnosima s inozemstvom.

1.7. *Kapital, pričuve i raspodjela dobiti i pokrivanje gubitka HNB-a*

1.7.1. Prijedlog zakona pojašnjava da je temeljni kapital HNB-a koji iznosi 2.500.000.000 kuna, uplatila Republika Hrvatska.

1.7.2. Prijedlog zakona propisuje da opće pričuve HNB-a mogu biti najviše u visini dvostrukog iznosa temeljnog kapitala. Posebne pričuve formirane radi identificiranih gubitaka mogu biti u visini do iznosa temeljnog kapitala HNB-a.

1.7.3. U pogledu raspoređivanja dobiti i pokrivanja gubitaka HNB-a, prijedlog zakona propisuje da se dobit u poslovanju HNB-a raspoređuje u opće i posebne pričuve te u korist državnog proračuna Republike Hrvatske. Raspoređivanje dobiti u poslovanju u opće i posebne pričuve obavlja se u iznosu do maksimalno određene visine općih i posebnih pričuva, koji određuje Savjet HNB-a.

Ostatak dobiti u poslovanju nakon raspoređivanja u opće i posebne pričuve izvanredni je prihod državnog proračuna Republike Hrvatske. HNB pokriva gubitak u poslovanju najprije iz općih pričuva. Svaki gubitak u poslovanju HNB-a koji nije moguće pokriti iz općih pričuva pokriva se iz posebnih pričuva, a ako ga nije moguće pokriti niti iz posebnih pričuva pokriva se iz temeljnog kapitala, a zatim na teret sredstava državnog proračuna Republike Hrvatske. HNB prenosi ostatak dobiti u poslovanju u korist državnog proračuna u roku od osam dana od dana dostavljanja Hrvatskom saboru godišnjeg financijskog izvješća i izvješća o svom radu u prethodnoj godini. HNB može formirati zasebni poslovni fond radi pribavljanja stvari i prava koja čine materijalnu i/ili financijsku imovinu, kao i za osnivanje specijaliziranih financijskih organizacija.

1.8. *Određena prava HNB-a nad kreditnim institucijama*

1.8.1. Prijedlog zakona propisuje da se kreditna institucija smatra nelikvidnom ako nije u roku dospjeća izmirila i/ili ispunila svoje zakonske i/ili ugovorne obveze u zemlji i/ili prema inozemstvu ili je tu obvezu umjesto nje izvršila druga osoba po osnovu jamstva ili garancije. HNB može propisati pobliže uvjete za utvrđivanje nelikvidnosti kreditnih institucija.

1.8.2. Prijedlog zakona zabranjuje nelikvidnoj kreditnoj instituciji obavljanje plaćanja na teret svojih računa i odobravanje kredita, davanje garancija, jamstava ili stvaranje novih novčanih obveza, a nelikvidnoj kreditnoj instituciji ovlaštena pravna osoba ili organizacija za platni promet ne može izvršavati naloge za plaćanje osim po osnovi štednih uloga i tekućih računa građana u domaćoj valuti i deviznih štednih uloga i deviznih računa građana. Ako se u okviru supervizije odnosno kontrole kreditne institucije utvrdi da je kreditna institucija postupila suprotno određenim odredbama Zakona o HNB-u, HNB je ovlašten kreditnu instituciju proglašiti nelikvidnom i poduzeti mjere prema toj kreditnoj instituciji kao i prema određenim članovima uprave te kreditne institucije. Mjere koje se poduzimaju prema nelikvidnoj kreditnoj instituciji te kreditnoj instituciji koja krši odredbe Zakona o kreditnim institucijama² uključuju: (1) obustavu kreditiranja u trajanju od 15 do 60 dana; (2) obustavu plaćanja prema inozemstvu u trajanju od 15 do 60 dana, osim plaćanja po dospjelim inozemnim kreditima i konvencijskim obvezama prema inozemstvu, garancijama i otvorenim akreditivima; (3) ograničenje zaduženja u inozemstvu u trajanju od 30 do 60 dana; i (4) obustavu kupnje vrijednosnih papira i kreditiranja u trajanju od 10 do 30 dana. Ove mjere i rok njihova trajanja izriče guverner HNB-a.

1.9. *Obveza izražavanja i ispunjenja svih novčanih obveza u Hrvatskoj u kunama*

1.9.1. Prijedlog zakona propisuje da se sve ugovorom zaključene novčane obveze u Republici Hrvatskoj izražavaju i ispunjavaju u kunama osim ako zakonom nije drugačije određeno.

1.9.2. Prijedlog zakona propisuje da ugovorne strane mogu otkloniti rizike stvarne promjene vrijednosti novca u kojem je novčana obveza izražena do kojih bi moglo doći nakon zaključenja ugovora, a prije dospjeća novčane obveze zaključivanjem odgovarajućih zaštitnih monetarnih klauzula, kako bi se zaštitile protiv rizika promjene vrijednosti novčanih obveza u razdoblju između zaključenja i ispunjenja ugovora koji za predmet imaju ispunjenje odnosno isplatu neke novčane obveze. Hrvatska kreditna institucija može s korisnikom kredita ugovoriti primjenu zaštitne monetarne

² Zakon o kreditnim institucijama (Narodne novine br. 159/13, 19/15 i 102/15).

klauzule ili klauzule o promjenjivoj efektivnoj kamatnoj stopi; zabranjeno je istovremeno ugovaranje zaštitne klauzule i klauzule o promjenjivoj efektivnoj stopi u ugovoru o kreditu. Zaštitne monetarne odnosno valutne klauzule mogu se ugovoriti samo ako je novčana obveza čija se vrijednost osigurava vezana uz kretanje neke svjetske valute, a tu je valutu u vrsti i količini kreditna institucija dužna imati u depozitu ili izvorima sredstava u pasivi svoje bilance stanja za cijele vrijeme trajanja ugovornog odnosa.

- 1.9.3. Prijedlog zakona propisuje da ako kreditna institucija namjerava odobriti kredit klijentima u domaćoj valuti a vezati ga pri tome za tečaj neke druge valute, obvezna je prethodno pribaviti mišljenje HNB-a i Vijeća za financijsku stabilnost.

2. Opće napomene

- 2.1. Iako države članice s odstupanjem, uključujući Hrvatsku, još ne sudjeluju trećoj fazi gospodarske i monetarne unije, imaju pravnu obvezu prilagoditi svoje nacionalno zakonodavstvo, uključujući statute o svojim nacionalnim središnjim bankama na način da se osigura usklađenost s Ugovorom i Statutom ESSB-a³. Svaka zakonodavna reforma u takvoj državi članici trebala bi imati za cilj da postupno dostigne usklađenost sa standardima Eurosustava⁴
- 2.2. ESB podsjeća da je prethodno izdao Mišljenja CON/2016/33 i CON/2016/52 u odnosu na zakonodavna savjetovanja od strane hrvatskih tijela o zakonodavnim inicijativama koje se odnose na određena pitanja koja se razmatraju u ovom mišljenju, uključujući reviziju HNB-a od strane Državnog ureda za reviziju, dužnost izvješćivanja HNB-a u odnosu na Hrvatski sabor i smanjenje broja mandata guvernera HNB-a i drugih članova Savjeta HNB-a.

3. Posebne napomene

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

- 3.1.1. Kako je ESB već ranije primijetio⁵, načelo institucionalne neovisnosti iz članka 130. Ugovora i članka 7. Statuta Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke ukazuje na to da izvršavanje ovlasti i obavljanje zadaća i dužnosti koje su dodijeljene središnjim bankama ne smije biti podvrgnuto vanjskim uputama ili utjecaju izvršne vlasti. Posebno, ako je poslovanje nacionalne središnje banke (NSB) predmet kontrole državnog ureda za reviziju ili sličnog tijela nadležnog za kontrolu korištenja javnih financija, opseg kontrole (a) treba biti jasno utvrđen pravnim okvirom; (b) treba biti bez utjecaja na poslove ispitivanja svih poslovnih knjiga i računa NSB-a⁶ od strane neovisnog vanjskog revizora te mora biti u skladu s načelom institucionalne neovisnosti; (c) treba biti u skladu sa zabranom davanja uputa NSB-u i njezinim tijelima nadležnim

³ Članak 131. Ugovora.

⁴ Vidi stavak 3.4. Mišljenja ESB-a CON/2008/34, stavak 2.1. Mišljenja ESB-a CON/2017/17. Sva mišljenja objavljuju se na mrežnim stranicama ESB-a www.ecb.europa.eu.

⁵ Vidi stavak 2.1.1. Mišljenja CON/2016/33 i stavak 3.1.1. Mišljenja CON/2016/52.

⁶ Vidi članak 61. Zakona o HNB-u za aktivnosti neovisnih vanjskih revizora NSB-a.

za odlučivanje; i (d) ne smije zadirati u zadaće NSB-a povezane s ESSB-om⁷. Državnu je reviziju potrebno provoditi na nepolitičkoj, neovisnoj i potpuno profesionalnoj osnovi⁸

Prijedlozi zakona višestruko ne zadovoljavaju te uvjete i zaštitne mehanizme.

- 3.1.2. *Kao prvo*, Prijedlozi zakona iz opsega revizije isključuju aktivnosti koje se odnose na ostvarivanje ciljeva i izvršavanje zadataka utvrđenih Ugovorom, Statutom ESSB-a i Zakonom o HNB-u⁹. Međutim, u drugim, posebnim odredbama¹⁰, Prijedlozi zakona proširuju opseg revizije na gotovo sve zadaće HNB-a. Izuzimanje iz opsega revizije aktivnosti HNB-a, koje se odnose na ispunjenje ciljeva i izvršavanje zadataka utvrđenih Zakonom o HNB-a, čini se da, ako se doslovno čita, dovodi do izuzimanja svih aktivnosti HNB-a, temeljem Zakona o HNB-u, iz opsega revizije Državnog ureda za reviziju. Budući da se to ne čini dosljednim s očitom namjerom Prijedloga zakona i što je važnije, s nizom predloženih odredbi, kako je gore navedeno, supostojanje tih odredbi koje s jedne strane isključuju većinu aktivnosti HNB-a iz opsega Prijedloga zakona, a s druge strane uključuju te aktivnosti, dovodi do pravne sumnje o jasnom opsegu revizije koju obavlja Državni ured za reviziju. Osim toga, predloženo ocjenjivanje „ostalih poslova i postupaka koje ocijeni relevantnim“¹¹ dodjeljuje neutvrđene ovlasti Državnom uredu za reviziju u odnosu na njegovu odluku o tome što smatra relevantnim za potrebe izrade izvješća o poslovanju HNB-a. Stoga, opseg kontrole Državnog ureda za reviziju nad poslovanjem HNB-a nije jasno određen Prijedlozima zakona.
- 3.1.3. *Kao drugo*, Prijedlozi zakona izričito navode da su revizije Državnog ureda za reviziju i vanjskih revizora HNB-a u potpunosti odvojene¹². Prijedlozima zakona nadalje se navodi se da se revizijom poslovanja koju obavlja Državni ured za reviziju smatra, između ostalog, provjera financijskog i materijalnog poslovanja HNB-a prema Međunarodnom revizijskim standardima, Međunarodnim računovodstvenim standardima i Međunarodnim standardima financijskog izvješćivanja. U tom pogledu, zadaća ocjenjivanja financijskih izvještaja HNB-a već pripada neovisnim vanjskim revizorima¹³. Također se navodi da revizija koju provodi Državni ured za reviziju uključuje bilancu HNB-a¹⁴ koja čini sastavni dio financijskih izvještaja HNB-a, koji već podliježu reviziji vanjskih revizora HNB-a¹⁵. Prijedlozi zakona trebali bi se prilagoditi na način da se opseg revizije koju obavlja Državni ured za reviziju ne preklapa s revizijom vanjskih revizora koji su zbog svoje neovisnosti i stručnosti primjereniji od državnog tijela za obavljanje revizije financijskih izvještaja nacionalne središnje banke. Pored toga, kumulacija mišljenja u pogledu financijskih izvještaja HNB-a, mogla bi negativno utjecati na vjerodostojnost poslovnih računa HNB-a. Nadalje, Međunarodni računovodstveni standardi i Međunarodni standardni financijskog izvješćivanja primjenjuju se za pripremu financijskih izvještaja, a ne za njihovu reviziju.

⁷ Vidi Izvješće o konvergenciji ESB-a, lipanj 2016., str. 26 i Mišljenja CON/2011/9, CON/2011/53 i CON/2015/57.

⁸ Vidi izvješće o konvergenciji ESB-a, lipanj 2016., str. 26.

⁹ Vidi članak 1. Prijedloga zakona kojim se dodaje članak 61.a stavak 3. Zakona o HNB-u.

¹⁰ Vidi članak 1. Prijedloga zakona kojim se dodaje članak 61.a stavak 2. Zakona o HNB-u.

¹¹ Vidi članak 1. Prijedloga zakona kojim se dodaje članak 61.a stavak 2. (stavak 4., točka 8). Zakona o HNB-u.

¹² Vidi članak 1. Prijedloga zakona kojim se dodaje članak 61.c stavak 2., Zakona o HNB-u.

¹³ Vidi članak 61. Zakona o HNB-u.

¹⁴ Vidi članak 1. Prijedloga zakona kojim se dodaje članak 61.a stavak 2. Zakona o HNB-u.

¹⁵ Vidi članak 61. Zakona o HNB-u.

Pored toga, Prijedlog zakona o državnom uredu za reviziju određuje da reviziju financijskih izvješća HNB-a mogu također obavljati neovisni vanjski revizori¹⁶, navodeći da je to fakultativno, a ne obvezno. To nije u skladu sa Zakonom o HNB-u koji zahtijeva da reviziju sastavljenih financijska izvješća i cjelokupnog poslovanja HNB-a obavljaju neovisni vanjski revizori prema propisima o reviziji i Međunarodnim revizorskim standardima¹⁷.

Stoga opseg kontrole Državnog ureda za reviziju nad poslovanjem HNB, kako je predložen Prijedlozima zakona, dovodi u pitanje aktivnosti provjere poslovnih knjiga i računa HNB-a od strane vanjskih revizora HNB-a.

3.1.4. *Kao treće*, kao što je ESB već naveo u svojem mišljenju CON/2016/33, ESB shvaća da je revizija koju provodi Državni ured za reviziju općenito uređena odredbama važećeg Zakona o Državnom uredu za reviziju. Odredbe navedenog zakona određuju da revizija obuhvaća postupak ispitivanja financijskih transakcija subjekta revizije u odnosu na zakonsko korištenje sredstava i ocjenu djelotvornosti i ekonomičnosti poslovanja subjekta revizije te ocjenu o učinkovitosti ostvarenja općih ciljeva subjekta revizije ili učinkovitosti ciljeva pojedinih financijskih transakcija, programa i projekata subjekta revizije. Nadalje, subjekt revizije mora se uskladiti s nalazima revizije i obavijestiti Državni ured za reviziju o radnjama poduzetim u odnosu na nalaze revizora¹⁸. Iz toga proizlazi da bi Državni ured za reviziju bio ovlašten ocjenjivati ispunjava li HNB svoje opće ciljeve, uključujući svoj primarni cilj održavanja stabilnosti cijena. Ove odredbe Zakona o Državnom uredu za reviziju zajedno s odgovarajućim odredbama Prijedloga zakona nisu u skladu s načelom neovisnosti središnje banke iz članaka 130. Ugovora i članka 7. Statuta ESSB-a. U odnosu na navedeno primjećuje se da prijedlozi zakona propisuju da Državni ured za reviziju ne može naložiti radnju koja bi dovela u pitanje načelo institucionalne, funkcionalne, osobne i financijske neovisnosti HNB-a. ESB shvaća da je ova odredba sastavljena kako bi se osiguralo da je cilj opsega kontrole Državnog ureda za reviziju postupanje u skladu sa zabranom davanja uputa HNB-u. Radi pravne sigurnosti, predlaže se da se Prijedlozi zakona prilagode kako bi se pojasnilo da se gore navedene odredbe Zakona o državnom uredu za reviziju ne bi primjenjivale na revizije poslovanja HNB-a.

3.1.5. *Kao četvrto*, opseg kontrole poslovanja HNB-a od strane Državnog ureda za reviziju ne bi smio zadirati u zadaće HNB-a povezane s ESSB-om. Kako je navedeno u stavku 3.1.2., u pravnom smislu nije jasno jesu li zadaće HNB-a povezane s ESSB-om izuzete iz opsega revizije poslovanju koju obavlja Državni ured za reviziju. Osim toga, iako odredbe Prijedloga zakona imaju za cilj zabraniti Državnom uredu za reviziju da ocjenjuje aktivnosti koje se odnose na ostvarivanje ciljeva povezanih s ESSB-om i izvršavanje zadataka povezanih s ESSB-om te izrade nalaza revizije koja se odnosi na zadatke HNB-a povezane s ESSB-om, Prijedlog zakona posebno određuje da HNB mora ovlaštenom državnom revizoru staviti na uvid povjerljive podatke iz članka 37. Statuta ESSB-a, za potrebe obavljanja revizije, u skladu s pravilima ESSB-a¹⁹. Čini se da ovo podrazumijeva da bi Državni ured za reviziju imao pravo ispitati aktivnosti HNB-a povezane s ESSB-om, ali ne bi

¹⁶ Vidi članak 1. Zakona o dopuni Zakona o državnom uredu za reviziju.

¹⁷ Vidi članak 61. Zakona o dopuni Zakona o HNB-u.

¹⁸ Vidi članak 14. Zakona o državnom uredu za reviziju.

¹⁹ Vidi članak 1. Prijedloga zakona kojim se dodaje članak 61.b stavak 1. i 2. Zakona o HNB-u.

imao pravo ocjenjivati i izraditi nalaze revizije u odnosu na te aktivnosti. Teško je shvatiti koju bi svrhu imala takva ispitivanja Državnog ureda za reviziju u okolnostima kada Državni ured za reviziju ne bi mogao izvršiti nikakve ocjene ili nalaze na temelju tih ocjena. ESB bi stoga predložio izuzimanje zadaća HNB-a povezanih s ESSB-om iz opsega revizije poslovanja Državnog ureda za reviziju, budući da bi ovo svakako trebalo osigurati da revizija neće imati utjecaja na zadaće HNB-a povezane s ESSB-om.

Osim toga, članak 37. Statuta ESSB-a propisuje da članovi upravnih tijela i osoblje nacionalnih središnjih banaka, ne smiju, čak ni nakon prestanka njihove dužnosti, otkrivati podatke koji su obuhvaćeni obvezom čuvanja poslovne tajne. Nadređenost prava Unije i pravila donesenih na temelju tog prava znači da nacionalni propisi o pristupu dokumentima od strane trećih osoba (poput Državnog ureda za reviziju) ne smiju dovesti do povrede ESSB-ovog režima povjerljivosti. Pristup državnog ureda za reviziju informacijama i dokumentima NSB-a mora biti ograničen i mora biti bez utjecaja na ESSB-ov režim povjerljivosti kojem podliježu članovi tijela nadležnih za odlučivanje i osoblje NSB-a²⁰. Stoga, pristup Državnog ureda za reviziju povjerljivim informacijama HNB-a mora biti ograničen na ono što je nužno potrebno za izvršavanje zakonom propisanih zadaća državnog revizora. Takav pristup mora također biti bez utjecaja na neovisnost HNB-a i ESSB-ov režim povjerljivosti kojem podliježu članovi tijela nadležnih za odlučivanje i osoblje HNB-a. U tom pogledu, ESB pozdravlja odredbu²¹ kojom se propisuje da Državni ured za reviziju mora osigurati povjerljivost informacija i dokumenata koje mu je dostavio HNB u istoj mjeri u kojoj HNB primjenjuje odredbe o poslovnoj tajni²².

- 3.1.6. *Kao peto*, u Prijedlozima zakona, navedeno je da revizija koju obavlja Državni ured za reviziju uključuje reviziju HNB-a kao dijela platnog sustava TARGET2 kojim upravlja Eurosustav. To nije u skladu s odredbom Prijedloga zakona koji određuju da Državni ured za reviziju neće ocjenjivati aktivnosti koje se odnose na ostvarivanje ciljeva i izvršavanje zadataka utvrđenih Ugovorom, Statutom ESSB-a i Zakonom o HNB-u²³. Platni sustav TARGET2 uspostavljen je Smjernicom ESB-a na temelju prve i četvrte alineje članka 127. stavka 2. Ugovora²⁴, te je utvrđen, u skladu s Odlukom ESB/2014/35 Europske središnje banke²⁵ kao sistemski važan platni sustav (SIPS) koji ESB nadgledava kao nadležno tijelo prema Uredbi (EU) br. 795/2014 (ESB/2014/28)²⁶. Stoga se predlaže brisanje navoda koji se odnose na reviziju sustava TARGET2 koju obavlja Državni ured za reviziju, budući da se sustavom TARGET 2 upravlja u ime Eurosustava a opseg kontrole Državnog ureda za reviziju ne bi smio imati utjecaja na zadaće HNB-a povezane s ESSB-om.

²⁰ Vidi ESB-ovo Izvješće o konvergenciji, lipanj 2016., str. 28.

²¹ Vidi članak 1. Prijedloga zakona kojim se dodaje članak 61.b stavak 3. Zakona o HNB-u.

²² Vidi ESB-ovo Izvješće o konvergenciji, lipanj 2016., poglavlje 7.5.3.

²³ Vidi članak 1. Prijedloga zakona kojim se dodaje članak 61.a stavak 3. Zakona o HNB-u.

²⁴ Smjernica ESB/2012/27 Europske središnje banke od 5. prosinca 2012 o Transeuropskom automatiziranom sustavu ekspresnih novčanih transakcija u realnom vremenu na bruto načelu (TARGET2) (preinaka) (ESB/2012/27) (SL L 30, 30.1.2013., str.1.).

²⁵ Odluka ESB/2014/35 Europske središnje banke od 13. kolovoza 2014. o utvrđivanju sustava TARGET2 kao sistemski važnog platnog sustava sukladno Uredi (EU) br. 795/2014 o nadzornim zahtjevima za sistemski važne platne sustave (SL L 245, 20.8.2014., str. 5.).

²⁶ Uredba ESB/2014/28 Europske središnje banke (EU) br. 795/2014 od 3. srpnja 2014. o nadzornim zahtjevima za sistemski važne platne sustave (SL L 217, 23.7.2014., str. 16.).

- 3.1.7. Kao šesto, navodi se da opseg revizije HNB-a uključuje sustave NKS i EUR-NKS. ESB shvaća da ovi sustavi nisu u nadležnosti HNB-a te da HNB ne upravlja tim sustavima.
- 3.1.8. Kao sedmo, u pogledu prijedloga revizije politike zapošljavanja, ESB primjećuje da je pojam financijske neovisnosti potrebno ocijeniti imajući u vidu je li bilo koja treća osoba u stanju obavljati izravan ili neizravan utjecaj ne samo nad zadaćama NSB-a nego i nad njegovom sposobnošću da ispunji svoj mandat, kako operativno u smislu osoblja, tako i financijski u smislu odgovarajućih financijskih sredstava. Države članice ne smiju ograničavati sposobnost nacionalne središnje banke da zaposli i zadrži stručno osoblje koje mu je potrebno za neovisno obavljanje zadaća dodijeljenih Ugovorom i Statutom ESSB-a. Također, NSB se ne smije dovesti u položaj u kojem ima ograničenu ili nikakvu kontrolu nad svojim zaposlenicima, ili u kojem vlada države članice može utjecati na njegovu politiku u vezi s kadrovskim pitanjima²⁷.
- 3.1.9. Konačno, u pogledu odredbe u Prijedlogu zakona koja se odnosi na reviziju financijskog i materijalnog poslovanja HNB-a od strane Državnog ureda za reviziju, spominje se, između ostalog, revizija ispravnosti primjene Međunarodnih standarda za procjenu rizika, koje je objavio Bazelski odbor za nadzor banaka (BASEL) i formiranje pričuva za rizike. Nejasno radi čega se Prijedlog zakona poziva na bazelske standarde, budući da se ovi standardi ne primjenjuju na središnje banke.
- 3.2. *Dužnost izvješćivanja u odnosu na Hrvatski sabor*
- 3.2.1. Što se tiče dužnosti izvješćivanja Hrvatskog sabora, kako je ESB²⁸ već ranije primijetio, u skladu s načelom institucionalne neovisnosti prema članku 130. Ugovora i članku 7. Statuta ESSB-a, nacionalnim središnjim bankama i članovima njihovih tijela nadležnih za odlučivanje zabranjeno je tražiti ili primiti upute od institucija, tijela ili agencija Unije, od bilo koje vlade države članice ili od bilo kojeg drugog tijela. Pored toga, vladama država članica zabranjeno je nastojati utjecati na članove tijela nacionalnih središnjih banaka nadležnih za odlučivanje čije odluke mogu utjecati na izvršavanje zadaća nacionalnih središnjih banaka povezanih s ESSB-om.
- 3.2.2. Dok obrazloženje naglašava da neovisnost koju uživaju članovi tijela HNB-a nadležnih za odlučivanje ne smije biti dovedena u pitanje tijekom rasprave o godišnjem izvješću HNB-a i polugodišnjoj informaciji u Hrvatskom saboru i da se poseban status guvernera mora poštovati u smislu njihovog članstva u Općem vijeću ESB-a te da Hrvatski sabor mora poštovati zahtjeve povjerljivosti koji proizlaze iz Statuta ESSB-a, ESB shvaća da sadržaj obrazloženja nema pravnu snagu u hrvatskom pravu, nego samo predstavlja namjeru autora, bez pružanja bilo kakvih zakonskih jamstava. Pored toga, te namjere nisu navedene u odredbama Prijedloga zakona.
- 3.2.3. Prijedlog zakona izričito ne pojašnjava točne posljedice zauzimanja stajališta od strane Hrvatskog sabora u odnosu na godišnje izvješće HNB-a i polugodišnju informaciju u pogledu financijskog stanja HNB-a, stupnju ostvarenja stabilnosti cijena i provedbi monetarne politike. Prava trećih osoba da odobravaju, suspendiraju, poništavaju ili odgađaju odluke NSB-a nisu u skladu s Ugovorom i Statutom ESSB-a, kada je riječ o zadaćama povezanim s ESSB-om²⁹. Stoga bi

²⁷ Vidi Izvješće o konvergenciji ESB-a, lipanj 2016., str. 27.

²⁸ Vidi stavke 2.2.2. i 2.2.3 Mišljenja CON/2016/33 i stavke 3.2.3. i 3.2.4. Mišljenja CON/2016/52.

²⁹ Vidi Izvješće o konvergenciji ESB-a, lipanj 2016., str. 21.

nadležnost Hrvatskog sabora da zauzme stajalište o godišnjem izvješću HNB-a, o njegovim aktivnostima i polugodišnjoj informaciji o financijskom stanju HNB-a, stupnju ostvarenja stabilnosti cijena i provedbi monetarne politike utjecala na institucionalnu neovisnost HNB-a, budući da nadilazi obvezu transparentnosti i odgovornosti NSB-a prema nacionalnom parlamentu. U pogledu usklađenosti dijaloga između nacionalnih središnjih banaka i trećih osoba s neovisnošću središnje banke, ESB upućuje na Mišljenje ESB-a CON/2016/33 i Mišljenje ESB-a CON/2016/52³⁰ koja pojašnjavaju da je takav dijalog dobrodošao i da je u skladu s neovisnošću središnje banke pod uvjetom (1) da nema za posljedicu utjecaj na neovisnost članova tijela NSB-a nadležnih za odlučivanje; (2) da se u potpunosti poštuje poseban status guvernera u njihovom svojstvu članova Općeg vijeća ESB-a; i (c) da se poštuju zahtjevi povjerljivosti koji proizlaze iz Statuta ESSB-a. „Stajalište“ Hrvatskog sabora o gore navedenom financijskom i izvješću i polugodišnjoj informaciji čini se da podrazumijeva da bi Hrvatski sabor mogao davati izravne ili neizravne upute HNB-u i njegovim tijelima nadležnim za odlučivanje te njegovim članovima, na primjer, u pogledu izmjene godišnjeg izvješća HNB-a ili u pogledu osporavanja procjene HNB-a o stabilnosti cijena i provedbi monetarne politike. Sva prava Hrvatskog sabora da odobri, obustavi, poništi ili odgodi odluke HNB-a bila bi u suprotnosti s institucionalnom neovisnošću HNB-a iz Ugovora i Statuta ESSB-a³¹

3.3. *Imenovanje članova Savjeta HNB-a*

- 3.3.1. Prijedlog zakona određuje da ako članu Savjeta HNB-a prestane funkcija prije isteka mandata na koji je izabran, novi član Savjeta Hrvatske narodne banke bira se samo na razdoblje do isteka mandata člana Savjeta kome je funkcija prestala. Članak 14. stavak 2. Statuta ESSB-a propisuje da mandat guvernera nacionalne središnje banke mora biti najmanje 5 godina. Osobna neovisnost bila bi ugrožena kada se ista pravila koja se odnose na sigurnost položaja i razloge za razrješenje guvernera ne bi također primjenjivala na druge članove tijela nadležnih za odlučivanje nacionalnih središnjih banaka, a koji sudjeluju u obavljanju zadaća povezanih s ESSB-om³². Razne odredbe Ugovora i Statuta ESSB-a zahtijevaju usporedivu sigurnost položaja. Kao što se dosljedno isticalo u izvješćima o konvergenciji i mišljenjima ESB-a, pri izmjeni statuta NSB-a, zakonskim je izmjenama potrebno zaštititi sigurnost položaja guvernera i ostalih članova tijela nadležnih za odlučivanje koji sudjeluju u obavljanju zadaća povezanih s ESSB-om³³. ESB bi preporučio, ako članu Savjeta HNB-a prestane funkcija prije isteka njegovog mandata, da se novi član bira na mandat od najmanje pet godina, umjesto samo do isteka mandata člana čija je funkcija prestala.
- 3.3.2. ESB prima na znanje predloženo proširenje Savjeta HNB-a na ukupno devet članova, od kojih su četiri vanjski članovi iz različitih sastavnica hrvatskog poslovnog i društvenog života, uključujući industriju, poslodavce, akademsku zajednicu, udruge za zaštitu potrošača itd., s profesionalnim iskustvom u području gospodarstva i financija. Osobna neovisnost članova tijela NSB-a nadležnog za odlučivanje podrazumijeva da neće doći do sukoba interesa između dužnosti članova tijela NSB-a nadležnih za odlučivanje koji obavljaju zadaće povezane s ESSB-om u odnosu na njihove

³⁰ Vidi stavak 2.2.3. Mišljenja CON/2016/33 i stavak 3.2.4. Mišljenja CON/2016/52.

³¹ Vidi stavke 3.5., 3.6. i 3.7. Mišljenja CON/2008/31.

³² Vidi stavak 2.2. Mišljenja CON/2014/51.

³³ Vidi Izvješće o konvergenciji ESB-a, lipanj 2016., str. 23.

nacionalne središnje banke i bilo koje druge funkcije koje bi ti članovi tijela nadležnih za odlučivanje mogli imati i koji bi mogli ugroziti njihovu osobnu neovisnost. U načelu članstvo u tijelu nadležnom za odlučivanje koje sudjeluje u obavljanju zadaća povezanih s ESSB-om nije u skladu s obnašanjem ostalih funkcija koje mogu stvoriti sukob interesa. Osobito, članovi takvih tijela nadležnih za odlučivanje ne mogu imati funkciju ili interes koji može utjecati na njihove aktivnosti, preko funkcije u izvršnoj ili zakonodavnoj grani države ili u regionalnoj ili lokalnoj upravi ili preko sudjelovanja u poslovnim organizacijama. Osobitu pozornost potrebno je posvetiti tome da se spriječe potencijalni sukobi interesa kod neizvršnih članova tijela nadležnih za odlučivanje³⁴.

3.3.3. U pogledu odredbi Prijedloga zakona koje određuju da se članovi Savjeta HNB-a imenuju na razdoblje od šest godina sa samo jednom mogućnošću ponovnog izbora i da nitko od članova Savjeta HNB-a ne može biti na dužnosti člana Savjeta više od dva mandata, ESB podsjeća da, imajući u vidu načelo neovisnosti središnje banke utvrđeno u članku 130. Ugovora i članka 7. Statuta ESSB-a, guverneri i drugi članovi tijela nadležnih za odlučivanje nacionalnih središnjih banaka uključeni u izvršavanje zadaća povezanih s ESSB-om, smiju biti razriješeni dužnosti samo iz razloga navedenih u članku 14. stavku 2. Statuta. Stoga bi sadašnjim članovima Savjeta HNB-a trebalo dozvoliti da dovrše svoje sadašnje mandate, neovisno o tome koliko su mandata odslužili u prošlosti, a Prijedlog zakona trebao bi biti uređen tako da izričito jamči dovršetak njihovih sadašnjih mandata. Osim toga, ESB shvaća da se u skladu s načelima vladavine prava, pravne sigurnosti, pravne predvidljivosti i pravne izvjesnosti na temelju Ustava Republike Hrvatske, uvjet da članovi Savjeta HNB-a mogu biti imenovani najviše dva mandata, ne primjenjuje na mandate koji su odsluženi prije datuma stupanja na snagu Prijedloga zakona³⁵. To podrazumijeva da bi sadašnji i prijašnji članovi Savjeta HNB-a mogli odslužiti dva mandata u budućnosti i da se mandati odsluženi u prošlosti ne bi uzeli u obzir pri izračunavanju ograničenja od dva mandata. ESB pozdravlja ovo shvaćanje sa stajališta pravne sigurnosti³⁶.

3.3.4. Prijedlog zakona trebao bi, radi pravne sigurnosti, pojasniti bi li guvernera i viceguvernere imenovao Hrvatski sabor na prijedlog Odbora za izbor, imenovanja i pravne poslove ili na prijedlog Predsjednika Republike Hrvatske, budući da Prijedlog zakona trenutno predviđa oba postupka imenovanja.

3.3.5. Moglo bi biti korisno razmotriti u kojem bi se slučajevima smatralo da je kandidat za guvernera HNB-a udovoljio kriteriju da je u potpunosti psihički zdrav za obavljanje funkcije guvernera.

3.3.6. ESB primjećuje da je imenovanje članova Savjeta HNB-a već detaljno uređeno Zakonom o HNB-u³⁷. ESB stoga shvaća da je namjera Prijedloga zakona da stavi izvan snage odgovarajuće odredbe Zakona o HNB-u.

3.4. *Zaposlenici HNB-a*

U odnosu na predloženi uvjet da zaposlenici na svim razinama rukovodećih mjesta podliježu ponovnom izboru svake četvrte godine na temelju internog javnog natječaja, kako je gore

³⁴ Vidi Izvješće o konvergenciji ESB-a, lipanj 2016., str. 24.

³⁵ Vidi Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske U-III-930/2015, od 31. ožujka 2015.

³⁶ Vidi stavak 2.3. Mišljenja CON/2016/33 i stavak 3.3. Mišljenja CON/2016/52.

³⁷ Vidi članke 79., 80. i 82. Zakona o HNB-u.

navedeno (vidi stavak 3.1.8.), pojam financijske neovisnosti treba ocjenjivati sa gledišta može li bilo koja treća osoba izravno ili neizravno utjecati ne samo na zadaće nacionalne središnje banke, nego i na njezinu sposobnost za ispuni svoje ovlasti, također operativno u smislu osoblja. Države članice ne smiju narušiti mogućnost nacionalne središnje banke da zaposli i zadrži stručno osoblje potrebno nacionalnoj središnjoj banci da neovisno obavlja zadaće dodijeljene joj Ugovorom i Statutom ESSB-a. NSB se također ne smije dovesti u položaj u kojem ima ograničenu ili nikakvu kontrolu nad svojim zaposlenicima ili u kojem vlada države članice može utjecati na njegovu politiku u vezi s kadrovskim pitanjima³⁸. U tom kontekstu, ESB predlaže da se dodatno razmotri uvjet koji se HNB-u nameće Prijedlogom zakona, na temelju kojeg sva rukovodeća mjesta u HNB-u podliježu ponovnom izboru svake četiri godine na temelju javnog internog natječaja, budući da se čini da to utječe na mogućnost HNB-a da neovisno određuje svoju vlastitu politiku u vezi s kadrovskim pitanjima.

3.5. *Kupnja vrijednosnih papira javnog sektora od strane HNB-a na sekundarnom tržištu*

U odnosu na ovlaštenje HNB-a da otkupi vrijednosne papire javnog sektora na sekundarnom tržištu izravno od kreditnih institucija, ESB primjećuje da je u skladu sa zabranom monetarnog financiranja u skladu s člankom 123. Ugovora³⁹, HNB-u zabranjena izravna kupnja dužničkih instrumenata od središnjih vlasti, regionalnih, lokalnih ili drugih tijela javne vlasti, ostalih javnopravnih tijela ili javnih poduzeća država članica. Kao što je navedeno u uvodnim izjavama Uredbe (EZ) br. 3603793⁴⁰, države članice moraju poduzimati primjerene mjere kako bi osigurale da se ova zabrana primjenjuje učinkovito i u potpunosti.

Posebno, kupnje izvršene na sekundarnom tržištu ne smiju se upotrebljavati radi zaobilaženja svrhe članka 123. Ugovora⁴¹.

3.6. *Kapital, pričuve i raspodjela dobiti i gubitka HNB-a*

- 3.6.1. Čak i ako NSB ima punu funkcionalnu, institucionalnu i osobnu neovisnost, njegova cjelokupna neovisnost bila bi ugrožena ako ne bi samostalno mogao koristiti dovoljna financijska sredstva za ispunjenje svojih ovlasti (tj. za obavljanje zadaća povezanih s ESSB-om koje se od njega zahtijevaju na temelju Ugovora i Statuta ESSB-a). Države članice ne smiju dovesti svoje nacionalne središnje banke u položaj da nemaju dostatna financijska sredstva i da je njihov neto kapital⁴² neadekvatan za ispunjavanje njihovih zadaća povezanih s ESSB-om⁴³. Financijska neovisnost zahtijeva da NSB u obavljanju svojih zadaća može neovisno procijeniti povezane rizike i da ima ovlasti za donošenje odluke o svim potrebnim mjerama predostrožnosti. NSB je u najboljem položaju da izvrši te procjene i mora imati potrebne alate za procjenu svih odgovarajućih okolnosti i iznošenja procjena.

38 Vidi Izvješće o konvergenciji ESB-a, lipanj 2016., str. 27.

39 Vidi također članak 78. Zakona o HNB-u.

40 Vidi uvodnu izjavu 7.Uredbe 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.).

41 Vidi predmet C-62/14 Gauweiler i dr. protiv Deutscher Bundestag, odlomci 93-127, EU:C:2015:400.

42 Vidi stavak 3.3. Mišljenja ESB-a CON/2014/24, stavak 2.2. Mišljenja CON/2014/27 i stavak 3.1.1. Mišljenja CON/2014/56.

43 Vidi, Izvješće o konvergenciji ESB-a, lipanj 2016., str. 24.

- 3.6.2. Načelo financijske neovisnosti zahtijeva da NSB ima dostatna sredstva ne samo za obavljanje svojih zadaća povezanih s ESSB-om nego i za svoje nacionalne zadaće, npr. financiranje svojih administrativnih ili svojih vlastitih poslova⁴⁴.
- 3.6.3. Financijska neovisnost također podrazumijeva da NSB treba uvijek biti dostatno kapitaliziran. Osobito je potrebno izbjegavati svaku situaciju u kojoj je tijekom dužeg razdoblja neto kapital NSB-a manji od zakonski utvrđene razine kapitala ili čak negativan, uključujući situaciju kada se prenose gubitci koji prelaze razinu kapitala i drugih financijskih zaštitnih slojeva, kao što su pričuve i opće rezervacije za rizike. Svaka takva situacija može negativno utjecati na sposobnost NSB-a da obavlja zadaće povezane s ESSB-om kao i nacionalne zadaće. Stoga se u slučaju kada neto kapital NSB-a postane manji od zakonski utvrđene razine kapitala ili čak negativan, zahtijeva da dotična država članica osigura NSB-u odgovarajući iznos kapitala, barem do zakonski utvrđene razine kapitala, u razumnom roku, kako bi bilo ispunjeno načelo financijske neovisnosti⁴⁵.
- 3.6.4. U odnosu na raspoređivanje dobiti, statuti nacionalnih središnjih banaka mogu propisati kako će se raspoređivati njihova dobit. U nedostatku takvih odredbi, odluke o raspoređivanju dobiti trebaju, na stručnoj osnovi, donijeti tijela NSB-a nadležna za odlučivanje, a te odluke ne smiju biti ovisne o diskrecijskom pravu trećih osoba, osim ako postoji izričita zaštitna klauzula koja određuje da je to neovisno od financijskih sredstava potrebnih za obavljanje zadaća NSB-a povezanih s ESSB-om kao i nacionalnih zadaća. Dobit se može raspodijeliti u državni proračun tek nakon što budu pokriveni svi akumulirani gubici iz prethodnih godina⁴⁶ i nakon što su formirane financijske rezervacije potrebne za zaštitu realne vrijednosti kapitala i imovine NSB-a⁴⁷. Bilo koja izmjena pravila o raspodjeli dobiti NSB-a treba biti inicirana i o njoj treba donijeti odluku u suradnji s NSB-om koji najbolje može ocijeniti potrebnu razinu njegove pričuve kapitala⁴⁸. U vezi s financijskim rezervacijama ili zaštitnim slojevima, nacionalnim središnjim bankama mora biti omogućeno da neovisno formiraju financijske rezervacije za zaštitu realne vrijednosti njihova kapitala ili imovine. Države članice također ne smiju otežati nacionalnim središnjim bankama formiranje pričuve kapitala u mjeri koja je potrebna da bi član ESSB-a ispunjavao svoje zadaće⁴⁹.
- 3.6.5. Na temelju gore navedenoga, predloženo ograničenje visine općih pričuva HNB-a najviše do visine dvostrukog iznosa temeljnog kapitala HNB-a i ograničenje posebnih pričuva HNB-a do visine iznosa temeljnog kapitala HNB-a, ne bi bilo u skladu s načelom financijske neovisnosti. HNB je u najboljem položaju da procjeni rizike povezane sa svojim poslovanjem i financijske mjere predostrožnosti koje treba poduzeti radi zaštite od tih rizika, uključujući utvrđivanje potrebne razine općih i posebnih pričuva, ili drugih vrsta financijskih zaštitnih slojeva kao što su opće rezervacije za rizike.

44 Vidi, Izvješće o konvergenciji ESB-a, lipanj 2016., str. 25., 188. i stavak 4.3. Mišljenja CON/2009/85.

45 Vidi Izvješće o konvergenciji ESB-a, lipanj 2016., str. 25.

46 Vidi stavak 4.3. Mišljenja ESB-a CON/2009/85 i stavak 2.2. Mišljenja CON/2009/53.

47 Vidi Izvješće o konvergenciji ESB-a, lipanj 2016., str. 25., 27. i stavak 3.3. Mišljenja ESB-a CON/2009/26 i stavak 2.1. Mišljenja ESB-a CON/2012/69.

48 Vidi stavke 3.6. i 4.2. Mišljenja ESB-a CON/2009/83 i stavak 3.3. Mišljenja ESB-a CON/2009/53.

49 Vidi stavak 4.2. Mišljenja ESB-a CON/2008/23, stavak 2.3. Mišljenja ESB-a CON/2009/26 i stavak 2.1. Mišljenja ESB-a CON/2012/69.

- 3.6.6. Pored toga, ECB pozdravlja činjenicu da bi na temelju Prijedloga zakona gubici HNB-a u konačnici bili pokriveni iz sredstava državnog proračuna Republike Hrvatske. Međutim, korištenje temeljnog kapitala za pokrivanje gubitaka koji se ne mogu pokriti iz općih i posebnih pričuva može dovesti do situacija u kojima je neto kapital ispod razine kapitala HNB-a utvrđenog zakonom, a to je situacija koju treba izbjegavati tijekom duljeg razdoblja. Potrebno je stoga u Prijedlogu zakona brisati navode odredbe kojom će se gubici pokriti iz temeljnog kapitala HNB-a.
- 3.6.7. ESB također primjećuje da bi prilikom primjene pravila navedenih u Prijedlogu zakona, HNB trebao, u korist državnog proračuna, otpustiti značajan dio svojih postojećih pričuva. Predloženo zakonsko smanjenje općih pričuva HNB-a moglo bi također umanjiti njegovu financijsku neovisnost.
- 3.6.8. Konačno, u pogledu formiranja zasebnog fonda radi pribavljanja stvari i prava koja čine materijalnu i/ili financijsku imovinu i osnivanja specijaliziranih financijskih organizacija, nejasno je na koji bi način formiranje takvog fonda bilo povezano s drugim odredbama koje uređuju kapital, pričuve, te raspoređivanje dobiti i pokrivanje gubitaka HNB-a⁵⁰. U svakom slučaju, svaki takav fond ili specijalizirana financijska organizacija ne smije se upotrebljavati na način koji bi povrijedio obveze HNB-a u odnosu na zabranu monetarnog financiranja na temelju članka 123. Ugovora⁵¹.

3.7. *Devizni poslovi HNB-a*

- 3.7.1. ESB primjećuje da prema zakonu o HNB-u, zadaci HNB-a obuhvaćaju utvrđivanje i provođenje monetarne i devizne politike te držanje i upravljanje međunarodnim pričuvama Republike Hrvatske. HNB ima razne nadležnosti i ovlasti za provođenje monetarne i devizne politike, obavljanje poslova na otvorenom tržištu, utvrđivanje mjera i instrumenata monetarne i devizne politike, trgovanje devizama i efektivnim novcem, upravljanje međunarodnim pričuvama, otvaranje računa u inozemstvu, obavljanje svih vrsta bankovnih i financijskih transakcija s drugim središnjim bankama, kreditnim i financijskim institucijama sa sjedištem izvan Republike Hrvatske i međunarodnim institucijama i organizacijama te za sklapanje ugovora o plaćanju i namiri s inozemnim klirinškim institucijama. Zakon o HNB-u također sadrži odredbe o savjetovanju Ministarstva financija s HNB-om i izvješćivanje HNB-a od strane Ministarstva financija o domaćem i vanjskom zaduživanju Republike Hrvatske⁵².
- 3.7.2. U odnosu na nadzor ovlaštenih mjenjača, ESB primjećuje da prema Zakonu o HNB-u, zadaće HNB-a obuhvaćaju izdavanje i oduzimanje odobrenja i suglasnosti u skladu sa zakonima kojima se uređuje poslovanje kreditnih institucija, kreditnih unija, institucija za platni promet, institucija za elektronički novac, platnih sustava, devizno poslovanje i poslovanje ovlaštenih mjenjača⁵³. ESB također shvaća da prema Zakonu o deviznom poslovanju⁵⁴, Financijski inspektorat Ministarstva financija također ima ulogu u nadzoru poslovanja ovlaštenih mjenjača⁵⁵.

⁵⁰ Vidi članak 1. Prijedloga zakona o izmjeni članka 57. Zakona o HNB-u.

⁵¹ Vidi stavak 6.4. Godišnjeg izvješća ESB-a.

⁵² Vidi članke 4., 9., 10., 16., 17., 18., 19., 20., 38. i 74. Zakona o HNB-u.

⁵³ Vidi članak 4. Zakona o HNB-u.

⁵⁴ Zakon o deviznom poslovanju (Narodne novine br. 96/03, 140/05, 132/06, 150/08, 92/09, 133/09, 153/09, 145/10 i 76/13).

⁵⁵ Vidi članke 55. i 58. Zakona o deviznom poslovanju.

- 3.7.3. ESB shvaća da je utvrđivanje tečaja strane i domaće valute i objavljivanje tečaja uređeno Zakonom o deviznom poslovanju⁵⁶.
- 3.7.4. ESB shvaća su sva plaćanja (domaća ili plaćanja izvršena iz strane države ili prema stranoj državi) uređena Zakonom o platnom prometu⁵⁷.
- 3.7.5. Protivno odredbi Prijedloga zakona koji propisuje da devizno poslovanje HNB-a obuhvaća, između ostaloga, odnos HNB-a s ESB-om, ovaj je odnos već uređen odredbama Statuta ESSB-a i ne može se dalje uređivati nacionalnim zakonima.
- 3.7.6. U tom kontekstu, ESB predlaže hrvatskom zakonodavcu da dodatno razmotri međudjelovanje odredbi Prijedloga zakona koje se odnose na devizno poslovanje HNB-a i odgovarajućih odredbi Zakona o HNB-u, Zakona o deviznom poslovanju, Zakona o platnom prometu i Statuta ESSB-a.
- 3.8. *Određene ovlasti HNB-a nad kreditnim institucijama*

ESB primjećuje da prema Zakonu o HNB-u, zadaci i ovlasti Savjeta HNB-a obuhvaćaju utvrđivanje insolventnosti kreditnih institucija i odlučivanje o davanju prijedloga za pokretanje stečajnog postupka nad kreditnim institucijama ili o oduzimanju odobrenja za rad kreditnim institucijama⁵⁸. Nadalje, ESB uživa raspon ovlasti kao nadležno nadzorno tijelo kreditnih institucija prema Zakonu o kreditnim institucijama⁵⁹ i Zakonu o sanaciji kreditnih institucija i investicijskih društava⁶⁰, uključujući i u odnosu na moguću nedostupnost depozita. Određene posljedice koje proizlaze iz nemogućnosti kreditne institucije da ispuni svoje obveze također su uređene Zakonom o konačnosti namire u platnim sustavima i sustavima za namiru financijskih instrumenata⁶¹. Zaštita depozita građana koji se nalaze na štednim i tekućim računima također se uređuje Zakonom o osiguranju depozita⁶². U tom kontekstu, ESB predlaže hrvatskom zakonodavcu da dodatno razmotri međudjelovanje i značajno preklapanje odredbi Prijedloga zakona koje se odnose na predložene ovlasti HNB-a nad kreditnim institucijama i odgovarajućih odredbi Zakona o HNB-u, Zakona o kreditnim institucijama⁶³, Zakona o sanaciji kreditnih institucija i investicijskih društava⁶⁴,

⁵⁶ Vidi članke od 42 do 45. Zakona o deviznom poslovanju.

⁵⁷ Zakon o platnom prometu (Narodne novine br. 133/09 i 136/12), vidi članke 1. i 43.

⁵⁸ Vidi članak 42. Stavak 9. Zakona o HNB-u.

⁵⁹ Zakon o kreditnim institucijama (Narodne novine br. 159/13, 19/15, 102/15 and 15/18).

⁶⁰ Zakon o sanaciji kreditnih institucija i investicijskih društava (Narodne novine br. 19/15).

⁶¹ Zakon o konačnosti namire u platnim sustavima i sustavima za namiru financijskih instrumenata (Narodne novine br. 51/12 i 44/16).

⁶² Zakon o osiguranju depozita ((Narodne novine br. 82/15).

⁶³ Zakonom o kreditnim institucijama prenosi se Direktiva 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. Lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL L 176, 27.6.2013., str. 338.) i provodi Uredba (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 (SL L 321, 30.11.2013., str.6.).

⁶⁴ Zakonom o sanaciji kreditnih institucija i investicijskih društava prenosi se Direktiva 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. O uspostavi okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicijskih društava te o izmjeni Direktive Vijeća 82/891/EEZ i direktiva 2001/24/EZ, 2002/47/EZ, 2004/25/EZ, 2005/56/EZ, 2007/36/EZ, 2011/35/EU, 2012/30/EU i 2013/36/EU te Uredbi (EU) br. 1093/2010 i (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 173, 12.6.2014., str.190.).

Zakona o konačnosti namire u platnim sustavima i sustavima za namiru financijskih instrumenata i Zakona o osiguranju depozita⁶⁵.

3.9. *Obveza izražavanja i plaćanja svih novčanih obveza u Hrvatskoj u kunama*

ESB shvaća da pitanja obuhvaćena Prijedlogom zakona koja se odnose na obvezu izražavanja i plaćanja svih novčanih i obveza u hrvatskoj u kunama, uređuje ne samo Zakon o HNB-u, koji utvrđuje da je kuna zakonsko sredstvo plaćanja u Republici Hrvatskoj i da se za plaćanja u zemlji zakonom može dopustiti i korištenje druge valute⁶⁶, već i drugi hrvatski zakoni, uključujući i Zakon o obveznim odnosima⁶⁷, Zakon o kreditnim institucijama⁶⁸, Odluka o upravljanju rizicima⁶⁹, Zakon o potrošačkom kreditiranju⁷⁰, Zakon o stambenom potrošačkom kreditiranju⁷¹, Zakon o deviznom poslovanju⁷² i Zakon o platnom prometu⁷³. U tom kontekstu, ESB predlaže hrvatskom zakonodavcu da dodatno razmotri međudjelovanje ovih odredbi Prijedloga zakona i odgovarajućih odredbi gore navedenih zakona.

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

Sastavljeno u Frankfurtu na Majni, 6. travnja 2018.

[potpis]

Predsjednik ESB-a

Mario DRAGHI

⁶⁵ Zakonom o osiguranju depozita prenosi se Direktiva 2014/49/EU Europskog parlamenta i Vijeća o sustavima osiguranja depozita od 16. travnja 2014. o (SL L 173/149, 12.6.2014.).

⁶⁶ Vidi članak 21. Zakona o HNB-u.

⁶⁷ Zakon o obveznim odnosima, (Narodne novine br. 35/05, 41/08, 125/11 i 78/15); vidi članke 21. i 22.

⁶⁸ Vidi članke 101., 302. stavak 6. i 303. Zakona o kreditnim institucijama.

⁶⁹ Odluka o upravljanju rizicima, (Narodne novine br. 1/15 i 94/16).

⁷⁰ Zakon o potrošačkom kreditiranju, (Narodne novine br. 75/09, 112/12, 143/13, 147/13, 09/15 i 78/15, 102/15 i 52/16); vidi članak 4. stavak 4. i članak 5.

⁷¹ Zakon o stambenom potrošačkom kreditiranju, (Narodne novine br. 101/17); vidi članak 13. stavke 2. i 6.

⁷² Vidi članke 15. i 17. Zakona o deviznom poslovanju.

⁷³ Vidi članak 13. Zakona o platnom prometu.