



Številka: IPP 007-176/2016/

Ljubljana, 13. 4. 2017

EVA 2016-1611-0054

GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE

Gp.gs@gov.si

ZADEVA: Predlog Zakona o dopolnitvi Zakona o Banki Slovenije – predlog za obravnavo

1. Predlog sklepov vlade:

Na podlagi drugega odstavka 2. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G in 65/14) je Vlada Republike Slovenije na ... seji dne ... pod točko ... sprejela sklep:

Vlada Republike Slovenije je določila besedilo predloga Zakona o dopolnitvi Zakona o Banki Slovenije (EVA 2016-1611-0054) in ga pošlje Državnemu zboru Republike Slovenije v obravnavo in sprejetje po skrajšanem zakonodajnem postopku.

Sklep prejmejo:

- Državni zbor Republike Slovenije
- Ministrstvo za finance
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo

2. Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem ali skrajšanem postopku v državnem zboru z obrazložitvijo razlogov:

/

3.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:

- Gorazd Renčelj, državni sekretar
- Urška Cvelbar, generalna direktorica Direktorata za finančni sistem
- Aleš Butala, vodja Sektorja za finančni sistem
- Janja Jereb, vodja Oddelka za bančništvo, zavarovalništvo in plačilni promet
- Brigita Gašperin, podsekretarka

3.b Zunanji strokovnjaki, ki so sodelovali pri pripravi dela ali celotnega gradiva:

/

4. Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu državnega zbora:

- mag. Mateja Vraničar Erman, ministrica
- Gorazd Renčelj, državni sekretar
- mag. Miranda Groff Ferjančič, državna sekretarka
- mag. Saša Jazbec, državna sekretarka
- Tilen Božič, državni sekretar
- Urška Cvelbar, generalna direktorica Direktorata za finančni sistem
- Aleš Butala, vodja Sektorja za finančni sistem
- Janja Jereb, vodja Oddelka za bančništvo, zavarovalništvo in plačilni promet
- Brigita Gašperin, podsekretarka

5. Kratak povzetek gradiva:

S predlagano dopolnitvijo Zakona o Banki Slovenije bo omogočena revizija Banke Slovenije z strani Računskega sodišča, ob spoštovanju načela neodvisnosti Banke Slovenije, ki ji mora biti zagotovljena v skladu s Pogodbo o delovanju Evropske unije in Statuta Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (v nadaljnjem besedilu: Statut ESCB in ECB).

V predlogu zakona je tako določen obseg revizije, ki ga lahko izvaja Računsko sodišče. Glede na to, da je revidiranje računovodskih izkazov urejeno v skladu z zahtevami Statuta ESCB in ECB v 52. členu ZBS-1 ter da je po Ustavi Republike Slovenije, Statutu ESCB in ECB in ZBS-1 prepovedano vplivanje na centralno banko pri opravljanju njenih nalog, predlog zakona določa pristojnost Računskega sodišča, da revidira pravilnost in smotrnost poslovanja Banke Slovenije. V nadaljevanju pa predlog zakona določa področja, ki so izvzeta iz revidiranja Računskega sodišča. Računsko sodišče ne bo smelo revidirati dejanj, ki predstavljajo določanje in izvajanje denarne politike, ki so jih določili organi odločanja ECB, revizija ne bo smela zajemati uporabe in razlage prava in praks nadzora, ki jih izvaja Banka Slovenije na podlagi tega zakona ali drugih predpisov, ter v okviru enotnega mehanizma nadzora, prav tako revizija ne bo smela posegati v in ne vključevati pristojnosti in dejanj Banke Slovenije, ki jih izvršuje kot sestavni del Evropskega sistema centralnih bank ali Evrosistema, ali kot članica Evropskega sistema finančnega nadzora, pri dejavnostih Evropskega bančnega organa, Evropskega odbora za sistemska tveganja in Enotnega mehanizma za reševanje. Poleg tega predlog zakona določa, da Računsko sodišče niti posredno ne revidira ECB, drugih članic Evropskega sistema centralnih bank ali Evrosistema.

Računsko sodišče pa bo lahko presojalo smotrnost in pravilnost poslovanja Banke Slovenije in izrečene nadzorniške ukrepe, za katere je pristojna v skladu z zakoni. Računsko sodišče bo lahko presojalo pravilnost in smotrnost tistih nadzorniških odločitev Banke Slovenije, ki so vodile v porabo javnih sredstev. Prehodna določba Računskemu sodišču omogoča, da revizijo opravi za nazaj, in sicer za obdobje preteklih 10 let.

6. Presoja posledic za:

a)	javnofinančna sredstva nad 40.000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	NE
b)	uskklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	NE
c)	administrativne posledice	NE
č)	gospodarstvo, zlasti mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	NE
d)	okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki	NE
e)	socialno področje	NE
f)	dokumente razvojnega načrtovanja: – nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja – razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna – razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij	NE

7.a Predstavitev ocene finančnih posledic nad 40.000 EUR:

(Samo če izberete DA pod točko 6.a.)

I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu				
	Tekoče leto (t)	t + 1	t + 2	t + 3
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) prihodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) prihodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) odhodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) odhodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (–) obveznosti za druga javnofinančna sredstva				
II. Finančne posledice za državni proračun				
II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
SKUPAJ				
II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra in naziv ukrepa, projekta	Šifra in naziv proračunske postavke	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t + 1
SKUPAJ				
II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:				
Novi prihodki	Znesek za tekoče leto (t)		Znesek za t + 1	
SKUPAJ				
OBRAZLOŽITEV:				
I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu				
V zvezi s predlaganim vladnim gradivom se navedejo predvidene spremembe (povečanje, zmanjšanje):				
– prihodkov državnega proračuna in občinskih proračunov,				
– odhodkov državnega proračuna, ki niso načrtovani na ukrepih oziroma projektih sprejetih proračunov,				

- obveznosti za druga javnofinančna sredstva (drugi viri), ki niso načrtovana na ukrepih oziroma projektih sprejetih proračunov.

II. Finančne posledice za državni proračun

Prikazane morajo biti finančne posledice za državni proračun, ki so na proračunskih postavkah načrtovane v dinamiki projektov oziroma ukrepov:

II.a Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:

Navedejo se proračunski uporabnik, ki financira projekt oziroma ukrep; projekt oziroma ukrep, s katerim se bodo dosegli cilji vladnega gradiva, in proračunske postavke (kot proračunski vir financiranja), na katerih so v celoti ali delno zagotovljene pravice porabe (v tem primeru je nujna povezava s točko II.b). Pri uvrstitvi novega projekta oziroma ukrepa v načrt razvojnih programov se navedejo:

- proračunski uporabnik, ki bo financiral novi projekt oziroma ukrep,
- projekt oziroma ukrep, s katerim se bodo dosegli cilji vladnega gradiva, in
- proračunske postavke.

Za zagotovitev pravic porabe na proračunskih postavkah, s katerih se bo financiral novi projekt oziroma ukrep, je treba izpolniti tudi točko II.b, saj je za novi projekt oziroma ukrep mogoče zagotoviti pravice porabe le s prerazporeditvijo s proračunskih postavk, s katerih se financirajo že sprejeti oziroma veljavni projekti in ukrepi.

II.b Manjkajoče pravice porabe bodo zagotovljene s prerazporeditvijo:

Navedejo se proračunski uporabniki, sprejeti (veljavni) ukrepi oziroma projekti, ki jih proračunski uporabnik izvaja, in proračunske postavke tega proračunskega uporabnika, ki so v dinamiki teh projektov oziroma ukrepov ter s katerih se bodo s prerazporeditvijo zagotovile pravice porabe za dodatne aktivnosti pri obstoječih projektih oziroma ukrepih ali novih projektih oziroma ukrepih, navedenih v točki II.a.

II.c Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov in povečanih odhodkov proračuna:

Če se povečani odhodki (pravice porabe) ne bodo zagotovili tako, kot je določeno v točkah II.a in II.b, je povečanje odhodkov in izdatkov proračuna mogoče na podlagi zakona, ki ureja izvrševanje državnega proračuna (npr. priliv namenskih sredstev EU). Ukrepanje ob zmanjšanju prihodkov in prejemkov proračuna je določeno z zakonom, ki ureja javne finance, in zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna.

7.b Predstavitev ocene finančnih posledic pod 40.000 EUR:

(Samo če izberete NE pod točko 6.a.)

Kratka obrazložitev

Gradivo nima finančnih posledic.

8. Predstavitev sodelovanja z združenji občin:

Vsebina predloženega gradiva (predpisa) vpliva na:

- pristojnosti občin,
- delovanje občin,
- financiranje občin.

NE

Gradivo (predpis) je bilo poslano v mnenje:

- Skupnosti občin Slovenije SOS: NE
- Združenju občin Slovenije ZOS: NE
- Združenju mestnih občin Slovenije ZMOS: NE

Predlogi in pripombe združenj so bili upoštevani:

- v celoti,
- večinoma,
- delno,

<p>– niso bili upoštevani.</p> <p>Bistveni predlogi in pripombe, ki niso bili upoštevani.</p>	
9. Predstavitev sodelovanja javnosti:	
Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja:	DA
(Če je odgovor NE, navedite, zakaj ni bilo objavljeno.)	
(Če je odgovor DA, navedite: Datum objave: 22. 3. 2016	
<p>Predlog zakona je bil poslan v mnenje Informacijskemu pooblaščenču in Komisiji za preprečevanje korupcije, ki na predlog zakona nista podala pripomb. Predlog zakona je bil poslan tudi v mnenje Računskemu sodišču in Banki Slovenije.</p>	
10. Pri pripravi gradiva so bile upoštevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti:	DA
11. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade:	NE
<p>mag. Mateja Vraničar Erman ministrica</p>	

Priloga:

- Predlog Zakona o dopolnitvi Zakona o Banki Slovenije
- mnenje Službe vlade za zakonodajo
- mnenje ECB z dne 18.4. in 13.12.2016

ZAKON O DOPOLNITVI ZAKONA O BANKI SLOVENIJE**I. UVOD****1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA**

Banka Slovenije je kot centralna banka Republike Slovenije opredeljena v 152. členu Ustave Republike Slovenije. Po ustavi je pri svojem delovanju samostojna in odgovarja neposredno Državnemu zboru Republike Slovenije. Njena ureditev in pristojnosti so podrobneje opredeljene in določene z Zakonom o Banki Slovenije (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo in 59/11, v nadaljnjem besedilu: ZBS-1), ki je bil pripravljen v skladu z načeli in določbami Pogodbe o delovanju Evropske unije in Statuta Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (v nadaljnjem besedilu: Statut ESCS in ECB). Banka Slovenije je glede na določbe ZBS-1 pravna oseba javnega prava, ki samostojno razpolaga z lastnim premoženjem.

V skladu s Statutom ESCB in ECB mora biti Banki Slovenije zagotovljena funkcionalna, institucionalna, finančna in osebna neodvisnost. Glede na to ZBS-1 določa, da so Banka Slovenije in člani njenih organov odločanja neodvisni ter jih pri opravljanju nalog po zakonu ne zavezujejo sklepi, stališča in navodila državnih ali katerih koli organov niti se ne smejo nanje obračati po navodila ali usmeritve.

Banka Slovenije o svojem delu najmanj polletno poroča Državnemu zboru Republike Slovenije in organom odločanja Evropskega sistema centralnih bank v obsegu, kot to določa Statut ESCB in ECB. S predlaganim zakonom pa bo omogočena revizija Banke Slovenije, ki jo bo opravljalo Računsko sodišče Republike Slovenije v skladu z načelom neodvisnosti Banke Slovenije, predpisanim v Pogodbi o delovanju Evropske unije in Statutu ESCB in ECB. Računsko sodišče je v Republiki Sloveniji pristojno za kontrolo državnih računov, državnega proračuna in celotne javne porabe. Ne glede na to, da se s predlogom zakona omogoča revizija Računskega sodišča, je Banka Slovenije na podlagi 52. člena ZBS-1 že zdaj revidirana, saj jo mora skladno s 27. členom Statuta ESCB in ECB revidirati neodvisni zunanji revizor, ki ga potrdi Svet Evropske unije.

Glede možnosti revizije s strani Računskega sodišča je v mnenju, ki ga je ECB dala o predlogu poslanske novele Zakona o Banki Slovenije v letih 2014 (CON/2014/25)¹ in 2015 (CON/2015/8)² ter ga je ponovila tudi v svojem zadnjem mnenju o poslanski noveli konec leta 2015 (CON/2015/57)³, omenjena možnost, da bi bila Banka Slovenije lahko predmet revizije nacionalnega revizijskega organa. Evropska centralna banka namreč pravi:

»Kadar je delovanje nacionalne centralne banke predmet nadzora državnega revizijskega urada ali podobnega organa, ki je pristojen za nadzor uporabe javnih finančnih sredstev, bi morala veljati naslednja varovala neodvisnosti centralnih bank: (a) obseg tega nadzora mora biti jasno

¹ Dostopno na spletnem naslovu: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/sl_con_2015_8_f_sign.pdf, dne 16. 1. 2017.

² Dostopno na spletnem naslovu: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/sl_con_2014_25_f_sign.pdf, dne 16. 1. 2017.

³ Dostopno na spletnem naslovu: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/sl_con_2015_57_f_sign.pdf, dne 16. 1. 2017.

opredeljen v pravnem okviru; (b) ne sme se posegati v dejavnost neodvisnih zunanjih revizorjev nacionalnih centralnih bank; (c) v skladu z načelom institucionalne neodvisnosti, ki ga vsebujeta člen 130 Pogodbe o delovanju Evropske unije in člen 7 Statuta ESCB in ECB, takšna revizija: (i) mora biti skladna s prepovedjo dajanja navodil nacionalni centralni banki in njenim organom odločanja, (ii) ne sme posegati v naloge nacionalne centralne banke, ki so povezane z ESCB, in (iii) mora biti opravljena na nepolitični, neodvisni in izključno strokovni osnovi.«.

Računovodske izkaze Evropske centralne banke in nacionalnih centralnih bank na podlagi 27. člena Statuta ESCB in ECB revidira neodvisni mednarodni revizor, ki je izbran v skladu s Statutom ESCB in ECB. Poleg tega lahko Evropsko centralno banko na podlagi člena 27.2 Statuta ESCB in ECB revidira tudi Računsko sodišče Evropske unije, vendar lahko preverja samo učinkovitost upravljanja Evropske centralne banke.

Računsko sodišče Evropske unije je večkrat izvedlo revizijo Evropske centralne banke, zadnja revizija pa je bila izvedena v letu 2016, ko je pregledalo vzpostavitev in delovanje enotnega mehanizma nadzora. Računsko sodišče Evropske unije je za finančno leto 2010 pregledalo upravljanje s tveganji v Evropski centralni banki, za finančni leti 2008 in 2009 pa operativno učinkovitost upravljanja Evropske centralne banke. Računsko sodišče Evropske unije na podlagi opravljene revizije pripravi kratko poročilo in ga javno objavi. Poročilo zajema navedbo obsega pregleda, ugotovitve revizije ter zaključke in priporočila, zraven pa so priložena pojasnila Evropske centralne banke v zvezi z ugotovitvami in priporočili Računskega sodišča Evropske unije.

S predlaganimi spremembami ZBS-1 bodo predpisana pravila revidiranja Banke Slovenije, ki ga bo opravljalo Računsko sodišče na način, da bo zagotovljeno spoštovanje neodvisnega statusa Banke Slovenije, ki ga nacionalnim centralnim bankam predpisujejo Pogodba o ustanovitvi EU, Statut ESCB in ECB ter Ustava Republike Slovenije, hkrati pa se bo Računskemu sodišču omogočil nadzor nad poslovanjem Banke Slovenije.

Glede na to, da Banko Slovenije skladno z 52. členom ZBS-1 že revidira neodvisni zunanji revizor, ki ga na podlagi Statuta ESCB in ECB potrdi Svet Evropske unije, se s predlaganim zakonom tako omogoča še dodatna revizija Banke Slovenije, ki jo bo opravljalo Računsko sodišče.

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1 Cilji

Glavni namen predloga zakona je določiti jasna pravila za revidiranje Banke Slovenije, ki ga bo opravljalo Računsko sodišče. Veljavni Zakon o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12) ter ZBS-1 ne predpisujeta pravil, ki morajo biti pri tovrstni reviziji upoštevana, da ne bo kršeno načelo neodvisnosti Banke Slovenije. Kot že predhodno navedeno, je Evropska centralna banka v svojih mnenjih poudarila, da morajo biti pri revidiranju nacionalnih centralnih bank, ki ga opravlja nacionalni revizijski organ, upoštevana številna varovala, ki zagotavljajo spoštovanje načela neodvisnosti centralnih bank, in ki so vključena v predlog zakon.

2.2 Načela

Načelo zakonitosti

Načelo zakonitosti pomeni, da bodo s predlogom zakona določeni jasna pravila in obseg revidiranja Banke Slovenije, ki ga bo opravljalo Računsko sodišče, saj veljavni predpisi ne zagotavljajo revizije, ki bi bila združljiva z načelom neodvisnosti Banke Slovenije, po katerem ji mora biti neodvisnost zagotovljena skladno s Pogodbo o delovanju Evropske unije, Statutom

ESCB in ECB ter veljavnim ZBS-1.

Načelo neodvisnosti

S predlogom zakona bo določeno, katera pravila in postopki, ki veljajo za revidiranje Računskega sodišča pri reviziji državnega proračuna in celotne javne porabe v Republiki Sloveniji, veljajo tudi za revidiranje Banke Slovenije, ker zagotavljajo spoštovanje načela njene neodvisnosti. To pomeni, da se za revidiranje Banke Slovenije ne bodo v celoti uporabljala pravila, ki jih za revidiranje Računskega sodišča predpisuje Zakon o računskem sodišču.

Načelo revidiranja

Načelo revidiranja se uresničuje z zagotovitvijo jasne pravne podlage za revidiranje Banke Slovenije, ki ga bo opravljalo Računsko sodišče, kot najvišji revizijski organ, pristojen za revidiranje celotne javne porabe v Republiki Sloveniji.

2.3 Poglavitne rešitve

Predlog zakona opredeljuje pogoje za revizijo Banke Slovenije, ki jo bo opravljalo Računsko sodišče Republike Slovenije. Veljavni Zakon o računskem sodišču in ZBS-1, pri morebitni izvedbi revizije Računskega sodišča nad poslovanjem Banke Slovenije, ne zagotavljata spoštovanje načel, ki jih v zvezi z neodvisnostjo centralnih bank predpisuje Statut ESCB in ECB.

V predlogu zakona je tako določen obseg revizije, ki ga lahko izvaja Računsko sodišče. Glede na to, da je revidiranje računovodskih izkazov urejeno v skladu z zahtevami Statuta ESCB in ECB v 52. členu ZBS-1 ter da je po Ustavi Republike Slovenije, Statutu ESCB in ECB in ZBS-1 prepovedano vplivanje na centralno banko pri opravljanju njenih nalog, predlog zakona določa pristojnost Računskega sodišča, da revidira pravilnost in smotrnost poslovanja Banke Slovenije. V nadaljevanju pa predlog zakona določa področja, ki so izvzeta iz revidiranja Računskega sodišča. Računsko sodišče ne bo smelo revidirati dejanj, ki predstavljajo določanje in izvajanje denarne politike, ki so jih določili organi odločanja ECB, revizija ne bo smela zajemati uporabe in razlage prava in praks nadzora, ki jih izvaja Banka Slovenije na podlagi tega zakona ali drugih predpisov, ter v okviru enotnega mehanizma nadzora, prav tako revizija ne bo smela posegati v in ne vključevati pristojnosti in dejanj Banke Slovenije, ki jih izvršuje kot sestavni del Evropskega sistema centralnih bank ali Evrosistema, ali kot članica Evropskega sistema finančnega nadzora, pri dejavnostih Evropskega bančnega organa, Evropskega odbora za sistemska tveganja in Enotnega mehanizma za reševanje. Poleg tega predlog zakona določa, da Računsko sodišče niti posredno ne revidira ECB, drugih članic Evropskega sistema centralnih bank ali Evrosistema.

Računsko sodišče pa bo lahko presojalo smotrnost in pravilnost poslovanja Banke Slovenije in izrečene nadzorniške ukrepe, za katere je pristojna v skladu z zakoni. Računsko sodišče bo lahko presojalo pravilnost in smotrnost tistih nadzorniških odločitev Banke Slovenije, ki so vodile v porabo javnih sredstev. Prehodna določba Računskemu sodišču omogoča, da revizijo opravi za nazaj, in sicer za obdobje preteklih 10 let.

Zaradi neodvisnosti Banke Slovenije lahko Računsko sodišče Banki Slovenije v zvezi z njenim poslovanjem poda le priporočila in ne navodil, Banka Slovenije pa jih ni zavezana upoštevati. Zato ni predvideno, da Banka Slovenije poda odzivno poročilo, vendar pa mora Banka Slovenije neupoštevanje priporočil Računskega sodišča obrazložiti in s tem seznaniti Računsko sodišče, to obrazložitev pa mora Banka Slovenije objaviti v letnem poročilu, ki ga posreduje tudi Državnemu zboru.

V skladu z zagotavljanjem osebne neodvisnosti članov organov upravljanja Banke Slovenije, je

v predlogu zakona predpisano, da Računsko sodišče ni pristojno za predlaganje razrešitve članov Sveta Banke Slovenije, saj Statut ESCB in ECB opredeljuje razloge za predčasno razrešitev članov organov upravljanja nacionalnih centralnih bank, ki jih države članice ne smejo širiti. Glede na to, da Statut ESCB in ECB predpisuje, da nacionalne centralne banke revidira neodvisni zunanji revizor, ki ga potrdi Svet Evropske unije, je v predlogu zakona določeno, da Računsko sodišče pri revidiranju Banke Slovenije ne sme posegati v pristojnosti neodvisnih zunanjih revizorjev Banke Slovenije.

3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA

Predlog zakona ne bo imel finančnih posledic za državni proračun in druga javnofinančna sredstva.

4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET

/

5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

Glavni namen predloga zakona je omogočiti revidiranje Banke Slovenije, ki ga bo opravljalo Računsko sodišče Republike Slovenije, tako, da ne bo kršeno načelo neodvisnosti Banke Slovenije, kot ga predpisujeta Pogodba o delovanju Evropske unije in Statut ESCB in ECB. Glede na to je predlog zakona usklajen z evropskim pravnim redom.

V zvezi s predlogom zakona je svoje mnenje podala tudi Evropska centralna banka (CON/2016/24)⁴, ki je predlagala dodatno dopolnitev glede zaupnih podatkov, ki jih od Banke Slovenije lahko pridobi Računsko sodišče. V zvezi s tem predlaga, da se poleg sklicevanja na 37. člen Statuta ESCB in ECB ter pravila ESCB doda tudi sklicevanje na veljavne predpise Evropske unije, vključno s tistimi, ki urejajo izmenjavo statističnih in nadzorniških informacij. Glede na to, da je prišlo v postopku usklajevanja predloga zakona do vsebinskih sprememb v predlogu zakona, je Ministrstvo za finance predlog zakona ponovno poslalo v mnenje Evropski centralni banki. Evropska centralna banka v svojem drugem mnenju (CON/2016/59)⁵ zapisala, da je potrebno v predlogu zakona bolj jasno navesti, da izvzetje revidiranja obsega tudi pristojnosti, ki jih ima Banka Slovenije kot del Evropskega sistema centralnih bank ali Evrosistema, in ne samo v zvezi z revidiranjem nadzorniških nalog. Prav tako je predlagala, da se predlog zakona oblikuje jasneje, tako da bo izrecno pojasnjevalo, da revidiranje ne obsega posrednega revidiranja ECB, drugih članic ESCB ali Evrosistema. Mnenji Evropske centralne banke sta bili v besedilu predloga zakona v celoti upoštevani.

V nadaljevanju povzemamo ureditev v nekaterih državah članicah Evropske unije.

Litva

Delovanje centralne banke Litve je urejeno v Zakonu o Banki Litve (*Law on the Bank of Lithuania*), ki je bil sprejet 1. decembra 1994 in zadnjič spremenjen 18. decembra 2014. Revidiranje letnih računovodskih izkazov centralne banke Litve skladno z zakonom izvedejo

⁴ Dostopno na spletnem naslovu: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/sl_con_2016_24_f_sign.pdf, dne 16.1.2017.

⁵ Dostopno na spletnem naslovu: http://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/si_con_2016_59_si_f_signed.pdf, dne 16.1.2017.

neodvisni zunanji revizorji, ki jih izbere Banka Litve in potrdi Svet Evropske unije na priporočilo Evropske centralne banke.

Italija

V Italiji delovanje centralne banke in njene naloge urejajo različni predpisi. Revidiranje zaključnih računov Banke Italija opravljajo neodvisni zunanji revizorji skladno s 27. členom Statuta ESCB in ECB. Revizorji so pooblaščen za pregled vseh poslovnih knjig in računov banke ter za pridobitev vseh informacij o njenih poslih. Banka Italija mora zaključne račune pripraviti v skladu z računovodskimi načeli in standardi, ki so v glavnem določeni v posebnih pravilih. Revizorji so odgovorni za strokovno mnenje, ki ga izrazijo.

Banko Italije pregleduje tudi Odbor revizorjev, ki lahko pregleda upravljanje banke ter skladnost z zakonom, statutom in splošnimi predpisi. Sestavljen je iz petih članov, vključno s predsednikom in nadomestnima članoma. Člane odbora revizorjev imenuje skupščina delničarjev za dobo treh let in so lahko ponovno izvoljeni največ trikrat. Odbor opravlja računovodske preglede brez poseganja v dejavnosti zunanjih revizorjev, preuči zaključne račune in predloži poročilo o tem na skupščini ter izraža svoje mnenje o razdelitvi letne dividende.

Avstrija

V Avstriji je delovanje centralne banke (*Oesterreichische Nationalbank*) urejeno v *National Bank Act* iz leta 1998. Organa upravljanja v Avstrijski centralni banki sta Generalna skupščina, ki ga sestavljajo predsednik, podpredsednik in 12 drugih članov in Izvršni odbor, ki ga sestavljajo guverner, viceguverner in dva druga člana. Generalna skupščina svetuje Izvršnemu odboru pri opravljanju nalog banke in v zvezi z monetarno politiko. Izvršni odbor pa je pristojen za tekoče vodenje in opravljanje nalog banke.

Generalna skupščina ob spoštovanju 27. člena Statuta ESCB in ECB imenuje zunanjega revizorja in nadomestnega zunanjega revizorja vsako leto. Zunanji revizor revidira zaključne račune centralne banke in pripravi pisno poročilo o ugotovitvah revizije. Zunanji revizor lahko pridobi vse informacije, ki jih zahteva za izvedbo svoje naloge in ima pravico pregledati knjige banke. Zunanji revizor je dolžan izvesti revizijo vestno in nepristransko ter ob spoštovanju zaupnosti. Avstrijsko centralno banko lahko revidira tudi avstrijsko Računsko sodišče v skladu z evropskimi pravili.

6. PRESOJA POSLEDIC, KI JIH BO IMEL SPREJEM ZAKONA

6.1 Presoja administrativnih posledic

a) v postopkih oziroma poslovanju javne uprave ali pravosodnih organov:

Predlog zakona ne bo imel posledic v postopkih oziroma poslovanju javne uprave ali pravosodnih organov.

b) pri obveznostih strank do javne uprave ali pravosodnih organov:

Predlog zakona ne določa dodatnih administrativnih obveznosti strank do javne uprave ali pravosodnih organov.

6.2 Presoja posledic za okolje, vključno s prostorskimi in varstvenimi vidiki, in sicer za:

Predlog zakona ne bo imel posledic za okolje.

6.3 Presoja posledic za gospodarstvo, in sicer za podjetja in potrošnike:

Predlog zakona ne bo imel posledic za gospodarstvo.

6.4 Presoja posledic za socialno področje, in sicer za:

Predlog zakona ne bo imel posledic na socialnem področju.

6.5 Presoja posledic za dokumente razvojnega načrtovanja, in sicer za:

Predlog zakona ne bo imel posledic za dokumente razvojnega načrtovanja.

6.6 Presoja posledic za druga področja

Predlog zakona ne bo imel posledic za druga področja.

6.7 Izvajanje sprejetega predpisa

Sprejet zakon bo objavljen na spletni strani Ministrstva za finance.

Zakon bosta izvajala Banka Slovenije in Računsko sodišče.

6.8 Druge pomembne okoliščine v zvezi z vprašanji, ki jih ureja predlog zakona

V zvezi z vprašanji, ki jih ureja predlog zakona, ni drugih pomembnih okoliščin.

7. Prikaz sodelovanja javnosti pri pripravi predloga zakona:

Javnost je pri pripravi predloga zakona sodelovala v okviru javne obravnave predloga zakona, ki je bila izvedena z njegovo objavo na spletni strani Ministrstva za finance od 22. marca do 21. aprila 2016. Zainteresirana javnost je stališča, mnenja, predloge in pripombe lahko poslala do 21. aprila 2016 na elektronski naslov pg.mf@gov.si oziroma po pošti na naslov: Ministrstvo za finance, Župančičeva 3, 1001 Ljubljana.

Ministrstvo za finance v okviru javne obravnave ni prejelo pripomb na besedilo predloga zakona.

8. Navedba, kateri predstavniki predlagatelja bodo sodelovali pri delu državnega zbora in delovnih teles:

- mag. Mateja Vraničar Erman, ministrica
- Gorazd Renčelj, državni sekretar
- mag. Miranda Groff Ferjančič, državna sekretarka
- mag. Saša Jazbec, državna sekretarka
- Tilen Božič, državni sekretar,
- Urška Cvelbar, generalna direktorica Direktorata za finančni sistem
- Aleš Butala, vodja Sektorja za finančni sistem
- Janja Jereb, vodja Oddelka za bančništvo, zavarovalništvo in plačilni promet
- Brigita Gašperin, podsekretarka.

II. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o Banki Slovenije (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo in 59/11) se za 52. členom doda nov 52.a člen, ki se glasi:

»52.a člen (revizija Računskega sodišča)

(1) Računsko sodišče revidira pravilnost in smotrnost poslovanja Banke Slovenije v skladu z zakonom, ki ureja računsko sodišče.

(2) V okviru revidiranja pravilnosti in smotrnosti poslovanja Banke Slovenije računsko sodišče:

- ne revidira dejanj, ki predstavljajo določanje in izvajanje denarne politike, v skladu s pravili, ki so jih določili organi odločanja Evropske centralne banke,
- ne zajema uporabe in razlage prava in praks nadzora, ki jih izvaja Banka Slovenije na podlagi tega zakona ali drugih predpisov, ter v okviru enotnega mehanizma nadzora, na podlagi Uredbe Sveta (EU) št. 1024/2013 z dne 15. oktobra 2013 o prenosu posebnih nalog, ki se nanašajo na politike bonitetnega nadzora kreditnih institucij, na Evropsko centralno banko (UL L 287, 29.10.2013, str. 63). Ne glede na prejšnji stavek računsko sodišče lahko presoja pravilnost in smotrnost tistih odločitev Banke Slovenije, ki so vodile v porabo javnih sredstev,
- ne posega v in ne vključuje pristojnosti in dejanj Banke Slovenije, ki jih Banka Slovenije izvršuje kot sestavni del Evropskega sistema centralnih bank ali Evrosistema, ali kot članica Evropskega sistema finančnega nadzora, pri dejavnostih Evropskega bančnega organa, Evropskega odbora za sistemska tveganja in Enotnega mehanizma za reševanje,
- niti posredno ne revidira Evropske centralne banke, drugih članic Evropskega sistema centralnih bank ali Evrosistema.

(3) Ne glede na določbe zakona, ki ureja računsko sodišče, Banka Slovenije ni zavezana predložiti računskemu sodišču poročila o odpravljanju razkritih nepravilnosti in nesmotnosti, mora pa obrazložiti vsak odstop od priporočil, ki jih v revizijskem poročilu predlaga računsko sodišče. Banka Slovenije pošlje obrazložitev iz prejšnjega stavka računskemu sodišču in jo objavi v svojem letnem poročilu.

(4) Zaupne podatke iz 37. člena Statuta ESCB in ECB pridobi računsko sodišče v skladu s pravili, ki urejajo delovanje Evropskega sistema centralnih bank. Druge zaupne podatke, vključno s statističnimi podatki in podatki nadzora, katerih izmenjavo urejajo pravila Evropske unije, pridobi računsko sodišče v skladu s temi pravili.

(5) Ne glede na določbe zakona, ki ureja računsko sodišče, računsko sodišče nima pristojnosti predlagati razrešitve članov Sveta Banke Slovenije.

(6) Računsko sodišče pri izvrševanju svoje revizijske pristojnosti ne sme posegati v dejavnosti neodvisnih zunanjih revizorjev, ki so izbrani skladno z 52. členom tega zakona.

(7) Revizorji oziroma revizorke in funkcionarji oziroma funkcionarke računskega sodišča ter druge osebe, ki so z računskim sodiščem v kakršnem koli pravnem razmerju, morajo kot zaupne varovati vse podatke, ki so zaupni po zakonu, ki ureja bančništvo, za katere so izvedeli pri opravljanju revizije Banke Slovenije. Če se od računskega sodišča zahteva informacija po zakonu, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, lahko računsko sodišče informacije

razkrije pod pogoji za razkritje informacij, ki veljajo za Banko Slovenije.«.

PREHODNA IN KONČNA DOLOČBA

2. člen

Računsko sodišče lahko na podlagi 52. a člena zakona revidira pravilnost in smotrnost poslovanja Banke Slovenije tudi za obdobje zadnjih 10 let od uveljavitve tega zakona.

3. člen

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

OBRAZLOŽITEV ČLENOV

K 1. členu

Predlagani člen jasno opredeljuje pogoje za revizijo Banke Slovenije, ki jo opravlja Računsko sodišče Republike Slovenije. V Zakonu o računskem sodišču (Uradni list RS, št. 11/01 in 109/12) ni zagotovljeno spoštovanje načel, ki jih v zvezi z neodvisnostjo centralnih bank predpisuje Statut Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke (v nadaljnjem besedilu: Statut ESCB in ECB). V skladu z zahtevami pravnega okvirja Evrosistema mora biti obseg nadzora Računskega sodišča jasno opredeljen v pravnem okviru, ne sme posegati v dejavnost neodvisnih zunanjih revizorjev in dodatno, v skladu z načelom institucionalne neodvisnosti, mora biti skladen s prepovedjo dajanja navodil nacionalnim centralnim bankam in njenim organom odločanja in ne sme posegati v naloge nacionalnih centralnih bank, ki so povezane z Evropskim sistemom centralnih bank. Državna revizija bi morala biti opravljena na nepolitični, neodvisni in izključno strokovni osnovi. Neodvisnost Banke Slovenije zahteva tudi 152. člen Ustave RS. Neodvisnost centralne banke Evropskega sistema centralnih bank po Statutu ESCB in ECB v svojih mnenjih izpostavlja tudi ECB ob preteklih poizkusih ureditve nadzora Računskega sodišča nad Banko Slovenije.

Te zahteve je bilo torej potrebno upoštevati tudi pri ureditvi pristojnosti Računskega sodišča. Skladno s tem predlagane spremembe Zakona o Banki Slovenije (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo in 59/11, v nadaljnjem besedilu: ZBS-1) zagotavljajo pravila revidiranja Banke Slovenije, ki ga opravlja Računsko sodišče tako, da bo zagotovljeno spoštovanje neodvisnega statusa Banke Slovenije, ki ga nacionalnim centralnim bankam predpisujejo Pogodba o ustanovitvi EU, Statut ESCB in ECB ter Ustava RS, hkrati pa se bo Računskemu sodišču omogočil nadzor nad poslovanjem Banke Slovenije.

Predlog člena tako vključuje opredelitev obsega revizije, ki ga lahko izvaja Računsko sodišče. Glede na to, da je revidiranje računovodskih izkazov urejeno v skladu z zahtevami Statuta ESCB in ECB v 52. členu ZBS-1 ter da je po Ustavi RS, Statutu ESCB in ECB in ZBS-1 prepovedano vplivanje na centralno banko pri opravljanju njenih nalog, predlog člena določa pristojnost Računskega sodišča revidiranja pravilnosti in smotrnosti poslovanja Banke Slovenije (tretji odstavek 20. člena Zakona o računskem sodišču). V nadaljevanju so določena področja, ki so izvzeta iz revidiranja Računskega sodišča, skladno z evropskimi predpisi. Računsko sodišče tako ne bo smelo revidirati dejanj, ki predstavljajo določanje in izvajanje denarne politike, ki so jih določili organi odločanja ECB, revizija ne bo smela zajemati uporabe in razlage prava in praks nadzora, ki jih izvaja Banka Slovenije na podlagi tega zakona ali drugih predpisov, ter v okviru enotnega mehanizma nadzora, prav tako revizija ne bo smela posegati v in ne vključevati pristojnosti in dejanj Banke Slovenije, ki jih izvršuje kot sestavni del Evropskega sistema centralnih bank ali Evrosistema, ali kot članica Evropskega sistema finančnega nadzora, pri dejavnostih Evropskega bančnega organa, Evropskega odbora za sistemska tveganja in Enotnega mehanizma za reševanje. Poleg tega predlog zakona določa, da Računsko sodišče niti posredno ne revidira ECB, drugih članic Evropskega sistema centralnih bank ali Evrosistema.

Računsko sodišče pa bo lahko presojalo smotrnost in pravilnost poslovanja Banke Slovenije in izrečene nadzorniške ukrepe, za katere je pristojna v skladu z zakoni. Računsko sodišče bo lahko presojalo pravilnost in smotrnost tistih nadzorniških odločitev Banke Slovenije, ki so vodile v porabo javnih sredstev. Pojem javnih sredstev poleg javnofinančnih prejemkov in izdatkov zajema tudi vse prejemke in izdatke uporabnikov proračunov ter premoženje blagajn javnega financiranja in uporabnikov proračunov. Na ta način bo zagotovljen ustrezen nadzor nad odločitvami Banke Slovenije, ki imajo za posledico uporabo javnih sredstev. Prehodna določba

računskemu sodišču omogoča, da revizijo opravi tudi za nazaj (za obdobje preteklih 10 let), kar zajame tudi sanacijo bank, ki je bila izvedena konec leta 2013 in deloma v letu 2014.

Zaradi neodvisnosti Banke Slovenije lahko Računsko sodišče Banki Slovenije v zvezi z njenim poslovanjem poda le priporočila in ne navodil ali zahtev, Banka Slovenije pa jih ni zavezana upoštevati. Zato ni predvideno, da Banka Slovenije poda odzivno poročilo, vendar pa mora Banka Slovenije neupoštevanje priporočil Računskega sodišča obrazložiti in s tem seznaniti Računsko sodišče, to obrazložitev pa mora Banka Slovenije objaviti tudi v letnem poročilu, ki ga posreduje tudi Državnemu zboru.

Glede možnosti Računskega sodišča, da presoja smotrnost in pravilnost tudi tistih odločitev Banke Slovenije, ki so vodile v porabo javnih sredstev, je potrebno pojasniti, da bo v tem primeru Računsko sodišče izvajalo presojo določenih odločitev Banke Slovenije za nazaj in da tudi glede te pristojnosti velja, da Banka Slovenije ne bo zavezana dajati Računskemu sodišču poročil o odpravljanju morebitnih razkritih nepravilnosti.

Zaradi zahtev Statuta ESCB in ECB pa Računsko sodišče tudi ne sme posegati v pristojnosti zunanjega revizorja Banke Slovenije. Banka Slovenije mora v skladu z nacionalno zakonodajo in zakonodajo EU tudi varovati zaupne podatke, ki jih pridobi, zato predlog člena posebej ureja varovanje zaupnosti podatkov Banke Slovenije, ki jih bo pridobilo Računsko sodišče.

K 2. členu

Prehodna določba daje podlago za revizijo Računskega sodišča glede odločitev Banke Slovenije, ki so bile podlaga za porabo javnih sredstev, tudi za obdobje preteklih 10 let.

K 3. členu

Predlagani člen določa začetek veljavnosti zakona.

IV. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO

/

V. PREDLOG, DA SE PREDLOG ZAKONA OBRAVNAVA PO NUJNEM OZIROMA SKRAJŠANEM POSTOPKU:

V skladu s 1. alinejo prvega odstavka 142. člena Poslovnika Državnega zbora, se predlaga obravnavati predloga zakona po skrajšanem postopku, saj gre za manj zahtevno dopolnitev Zakona o Banki Slovenije.

III. PRILOGE

/