



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/EZ¹ 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 nacrtu 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 HNB³. 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 neprihvatanju bez odgađanja obavijestiti Državni ured za reviziju i navesti razloge neprihvatanja. 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 uloženo 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 revizora⁴.
- 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 reviziju⁵.

3. Posebne napomene

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

- 3.1.1. Kako je ESB ranije naveo⁶, 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-a⁷ 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-om⁸. Državnu je reviziju potrebno provoditi na nepolitičkoj, neovisnoj i potpuno profesionalnoj osnovi⁹.

- 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 neovisnost¹⁰. Jednako tako, nalozi i/ili preporuke koje izvješće o obavljenoj reviziji može sadržavati¹¹ 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 nacrtu izvješća o obavljenoj reviziji i uložiti prigovore na izvješća o obavljenoj reviziji i ne prihvatiti ih, kao i da HNB ne bi trebao biti obavezan dostaviti plan za provedbu naloga/preporuka Državnom uredu za reviziju¹², 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.