

# HRVATSKI SUSTAV OSIGURANJA ŠTEDNIH ULOGA: TREBA LI GA MIJENJATI, I AKO TREBA, ŠTO PROMIJENITI I KADA?

Michael FAULEND

Hrvatska narodna banka, Zagreb

Evan KRAFT<sup>1</sup>

Hrvatska narodna banka, Zagreb

Prethodno priopćenje\*

UDK 336.72

JEL G21

## Sažetak

*U radu su izložena osnovna obilježja hrvatskog sustava osiguranja štednih uloga, koja se ujedno kritički preispituju te se naglašavaju njegove potencijalno slabe točke. U skladu s najboljim međunarodnim iskustvima i smjernicama Europske unije (EU) sugeriraju se načini poboljšanja postojećeg sustava. Posebno se upozorava na bitne promjene u samom dizajnu postojećeg sustava, koje će trebati učiniti slijedom usklađivanja s EU-om. Konačno, raspravlja se o najboljem trenutku za provedbu promjena, odnosno za poboljšanje sustava.*

*Ključne riječi: osiguranje štednih uloga, bankovni sustav, gospodarstvo u tranziciji*

## Uvod

Sustav osiguranja štednih uloga (sustav osiguranja) u Hrvatskoj zaživio je ne tako davne 1998. godine i već na samom početku svog rada susreo se s brojnim teškoćama. “Početnički” problemi nisu bili posljedica lošega ili neadekvatnog dizajna samog sustava osiguranja, već problema unutar bankovnog sustava koji su započeli praktički nakon samog početka rada sustava osiguranja, a trajali su gotovo dvije godine. U tom smislu najpreciznija je karakterizacija “početničkih” problema sustava osiguranja nesretan odabir trenutka za početak rada sustava osiguranja.

---

\* Prilježeno (*Received*): 13.1.2004.

Prilježeno (*Accepted*): 6.2.2004.

<sup>1</sup> Evan Kraft direktor je Direkcije za istraživanja Hrvatske narodne banke, a Michael Faulend savjetnik je u istoj direkciji. Izneseni stavovi autora njihovi su osobni stavovi i ne odražavaju nužno stavove HNB-a niti obvezuju spomenutu instituciju. Zahvaljujemo Tomislavu Galcu na vrlo korisnim komentarima i sugestijama. Za sve eventualne ostale pogreške isključivo su odgovorni autori.

Sustav osiguranja prevladao je “početničke” probleme zahvaljujući ponajviše potpori države i danas je on u fazi stjecanja kredibiliteta. Još se uvijek, doduše, u radu sustava osiguranja primjećuju posljedice turbulentnih vremena, no pomalo definitivno sazrijeva vrijeme za preispitivanje postojećeg sustava osiguranja (njegova dizajna), koje bi trebalo rezultirati njegovim poboljšanjem i usklađivanjem sa smjernicom EU-a o osiguranju štednih uloga.

U tom kontekstu glavni doprinos ovog rada trebao bi biti svojevrsni početak kritičkog preispitivanja postojećeg sustava osiguranja<sup>2</sup> na znanstvenoj osnovi. Stoga se u sljedećem dijelu rada uz teoretske spoznaje o osiguranju štednih uloga, koje nepobitno govore u prilog tom vidu osiguranja, iznose recentni empirijski nalazi o stvarnim učincima sustava osiguranja na financijski sustav. Zatim se u drugom dijelu upućuje na glavne odrednice (dizajn) postojećega hrvatskog sustava osiguranja. Time se otvara prostor za njegovo kritičko preispitivanje u sljedećem dijelu, u sklopu čega se naglašavaju potencijalno slabe točke te se sugeriraju načini poboljšanja, a s obzirom na najbolja međunarodna iskustva i smjernicu EU-a o osiguranju štednih uloga. U četvrtom dijelu posebno se naznačuju (dodatne) “točke” za koje će trebati modificirati naš sustav osiguranja, a kako bi on bio u potpunosti usklađen sa zakonodavstvom EU-a. Konačno, u zaključku se, uz rezimiranje glavnih promjena radi poboljšanja i usklađivanja, raspravlja o pitanju najboljeg trenutka za početak primjene tako modificiranog sustava osiguranja.

## **1. Utjecaj sustava osiguranja štednih uloga: teorija i međunarodna iskustva**

Postoji nekoliko argumenata koji govore u prilog sustavu osiguranja. Prvi, koji se može nazvati argumentom zaštite potrošača, zapravo govori da većina štediša ne posjeduje adekvatno znanje za procjenjivanje rizičnosti banaka. Banke su kompleksne i ne odviše transparentne organizacije koje laici jednostavno ne mogu potpuno razumjeti ni procijeniti. Međutim, kako se pretežit dio financijske imovine većine ljudi upravo nalazi u obliku štednih uloga, pogrešna procjena banke može, ako ne postoji sustav osiguranja, rezultirati financijskim krahom. Stoga sustav osiguranja znači društveno preuzimanje takvog rizika radi pružanja financijske sigurnosti štedišama.

Drugi argument, pokatkad zaboravljan, jest konkurentska jednakost. Napose su u SAD-u male banke tvrdile da velike banke imaju nepoštenu prednost zbog njihove veličine i prepoznatljivosti imena koje im je omogućivalo prikupljanje štednih uloga po nižim kamatnim stopama. Sustav osiguranja omogućio je malim bankama neutralizaciju tih prednosti. Taj argument posjeduje snažnu političku komponentu, osobito u svjetlu činjenice da su se male banke vidjele kao zaštitnici lokalnih interesa i preventiva nezdrave koncentracije bogatstva i moći u velikim bankama (Calomiris i White, 2000). Istodobno, ekonomska podloga tog argumenta upitna je. Ako velike banke posjeduju ekonomiju razmjera, činilo bi se da su one efikasnije. Argument konkurentske jednakosti u

---

<sup>2</sup> Korisno je spomenuti da je zapravo prvi rad znanstvenog karaktera, koji je, između ostaloga, dao kritički osvrt na postojeći sustav osiguranja štednih uloga, Faulendov magistarski rad (2001) s naslovom *Osiguranje štednih uloga*.

tom bi se slučaju mogao shvatiti zapravo kao način preživljavanja neefikasnih. Očito, riječ je o prilično slabom ekonomskom argumentu<sup>3</sup>.

Treći argument može se nazvati argumentom financijske stabilnosti, a zasniva se na činjenici da se, ako štediše posumnjaju u sposobnost banke da podmiri sve svoje obveze, može dogoditi navala na banku. Štoviše, u svijetu u kojemu banke nemaju potpunu rezervaciju depozita (*engl. fractional reserve banking*) može doći do samoispunjavanja-će panike. Jednostavno, ako dovoljan broj ljudi smatra da je banka u problemima, može doći do navale koja zaista može prouzročiti i probleme za banku.

Potrebno je odmah reći nešto o argumentu financijske stabilnosti. Ako štediše navale na solventnu banku, banka može eventualno "pasti" zbog pomanjkanja likvidnosti, odnosno, može propasti ako ne dobije pristup nekom izvoru vanjske likvidnosti. Stoga se može činiti da navale neće uzrokovati propadanje nelikvidnih, ali solventnih banaka ako postoji uvijek dostupna vanjska likvidnost za solventne banke. Općenito, središnje su banke spremne osigurati takvu likvidnost, u skladu s poznatim Bagehotovim pravilom ("posudi neograničenu količinu novca solventnim bankama uz nekriznu vrijednost kolaterala") (v. Bagehot, 1873).

Također, u mnogim su slučajevima banke međusobno spremne pomoći jedna drugoj, jer na taj način izbjegavaju gubitke po osnovi međubankovnih potraživanja i po osnovi samoispunjavajuće bankovne krize koja može nastati domino-efektom širenja panike s jedne na ostale banke u sustavu. Različiti oblici privatnog koosiguranja međubankovnih potraživanja nastali su u brojnim zemljama, najčešće u suradnji s privatnim međubankovnim platnim sustavima ili klirinškim institucijama.

Stoga likvidnosna potpora solventnim a nelikvidnim bankama teoretski može riješiti problem navale koji uzrokuje propadanje solventnih banaka. No može se otići i korak dalje. U sustavu s potpunim osiguranjem štednih uloga navale se mogu u cijelosti izbjeći. Sve bi štediše znale da su njihovi štedni uložci sigurni u slučaju propasti banke (čak i ako je banka bila nesolventna). U slavnom članku Diamond i Dybvig (1983) upravo su razvili tezu o optimalnosti sustava osiguranja štednih uloga kao rješenja za sprečavanje navale na banku, bez obzira na to je li navala uzrokovana dobro utemeljenim informacijama o nesolventnosti banke ili ne.

Drugim riječima, Diamond-Dybvigov članak formalizira očiti argument, a taj je da bi sustav osiguranja trebao eliminirati navale na banke, te tako stabilizirati bankovni sustav. To zaslužuje detaljniju analizu. Nije potpuno očito da navala na banku vodi bankovnoj krizi. Ako druge banke ili središnja banka u krizi velikih razmjera mogu razlikovati nesolventnu od i najmanje nelikvidne banke<sup>4</sup>, tada ne postoji razlog zbog kojega bi navala na banku(e) uzrokovala propast nelikvidne, ali solventne banke (tj. banaka). To zapravo znači da uz pretpostavku sposobnosti središnje banke da pruža nužnu likvidnost

---

<sup>3</sup> U stvarnosti, službenici američkog Ministarstva financija i središnje banke bili su protiv uvođenja sustava osiguranja štednih uloga (Flood, 1991).

<sup>4</sup> U stvarnosti razlikovanje nesolventnosti od nelikvidnosti nije nimalo trivijalno. U većini slučajeva središnja je banka sklonija spašavanju (pre)velikog broja banaka, tako da je glavna opasnost solventnost same središnje banke (a time indirektno i državnog proračuna, uz pretpostavku da će se središnja banka rekapitalizirati iz javnih sredstava).

bankovnom sustavu<sup>5</sup> nije jasno da navala na banku putem zaraze može prouzročiti sistemsku krizu.

Štoviše, Calomiris i Mason (1997) dokazuju da navale na banke nisu potpuno slučajne jer postoji težnja da se događaju zaista slabim bankama. Proučavajući bankovnu paniku 1932. godine u Chicagu, oni pokazuju da su banke koje su doživjele navalu bile one s primjetno slabijim sposobnostima. U mnogim su slučajevima bankovni supervizori već bili upozorili na slabosti tih banaka. Međutim, jedna velika i naizgled solventna banka također je bila predmet navale štediša. Nju su, međutim, poduprle druge banke, a kasnije i Reconstuction Finance Corporation (državno tijelo osnovano za pomaganje nestabilnim kompanija).

Naravno, bankovna se kriza može dogoditi i uz postojanje sustava osiguranja. Praksa davanja loših kredita ili makroekonomski šokovi mogu prouzročiti čestu pojavu neplaćanja obveza po kreditima. Pritom je važno istaknuti, međutim, da sustav osiguranja štednih uloga ublažava transmisiju šokova likvidnosti, a time povećava vjerojatnost da sve nesolventne banke neće postati nelikvidne u isto vrijeme. A nelikvidnost, prije nego nesolventnost, najčešće je uzrok procesa zatvaranja banke. Stoga je na prilično subtilan način moguće zastupati tvrdnju da sustav osiguranja vrlo vjerojatno može umanjiti intenzitet krize.

Osim toga, sustav osiguranja može imati potpuno nenamjeran, ali negativan utjecaj na portfelj banaka. Sustav osiguranja čini sve banke jednakima u očima osiguranih štediša, pa štediše nemaju motivaciju za praćenje poslovanja banaka. Ta činjenica potire važno izvorište tržišne discipline i može "povući" banke u smjeru povećavanja rizičnosti portfelja, a radi postizanja veće dobiti. Zapravo, Calomiris (1999) tvrdi da prijetnja navale na banku može imati vrlo korisnu ulogu u discipliniranju menagera banaka, sileći ih da donose manje rizične odluke o ulaganjima *ex-ante*.

Upravo je taj problem moralnog hazarda temeljna slabost sustava osiguranja. No razmjeri veličine problema moralnog hazarda kreiranoga tim putem uvelike ovise o dizajnu samog sustava osiguranja (posebice o visini iznosa do kojega se osiguravaju štedni ulogi), kao i o brojnim vanjskim činiteljima. Stoga, kao što smo već spomenuli u raspravi o razlozima koji govore u prilog sustavu osiguranja, ako sustav osiguranja pokriva samo one štediše koji nikako ne bi mogli efektivno ocijeniti banke, tada postojanje sustava osiguranja ne bi trebalo pridonijeti povećanju moralnog hazarda. Jednostavno, ukupna razina ocjene banaka ostala bi nepromijenjena.

Ta činjenica sugerira da bi sustav osiguranja uloga trebao pokrivati samo "neinformirane" štediše. No postavlja se pitanje tko su te štediše? Prema općenitom "pravilu palca", 80% kućanstava (štediša) s najmanjim štednim ulogom može se uvrstiti u skupinu "neinformiranih". Valja istaknuti kako taj postotak kućanstava (štediša) nije izveden nekom preciznom analizom, već je zaista riječ o postotku odmjerenom odoka (Garcia,

---

<sup>5</sup> Ako su štedni ulogi denominirani u nacionalnoj valuti, tada središnja banka u načelu kreiranjem novca može zadovoljiti svaku potražnju za likvidnošću. Ako je potrebna likvidnost u stranoj valuti, priča je, dakako, drugačija. Usto, mogu postojati i druga ograničenja (npr. velike posudbe središnje banke mogu uzrokovati kolaps vrijednosti nacionalne valute i visoku inflaciju – primjer je Bugarska 1996, kada je središnja banka bila efektivno ograničena makroekonomskim problemima zbog spašavanja banaka).

1999). U skladu s idejom o pokrivanju 80% štediša, sustav osiguranja može se dizajnirati na način da najveći pokriveni štedni ulog bude upravo štedni ulog 80-og postotka štediša.

Garcia (1999) u svom pregledu sustava osiguranja u svijetu nalazi da prosječna visina iznosa do kojeg su štedni uložci osigurani (limit) u pojedinim zemljama u načelu odgovara vrijednosti 1-2 BDP-a po stanovniku. To je drugo pravilo palca koje se može kombinirati s prvim, te valja ponoviti da se niti jedno pravilo ne temelji na nekim čvrstim argumentima. Faulend (2001, 2004) daje modifikaciju Garcijina pravila.

Ograničena visina osiguranja štednih uloga (limit) ne znači nužno punu zaštitu svih "neinformiranih" štediša jer takvih može biti i sa štednim ulozima koji nadilaze vrijednost limita. Alternativa je stoga koosiguranje: štedni uložci iznad određenog iznosa (limita) samo su djelomično osigurani. Drugim riječima, ako banka propadne, štediše "plaćaju" dio, tj. ne dobivaju puni iznos njihova štednog uloga. Praksa koosiguranja mnogo je rjeđa od prakse utvrđivanja limita u svijetu, a pokatkad je koosiguranje čak prošireno na manje štediše zato da se potakne bolja informiranost.

Drugo je važno pitanje koje depozite osiguravati? Dok motivacija za zaštitom potrošača sugerira da bi kućanstva (stanovništvo) uvijek trebali biti osigurani, u stvarnosti nije uvijek bilo tako. Naime, katkad su se štitili samo međubankovni depoziti, pri čemu je cilj samog sustava osiguranja štednih uloga bio isključivo zaštita platnog sustava. To je, dakako, relativno radikalno i neuobičajeno pristup osiguranja štednih uloga, koji nije poprimio šire razmjere. Doduše, i danas postoje zemlje u kojima se štite međubankovni depoziti, no uz njih su zaštićeni i štedni uložci stanovništva i/ili poduzeća. Sve u svemu, a kada je riječ o vrstama pokrivenih štednih uloga, postoji mnoštvo razlika među zemljama. Pojedine zemlje ne pokrivaju štedne uloge u stranoj valuti, dok druge to čine; pojedine pokrivaju samo štedne račune stanovništva, dok druge pokrivaju sve oblike depozitnih računa, uključivo i uloge nekih poduzeća.

Upravo spomenuta činjenica da pojedini sustavi osiguranja štite i depozite nekih poduzeća iziskuje kratki komentar. Naime, argument za takvo što u osnovi bi bio to da postoje mala poduzeća koja također imaju status "neinformiranog" štediše. Za velika se poduzeća pretpostavlja da su informirana, tj. da bi tako trebalo biti. U svakom slučaju, proširenje pokrivenosti na mala poduzeća potencijalno znatno može umanjiti ekonomski učinak propasti banke jer bi proces prelijevanja nelikvidnosti s propale banke na realni sektor praktički izostao<sup>6</sup>.

Osim već spomenute temeljne slabosti sustava osiguranja – moralnog hazarda, postoje još dvije njegove slabosti. Prva je problem negativne selekcije do koje dolazi prije svega u slučaju dobrovoljne participacije za neke ili za sve banke u sustavu osiguranja. Naime, uz dobrovoljnu participaciju slabije će banke imati veći poticaj za pristupanije sustavu osiguranja štednih uloga, osobito kada premije osiguranja nisu usklađene s

---

<sup>6</sup> Ovdje je, doduše, važno upozoriti na drugu vrstu gubitka koji nastaje propadanjem banke, a odnosi se na gubitak informacijskog kapitala (Bernanke, 1983). Dobar je primjer malo (s bankom usko povezano) poduzeće koje se koristi kreditima za likvidnost namijenjenu održavanju poslovanja. S propašću banke poduzeće će ostati bez mogućnosti obnavljanja kredita, te je neizvjesno hoće li mu neka druga banka odobriti istu vrstu/iznos kredita jer s propašću "njegove" banke iščezava sav informacijski kapital o tom poduzeću.

rizikom pojedine banke (Wheelock i Kumbhakar, 1995). To je vrlo logično, a isto potvrđuje i povijesno iskustvo sustava osiguranja s kraja 19. i početka 20. stoljeća. Nije čudno što takvi dobrovoljni sustavi nisu zaživjeli i što u današnje vrijeme oni praktički više ne postoje, osim u specifičnim slučajevima<sup>7</sup>.

Uz načelo obvezne participacije korisno je skrenuti pozornost i na još jednu pojedinost u dizajnu samog sustava osiguranja – na obračun premija, koji također zadire u pitanje negativne selekcije. Premije u načelu plaćaju banke, a obračun može biti linearan (npr. postotak ukupno osiguranih štednih uloga) ili diferenciran (npr. s obzirom na rizičnost aktive). Pri tome se, naravno, podrazumijeva da će pri diferenciranom načinu obračuna premije manje rizične banke plaćati i relativno nižu premiju osiguranja. Upravo pri takvom diferenciranom načinu obračuna premija banke će imati poticaj voditi relativno konzervativniju politiku plasmana, tj. kreirati će manje rizičan portfelj, a to znači da će se latentno koegzistirajući problem negativne selekcije, ali ujedno i moralnog hazarda, time umanjivati.

Kada je već riječ o obračunu premija, valja reći kako sama činjenica da se premije obračunavaju i naplaćuju od banaka podrazumijeva postojanje *ex-ante* fonda sredstava. Otuda i naziv sustav osiguranja štednih uloga *ex-ante*. Takav sustav kumulira sredstva tijekom povoljnih godina, a koristi se sredstvima za isplate osiguranih štednih uloga u lošim vremenima. Prednost takvog sustava (pred *ex-post* sustavom) jest trenutna raspoloživost sredstava u slučaju propasti banke, što čini nepotrebnom bilo kakvu akciju vlade i/ili ostalih banaka, osim same inicijacije standardne procedure stečaja ili likvidacije.

Bez obzira na očite prednosti sustava *ex-ante*, u svijetu ipak nekolicina zemalja ima *ex-post* sustave, primjerice Nizozemska i Njemačka (Garcia, 1999). Srž tih sustava je oslanjanje na “preživjele” banke nakon propasti neke banke, koje tek tada prikupljaju sredstva i isplaćuju štetiše propale banke. Uvjetna prednost tog sustava jest činjenica da banke ne trebaju obročno plaćati premiju pa u dobrim vremenima nemaju troškove za osiguranje štednih uloga. Sve u svemu, korisno je naglasiti da sustave *ex-post* imaju zemlje s vrlo stabilnim bankovnim sustavima i izrazito malim brojem posrnutih banaka<sup>8</sup>.

Dodatno važno pitanje pri dizajnu sustava osiguranja jest pitanje upravljanja – privatno ili državno? Kako se općenito osiguranje štednih uloga može shvatiti kao oblik socijalne zaštite, postoji jak argument za državno upravljanje. Nasuprot tome, od osiguranja štednih uloga koristi imaju i banke jer im je olakšano prikupljanje depozita. Stoga postoji argument i za privatno sudjelovanje u upravljanju, osobito ako se pretpostavi da je svim bankama u interesu izgrađivati povjerenje štetiša u bankovni sustav. No u vezi s pitanjem upravljanja valja biti vrlo oprezan jer je način upravljanja glavno izvorište

---

<sup>7</sup> Primjerice, kada uz obvezni sustav osiguranja štednih uloga postoji i dodatni radi zaštite štednih uloga do višeg limita od službenoga.

<sup>8</sup> U vezi s tim moguće je povući zanimljivu paralelu u razmišljanju te uz Njemačku i Nizozemsku spomenuti primjer Švicarske, koja je zapravo još veća krajnost jer uopće nema sustav osiguranja štednih uloga. Naime, opravdano je postaviti pitanje zašto bi ga trebala imati kada ima toliko stabilan financijski sustav, i to ne samo duži niz godina, već dugi niz desetljeća.

treće, tj. posljednje slabosti sustava osiguranja štednih uloga. Riječ je o klasičnom principal-agent problemu.

Poznato je da principal-agent problem nastaje kada posloprimac (agent) zastupa svoje interese, a ne interese poslodavca (principala). U sustavu osiguranja štednih uloga taj problem može biti višestruk zbog nekoliko interesnih strana (deponenti, bankari i država). U tom smislu najčešće se navode tri slučaja u kojima dolazi do principal-agent problema (Garcia, 1999, 2000): a) slučaj tzv. političke zamke koja nastaje kada institucija osiguranja (točnije njezina upravljačka struktura) padne pod utjecaj političara; b) slučaj tzv. regulatorne zamke koji se pojavljuje kada sama institucija osiguranja služi interesima banaka i bankara, a ne javnosti (deponentima); c) slučaj tzv. interagencijske neusuglašenosti koja proizlazi iz pomanjkanja suradnje i protoka informacija među financijskim regulatornim agencijama (supervizija, središnja banka) i same institucije osiguranja. Ukratko, državno upravljačko tijelo s neovisnim mandatom potencijalno je najimunije na sve zamke. A pomirbu sa sudjelovanjem bankara, odnosno privatnog sektora moguće je učiniti da se takvom državnim upravljačkom tijelu dodijeli savjetodavno tijelo sastavljeno od poslovnih bankara.

O spomenutim pojedinim pitanjima dizajna sustava osiguranja štednih uloga postoje i određeni empirijski nalazi. Demirgüç-Kunt i Detragiache (2002) pomoću matrice podataka o sustavima osiguranja u različitim zemljama testiraju može li postojanje sustava osiguranja štednih uloga i njegovih različitih svojstava (u dizajnu) objasniti razmjere, tj. težinu bankovnih kriza. Njihovi rezultati sugeriraju da uvođenje osiguranja štednih uloga zapravo samo po sebi povećava vjerojatnost izbijanja kriza. Oni također nalaze da niži limiti, nepokrivenost depozita u stranoj valuti, uvođenje koosiguranja i nepokrivenost međubankovnih depozita smanjuje rizik bankovne krize. Iznimno je važan njihov nalaz da se potencijalno poguban utjecaj sustava osiguranja štednih uloga značajno smanjuje, pa čak i potpuno poništava ako institucije dotične zemlje dobro funkcioniraju (tj. ako postoji visoka razina vladavine prava i niska razina korupcije).

Posljednji nalaz zaslužuje punu pozornost. Naime, u zemlji sa snažnim i zdravim institucionalnim okvirom supervizori mogu detektirati banke koje preuzimaju prevelik rizik i utjecati na njih. Štoviše, jak pravni sustav omogućuje promptno i predvidljivo provođenje stečaja, što samo jasno daje do znanja da preriskantne banke neće preživjeti. U takvom okruženju osiguranje štednih uloga može smanjiti rizik krize i ostvariti dodatni cilj zaštite potrošača. No u zemlji sa slabim institucionalnim okvirom uvođenje sustava osiguranja može biti kontraproduktivno.

U drugoj studiji Demirgüç-Kunt i Huizinga (1999) proučavaju utjecaj sustava osiguranja i pojedinih njegovih obilježja (u dizajnu) na tržišnu disciplinu, a s obzirom na postojeću evidenciju o pasivnim kamatnim stopama. Oni također nalaze da uvođenje sustava osiguranja smanjuje tržišnu disciplinu umanjivanjem ili poništavanjem veze između pasivnih kamatnih stopa i rizičnosti banke. Slično kao i u prethodnoj studiji, utvrdili su da niži limit, koosiguranje i izuzeće međubankovnih depozita neutralizira taj problem. Zanimljiva je jedna suprotnost s prethodnom studijom, a to je nalaz da pokrivenost depozita u stranoj valuti povećava tržišnu disciplinu.

Cull, Senbet i Sorge (2002) istražuju utjecaj sustava osiguranja štednih uloga i njegovih odrednica (u dizajnu) na razvoj financijskog sustava. Pokazuju kako velikodušniji sustavi osiguranja štednih uloga, u smislu viših limita, smanjuju stope rasta kredita privatnom sektoru (u odnosu prema BDP-u) te smanjuju stopu rasta ukupnih likvidnih obveza banaka. Štoviše, velikodušniji sustav osiguranja štednih uloga povećava volatilnost tih ključnih pokazatelja razvoja financijskog tržišta.

Rezultate studije takve vrste za širi krug zemalja treba uzimati s rezervom, osobito u svjetlu činjenice da mnoge varijable koje su važne na razini pojedine zemlje mogu izostati, bilo zbog njihove neraspodivnosti za sve zemlje u uzorku, bilo zbog činjenice da su one bitne samo za jednu zemlju ili za mali broj njih. Ipak, vrlo je važno istaknuti da čak i ako sve vjerodostojne varijable za dotičnu zemlju nisu uključene u analizu širokog kruga zemalja dobiveni rezultati neupitno sugeriraju važnost pravilnog dizajniranja sustava osiguranja štednih uloga na način da se minimizira moralni hazard. Time se samo potvrđuje teoretska spoznaja da će jedino pravilno dizajniran sustav u zadovoljavajućem institucionalnom okruženju moći ispunjavati pretpostavljene ciljeve, odnosno u cijelosti služiti kao treći stup stabilnosti financijskog sustava (uz središnju banku i superviziju).

## 2. Glavna obilježja (dizajn) hrvatskog sustava osiguranja

Dizajn hrvatskog sustava utvrđen je Zakonom o Državnoj agenciji za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka (NN 44/94) te Pravilnikom o osiguranju štednih uloga (NN 65/97)<sup>9</sup>. Prema spomenutim dokumentima, država je osnivač Agencije te jamči za sve njezine obveze. Agencija je samostalna pravna osoba, odgovorna Vladi RH, čije poslovanje obuhvaća osiguranje štednih uloga i provođenje sanacije banaka<sup>10</sup>. Agencijom upravlja Uprava Agencije, koja se sastoji od predsjednika i pet članova<sup>11</sup> iz redova državnih dužnosnika (imenuje ih i razrješava dužnosti Vlada RH), a njihov mandat traje šest godina. Radom Agencije upravlja direktor, kojega također imenuje (na vrijeme od šest godina) i razrješava Vlada RH. Hrvatski sustav osiguranja štednih uloga zamišljen je kao sustav s *ex-ante* fondom, koji ima klauzulu obaveznog sudjelovanja za sve banke i štedionice. Pri tome se eksplicitno navodi izuzeće obuhvata štedno-kreditnih zadruga.

Jedna od temeljnih odrednica sustava jest osiguravanje samo štednih uloga fizičkih osoba<sup>12</sup> (stanovništva), pri čemu se štedni ulogi definiraju kao novčana sredstva u domaćoj ili inozemnoj valuti položena na račun na temelju ugovora o novčanom depozitu ili na štednu knjižicu. Sredstva na žiroračunima i tekućim računima stanovništva nisu obu-

---

<sup>9</sup> U međuvremenu su usvojene neke manje izmjene prvobitnog teksta Prijedloga, ali i Zakona.

<sup>10</sup> U međuvremenu je došlo do izmjene jer je Agencija prestala biti odgovorna za provođenje sanacije i restrukturiranja banaka s prestankom važenja Zakona o sanaciji i restrukturiraju banaka iz svibnja 2000. (NN 52/00), od kada Agencija ima samo jedan zadatak – osiguranja štednih uloga.

<sup>11</sup> Kasnijom dopunom zakona (NN 35/00), definirano je sljedeće: predsjednik Uprave Agencije potpredsjednik je (zamjenik predsjednika) Vlade RH, zamjenik predsjednika Uprave Agencije potpredsjednik je Odbora za financije i državni proračun Zastupničkog doma Hrvatskog sabora, dok su članovi Uprave Agencije potpredsjednik Vlade RH zadužen za gospodarstvo, ministar financija, ministar gospodarstva te predsjednik Odbora za gospodarstvo, razvoj i obnovu Zastupničkog doma Hrvatskoga sabora.

<sup>12</sup> Sustavom se osiguravaju sve fizičke osobe, bez obzira na to jesu li one rezidenti ili nerezidenti.



hvaćena sustavom osiguranja. Također je važno istaknuti izuzeće od osiguranja za štedne uloge članova Uprave i Nadzornog odbora banke ili štedionice u banci odnosno u štedionici u kojoj obavljaju funkciju člana Uprave ili Nadzornog odbora.

Visinu iznosa do kojega se štedni ulozi osiguravaju propisuje ministar financija. Prema prvobitnom pravilniku u kojemu je zapisana odluka ministra financija od 20. lipnja 1997. (NN 65/97), štedni se ulozi osiguravaju do 30 000 kuna u 100-postotnom iznosu, a od 30 000 do 50 000 kuna u 75-postotnom iznosu. Međutim, u međuvremenu, točnije sredinom 1998. godine, ministar financija propisao je novi iznos do kojega se osiguravaju štedni ulozi (NN 88/98), a on je 100 000 kuna u 100-postotnom iznosu. Uz definiciju visine iznosa osiguranja veže se i definicija obračuna iznosa štednog uloga fizičke osobe. Prema Pravilniku, iznos štednog uloga fizičke osobe u nekoj banci ili štedionici obračunava se kao ukupni iznos pologa fizičke osobe, bilo da je polog na jednoj ili na više štednih računa, u domaćoj i/ili inozemnoj valuti, s tim da osigurani iznos ne može prijeći iznos propisan odlukom ministra financija, u koji su iznos uključene i kamate obračunane na štedne uloge.

Kad je riječ o premijama odnosno financiranju samog sustava, Pravilnikom se propisuje tromjesečno plaćanje premija, koje se obračunavaju u visini 0,2% za svako tromjesečje na iznos osiguranih štednih uloga. Uz premije, sredstva za poslovanje Agencije čine i prihodi što ih Agencija ostvari svojim poslovanjem, te transferi iz državnog proračuna. S obzirom na to da je osnovan *ex-ante* fond, Pravilnikom se posebno utvrđuje način inicijalnog formiranja fonda sredstava<sup>13</sup>, kao i način uključivanja novoosnovanih banaka i štedionica<sup>14</sup> u sustav osiguranja. Također se indirektno upozorava na ciljnu visinu fonda. Napominje se da u trenutku kada sredstva na posebnom računu Agencije premaše 5% od ukupne visine osiguranih štednih uloga, visina godišnje premije za tekuću godinu može biti određena i u nižem iznosu. Ujedno se ostavlja prostor i za privremeno određivanje viših premija (ako zatreba), te prostor za određivanje diferenciranih premija.

Još jedna od bitnih odrednica koja ima veliko praktično značenje jest rok isplate osiguranih štednih uloga u slučaju propasti banke ili štedionice. Prema inicijalnom Pravilniku, određena je obveza Agencije da najkasnije 15 dana nakon pokretanja stečajnog postupka započne isplatu osiguranih štednih uloga. Kasnijom izmjenom Pravilnika (NN 105/98) određena je obveza Agencije da započne isplatu osiguranih štednih uloga u roku 180 dana od dana objave rješenja o otvaranju stečajnog postupka u "Narodnim novinama".

Osim spomenutih (glavnih) obilježja, Zakonom i Pravilnikom utvrđene su i neke pojedinosti poput upotrebe sredstava iz fonda, kaznenih odredbi i sl.

---

<sup>13</sup> Sve tada (1997. godine) operativne banke i štedionice bile su dužne jednokratno uplatiti 0,3% svoga temeljnog kapitala i 0,6% od iznosa ukupnih štednih uloga (u smislu kako su definirani Pravilnikom) prema podacima od 31. prosinca 1996. godine.

<sup>14</sup> Pristupanje novoosnovanih banaka je obvezno, što pretpostavlja nedavanje dozvole za rad dok na račun Agencije nisu uplaćena sredstva u visini 0,3% iznosa (predviđenog) temeljnog kapitala.

### 3. Potencijalno slabe točke hrvatskog sustava osiguranja i načini njegova poboljšanja

Uvijek kada se govori o potencijalno slabim točkama sustava osiguranja štednih uloga, razmatra se zapravo koliko glavna obilježja dizajna dotičnog sustava osiguranja minimiziraju tri problema: problem negativne selekcije, problem moralnog hazarda i principal-agent problem, koji neumoljivo koegzistiraju sa svakim sustavom osiguranja.

Promotre li se glavna obilježja tj. dizajn hrvatskog sustava osiguranja (izložena u prethodnom dijelu rada), može se primijetiti sljedeće.

- Na minimiziranje problema negativne selekcije pozitivno djeluje činjenica da je sudjelovanje u sustavu osiguranja obavezno za sve. No potencijalno negativan učinak na minimiziranje tog problema ima činjenica da u sustavu osiguranja ne postoji plaćanje diferenciranih premija.
- Na minimiziranje problema moralnog hazarda negativno djeluje činjenica da su izuzeća od osiguranja vrlo usko definirana i najblaže rečeno nedostatna. Dodatno, ne postoji klauzula koosiguranja, a dijelom je i možebitno upitna visina iznosa za osiguranje štednih uloga.
- Konačno, u smislu minimiziranja principal-agent problema pozitivno je to što same banke financiraju sustav (putem premija), što postoji *ex-ante* fond te što sustavom osiguranja upravlja državno upravljačko tijelo. Pri tome se može diskutirati o neovisnosti mandata samog državnog upravljačkog tijela, te o neuključenosti poslovnih bankara (i štediša) u rad sustava osiguranja, bar na sugestivnoj osnovi.

Iz ovog kratkog presjeka prilično je očito da je hrvatski sustav osiguranja najpodložniji problemu moralnog hazarda. Stoga je razumljivo da se u tom segmentu može napraviti i najveće poboljšanje postojećeg sustava, pa ćemo prijedloge za poboljšanje započeti upravo načinima suzbijanja moralnog hazarda.

#### 3.1. Umanjivanje problema moralnog hazarda

Već je spomenuto da će moralni hazard po pravilu biti relativno veći u sustavu s relativno višim iznosom do kojega se osiguravaju štedni ulazi (limitom). Stoga je važno osvrnuti se ponajprije na visinu limita u postojećem sustavu i komentirati koliko je on prihvatljiv.

U prethodnom dijelu rada istaknuto je da se u Hrvatskoj štite štedni ulazi građana do iznosa od 100 000 kn, i to u 100-postotnom iznosu. No, za diskusiju o tome koliko je taj iznos prihvatljiv trebalo bi znati kako izgleda raspodjela štednih uloga građana po bankama, te promotriti tu visinu limita na međunarodnoj razini, što je i učinjeno u Faulend (2001, 2004). S obzirom na razumljiva ograničenja koja postoje pri takvim analizama, rezultate treba uzeti s određenom rezervom. U svakom slučaju, važno je da se rezultati obje međusobno neovisne analize praktički u cijelosti podudaraju i pokazuju kako se čini najprimjerenijim štiti štedne račune do iznosa od 60 000 kuna<sup>15</sup>, odnosno štiti štedne račune u granicama od 60 000 do 90 000 kuna<sup>16</sup> (Faulend, 2004). Radi prak-

---

<sup>15</sup> Rezultat analize raspodjele štednih uloga.

<sup>16</sup> Rezultat ekonometrijske analize koji se odnosi na međunarodnu usporedbu.

tične diskusije o tome koliko postojeći limit od 100 000 kuna zapravo odskače od svojevrsnog optimalnog limita<sup>17</sup>, - nije svejedno nalazi li se optimalni limit na donjoj granici, kao što sugeriraju rezultati analize raspodjele štednih uloga, ili se on ipak nalazi bliže gornjoj granici. Za definitivan odgovor bilo bi potrebno posjedovati najnovije podatke o raspodjeli štednih uloga i ponoviti analizu. Kako to nije moguće (podaci nisu raspoloživi), valja se poslužiti intuicijom, koja u ovom primjeru govori kako je ipak veća vjerojatnost da se svojevrsno optimalni limit nalazi bliže gornjoj granici intervala (90 000 kuna). Zašto? Jednostavno, činjenica je da je cijela analiza raspodjele štednih uloga provedena na podacima iz 1998. odnosno iz 1999. godine, te je jasno da ona ne obuhvaća razdoblje "šoka" u 2001. i 2002. godini, kada je zbog promjene dotadašnjih nacionalnih valuta eurozemalja u zajedničku valutu (euro) došlo do velikog rasta štednje u hrvatskim bankama<sup>18</sup>. Moguće je pretpostaviti da se u to vrijeme došlo do značajnog povećanja prosječnog depozita ili, preciznije, do pomaka cjelokupne raspodjele štednih uloga prema gore, tako da se vjerojatno može prihvatiti tvrdnja kako se optimalni limit odmaknuo sa 60 000 kuna prema 90 000 kuna.

Prihvatimo li takav intuitivni zaključak, čini se da postojeći limit (100 000) zapravo ne odskače bitno od svojevrsnoga optimalnog limita, što implicira da sama visina limita nije potencijalno važan uzrok moralnog hazarda.

Ako je istina da je limit utvrđen na relativno prihvatljivoj razini, tada načine poboljšanja treba tražiti na strani izuzeća i klauzule koosiguranja. Naime, činjenica je da je vrlo važan osigurač u cijelom sustavu upravo klauzula koosiguranja koja djelomično prebacuje rizik na same štediša<sup>19</sup>, te tako potiče štediša na praćenje banaka i razmišljanje u koju banku staviti novac. Dakle, uvođenje klauzule koosiguranja bio bi važan korak ka umanjivanju problema moralnog hazarda. Prilično je nebitno hoće li ta klauzula poprimiti format prvoga ili drugog slučaja spomenutoga u maloprijajnoj fusnoti. No autor ipak preferira prvi primjer (npr. osigurati iznos od 50 000 kuna u 100-postotnom iznosu, a preostali iznos do 100 000 kuna u 90-postotnom iznosu). To je donekle u koliziji s općim shvaćanjem da nije dobro raditi diferencijaciju među malim štedišama na male i one još manje. Ipak, mišljenja smo da, s obzirom na visinu limita koja je ipak utvrđena na nešto višoj razini od optimalne, diferencijaciju treba gledati u svjetlu malih i nešto malo većih štediša, pri čemu one malo veće štediša treba poticati na praćenje rizika banaka.

---

<sup>17</sup> Možda je korisno objasniti pojam svojevrsno optimalne visine limita. Naime, u tehničkom smislu, u spomenutim se analizama ne provodi optimizacija neke funkcije, rezultat čega bi bio izračun optimalnog limita, već se u više ili manje sofisticiranim metodama nastoji pronaći visina limita koja bi najviše umanjila problem moralnog hazarda.

<sup>18</sup> Štednja hrvatskih građana povećala se za 43,5% u razdoblju od kraja 2000. do sredine 2002. Objašnjenje toga je izrazito visoka neslužbena eurizacija (dolarizacija) hrvatske ekonomije (Feige i sur., 2002). Naime, hrvatski su građani prije 2001. držali veliku količinu stranoga efektivnog novca (ponajviše njemačkih maraka), koji su u vrijeme "zamjene" u euro prebacili u banke zbog većeg povjerenja u bankovni sustav.

<sup>19</sup> Postoje dva klasična primjera klauzule osiguranja. U prvome je štediši samo jedan dio uloga do limita osiguran u 100-postotnom iznosu, dok je ostali dio (do limita) osiguran samo u određenom postotku (inicijalni sustav u Hrvatskoj). U drugom slučaju, štediši se isplaćuje ulog do visine limita, ali npr. u 90-postotnom iznosu. Time je zapravo štediša svjestan da će, bez obzira na visinu uloga (do limita), u slučaju propasti banke izgubiti 10% svog uloga.

Dodatno, postoji vrlo širok prostor za uvođenjem dodatnih izuzeća od osiguranja. U sklopu toga sugerira se poboljšanje postojećeg sustava na način da se, uz izuzimanje štednih uloga članova uprave i nadzornog odbora, uvede i izuzeće za štedne uloge velikih dioničara banke ili štedionice (svih koji posjeduju više od 5% kapitala) te izuzeće za štedne uloge osoba odgovornih za izradu revizijskih izvješća banke ili štedionice. Također, trebalo bi uvesti izuzeće od osiguranja za štedne uloge uže rodbine spomenutih grupacija štediša. Konačno, valjalo bi izuzeti iz osiguranja sve štedne uloge za koje su si štediše, na individualnoj osnovi, priskrbili takve kamatne stope i općenito, financijske ustupke koji su pridonijeli pogoršanju financijske pozicije dotične banke ili štedionice<sup>20</sup>. Uključenjem tih dodatnih izuzeća, koja su usklađena s Naputkom EU-a (*EU Directive 94/19/EC*), problem moralnog hazarda bio bi bitno smanjen.

### 3.2. Umanjivanje problema negativne selekcije

Problem negativne selekcije nije osobito velik u postojećem sustavu osiguranja štednih uloga jer je najvažnija pretpostavka zadovoljena – obvezna participacija u sustavu za sve. Ipak, činjenica je da se problem može i dodatno umanjiti uvođenjem plaćanja diferencirane premije. O čemu je, naime, riječ? Već je u drugom dijelu napomenuto da svi sudionici u sustavu tromjesečno plaćaju linearnu premiju s obzirom na “depozitnu bazu”<sup>21</sup>. U takvom sustavu relativno sigurnije i konzervativnije banke subvencioniraju one druge, manje konzervativne zato što će banka na isti iznos “depozitne baze”, bez obzira na rizičnost ulaganja tih istih depozita, plaćati apsolutno istu premiju osiguranja. Time se, dakako, indirektno potiče banke na relativno rizičnije poslovanje<sup>22</sup>, što konačno rezultira negativnom selekcijom.

Ovdje je vrlo važno primijetiti da će u bankovnom sustavu s “jakom” supervizijom banaka biti relativno svejedno ima li sustav osiguranja štednih uloga diferenciranu premiju ili ne. Rezultat toga je i opća tvrdnja da sustav osiguranja štednih uloga može dobro izvršavati svoju funkciju samo ako postoji kvalitetna supervizija (Tigert Helfer, 1999). Stoga ne čudi što se u literaturi ne inzistira nužno na uvođenju diferenciranih premija. Štoviše, spominje se kao poželjno da sustav u početku svog rada bude što jednostavniji, a to implicira praksu plaćanja nediferenciranih premija (Garcia, 2000). S obzirom na spomenuto, nije nužno uvesti plaćanje diferenciranih premija, bar ne u kratkom roku. Štoviše, u hrvatskom bankarstvu nije ni uputno uvesti plaćanje diferencirane premije u kratkom roku zbog toga što institucija osiguranja štednih uloga još uvijek otplaćuje dugove nastale u vrijeme bankovne krize<sup>23</sup>, a što pak implicira trenutačni rad sustava na *ex-post* načelu. U tom bi smislu prelazak na plaćanje diferenciranih premija, ako

---

<sup>20</sup> Uz navedeno, ovdje se može još spomenuti i uvođenje diferenciranih premija kao indirektna način umanjivanja problema moralnog hazarda (na strani banaka), premda se pitanje diferenciranih premija u literaturi najčešće direktno povezuje s umanjivanjem problema negativne selekcije.

<sup>21</sup> Pod depozitnom bazom razumijevaju se oni depoziti koji podliježu osiguranju.

<sup>22</sup> Podrazumijeva postojanje elemenata moralnog hazarda na strani banaka.

<sup>23</sup> Naime, u prosincu 2000. godine DAB (agencija) emitirao je obveznice u ukupnoj vrijednosti 2,4 mlrd. kuna kojima je isplatio do tada neisplaćene štediše propalih banaka. Kamatu po osnovi tih obveznica DAB redovito isplaćuje iz svojih prihoda u iznosu u kojemu je to moguće, a usto i prijevremeno otkupljuje dio tih obveznica, smanjujući tako buduće obveze. Rezultat toga je da DAB još nije počeo kumulirati vlastiti fond sredstava.

se to ocijeni potrebnim, trebao koincidirati najranije s trenutkom kad institucija osiguranja štednih uloga otplati svoje dugove. U međuvremenu, uputno je raditi na razvijanju kriterija koji bi se primjenjivali pri izračunu diferenciranih premija.

### 3.3. Umanjivanje problema *principal-agent*

Slično kao za problem negativne selekcije, može se reći da ni problem *principal-agent* nije osobito velik u hrvatskom sustavu osiguranja. Postoji *ex-ante* fond koji banke financiraju premijama. Dodatno, institucijom upravlja državno upravljačko tijelo koje je najkompetentnije brinuti se za javni interes. Međutim, u tom je segmentu potencijalno moguće napraviti poboljšanje. Prvo, teoretski se može uputiti zamjerka upitnosti neovisnosti mandata upravljačkog tijela, s obzirom na to da se ono bira na načelu funkcija u državnoj upravi<sup>24</sup>. Drugo, činjenica je da su bankarski krugovi, kao i štediše, potpuno isključeni iz upravljanja, što nije samo po sebi nužno loše, no njihova sugestivna uloga u upravljanju ipak može biti korisna<sup>25</sup>.

U skladu s time, može se postaviti pitanje bi li otklon od postojeće prakse imenovanja članova uprave samo s obzirom na funkciju u državnoj upravi mogao utjecati na postizanje neovisnijeg mandata same institucije osiguranja, a da pritom učinkovitost same institucije u trenutku krize ne dođe u pitanje. Vrlo je vjerojatno da je težak izbor između potencijalnog pristranog obnašanja funkcija u smislu zastupanja interesa države (ako su državni dužnosnici članovi uprave) i potencijalne nesposobnosti institucije osiguranja da promptno reagira u kriznom trenutku na način da pravilno animira Vladu i Ministarstvo financija, ali i da dobije njihovu trenutačnu potporu (ako članovi uprave nisu državni dužnosnici). Potpuno je jasno da u kriznom trenutku samo upravljačko tijelo iz reda državnih dužnosnika ima mogućnost dobivanja trenutačne državne potpore (jer oni sami kroje politiku Vlade). Stoga samo takva upravljačka struktura može promptno reagirati ako je fond prazan. Pritom je važno naglasiti da će u situaciji u kojoj institucija osiguranja ne posjeduje fond sredstava (zbog iscrpljenosti fonda ili sl.), kao u Hrvatskoj, oslonac na državu biti veći jer će svaka akcija institucije osiguranja štednih uloga gotovo isključivo ovisiti o "volji" države. U tom se smislu postojeća praksa imenovanja članova uprave s obzirom na funkciju u državnoj upravi čini trenutačno optimalnom.

Tek nakon generiranja ciljnog fonda sredstava mogla bi se preispitati postojeća praksa imenovanja članova uprave jer će tada postojati manja potreba za oslanjanjem na državu u kritičnim trenucima. Kao poticaj za daljnje razmišljanje o ovoj temi moglo bi se razmišljati o mogućnosti izbora npr. dvaju članova prema funkciji u državnoj upravi, dvaju članova iz državne uprave, ali ne prema funkciji, te dvaju članova iz bankarskih krugova (tj. iz privatnog sektora).

Ipak, postavlja se pitanje je li moguće što učiniti u međuvremenu, tj. u prijelaznom razdoblju, do generiranja ciljnog fonda sredstava. Prilično je sigurno da bi i u međuvremenu bilo korisno, primjerice, imenovati savjetodavno tijelo sastavljeno od poslovnih

---

<sup>24</sup> Bez obzira na to što mandat članova uprave traje šest godina, on je bespredmetan jer s promjenom imenovanja pojedinih državnih dužnosnika (v. fusnotu 11) automatski dolazi i do promjene članova uprave.

<sup>25</sup> Može pozitivno djelovati na efikasnost rada same institucije.

bankara i predstavnika štediša (npr. predstavnik udruge potrošača), koje bi, ako ništa drugo, bilo poticajno u smislu poboljšanja kvalitete rada institucije<sup>26</sup>. Valja imati na umu, međutim, da interesi poslovnih bankara i države, te štediša u određenim trenucima mogu biti poprilično sukobljeni. Stoga je bitno, a s obzirom na činjenicu da fond nije generiran, da savjetodavno tijelo ima precizno podređen status prema upravi, koju bi svakako trebale činiti osobe iz državne uprave.

#### **4. Što je nužno izmijeniti u postojećem sustavu osiguranja, a kako bi on bio kompatibilan sa zakonodavstvom Europske unije?**

Za razliku od prethodnog dijela, u kojemu je bilo riječi o elementima u sklopu samog dizajna sustava koje je poželjno poboljšati radi umanjivanja problema moralnog hazarda, negativne selekcije, te problema principal-agent, ovdje govorimo o elementima koje će biti nužno izmijeniti kako bi se hrvatski sustav osiguranja uskladio sa zakonodavstvom EU-a, točnije s EU smjernicom 94/19/EC. Važno je naglasiti da će se te izmjene morati učiniti tek nakon ulaska Hrvatske u EU, a vrlo je vjerojatno da će se o nekim pojedinostima moći dogovarati i u tranzicijskom razdoblju.

Za početak je možda najbolje istaknuti glavnu izmjenju koja će se dogoditi, a odnosi se na obuhvat osiguranja štednih uloga. Naime, prema postojećemu hrvatskom sustavu, osigurani su samo štedni uložci građana (fizičkih osoba). Ulaskom u EU trebat će početi osiguravati i depozite manjih poduzeća<sup>27</sup>, ali i sve depozite građana (novac na tekućim računima i žiroračunima, uz štedne uloge). To će, dakako, povećati “depozitnu bazu” koja je osnovica za obračun premija, čime se povećavaju prihodi institucije osiguranja<sup>28</sup>, no istodobno se povećavaju i njene potencijalne obveze. U svakom slučaju, postoje “jaki” razlozi za uključivanje manjih poduzeća u sustav osiguranja<sup>29</sup>, a odnose se na zaštitu platnog sustava (Faulend, 2001). Stoga se ta izmjena smatra definitivno poželjnom.

Druga važna izmjena odnosi se na visinu do koje će trebati osiguravati štedne uloge građana, odnosno depozite poduzeća. Prema postojećoj EU smjernici o osiguranju štednih uloga, zemlje članice trebale bi osiguravati štedne uloge u minimalnom iznosu od 20 000 . Prema sadašnjem tečaju (siječanj 2004), to bi značilo osiguravati štedne uloge u visini od otprilike 150 000 kuna, a to je pak značajno više od svojevrсно optimalne razine (istaknute u prijašnjem dijelu), što bi u srednjem roku moglo negativno djelovati na stabilnost bankovnog sustava zbog nemogućnosti kontrole problema moralnog hazarda. Stoga smatramo da bi prilikom pregovora s Europskom komisijom trebalo utvrditi razumno tranzicijsko razdoblje nakon ulaska u EU u kojemu bi se visina li-

---

<sup>26</sup> Primjerice bolja izbalansiranost interesa svih strana, veća efikasnost u radu same institucije i sl.

<sup>27</sup> Manja se poduzeća uključuju na način da se u biti iz osiguranja na temelju utvrđenih kriterija isključuju veća poduzeća. Naime, poduzeće se smatra većim ako prema dvama (od triju) kriterija nadilazi definiranu granicu, a kriteriji su: a) kapital poduzeća veći od 1 mil. ; b) godišnji prihod veći od 2 mil. ; c) prosječan broj zaposlenih (tijekom godine) veći od 50 (v. *Article 11 of the Fourth Council Directive, 76/660/EEC*).

<sup>28</sup> Uz pretpostavku nepromijenjene stope za obračun premije.

<sup>29</sup> Proširenjem ciljeva same institucije osiguranja na zaštitu platnog sustava potencijalno se smanjuju renesanski učinci propadanja banke (odnosno banaka).

mita približavala minimalnom iznosu za EU. Naravno, bilo bi najpoželjnije kada bi se unutar EU-a razvio fleksibilniji sustav koji bi, kada je riječ o visini limita, taj limit određivao prema određenim ekonomskim kriterijima<sup>30</sup>.

Treća važna izmjena odnosi se na rok isplate osiguranih štednih uloga. Taj je detalj od iznimne važnosti jer samo ako je isplata promptna sustav osiguranja može ispunjavati vjerojatno njegovu najvažniju funkciju – štititi banke od “navale”. Iskustvo je pokazalo da je taj detalj neprimjereno riješen u postojećem Zakonu o osiguranju štednih uloga, kojim se isplata mora započeti najkasnije 180 dana nakon pokretanja stečaja. Posebno je važno istaknuti riječ “započeti” jer poštovanje zakona doslovno znači isplatiti, primjerice, samo one štediše koji su u propalnoj banci imali samo 100 kn. Potpuno je jasno da se stečaj u praksi ne pokreće odmah, a uz razdoblje od pola godine i klauzula o “zapčinjanju” isplate, nesumnjivo će gotovo sve štediše “podići na noge” da povuku svoje uloge iz imalo upitnih banaka. U tom smislu izmjena prema kojoj će se isplate morati izvršiti najkasnije 21 dan nakon što banka nije uspjela podmiriti potraživanje po osnovi depozita, izrazito je dobrodošla i više je nego nužna. Pritom je, doduše važno, napomenuti da i u EU smjernici postoji mogućnost izvanredne odgode plaćanja (ali samo u iznimnim okolnostima), pri čemu odgoda može trajati maksimalno tri mjeseca<sup>31</sup>.

Općenito, pitanje promptne isplate iznimno je važno za kredibilitet sustava osiguranja štednih uloga. Naime, samo sustav osiguranja koji “odmah” isplaćuje štediše propalih banaka može postići razinu povjerenja štediša koja će rezultirati sigurnošću štediša u smislu da neće reagirati navalom na banku pri iole nepovoljnim informacijama o njoj. S obzirom na dosadašnje iskustvo, a i zakonodavni okvir, teško je govoriti o kredibilitetu hrvatskog sustava osiguranja štednih uloga. Vjerojatno najbolja potvrda nepostojanja kredibiliteta jest slučaj Riječke banke (iz ožujka 2002). kada su štediše doslovno navale na banku nakon objave vijesti da je zbog nepravilnog poslovanja banka oštećena za protuvrijednost od otprilike 100 mil. USD<sup>32</sup>. Očito će kredibilitet tijekom vremena tek trebati izgraditi, a ključ će biti buduće iskustvo građana u brzini isplate njihove osiguranje štednje pri propasti neke banke ili štedionice.

Spomenute tri izmjene najvažnije su izmjene koje nas očekuju u prilagodbi sustavu EU-a. Osim njih, korisno je upozoriti na još jednu: na promjenu obuhvata osigurane štednje na način da će se osiguravati samo depoziti denominirani u eurima i valutama zemalja članica EU-a. To je odmak od pravila zapisanoga u našem sustavu osiguranja prema kojemu se osiguravaju svi štedni ulozci bez obzira na valutu. S obzirom na činjenicu da je većina depozita u hrvatskoj denominirana u euru, efekt te promjene neće biti značajan<sup>33</sup>. Dodatno, važno je naglasiti da će biti potrebno specificirati izuzeća od osi-

---

<sup>30</sup> Primjerice, prema visinama štednih uloga u bankama ili bar prema standardnim ekonomskim varijablama poput BDP-a po stanovniku (u jednostavnijem primjeru).

<sup>31</sup> Kompetentne vlasti mogu odobriti najviše dva dodatna “produžetka”, od kojih svaki može trajati najduže tri mjeseca.

<sup>32</sup> To je bio iznos nešto manji od jamstvenog kapitala banke. Banka je, kao što je poznato, “spašena” brzim i koordiniranim intervencijom središnje banke, Vlade i poslovnih banaka te i danas uspješno posluje.

<sup>33</sup> Doduše, mogući su određeni učinci, ali oni će biti brojniji na regionalnoj razini. Primjerice, poznato je da u južnoj Hrvatskoj dio stanovništva radi na brodovima i prima plaću u dolarima. Ako je njihov ulog u bankama također u dolarima, on više neće biti osiguran kada se prihvati legislativa EU-a.

guranja u skladu s EU smjernicom, no o tome je već bilo riječi u prošlom dijelu kada se raspravljalo o umanjivanju problema moralnog hazarda. Slično je i s činjenicom da će se prema sustavu EU-a morati štiti minimalno 90% visine limita<sup>34</sup>. Kako je to pitanje također obrađeno u prethodnom dijelu rada, valja ukratko rezimirati osnovne misli i otvoriti raspravu za izbor najboljega vremenskog trenutka za realizaciju nužnih izmjena.

## **5. Zaključak**

Iz kritičkog osvrtu na postojeći sustav osiguranja štednih uloga u Hrvatskoj nedvosmisleno se nameće odgovor na važno pitanje iz naslova ovog rada – treba li mijenjati hrvatski sustav osiguranja štednih uloga. Uz potvrđan odgovor, naznačuju se nužna poboljšanja u segmentu umanjivanja problema moralnog hazarda (uvođenjem dodatnih izuzeća od osiguranja i klauzule koosiguranja), te ne toliko nužna, ali ipak poželjna poboljšanja u segmentima umanjivanja problema negativne selekcije (uvođenjem plaćanja diferenciranih premija) i problema principal-agent (“boljim” odabirom članova uprave jednom kada za to sazrije vrijeme). Samim time jasno se naznačuje da su određene promjene potrebne bez obzira na nužne prilagodbe radi ulaska Hrvatske u EU.

No činjenica da se sustav osiguranja mora prilagoditi zakonodavstvu EU-a neupitno iziskuje još neke promjene postojećeg sustava. U radu su izdvojene zasigurno tri najvažnije promjene: a) proširenje obuhvata osiguranja na depozite (manjih) poduzeća, te sve vrste depozita stanovništva<sup>35</sup>; b) povećanje iznosa limita na protuvrijednost 20 000 (otprilike 150 000 kuna); c) skraćivanje roka isplate osiguranih uloga na maksimalno 21 dan nakon što banka nije uspjela podmiriti potraživanje po osnovi depozita. Te se promjene ocjenjuju dobrodošlimi, uz jednu iznimku, a ona se odnosi na osiguravanje uloga do protuvrijednosti 20 000 . S obzirom na to da je riječ o značajno višem limitu od optimalnoga, sugerira se utvrđivanje tranzicijskog razdoblja za prilagodbu na viši limit (nakon ulaska u EU)<sup>36</sup>.

Kad je riječ o odabiru vremenskog trenutka za promjenu postojećeg sustava radi njegova poboljšanja i usklađivanja sa zakonodavstvom EU-a, mišljenja smo da je sve promjene najbolje donijeti odjednom, dakle samo jednom promjenom zakona, i to u trenutku ulaska u EU. Smatramo da ne postoji prijeka potreba za pojedinačnim hitnim promjenama jer dizajn postojećeg sustav osiguranja ne može značajno utjecati na destabilizaciju bankovnog sustava u iduće tri-četiri godine. Također, činjenica je da sustav osiguranja još nije generirao ciljani fond sredstva<sup>37</sup>, tako da pojedine promjene, poput uvođenja plaćanja diferenciranih premija, nije ni uputno činiti. Konačno, nije ništa manje

---

<sup>34</sup> Riječ je o svojevrsnoj klauzuli koosiguranja. Naime, iznos do 20 000 trebati će osigurati u najmanje 90-postotnom iznosu. Ako neka država članica želi osiguravati i veće iznose (ili u većem postotku), to nije zabranjeno. Čak se dopušta zaštita pojedinih tipova depozita u cijelosti, npr. u slučaju socijalnih konsideracija.

<sup>35</sup> U postojećem sustavu osigurani su samo štedni računi stanovništva. Dakle, isključeni su tekući računi i žiroračuni stanovništva, kao i svi oblici depozitnih računa poduzeća.

<sup>36</sup> Za potrebe pregovora o utvrđivanju duljine trajanja tranzicijskog razdoblja bit će iznimno važno prikupiti podatke o raspodjeli štednih uloga (po visini) u bankama, koje bi trebala prikupljati Državna agencija za osiguranje štednih uloga, i to po mogućnosti na periodičnoj osnovi (bar jedanput u godini).

<sup>37</sup> Štoviše, još se uvijek plaćaju troškovi iz prošlosti (bankovna kriza iz 1999).



važno napraviti otklon od prakse neprestanih zakonodavnih promjena kojima se smanjuju efikasnost i kvaliteta rada državne uprave. Smatramo korisnijim i efikasnijim utrošiti nešto više vremena u jednu, ali sustavnu promjenu zakona, nego na praktički neprekidne višekratne promjene zakona.

## LITERATURA

- Bagehot, W., 1873.** *Lombard Street*. London: Kegan, Paul & Co.
- Bernanke, B., 1983.** "Non-monetary Effects of the Financial Crises in the Propagation of the Great Depression". *American Economic Review*, (73), 277-276.
- Calomiris, C. and Mason, J., 1997.** "Contagion and Bank Failures During the Great Depression: The June 1932 Chicago Banking Panic". *American Economic Review*, 87 (5), 863-883.
- Calomiris, C. and White, E., 2000.** "The Origins of Federal Deposit Insurance" in *U.S. bank deregulation in historical perspective*. Cambridge; New York; Melbourne: Cambridge University Press, 164-211.
- Calomiris, C. W., 1999.** "Building an Incentive-Compatible Safety Net". *Journal of Banking and Finance*, 23 (10), 1499-1519.
- Carisano, R., 1992.** *Deposit Insurance: Theory, Policy and Evidence*. London: Dartmouth Publishing Company Limited.
- Cull, R., Senbet, L.W. and Sorge, M., 2002.** "The Effect of Deposit Insurance on Financial Depth: A Cross Country Analysis". *Quarterly Review of Economics and Finance*, 42 (4), 673-694.
- Demirgüç-Kunt, A. and Detragiache, E., 2002.** "Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability: An Empirical Investigation". *Journal of Monetary Economics*, 49 (7), 1373-1406.
- Demirgüç-Kunt, A. and Huizinga, H., 1999.** "Market Discipline and Financial Safety Net Design". *CEPR Discussion Paper*, No. 2311.
- Diamond, D. W. and Dybvig, P. H., 1983.** "Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity". *Journal of Political Economy*, 91 (2), 104-119.
- EU Directive 94/19/EC** of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on deposit-guarantee schemes. *Official Journal L* 135, 31/05/1994, 5-14.
- Faulend, M., 2001.** *Osiguranje štednih uloga*, magistarski rad. Zagreb: Ekonomski fakultet.
- Faulend, M., 2004.** *Do kojeg iznosa osiguravati štedne uloge u Hrvatskoj?* Mimeo.
- Feige, E. L. [et al.], 2002.** "Currency Substitution, Unofficial Dollarization, and Estimates of Foreign Currency Held Abroad: The Case of Croatia", in I. Blejer and M. Škreb, eds. *Financial Policies in Emerging Markets*. Cambridge; London: The MIT Press, 217-249.

**Flood, M., 1991.** *The Great Deposit Insurance Debate*. Federal Reserve Bank of St. Louis Review, (July), 51-77.

**Fourth** Council Directive 78/660/EEC.

**Garcia, G., 1999.** "Deposit Insurance: A Survey of Actual and Best Practices". *IMF Working Paper*, WP 99/54. Washington: International Monetary Fund.

**Garcia, G., 2000.** "Deposit Insurance and Crisis Management". *IMF Working Paper*, WP 00/57. Washington: International Monetary Fund.

**Odluka** o datumu početka osiguranja štednih uloga, NN 4/98. Zagreb: Narodne novine.

**Odluka** o proglašenju zakona o izmjeni zakona o državnoj agenciji za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, NN 35/00. Zagreb: Narodne novine.

**Odluka** o proglašenju zakona o prestanku važenja zakona o sanaciji i restrukturiranju banaka, NN 52/00. Zagreb: Narodne novine.

**Odluka** o visini osiguranih štednih uloga od 20. lipnja 1997., NN 65/97. Zagreb: Narodne novine.

**Odluka** o visini osiguranih štednih uloga, NN 88/98. Zagreb: Narodne novine.

**Pravilnik** o izmjenama i dopunama Pravilnika o osiguranju štednih uloga, NN 105/98. Zagreb: Narodne novine.

**Pravilnik** o osiguranju štednih uloga, NN 65/97. Zagreb: Narodne novine.

**Tigert Helfer, R., 1999.** "What Deposit Insurance Can and Cannot Do". *Finance and Development*, March.

**Wheelock, D. C. and Kumbhaker, S. C., 1992.** "The slack banker dances: deposit insurance and risk-taking in the banking collapse of the 1920s." *Working Papers* 92-002, Federal Reserve Bank of St. Louis.

**Zakon** o bankama, NN 161/98. Zagreb: Narodne novine.

**Zakon** o državnoj agenciji za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, NN 44/94. Zagreb: Narodne novine.

### **Michael Faulend and Evan Kraft: The Croatian Deposits Security System: Should It Be Changed, and If So, What Is to Be Changed and When?**

#### *Summary*

*This paper examines the basic characteristics of the Croatian system of deposits security, at the same time critically testing them out and placing the emphasis on their potentially weak points. In accordance with the best international experience and with EU directives, ways for improving the existing system are suggested. Particular reference is made to the essential changes in the actual design of the current system that will have*

*to be implemented as a result of harmonisation with the EU. Finally, there is a discussion of the best moment for the implementation of the changes, that is, of the improvements to the system.*

*Key words: deposit insurance, banking system, economy in transition*

## **Ispravka**

Uredništvo časopisa *Financijska teorija i praksa* ispričava se Poloni Domadenik jer je njeno ime ispušteno u članku *Usporedni pregled defenzivnog restrukturiranja tvrtki u Hrvatskoj i Sloveniji*, objavljenom u broju 4 časopisa iz 2003. godine, godište 27, stranice 609-624. Rad je koautorsko djelo Polone Domadenik i Maje Vehovec. Ime Polone Domadenik slučajno je i nenamjerno ispušteno.