

**REPUBLIKA HRVATSKA  
MINISTARSTVO FINANCIJA**

---

**PRIJEDLOG  
PROGRAMA NADZORA FINANCIJSKIH INSTITUCIJA I  
FINANCIJSKOG TRŽIŠTA NA KONSOLIDIRANOJ OSNOVI**

---

**Zagreb, prosinac 2002.**

## 1. UVOD

Hrvatski sabor zatražio je da relevantne financijske regulatorne i nadzorne institucije razmotre pitanje ujedinjavanja regulacije financijskih usluga. Sabor je na sjednici 3. srpnja 2002. godine donio sljedeći zaključak: "Zadužuje se Vlada Republike Hrvatske da u suradnji s Hrvatskom narodnom bankom, Komisijom za vrijednosne papire, Direkcijom za nadzor društava za osiguranje, Državnom agencijom za osiguranje štednih uloga i sanaciju banka i Agencijom za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja do kraja ove godine predloži Hrvatskome saboru program obavljanja nadzora financijskih institucija i financijskog tržišta na konsolidiranoj osnovi. Program treba sadržavati prijedlog potrebnih promjena u zakonodavnom okviru, institucionalnom ustroju i organizaciji, potrebnih ljudskih i materijalnih resursa, prijelaznog razdoblja, rokova za realizaciju pojedinih faza, razine međusobne suradnje i razmjene informacija nadzornih institucija u prijelaznom razdoblju, te nositelja pojedinih poslova."

Financijski sektor ima posebnu ulogu u gospodarstvu. Njegovi proizvodi i usluge potrebni su svim tvrtkama i građanima. Stoga on može pružiti snažan poticaj gospodarskom razvoju mobilizirajući uštedena sredstva i raspoređujući ih na najbolji mogući način. Međutim, financijski sustav ujedno može uzrokovati nestabilnost i krize koje vode gospodarstvo u recesiju. Konačno, premda se financijskim proizvodima i uslugama koriste gotovo svi, obični ljudi često ih ne razumiju dovoljno, a često i s teškoćama prate rad financijskih ustanova.

Iz tih se razloga u zemljama širom svijeta reguliraju financijska tržišta. Propisi se uglavnom odnose na očuvanje financijske stabilnosti i zaštitu potrošača. Ipak, postoji opasnost da pojedine političke ili ekonomske interesne grupe iskoriste svoju regulatornu ovlast kako bi promicale uske interese, a ne interese cijelog društva. Stoga je ustrojem regulatornih ustanova nužno naglasiti neovisnost regulatornih tijela od politike, omogućiti im da raspolažu visokom razinom specijaliziranih znanja i ekspertize i stvoriti mehanizme kojima će se osigurati da budu odgovorna za svoje postupke.

U većini se zemalja regulacija različitih dijelova financijskog sustava uvodila postupno. Nadzor banaka uspostavljen je u jednom razdoblju, regulacija osiguranja u drugom i regulacija poslovanja vrijednosnim papirima u trećem. Kako je financijski sustav postajao složeniji, osnivano je sve više i više regulatornih i nadzornih institucija, čije su se nadležnosti često preklapale.

Dva su događaja u posljednjih nekoliko godina utjecala na strukturu regulacije. Prvo, deregulacija financijskih tržišta u mnogim je zemljama, uključujući i Hrvatsku, rezultirala pojačanom konkurencijom, budući da je većem broju ustanova omogućen ulazak na tržište. Deregulacija je u mnogim slučajevima (u Hrvatskoj je započela u ranim devedesetima) potakla snažan rast i razvoj financijskih sustava, ali i izložila ih većoj nestabilnosti.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Važno je napomenuti da zemlja u čijem financijskom sustavu banke povremeno propadaju ili čak dolazi do kriza može biti u boljem položaju od one u kojoj banke nikada ne propadaju. To je stoga što u sustavu u kojem banke ne propadaju bankovno poslovanje podliježe strogim zakonskim ili nadzornim ograničenjima. U takvoj situaciji,

Drugo, pojavili su se financijski konglomerati, osobito u najnaprednijim zemljama. Oni nude širok raspon financijskih usluga, od tradicionalnih bankarskih proizvoda do osiguranja, lizinga i burzovnog posredništva. Često te ustanove reguliraju različita regulatorna tijela, s tim da nijedno od njih nema potpun pregled poslovanja pojedine ustanove. Štoviše, neki su se poslovi "provukli kroz rupe" i nisu uopće bili regulirani.

Problemi preklapanja nadležnosti i nedostatne regulacije potakli su neke zemlje da preispitaju organizacijsku strukturu regulacije. Prva je to učinila Norveška, koja je 1986. ujedinila regulaciju financijskih usluga. Slijedile su je Danska, 1988., i Švicarska 1991. U novije vrijeme jedinstveno financijsko regulatorno tijelo osnovano je 1997. u Velikoj Britaniji, pod nazivom Ustanova za regulaciju financijskih usluga (*Financial Services Authority- FSA*). Jedinstveno tijelo osnovali su i Japan, Kanada i Australija.

Pa ipak, ujedinjeni je model još uvijek prije iznimka nego pravilo. Ne može se sa sigurnošću utvrditi hoće li biti općenito prihvaćen. Štoviše, ni u stručnim se radovima koji se bave ovom problematikom ne nazire zajedničko stajalište. Zapravo je jedini jasan zaključak koji se može izvesti iz trenutačno dostupnih materijala taj da svaka zemlja treba prilagoditi svoje financijske regulatorne i nadzorne ustanove vlastitim uvjetima.

## 2. HRVATSKO FINANCIJSKO TRŽIŠTE

### 2.1 Kvantitativna obilježja

Može se sa sigurnošću reći da banke dominiraju hrvatskim financijskim tržištem. To se jasno vidi iz tablice 1., koja prikazuje udjele različitih financijskih institucija u ukupnoj financijskoj imovini u Hrvatskoj:

Tablica 1. – Imovina financijskih institucija u RH

Imovina financijskih institucija u RH		12.1999.		12.2000.		12.2001.		06.2002.	
		Iznos	%	iznos	%	iznos	%	iznos	%
Na kraju razdoblja, u milijunima kuna i postocima									
1	Banke	93.251,5	89,3	109.949,1	88,8	142.605,6	89,3	146.104,2	88,0
2	Osiguravajuća društva	7.620,2	7,3	8.615,5	7,0	9.670,1	6,1	10.709,0	6,4
3	Investicijski fondovi	408,7	0,4	685,1	0,6	2.044,8	1,3	5.395,3	3,2
4	Štedno-kreditne zadruge	675,3	0,6	793,6	0,6	982,3	0,6	1.092,9	0,7
5	Stambene štedionice	152,3	0,1	513,8	0,4	1254,0	0,8	1423,1	0,9
6	PIF	2.335,0	2,2	3.242,2	2,6	3.183,3	2,0	610,3	0,4
7	Mirovinski fondovi							722,6	0,4
<b>Ukupno</b>		<b>104.442,9</b>	<b>100,0</b>	<b>123.799,3</b>	<b>100,0</b>	<b>159.740,1</b>	<b>100,0</b>	<b>166.057,4</b>	<b>100,0</b>

Iz tablice 1. vidi se i da je od kraja 1999. udjel banaka u ukupnoj financijskoj imovini prilično stabilan. Dominacija banaka nije znatnije narušena ni brzim rastom investicijskih fondova i obveznih privatnih mirovinskih fondova.

---

banke nemaju puno mogućnosti ni poticaja da povećaju učinkovitost, ponude nove proizvode ili preuzmu rizik, što dovodi do stagnacije bankovnog sustava. Vidjeti npr. Goodhart i Schoenmaker (1995.).

Kao što se vidi iz tablice 2., polovinom 2002. godine banke imaju najviše imovine i najveći udjel imovine u BDP-u, no njihov je broj manji od broja štedno-kreditnih zadruga te približno tek dvostruko veći od broja osiguravateljskih društava i investicijskih fondova. Dakle postoje mnoge nebankarske institucije koje bi regulatorna tijela trebala pratiti, no one imaju prilično mali udjel u ukupnoj imovini financijskog sustava i prilično mali udjel u BDP-u.

Tablica 2. – Udjeli financijskih institucija u BDP-u

Relativna važnost fin. inst. u RH, stanje 06./2002.	Imovina	% uk. im.	Broj institucija	% uk. br.	Imovina kao % BDP
(u mil. kuna i postocima)					
Banke	146.104,2	88,0	47	22,6	86,3
Osiguravajuća društva	10.709,0	6,4	25	12,0	6,3
Investicijski fondovi	5.395,3	3,2	23	11,1	3,2
Štedno-kreditne zadruge *	1.092,9	0,7	100	48,1	0,6
Stambene štedionice	1423,1	0,9	3	1,4	0,8
PIF	610,3	0,4	3	1,4	0,4
Mirovinski fondovi	722,6	0,4	7	3,4	0,4
<b>Ukupno</b>	<b>166.057</b>	<b>100,0</b>	<b>208</b>	<b>100,0</b>	<b>98,1</b>
BDP	20.263 USD				
	169.318 HRK				
* Linearna prognoza zasnovana na stanju 12./2001.					

Struktura financijskih tržišta vidi se i iz tablice 3., koja prikazuje relativnu važnost različitih vrsta financijskih instrumenata. Vidi se da dominiraju krediti banaka, no ne u onoj mjeri u kojoj imovina banaka dominira ukupnom imovinom financijskog sustava. To je stoga što banke u svojim imovinskim portfeljima imaju i velike portfelje dionica i obveznica.

Tablica 3. – Struktura financijskog tržišta

Financiranje u RH, 07./2002.	Iznos	% uk. izn.	% BDP
Krediti banaka (kons.)	85.956,70	68,4	50,8
Tržišna kapitalizacija – dionice	29.799,90	23,7	17,6
Tržišna kapitalizacija – obveznice	9.820,42	7,8	5,8
<b>Ukupno</b>	<b>125.577,02</b>	<b>100,0</b>	<b>74,2</b>

Tablica 4. prikazuje relativnu veličinu podsektora koji čine financijski sektor u Hrvatskoj i nekolicini tranzicijskih zemalja. Zanimljivo je da i na financijskim tržištima u Poljskoj i Republici Češkoj, koje su zemlje kandidati za pristupanje Europskoj uniji, banke kontroliraju 85,9% i 89,1% ukupne financijske imovine. Na temelju toga može se zaključiti da će se trenutačna dominacija banaka u hrvatskom financijskom sustavu najvjerojatnije nastaviti, bez obzira na produbljivanje tržišta, nove financijske usluge i veću usavršenost ulagača.

Tablica 4. - Relativna veličina financijskih podsektora u Hrvatskoj i tranzicijskim zemaljama

	Slovenija	Poljska	Češka	Mađarska	Estonija	Latvija	Litva	Hrvatska
<b>BANKE I OSTALE KRED. DEP. INST.</b>								
Ukupna aktiva (EUR mlrd.)	19,4	136,0	87,0	42,0	4,4	6,2	4,4	20,3
Broj banke	21	713	38	33	7	22	13	47
Broj specijalizirane kreditne inst)				8			41	
Broj štedionice	3							3
Broj štedno kreditne z.	45			191				100
Ukupan broj institucija	69	713	38	232	7	22	54	150
Broj zaposlenih u nadzoru	44	314	99		19		64	73
Aktiva / # zap. u nadzoru (EUR mlrd.)	0,44	0,43	0,88	...	0,23	...	0,07	0,28
# zap. u nadzoru / # institucija	0,64	0,44	2,61	...	2,71	...	1,19	0,49
<b>OSIGURANJE</b>								
Ukupna aktiva (EUR mlrd.)	1,8	13,3	6,4					1,5
Broj institucija	15		43	22	13	26	31	25
Broj zaposlenih u nadzoru		41			18		30	13
Aktiva / # zap. u nadzoru (EUR mlrd.)	...	0,33	...	...	0,00	...	0,00	0,11
# zap. u nadzoru / # institucija	...	...	...	...	1,38	...	0,97	0,52
<b>INVESTICIJSKI FONDOVI</b>								
Ukupna aktiva (EUR mlrd.)	2,5	3,5	2,5					0,7
Broj institucija	53	85	136	51		7	42	23
Broj zaposlenih u nadzoru	6	145	120				44	4
Aktiva / # zap. u nadzoru (EUR mlrd.)	0,41	0,02	0,02	...	...	...	0,00	0,19
# zap. u nadzoru / # institucija	0,11	1,71	0,88	...	...	...	1,05	0,17
<b>MIROVINSKI FONDOVI</b>								
Ukupna aktiva (EUR mlrd.)		5,5	1,7					0,1
Broj institucija			14	190		2		7
Broj zaposlenih u nadzoru								33
Aktiva / # zap. u nadzoru (EUR mlrd.)	...	...	...	...	...	...	...	0,00
# zap. u nadzoru / # institucija	...	...	...	...	...	...	...	4,71
<b>UKUPNO</b>								
Ukupna aktiva (EUR mlrd.)	23,7	158,3	97,6	42,0	4,4	6,2	4,4	22,6
Broj institucija	137	798	231	495	20	57	127	205
Broj zaposlenih u nadzoru	50	500	219		37		138	123
Aktiva / # zap. u nadzoru (EUR mlrd.)	0,47	0,32	0,45	...	0,12	...	0,03	0,18
# zap. u nadzoru / # institucija	0,36	0,63	0,95	...	1,85	...	1,09	0,60
Aktiva banka/ukupna aktiva financijskog sustava	82,6%	85,9%	89,1%	...		...		89,8%

Osim navedenog, u tablici 4. vidi se i da je broj banaka u Hrvatskoj relativno velik, veći nego u Republici Češkoj i Mađarskoj, čija je populacija više nego dvostruko veća od hrvatske. (Naravno, Poljska je poseban slučaj jer ima 713 banaka, koje uglavnom nisu poslovne banke.)

Naposljetku, prema broju zaposlenih u nadzoru u odnosu na ukupni broj banaka, Hrvatska je između Poljske i Slovenije. Hrvatska ima više zaposlenih u nadzoru u odnosu na ukupan broj financijskih ustanova od Slovenije, ali manje od Poljske. Stoga se, u ovom trenutku, po broju zaposlenih u nadzoru ne razlikuje značajno od drugih tranzicijskih zemalja.

## 2.2 Odnosi između različitih vrsta institucija

Do sada smo ustvrdili da banke dominiraju financijskim sustavom u Hrvatskoj i da su krediti banaka najvažniji financijski instrumenti.

Hrvatski se zakon približio koncepciji univerzalnog bankarstva. Naime, banke su zakonski ovlaštene pružati široki raspon financijskih usluga kako je to propisano člankom 6. Zakona o bankama (Narodne novine br. 84/02.). Pored obavljanja bankarskih poslova *per se*, bankama je dopušteno upravljati investicijskim i mirovinskim fondovima, prodavati osiguranje i kupovati i prodavati derivate. Nadalje, banke mogu posjedovati druga financijska društva, uključujući i nebankovne financijske ustanove, s tim da, prema odredbama članka 75. stavak 2. Zakona o bankama, njihova ukupna izloženost prema pojedinom podređenom društvu ne smije prelaziti 20% jamstvenog kapitala.

Ovo ograničenje umanjuje mogućnost da banka propadne zbog toga što je propala nebankovna ustanova koju posjeduje. Međutim, gubitak 20% jamstvenog kapitala bio bi veliki udarac za svaku banku, a imao bi osobito značajan utjecaj na banku kad bi nastao u razdoblju slabljenja gospodarstva ili kad bi zbog njega počelo naglo slabiti povjerenje u banku. Stoga bankovna regulatorna tijela ne zanemaruju rizike s kojima se suočava nebankovno financijsko društvo u vlasništvu banke.

Promatrajući dvije najveće bankovne grupe u Hrvatskoj može se steći predodžba o opsegu odnosa između banaka i njihovih pridruženih društava. Grupa Zagrebačka banka, pored banaka u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini, uključuje i društvo za procjenu nekretnina, stambenu štedionicu, investicijske fondove i brokersku kuću. Ukupna imovina nebankovnih ustanova iznosi 6,7 milijardi kuna, ili 14,0% ukupne imovine grupe u 2001. godini. Osim toga, Zagrebačka banka posjeduje 48% osiguravateljskog društva, koje je stopostotni vlasnik obveznog mirovinskog fonda.

Slično tome, Grupa PBZ obuhvaća tvrtku za lizing, kapitalne i investicijske fondove, upravljanje imovinom, obvezni mirovinski fond, investicijsko holding društvo i društvo za izdavanje kreditnih kartica. Krajem 2001. godine ukupna imovina nebankovnih članova grupe iznosila je 3,8 milijarde , ili 12,0% ukupne imovine grupe.

Ovi primjeri upućuju na sve veću povezanost različitih vrsta financijskih tvrtki na hrvatskom tržištu. U Hrvatskoj još nekoliko većih banaka ima slične strukture i odnose. No kako ta kretanja utječu na nadzor financijskih usluga?

Ponajprije, očito je da nije moguće nadzirati banke odvojeno od njihovih grupa. Konkretno, u Zakonu o bankama poglavlje 6. , članci 90. do 97., izričito se odnosi na ovo pitanje, pružajući zakonsku osnovu za konsolidirani nadzor. Hrvatska narodna banka, kao institucija ovlaštena za nadzor banaka, ovlaštena je i da prikuplja sve podatke nužne za nadzor poslovanja bankovnih grupa i financijskih holding društava.

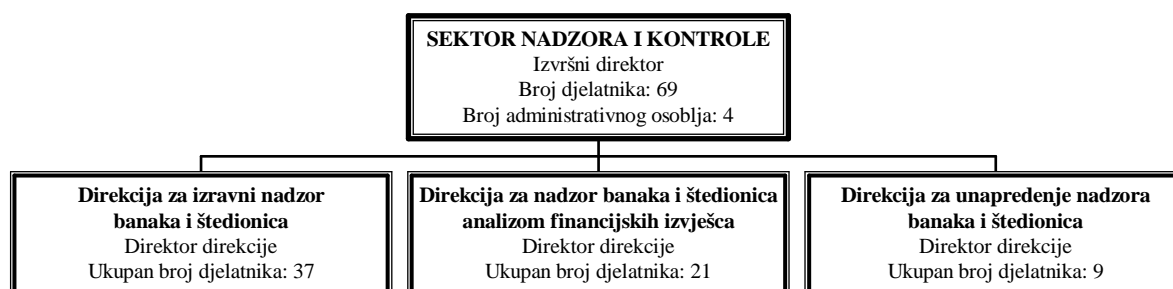
Nadalje, postoji jasno izražena potreba da nadzorne institucije međusobno razmjenjuju informacije. Primjerice, ako Agencija za nadzor osiguravajućih društava vjeruje da je ugrožena solventost nekog osiguravajućeg društva, a ono je u

djelomičnom ili potpunom vlasništvu banke, važno je da nadzorna institucija koja nadzire društva osiguranja o tome obavijesti instituciju ovlaštenu za nadzor banaka.

Polovinom 2002. godine je pored četrdesetsedam banaka na financijskom tržištu poslovalo i dvadestpet osiguravajućih društava, dvadesttri investicijska fonda, sto štedno-kreditnih zadruga, tri stambene štedionice, tri privatizacijska investicijska fonda i sedam mirovinskih fondova.

### 3. NADZORNE INSTITUCIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ

#### 3.1. Hrvatska narodna banka



Sektor nadzora i kontrole organizacijski je utemeljen 1993. godine u okviru Hrvatske narodne banke. Radi kvalitetnijega i efikasnijeg obavljanja svih poslova bankovnog bonitetnog nadzora Sektor nadzora i kontrole organizacijski je podijeljen u tri direkcije: Direkciju za izravni nadzor banaka i štedionica (on-site), Direkciju za nadzor banaka i štedionica analizom financijskih izvješća (off-site) i Direkciju za unapređenje nadzora banaka i štedionica. Sektoru nadzora i kontrole organizacijski pripada i Direkcija za deviznu dokumentarnu kontrolu. Organizacijsko jačanje teklo je u skladu sa Strateškim planom razvoja. Stabilizacijom bankovnog sustava u 2000. godini stvorene su pretpostavke za nastavak razvoja prema modernoj, djelotvornoj i kvalitetnoj bankovnoj superviziji. Tada se pristupilo intenzivnijem razvoju, širem obuhvatu i kvalitetnijem pristupu nadzoru banaka kao i intenzivnijem stručnom usavršavanju zaposlenika.

Osnovna funkcija Direkcije za izravni nadzor banaka i štedionica jest izravni nadzor banaka i štedionica, kojim djelatnici HNB-a u samoj banci provjeravaju poslovanje banaka ispitujući da li su osigurane procedure koje osiguravaju točnost i istinitost podataka u poslovnim knjigama banke odnosno štedionice u skladu s propisima te ocjenjuju način upravljanja poslovnim procesima u cilju minimiziranja svih rizika koji mogu proizići iz poslovanja. Radi što kvalitetnijeg pristupa izrađena je metodologija izravnog nadzora. Direkcija je podijeljena na tri odjela za operativni nadzor. Osim obavljanja izravnog nadzora, aktivnost zaposlenika Direkcije također uključuje sudjelovanje u radnim skupinama za izradu određenih projekata na razini Sektora i Hrvatske narodne banke, kao i suradnju s drugim nadzornim tijelima (Ured za sprečavanje pranja novca, Ministarstvo unutarnjih poslova i drugi.) Osnovna funkcija Direkcije za nadzor banaka i štedionica analizom financijskih izvješća je permanentna analiza financijskog stanja pojedine banke odnosno štedionice kao i cijelog sustava.

Osnovna aktivnost zaposlenika Direkcije je obrada, analiza i objedinjavanje podataka i dostavljenih izvješća, te izrada analiza financijskog položaja za svaku pojedinačnu banku, kao i izrada pokazatelja i analiza cjelokupnog bankovnog sustava. Te analize trebaju biti putokaz za izravni nadzor i donošenje korektivnih mjera. Osim toga zaposlenici Direkcije sudjeluju na izradi određenih projekata Radi što kvalitetnijeg pristupa Direkcije je podijeljena na dva odjela za pojedinačnu analizu banaka i odjel za analizu bankovnog sustava. U okviru Direkcije u promatranom razdoblju obrađivali su se zahtjevi i davali prijedlozi Komisiji za izdavanje odobrenja za rad. Osnovna funkcija Direkcije za unapređenje nadzora banaka i štedionica je praćenje primjene i predlaganje bonitetne regulative, izrada i unapređenje internih metodologija rada, te praćenje međunarodnih trendova i suradnja s drugim institucijama.

Na kraju 2001. godine u Sektoru nadzora i kontrole bilo je zaposleno ukupno 73 zaposlenika, od čega su 4 zaposlenika administrativno osoblje. Broj zaposlenika je na otprilike istom nivou od 1999. godine kada je u Sektoru nadzora i kontrole bilo također 73 zaposlenika, dok je 2000. godine u Sektoru bilo zaposleno 74 zaposlenika.

### **Zakonski okvir i predmet nadzora**

Hrvatska narodna banka provodi nadzor nad poslovanjem banaka i štedionica na temelju ovlasti koje proizlaze iz Zakona o Hrvatskoj narodnoj banci i Zakona o bankama kroz Sektor nadzora i kontrole.

Sektor nadzora i kontrole permanentno unaprjeđuje svoj rad, rukovodeći se BIS-ovim preporukama sadržanim u dvadestpet BIS-ovih načela za učinkoviti bankovni bonitetni nadzor, koja sadrže minimalni i nužan okvir koji treba sadržavati odgovarajući zakonodavni okvir radi učinkovitog i neovisnog djelovanja nadzornika/institucija koje se bave nadzorom.

Predmet nadzora koji obavlja Sektor nadzora i kontrole je poslovanje banaka (bonitetni nadzor ili bankovna supervizija). Bonitetni nadzor obuhvaća provjeru je li poslovanje banaka u skladu sa zakonima i propisima, što uključuje i procjenjivanje i ocjenjivanje kako banka upravlja rizicima kojima je izložena u svom poslovanju sa svrhom smanjenja mogućnosti propasti banke. Ciljevi takvog pristupa su zaštita štediša i deponenata te briga za stabilnost i sigurnost cjelokupnoga bankovnog sustava.

Krajem 1998. godine donesen je Zakon o bankama. Ovaj Zakon proizveo je pomak u pristupu nadzoru banaka, odnosno bio je nadogradnja od bonitetnog pristupa prema supervizorskom, čiji je osnovni cilj minimiziranje svih oblika rizika radi postizanja stabilnoga financijskog sustava.

Na temelju Zakona o bankama iz 1998. godine donesen je niz podzakonskih akata na kojima se temeljio predmet nadzora poslovanja banaka od kojih su najznačajniji:

- Odluka o načinu izračunavanja kapitala banke (Narodne novine br.101/00)
- Odluka o načinu izračunavanja adekvatnosti kapitala i ponderirane aktive banke



(Narodne novine br. 32/99,101/00)

- Odluka o raspoređivanju plasmana i izvanbilančnih rizičnih stavki i utvrđivanju izloženosti banke (Narodne novine br. 32/99,64/99,101/00)
- Odluka o visini i načinu formiranja posebnih pričuva za osiguranje od potencijalnih gubitaka banke (Narodne novine br. 32/99)
- Odluka o kontnom planu za banke (Narodne novine br. 32/99)
- Odluka o ograničenju ulaganja banke u materijalnu imovinu i vlasničke uloge (Narodne novine br. 38/99, 64/99, 123/00)
- Odluka o obavješćivanju Hrvatske narodne banke o zaduženju pojedinog dužnika kod banke u iznosu većem od pet (5) milijuna kuna (Narodne novine br. 51/99)
- Odluka o statističkom izvješću za banke i naptucima za popunjavanje statističkog izvješća (Narodne novine br. 57/99, 72/99)
- Odluka o obliku i minimalnom obujmu i sadržaju revizije i izvještaja o obavljenoj reviziji banaka (Narodne novine br. 64/99)
- Odluka o obavljanju nadzora nad poslovanjem banaka (Narodne novine br. 50/00)

Novi Zakon o bankama (Narodne novine br. 84/02) donesen sredinom 2002. godine koncipiran je tako da stvara pretpostavke za uredno tržišno poslovanje banaka, kroz visoki stupanj prevencije, koji prije svega trebaju osigurati same banke. Novi zakon između ostalog donosi odredbe o suradnji s drugim nadzornim tijelima i odredbe o nadzoru banaka na temelju konsolidiranih financijskih izvješća. U tijeku je rad na donošenju novih podzakonskih akata.

Direkcija za izravni nadzor banaka i štedionica u 1999. godini obavila 45 izravnih bonitetnih kontrola poslovanja i 8 bonitetnih kontrola u suradnji s privremenim upraviteljima. Na temelju tih bonitetnih kontrola, kao i bonitetnih kontrola analizom financijskih izvješća banaka izdano je 31 rješenje kojima se izriču mjere za poboljšanje stanja i otklanjanje nezakonitosti i nepravilnosti te je obavljeno 10 kontrola izvršenja zadanih mjera. Obavljeno je i 10 kontrola stranih predstavništava. U 1999. godini procesuirane su ukupno 43 prijave (16 za privredni prijestup, 16 za devizni prekršaj i 11 prekršajnih prijava). Kod šest banaka i štedionica zatražena je obrada od strane kriminalističke policije i financijske policije. U 1999. godini Savjet Hrvatske narodne banke je u 8 banaka imenovao privremenog upravitelja. Od njih je samo u jednoj banci kasnije provedena sanacija, dok je u ostalim bankama otvoren postupak stečaja.

U 2000. godini Direkcija za izravni nadzor banaka i štedionica obavila je ukupno 45 redovnih kontrola poslovanja (24 banke i 21 štedionica). Obavljene su 4 kontrole izvršenja mjera (2 banke i 2 štedionice) koje su poduzete u skladu s propisima prema tim bankama i štedionicama, a u cilju otklanjanja nezakonitosti i nepravilnosti ustanovljenim tijekom obavljanja kontrole poslovanja. Obavljeno je 6 kontrola ovlaštenih mjenjača koji imaju sklopljene ugovore o obavljanju mjenjačkih poslova. Također, u Direkciji izravnog nadzora banaka i štedionica, na temelju podataka o provedbi mjera monetarne i devizne politike koje banke i štedionice dostavljaju u Hrvatsku narodnu banku, izrađena su 34 zapisnika o obavljenoj kontroli dijela poslovanja. Uz obavljanje poslova izravnog bonitetnog nadzora banaka i štedionica, dio zaposlenih u Direkciji obavljao je poslove privremenih upravitelja (u četiri banke), odnosno povjerenika (u jednoj banci). Direkcija za nadzor banaka i štedionica analizom financijskih izvješća izdala je u 2000. godini 24 zapisnika o obavljenoj kontroli poslovanja analizom financijskih izvješća (od čega 16 zapisnika bankama i 8

štedionicama). U 2000. godini izdana su 43 rješenja za poboljšanje stanja te za otklanjanje nezakonitosti i nepravilnosti te jedno rješenje za utvrđivanje nelikvidnosti. Tijekom 2000. godine procesuirane su ukupno 23 prijave, i to 16 prijava za pokretanje prekršajnog postupka, 5 prijava za privredni prijestup i 2 prijave za devizni prekršaj.

U 2001. godini Direkcija za izravni nadzor banaka i štedionica obavila je ukupno 41 redovnu kontrolu poslovanja (27 banke i 14 štedionica). Nakon obavljenih kontrola dvjema bankama i dvjema štedionicama naložene su mjere za poboljšanje stanja. U 2001. godini Direkcija za nadzor banaka i štedionica analizom financijskih izvješća izdala je 6 zapisnika o obavljenoj kontroli poslovanja analizom financijskih izvješća. Izdano je 25 rješenja kojima su određene mjere za poboljšanje stanja i za otklanjanje nezakonitosti i nepravilnosti, od kojih se dio odnosi se na utvrđivanje rokova za udovoljavanje propisanim ograničenjima za izloženost banke prema jednom dužniku ili grupi povezanih dužnika. Tijekom 2001. godine procesuirano je ukupno 28 prijava, i to 11 prijava za pokretanje prekršajnog postupka, 6 prijava za privredni prijestup i 11 prijava za devizni prekršaj.

### **3.2 Komisija za vrijednosne papire Republike Hrvatske**

Komisija za vrijednosne papire Republike Hrvatske (u daljnjem tekstu: Komisija) osnovana je temeljem Zakona o izdavanju i prometu vrijednosnim papirima (Narodne novine, br. 107/95, 142/98 i 87/00, u daljnjem tekstu: ZIPVP).

Komisija je stalna, neovisna pravna osoba i odgovara Hrvatskom saboru, koji i imenuje članove Komisije. Članovi Komisije obnašaju obveznost članstva profesionalno i ne mogu biti članovi uprave, nadzornih i upravnih odbora ni drugih tijela izdavatelja vrijednosnih papira, niti obavljati drugu službu ili posao koji bi mogli utjecati na njihovu samostalnost, nepristranost i neovisnost.

Komisija se sastoji od pet članova, od kojih je jedan predsjednik Komisije. Predsjednik Komisije predsjedava sjednicama Komisije, koordinira njezin rad i zastupa Komisiju kao pravnu osobu u pravnom prometu. Ostali članovi Komisije zaduženi su za učinkovito funkcioniranje pojedinih odjela.

Osnovna svrha postojanja Komisije za vrijednosne papire Republike Hrvatske je efikasna regulacija i nadzor tržišta vrijednosnih papira u Republici Hrvatskoj.

Prema članku 12. Zakona o tržištu vrijednosnih papira (Narodne novine br. 84/02) Komisija u okviru svojih javnih ovlasti:

- donosi propise o provedbi Zakona kada je za to ovlaštena
- izdaje dozvole i odobrenja kada je za to ovlaštena Zakonom
- nadgledava poštivanje pravila uobičajene trgovine i lojalnog natjecanja u trgovini vrijednosnim papirima
- provodi nadzor nad društvima za poslovanje vrijednosnim papirima, burzama, uređenim javnim tržištima, izdatnicima vrijednosnih papira, bankama u dijelu poslova koje obavljaju na tržištu vrijednosnih papira, investicijskim fondovima i društvima za upravljanje investicijskim fondovima u svezi s obavljanjem poslova koji se odnose na vrijednosne papire i na druge poslove određene Zakonom
- organizira, poduzima i nadgleda mjere kojima se osigurava učinkovito funkcioniranje tržišta vrijednosnih papira i zaštita investitora
- vodi knjige i registre u skladu s odredbama Zakona

- surađuje sa srodnim organizacijama u inozemstvu
- daje informacije i širi znanje o načelima na kojima počiva djelovanje tržišta vrijednosnih papira
- donosi pravilnike i naredbe kojima se uređuju funkcioniranje i rad središnje depozitarne agencije i ostala pitanja u svezi s nematerijaliziranim i imobiliziranim vrijednosnim papirima
- propisuje obvezni sadržaj informacija koje moraju biti objavljene svim dioničarima i javnosti od strane osoba koje obavljaju distribuciju vrijednosnih papira javnom ponudom
- utvrđuje opće uvjete koje moraju zadovoljiti svi oni koji se profesionalno bave trgovanjem vrijednosnim papirima
- obavlja nadzor nad poslovanjem investicijskih fondova i društava za upravljanje investicijskim fondovima
- odobrava osnivanje privatizacijskih investicijskih fondova i obavlja nadzor nad poslovanjem privatizacijskih investicijskih fondova
- odlučuje o zahtjevu privatizacijskih investicijskih fondova da nastave djelovanje kao zatvoreni fond
- nadzire postupanje sudionika u postupku za preuzimanje dioničkih društava
- poduzima ostale mjere i obavlja druge poslove u skladu sa zakonskim ovlaštenjima.

Komisija u obavljanju svojih javnih ovlasti, obavlja nadzor poslovanja:

- burzi (Zagrebačka burza d.d. i Varaždinska burza d.d.)
- uređenih javnih tržišta (pretvaranjem Varaždinskog tržišta vrijednosnicama u Varaždinsku burzu d.d. u Republici Hrvatskoj trenutno nema uređenih javnih tržišta)
- ovlaštenih društava (odnosno brokerskih društava i banka koje su za obavljanje poslova s vrijednosnim papirima dobili dozvolu Komisije) - 58 ovlaštenih društava i 1 banka
- izdavatelja vrijednosnih papira
- investicijskih i privatizacijskih investicijskih fondova - 34 investicijska (27 otvorenih i 7 zatvorenih) fondova i 2 privatizacijska investicijska fonda
- društva za upravljanje investicijskim i privatizacijskim investicijskim fondovima - 20 društava
- brokera – 103 osobe imaju važeću dozvolu za obavljanje poslova ovlaštenog posrednika u trgovanju vrijednosnim papirima
- investicijskih savjetnika
- institucionalnih ulagatelja (označava domaće ili strane investicijski fondove, mirovinske fondove, banke, osiguravajuća društva te pravne osobe kojima status institucionalnog ulagatelja u skladu s odredbom članka 102. stavka 3. Zakona o tržištu vrijednosnih papira odobri Komisija)
- Središnje depozitarne agencije

U Komisiji je, uključujući i članove, zaključno s 31. prosinca 2001. godine bilo 20 zaposlenika, a sa 30. lipnja 2002. godine broj zaposlenika povećan je na 25. Postojeća struktura zaposlenih u Komisiji u skladu je sa strategijom kadrovske politike da zapošljava kvalitetne i visokoobrazovane stručne kadrove. Tako su u Komisiji trenutno zaposleni 1 magistar znanosti, 20 osoba s visokom stručnom spremom te 4 osoba sa srednjom stručnom spremom.

U Odjelu za nadzor zaposleno je 7 djelatnika.

## **Zakonski okvir i predmet nadzora**

Komisija provodi nadzor na temelju odredbi:

- Zakona o tržištu vrijednosnih papira (Narodne novine br. 84/02)
- Zakona o preuzimanju dioničkih društava (Narodne novine br. 84/02)
- Zakona o investicijskim fondovima (Narodne novine br. 107/95, 12/96 i 114/01)
- Zakona o privatizacijskim investicijskim fondovima (Narodne novine br. 109/97 i 114/01)

Komisija iz različitih izvora prikuplja informacije o aktivnostima sudionika tržišta kapitala, s ciljem nadzora poštivanja zakona od strane sudionika - brokerskih društava, institucionalnih i drugih investitora, burzi, Središnje depozitarne agencije, izdavatelja vrijednosnih papira, banaka koje obavljaju poslove s vrijednosnim papirima, investicijskih fondova i društava za upravljanje investicijskim fondovima.

U slučajevima u kojima postoji osnovana sumnja na kršenje zakona ili povredu prava sudionika tržišta kapitala Komisija provodi nadzor i poduzima odgovarajuće zakonske mjere: Kada utvrdi postojanje elemenata prekršajnog ili kaznenog djela, Komisija podnosi odgovarajuće prijave – zahtjev za pokretanje prekršajnog postupka mjesno nadležnom Prekršajnom sudu, ili kaznenu prijavu mjesno nadležnom Državnom odvjetništvu. Na taj način ostvaruju se primarni ciljevi Komisije - zaštita ulagatelja, interesa javnosti i tržišta kapitala, te jačanje povjerenja u tržište kapitala, a osigurava se i generalna prevencija u sprječavanju protupravnog ponašanja sudionika tržišta.

U razdoblju od 1.1. 1999. do 30.06. 2002. Komisija je pokrenula ukupno 401 postupak nadzora, od kojih 113 predmeta u 1999., 126 nadzora u 2000., 106 postupak nadzora u 2001. godini, i 56 predmeta u prvom polugodištu 2002. godine.

U istom razdoblju podneseno je ukupno 107 kaznenih prijava i 268 prekršajnih prijava, od čega je u 1999. godini podneseno 52 kaznene i 60 prekršajnih prijava, u 2000. godini podneseno 29 kaznenih i 93 prekršajne prijave, u 2001. godini podneseno 15 kaznenih i 84 prekršajne prijave, a u 2002. godini 11 kaznenih i 31 prekršajna prijava.

### **3.3 Agencija za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja**

Agencija za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja (u nastavku teksta: HAGENA) je samostalna agencija osnovana 2001. zbog potrebe provedbe mirovinske reforme u Republici Hrvatskoj, kada je i započela radom. U svom poslovanju nadzire slijedeće financijske institucije:

- društva za upravljanje obveznim mirovinskim fondom i obvezne mirovinske fondove,
- društva za upravljanje dobrovoljnim mirovinskim fondovima i dobrovoljne mirovinske fondove,
- banke skrbnike mirovinskih fondova (u obavljanju skrbničkih poslova za mirovinske fondove),
- mirovinska osiguravajuća društva.

Trenutno u Republici Hrvatskoj posluje sedam društava za upravljanje obveznim mirovinskim fondom (dalje: obvezna mirovinska društva). Sukladno odredbama

Zakona o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima (dalje: *Zakon*, NN 49/99 i 63/00) svako obvezno mirovinsko društvo može upravljati samo jednim obveznim mirovinskim fondom. Za očekivati je da će se u narednih nekoliko godina broj obveznih mirovinskih društava smanjiti na četiri do pet. No, imovina obveznih mirovinskih fondova će, bez obzira na očekivano smanjenje broja obveznih mirovinskih fondova, rasti iznimno brzo. Na postojećoj razini plaća godišnje se u obvezne mirovinske fondove uplaćuje oko 1,7 milijardi kuna, a njihova imovina će krajem godine pretpostavljivo iznositi nešto manje od 2 milijarde kuna. Time će obvezni mirovinski fondovi u vrlo kratko roku postati najznačajniji institucionalni investitori na hrvatskom tržištu kapitala. Prema procjenama iz Strategije razvoja mirovinskog sustava u 21. stoljeću, imovina mirovinskih fondova će eksponencionalno rasti dok za 20-tak godina ne dosegne oko 25% društvenog bruto proizvoda.

Sva obvezna mirovinska društva su u vlasništvu značajnih financijskih institucija, prije svega banaka i osiguravajućih društava. Tako su među vlasnicima dionica i udjela obveznih mirovinskih društava Zagrebačka banka, Privredna banka Zagreb, Raiffeisenbank Zagreb, Splitska banka, Riječka banka, Erste i Steiermarkische banka, Europska banka za obnovu i razvoj, Croatia osiguranje, Helios osiguranje i Allianz. Minimalni temeljni kapital obveznih mirovinskih društava je 40 milijuna kuna, s time da je temeljni kapital triju društava koja upravljaju najvećim obveznim mirovinskim fondovima značajno veći od tog minimuma.

Značajnije aktivnosti društava za upravljanje dobrovoljnim mirovinskim fondovima (dalje: dobrovoljno mirovinsko društvo) uslijedit će vjerojatno tek 2003., po usvajanju izmjena i dopuna Zakona. Tako trenutno posluje tek jedno dobrovoljno mirovinsko društvo u vlasništvu Raiffeisenbank Austrije, koje upravlja samo jednim dobrovoljnim mirovinskim fondom. Predložene izmjene i dopune Zakona prije svega će olakšati osnivanje dobrovoljnih mirovinskih fondova. Očekuje se da će u 2003. s radom početi četiri do šest dobrovoljnih mirovinskih društava. Ona će, pretpostavljivo upravljati s barem desetak, pretežito zatvorenih dobrovoljnih mirovinskih fondova, budući da dobrovoljna mirovinska društva mogu upravljati s neograničenim brojem dobrovoljnih mirovinskih fondova.

Jedino postojeće dobrovoljno mirovinsko društvo u vlasništvu je Raiffeisenbank Austria i ima temeljni kapital od 15 milijuna kuna, što je najniži zakonom dozvoljeni temeljni kapital.

Sukladno odredbama Zakona, HAGENA nadzire banke skrbnike mirovinskih fondova u obavljanju njihovih poslova skrbništva za mirovinske fondove. Posljedično Zakonom propisanoj neovisnosti banaka skrbnika od bilo kojeg mirovinskog društva i njegovih vlasnika svega nekoliko banaka u ovom trenutku može obavljati skrbničke poslove za mirovinske fondove. To su HVB Bank Croatia, Hypo Alpe Adria Bank i Hrvatska poštanska banka. Pod pretpostavkom nepromijenjenih zakonskih odredbi očekujemo da će broj banaka skrbnika mirovinskih fondova u narednom razdoblju ostati nepromijenjen.

Mirovinska osiguravajuća društva su specijalizirana osiguravajuća društva čija je jedina djelatnost isplata mirovina temeljem štednje u obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima. U ovom trenutku samo jedno mirovinsko osiguravajuće

društvo ima odobrenje za rad: Raiffeisen mirovinsko osiguravajuće društvo. Njegov temeljni kapital je pet milijuna kuna. Osnovano je isključivo zbog njegove neophodnosti za osnivanje dobrovoljnog mirovinskog društva. Djelatnost mirovinskih osiguravajućih društava će se intenzivirati u roku od desetak do petnaest godina, kada će prvi osiguranci uključeni u novi mirovinski sustav početi odlaziti u mirovinu.

Radom Agencije za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja rukovodi Ravnatelj. Rad Agencije za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja trenutno je organiziran u slijedeće direkcije:

Tablica 5. - Unutarnji ustroj Agencije za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja

Ustrojbena jedinica	Broj zaposlenih
Direkcija za nadzor financijskog i investicijskog poslovanja	7
Direkcija za institucionalni nadzor	2
Direkcija za nadzor Središnjeg registra osiguranika i informatiku	5
Direkcija nadzor mirovinskog osiguranja	2
Direkcija za pravne i opće poslove	4
Direkcija za makroekonomska istraživanja, analize i tržište kapitala	1
Tajništvo Agencije.	14

Iz tablice 5. je vidljivo da na poslovima nadzora radi ukupno 13 osoba. Značajno povećanje broja zaposlenika koji obavljaju nadzor u kratkom i srednjem roku očekuje se prije svega u području nadzora mirovinskih fondova (direkcija za nadzor financijskog i investicijskog poslovanja i direkcija za institucionalni nadzor) s time da to povećanje velikim dijelom ovisi o broju subjekata nadzora. Dugoročno, zasigurno će rasti i direkcija za nadzor mirovinskog osiguranja.

### **Zakonski okvir i predmet nadzora**

Djelovanje Agencije za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja određeno je u dva zakona:

- Zakonom o obveznim i dobrovoljnim mirovinskim fondovima (Narodne novine br. 49/99 i 63/00), i
- Zakonom o mirovinskim osiguravajućim društvima i isplati mirovine na temelju individualne kapitalizirane štednje (Narodne novine br. 106/99 i 63/00)

Agencija za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja je tijekom 2002. godine obavila tri ciljana izravna nadzora nad poslovanjem Središnjeg registra osiguranika te izravni nadzor nad poslovanjem skrbničkih odjela svake od banaka skrbnika mirovinskih fondova.

Dodatno, Agencija za nadzor mirovinskih fondova i osiguranja na dnevnoj razini nadzire imovinu i obveze svih mirovinskih fondova te periodične financijske izvještaje mirovinskih društava i mirovinskih fondova. Redoviti izravni nadzor nad poslovanjem obveznih mirovinskih društava i obveznih mirovinskih fondova kojim upravljaju obavlja se jednom godišnje.

### **3.4. Direkcija za nadzor društava za osiguranje**

Dužnosti i ovlaštenje Direkcije za nadzor društava za osiguranje (u nastavku teksta: Direkcija) utvrđeni su Zakonom o osiguranju (Narodne novine br. 46/97-pročišćeni tekst, 116/99 i 11/2002) i Zakonom o posredovanju i zastupanju u osiguranju (Narodne novine br. 27/99), te podzakonskim aktima donijetim na temelju ovih zakona. Direkcija je započela s radom krajem 1994. godine. Direkcija ima svojstvo pravne osobe i samostalna je u obavljanju poslova utvrđenih Zakonom te odgovorna Vladi Republike Hrvatske. Sredstva za financiranje rada Direkcije pokrivaju se iz sredstava Državnog proračuna u visini od 10%, dok preostalih 90% sredstava izdvajaju društva za osiguranje razmjerno opsegu poslovanja.

Direkcija ima Upravni odbor koji se sastoji od pet članova koje imenuje i razrješava Vlada Republike Hrvatske, na vrijeme od četiri godine. Nadalje, temeljem Zakona radom Direkcije rukovodi direktor kojeg imenuje Vlada Republike Hrvatske na prijedlog ministra financija, također na četiri godine.

Zakonom je određeno da Upravni odbor Direkcije donosi Statut kojeg potvrđuje Vlada Republike Hrvatske, donosi godišnji program rada Direkcije i prati njegovu izvršavanje, donosi proračun prihoda i rashoda Direkcije, utvrđuje visinu sredstava koja izdvajaju društva za osiguranje za financiranje troškova Direkcije u okviru Zakonom propisanih maksimalno do 8 promila od zaračunate bruto premije, zatim potvrđuje izvješća koja Direkcija podnosi Vladi Republike Hrvatske, odlučuje o izdavanju odobrenja za rad društava za osiguranje i reosiguranje ili prestanku njihova rada i o drugim pitanjima značajnim za poslovanje pojedinog društva i funkcioniranje sustava osiguranja.

Unutarnji ustroj Direkcije organiziran je na sljedeći način:

- Služba za osigurateljno tehnički i financijski nadzor društava za osiguranje, posrednika i zastupnika u osiguranju koja se sastoji od odjela za osigurateljno-tehnički i financijski nadzor društava za osiguranje i odjela za nadzor poslovanja posrednika i zastupnika u osiguranju
- Služba za financijsko-računovodstvene i opće poslove Direkcije
- u okviru službi za obavljanje pojedinih poslova kao što su pravni poslovi, informatička obrada podataka i statistika osiguranja predviđena su dva odsjeka za te poslove

Direkcija ima 13 zaposlenika, od kojih je na poslovima posrednog ili neposrednog nadzora angažirano 11 zaposlenika.

## Predmet nadzora

Tablica 6. - Broj društava za osiguranje i reosiguranje prema vlasništvu i strukturi provođenja poslova osiguranja i reosiguranja

	1999	2000	2001
<b>ŽIVOTNA OSIGURANJA</b>	3	2	3
s domaćim kapitalom	2	2	2
s većinskim stranim kapitalom	1		1
<b>NEŽIVOTNA OSIGURANJA</b>	7	9	8
s domaćim kapitalom	6	7	6
s većinskim stranim kapitalom	1	2	2
<b>SLOŽENO</b>	15	15	13
s domaćim kapitalom	9	6	6
s većinskim stranim kapitalom	6	9	7
<b>REOSIGURANJE</b>	1	1	1
s domaćim kapitalom	1	1	1
s većinskim stranim kapitalom			
<b>UKUPNO</b>	26	27	25
s domaćim kapitalom	18	16	15
s većinskim stranim kapitalom	8	11	10

Polovinom 2002. godine na tržištu djeluju 23 društva jer su dva društva (Alpina osiguranje i društvo Poslodavac prestali s radom), od kojih se 4 društva bave isključivo životnim osiguranjima, a 6 društava poslovima neživotnih osiguranja, dok se 13 društava bave i poslovima životnih i neživotnih osiguranja. Iako je ovaj broj društava registriran kao kompozitna društva koja obavljaju i životna i neživotna osiguranja kod jednog dijela tih društava (7 društava) provođenje životnih osiguranja predstavlja glavninu zastupljenosti u ukupnom portfelju osiguranja, dok su kod ostalih 6 društava više zastupljena neživotna osiguranja, a ona se prvenstveno odnose na osiguranje motornih vozila bilo da se radi o osiguranju od odgovornosti za štete počinjene trećim osobama uporabom motornog vozila ili kasko osiguranju motornih vozila.

Što se tiče udjela pojedinih društava na tržištu još uvijek je prisutna koncentracija tržišta samo na manji broj društava, jer deset društava promatrano kroz ostvarenu premiju u posljednjim godinama pokriva preko 90% tržišta, time da među njima pored najvećeg osiguratelja Croatia osiguranja 49,7% koja je u većinskom državnom vlasništvu, a značajnije udjele imaju društva Euroherc osiguranje 9%, Allianz osiguranje 6,5% Jadransko osiguranje i Zagreb osiguranje 5,6%, Grawe osiguranje 5,1% , te Triglav osiguranje Rijeka 3,7% i Merkur osiguranje 3,2%, Sunce osiguranje 2,8% i Helios osiguranje 2,4%. Kada je riječ o zastupljenosti pojedinih vrsta osiguranja u odnosu na strukturu tržišta najviše su zastupljena osiguranja motornih vozila 44%, time da su u ovoj skupini osiguranja relativno smanjuje udio osiguranja od automobilske odgovornosti koji iznosi nešto ispod 33%, a povećava udio kasko osiguranja motornih vozila. Od drugih skupina neživotnih osiguranja imovinska osiguranja iznose oko 18% i zaustavljen je njihov daljnji pad udjela u odnosu na prethodnu godinu, dok udio osiguranja od nezgode iznosi oko 7%, a zdravstvenog



osiguranja 6,4%. Udio životnih osiguranja u ukupnom portfelju povećan je sa 16,8% u 2000. godini na 18,1% u 2001. godini.

U izvršavanju poslova i zadataka Direkcije dio tih poslova odnosi se na obradu dokumentacije prilikom izdavanja odobrenja za rad društava za osiguraje, dio na provođenja nadzora nad poslovanjem društava.

Kod izdavanja odobrenja za rad, uz ostalo, posebno težište stavlja se na ocjenu realnosti i zakonitosti akata planirane poslovne politike društva osobito Statuta, poslovnog plana za prve tri godine poslovanja, uvjeta osiguranja, tehničke osnove za izračun cjenika premija, te visinu samopridržaja društva u odnosu na planiranu visinu samopridržaja u odnosu na plan preuzetih obveza i dio rizika koji društvo prenosi u reosiguranje, kako kod podnošenja zahtjeva za osnivanje novog društva, tako i kod proširenja djelatnosti na nove skupine osiguranja.

Zakonom o posredovanju i zastupanju u osiguranju je također stavljeno u nadležnost Direkcije za nadzor društava za osiguranje izdavanje odobrenja za rad tim društvima, također na zahtjev osnivača koji su dužni ispuniti sve uvjete propisane Zakonom (temeljni kapital, zaposlenici s licencom, pitanje povezanosti s društvima za osiguranje, osiguranje od odgovornosti iz djelatnosti itd.), te uz zahtjev dostaviti dokumentaciju kojom dokazuju ispunjavanje tih uvjeta. Ovisno o tome ispune li osnivači uvjete ili ne, što se također utvrđuje uvidom u podnijetu dokumentaciju, Direkcija donosi pozitivno ili negativno rješenje.

U okviru prava i dužnosti Direkcije za nadzor društava za osiguranje, sukladno zakonskim odredbama spada i davanje mišljenja o pravilnicima kojima društva samostalno uređuju način utvrđivanja prijenosnih premija i rezerviranih šteta, te o rezervacijama za masovne i katastrofalne štete i načinu kako su ti pravilnici primijenjeni u godišnjem obračunu, te tehničkim osnovama, uvjetima osiguranja, tarifama premija, te o pravilniku o utvrđivanju matematičke pričuve i njegovoj primjeni kod osiguranja života, te uvjetima osiguranja i tarifama premija kod svih obveznih osiguranja koja su kao takova određena Zakonom, te o uvjetima osiguranja kod ostalih vrsta osiguranja osim transportnih i kreditnih osiguranja.

### **3.5. Državna agencija za osiguranje štednih uloga**

Državna agencija za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka (u daljnjem tekstu: DAB) osnovana je temeljem Zakona o Državnoj agenciji za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka (Narodne novine br. 44/94, 79/98, 19/99 i 35/00), kao specijalizirana financijska institucija koja osigurava štedne uloge u bankama i štedionicama i provodi postupak sanacije banaka.

Pored temeljne funkcije koja se odnosi na osiguranje štednih uloga, Agencija je ovlaštena člankom 8. naprijed navedenog Zakona obavljati poslove koji se odnose na izdavanje obveznica za sanaciju banaka, upravljanje rizičnim plasmanima banaka u kojima su sadržani potencijalni gubici banaka, prodaju rizičnih plasmana, davanje obveznih uputa i naloga banci za naplatu rizičnih plasmana u kojima su sadržani potencijalni gubici, obavljanje kontrole nad radom banaka u sanaciji, odobravanje

kredita bankama nakon provedene sanacije, obavljanje tekućih poslova upravljanja bankom u sanaciji i organiziranje prodaje dionica odnosno poslovnih udjela u saniranim bankama.

Zakonom o prestanku važenja Zakona o sanaciji banaka ( Narodne novine br. 52/00), dio djelatnosti DAB-a koji se odnosi na sanaciju banaka, više ne postoji s tim da je prema odredbama tog Zakona određeno da će se započeti poslovi nastaviti do okončanja.

Tijelo upravljanja Agencijom je Uprava sastavljena od predsjednika i pet članova.

Upravu Agencije čine sljedeći dužnosnici:

- potpredsjednik, zamjenik predsjednika Vlade Republike Hrvatske, koji je po položaju predsjednik Uprave Agencije,
- predsjednik Odbora za financije i državni proračun Zastupničkog doma Hrvatskog državnog sabora koji je po položaju zamjenik predsjednika Uprave Agencije,
- potpredsjednik Vlade Republike Hrvatske zadužen za gospodarstvo, član Uprave,
- Ministar financija, član Uprave,
- Ministar gospodarstva, član Uprave,
- predsjednik Odbora za gospodarstvo, razvoj i obnovu Zastupničkog doma Hrvatskog državnog sabora, član Uprave.

Uprava Agencije odlučuje većinom glasova svih svojih članova. U slučaju podijeljenog broja glasova, odlučuje glas predsjednika Uprave Agencije.

Rad Agencije organiziran je kroz pet sektora:

- Sektor za osiguranje štednih uloga,
- Sektor za nadzor banaka u sanaciji,
- Sektor za upravljanje sredstvima,
- Sektor pravnih poslova,
- Sektor računovodstva, financija i informatike.

Na dan 31. 12. 2001. godine u Agenciji je bio zaposlen ukupno 21 djelatnik, dok je na dan 31.10.2002. godine zaposleno 24 djelatnika (od čega 2 na određeno vrijeme, radi zamjene odsutnih djelatnika). U Sektoru nadzora banaka u sanaciji zaposleno je 3 djelatnika.

### **Zakonski okvir i predmet nadzora**

Pored Zakona o Državnoj agenciji za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, djelatnost DAB-a propisana je Zakonom o bankama (Narodne novine br. 84/02), i to na način:

- nadzora nad poslovanjem banaka u okviru djelokruga poslovanja koji se odnosi na provođenje osiguranja štednih uloga;
- predlaganje članova posebne uprave u bankama temeljem odluke HNB-a o imenovanju posebne uprave u banci;
- vođenje postupka prisilne likvidacije u bankama;
- predlaganje stečajne uprave u postupku imenovanja stečajne uprave nad bankom.

Mogućnost pregleda poslovnih knjiga banaka, štedionica i podružnica stranih banaka koju ima prema odredbama Pravilnika o osiguranju štednih uloga (Narodne novine br. 65/97, 88/98, 105/98 i 86/00), DAB do sada nije koristio.

Postupak provođenja nadzora nad poslovanjem banaka u okviru svog djelokruga poslovanja koji se odnosi na provođenje osiguranja štednih uloga DAB će detaljno regulirati novim Zakonom o DAB-u i općim aktima provedbenog karaktera koji su u pripremi.

U obavljanju nadzorne funkcije temeljem Zakona o bankama, DAB će provoditi kontrolu banaka u dijelu poslovanja koje se odnosi na rad sa osiguranom štednjom građana. Obzirom da se do sada uloga Agencije svodila isključivo na ulogu "blagajnika" koji u konačnici snosi najveći trošak propasti banke, a da istovremeno nema nikakva utjecaja na situaciju koja prethodi slomu banke, smatramo da je nadzorna funkcija DAB-a u ovom dijelu sasvim opravdana i logična.

Izravnim nadzorom DAB bi bio u mogućnosti utjecati na pravovremeno sprječavanje provođenja nekih radnji u poslovanju banaka koje su otvaranjem stečajnih postupaka nad tim bankama rezultirale znatnim povećanjem obveze DAB-a u postupku isplate osigurane štednje. Pri tome se prvenstveno misli na "cijepanje" štednih uloga, odnosno prenose sredstava sa velikih uloga jednog štediša na veći broj štediša do iznosa osiguranog uloga, pa čak i prenose sredstava sa računa pravnih osoba na štedne knjižice građana odnosno prebacivanja sa neosiguranih na osigurane račune u periodu blokade računa banke s namjerom prebacivanja obveze isplate štednih uloga na DAB. Ovim radnjama obveza DAB-a u postupku isplate osigurane štednje znatno je povećana.

Izravnim nadzorom banaka DAB bi bio u mogućnosti, zajedno s Hrvatskom narodnom bankom, postaviti kriterije za utvrđivanje rizičnosti poslovanja banke, te s tim u vezi odrediti diferenciranu premiju osiguranja štednih uloga prema rizičnom profilu banke.

Predmet nadzora DAB-a prema novom Zakonu o bankama biti će sve banke (i štedionice, jer neke još uvijek posluju), obzirom da su prema Zakonu o bankama (Narodne novine br. 84/02) sve banke koje primaju uloge od građana obavezne osigurati ove uloge kod Državne agencije za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka.

Prema podacima na dan 30. rujna 2002. u Republici Hrvatskoj posluje ukupno 47 banaka koje su sve članice sustava osiguranja uloga.

Osim banaka, u sustav osiguranja uloga uključena je i 1 štedionica koja se još uvijek nije preregistrirala u banku, te 7 štedionica koje su u postupku likvidacije. Štedni ulozu u ovim štedionicama također su osigurani.

Osiguranju depozita koje provodi DAB podliježu i ulozu građana položeni u stambene štedionice.

Stambene štedionice osnovane su temeljem Zakona o stambenoj štednji i državnom poticanju stambene štednje. Na dan 30. rujna 2002. u Republici Hrvatskoj posluju ukupno 3 stambene štedionice.

Osigurana štednja građana koja podliježe osiguranju preko DAB-a u bankama čini 59% ukupne štednje građana u bankama i iznosi 44.139.898.488,00 kn (podatak na dan 30. rujna 2002.).

Osigurana štednja građana u štedionicama (uključujući i štedionice u likvidaciji i stambene štedionice) čini 98% ukupne štednje građana u štedionicama i iznosi 1.731.215.231,99 kn (prema podacima na dan 30. rujna 2002.).

### **3.6. Ministarstvo financija**

Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija (Narodne novine, br. 70/01), u Upravi za financijski sustav ustrojen je Odjel za nadzor financijskih institucija, koji prati zakonitost rada štedno-kreditnih zadruga i drugih financijskih institucija u pogledu primjene zakona i propisa iz područja financijskog poslovanja.

Zakon o štedno-kreditnim zadrugama (Narodne novine br. 84/02 – u nastavku teksta: Zakon) definirao je štedno-kreditne zadruge kao financijske institucije zatvorenog tipa u čijem poslovanju sudjeluju zadrugari prema načelu uzajamnosti, neposrednosti i dobrovoljnosti, čime se odredila i bitna razlika između banaka i štedionica, te štedno-kreditnih zadruga kao financijskih institucija. Prema podacima na dan 30. rujna 2002. godine u Republici Hrvatskoj poslovalo je 118 štedno-kreditnih zadruga kojima je Ministarstvo financija izdalo odobrenje za rad.

Nadzor nad poslovanjem štedno-kreditnih zadruga uređen je člankom 36. Zakona, prema kojem Ministarstvo financija obavlja nadzor poslovanja štedno-kreditne zadruge sukladno ovom Zakonu, propisima donesenim na temelju ovoga Zakona i drugih zakona, kojih je u svom poslovanju dužna pridržavati se štedno-kreditna zadruga.

Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija u Odjelu za nadzor financijskih institucija sistematizirano je 9 radnih mjesta, zaposlena su četiri službenika od kojih su u nadzoru tri, koji su tijekom tekuće godine obavili 17 nadzora nad poslovanjem štedno-kreditnih zadruga.

Osim Uprave za financijski sustav, u sklopu Ministarstva financija nadzor određenog dijela poslovanja financijskih institucija provode Porezna uprava, Carinska uprava, Devizni inspektorat i Ured za sprječavanje pranja novca u skladu s posebnim propisima kojima je regulirano njihovo djelovanje.

## **4. MEĐUNARODNA ISKUSTVA**

### **4.1 Široki kontekst**

Jedinstvena regulatorna tijela postoje u samo jedanaest zemalja: Danskoj, Islandu, Japanu, Koreji, Norveškoj, Švedskoj, Ujedinjenom Kraljevstvu, Njemačkoj,

Mađarskoj, Latviji i Estoniji. Još su dvije zemlje, Austrija i Irska, najavile osnivanje jedinstvenog regulatornog tijela.<sup>2</sup>

Drugim riječima, jedinstvena nadzorna tijela u svijetu su relativno neuobičajena, a postojeća su koncentrirana na malom geografskom području. Čak šest od jedanaest jedinstvenih nadzornih tijela nalazi se u nordijskim zemljama, ukoliko ovdje ubrojimo baltičke zemlje i Island. Osim toga, Njemačka je prva zemlja članica Europske monetarne unije s jedinstvenim regulatornom tijelom. Konačno, treba napomenuti da samo četiri od dvadeset zemalja koje prati EBRD imaju jedinstvena nadzorna tijela.

Iz ovoga se jasno vidi da osnivanje jedinstvenog nadzornog tijela nije učestala pojava. Ona je i relativno novijeg datuma i potrebno ju je do kraja ispitati. Ipak, broj zemalja s jedinstvenim regulatornom tijelom naglo je rastao krajem 1990-tih i početkom ovog desetljeća. Ovoj se pojavi obraća velika pozornost, ponajprije zbog iskustva Velike Britanije, i potrebno ju je detaljno proučiti.

#### 4.2 Iskustvo nordijskih zemalja

Norveška je prva uvela model jedinstvenog nadzornog tijela 1986. Slijedile su je Danska, 1988., pa Švedska, 1991. Ove tri zemlje imaju prilično slične regulatorne modele, a njihova su temeljna obilježja sljedeća:

1. Obuhvaćaju široki raspon regulacije financijskih usluga, uključujući bankarstvo, osiguranje i posredništvo u trgovini nekretninama.
2. Neovisne regulatorne i nadzorne agencije postojale su i ranije, a nadzor banaka razvijao se odvojeno od središnje banke.
3. Sve su tri agencije osnovane kao neovisne, odvojeno od države, na čelu im je generalni direktor, a opći nadzor provodi Ministarstvo financija.
4. Nadziranje se donekle razlikuje u detaljima, ali najvažnije značajke su isticanje samostalnosti u poslovanju nopolitičkom stručnom osoblju u agenciji, odgovornost prema javnosti i transparentnost odnosa između države i agencije. Na primjer, u Norveškoj, *Kredittilsynet* odgovara nadzornom tijelu čiji članovi ne smiju biti ministri u Vladi ni imati bilo kakvu političku funkciju. Nadalje, Ministarstvo financija mora sve smjernice i upute dostaviti *Kredittilsynetu* pismenim putem. Kako Norveška inzistira na otvorenoj vladi i javnom objavljivanju službenih dokumenata, ovaj postupak podrazumijeva visok stupanj transparentnosti.<sup>3</sup>
5. Jedino Norveška ima jedan zakon koji predstavlja osnovu za djelovanje jedinstvenog nadzornog tijela. Danska i Švedska nisu promijenile postojeće zakone koji reguliraju pojedine segmente tržišta.

Zanimljivo je napomenuti i da Finska nije uvela isti model kao i njeni nordijski susjedi. Umjesto toga, na temelju iskustava stečenih tijekom ozbiljne bankarske krize

---

<sup>2</sup> Vidjeti: Briault: "Revisiting the rationale for a single national financial services regulator" 2002.

<sup>3</sup> Vidjeti: Taylor i Fleming: "Integrated Financial Supervision: Lessons of Scandinavian Experience" 1999.

u ranim devedesetima, Finska je osnovala Agenciju za financijski nadzor (*Financial Supervision Agency* - u nastavku teksta: *FSA*), koja je administrativno usko povezana s Finskom središnjom bankom. Finska FSA odgovorna je za nadzor bankovnog tržišta i tržišta kapitala. Ipak, koristi se prikupljenim podacima, administrativnom podrškom i ljudskim resursima Finske središnje banke, koja odobrava njen proračun i za njega osigurava sredstva iz svog proračuna. Osoblje FSA-e čine zaposlenici Finske središnje banke.

Nadalje, Finska, za razliku od drugih nordijskih zemalja, ima obvezne privatne mirovinske fondove (kao i Hrvatska). Njih ne regulira FSA, već posebna agencija.

Iskustvo nordijskih zemalja s jedinstvenim nadzornim tijelom ocijenjeno je umjereno pozitivnim. Jasno je vidljiva ekonomija razmjera, jer se jedinstvena nadzorna tijela koriste zajedničkim osobljem i uslugama. Međutim, čini se da je problematičnije objedinjavanje različitih vrsta regulatornih tijela, zbog često neprevladanih razlika u pristupu i zakonodavstvu. U cjelini, čini se da nema nezadovoljstva, ali nema ni posebnog napretka.<sup>4</sup>

### 4.3 Iskustvo Velike Britanije

Iskustvo Velike Britanije izuzetno je zanimljivo iz nekoliko razloga. Ponajprije, London je jedno od najvažnijih svjetskih financijskih središta, ako ne i najvažnije. Nadalje, odluka da se osnuje FSA donesena je nakon duge i iscrpne rasprave o najboljem regulatornom sustavu. Konačno, za razliku od nordijskog primjera, nadzor banaka u Velikoj Britaniji bio je zaista odvojen od središnje banke.

Jasno je da je izuzetna sofisticiranost financijskog sustava u Velikoj Britaniji potakla promjene u regulaciji. Ne samo da su financijski konglomerati izuzetno aktivni na tržištu Velike Britanije, već je i broj banaka u stranom vlasništvu izuzetno velik za takvo razvijeno gospodarstvo.

FSA u Velikoj Britaniji ima sljedeća zanimljiva obilježja<sup>5</sup> :

1. Njezin rad regulira jedan zakon, Zakon o financijskim uslugama i tržištima iz 2000. (*Financial Services and Markets Act*). Ovaj zakon donesen je 2000., a stupio je na snagu u ponoć 30. studenog 2001.
2. Odgovorna je za održavanje povjerenja u financijski sustav i osiguravanje "odgovarajućeg stupnja zaštite potrošača."
3. Jednom godišnje izvještava Vladu o ispunjavanju svojih zakonskih ciljeva i provedbi funkcija. Vlada je dužna to izvješće dostaviti Parlamentu. Pored toga, FSA mora jednom godišnje održati otvoreni sastanak kako bi se raspravilo o njenom godišnjem izvješću.

---

<sup>4</sup> Vidjeti: Taylor i Flaming: "Integrated Financial Supervision: Lessons of Northern European Experience" 1999.

<sup>5</sup> Vidjeti: Briault: "Revisiting the rationale for a single national financial services regulator" 2002

4. Odbor FSA imenuje Vlada i može ga smijeniti. Međutim, FSA mora organizirati i Panel praktičara, kako bi financijske ustanove mogle dati svoj doprinos radu FSA-e, kao i Panel potrošača, kako bi i oni mogli dati svoj doprinos.

5. Od FSA-e se zahtijeva da se s javnošću konzultira o predloženim pravilima i regulatornim smjernicama prije nego što ih izda.

6. Potpuno neovisno Vijeće ovlašteno je za preispitivanje osporenih odluka. Drugim riječima, tvrtka kojoj je uskraćeno odobrenje za rad ili ona koja je kažnjena, može se žaliti Vijeću.

7. Vlada ima ovlast naručiti i objaviti ekonomski isplativu reviziju FSA-e i zatražiti neovisne istrage u slučajevima ozbiljnih problema.

8. FSA je izričito opunomoćena za suradnju s Središnjom bankom Velike Britanije i Vladom u upravljanju krizom. Modaliteti te suradnje potanko su navedeni u Memorandumu o razumijevanju, koji sadrži posebne sporazume o razmjeni informacija i izlaže uloge svake od tih ustanova u upravljanju krizom.

#### **4.4 Iskustvo tranzicijskih zemalja**

Prva tranzicijska zemlja koja je osnovala jedinstveno regulatorno tijelo bila je Mađarska, koja je svoje Mađarsku upravu za financijski nadzor (*Hungarian Financial Supervisory Authority*) ustrojila u travnju 2000.

HFSA (Hungarian Financial Supervisory Authority):

1. izdaje odobrenja svim financijskim tvrtkama,
2. vodi zakonski propisanu evidenciju i kontrolira informacijske sustave u financijskim ustanovama,
3. prati i procjenjuje usklađenost sa zakonima i propisima,
4. istražuje slučajeve kod kojih postoji sumnja u nezakonito poslovanje,
5. komentira zakone,
6. pomaže fondu za osiguranje depozita i fondu za zaštitu potrošača.

Čini se da je u Mađarskoj osnivanje jedinstvenog regulatornog tijela bilo ponajviše potaknuto nastajanjem financijskih konglomerata. U trećem tromjesečju 2001., financijske grupe kontrolirale su 88,8% ukupne imovine banaka, 79,8% ukupne imovine investicijskih poduzeća, 89,1% imovine osiguravateljskih društava, 98,6% imovine investicijskih fondova i 86,4% imovine fondova. Drugim riječima, mađarski financijski sustav karakterizira visoka koncentracija i nadmoćna dominacija financijskih grupa.

Još su se dvije tranzicijske zemlje odlučile za jedinstveno nadzorno tijelo. To su Estonija i Latvija. Odluku tih baltičkih zemalja da uvedu model jedinstvenog nadzornog tijela treba promatrati u odnosu na sve veću integraciju nordijskih financijskih tržišta. Prekogrančno spajanje banaka u ovoj regiji napredovalo je više nego igdje drugdje u Europi, a spajanjem švedskih, norveških, danskih i finskih banaka stvoreno je donekle jedinstveno regionalno tržište.

Banke koje dominiraju u Estoniji i Latviji upravo su te "nordijske" bankovne grupe koje funkcioniraju kao financijski konglomerati. Iz ovoga proizlazi da u tim zemljama, kao i u Mađarskoj, financijski konglomerati dominiraju financijskim tržištima.

Uz to, kako je regulatorno tijelo matične države tih stranih banaka u Švedskoj jedinstveno, a u Finskoj djelomično ujedinjeno, za Estoniju bi vjerojatno bilo dobro da barem djelomično integrira regulaciju, kako bi olakšala komunikaciju i koordinaciju s regulatornim tijelima matične države. Nadalje, uvođenje modela jedinstvenog regulatornog tijela približava Estoniju i Latviju regionalnom standardu.

U tom pogledu, primjeri Estonije i Latvije nisu posebno relevantni za Hrvatsku. Hrvatsko bankovno tržište nije na isti način integrirano u jedinstveno regionalno tržište. Povrh toga, nadzorni sustavi u matičnim zemljama stranih banaka koje posluju u Hrvatskoj razlikuju se (npr. talijanske banke još uvijek nadzire Talijanska središnja banka, njemačke banke nadzire novoosnovana Njemačka uprava za financijske usluge (*German Financial Services Authority*). Osnovana je 1. svibnja 2002. spajanjem Saveznog ureda za nadzor banaka (*Federal Banking Supervisory Office*) Saveznog ureda za nadzor osiguravateljskih društava (*Federal Supervisory Office for Insurance Enterprises*) i Saveznog ureda za nadzor poslovanja vrijednosnim papirima (*Federal Supervisory Office for Securities Trading*).

#### 4.5 Modeli djelomične integracije

Ujedinjavanje nije jedini način da se postojeće regulatorne strukture prilagode kako bi odgovorile izazovima koje postavljaju financijski konglomerati. Postoje i posredna rješenja, koja nazivaju "solo-plus" nadzorom<sup>6</sup>.

Zemlja koja se posljednjih godina koristi "solo-plus" metodom je Nizozemska. Umjesto jedinstvene agencije, odlučeno je da se osnuje Vijeće za financijski nadzor Nizozemske (*Netherlands Council of Financial Supervision*). Vijeće unapređuje suradnju, obraća posebnu pozornost na eliminiranje "rupa" (slučajevi u kojima pojedine ustanove ili poslovi izmiču nadzoru). Bavi se i usklađivanjem pravila i propisa, kako bi slični proizvodi i poslovi bili regulirani na sličan način, koordinira korektivne mjere i olakšava upravljanje krizom<sup>7</sup>.

Nizozemska će se uskoro prikloniti modelu "dva vrha", drugom obliku regulatorne konsolidacije. Ovim se pristupom jednoj agenciji povjerava bonitetna regulacije financijskih ustanova, a drugoj zaštita potrošača. Umjesto monopola jednog regulatornog tijela, ovim se modelom zapravo stvara duopol dva regulatorna tijela.

Kao što se vidi iz ovih primjera, ovdje se ne radi o odlučivanju ili za model skupine neovisnih agencija za svaku aktivnost ("solo" nadzor) ili za ujedinjeno regulatorno tijelo, već o prilično širokom spektru različitih razina koordinacije i integracije.

---

<sup>6</sup> Vidjeti: Baldwin i Kourelis: "Consolidated Supervision: Managing the Risks in a Diversified Financial Services Industry", 2002.

<sup>7</sup> Ibidem.



Prije donošenja ikakvih zaključaka o relevantnosti tih inozemnih modela, bit će korisno pobliže razmotriti teoretske argumente vezane uz institucionalnu strukturu regulacije.

#### **4.6. Teoretske rasprave**

Prije razmatranja teoretskih rasprava, potrebno je naglasiti da se gotovo svi komentatori slažu da je institucionalnu strukturu nadzora potrebno prilagoditi specifičnoj situaciji u svakoj zemlji. Stoga od teoretskih rasprava, premda su one korisne, ne treba očekivati konačno rješenje hrvatskih dvojbi.

##### **4.6.1 Argumenti za ujedinjenje nadzora financijskih usluga**

1. Nadzor financijskih konglomerata djelotvorniji je ako je ujedinjen. Ovo se obrazlaže time što financijski konglomerati nude širok raspon proizvoda, kao što su fondovi osiguranja i investicijski fondovi, koje inače nadziru različite agencije. Osnivanje jedinstvene agencije olakšalo bi procjenu rizika koje financijski konglomerati preuzimaju, jer bi se mogli sastaviti timovi od zaposlenih u nadzoru koji poznaju različite proizvode (npr. stručnjak za osiguranje, stručnjak za investicijske fondove, stručnjak za burzovno posredništvo i stručnjak za banke mogli bi razmotriti različite aspekte poslovanja konglomerata).

2. Integrirani nadzor omogućava korištenje ekonomijom razmjera. Konkretno, integrirani bi nadzor omogućio korištenje zajedničkim pomoćnim službama (informatičkim, kadrovskim, računovodstvenim) koje se u različitim agencijama trenutačno umnožavaju.

3. Integrirani nadzor koristi se ekonomijom obuhvata. Jedinstvena agencija mogla bi voditi jednu bazu podataka za izdavanje odobrenja za rad tvrtkama, koja bi sadržavala i informacije o pojedinim članovima uprave; donositi konsolidirana pravila i smjernice; djelotvornije se baviti problemima u komunikaciji i suradnji i ponuditi jedinstveno mjesto kontakta ustanovama koje podliježu regulaciji<sup>8</sup>.

4. Integrirana nadzorna agencija mogla bi bolje rasporediti resurse, u skladu s prioritetima u nadzoru, od pojedinačnih agencija<sup>9</sup>. Na primjer, ako se u osiguranju pojave ozbiljni problemi, jedinstvena agencija mogla bi prilično jednostavno zadužiti više osoblja za nadzor osiguravateljskih društava. Međutim, kad bi ustanove koje provode nadzor bile odvojene, takve bi promjene trebao odobriti Parlament, ukoliko bi se zbog njih morao povećati proračun agencije za nadzor osiguranja.

5. Integrirana nadzorna agencija na bolji bi način mogla rješavati proturječja između regulatornih ciljeva ili zakona. Primjerice, moguće je da su ciljevi vezani uz zaštitu potrošača i bonitetni ciljevi proturječni. Može se dogoditi da banka ima problema s kvalitetom aktive koji mogu ugroziti ušteđevinu deponenata, ali čije bi otkrivanje

---

<sup>8</sup> Vidjeti: Briault: "The rationale for a single national financial services regulator", 1999.

<sup>9</sup> Ibidem.

uzrokovalo paniku. U tom bi slučaju regulatorno tijelo odgovorno za obje skupine ciljeva moglo procijeniti koje je ustupke potrebno napraviti.

6. Osnivanjem velike ujedinjene agencije mogle bi se povećati mogućnosti za profesionalni napredak zaposlenih. U malim bi agencijama profesionalno napredovanje moglo biti otežano zbog prilično jednostavne hijerarhije.

7. Osnivanje velike ujedinjene agencije unaprijedilo bi politički značaj i položaj regulatornih tijela. Međutim, ovo bi poboljšanje najmanje osjetila bankovna regulatorna tijela, pogotovo ako je regulaciju banaka prethodno obavljala središnja banka, koja se tradicionalno snažno oslanja na profesionalnost i neovisnost.

#### **4.6.2 Argumenti protiv ujedinjavanja**

1. Ujedinjene agencije imale bi višestruke i stoga nejasne ciljeve. Konkretno, s obzirom na to da bi se morala usredotočiti na bonitetna pitanja kao i na pitanja zaštite potrošača, agencija ne bi imala jasan cilj pa se ni jednom skupinom pitanja ne bi mogla baviti na odgovarajući način.

2. Bit će teško postići ekonomiju obuhvata sve dok bankarske tvrtke, društva za poslovanje vrijednosnim papirima i osiguravateljska društva podliježu različitoj regulaciji. U nedostatku jednoga usklađenog zakona o financijskim uslugama, jedinstveno regulatorno tijelo djelovalo bi na temelju nekoliko zakona, između kojih bi moglo biti i proturječja.

3. Regulacija bankarstva i regulacija poslovanja vrijednosnim papirima razlikuju se po svom pristupu. Bankovna regulatorna tijela uspoređuju se s liječnicima, čija je zadaća da brinu o zdravlju pacijenata. Regulatorna tijela za poslovanje vrijednosnim papirima uspoređuju se s policajcima, čija je zadaća da spriječe prijevaru i krivo predstavljanje. Ne može se sa sigurnošću reći bi li takvi proturječni načini rada bili djelotvorni u jednoj organizaciji.

4. Ukoliko postoji jedinstveno regulatorno tijelo, potrošači i financijske tvrtke mogu očekivati kako će se "sigurnosna mreža" na isti način primijeniti na sve financijske usluge i tvrtke. U tom bi slučaju sustav bio moralno ugrožen, jer bi svatko vjerovao da će ga regulatorno tijelo spasiti u slučaju da naiđe na poteškoće. Moguće je da tvrtke neumjereno riskiraju, a da potrošači ne brinu prati li se pouzdanost poslovanja tvrtki.

5. Proces ujedinjavanja više agencija veoma je složen i pun opasnosti. Ima autora koji ovaj problem nazivaju "Pandorinom kutijom"<sup>10</sup>. Prvo, veće ovlasti ujedinjene agencije mogu odgovarati posebnim političkim interesnim skupinama ili pojedincima, koji bi mogli pokušati provući pitanje ujedinjenja kroz parlamentarnu proceduru bez odgovarajuće rasprave. Drugo, bit će potrebno donijeti nove zakone, na koje bi posebne interesne skupine mogle pretjerano utjecati. Treće, moguće je da se tijekom prijelaznog razdoblja ostane bez ključnih ljudi. Neki će htjeti ostati u svojim bivšim ustanovama (pogotovo u središnjoj banci), dok drugi neće biti zadovoljni novom podjelom dužnosti, ovlasti i odgovornosti. Četvrto, proces stvaranja jedne agencije, sa

---

<sup>10</sup> Vidjeti: Abrams i Taylor: "Issues in the Unification of Financial Sector Supervision", 1999.

ujedinjenim procesima i procedurama, zahtjeva znatnu prilagodbu upravljačkih vještina. Moguće je da i vrlo sposobna uprava ne bude u stanju odgovoriti zahtjevima koji će se pojaviti tijekom procesa promjene, jer će se istodobno baviti aktualnim nadzornim zadaćama vezanim uz događaje na tržištu.

6. Razilaženja između regulatornih tijela mogu potaknuti korisnu javnu raspravu, do koje ne bi došlo kad bi regulaciju provodila jedinstvena agencija<sup>11</sup>. U takvim bi slučajevima možda bilo bolje da konačnu odluku donese izabrani Parlament, jer je to tijelo ovlašteno da predstavlja stajališta i interese cijelog stanovništva.

7. Jedinstvena regulatorna agencija mogla bi biti previše moćna, osobito ako nisu dobro razvijeni mehanizmi nadziranja. Istodobno bi mogla biti izložena političkom pritisku, ako odnosi između Parlamenta, Vlade i regulatorne agencije nisu jasno određeni zakonom i izuzetno transparentni.

8. Izuzetno je teško riješiti organizacijske probleme jedinstvenog regulatornog tijela. Ako se organizacija zasniva na sektorima (bankarstvo, osiguranje, tržišta kapitala), jedinstveno regulatorno tijelo djeluje kao savez neovisnih regulatornih tijela. Ako se organizacija zasniva na funkcijama, kao što je npr. upravljanje rizikom, moguće je da se razlikama u upravljanju rizikom u različitim ustanovama ne pristupi na odgovarajući način. Neka su jedinstvena regulatorna tijela pokušala stvoriti organizacijsku "matricu" koja je sintetizirala sektorska i funkcionalna načela. No još nije jasno hoće li takva organizacijska struktura dovesti do značajnog napretka.

#### **4.6.3 Izazovi upravljanja i financiranja**

Sva financijska nadzorna tijela, ma koliko ograničenu ili široku punomoć imala, moraju biti neovisna i odgovorna. Financijska regulatorna tijela moraju biti neovisna o ustanovama koje reguliraju i kratkoročnim političkim utjecajima. No moraju i odgovarati javnosti za kvalitetu svog rada. Ovu kombinaciju nije lako postići, pa su stoga potrebna stroga ograničenja vezana uz načine na koje tijela koja podliježu regulaciji mogu utjecati na regulatorna tijela, kao i čvrsta jamstva da država neće postupati proizvoljno. Istodobno, zbog obveze odgovornosti, regulatorno tijelo dužno je obavještavati javnost o svojim postupcima i suočiti se s kritičkom procjenom svojih postupaka.

Navedeni slučajevi pokazuju, između ostaloga, da se mehanizmi upravljanja znatno razlikuju od zemlje do zemlje. Kao što je spomenuto, pretpostavlja se da najčvršća jamstva regulatorne neovisnosti postoje u Norveškoj, gdje zaposleni u državnoj službi ne smiju biti članovi nadzornog odbora *Kredittilsyneta*, a sve upute Ministarstva financija moraju biti poslane *Kredittilsynetu* pismenim putem. U drugim zemljama, na primjer u Velikoj Britaniji i Švedskoj, jedinstveno regulatorno tijelo podnosi izvješće Vladi (Ministarstvu financija u UK-u i Ministarstvu financija u Švedskoj), ali ne prima od nje upute.

---

<sup>11</sup> Vidjeti: Wall i Eisenbeis: "Financial Regulatory Structure and the Resolution of Conflicting Goals", 1999.

Problem upravljanja vezan uz regulatorna tijela umnogome je sličan problemu upravljanja vezanom uz središnje banke. U slučaju središnjih banaka, postoji suglasnost među stručnjacima, kao i u okviru pravne stečevine Zajednice, da se problem upravljanja najbolje rješava ukoliko se:

1. postavi jasan i ograničen cilj,
2. središnjoj banci zabrani da traži ili prihvaća političke savjete ili direktive,
3. osnuju upravljačka tijela koja čine stručno osoblje i vanjski stručnjaci,
4. jasno definiraju u kojim se iznimnim slučajevima može smijeniti upravljački kadar središnje banke.

Ova su načela sadržana u Zakonu o Hrvatskoj narodnoj banci i time već uključena u hrvatsko financijsko zakonodavstvo.

Drugo je ključno pitanje vezano uz upravljanje pitanje financiranja regulatornog tijela. U suštini postoje tri moguća izvora financiranja: državni proračun, emisijska dobit središnje banke ili porez na financijske ustanove. Svaki od ovih izvora financiranja ima svoje prednosti i nedostatke:

1. Financiranje iz državnog proračuna: najveća prednost ovog oblika financiranja je u tome što se koristi najširoom osnovicom financiranja, odnosno općim poreznim i neporeznim prihodima države. Međutim, financiranje iz proračuna ima vrlo ozbiljne nedostatke. Ukoliko se financira iz državnog proračuna, regulatorna će ustanova ovisiti o uobičajenom političkom nadmetanju za sredstva. Biračko tijelo koje podupire izdvajanje većih sredstava za financijsku regulaciju vjerojatno će biti neutjecajno i raspršeno, s obzirom na to da je najvažniji korisnik dobre regulacije cijelo stanovništvo. Istodobno, moguće je da će bankovne interesne skupine, koje su dobro organizirane i utjecajne, htjeti ograničiti sredstva izdvojena za njihov nadzor. Nadalje, kako dobra financijska regulacija uglavnom ima dugoročan efekt, vjerojatno će biti zanemarena u općem političkom nadmetanju za sredstva, pogotovo kad se bude činilo da bankovni sustav normalno funkcionira.

Uza sve to, mora biti jasno da je u velikoj financijskoj krizi financiranje iz proračuna gotovo nemoguće izbjeći. Fondovi za osiguranje depozita vjerojatno će se u takvim okolnostima iscrpiti, dok će državna sredstva vjerojatno biti potrebna za lakše rješavanje problema u ustanovama (sanacija, pripajanje uz pomoć države i slično).

2. Financiranje iz emisijske dobiti: kako središnja banka stječe emisijsku dobit i koristi se tim prihodima za financiranje svojih poslova, može namijeniti sredstva poslovima vezanim uz monetarnu politiku i regulaciju relativno neovisno o političkim pritiscima. Ovakvo financiranje ima dvije prednosti: prvo, emisijska dobit je uglavnom više nego dovoljna za podršku tekućim poslovima središnjih banaka (iako troškovi monetarne sterilizacije /u Hrvatskoj izdavanje blagajničkih zapisa/ i iznimnim događajima, kao što je propast banaka koje se koriste kreditima zajmodavca u nuždi za otplatu, kao i nepovoljna tečajna kretanja, mogu ponekad iscrpiti emisijsku dobit). Drugo, središnja je banka, kao neovisna i stručna ustanova, u dobrom položaju da procjeni sredstva potrebna za izvršavanje svojih funkcija.

Nedostatak financiranja iz emisijske dobiti je u tome što se, unatoč formalnoj neovisnosti središnje banke, još uvijek mogu javiti politički pritisci da se rashodi

središnje banke svedu na najmanju moguću mjeru i tako poveća dobit koja se doznačuje u proračun. Osim toga, može postojati i problem moralnog rizika: kako banke ne moraju plaćati za nadzor banaka moguće je da obraćaju manje pozornosti na njegovu financijsku isplativost nego kad bi morale plaćati. Drugi je argument oslabljen mogućnošću da banke zapravo neće biti zainteresirane za visokokvalitetni nadzor, već će jedino željeti svesti regulatorno opterećenje na najmanju moguću mjeru.

3. Financiranje iz poreza na financijske ustanove: ova metoda financiranja ima tu prednost što uključuje financijske ustanove u financiranje nadzora te bi ih time trebala motivirati da lobiraju za financijski isplativiji nadzor. Ova praksa funkcionira relativno dobro u Njemačkoj, na primjer.

Negativna strana financiranja iz poreza na financijske ustanove je ta što je izvor financiranja ograničeniji, pa će ga u vrijeme krize biti teško povećati. Osim toga, ovim se pristupom podrazumijeva da će financijske ustanove zanimati visokokvalitetan nadzor. Pišući o osiguranju depozita i regulaciji banaka u Njemačkoj, T. Beck primjećuje kako se čini da je tajna velikog zanimanja njemačkih banaka za visokokvalitetni nadzor u oligopolnoj, "klupskoj" strukturi njemačkog bankarstva<sup>12</sup>. U financijskim sustavima u kojim je konkurencija veća, a dobra reputacija ima manju težinu, manje je vjerojatno da će takav sustav financiranja uspjeti. Doista, njemački model je jedinstven u više pogleda.

#### 4.6.4 Uloga središnje banke

Iz navedenoga se vidi da postoje ozbiljni argumenti za i protiv osnivanja ujedinjene agencije za regulaciju financijskih usluga. No jedna je skupina pitanja do sada bila zanemarena: kakva je uloga središnje banke u regulaciji financijskog sektora?

Kao agencija odgovorna za monetarnu politiku, središnja banka mora do tančina poznavati financijska tržišta da bi mogla ispunjavati svoju najvažniju funkciju. Povrh toga, kako središnja banka najčešće intervenira na financijskim tržištima kojima dominiraju banke (devizna i novčana tržišta), mora imati kvalitetne informacije o drugim bankama.

Uz to, središnja banka često je odgovorna za neometano funkcioniranje platnih sustava. Središnje banke uglavnom upravljaju platnim sustavima za velika plaćanja (pogotovo RTGS sustavima /*Real Time Gross Settlement, Sustav bruto poravnanja u realnom vremenu*). U svakom slučaju, središnja će banka morati biti iznimno dobro obaviještena o najvažnijim sudionicima u platnim sustavima (velikim bankama).

Nadalje, u slučaju krize, središnja je banka najčešće prva ustanova koja pruža pomoć financijskim ustanovama u svojstvu "zajmodavca u nuždi." Ovo se ne odnosi samo na bankarske krize, već i na druge financijske krize, primjerice burzovni slom u Americi 1987., kad je Središnja banka SAD-a osigurala likvidna sredstva za banke i (posredno) brokerske kuće, da bi se izbjeglo "zamrzavanje" tržišta i opći slom

---

<sup>12</sup> Vidjeti: Beck: "Deposit Insurance as Private Club: the Case of Germany", 2000.

financijskih sustava. Upravo u takvoj kriznoj situaciji središnjoj je banci potreban gotovo trenutačan pristup informacijama o solventnosti pojedinih banaka, jer u nekim slučajevima odluku o davanju zajmova takvim bankama mora donijeti u roku od nekoliko sati.

Potrebno je uzeti u obzir i pokazatelje koji upućuju na to da monetarna politika može zaista imati koristi od informacija dobivenih nadzorom. Određeni autori<sup>13</sup> pokazuju kako bi povjerljivi nadzorni podaci o rizičnim bankama poboljšali točnost prognoza privatnog sektora i Središnje banke SAD-a, vezanih uz inflaciju i nezaposlenost u SAD-u. Nadalje, kako ističu, monetarna politika mora računati na moguće kompromise između potrebe da se povise kamatne stope kako bi se održala niska inflacija i potrebe da se kamatne stope održavaju niskima kako bi se potakao gospodarski rast i pomoglo ugroženim bankama da izbjegnu nesolventnost. Drugi upravo ovaj problem drže izvorom sukoba interesa.<sup>14</sup> Oni tvrde da će središnje banke, kad nadziru poslovne banke, doći u iskušenje da provode blažu monetarnu politiku kako bi spriječile da banke propadnu, što bi ugrozilo reputaciju središnje banke kao regulatornog tijela te pokazuju da su zemlje OECD-a u kojima je središnja banka jedino bankovno regulatorno tijelo u razdoblju između 1960. i 1996. imale više prosječne stope inflacije od zemalja u kojima su središnje banke dijelile regulatorne ovlasti s drugim tijelima ili uopće nisu regulirale banke. Međutim, autori priznaju da ovi pokazatelji nisu u potpunosti uvjerljivi, jer ne mogu kontrolirati druge moguće varijable na temelju kojih bi se moglo objasniti zašto su baš te zemlje imale višu inflaciju.

Empirijski dokazi o relativnoj uspješnosti središnjih banaka u ulozi bankovnih nadzornih tijela malobrojni su. Barth i grupa autora<sup>15</sup> predočuju veoma jednostavnu statističku analizu načinjenu na temelju nove baze podataka koju je izradila Svjetska banka. Koristeći se izuzetno velikim uzorkom od preko 100 zemalja, nalaze nekoliko razlika između bankovnih sustava koje nadziru jedino središnje banke i onih koje nadziru dijelom središnje banke, a dijelom druge agencije ili u cijelosti druge agencije:

1. Sustavi koje nadzire središnja banka imaju niže srednje vrijednosti podređenog duga kao komponente kapitala.
2. Manje je vjerojatno da u sustavima koje nadziru središnje banke postoje eksplicitni programi za osiguranje depozita.
3. Sustavi koje nadziru središnje banke imaju niže srednje vrijednosti moralnog rizika, mjerene kompozitnim indikatorom.
4. U sustavima koje nadziru središnje banke, banke su u prosjeku manje, državno vlasništvo veće, stope ulaska novih banaka niže, kao i razina stranog vlasništva.

---

<sup>13</sup> Vidjeti: Peek, Rosenberg i Tootell: "Is Bank Supervision Central to Central Banking?", 1999.

<sup>14</sup> Vidjeti: Di Noia i Di Giorgio: "Should Banking Supervision and Monetary Policy Tasks be Given to Different Agencies?", 1999.

<sup>15</sup> Vidjeti: Barth, Dopico, Nolle i Wilcox: "An International Comparison and Assessment of the Structure of Bank Supervision" 2002.

Ovi su nalazi predstavljaju isključivo statističku razliku u srednjim vrijednostima i ni na koji način ne dokazuju da nadzor središnjih banaka *uzrokuje* ove rezultate. Konkretno, prve dvije točke i četvrta točka mogu se objasniti činjenicom da u bankovne sustave koje nadzire središnja banka spada većina sustava tranzicijskih zemalja i zemalja u razvoju, odnosno zemalja s nižim razinama BDP-a po stanovniku i slabije razvijenim financijskim sustavima. Ipak, nalazi ne pružaju dokaze da su središnje banke lošije u nadzoru banaka od drugih agencija. U najmanju ruku upućuju na to da su sustavi koje nadziru središnje banke bolji (imaju niži moralni rizik). Ipak dokazi nipošto nisu uvjerljivi.

U Europi je pitanje odvajanja nadzora od poslova središnje banke riješeno osnivanjem Europske središnje banke koja provodi monetarnu politiku u Eurozoni, dok je nadzor banaka prepušten nacionalnim tijelima. Većina se nacionalnih središnjih banaka ni prije uvođenja eura nije bavila nadzorom banaka (središnje banke bile su bankovna nadzorna tijela samo u Italiji, Luksemburgu i Nizozemskoj). Povrh toga, prijenos nadzora banaka iz Središnje banke Velike Britanije u FSA učvrstio je taj trend.

Međutim, Goodhart <sup>16</sup> tvrdi da je na ovo pitanje potrebno odgovoriti drugačije kad su u pitanju gospodarstva u razvoju i tranzicijska gospodarstva. On se ne slaže s odvajanjem poslova središnje banke od nadzora banaka u tim zemljama zbog tri razloga:

1. Financijska je struktura u gospodarstvima u razvoju i tranzicijskim gospodarstvima jednostavnija, a sami financijski konglomerati manje su složeni i manje značajni.
2. Gospodarstva u razvoju i tranzicijska gospodarstva sklonija su nestabilnostima u sustavu. Ako želi učinkovito djelovati u slučajevima nestabilnosti sustava, središnja banka mora imati najkvalitetnije moguće informacije o bankama - što će postići ako nadzor zadrži "u kući".
3. Status kadrova u središnjim bankama i zemljama u razvoju i tranzicijskim zemljama uglavnom su znatno bolji nego u drugim regulatornim ustanovama. Razlog tome je relativno visok stupanj neovisnosti središnjih banaka, kao i povoljan status koji uživaju središnje banke koje su uspjele postići nisku inflaciju i prihvatljivu razinu makroekonomske stabilnosti. Prednost središnjih banaka djelomično je i u tome što se ne financiraju izravno iz proračuna i stoga mogu ponuditi bolje plaće i bolje mogućnosti obrazovanja, usavršavanja i profesionalnog napredovanja (iako središnjim bankama često konkuriraju poslovne banke u potrazi za najboljim kadrom).

---

<sup>16</sup> Vidjeti: Goodhart: "The Organisational Structure of Banking Supervision" , 2000.

## 5. ZAKLJUČAK

Što bi za Hrvatsku bilo najbolje?

Da bi se odgovorilo na ovo složeno pitanje možda je najbolje postupno ispitati moguće argumente.

### **1. Ograničena uloga financijskih konglomerata i ograničen stupanj međuovisnosti različitih financijskih tržišta.**

Hrvatski financijski sustav još uvijek je pod dominacijom banaka i relativno nerazvijen. Kako što je navedeno, banke u Hrvatskoj imaju veći udjel u ukupnoj financijskoj imovini od banaka u Republici Češkoj i Poljskoj. Stoga je financijski sustav u Hrvatskoj i dalje pod premoćnom dominacijom banaka.

Nadalje, veze između bankarstva i osiguranja nisu previše čvrste. Banke igraju ulogu na tržištima kapitala, ali ta tržišta još nisu visoko razvijena, tako da poslovanje banaka na tržištima kapitala trenutačno ne predstavlja važno pitanje nadzora. Konsolidirani nadzor malog broja velikih bankovnih grupa, uz poboljšanu suradnju između regulatornih agencija, trebao bi biti dostatan za bonitetna pitanja i pitanja zaštite potrošača u idućih nekoliko godina.

### **2. Financijska stabilnost i dalje ima prioritet.**

Premda je nedavna bankovna kriza uspješno riješena, Hrvatska si ne može dopustiti da zanemari pitanje financijske stabilnosti. U ovom bi trenutku odvajanje nadzora banaka od središnje banke moglo znatno oslabiti kapacitete za upravljanje krizom. Razmjena informacija između bonitetnih nadzornih tijela i središnje banke, koja je zajmodavac u nuždi i ima istaknutu ulogu u upravljanju krizom, znatno bi se otežala. Trebalo bi dosta vremena da se ta razmjena informacija ponovo uspostavi i raspodijele odgovornosti u slučaju krize. Akumulirane vještine i znanja vezani uz upravljanje krizom u Hrvatskoj narodnoj banci mogli bi se tim promjenama znatno oslabiti.

### **3. Za značajno ujedinjenje financijskih nadzornih funkcija potrebne su promjene u zakonima, što ne bi bilo uputno s obzirom na mnogobrojne nedavne promjene u zakonskom okviru.**

Naknadna velika revizija kojom bi se stvorio temelj za jedinstveno tijelo mogla bi uzrokovati zastoje i upletanje posebnih interesnih skupina u regulaciju. Hrvatski financijski zakoni koji su trenutačno na snazi već su u velikoj mjeri usklađeni sa zahtjevima Europske unije, tako da ih zbog toga nije potrebno revidirati.<sup>17</sup> Također, svim bi sudionicima na financijskim tržištima uvelike pomoglo ako bi se izbjegle daljnje zakonske promjene, koje uzrokuju nesigurnost, sprečavaju planiranje i otežavaju poslovanje.

### **4. Ujedinjenje bi dovelo do velikog kratkoročnog zastoja.**

Nadalje, s obzirom na relativnu kratku povijest financijskog nadzora u Hrvatskoj, ograničen broj kvalificiranih zaposlenika u nadzoru i menadžera te burnu povijest političkih sukoba oko financijskih pitanja, radikalna promjena u regulatornim

---

<sup>17</sup> Napominjemo da Europska unija nema standarda koji se odnosi na organizaciju nadzora financijskih usluga. Neke države članice EU imaju jedinstveno regulatorno tijelo, druge ne i nije vjerojatno da će EU takav standard odrediti u bližoj budućnosti.



ustanovama izuzetno je riskantna. Znatan broj dobro obučanih i iskusnih zaposlenika koji se bave regulacijom mogao bi se izgubiti ako se prijelaz provede na nezadovoljavajući način. Konkretno, ako se nadzor banaka odvoji od središnje banke, neki bi zaposlenici u nadzoru zasigurno ostali u središnjoj banci, ili možda otišli u privatni sektor. (Slično su iskustvo imale druge zemlje kad se nadzor banaka odvojio od središnje banke; stope fluktuacije od 20% bile su uobičajene).

#### **5. Poseban problem predstavlja regulacija obveznih mirovinskih fondova.**

Privatni sektor obveznog mirovinskog osiguranja u Hrvatskoj predstavlja posebno regulatorno pitanje. Finsko iskustvo govori nam da regulacija tih mirovinskih fondova ne mora biti kombinirana s regulacijom drugih ustanova tržišta kapitala. Ovaj se argument također pridružuje argumentima protiv ujedinjavanja agencija za financijske usluge u Hrvatskoj.

#### **6. Bilo bi teško riješiti probleme upravljanja i financiranja.**

Ispolitiziranost regulatornih aktivnosti bio je u Hrvatskoj ozbiljan problem tijekom devedesetih. Zakonom o Hrvatskoj narodnoj banci (Narodne novine 2001.) pokušao se riješiti taj problem, u skladu s europskim standardima. Kako je taj zakon relativno nov, bit će potrebno određeno vrijeme da se svi sudionici naviknu na njega i izgrade *modus operandi* koji uključuje i neovisnost i odgovornost. Umjesto da se uništi ono što je do sada postignuto, bilo bi uputno nastaviti od temelja koje je stvorio novi zakonski okvir za bankovnu regulaciju da bi se poboljšalo njeno funkcioniranje.

Nadalje, financiranje nadzora banaka u postojećem okviru uglavnom je adekvatno. Financiranje drugih regulatornih aktivnosti nije uvijek tako zadovoljavajuće. Stoga, ako se želi osigurati adekvatno financiranje nadzora banaka - što je još uvijek najvažnija regulatorna zadaća - čini se uputnim zadržati nadzor u središnjoj banci.

#### **7. Ne postoje dokazi o neslaganju bankovnog nadzora i monetarne politike.**

Premda neki autori tvrde da središnje banke odgovorne za nadzor mogu doći u iskušenje da provode blažu monetarnu politiku kako bi spriječile da banke propadnu i time sačuvale vlastitu reputaciju, u Hrvatskoj ovo do sada nije potvrđeno. Pomoću kredita koje je Hrvatska narodna banka 1999. dala nelikvidnim bankama spriječena je bankovna kriza širih razmjera. Istodobno se inflacija smanjila (mjerena indeksom cijena na malo) sa 5,7% u 1998. (od prosinca do prosinca) na 4,2% u 1999., što upućuje da nije postojao sukob prioriteta.

#### **8. "Rupe" u regulaciji mogu se "popuniti" poboljšanom suradnjom.**

Prevladava mišljenje da određene "rupe" u regulaciji postoje (npr. regulacija dobrovoljnih mirovinskih fondova). Nadalje, sve su nadzorne institucije izrazile zanimanje za poboljšanje suradnje i razmjenu informacija. Međutim to se može postići i u sadašnjem institucionalnom okviru poboljšanom suradnjom nadzornih institucija.

#### **9. MMF je protiv radikalnih promjena.**

U izvješću koje je u sklopu "Programa procjene financijskog sektora" (Financial Sector Assessment Program - FSAP) izradio MMF temeljito se proučava regulacija financijskog sustava u Hrvatskoj. Ovim se ispitivanjem, koje je izradio veliki tim stručnjaka iz MMF-a, Svjetske banke, središnjih banaka i nadzornih institucija, daje nepristrana i stručna procjena stanja u financijskoj regulaciji u Hrvatskoj. FSAP

misija je posebno razmotrila pitanje ujedinjenja agencija za financijski nadzor. Stručnjaci MMF-a navode (MMF 2002, str. 22):

1. "U ovom se trenutku čini preuranjenim razmatrati osnivanje jedinstvene ujedinjene agencije za nadzor."
2. " Postoje valjani razlozi zašto bi odgovornost za nadzor banaka i nadalje trebao imati HNB."

#### **10. Konsolidirani nadzor ima zakonsku osnovu u novom Zakonu o bankama i može se provoditi bez organizacijskih promjena.**

Konsolidirani nadzor uključuje nadzor financijskih grupa kao cjelina. Financijske grupe su grupe povezanih društava koja pružaju financijske usluge, uključujući barem jednu banku. Prema člancima 90. do 97. Zakona o bankama od tih se grupa zahtijeva da Hrvatskoj narodnoj banci dostavljaju cjelovita financijska izvješća za cijelu grupu. Na temelju tih izvješća zaposleni u nadzoru banaka mogu zaključiti ugrožavaju li poslovi drugih članova financijske grupe sigurnost i stabilnost banke.

Takav konsolidirani nadzor banaka bit će djelotvoran jedino uz uvjet da nadzor drugih nebankovnih financijskih ustanova također bude djelotvoran. Djelotvornost će se postići stalnim unapređivanjem rada nadzornih institucija, bankovnih i nebankovnih, kao i poboljšanom suradnjom, kako se predlaže u daljnjem tekstu.

Na temelju prethodno iznijetih argumenata, zaključujemo da se konsolidirani nadzor već djelomično i provodi. Osim toga, poboljšana suradnja nadzornih institucija i odgovornost prema javnosti moguća je u sadašnjem institucionalnom okviru. Članak 57. stavak 6. Zakona o bankama (Narodne novine br. 84/02) nalaže suradnju institucija za financijski nadzor. U članku 57. stavku 1. Zakona o bankama posebice se navodi da nadzorne institucije moraju međusobno dostavljati informacije po zahtjevu svake od njih. U stavku 2. navodi se da nadzorne institucije moraju obavještavati jedna drugu o pronađenim nepravilnostima, dok se u stavku 3. navodi da o sadržaju i obliku međusobne suradnje nadzornih institucija odlučuju ministar financija i guverner Hrvatske narodne banke na temelju prethodno dobivenih mišljenja svih nadzornih institucija.

Međusobna suradnja nadzornih institucija regulirana je i člankom 13. Zakona o tržištu vrijednosnih papira (Narodne novine br. 84/02) gdje je u stavku 1. propisano da Komisija za vrijednosne papire Republike Hrvatske i tijela odgovorna za nadzor financijskih institucija moraju na zahtjev pojedinačnog nadzornog tijela dostaviti tom tijelu sve podatke i informacije o nadziranoj osobi potrebne u postupku provođenja nadzora te u postupku s povezanom osobom, a u stavku 2. određeno je da se nadzorna tijela iz stavka 1. moraju međusobno obavještavati o nepravilnostima koje utvrde tijekom obavljanja nadzora, ako su ti nalazi bitni za rad drugoga nadzornog tijela.

**S obzirom na naprijed navedeno, realizacija Programa obavljanja nadzora financijskih institucija i financijskog tržišta na konsolidiranoj osnovi trebala bi se odvijati u dvije faze. Prva faza mogla bi započeti odmah nakon usvajanja predmetnog Programa od strane Hrvatskog sabora.**

U **prvoj fazi**, kojoj je glavna karakteristika dodatno unapređenje i veća učinkovitost nadzora, predlaže se osnivanje stalnog Odbora za koordiniranje regulacije financijskih usluga (u nastavku teksta: Odbor) koji će biti sastavljan od predstavnika nadzornih institucija - Hrvatske narodne banke, Komisije za vrijednosne papire, Direkcije za

nadzor društava za osiguranje, Državne agencije za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, Agencije za nadzor mirovinskih fondova i Ministarstva financija.

U **prvoj fazi**, kojoj je glavna karakteristika dodatno unapređenje i veća učinkovitost nadzora, predlaže se osnivanje stalnog Odbora za koordinaciju nadzora financijskih institucija i financijskog tržišta (u nastavku teksta: Odbor) koji će biti sastavljan od predstavnika nadzornih institucija - Hrvatske narodne banke, Komisije za vrijednosne papire Republike Hrvatske, Direkcije za nadzor društava za osiguranje, Državne agencije za osiguranje štednih uloga i sanaciju banaka, Agencije za nadzor mirovinskih fondova i Ministarstva financija.

Odbor bi imao zadatak:

- detaljno razraditi razmjenu podataka i drugih informacija između nadzornih institucija,
- odrediti koordinatora za nadzor financijskih institucija koje sada podliježu regulaciji koju provodi više nadzornih institucija,
- izraditi Pravilnik o radu u kojem bi se naveli ostali zadaci Odbora.

Nadzorne institucije, članice Odbora, dužne bi bile Odboru, na njegov zahtjev, dostavljati informacije:

- o financijskim institucijama koje imaju odobrenje za rad koje izdaje članica Odbora,
- o financijskim institucijama koje su podnijele zahtjev za dobivanjem odobrenja za rad nekoj od članica Odbora,
- o financijskim institucijama kojima je oduzeto odobrenje za rad od strane članice Odbora, metodama i nalazima nadzora nad poslovanjem financijskih institucija, a sve u cilju razvoja i unapređenja obavljanja već postojećeg nadzora,
- o svakoj inicijativi koju članica Odbora poduzima s ciljem promjene zakonskih propisa, ako takva promjena zakonskih propisa na bilo koji način utječe na poslovanje financijskih institucija u nadležnosti drugih članica Odbora,
- o svim informacijama koje su relevantne za poslovanje financijskih institucija, a odnose se na: svaku značajniju promjenu članova uprave i nadzornog odbora, politiku i proceduru, strukturu vlasništva, visinu kapitala, kvalitetu imovine, profitabilnosti te razinu održavanja likvidnosti,
- o usklađenosti poslovanja financijskih institucija s odnosnim zakonskim propisima te spremnosti financijskih institucija za provođenje mjera i usvajanje preporuka danih od strane nadležnih nadzornih institucija – članica Odbora,
- o mjerama koje su članice Odbora poduzele prema određenoj financijskoj instituciji,
- o eventualno uočenim naznakama krize vezane za bilo koju financijsku instituciju, bila ona pod njihovom nadležnošću ili ne.

Ove informacije dužne su članice Odbora dostavljati i međusobno, po pojedinačnim zahtjevima, u roku od tri dana od dana primitka zahtjeva za dostavu informacije.

Predstavnici članica Odbora sastajali bi se po potrebi, a najmanje kvartalno, kako bi raspravili o dostavljenim informacijama i spriječili buduće probleme kako u nadzoru tako i u poslovanju financijskih institucija.

Dostavljene informacije Odboru smatrale bi se povjerljivima, a koristile bi ih samo članice Odbora u obavljanju svoje nadzorne funkcije.

Povjerljivom informacijom smatralo bi se svako neposredno saznanje, primljena ili razmijenjena informacija o pitanjima koja su predmetom rada Odbora.

Odbor bi mogao imati i korisnu ulogu prilikom traženja očitovanja javnosti o postojećim zakonima i regulatornoj praksi, kao i predstavljati forum za usklađivanje postojećih zakona i daljnji razvoj pojedinih područja, npr. zaštite potrošača.

Naoko umjerena mjera osnivanja takvog Odbora, mogla bi, izuzetno pozitivno utjecati na poboljšanje koordinacije između nadzornih institucija, a da se pritom ne podlegne rizicima radikalnih i prebrzih institucionalnih promjena. Pomoću mehanizama takvog Odbora, Hrvatska bi se mogla nositi s brzim promjenama na financijskim tržištima, koristeći postojeće prednosti.

U **drugoj fazi**, na budućem više razvijenom financijskom tržištu na kojem bi dominantnu ulogu imali financijski konglomerati, moglo bi se razmatrati i mogućnost višeg stupnja objedinjavanja nadzornih institucija. Naime, jedinstvena regulatorna tijela u svijetu su relativno neuobičajena, a postojeća su koncentrirana na malom geografskom području. Čak šest od jedanaest jedinstvenih nadzornih tijela nalazi se u nordijskim zemljama, ukoliko ovdje ubrojimo baltičke zemlje i Island. Osim toga, Njemačka je prva zemlja članica Europske monetarne unije s jedinstvenim regulatornom tijelom. Konačno, treba napomenuti da samo četiri od dvadesetšest zemalja koje prati EBRD imaju jedinstvena regulatorna tijela. Iz ovoga se jasno vidi da osnivanje jedinstvenog regulatornog tijela nije učestala pojava. Ona je i relativno novijeg datuma i potrebno ju je do kraja ispitati.

## BIBLIOGRAFIJA

Abrams, Richard i Michael Taylor:"Issues in the Unification of Financial Sector Supervision" *IMF Working Paper* WP/00/213, Monetary and Exchange Affairs Department, 2000.

Baldwin, Barbara and Angeliki Kourelis: "Consolidated Supervision: Managing the Risks in a Diversified Financial Services Industry" International Monetary Fund, Monetary and Exchange Affairs Department, rujun 2002.

Barth, James, Gerard Caprio i Ross Levine:"Bank Regulation and Supervision: What Works Best?" World Bank Policy Research Working Paper 2725, 2001.

Barth, James, Luis Dopico, Daniel Nolle i James Wilcox:"Bank Safety and Soundness and the Structure of Bank Supervision: A Cross-Country Analysis" izlaganje na Godišnjoj skupštini FMA 2001., Toronto, Canada, 18. listopada 2001.

Barth, James, Luis Dopico, Daniel Nolle i James Wilcox: "An International Comparison and Assessment of the Structure of Bank Supervision" mimeo, Auburn University, 2. veljače 2002.

Beck, Thorstein "Deposit Insurance as Private Club: the Case of Germany" World Bank Conference "Deposit Insurance: Design and Implementation" 8. i 9. lipnja 2000.

Briault, Clive:"Revisiting the rationale for a single national financial services regulator" *Financial Services Authority Occasional Paper Series 16.*, 2002.

Briault, Clive:"The rationale for a single national financial services regulator" *Financial Services Authority Occasional Paper Series 2.*, 1999.

Commission of the European Communities, Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the supplementary supervision of credit institutions, insurance undertakings and investment firms in a financial conglomerate and amending Council Directives 73/239/EEC, 79/267/EEC, 92/49/EEC, 92/96/EEC, 93/6/EEC and 93/22/EEC, and Directives 98/78/EC and 2000/12/EC of the European Parliament and the Council, (COM(2001) 213 final 2001/0095 (COD))

Common position No 52/2002 adopted by the Council on 12 September 2002 with a view to adopting Directive 2002/. . ./EC of the European Parliament and of the Council of . . . on the supplementary supervision of credit institutions, insurance undertakings and investment firms in a financial conglomerate and amending Council Directives 73/239/EEC, 79/267/EEC, 92/49/EEC, 92/96/EEC, 93/6/EEC and 93/22/EEC, and Directives 98/78/EC and 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council, (2002/C 253 E/01)

Di Noia, Carmine i Giorgio Di Giorgio:"Should Banking Supervision and Monetary Policy Tasks be Given to Different Agencies?" *International Finance* 2.(3.), 361.-378., 1999.

Goodhart, Charles i Dirk Schoenmaker:"Should the Functions of Monetary Policy and Banking Supervision be Separated?" *Oxford Economic Papers* 47.(4.), 539.-560., 1995.

Goodhart, Charles, Philipp Hartmann, David Llewellyn, Liliana Rojas-Suarez i Steven Weisbrod:*Financial Regulation: Why, how and where now?* London: Routledge, 1998.

Goodhart, Charles:"The Organisational Structure of Banking Supervision" *Financial Stability Institute Occasional Papers* 1., 2000.

Hungarian Financial Supervisory Authority:"About HFSA" 2002. [www.pszaf.hu/english/start.html](http://www.pszaf.hu/english/start.html)

Hungarian Financial Supervisory Authority:"The Basic Principles of Operation of the Hungarian Financial Supervisory Authority" 2002. [www.pszaf.hu/english/start.html](http://www.pszaf.hu/english/start.html)

Hungarian Financial Supervisory Authority:"Report on the Development of the Supervised Sectors in the First Three Quarters of 2001", 2002. [www.pszaf.hu/english/start.html](http://www.pszaf.hu/english/start.html)

MMF:"Croatia: Financial System Stability Assessment", 2002.

Opinion of the Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the supplementary supervision of credit institutions, insurance undertakings and investment firms in a financial conglomerate and amending Council Directives 73/239/EEC, 79/267/EEC, 92/49/EEC, 92/96/EEC, 93/6/EEC and 93/22/EEC, and Directives 98/78/EC and 2000/12/EC of the European Parliament and the Council', (2002/C 36/01)

Peek, Joe, Eric Rosenberg i Geoffrey Tootell:"Is Bank Supervision Central to Central Banking?" 94.(2.), 601.-628., 1999.

Pistor, Katarina: "Law as a Determinant for Equity Market Development: The Experience of Transition Economies". In Peter Murrell, ed., *Assessing the Value of Law in Transition Economies*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.

Sinclair, Peter:"Central Banks and Financial Stability" *Bank of England Quarterly Bulletin*, studeni, 377.-391., 2000.

Taylor, Michael i Alex Fleming: "Integrated Financial Supervision:Lessons of Scandinavian Experience" *Finance and Development*, prosinac, 1999.

Taylor, Michael i Alex Fleming:"Integrated Financial Supervision: Lessons of Northern European Experience" *World Bank Policy Research Paper 2223* (studeni), 1999.

Wall, Larry i Robert Eisenbeis:"Financial Regulatory Structure and the Resolution of Conflicting Goals" *Journal of Financial Services Research* 16.(2./3.), 133.-155., 1999.