

# OSNOVNA NAČELA FINANCIJSKOG PLANIRANJA U EX-ANTE SUSTAVIMA OSIGURANJA DEPOZITA

mr. sc. Đurđica OGNJENović  
Arhivanalitika d.o.o., Zagreb

Stručni članak\*  
UDK:336.717.3(497.1)  
JEL: E52

## *Sažetak*

*U radu se istražuju osnovna načela financijskog planiranja u ex-ante sustavima osiguranja depozita u literaturi o osiguranju depozita, te u zakonodavnom okviru EU. Financijsko planiranje u sustavima osiguranja depozita diljem svijeta služi za izradu godišnjih proračuna, za strateško planiranje i utvrđivanje optimalne veličine prikupljenih sredstava, ali se praksa financijskog planiranja značajno razlikuje od zemlje do zemlje. Ni u literaturi ni u praksi ne postoje jasna i međunarodno prihvaćena načela financijskog planiranja za potrebe osiguranja depozita, osim vrlo općenitih smjernica. Uzevši u obzir činjenicu da je osiguranje depozita zapravo monopol, nedostatak prihvaćenih načela i neprikladno financijsko planiranje u praksi mogu dovesti do nedostatnih financijskih sredstava i neprimjerenog upravljanja sredstvima fonda osiguranja.*

*Ključne riječi: osiguranje depozita, financijsko planiranje, ex-ante sustav osiguranja depozita*

## **I. Uvod**

Osiguranje depozita je zakonom utvrđena zaštita depozita u slučaju propasti banaka. Cilj te mjere nije rješavanje bankovnih kriza, niti bi takva očekivanja trebala postojati. S obzirom na upravljanje, osiguranje depozita može biti javno ili privatno, s uskim ili širokim ovlastima i ulogom u osiguravanju opće financijske stabilnosti. Iznos i opseg zaštite koju jamči osiguranje depozita razlikuje se od zemlje do zemlje. Osiguranje depozita može biti uspostavljeno u zasebnoj instituciji ili kao organizacijski dio u sklopu nadzorne institucije

---

\* Primljeno (*Received*): 8.7.2006.  
Prihvaćeno (*Accepted*): 24.10.2006.

ili državne agencije, ali u svakom slučaju pravila koja reguliraju njegove poslove trebaju biti unaprijed jasna i definirana u obliku zakona. Kao i u djelatnosti klasičnog osiguranja, vjerodostojnost osiguravatelja iznimno je važna, posebice zbog toga što deponenti (tj. oni čiji su depoziti osigurani) nemaju mogućnost odabira drugog osiguravatelja na tržištu. Drugim riječima, sustav osiguranja depozita je monopol. Bez obzira na ciljeve, ovlasti ili model upravljanja, osiguranje depozita ima uvijek isti zadatak – isplatiti deponente u slučaju propasti banaka u što kraćem vremenu kako bi se spriječila panika i domino-efekt te kako bi se, zajedno s drugim tržišnim sudionicima, očuvala stabilnost financijskog sustava. Međutim, zakon koji regulira osiguranje depozita može biti savršen, sve procedure mogu biti usvojene, ali najkritičniji trenutak za svaki sustav osiguranja depozita je vrijeme propasti banke. Ako osiguranje depozita ne ispunji očekivanja u tom trenutku, šteta će biti velika i vjerodostojnost sustava ne može se lako vratiti. Stoga je financijsko planiranje u djelatnosti osiguranja depozita iznimno važno. Financijsko je planiranje tehničko pitanje, mnogo važnije u praksi nego u teoriji. No teorija bi barem trebala osigurati jasne međunarodno prihvaćene smjernice koje bi omogućivale dobru praksu.

Budući da s teoretskog stajališta financijsko planiranje nije posebno zanimljivo pitanje, to je rezultiralo nedostatkom literature o toj temi. Naime, postoji mnogo radova o osiguranju depozita općenito, o njegovoj svrsishodnosti i troškovima, glavnim obilježjima različitih modela koji postoje u praksi, o moralnom hazardu i, posebice, o načinu financiranja,<sup>1</sup> ali nema radova koji razrađuju isključivo problematiku financijskog planiranja u osiguranju depozita.

Ovaj rad nije usredotočen na odabir modela financiranja osiguranja depozita, osim u dijelu u kojemu model financiranja i zakonodavno rješenje financijskih resursa određuju financijsko planiranje. Očito je financijsko planiranje osobito značajno u sustavima u kojima postoje ex-ante fondovi osiguranja i u kojima se unaprijed kreira financijski fond kojim treba primjereno upravljati. Zato je rad usredotočen samo na financijsko planiranje u ex-ante sustavima osiguranja depozita. Osnovni je cilj rada identificirati glavna načela financijskog planiranja u ex-ante sustavima osiguranja depozita. Također se istražuje i različita poslovna praksa u vezi s financijskim planiranjem u osiguranju depozita.

Rad je podijeljen na tri dijela. U prvom se dijelu daje pregled određenih koncepata financijskog planiranja identificiranih u postojećoj literaturi. Drugi dio donosi stajališta EU o problematici financijskog planiranja. U trećem se dijelu istražuju načela financijskog planiranja putem važnih pitanja, kao što su: a) Ima li dovoljno financijskih sredstava u fondu osiguranja? b) Treba li za fond osiguranja utvrditi ciljanu veličinu i kako je odrediti? c) Što je optimalna veličina fonda osiguranja? d) Kako odrediti optimalne premije za banke? e) Kako procijeniti rizik za potrebe sustava osiguranja depozita?

Budući da u djelatnosti osiguranja depozita ne postoje međunarodno prihvaćeni standardi financijskog planiranja, osim općenitih smjernica koje se mogu naći u radovima koji obrađuju problematiku osiguranja depozita, praksa financijskog planiranja razlikuje se od zemlje do zemlje. Kad je okvir financijskog planiranja tako općenit, ne može se ustvrditi da ne postoji veza između identificiranih smjernica i postojeće prakse. Ali, uzev-

---

<sup>1</sup> Detaljnije vidjeti npr. Roy (2000), FDIC (2000), Laeven (2002), Frolov (2004), Šonje (2006), gdje su opisani različiti aspekti financiranja sustava osiguranja depozita.

ši u obzir veličinu financijskih sredstava kojima upravljaju sustavi osiguranja depozita i činjenicu da je osiguranje depozita specifična djelatnost koja se suočava s brojnim rizicima, zaključak je da bi bilo nužno izraditi i primjenjivati općeprihvaćene standarde financijskog planiranja.

## **2. Koncepti financijskog planiranja u literaturi o osiguranju depozita**

S obzirom na način financiranja, postoje dva osnovna modela osiguranja depozita – ex-ante i ex-post sustavi. Ex-ante osiguranje depozita postoji kad je zakonom propisano osnivanje financijskog fonda za isplatu osiguranih depozita. Fond se osniva iz različitih izvora, primjerice iz a) početnog kapitala prilikom osnivanja fonda i naknada članica sustava, b) iz redovitih i dopunskih premija koje plaćaju članice, te iz c) dodatnih izvora kao što su zaduživanje na tržištu ili iz proračuna kao tzv. posljednjeg utočišta. Ex-post model osiguranja depozita ne kreira fond unaprijed, već prikuplja sredstva u trenutku kad je potrebno isplatiti osigurane depozite. Postoje mnogi argumenti za i protiv obaju modela. Roy (2000) daje pregled obilježja tih dvaju različitih modela financiranja i njihovo relativno vrednovanje prema učinkovitosti i troškovima sustava. On smatra da su ex-ante modeli osiguranja depozita učinkovitiji, ali skuplji od ex-post modela. Naime, kad se financijska sredstva za osiguranje depozita prikupljaju kontinuirano, fond osiguranja depozita je likvidan i spreman za isplatu u slučaju potrebe. Članice sustava plaćaju premiju i u razdoblju recesije i u razdoblju uspješnosti. Premiju plaćaju sve članice sustava, ne samo one koje su preostale na tržištu nakon propasti neke institucije (kao u ex-post modelu osiguranja depozita, gdje se sredstva prikupljaju prema potrebi, za isplatu osiguranih depozita u onoj instituciji koja izlazi s tržišta). Postojanje fonda osiguranja pojačava povjerenje deponenata. Međutim, ex-ante fondom osiguranja istodobno je potrebno upravljati, što povećava operativne troškove u usporedbi s ex-post modelom osiguranja depozita koji nema fonda. Ex-post sustavi osiguranja depozita ne stvaraju nepotrebni financijski trošak za članice sustava tijekom razdoblja kada nema propasti banaka jer tada nema nikakvih uplata i banke se sredstvima mogu koristiti učinkovitije.

Premije su tradicionalno glavni izvor punjenja fonda osiguranja u ex-ante sustavima osiguranja depozita. Značajna se sredstva mogu osigurati i kapitalnim ulaganjem osnivača institucije prilikom osnivanja fonda osiguranja, kao i u posebnim situacijama poput bankovne krize, kad se sredstva osiguravaju, primjerice, iz proračuna ili izvanrednim zaduživanjem. Premije osiguranja mogu biti eksplicitno propisane zakonom u određenom postotku na definiranu osnovicu – npr. ukupne depozite, osigurane depozite, rizičnu ponderiranu aktivu i sl., ali neke države zakonom propisuju samo gornji iznos premije ili rasyon godišnje premije, te na taj način omogućuju da institucija zadužena za osiguranje depozita fleksibilnije odredi iznos premije. Galac (2005) objašnjava ekonomsku i financijsku teoriju premije, te prikazuje empirijski dokaz primjene tzv. diferencijalne premije koja se vezuje za rizičnost pojedine institucije članice sustava.

Jedan od glavnih preduvjeta uspješnosti svakog sustava osiguranja depozita jesu likvidna i dovoljna financijska sredstva (ako postoji unaprijed kreiran fond osiguranja) ili brz pristup prikupljanju potrebnih sredstava (mogućnost prikupljanja naknadnih premija, odnosno dodatno financiranje iz proračuna ili zaduživanjem). U oba slučaja sredstva

su potrebna u kratkom vremenu. Jedini način da se u nekoj instituciji zaduženoj za osiguranje depozita osiguraju likvidna i dovoljna sredstva jest pažljivo financijsko planiranje. Financijsko planiranje osiguranja depozita može imati nekoliko značenja, te se pod tim pojmom razumijeva godišnje planiranje (projekcije novčanih tijekova), strateško planiranje (ciljno financiranje) i, idealno, optimalizacija veličine fonda osiguranja. Kad se izrađuje godišnji plan, sustav osiguranja depozita izrađuje projekciju svojih budućih novčanih tijekova. Takva projekcija počinje pažljivim planiranjem svih priljeva i odljeva novca, stavku po stavku, uzimajući u obzir sve determinante izvora sredstava i njihova korištenja. Strateško planiranje može se definirati kao srednjoročno i dugoročno financijsko planiranje koje služi za određivanje ciljane veličine fonda osiguranja. Ciljana veličina fonda osiguranja obično se utvrđuje u postotku potencijalnih obveza, odnosno osiguranih depozita ili kao postotak ukupnih depozita, te se naziva ciljani omjer pokrića. Omjer pokrića definira se kao omjer postojećih financijskih sredstava u fondu osiguranja prema osiguranim depozitima (ukupnim depozitima koji se osiguravaju ili ukupnom iznosu osiguranih depozita u slučaju propasti banke). Kad se ciljani omjer pokrića fonda osiguranja utvrđuje kao npr. 2% ukupnih osiguranih depozita, sustav osiguranja depozita koristi se financijskim planiranjem za ujednačavanje svojih financijskih sredstava s postavljenim željenim ciljem. Omjer pokrića služi kao alat za ocjenu financijske snage sustava osiguranja depozita. Može se koristiti za analizu ocjene mogućnosti isplate osiguranih depozita određenih banaka na osnovi usporedbe prikupljenih sredstava s osiguranim depozitima određenih banaka. Primjerice, s prikupljenim sredstvima u fondu osiguranja u visini 2% svih osiguranih depozita u sustavu fond osiguranja može istodobno isplatiti osigurane depozite određenog broja najmanjih banaka ili svake banke pojedinačno, osim nekoliko najvećih banaka. Garcia (1999) smatra kako je vrlo korisno da sustav osiguranja depozita utvrdi ciljanu veličinu fonda osiguranja radi postizanja i očuvanja financijske vjerodostojnosti i da se izbjegne nedostatak financijskih sredstava koji bi mogao dovesti do insolventnosti sustava osiguranja depozita. Ujedno navodi da utvrđivanje prikladne ciljane veličine fonda osiguranja zahtijeva "...realističnu procjenu stanja bankovne industrije, veličine potrebnih financijskih sredstava te vremena kad bi sredstva mogla biti potrebna", kao i sposobnost članica sustava da plate propisanu premiju bez ugrožavanja svoje profitabilnosti, solventnosti i likvidnosti. Iako mnoge zemlje propisima utvrđuju ciljnu veličinu fonda osiguranja, tek je nekolicina njih doista provela ozbiljnu analizu i procjenu za određivanje ciljnog omjera pokrića. Primjena financijskog planiranja za određivanje optimalne veličine fonda osiguranja najnapredniji je oblik korištenja financijskog planiranja u osiguranju depozita. U tom slučaju financijsko planiranje nije samo analitički, već strateški alat za definiranje optimalne veličine fonda osiguranja, te načina na koji se potrebe za likvidnošću sustava osiguranja mogu odrediti i strukturirati. Optimalizacija fonda osiguranja financijskim planiranjem podrazumijeva nastojanje da se sustavom osiguranja depozita želi postići optimalna veličina fonda osiguranja (ni prevelik ni nedostatan fond) putem optimalnog financiranja.

Iako su prvi sustavi osiguranja depozita uspostavljeni prije gotovo 70 godina, ne postoji međunarodno regulacijsko tijelo, odnosno institucija koja bi utvrđivala i propisivala standarde za osiguranje depozita. Ex-ante sustavi osiguranja depozita upravljaju velikim financijskim iznosima, a još uvijek ne postoje prihvaćena načela financijskog planiranja

nititi financijskog upravljanja tim sredstvima. Garcia je (1999) identificirala listu najbolje svjetske prakse u sustavima osiguranja depozita u razdobljima bez bankovne krize. Dva obilježja s njezine liste – *brza isplata deponenata* i *osiguranje dovoljno sredstava financiranja kako bi se izbjegla insolventnost osiguranja depozita* – nesumnjivo su povezana. Ta bi se obilježja mogla identificirati kao potencijalne smjernice za donošenje standarda za poslovnu praksu. Ako sustav osiguranja depozita ne može isplatiti osigurane depozite odmah, već s odgodom, on je ili uvelike nelikvidan ili insolventan, što takav sustav udaljava od najbolje svjetske prakse. Garcia je identificirala tri praktična problema koja bi trebalo riješiti u vezi s dovoljnom veličinom fonda osiguranja. To su: a) odabir ex-ante ili ex-post modela osiguranja depozita, b) određivanje prikladne visine premije i akumuliranja financijskih sredstava u fondu osiguranja, te c) određivanje dodatnih izvora financiranja od strane države. Prvo i posljednje pitanje uvijek se definiraju u ranoj fazi kreiranja sustava osiguranja depozita i propisuju zakonom. Međutim, pitanje koje se odnosi na određivanje prikladne visine premije i adekvatne veličine samog fonda osiguranja još je uvijek “zagonetka” u mnogim zemljama. Ne postoje jasna pravila za definiranje načina na koji se određuje prikladna visina premija osiguranja, posebno za ocjenu i određivanje adekvatne i poželjne veličine fonda osiguranja.

Prema Financial Stability Forumu (2001:26), “sustav osiguranja depozita treba imati na raspolaganju sve mehanizme financiranja kako bi osigurao brzu isplatu osiguranih depozita nakon propasti banke”. Iako su na dokumentu radili stručnjaci zaposleni u osiguranju depozita iz više zemalja, bili su usredotočeni na problematiku iz perspektive zakonodavstva. Takav je pristup bio logičan u to vrijeme jer su mnogi sustavi osiguranja depozita rješavali probleme nastale zbog loših zakonodavnih rješenja, posebice onih koji se odnose na ograničenje ovlasti sustava osiguranja depozita.

Roy (2000) daje pregled pitanja povezanih s financiranjem te problematiku optimalnog financiranja za osiguranje depozita nudeći okvir za analizu. On je identificirao čimbenike koji utječu na izbor ex-ante ili ex-post modela, kao i čimbenike koji utječu na dostatnost financijskih sredstava nekog sustava osiguranja depozita. Prema Royu (2000:11), “da bi se odredilo je li zadani iznos financiranja dovoljan, potrebno je uspoređivati potencijalne potrebe ili gubitke s izvora sredstava koji su na raspolaganju”. Ta jednostavna rečenica objašnjava bit financijskog planiranja u osiguranju depozita radi određenja adekvatnih financijskih sredstava. U nastavku rada daje se pregled pristupa tom problemu u praksi.

### **3. Direktiva Europske unije i financijsko planiranje u osiguranju depozita**

Stav EU o financijskom planiranju u osiguranju depozita iznimno je važan zato što Unija postavlja standarde za zakonodavce zemalja članica u postupku reguliranja osiguranja depozita. Naime, svaka zemlja članica EU mora propisati osiguranje depozita u zadanim okvirima tzv. Direktive EU o osiguranju depozita (1994:4) (dalje: Direktiva EU). To je razlog zašto je upravo Direktiva EU mogla preuzeti tu zadaću i nadomjestiti međunarodni niz standarda za financijsko planiranje koji nedostaju, barem u državama članicama Euro područja. Međutim, Direktiva EU predstavlja opća pravila i nije iskoristila šansu preuzimanja vodstva u pozicioniranju donositelja takvih standarda. Direktiva EU ne propisuje model financiranja niti metodu naplate premije, već to prepušta nadležnosti nacio-

nalnih zakonodavaca, iako svojim sadržajem daje važan regulacijski okvir za sve zemlje članice. Neneovsky i Dmitrova (2003) iznose zanimljiv pregled problema koji nastaju za nove članice EU zbog obvezne primjene Direktive EU prilikom ulaska u punopravno članstvo. Naime, one smatraju da zbog propisanih obilježja modela osiguranja depozita u koji se moraju uklopiti sve članice Unije postoje dokazi o previsokom iznosu osiguranja u nekim državama koji bi mogao dovesti do povećanja moralnog hazarda i troškova bankovnog posredovanja na cijelom području EU.

U predgovoru Direktive EU navodi se: "Nije neizbježno potrebno da se ovom Direktivom harmoniziraju metode financiranja sustava osiguranja depozita niti samih kreditnih institucija, uzimajući u obzir da troškove financiranja sustava moraju snositi, zapravo, same kreditne institucije te da usto financijski kapaciteti takvih sustava moraju biti u razmjeru s njihovim obvezama; međutim, stabilnost bankovnog sustava u zemlji članici ne smije biti ugrožena". Unija stoga ostavlja problematiku financiranja u nadležnosti svake zemlje članice. Međutim, Direktiva ipak daje neka glavna načela. Prvo je načelo da članice sustava osiguranja depozita moraju plaćati za uslugu osiguranja depozita. Drugo načelo propisuje da izvori financiranja moraju biti usklađeni s potencijalnim obvezama. Sustav osiguranja depozita treba imati takve mehanizme financiranja koji će biti u razmjeru s njegovim obvezama. Oba načela nalikuju načelima koja se nalaze u drugim izvorima spomenutim u ovom radu, ali nisu ni detaljnija ni preciznija.

Europska komisija razmatrala je ideju da revidirana Direktiva EU preciznije propiše kao obvezan ex-ante model osiguranja depozita, prikladnu veličinu omjera pokrića i sl., ali čini se da su takve ideje odbačene i da se Direktiva EU u svojoj biti za sada neće mijenjati.<sup>2</sup> Naime, Europska komisija je namjeravala znatnije revidirati Direktivu EU, ali je taj izazovni zadatak odgođen. Ne postoje javno dostupni pisani dokumenti koji objašnjavaju ili argumentiraju takvu odluku.

Tablica 1. daje pregled modela osiguranja depozita u zemljama EU prema načinu financiranja.

*Tablica 1. Financiranje osiguranja depozita u zemljama članicama Europske unije*

Financiranje	Stare članice	Novе članice	Ukupno
ex-ante	8	8	16
mješovito	4	1	5
ex-post	3	1	4
Ukupno	15	10	25

*Izvor: Demirguc-Kunt, Karacaovali i Laeven (2005, 35-38)*

Ex-post modeli osiguranja depozita u EU su u manjini. Svaki zaključak o tome koji je model bolji bio bi neprikladan. Također je teško identificirati glavne razloge zašto je većina država članica EU odabrala upravo ex-ante financiranje osiguranja depozita, iako

<sup>2</sup> Dirk Cupei za vrijeme rasprave i prezentacije na EFDI konferenciji o osiguranju depozita u Sarajevu 9. prosinca 2005. godine.

bi istraživanje o tome koji su stvarni razlozi bili važni zakonodavcima prilikom odlučivanja za ex-ante model bilo izuzetno zanimljivo i korisno.

Tijekom razdoblja revizije Direktive EU Europska je komisija (European Commission, 2005:4) identificirala četiri grupe sustava osiguranja depozita, ovisno o modelu financiranja: 1. sustavi s visokim ex-ante financiranjem: zadržavanjem velikih iznosa financijskih sredstava u fondu i omjerom pokrića iznad 2%; 2. sustavi sa srednje visokim financiranjem: omjer pokrića oko 1%; 3. sustavi s niskim ex-ante financiranjem: omjer pokrića ispod 1% (80% deponata u EU zaštićeno je sustavom omjera pokrića ispod 1%) te 4. ex-post sustavi financiranja.

Prema pregledu Direktive Europske komisije (European Commission, 2005:5), Odbor za superviziju banaka Europske centralne banke, na temelju Moody'sova rejtinga financijske snage zaključuje "kako se čini da ne postoji veza između financijske snage nacionalnih bankovnih sektora i omjera pokrića njihovih modela osiguranja depozita". Ta je izjava rezultat analize modela osiguranja depozita u zemljama članicama EU. Znakovit je zaključak da financijska snaga bankovnih sustava (ili njihova financijska slabost) možda nije bila uzeta u obzir kao važna prilikom određivanja modela i mehanizama financiranja. To također znači da procjena rizika radi određivanja financijske izloženosti osiguranja depozita nije uzeta u obzir kao važan čimbenik za adekvatno financiranje. Drugim riječima, analiza je pokazala da se strateško financijsko planiranje u osiguranju depozita u zemljama EU ne temelji na načelima što ih je Garcia identificirala kao važna pri određivanju omjera pokrića i utvrđivanju ciljane veličine fonda osiguranja.

#### **4. Financijsko planiranje u praksi ex-ante sustava osiguranja depozita**

Slično kao svaka druga financijska institucija, svaki sustav osiguranja depozita treba posebnu pozornost pridati financijskom planiranju. Štoviše, osiguranje depozita zahtijeva odgovore na niz pitanja, kao što su: 1. Ima li dovoljno financijskih sredstava u fondu osiguranja? 2. Bi li fond osiguranja trebao imati ciljni iznos i kako ga utvrditi? 3. Kolika bi trebala biti optimalna veličina fonda osiguranja? 4. Kako utvrditi optimalne premije osiguranja? 5. Kako procijeniti rizike osiguranja depozita? Kvalitetno financijsko planiranje pomaže u nalaženju odgovora na sva postavljena pitanja. Opseg i provođenje financijskog planiranja, podaci koji se koriste te metoda koja se primjenjuje, u praksi se značajno razlikuju od sustava do sustava osiguranja depozita. Prema definiciji postoji razlika u redovitom financijskom planiranju u ex-ante, ex-post i mješovitim sustavima osiguranja depozita. Ex-post i mješoviti sustav osiguranja depozita moraju se više usredotočiti na rizik propasti banke, tj. na nastanak stečaja i mehanizme za brzo prikupljanje financijskih sredstava za isplatu osiguranih depozita. Ex-ante sustavi osiguranja depozita usredotočeni su na redovitu, kontinuiranu naplatu premije osiguranja i ispunjenje obveza članica sustava. Postoje mnoge razlike između ex-post i ex-ante modela, posebice ako se premija naplaćuje s obzirom na rizičnost pojedinih institucija. Osim toga, financijsko se planiranje razlikuje ako je premija eksplicitno propisana zakonom u određenom postotku definirane osnovice ili ako zakon samo propisuje gornju granicu premije (ili raspon premije) jer se na taj način sustavu osiguranja depozita omogućuje da svake godine određuje prikladnu visinu premije. Kriteriji za određivanje visine godišnje premije mogu biti

definirani zakonom ili podzakonskim propisima. Financijsko se planiranje razlikuje ovisno o ovlastima što ih ima model osiguranja depozita, o dostupnosti informacija nužnih za analizu te o stupnju suradnje među nadležnim institucijama financijskog sustava. Funkcije financijskog planiranja određuju sam proces planiranja. Ako se u sustavu osiguranja depozita odabere primjena financijskog planiranja samo radi godišnjeg planiranja, podaci koji će se upotrijebiti i metodologija neće biti isti kao u sustavu koji želi imati optimalnu veličinu fonda i koristi se financijskim planiranjem za strateške ciljeve. No vrlo je važno da, neovisno o odabranom pristupu, sustav osiguranja depozita primjenjuje financijsko planiranje dostupnih izvora financiranja u odnosu prema izloženim rizicima, odnosno potencijalnoj isplati osiguranih depozita. Samo je na taj način moguće odrediti adekvatnu veličinu fonda osiguranja i odgovarajuće potrebe financiranja. Radi procjene potencijalnih isplata iz fonda osiguranja, nužno je uzeti u obzir rizik pojedine članice za sustav osiguranja u cjelini.

Ovisno o tome kako se definira financijska izloženost riziku (odnosno potencijalna obveza) fonda osiguranja, moguće je razlikovati dva različita pristupa financijskom planiranju. Tradicionalni pristup usredotočuje se na potencijalnu izloženost fonda osiguranja definiranu kao zbroj svih osiguranih depozita (iznosa koji se trebaju isplatiti deponentima) u bankama koje bi mogle bankrotirati u dosljednoj budućnosti. Radi utvrđivanja ukupnog rizika za osiguranje depozita, potrebno je procijeniti rizik propasti svake pojedine banke članice sustava. Za razliku od tradicionalnog pristupa, model očekivanih gubitaka usredotočuje se na konačni gubitak fonda osiguranja. Taj se model usto temelji na pretpostavci da se u sustavu osiguranja depozita mogu razlikovati potrebe za kapitalom od potreba za likvidnošću. Potrebe za kapitalom odnose se na redovite financijske izvore koji se vjerojatno neće nadoknaditi u stečajnom postupku, što će rezultirati konačnim gubitkom za fond osiguranja. Potrebe za likvidnošću definiraju se kao ukupni iznos koji fond osiguranja mora isplatiti deponentima, tj. kao ukupni iznos osiguranih depozita u banci koja je bankrotirala. Stoga potrebe za likvidnošću mogu biti podmirene i dužničkim instrumentima. Ukupne financijske potrebe mogu se temeljiti na optimalnoj kombinaciji potreba za kapitalom i potreba za likvidnošću. Isti pristup može biti koristan i za određivanje veličine fonda osiguranja, koji u slučaju modela očekivanih gubitaka može biti manji nego u tradicionalnome modelu jer se veličina fonda osiguranja (a posljedično i premija koju plaćaju članice) određuje u odnosu prema konačnom gubitku fonda osiguranja, a ne u odnosu prema njegovoj nominalnoj izloženosti osiguranim depozitima. Radi optimalnog strukturiranja potreba za likvidnošću i kapitalom, sustav osiguranja depozita može se koristiti nizom financijskih instrumenata.<sup>3</sup>

#### ***4.1. Tradicionalni pristup financijskom planiranju u ex-ante sustavu osiguranja depozita***

Regulativa osiguranja depozita sama po sebi može biti ograničenije financijskom planiranju. To se događa u situacijama kada zakon eksplicitno propisuje visinu premije kao postotak definirane osnovice ili kada ograničava sustav osiguranja depozita u pristupu informacijama o bankovnim rizicima.

---

<sup>3</sup> Za više detalja o toj temi vidjeti Šonje (2006).



Ukupna raspoloživa financijska sredstva fonda osiguranja u određenom se trenutku izračunavaju kao zbroj ukupnih prethodno prikupljenih sredstava (sredstva u fondu osiguranja) kojima se pridodaje iznos godišnje premije do trenutka stečaja banke, uvećano za sva dodatna financijska sredstva koja se mogu prikupiti ako su potrebna.

Kad se tijekom financijskog planiranja izrađuje jednostavni godišnji proračun, sustav osiguranja depozita izrađuje projekcije svojih budućih novčanih tijekova, tj. planira sve priljeve u fond osiguranja i sve odljeve iz fonda osiguranja barem za trogodišnje vremensko razdoblje. Tablica 2. pojednostavnjeni je ilustrativni primjer jedne projekcije novčanog tijeka. Ukupna potrebna sredstva izračunavaju se kao zbroj osiguranih depozita u bankama za koje se procjenjuje da bi tijekom određene godine mogle otići u stečaj. Procjenu rizika individualne članice može obaviti sam sustav osiguranja depozita ili nadležna nadzorna institucija.

*Tablica 2. Primjer projekcije novčanog tijeka za sustav osiguranja depozita  
 (u mil. eura, osim iznosa osiguranja)*

Stavke	2003.	2004.	2005.	2006.	2007.
	<i>Stvarni podaci</i>			<i>Projekcija</i>	
iznos osiguranja (u tis. EUR)	15	15	15	15	15
<i>Priljevi sredstava</i>					
prijenos raspoloživih sredstava iz prethodne godine	55	51	69	85	105
godišnja premija osiguranja, 0,5% na iznos depozita osiguranih prethodne godine	10	12	15	18	21
prinos od ulaganja raspoloživih sredstava fonda (prosječno 3%)	1,9	1,9	2,5	3,1	3,8
očekivana naplata potraživanja u stečajnim postupcima, prije isplaćenih 20%	5	4			
ukupan priljev sredstava	71,9	69,9	86,5	106,1	130,8
<i>Odljev</i>					
operativni troškovi i izdaci	0,5	0,7	1	1,5	2
isplata osiguranih depozita	20				
ukupan odljev	20,5	0,7	1	1,5	2
raspoloživa sredstva fonda osiguranja na kraju godine	51,4	69,2	85,5	104,6	128,8
ukupni depoziti koji podliježu osiguranju	4.500,0	5.400,0	6.480,0	7.776,0	9.331,2
ukupni osigurani depoziti na kraju godine	2.500,0	3.000,0	3.600,0	4.320,0	5.184,0
Omjer pokrića (ukupna raspoloživa sredstva na kraju godine/ukupni osigurani depoziti na kraju godine x 100) (u %)	2,06	2,31	2,38	2,44	2,48

*Izvor: vlastiti izračuni*

Sustav osiguranja depozita iz promatranog primjera osigurava depozite do najviše 15.000 EUR po deponentu i naplaćuje 0,5% godišnje premije na iznos depozita osiguranih prethodne godine. U postupku izrade projekcije novčanog tijeka potrebno je uzeti u obzir i neke pretpostavke kao što su godišnji rast depozita i osiguranih depozita kako bi se odredila osnovica za izračun premije (u navedenom primjeru pretpostavka je da će osigurani depoziti, na temelju dosadašnjeg rasta depozita, rasti 20% godišnje). Osim toga, potrebno je procijeniti očekivanu naplatu u stečajnim postupcima za prije isplaćene osigurane depozite, prinos od ulaganja raspoloživih sredstava fonda osiguranja (u ovom primjeru 3% godišnje) te operativne troškove. Čak i ako sustav osiguranja depozita ne uzima u obzir rizike, projekcija novčanog tijeka pomaže u minimiziranju "neugodnih iznenađenja". Pri planiranju godišnjeg iznosa premije, u slučajevima kad je ona eksplicitno propisana zakonom, sustav osiguranja depozita ograničen je činjenicom da iznos premije koji se može naplatiti u nekoj godini ovisi samo o promjeni (odnosno o povećanju) osnovice koja služi za izračun premije jer se na postotak redovite godišnje premije ne može utjecati ako su fondu osiguranja nužna veća financijska sredstva. Sustavi osiguranja depozita za koje propisi ograničavaju financijsko planiranje, obično ne uzimaju u obzir metodologiju procjene rizika jer se zakonska ograničenja i procjena rizika međusobno isključuju. Pri planiranju ukupnih raspoloživih financijskih sredstava sustav osiguranja depozita treba uzeti u obzir sve raspoložive izvore financiranja, npr. dodatnu premiju koju po zakonu može naplatiti od svojih članica. Međutim, projekcija odljeva sredstava može biti potpuna tek kada se uzme u obzir i potencijalna isplata iz fonda osiguranja ako banka propadne, tj. kad se procjenjuje rizik propasti članica i kad se u izračun uvrste i osigurani depoziti u onim bankama za koje postoji vjerojatnost da bi u promatranom razdoblju mogle bankrotirati. Ako sustav osiguranja depozita ne procjenjuje rizičnost pojedinih banaka, moguće se "nadati" da će prikupljena sredstva fonda osiguranja biti dovoljna za eventualnu isplatu osiguranih depozita i da će informaciju o propasti sustav imati navrijeme kako bi se mogla prikupiti i mobilizirati sva raspoloživa financijska sredstva. Ali tada je neizbježno sljedeće pitanje: Koliko dugo takva praksa može potrajati?

Kad zakon o osiguranju depozita propisuje raspon godišnje premije (npr. od 0,1 do 0,2%) ili samo njezinu gornju granicu (npr. maksimalno 0,2%), tada je sustav osiguranja depozita na određeni način prisiljen ozbiljnije pristupiti godišnjem financijskom planiranju. Bilo bi poželjno da institucija nadležna za osiguranje depozita razvije metodologiju određivanja premije za svaku godinu, jer na taj način može utjecati na iznos svojih redovitih izvora financiranja do određene granice (do postotka koji propisuje zakon). Takav pristup omogućuje veću fleksibilnost financijskog planiranja jer sustav osiguranja depozita s vremena na vrijeme može povećati ili smanjiti iznos premije, ovisno o potrebama. Naime, ako se sustav osiguranja depozita koristi informacijama o ukupnom potencijalnom riziku kojemu je izložen (na temelju rizika svih pojedinih institucija), u odnosu prema svojim ukupnim financijskim sredstvima, moći će optimalno uskladiti svoja financijska sredstva tijekom vremena bilo povećanjem premije (ako postoji vjerojatnost stečaja neke članice) ili smanjenjem premije (ako je bankovni sektor stabilan i nema potrebe za isplatom osiguranih depozita). Sustav za osiguranje depozita može primijeniti različitu metodologiju (bilo da razvija svoju metodologiju ili da primjenjuje neku priznatu) procjene rizika ili se koristiti informacijama o procjeni rizika koje im dostavlja nadležna supervizijska institu-

cija (npr. na temelju modela ranog upozoravanja). U oba je slučaja konačni cilj procjena vjerojatnosti stečaja mjerenjem kreditnog rizika. Modeli procjene rizika mogu se grupirati kao modeli rangiranja banaka i modeli ranog upozoravanja. Među modelima rangiranja banaka najpoznatiji su modeli koji se koriste kvantitativnim mjerama bilo prikupljanjem informacija izravno od banaka, iz izvještaja koji im banke dostavljaju ili od supervizijske institucije. Neki sustavi osiguranja depozita primjenjuju i tzv. kvalitativne modele kao što je CAMELS, ali sve više sustava razvija vlastitu metodologiju kombinirajući kvantitativne i kvalitativne metode (npr. posebno se ističu SAD, Kanada<sup>4</sup> i Francuska, čiji je model rangiranja poznat pod nazivom ORAP). Neke zemlje (npr. Njemačka, Nizozemska, Italija) koriste se analizom grupa banaka i metodama u čijoj su osnovi financijski omjeri kao pokazatelji rizičnosti. Modeli ranog upozoravanja omogućuju izračune vjerojatnosti stečaja pojedinih banaka članica sustava osiguranja depozita.

Primjenom analize rizika sustav osiguranja depozita može uspostaviti odnos između svojih financijskih resursa i rizičnosti pojedinih banaka. Do sada je prevladavala praksa da se sustavi osiguranja depozita koriste procjenom rizičnosti pojedinih banaka za određivanje diferencijalne premije (u onim modelima u kojima se ne obračunava linearna već diferencijalna premija, ovisno o rizičnosti pojedinih banaka), ali ne i za optimalizaciju ukupne veličine fonda osiguranja. Ako potencijalna obveza sustava za osiguranje depozita nije povezana s raspoloživim financijskim izvorima putem financijskog planiranja, fond osiguranja bit će ili prevelik ili nedostatan. To je razlog zašto utvrđivanje optimalne veličine fonda osiguranja postaje sve značajnije. Primjena analize rizika zapravo indirektno pokazuje veću rizičnost bankovnog sustava, posebice u razdoblju recesije gospodarstva. Sustavi koji primjenjuju diferencijalnu premiju imaju procikličko obilježje zato što veća rizičnost znači veću premiju, ali uglavnom se koristi kao alat u borbi protiv moralnog hazarda. Međutim, upravo zbog svoje procikličnosti diferencijalne premije ne bi trebale biti primarni alat za rješavanje problema moralnog hazarda. Potpuna i učinkovita supervizija banaka ima veću moć otkrivanja i rješavanja problema moralnog hazarda u bankovnom sektoru.

#### ***4.2. Pristup očekivanoga (krajnjeg) gubitka u financijskom planiranju sustava osiguranja depozita***

Model očekivanoga gubitka (katkad se naziva i modelom krajnjega gubitka) moderna je filozofija koja se primjenjuje u financijskom planiranju.<sup>5</sup> Taj se model istražuje posljednje desetljeće, a primjenjuje logiku adekvatnosti kapitala banaka za izračun (i određivanje) adekvatnih financijskih resursa u osiguranju depozita (odnosno optimalne veličine fonda osiguranja). Taj je pristup uvelike različit od tradicionalnog planiranja u osiguranju depozita jer se usredotočuje na očekivani gubitak za fond osiguranja, a ne na nominalnu izloženost fonda osiguranja (osiguranih depozita) u slučaju propasti banke.

Ako se model očekivanoga gubitka pravilno primjenjuje, sustav osiguranja depozita može mijenjati optimalnu veličinu svog fonda osiguranja prema očekivanome (kona-

---

<sup>4</sup> Više o američkom i kanadskom modelu vidjeti u FDIC (2000).

<sup>5</sup> FDIC je angažirao konzultantsku tvrtku Oliver, Wyman and Company da razvije model (v. detaljnije FDIC, 2000); sličan je model razvijao i Convergence projekt Svjetske banke u Rumunjskoj i njime se koristio.

čnom) gubitku u slučaju stečaja jedne ili više banaka. Bit pristupa jest modeliranje distribucije gubitka za fond osiguranja. Distribucija gubitka može služiti za procjenu potrebne veličine fonda osiguranja (odnosno njegove adekvatnosti) i rezervi. Prvi korak u analizi rizika jest promatranje sustava osiguranja depozita kao skup portfelja kreditnih rizika. Ti se portfelji sastoje od pojedinačne izloženosti sustava osiguranja depozita prema bankama članicama sustava, pri čemu svaka od njih ima određenu šansu (postotak vjerojatnosti) uzrokovanja gubitka za fond osiguranja. Takav portfelj ima sličnosti s kreditnim portfeljom banaka iako nisu identični. Izloženost sustava osiguranja depozita individualnim bankama može se zbrojiti kako bi se izračunala kumulativna distribucija gubitka.

Iznos ukupnih osiguranih depozita i dalje podrazumijeva potrebu za likvidnošću fonda osiguranja, ali to ne znači da je isplaćeni iznos svih osiguranih depozita zauvijek izgubljen za sustav osiguranja depozita. Naime, ako u državi postoji dobro stečajno zakonodavstvo i ako se ono kombinira s dobrom praksom naplate potraživanja, krajnji gubitak za fond osiguranja (iznos koji se neće nikada naplatiti tijekom stečajnog postupka, odnosno koji je zauvijek izgubljen) može biti značajno manji od nominalne izloženosti, odnosno od ukupno isplaćenog iznosa osiguranih depozita. U takvim okolnostima sustav osiguranja depozita može veći dio svojih potraživanja naplatiti i "vratiti" u fond osiguranja, a samo će manji dio biti krajnji gubitak.

Usredotočenjem na očekivani gubitak sustav osiguranja depozita može se koristiti nizom financijskih instrumenata za uspostavljanje optimalne visine premije koje će plaćati banke i optimalne veličine fonda osiguranja, tj. može se usredotočiti na dugoročno strateško planiranje.

## **5. Zaključak**

Djelatnost osiguranja depozita po mnogočemu je specifična. To je osiguranje slično klasičnom osiguranju, s tim da je često država krajnji jamac. U obavljanju svoje osnovne zadaće osiguranje depozita izloženo je brojnim rizicima, izravno i neizravno izloženosti samih banaka riziku. Budući da se osiguranje depozita uspostavlja zakonom, u mnogim se zemljama propisuje obvezno članstvo za banke te osiguranje depozita ima obilježja monopola. Za sada ne postoji međunarodno uspostavljen sustav donošenja standarda niti prihvaćeni standardi financijskog planiranja koji bi vrijedili za sve sustave osiguranja depozita. Rezultat toga je činjenica da svaki sustav osiguranja depozita različito tumači i provodi financijsko planiranje. Postoje sustavi osiguranja depozita koji su zadovoljni planiranjem godišnjih proračuna. Drugi sustavi osiguranja depozita uopće ne procjenjuju rizike kojima su izloženi. Neki pokušavaju utvrditi optimalnu veličinu svojih financijskih sredstava putem dugoročnog planiranja. Međutim, svi oni imaju uglavnom jednak cilj: isplatiti deponente do propisanog iznosa u slučaju propasti banke. Očito je da osiguranje depozita organizirano kao ex-ante fond osiguranja neće moći obaviti svoju zadaću ako u fondu osiguranja nema dovoljno financijskih sredstava. Upravo je radi vjerodostojnosti i opravdanosti modela nužno osigurati potrebna sredstva i adekvatan fond koji će ispuniti preuzete obveze u dogleđnoj budućnosti, a ne samo u nekom određenom trenutku. Adekvatni fond osiguranja i njegova likvidnost ključna su obilježja sustava osiguranja depozita u svakoj zemlji. Ako je fond osiguranja ispod optimalnog iznosa, ne može jamčiti

adekvatnu zaštitu. Ako je fond pak iznad optimalnog iznosa, bit će nepotreban financijski teret za institucije članice sustava.

Razlozi nepostojanja jasnih i međunarodno prihvaćenih standarda financijskog planiranja u osiguranju depozita mogu se djelomično objasniti, iako ne i opravdati, činjenicom da su sustavi osiguranja depozita u mnogim državama uspostavljeni kao javni, te da njima upravlja neka državna agencija, a ne profesionalni stručnjaci. To obilježje, uz činjenicu da je sustav osiguranja depozita u monopolskoj poziciji (ne postoji konkurencija na tržištu), mogu dovesti do neprofesionalnoga i nestručnog upravljanja fondom osiguranja. Upravo su to razlozi zašto je potrebno uspostaviti međunarodno prihvaćene standarde financijskog planiranja koji bi se primjenjivali u svim sustavima osiguranja depozita i prilagođavali obilježjima nacionalnog zakonodavstva i prakse. Svaki pojedini sustav osiguranja depozita treba provoditi prikladno financijsko planiranje i kvalitetno upravljanje prikupljenim sredstvima koje će odgovarati veličini tih sredstava, te preuzeti odgovornost za nepridržavanje ili zanemarivanje prihvaćenih standarda. Trenutačno je za lošu praksu financijskog planiranja teško okriviti sustave osiguranja depozita jer ne postoje standardi koji bi bili prihvaćeni i koji bi se odnosili na sve jednako, već je financijsko planiranje prepušteno volji i znanju svakoga pojedinačnog sustava osiguranja depozita.

## LITERATURA

**Directive 94/19/EC** of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on deposit-guarantee schemes.

**Demirguc-Kunt, A., Karacaovali, B. and Laeven, L., 2005.** *Deposit Insurance Around the World: A Comprehensive Database* [online]. Available from: [<http://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/3628.html>].

**European Commission, 2005.** *Review of the Deposit Guarantee Schemes Directive (94/19/EC)* [online]. Available from: [[http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/docs/guarantee/consultationpaper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/consultationpaper_en.pdf)].

**FDIC, 2000.** *Options Paper, August 2000* [online]. Federal Deposit Insurance Corporation. Available from: [<http://www.fdic.gov/deposit/insurance/initiative/OptionPaper.html>].

**Frolov, M., 2004.** *Funding Deposit Insurance: Designing Options and Practical Choices* [online]. Available from: [[http://www.coe-econbus.keio.ac.jp/data/DP03-21\\_rev.pdf](http://www.coe-econbus.keio.ac.jp/data/DP03-21_rev.pdf)].

**Galac, T., 2005.** “Does Croatian Need Risk-Based Deposit Insurance Premia?” [online]. *Croatian National Bank's Survey*, (10). Available from: [<http://www.hnb.hr/publikac/pregledi/s-010.pdf?tsfsg=3f9ef42c10e3dcc3e6eb3d13baff00eb>].

**Garcia G., 1999.** “Deposit Insurance: A Survey on Actual and Best Practices” [online]. *IMF Working Paper*, WP/99/54. Available from: [<http://wb-cu.car.chula.ac.th/papers/imf/wp1999/wp99054.pdf>].

**Guidance for Developing Effective Deposit Insurance System** [online]. Financial Stability Forum, 2001. Available from: [[http://www.fsforum.org/publications/Guidance\\_deposit01.pdf](http://www.fsforum.org/publications/Guidance_deposit01.pdf)].

**Laeven, L., 2002.** "Pricing of Deposit Insurance". *World Bank Working Paper*, No. 2871. Washington, D.C.: The World Bank.

**Nenovsky, N. and Dimitrova, K., 2003.** "Deposit Insurance During EU Accession" [online]. *William Davidson Institute Working Paper*, No. 617. Available from: [<http://www.wdi.umich.edu/files/Publications/WorkingPapers/wp617.pdf>].

**Roy J., 2000.** *A Preliminary Analysis of Deposit Insurance Funding Issues* [online]. Montreal: Ecole des Hautes Etude Commerciales. Available from: [<http://www.iadi.org/html/App/SiteContent/PaperJeanRoy.pdf>].

**Šonje V., 2006.** *From Risk-Assessment to Financial Instruments, Size and Pricing Considerations in Deposit Insurance* [online]. Available from: [<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTFINANCIALSECTOR/0,,contentMDK:20939050~menuPK:2611471~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:282885,00.html>].

### **Đurđica Ognjenović: Basic Principles of Financial Planning in Ex-ante Systems of Deposit Insurance**

#### *Abstract*

*This paper investigates the basic models of financial planning in ex-ante systems of deposit insurance in the deposit insurance literature, and in the context of EU law. Financial planning is employed worldwide in deposit insurance schemes for the elaboration of annual budgets, for strategic planning and determination of the optimal magnitude of the resources collected, but the practice of financial planning is very different from country to country. Neither in the literature nor in practice is there any clear and internationally accepted principle of financial planning for deposit insurance purposes, except for very broadly-based guidelines. Taking into account the fact that deposit insurance is in fact a monopoly, the absence of accepted principles can, in conjunction with inappropriate financial planning in practice, lead to inadequate financial resources and to inappropriate management of the resources of insurance funds.*

*Key words: deposit insurance, financial planning, ex-ante deposit insurance system*