

Ekonomsko-pravni vidiki na področju razvojnega financiranja gospodarstva v Sloveniji: pregled in analiza ZSIRB

MATEVŽ RAŠKOVIĆ

Povzetek

Kot so pokazali dogodki ob nedavni svetovni finančni krizi in njenem razmahu v gospodarstvu, tudi v Sloveniji delovanje finančnih trgov ne more biti v celoti prepuščeno samo tržnim silam, saj banke in druge zasebne finančne institucije zasledujejo predvsem lastne, predvidoma kratkoročne profitne interese ter ne želijo oz. niso sposobne ustreznega financiranja vseh gospodarskih aktivnosti (npr. mala in srednja podjetja oz. MSP). Interesi zasebnega bančnega sektorja, kot temeljnega finančnega alokacijskega mehanizma v Sloveniji, so lahko oz. so pogosto v nasprotju z interesi širše družbe in njene blaginje. Zlasti na področju t. i. razvojnega financiranja gospodarstva, ki predstavlja nekakšno »vmesno« območje med delovanjem zasebnega finančnega sektorja na eni strani ter čistimi državnimi transferji na drugi strani, se pojavlja t. i. tržna vrzel ter številne nepravilnosti in asimetrije na posameznih področjih financiranja pomembnih socio-ekonomskih aktivnosti s širšimi družbenimi eksternalijami. Namen prispevka je opredeliti koncept razvojnega financiranja gospodarstva ter orisati posamezne ekonomsko-pravne vidike na področju ureditve razvojnega financiranja pri nas. V okviru omenjenega se prispevek osredotoča zlasti na pregled in analizo posameznih določil Zakona o slovenski izvozni in razvojni banki (ZSIRB) ter predlaga posamezne izboljšave obstoječe pravno-ekonomske ureditve.

Ključne besede: • razvojno financiranje • ekonomsko-pravna ureditev • tržna vrzel • vloga države

KONTAKTNI NASLOV: Mag. Matevž Raškovič, asistent in raziskovalec, Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta, Kardeljeva ploščad 17, SI-1000 Ljubljana, Slovenija, e-pošta: matevz.raskovic@ef.uni-lj.si

ISSN 1855-7147 Tiskana izdaja / 1855-7155 Spletna izdaja © 2010 LeXonomica (Maribor)

UDK: [336.61(497.4):336.71]+340

JEL: A12, E51, G18, G21, G32, L50

Na svetovnem spletu dostopno na <http://www.lexonomica.com>

Economic and Legal Issues of Development Financing for the Real Economy in Slovenia: Overview and Analysis of ZSIRB

MATEVŽ RAŠKOVIĆ

Abstract

As the recent events connected to the global financial and economic crisis have shown also in Slovenia, the functioning of the financial markets cannot solely be left to market forces, since commercial banks and other private financial institutions follow their own interests, mainly short-term and profit driven. They are either unwilling and/or unable to provide adequate long-term financing to certain economic activities (e.g. small and medium enterprises or SMEs). Thus, the interests of the private banking sector, as the primary allocating mechanism in Slovenia can be and are often contradictory to that of the general public and its prosperity. This is particularly visible in the area of so called development financing, which represents a buffer area between the functioning of the private financial sector and pure state financing. In this area, a market gap, as well as several imperfections and asymmetries point to a need for external 'complementarity', of the invisible hand of Adam Smith. The purpose of this article is to define the concept of development financing of the real sector in Slovenia and to overview and analyze ZSIRB, the Law of the Slovene export and development bank, acting as the de facto leading development financial institution in Slovenia. In the concluding parts, some suggestions for alteration of ZSIRB are provided.

Keywords: • development financing • economic and legal issues • market gaps • role of the state

CORRESPONDENCE ADDRESS: Msc. Matevž Raškovič, Assistant and Researcher, University of Ljubljana, Faculty of Economics, Kardeljeva ploščad 17, SI-1000 Ljubljana, Slovenia, e-mail: matevz.raskovic@ef.uni-lj.si

ISSN 1855-7147 Print / 1855-7155 On-line © 2010 LeXonomica (Maribor)

UDC: [336.61(497.4):336.71]+340

JEL: A12, E51, G18, G21, G32, L50

Available on-line at <http://www.lexonomica.com>

1. Uvod

Med ekonomisti velja stara šala, katere avtor je eden izmed praočetov sodobne tržne ekonomije, Adam Smith. Prav Smith (1776) je nekoč v šali namignil, da lahko dobimo ekonomista tako, da papigo naučimo dve preprosti besedi, in sicer: »ponudba« ter »povpraševanje«. Z omenjeno šalo je želel Smith izpostaviti pomen delovanja t. i. »nevidne roke trga«, kjer dejavniki ponudbe in povpraševanja vzpostavijo tržno ravnovesje, ki se kaže v oblikovanju ustrezne cene. Na področju financiranja in delovanja finančnih trgov kot temeljnih alokacijskih mehanizmov sta omenjeni vidik popolnega tržnega delovanja zagovarjala Modigliani in Miller (1985) z vzpostavitvijo koncepta popolnih finančnih in kreditnih trgov. Omenjeni vidik je bil v praksi deležen številnih kritik (npr. Stiglitz in Weiss, 1981), saj naj bi zlasti asimetrije informacij ter druge tržne nepravilnosti v praksi močno omejevale popolno delovanje finančnih in kreditnih trgov. K temu pritrjuje tudi nedaven razmah svetovne finančne in gospodarske krize, ki je potrdil, da vse le ne more biti prepuščeno tržnim silam ter Smithovi nevidni roki, ampak da je potrebna tudi dopolnilna vloga države.

Omenjeni prispevek se v tem kontekstu osredotoča na enega izmed najbolj ključnih vprašanj, in sicer o vlogi države v okviru delovanja finančnih in kreditnih trgov, zlasti skozi optiko zapolnjevanja t.i. tržne vrzeli. Le-ta se kaže kot razkorak med obstoječo ponudbo in potencialnim povpraševanjem po (visoko)kakovostnih virih financiranja ob primerni ceni (Claessens in Tzioumis, 2006: 8). Pri tem izhaja članek iz vloge in pomena t. i. razvojnega financiranja, ki zapolnjuje »sivo« področje med popolnim tržnim delovanjem in državnimi »pomočmi« oz. financiranjem (Mussasike, 2004: 3). S pravnega vidika je eden izmed ključnih izzivov oblikovanje ustreznih podlag, ki bodo pozitivno in ne omejujoče vplivale na odpravljanje omenjene tržne vrzeli in drugih tržnih nepravilnosti in asimetrij, s čimer bo zagotovljen ustrežnejši dostop do posameznih virov financiranja, ki so pomembni v gospodarstvu.

Namen prispevka je najprej opredeliti koncept razvojnega financiranja gospodarstva ter orisati posamezne ekonomsko-pravne vidike, ki se dotikajo vloge države na finančnih trgih v Sloveniji. V okviru omenjenega se prispevek osredotoča na eno osrednjih ekonomsko-pravnih dilem, in sicer kdaj in v kakšni vlogi naj bo država prisotna na področju razvojnega financiranja gospodarstva, predvsem skozi dopolnilno vlogo zasebnemu trgu. Za odgovor na to vprašanje, prispevek analizira predvsem Zakon o slovenski izvozni in razvojni banki (ZSIRB¹), kar zadeva pravni vidik, saj danes SID izvozna in razvojna banka (v nadaljevanju SID banka) predstavlja osrednjo razvojno

¹ Uradni list RS, št. 56/2008 (ZSIRB).

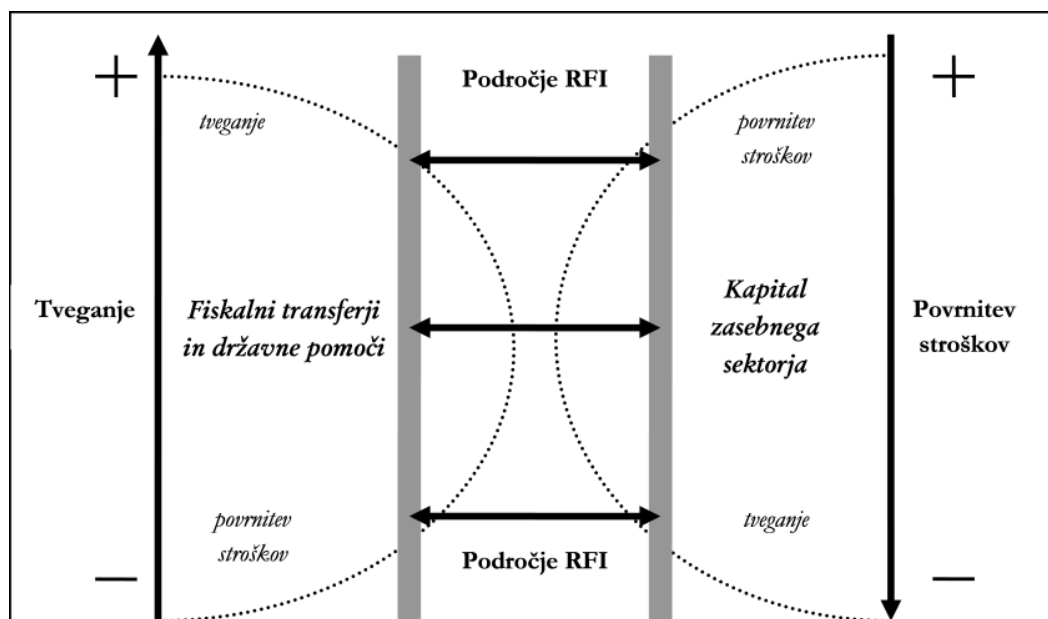
finančno institucijo v Sloveniji. V skladu z omenjenim tako članek v prvem delu na kratko opredeljuje koncept razvojnega financiranja in tržno vrzel na področju razvojnega financiranja. V drugem delu nato sledi kratka vsebinska predstavitev SID banke, ki ji v tretjem delu sledi obširnejša analiza ZSIRB, zlasti na področju opredelitve delovanja SID banke ter posameznih njenih produktov. V zaključnem delu članka sledi analiza in kritična ocena ZSIRB ter predlogi za izboljšanje obstoječih pravnih podlag, ki urejajo področje razvojnega financiranja v Sloveniji.

2. Opredelitev razvojnega financiranja

2.1. Področje delovanja razvojnega financiranja

Razvojno financiranje (angl. *Development finance*) predstavlja posebno področje znotraj finančnega sektorja, ki se razteza med delovanjem zasebnega finančnega sektorja na eni strani ter državnimi transferji in državnim financiranjem na drugi strani. Temeljno poslanstvo razvojnega financiranja je tako usmerjeno predvsem v dopolnjevanje tržnega delovanja zasebnega finančnega sektorja v svoji temeljni alokacijski vlogi. Pri tem je njegovo delovanje usmerjeno zlasti v odpravljanje oz. zapolnjevanje tržnih vrzeli, tržnih nepravilnosti in odpravljanje asimetrij (npr. asimetrij informacij). Hoffmann (1998: 106) opredeljuje razvojno financiranje kot »*skupek finančnih tokov, večinoma kapitalske narave, ki vključujejo vlaganja v razvojne projekte oz. posle v dejavnostih, ki ustvarjajo dohodke in so bodisi zasebne bodisi javne narave in ki temeljijo na načelih ekonomske dobičkonosnosti ter polne povrnitve stroškov*«.

Področje razvojnega financiranja je usmerjeno predvsem v dolgoročne in/ali nekoliko bolj tvegane projekte, ki pa so na podlagi določene pomoči (npr. cenejši viri financiranja, daljša ročnost sredstev, dodatna poročstva in garancije ipd.) sposobni na daljši rok ustvariti dovolj dohodkov za povrnitev vseh stroškov in imajo tako potencialne družbene koristi (eksternalije). V nadaljevanju Slika 1 prikazuje t. i. razvojno vrzel na finančnem trgu, ki se pojavi pogosto pri bolj dolgoročnih ter nekoliko bolj tveganih, a pomembnih razvojnih projektih, ki imajo lahko pomembne pozitivne družbene eksternalije. Slika prikazuje tudi področje delovanja razvojnega financiranja in t. i. razvojnih finančnih institucij (v nadaljevanju RFI).



Slika 1: Grafični prikaz vsebinskega področja delovanja razvojnega financiranja in RFI
Vir: Privrejeno po Musasike, 2004: 3.

Območje levo od meje delovanja RFI zajema velike javne projekte, ki so financirani s strani države in katerih dejavnosti tudi ob pomoči RFI nikakor ne ustvarjajo dovolj dohodkov za povrnitev stroškov (to je. značilno za javne dobrine, kot je npr. obramba). Tovrstni projekti tako ne morejo biti realizirani s podporo RFI, temveč neposredno s strani države v obliki različnih fiskalnih transferjev in državnih pomoči. Na drugi strani območje desno od meje delovanja RFI v celoti spada v domeno zasebnega sektorja. Gre predvsem za krajše ali največ srednjeročne projekte, pri katerih je tveganje relativno nižje, viri ustvarjanja dohodkov za povrnitev stroškov pa so zelo veliki. Na tem področju je zasebni sektor več kot sposoben in pripravljen podpirati tovrstne aktivnosti in projekte, zato bi delovanje RFI na tem področju nasprotovalo njihovi politiki dopolnjevanja zasebnega sektorja oz. tržnih aktivnosti, saj bi predstavljajo neposredno konkurenco zasebnemu sektorju in rušilo učinkovitost Smithove »nevidne roke«. Med obema omenjenima območjema je interval, ki sodi v domeno razvojnega financiranja oz. RFI. Gre za območje z zmernimi stopnjami tveganja in dokaj velikim potencialom za ustvarjanje dohodkov za povrnitev stroškov. Lahko bi rekli, da gre za projekte, ki se nahajajo znotraj nekakšnega intervala okoli t. i. »pozitivne ničle«, ki lahko ob izpolnitvi določenih predpostavk (npr. ročnost in cena virov, dodatne garancije ipd.) upravičijo svoj namen. Omenjeni interval se lahko močno razlikuje med posameznimi državami glede na njihove institucionalne in finančne specifikke kot tudi med posameznimi sektorji in celo med strankami znotraj posamezne RFI (Musasike, 2004: 3-4).

2.4. Tržne vrzeli in nepravilnosti

V osnovi lahko tržno vrzel najbolj preprosto opredelimo kot razliko med obstoječo ponudbo in (realnim) potencialnim povpraševanjem na trgu (Claessens in Tzioumis, 2006: 8). Do le-te prihaja zaradi asimetrij informacij, neracionalnih ekonomskih subjektov, nepopolne konkurence, agentskih stroškov, vstopnih in izstopnih ovir ter drugih 'kršitev' predpostavk 'popolnih trgov' neoklasične ekonomije. V osnovi se tako lahko generična tržna vrzel na trgu pojavlja predvsem zaradi naslednjih razlogov (Raškovič in Moerec, 2010: 2): (1) neustrezne ravni kakovostne ponudbe, (2) neobstoječe ponudbe, (3) neprimerne ponudbe (z vidika kakovosti), (4) prenapihnjene povpraševanja ali celo (5) neprimerne strukture (kakovosti) povpraševanja².

Če se v nadaljevanju osredotočimo na vrzel na področju (razvojnega) financiranja gospodarstva, se ta pojavlja predvsem pri financiranju malega gospodarstva oz. malih in srednje velikih podjetij (MSP) ter financiranju drugih pomembnih družbenih projektov (npr. občine, ekološki projekti, izvozni posli, infrastruktura, raziskave in razvoj itn.). Prav zaradi slednjega pogosto MSP v tem oziru številni imenujejo tudi t. i. »sektor nepriviligiranih« (Rouse in Jayawarna, 2006). Tudi v akademski literaturi je področje preučevanja tržnih vrzeli na področju financiranja obsežen predmet preučevanja (npr. Cressy, 2002; Parker, 2002; Carter et al., 2005; Hussain, Millman in Matlay, 2006; Rouse in Jayawarna, 2006; Claessens in Tzioumis, 2006; Park, Lim in Koo, 2008; itn.). Prav tako je zapolnjevanje omenjenih vrzeli postalo pomemben cilj Evropske Unije in njenega Evropskega investicijskega sklada³ ter Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD), kjer slednja izpostavlja, da številne države OECD smatrajo omenjeno vrzel za pomemben izziv institucionalnih politik (OECD, *The SME financing gap*, 2006: 10). Medtem ko nekateri avtorji (npr. Rouse in Jayawarna, 2006) govorijo o eni sami tržni vrzeli na omenjenem področju, spet drugi ločijo med več različnimi vrstami vrzeli. Tako lahko npr. ločimo generično tržno vrzel s področja financiranja glede na *dolžniško* ali *lastniško* (angl. *Equity*) obliko financiranja (OECD, *The SME financing gap*, 2006), ali pa glede na življenjski cikel razvoja podjetja (npr. ustanovitev, normalno delovanje, rast, odprodaja itn.) (Pfeifer, 2008). Obstoj omenjenih vrzeli lahko izpostavimo tudi z vidika posameznih segmentov gospodarstva (npr. izvozna

² Zlasti v zadnjem času se na področju tržnih vrzeli s področja financiranja vse pogosteje izpostavlja tudi vidik preoblikovanja povpraševanja (angl. *Demand management*), ki se navezuje predvsem na to, da za zapolnjevanje tržnih vrzeli na omenjenem področju ni dovolj zagotoviti zgolj ustrezno raven kakovostne ponudbe, temveč je treba zagotoviti tudi ustrezno povpraševanje v obliki primernih uporabnikov, ki bodo finančna sredstva učinkovito in uspešno porabili (Fraser, 2004).

³ EIF (angl. *European Investment Fund*).

podjetja, visokotehnološka podjetja itn.). Z vidika vsebine pričujočega članka velja poudariti stališče o eni sami generični, tržni vrzeli, ki se odraža v neustreznem ravnovesju med kakovostno ponudbo finančnih virov po ustreznih ceni ter potencialnem povpraševanju. Le-ta pa se lahko v praksi odraža na številnih specifičnih področjih.

2.5. Opredelitev RFI

Na podlagi prikaza na Sliki 1 lahko opredelimo RFI kot posebne finančne institucije usmerjene v odpravljanje tržnih, političnih in administrativnih nepravilnosti ter neenakosti, ki izhajajo iz zaznanih ali dejanskih finančnih tveganj zasebnega finančnega sektorja (Musasike, 2004: 3) pri spodbujanju in podpori razvoju. Svetovna banka tako opredeljuje RFI kot *»najpogostejšo obliko nebančnih posrednikov v državah v razvoju«* ki so bile v osnovi *»ustanovljene z namenom zagotavljanja majhnim in srednje velikim podjetjem dolgoročne vire financiranja, ki jih poslovne banke niso zagotavljale. V začetku 70-tih se je njihov mandat razširil tudi na spodbujanje določenih prioritarnih sektorjev in industrij«* (World Development Report, 1989: 106).

Če se osredotočimo zgolj na tržne neenakosti pri financiranju, le-te po mnenju Armendáriz de Aghion (1999: 85) izhajajo iz nepripravljenosti in nezmožnosti zasebnih finančnih institucij (zlasti poslovnih bank) zagotoviti ustrezne dolgoročne finančne vire. Razloga za to naj bi bila po njenem predvsem dva, in sicer: (1) nepripravljenost oz. nezmožnost zasebnega finančnega sektorja prevzeti visoka tveganja pri financiranju povsem novih razvojnih projektov, podjetij in aktivnosti ter (2) pomanjkanje potrebnega znanja, veščin in kadrov za upravljanje z (višje tveganimi) dolgoročnejšimi investicijskimi razvojnimi projekti. Ta vidik je izpostavil že Sayers (1957), ki poudarja, da je veliko težje oceniti kreditno sposobnost posojilojemalca za obdobje dvajsetih let kot pa za obdobje šestih mesecev. Izpostavlja tudi, da gre pri takšni presoji za znatno drugačne kriterije in faktorje, za kar so potrebne čisto drugačne sposobnosti in izkušnje. Zelo podobno kot Musasike (2004) opredeljuje RFI tudi Bruck (2005: 1), ki dodaja, da imajo RFI *»hibridni značaj financiranja in sočasne razvojne usmerjenosti«*. Nekoliko bolj poetično RFI vidi Diamond (1957: 37-38), in sicer kot povojne, post-kolonialne razvojne institucije, usmerjene v zagotavljanje fokusirane finančne podpore nacionalnim in regionalnim razvojnim aktivnostim ter spodbujanju socio-ekonomskega razvoja. Musasike (2004: 4) poleg tega izpostavlja, kako lahko RFI v svoji vlogi finančnega posrednika in z državnim kritjem močno pripomorejo k zmanjšanju stroškov kapitala za posojilojemalce skozi delno subvencioniranje obrestnih mer (npr. različni programi za izravnano obrestnih mer), preko daljše ročnosti finančnih virov, povezovanjem sredstev

z obveznostmi do sredstev ali preko manj rigidnih poroštenih zahtev. Poleg izpostavljenih temeljnih funkcij RFI Musasike (2004: 4) opozarja tudi na nekatere druge pomembne sekundarne funkcionalnosti delovanja RFI, npr. na izboljševanje pretoka informacij, krepitev posojilojemalčeve kreditne sposobnosti in izboljševanje možnosti odplačevanja dolgov.

Po mnenju Brucka (2005: 1-3) je potrebno, ne glede na razlike v opredelitvah, delovanje RFI vedno spremljati skozi optiko maksimizacije oz. optimizacije širših družbenih koristi z uporabo meril t. i. družbenega računovodstva in ne zgolj skozi optiko ekonomskih in socialnih koristi posameznikov. RFI tako zanj predstavljajo nekakšne katalizatorje razvoja, ki spodbujajo in dopolnjujejo razvoj finančnega sektorja, zagotavljajo dolgoročne finančne vire, privabljajo zasebne vire kapitala ter spodbujajo in podpirajo razvoj malih in srednjih podjetij (v nadaljevanju MSP). Zanj predstavljajo RFI tudi pomemben instrument državne razvojne politike, ki je oz. naj bi bil tesno povezan s številnimi industrijskimi, kmetijskimi, infrastrukturnimi, družbenimi, socialnimi, vladnimi, institucionalnimi, finančnimi in drugimi razvojnimi procesi (Bruck, 2005: 2). Morda najbolj zanimiva opredelitev RFI izhaja iz Združenja evropskih RFI⁴, ki enači RFI kar z razvojnimi bankami in jih označuje kot specializirane razvojne banke v večinski državni lasti. Bruck je (2005: 1-2) pri tovrstni primerjavi nekoliko bolj zadržan in vidi vir za takšno posplošitev predvsem z začetkom krize zunanjega dolga v začetku 80. let 20. stoletja, ko je bil bančni vidik RFI močno izpostavljen. To je posledično privedlo do enačenja RFI z razvojnimi bankami, s čimer pa se Bruck ne strinja povsem, saj po njegovem mnenju izraz razvojna banka ni primeren za javne institucije (npr. agencije, sklade ipd.), ki prav tako (vsaj deloma) opravljajo dejavnosti razvojnega financiranja, vendar pa niso banke, ki so ponavadi pretežno v zasebni lasti.

Musasike (2004: 4-5) na koncu še posebej poudarja pomen RFI kot dinamične institucionalne tvorbe, saj se današnja narava in vloga RFI nenehno spreminja, zlasti (1) v luči neprestanih sprememb na globalnih kapitalskih trgih v zadnjem desetletju, (2) globalnih omejitev na področju javnih financ in javnega financiranja, (3) zoženega poimenovanja in razumevanja javnih proizvodov in storitev ter (4) zmanjševanja neposredne vloge držav na trgu. *»Meje med javnimi financami na eni strani ter zasebnim financiranjem na drugi strani postajajo vse bolj zabrisane, kar spreminja naravo, obseg ter vloge RFI v danes hitro spreminjajočem se makroekonomskem okolju.«* (Musasike, 2004: 5)

⁴ EDFI (angl. *European Development Finance Institutions*).

2.6. Pojavne oblike RFI

Navkljub skupnemu temeljnemu poslanstvu RFI danes ne moremo govoriti o enem samem univerzalnem modelu RFI, saj le-te nastopajo v različnih organizacijskih in lastniških oblikah, velikostih, pod različnimi poslanstvi, z različnimi pooblastili, pristojnostmi, z različnimi mandati in instrumenti svojega delovanja. Omenjene razlike izhajajo iz različne organiziranosti nacionalnih finančnih sistemov v posameznih državah in iz različnih gospodarskih, zakonodajnih, ideoloških in zgodovinskih kontekstov. Poleg tega je, kot že povedano, treba vire razlik iskati tudi v različnih stopnjah razvitosti posameznih držav in v različnih prioritetah nacionalnih razvojnih politik.

V kontinentalni Evropi s prevladujočim bančnim sistemom ločimo predvsem med štirimi osnovnimi oblikami RFI, in sicer:

- **nacionalne razvojne banke** (NRB) - kot osrednje, bančno delujoče RFI;
- **razvojni skladi** - ti predstavljajo samo ločen račun znotraj katere izmed drugih državnih institucij (npr. Ministrstvo za finance, Centralna banka, državne agencije ipd.) in so prav tako zelo pogosti;
- **razvojne finančne družbe** - te so lahko tudi v zasebni lasti, vendar delujejo kot družbe in ne kot banke. Pogosto ponujajo različne oblike financiranja (npr. skladi tveganega kapitala, angelski investitorji ipd.) in so manj pogoste;
- **javna nebančna podjetja**, v katerih se RFI pojavljajo v omejeni obliki: mednje uvrščamo npr. izvozne kreditne agencije (IKA), ki ponujajo predvsem zavarovanje izvoznih poslov in investicij v tujino pred političnimi in drugimi nekomercialnimi tveganji ter delno tudi pred določenimi izbranimi komercialnimi tveganji (Dolinar, 2001: 7).

2.5. Temeljna načela delovanja RFI

Ne glede na organiziranost in pojavnost v posameznih državah, RFI v skladu s svojim temeljnim poslanstvom zapolnjevanja tržnih vrzeli in reševanja tržnih nepravilnosti na področju spodbujanja socio-ekonomskega razvoja, poslujejo predvsem v okviru treh temeljnih načel: načelo, po katerem je kriterij delovanja spodbujanje socio-ekonomskega razvoja in ne samo donosnost, načelo komplementarnega delovanja (na finančnem trgu) in načelo zagotavljanja dolgoročne rentabilnosti poslovanja.

- **Načelo 1 (Kriterij delovanja je spodbujanje socio-ekonomskega razvoja in ne samo donosnost):** pri podpori poslov, projektov in/ali strank se RFI v skladu z izbranim načelom ne osredotočajo izključno na načelo donosnosti in maksimizacijo kratkoročnih lastnih koristi, kot to počnejo zasebne finančne institucije v skladu z načeli trga, temveč v skladu z načelom t. i. družbenega računovodstva⁵ upoštevajo tudi širše oz. celovite družbene vidike. Kot je prikazovala Slika 1, RFI kljub temu načelu delujejo znotraj nekakšnega intervala, ki predpostavlja določeno sposobnost ustvarjanja dohodkov, ki ob pomoči in nekaterih predpostavkah omogočajo dolgoročno povrnitev stroškov. Kompleksnost obravnave poslov, projektov in/ali strank v okviru RFI je tako znatno večja v primerjavi z zasebnimi oz. komercialnimi finančnimi institucijami, saj zahteva veliko širše razumevanje posledic in učinkov ter sočasno uresničevanje več ciljev hkrati (Bruck, 2005: 2–4).
- **Načelo 2 (Komplementarno delovanje na finančnem trgu):** praviloma RFI (lahko) delujejo le v okviru zapolnjevanja tržnih vrzeli in odprave tržnih nepravilnosti (Musasike, 2004: 3), s čimer delujejo dopolnilno (zasebnemu) finančnemu trgu. RFI pogosto delujejo tudi v sodelovanju z zasebnim sektorjem, saj na eni strani njihova prisotnost pomeni razporeditev tveganj, na drugi strani pa posledično omogoča tudi dostop do dolgoročnejših in ugodnejših finančnih virov. Njihovo sodelovanje tako lahko deluje kot vzvod za mobilizacijo zasebnega kapitala na področju pomembnih razvojnih projektov (Musasike, 2004: 4).
- **Načelo 3 (Dolgoročna rentabilnost poslovanja):** čeprav je zaradi narave prevzemanja dolgoročnih, nekoliko bolj tveganih in praviloma tudi obsežnejših razvojnih projektov poslovanje RFI lahko kratkoročno tudi negativno oz. zelo niha, ampak RFI na dolgi rok ne smejo poslovati z izgubo, saj bi to ogrozilo njihovo dolgoročno razvojno funkcijo. Prav zaradi tega RFI delujejo le znotraj določenih okvirov in ne podpirajo vseh socio-ekonomskih razvojnih projektov, npr. javnih dobrin, kljub morebitnim pozitivnim eksternalijam (Musasike, 2004: 3).

Collister (2007: 13, povzeto po Kitchen, 1986) poleg omenjenih treh načel navaja še naslednje razloge (eksternalije) za delovanje RFI, in sicer: (1) *ustvarjanje in spodbujanje zaposlenosti*, (2) *spodbujanje ali zaščita mednarodne menjave*, (3) *učinkovitejša porazdelitev dohodkov (med socialnimi skupinami)*, (4) *diverzifikacija industrije*, (5) *modernizacija posameznih sektorjev (npr. kmetijstva)*, (6) *spodbujanje in*

⁵ Angl. *Social Accounting*.

razvoj malih in srednjih podjetij ter malega podjetništva, (7) spodbujanje in razvoj podjetniških aktivnosti ter (8) razvoj in podpora kapitalskemu trgu. V okviru omenjenega delujejo RFI sistemsko skozi enoten proces aktivnosti, ki jih ponazarja t. i. okvir petih A-jev, in sicer (Bruck, 2005: 11):

1. **korak:** ocenjevanje (angl. *Appraise*) ekonomskih in družbenih učinkov potencialnih projektov za financiranje.
2. **korak:** spremljanje (angl. *Accompany*) investitorjev in družbeno koristnih projektov na dolgi rok z dolgoročnimi viri financiranja.
3. **korak:** pomoč (angl. *Assist*) sektorjem in industrijam, ki so nujne oz. pomembne za socio-ekonomski razvoj.
4. **korak:** privabljanje (angl. *Attract*) investitorjev skozi vlogo katalizatorja pri financiranju projektov.
5. **korak:** olajšanje (angl. *Alleviate*) negativnih učinkov finančnih kriz skozi proti ciklično financiranje in ponujanje financiranja tudi v obdobjih ekonomskih upočasnitev in preko povezovanja posameznih manjših (regionalnih) finančnih institucij.

Na koncu velja še izpostaviti, da lahko RFI z vidika svoje filozofije poseganja na trg delujejo na dva osnovna načina: kot (1) institucije prvega tira in (2) institucije drugega tira (Bruck, 2005: 8). RFI prvega tira delujejo neposredno s končnimi porabniki (javni ali zasebni), medtem ko RFI drugega tira delujejo posredno prek poslovnih bank oz. drugih finančnih posrednikov, pri čemer obstaja več različnih oblik njihovega posrednega delovanja, npr: (1) *ugodnejši namenski krediti* (npr. za financiranje infrastrukture ali MSP), (2) *dodatne oblike zavarovanj* za posamezne segmente gospodarstva (npr. izvozna podjetja, majhna in srednja izvozna podjetja ter izvoz v države s povečanim političnim tveganjem) ali (3) *refinanciranje že odobrenih kreditov* poslovnim bankam. Danes večina RFI deluje kot institucije drugega tira, saj tako lažje izpolnjujejo načelo komplementarnosti zasebnemu finančnemu sektorju.

3. Predstavitev SID izvozne in razvojne banke

Slovenska izvozna družba SID⁶ je bila ustanovljena konec leta 1992 kot klasična izvozno-kreditna agencija na podlagi posebnega Zakona o družbi za zavarovanje in financiranje izvoza Slovenije (ZDZFI).⁷ Od leta 2004 je delovanje takratne SID družbe pričel urejati Zakon o zavarovanju in

⁶ Slovenska izvozna družba je predhodnica današnje Slovenske izvozne in razvojne banke oz. krajše SID banke.

⁷ Uradni list RS, št. 32/1992, 13/1993, 37/1995, 34/1996 in 31/1997.

financiranju mednarodnih gospodarskih poslov (ZZFMGP⁸), v letu 2008 pa se je SID na podlagi Zakona o slovenski izvozni in razvojni banki (ZSIRB⁹) preoblikovala iz klasične izvozno-kreditne agencije v širšo RFI ter s tem postala *de facto* nacionalna razvojna banka, ki je hkrati ohranila tudi obstoječo vlogo na področju spodbujanja slovenskega izvoza.

Kot uradna izvozno-kreditna agencija je že od začetka svojega delovanja igrala pomembno podporno in spodbujevalno vlogo pri slovenskih izvoznih podjetjih, ki so bila v začetku 90. let 20. stoletja po nenadni izgubi jugoslovanskega tržišča prisiljena poiskati nova tržišča. SID je imela v prvih letih po slovenski osamosvojitvi ključen pomen pri razvoju in spodbujanju slovenskega izvoza, predvsem na trgih s povečanimi tveganji (npr. Argentina, Iran, Sirija itn.) ter na nekaterih ključnih slovenskih izvoznih trgih (npr. Rusija ter trgi bivše Jugoslavije).

S stabilizacijo razmer v sredini 90. let pa je začela počasi širiti in dopolnjevati svoje delovanje ter v zadnjih letih prevzemati tudi večjo razvojno vlogo, o čemer priča nova strategija ter poslanstvo: *»razvijati, opravljati in spodbujati inovativne, finančnemu trgu dopolnilne, javne ter dolgoročne finančne storitve za trajnostni razvoj Slovenije«* (SID banka, 2010).

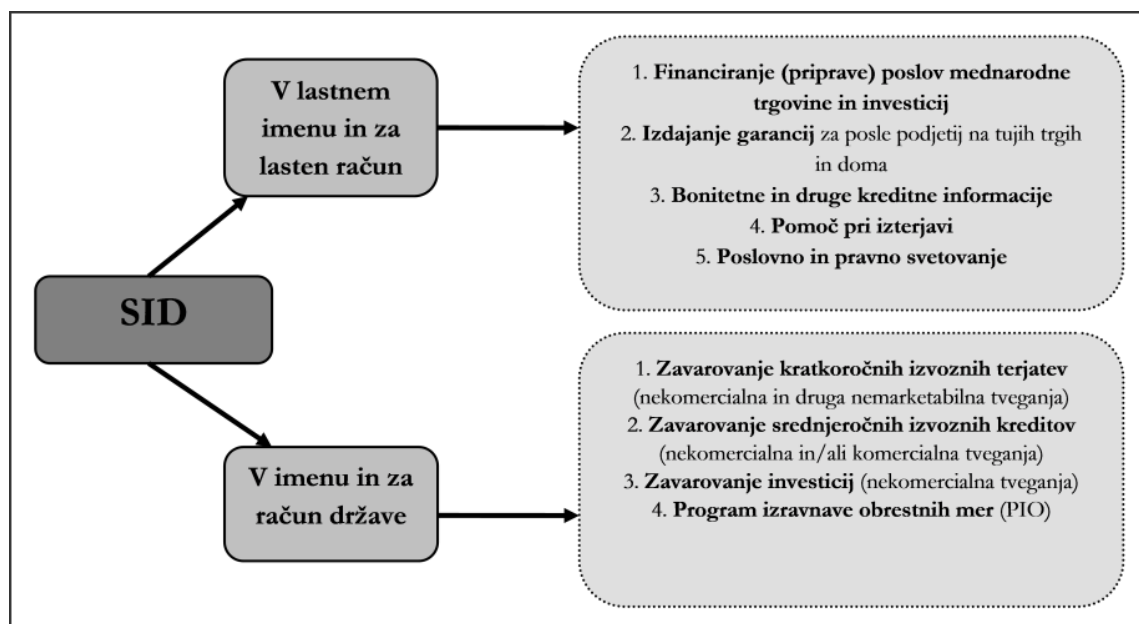
3.1. Vloga SID kot klasične izvozno-kreditne agencije

Slika 2 v nadaljevanju prikazuje osnovni shematski prikaz aktivnosti, ki jih je SID opravljala do konca leta 2006 kot klasična izvozno-kreditna agencija. Kot je razvidno iz slike, je SID kot pooblaščenka države opravljala predvsem dejavnosti, ki pomenijo zapolnjevanje tržnih vrzeli.

Pri tem gre zlasti za področja nekomercialnih tveganj in deloma tudi komercialnih tveganj v državah, ki niso zanimive za zasebni sektor (npr. Argentina, Iran itn). Poleg omenjenega je opravljala v imenu države tudi Program izravnave obrestnih mer (PIO) s financiranjem mednarodnih gospodarskih poslov po ugodnejših obrestnih merah od tržnih.

⁸ Uradni list RS, št. 2/2004.

⁹ Uradni list RS, št. 56/2008 in 20/2009.



Slika 2: Shematski prikaz aktivnosti SID kot klasične izvozno-kreditne agencije

Vir: Lasten prikaz; SID banka, Interni podatki, 2007; Poslovanje SID, 2005.

Z vidika pomena poslovanja SID banke in njenega vpliva na slovensko gospodarstvo Tabela 1 prikazuje pregled ključnih podatkov in vpliva SID banke in skupine SID¹⁰ v obdobju med letoma 2002 in 2006. Pri primerjavi podatkov iz navedene tabele je potrebno izpostaviti, da je bil velik delež zavarovanja kratkoročnih terjatev v letu 2004 prenesen neposredno iz SID na ločeno hčerinsko družbo SID-PKZ skladno z zakonodajo in pristopom Slovenije k Evropski uniji.

Če primerjamo zgolj pokrivanje SID glede na slovenski izvoz, vidimo drastično zmanjšanje v pokritosti slovenskega izvoza med letoma 2004 in 2005.¹¹ Prav zaradi slednjega je v tabeli naveden tudi podatek o skupnem deležu pokritosti izvoza za celotno skupino SID, ki je tako veliko bolj realen pokazatelj vpliva na slovenski izvoz.

¹⁰ Skupino SID, poleg SID banke, sestavljajo še: (1) SID - Prva kreditna zavarovalnica (SID-PKZ), ki pokriva področje kratkoročnih domačih in izvoznih terjatev; (2) Pro Kolekt, družba za izterjavo dolgov in (3) Prvi faktor, družba za faktoring.

¹¹ Do 31. 12. 2004 je bilo področje kratkoročnih marketabilnih zavarovanj vključeno znotraj SID banke, s 1. 1. 2005 pa je bilo preneseno na novoustanovljeno hčerinsko družbo SID-PKZ. Obenem je SID-PKZ z zasebnimi pozavarovatelji uspelo še bistveno razširiti nabor "marketabilnih" držav, kar je bistveno zmanjšalo potrebo po intervenciji države. V podatku je upoštevan zgolj delež zavarovanja kratkoročnih izvoznih terjatev, ne pa tudi domačih terjatev.

Kategorija (v mio EUR)	2006	2005	2004	2003	2002
Slovenski izvoz	16.757,2	14.397,1	12.783,1	11.285	10.962
Zavarovanje					
- kratkoročno nemarketabilno (SID)	6,3	7,0**	632,9	628,6	658,9
- kratkoročno marketabilno ¹²	2850,8	2.321,5	1.766,1	1.201,3	800,4
- srednjeročno	88,8	68,1	44,9	79,1	20,7
Financiranje ¹³	333,2	299,3	328,4	341,4	356,4
Jamstva in garancije	44,2	46,2	33,2	40,7	27,0
Delež pokritosti slovenskega izvoza (samo) SID ¹⁴	2,83 %	2,92 %	8,13 %	9,66 %	9,70 %
Delež pokritosti slovenskega izvoza skupine SID ¹⁵	19,83 %	19,05 %	21,95 %	20,30 %	17,00 %

Tabela 1: Primerjava vpliva SID¹⁶ in skupine SID¹⁷ na slovensko izvozno gospodarstvo v obdobju 2002-2006, ko je SID delovala kot klasična izvozno-kreditna agencija (v mio EUR)

Vir: SURS, 2007; Letna poročila SID v obdobju 2002 do 2006.

Kot je razvidno iz podatkov ter izračunov v Tabeli 1, je imela skupina SID v obdobju 2002 do 2006 pomemben vpliv na slovensko izvozno gospodarstvo, saj je skupni delež pokritosti slovenskega izvoza s strani skupine SID v letu 2006 npr. znašal skoraj 20 % slovenskega izvoza.¹⁸ Upošteva še neposredne in posredne multiplikacijske učinke na narodno gospodarstvo lahko rečemo, da je bila vloga SID in skupine SID v omenjenem obdobju ključna z vidika močne izvozne usmerjenosti slovenskega gospodarstva kot majhnega in odprtega tržnega gospodarstva.

¹² Do vključno 2004 so bile nekatere terjatve istočasno zavarovane tako s strani države (nemarketabilno zavarovanje – nekomercialna tveganja) kot s strani SID banke za lasten račun (marketabilno zavarovanje – komercialna tveganja). Zaradi preprečitve podvajanja obsegov so tovrstna zavarovanja v celoti uvrščena med kratkoročna nemarketabilna zavarovanja, s čimer smo tako "umetno" zmanjšali obseg zavarovanja kratkoročnih nemarketabilnih poslov najprej za zavarovanje pred domačimi tveganji, nato pa še za tiste terjatve, ki so bile zavarovane v kombinaciji.

¹³ Pri dejavnosti financiranja je vključen celoten obseg financiranja, ki vključuje tudi del financiranja namenjen pripravi na izvoz (obratni kapital in osnovna sredstva).

¹⁴ Podatek vsebuje delež skupnega obsega zavarovanj, financiranja ter jamstev in garancij SID glede na obseg slovenskega izvoza v danem letu.

¹⁵ Podatek vsebuje delež skupnega obsega zavarovanj, financiranja ter jamstev in garancij celotne skupine SID (vključno z vsemi hčerinskimi družbami) glede na obseg slovenskega izvoza v danem letu.

¹⁶ Podatki se nanašajo zgolj na obseg poslovanja matične SID, in sicer na področju obsega zavarovanj, obsega financiranja ter višine izdanih jamstev in garancij v danem letu.

¹⁷ Vključeni so tudi podatki vseh hčerinskih družb SID, zlasti na področju kratkoročnih marketabilnih zavarovanj, ki jih pokriva hčerinska družba SID PKZ. Podatki se nanašajo na obseg zavarovanj ter obseg financiranja celotne skupine SID.

¹⁸ V letu 2009 pa se je omenjeni odstotek po internih podatkih SID banke okreplil na skoraj 24 %.

3.2. SID banka: proticiklično delovanje v krizi

S 1. 1. 2007 se je Slovenska izvozna družba na podlagi licence Banke Slovenije preoblikovala v banko ter postala SID – izvozna in razvojna banka oz. krajše SID banka. S tem je tako postala 22. banka v slovenskem bančnem prostoru, v katerem ima danes približno 4,4-odstotni tržni delež¹⁹ (Banka Slovenije, Letno poročilo 2008: 40). Preoblikovanje iz klasične izvozno-kreditne agencije (IKA) v širšo izvozno in razvojno banko je na eni strani narekoval »iztek« nekaterih mandatov v skladu z ZZFMGP kot tudi spremenjene potrebe na področju razvojnega financiranja v Sloveniji, saj le-ta do tedaj ni imela kapitalsko močne, osrednje RFI, ki ne bi istočasno neposredno obremenjevala državnega proračuna.

Omenjeno preoblikovanje v izvozno in razvojno banko ter s tem *de facto* osrednjo RFI v Sloveniji je temeljilo na podlagi poglobljene študije učinkov ter vplivov v obdobju 2002 do 2006 in t. i. študije izvedljivosti (angl. *Feasibility study*) uvedbe novih produktov s področja razvojnega financiranja.²⁰

Preoblikovanje v SID banko in začetek izvajanja novih aktivnosti oz. mandatov v okviru razvojnega financiranja²¹ v skladu z ZSIRB, ki je bil sprejet v Državnem zboru 23. 5. 2008,²² je skoraj sovpadalo z razmahom svetovne in gospodarske krize ter zaostritvijo²³ gospodarskih in finančnih razmer v Sloveniji v zadnjem četrtletju 2008. Tako je kmalu SID banka postala eden izmed ključnih instrumentov institucionalne politike za lajšanje posledic krize v slovenskem gospodarstvu.

V tem kontekstu je SID banka svoje delovanje usmerila zlasti v zadnjo izmed petih »A-jev« aktivnosti RFI, in sicer olajšanje (angl. *Alleviate*), predvsem v obliki t. i. proticikličnega financiranja gospodarstva, kot prikazuje Slika 3.

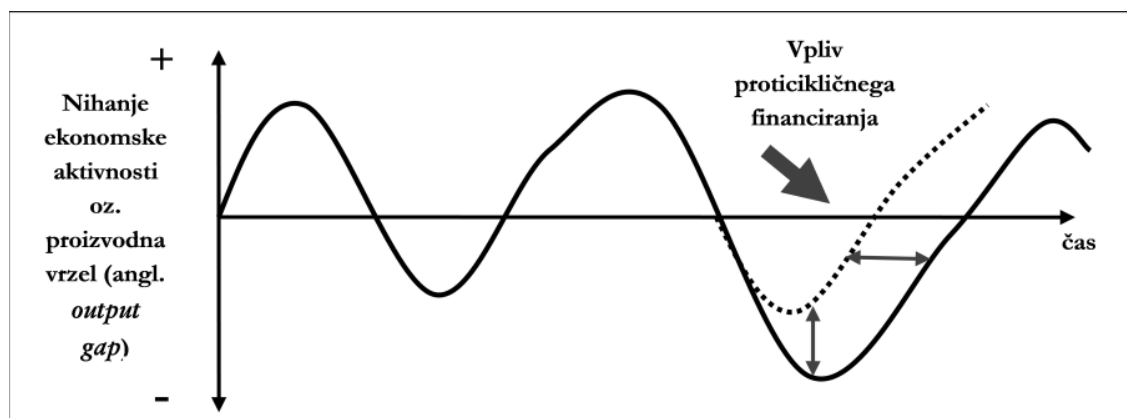
¹⁹ Podatek se nanaša na stanje 31. 12. 2008 in na Letno poročilo Banke Slovenije (2008: 40).

²⁰ Omenjeno študijo so leta 2007 pripravili prof. dr. Marko Jaklič, doc. dr. Hugo Zagoršek in mag. Matevž Raškovič z Ekonomske fakultete Univerze v Ljubljani.

²¹ Te so podrobneje obravnavane v naslednjem poglavju.

²² Uradni list RS, št. 56/2008 in 20/2009.

²³ Slovenija je zabeležila prvi upad gospodarske rasti v zadnjem četrtletju 2008, in sicer za – 0,8 %, uradno pa je vstopila v recesijo v prvem četrtletju 2009, ko je zabeležila svoje drugo zaporedje upadanja gospodarske rasti, in sicer za – 8,5 % (SURS, 2009). V prvem četrtletju 2009 se je glede na enako obdobje leto prej indeks industrijske proizvodnje zmanjšal za – 21 %, izvoz za – 21,2 % in bruto investicije za – 23,6 % (UMAR, 2009).



Slika 3: Shematski prikaz lajšanja posledic finančne in gospodarske krize v obliki proticikličnega financiranja gospodarstva

Vir: Lasten prikaz.

Poleg omenjene vloge SID banke, kot osrednje RFI v kriznih razmerah, velja izpostaviti tudi druge aktivnosti, katerih izvajanje je še posebej pomembno v času kriznih razmer, npr.: (1) pomoč (angl. *Assist*) posameznim sektorjem in industrijam (npr. avtomobilska industrija) ter izvoznemu delu gospodarstva, ki so še posebej pomembni za gospodarstvo ter (2) privabljanje (angl. *Attract*) investitorjev in zasebnega kapitala skozi različne oblike garancij in poroštev. Istočasno je SID banka igrala tudi pomembno vlogo pri zagotavljanju likvidnosti slovenskega bančnega prostora in usmerjenem financiranju zlasti t. i. malega gospodarstva. Ob nastopu prvih posledic finančne krize ter upočasnjenih ekonomskih aktivnosti v 2. polovici leta 2008 je SID banka v koordinaciji z Ministrstvom za finance ter Ministrstvom za gospodarstvo Republike Slovenije postala osrednje institucionalno orodje za lajšanje posledic finančne in ekonomske krize v Sloveniji.

Tako je od začetka krize konec 2008, pa do konca 2009 SID banka neposredno ali posredno preko poslovnih bank plasirala že več kot 2 mrd evrov sredstev v slovensko gospodarstvo. Tako so npr. v obdobju od septembra 2008 do septembra 2009 kar 78 % vseh posojil v slovenskem bančnem prostoru predstavljala sredstva s strani SID banke (SID banka, 2010). Hkrati je igra enakovredno pomembno vlogo na področju državnih garancij za financiranje podjetij (zlasti MSP in izvoznih podjetij) in zavarovanje gospodarskih poslov.

Do sedaj so bile podrobneje predstavljene predvsem aktivnosti in načela delovanja RFI ter vloga SID banke v slovenskem institucionalnem prostoru, predvsem v vlogi zapolnjevanja tržne vrzeli ter odpravljanja tržnih nepravilnosti in asimetrij v kriznih časih, ko se le-te še poglobljajo in prihajajo

bolj do izraza. V skladu s tem pa se v nadaljevanju osredotočam zlasti na analizo pravnih podlag za obstoječe delovanje SID banke v okviru ZSIRB ter vprašanje učinkovitejše pravno-ekonomske ureditve, ki bi omogočala lažje ter učinkovitejše izpolnjevanje temeljnega poslanstva SID banke kot osrednje RFI v slovenskem institucionalnem prostoru.

4. Zakon o slovenski izvozni in razvojni banki (ZSIRB): načela in mandati

4.1. Temeljna načela delovanja

Opredelitev temeljnih načel delovanja SID banke v skladu z ZSIRB²⁴ na eni strani vsebinsko izhaja iz temeljnih načel delovanja RFI predstavljenih v prvem delu članka kot tudi iz potreb in delovanja slovenskega sistema²⁵ ter Akcijske strategije SID banke za obdobje 2009-2013 na drugi strani. Iz slednjega je mogoče razbrati predvsem naslednja temeljna načela poslovanja SID banke (Akcijska strategija SID banke za obdobje 2009-2013):

- uravnotežen in trajnostni razvoj,
- dolgoročne razvojne usmeritve ter načelo uskladitve s pravnim redom EU,
- nekonkurenčnost, komplementarnost, subsidiarnost²⁶,
- ekonomska upravičenost,
- nediskriminatornost,
- finančna vrednost storitev,
- delovanje po konceptu vse na enem mestu (VEM) in
- preglednost poslovanja.

V skladu s predstavljenimi temeljnimi načeli delovanja SID banke kot osrednje RFI v Sloveniji, ki v celoti izhajajo iz načel delovanja sorodnih RFI po svetu, 5. člen ZSIRB navaja naslednja temeljna načela delovanja SID banke, in sicer:

- izvajanje poslov in vseh dejavnosti SID banke mora biti usklajeno s pravnim redom Republik Slovenije in EU,
- načelo uravnoteženega in trajnostnega razvoja,
- dolgoročne razvojne usmeritve Republike Slovenije in EU,

²⁴ Uradni list RS, št. 56/2008.

²⁵ Ki sloni na kontinentalnem bančnem sistemu s prevladujočim bančnim sektorjem kot temeljnem alokacijskem mehanizmu.

²⁶ Subsidiarnost se v tem kontekstu nanaša zlasti na delovanje (financiranje) prek obstoječih finančnih institucij, zlasti komercialnih bank.

- ekonomska upravičenost posameznih projektov in investicij ali naložb,
- neposredna ali posredna finančna vrednost storitev banke za uporabnike teh storitev in
- delovanje po načelih nekonkurenčnosti, nediskriminatornosti in preglednosti poslovanja.

Na podlagi zgoraj predstavljenih temeljnih načel delovanja SID banke v nadaljevanju 6. člen ZSIRB načelo uravnoveženega in trajnostnega razvoja opredeljuje kot ekonomski, okoljski in socialni razvoj, »ki pri zadovoljevanju potreb sedanje generacije omogočajo enake možnosti zadovoljevanja potreb prihodnjih, upoštevajo predvsem celovit in dolgoročen ter etičen pogled pri izvajanju spodbujevalnih nalog finančnega značaja ter zahtevajo njihovo uporabo pri vseh finančnih poslih, storitvah in dejavnostih, ki se opravljajo v skladu s tem zakonom«. Poleg tega 8. člen ZSIRB opredeljuje načelo ekonomske upravičenosti posameznih projektov in investicij ali naložb kot vse posle, projekte, investicije, naložbe ali druge oblike in načine delovanja SID banke, ki »so odvrženi presoji ekonomske, okoljske in socialne kvalitete na osnovi mednarodnih kriterijev in temeljijo na predhodni oceni ekonomske in finančne upravičenosti ter učinkov za razvoj Republike Slovenije«. Določba 9. člena ZSIRB pa finančno vrednost storitev banke za uporabnike teh storitev opredeljuje kot ustvarjanje »neposredne ali posredne dodane vrednosti za uporabnike teh storitev v skladu z namenom in cilji posameznih poslov, projektov, investicij ali drugih oblik ter prvenstveno ohranjanja ali povečanja kapitala brez zasledovanja cilja doseganja maksimalnega dobička«.

4.2. Komentar k temeljnim načelom delovanja v okviru ZSIRB

Izhajajoč iz 5. člena ZSIRB, ki taksativno opredeljuje posamezna načela delovanja SID banke, omenjena načela vsebinsko pokrivajo le tri od petih temeljnih aktivnosti²⁷ RFI, opredeljenih v začetnem delu članka. To so: (1) ocenjevanje (angl. *Appraise*), (2) spremljanje (angl. *Accompany*) in (3) pomoč (angl. *Assist*). Med omenjenimi načeli ni zaslediti eksplicitnega poudarka k privabljanju (angl. *Attract*) drugih, zlasti zasebnih virov financiranja, temveč je govora zgolj o zapolnjevanju vrzeli in odpravljanju nepravilnosti. Delovanje SID banke kot banke t. i. drugega tira tako ne sme biti usmerjeno zgolj v nekonkuriranje in dopolnjevanje, temveč tudi v aktivno privabljanje drugih virov financiranja in oblikovanje podlag za t. i. javno-zasebna partnerstva. Še bolj je čutiti odsotnost eksplicitnega poudarka petega načela lajšanja (angl. *Alleviate*) posledic kriz in zaostrenih gospodarskih ter finančnih razmer na

²⁷ Okvir t. i. petih A-jev aktivnosti RFI.

trgu. Čeprav aktivnosti SID banke in Republike Slovenije kažejo na močno podporo slovenskemu gospodarstvu v zadnjem obdobju,²⁸ pa gre v odsotnosti jasnega in eksplicitnega načela lajšanja omenjene aktivnosti razumeti bolj v smeri *ad hoc* produktivnih rešitev za trenutne zaostrene razmere in ne kot jasen sistemski pristop k lajšanju in odpravljanju posledic poglobljanja vrzeli ob vseh vrstah kriz in zaostrenih gospodarskih in finančnih razmer, ki se bodo pojavljale tudi v prihodnosti.

4.3. Dejavnosti oz. mandati

V spremembah ZSIRB²⁹ 11. člen zakona taksativno navaja naslednje dejavnosti oz. mandate SID banke, »*ki nastajajo oz. so ugotovljene tržne vrzeli, in sicer zlasti na področjih*«:

- mednarodnih gospodarskih poslov in mednarodnega gospodarskega sodelovanja;
- gospodarstva, predvsem malih in srednje velikih podjetij, podjetništva in tveganega kapitala ter financiranja podjetniških projektov v vseh fazah razvoja;
- raziskav in razvoja ter inovacij - z namenom spodbujanja konkurenčnosti in razvoja v okviru raziskovalnih in razvojnih programov, promocije inovativnosti in pospeševanja raziskovalne in razvojne dejavnosti ter prenosa znanja in zagotavljanja različne podpore nosilcem projektov za razvoj izdelkov, proizvodnih procesov in storitev;
- izobraževanja - zlasti z namenom spodbujanja in izboljševanja nivoja izobrazbe, znanj in upravljanja znanj ter spodbud potrebnim prekvalifikacijam ter pridobivanja specifičnih znanj;
- zaposlovanja - med drugim z namenom zagotavljanja spodbud podjetjem za zaposlovanje oseb specializiranih kvalifikacij in znanj potrebnih za njihovo rast ali prekvalifikacijo posameznikov;
- varovanja okolja in energetske učinkovitosti - zlasti z namenom financiranja in spodbujanja ukrepov za varstvo narave, ustreznega ravnanja z odpadki, ustrezne rabe naravnih dobrin, pospeševanja naložb v infrastrukturo varstva okolja, izrabe obnovljivih virov energije in učinkovite rabe energije;
- regionalnega razvoja - zlasti z namenom zagotavljanja skladnega razvoja na državni, regionalni in lokalni ravni, zmanjševanja razlik v gospodarski razvitosti in drugih aktivnostih;

²⁸ Obdobje zadnjega četrtertletja 2008 do prvega četrtertletja 2010.

²⁹ Uradni list RS, št. 20/2009.

- stanovanjskem področju - zlasti z namenom zagotavljanja ustrezne stanovanjske oskrbe in spodbujanja stanovanjske gradnje, prenove in vzdrževanja stanovanj in stanovanjskih hiš določenim kategorijam prebivalstva, skupaj z zagotavljanjem okolja in pogojev, ki omogočajo ustrezne bivalne razmere;
- gospodarske in javne infrastrukture, občinskega in pokrajinskega razvoja, zlasti z namenom izboljšanja logistične, komunalne in druge infrastrukture in poleg tega izvajanja jamstvene, finančne in javno zasebno partnerske sheme za izgradnjo te infrastrukture npr. za obnovo in razvoj ter prenovo mest itd.;

SID banka poleg izvajanja dela tehnično-operativnih del sodeluje tudi pri financiranju razvojnih projektov, ki se izvajajo v državah v razvoju.

Kot izhaja iz zgoraj opredeljenih dejavnosti oz. mandatov SID banke v skladu z ZSIRB³⁰ in spremembo ZSIRB,³¹ je mogoče ugotoviti, da skoraj v celoti izhajajo iz predloga osmih novih produktov v Akcijski strategiji SID banke za obdobje 2009–2013. Hkrati velja tudi izpostaviti, da se zakon pri tem vsebinsko zgleduje po nekaterih sorodnih RFI v tujini (npr. Finska Finnvera), vendar predvsem tistih, ki delujejo »zelo široko« in pokrivajo širše področje razvojnega financiranja in bančništva na trgu.

4.4. Komentar k dejavnostim oz. mandatom opredeljenim v okviru ZSIRB

Pri analiziranju zgoraj navedenih dejavnosti in mandatov opredeljenih v 11. členu spremembe ZSIRB je ključna omejitev opredelitve zopet v taksativnem navajanju posameznih dejavnosti oz. mandatov, pri čemer ni moč zaslediti:

- (1) jasnejše dejavnosti privabljanja drugih virov financiranja in oblikovanja podlag za t. i. javno-zasebna partnerstva;
- (2) lajšanja in proticikličnega delovanja v zaostrenih gospodarskih in finančnih razmerah;
- (3) spodbujanja systemskega zbiranja in obdelave informacij na področju (a) trenutnega stanja in (b) dinamike vrzeli ter nepravilnosti na posameznih področjih financiranja in podpore gospodarskega razvoja; ter
- (4) harmonizacije posameznih produktov, programov in shem na nacionalni ravni z drugimi državnimi in paradržavnimi institucijami.

³⁰ Uradni list RS, št. 56/2008.

³¹ Uradni list RS, št. 20/2009.

Hkrati velja tudi izpostaviti, da je omenjeno taksativno navajanje dejavnosti v 11. členu sprememb ZSIRB sicer vsebinsko zelo široko, vendar pogosto »operativno« zelo pomanjkljivo in slabo definirano. Zlasti taksativno navajanje posameznih aktivnosti in mandatov delovanja SID banke v okviru trenutnih sprememb ZSIRB dejansko deluje pomanjkljivo, rigidno in v nasprotju z enim izmed temeljnih načel delovanja SID banke,³² t. j. delovanja po sistemu vse na enem mestu (VEM). V skladu z omenjenim velja poudariti, da je na področju opredeljevanja posameznih dejavnosti oz. mandatov aktivnosti RFI, zlasti SID, nujna uporaba dinamičnih pravnih pravil ter generalnih klavzul, zlasti zaradi neprestanega spreminjanja razmer na trgu ter visoki stopnji dinamičnosti tržne vrzeli in tržnih nepravilnosti na področju razvojnega financiranja gospodarstva.³³ Urejanje tovrstnega področja z rigidnimi in taksativnimi opredelitvami posameznih dejavnosti tako ne omogoča celotnega zajetja vseh potrebnih aktivnosti ter hkrati podaljšuje reakcijski čas v času večjih gospodarskih in finančnih pretresov. Hkrati se osredotoča predvsem na zapolnjevanje vrzeli in ne na odpravljanje razlogov za njeno nastajanje oz. poglobljanje. Poleg omenjenega povečuje tudi neposredno vpletenost politike v procese odločanja, transakcijske stroške in povečuje ranljivost obstoječega financiranja posameznim interesnim lobijem.³⁴

5. Zaključek

V pričujočem članku sem želel v prvem delu orisati osnovno »filozofijo« razvojnega financiranja, zlasti skozi temeljna načela in posamezne aktivnosti RFI. Če v nadaljevanju prispevka primerjamo obstoječo pravno-ekonomsko ureditev na področju razvojnega financiranja v Sloveniji, še posebej na podlagi ureditve SID izvozne in razvojne banke kot osrednje RFI v Sloveniji, lahko vidimo veliko diskrepanco. Čeprav velja priznati, da je Slovenija s sprejetjem ZSIRB ter preoblikovanjem SID v izvozno in razvojno banko končno dobila osrednjo RFI, ki je hkrati kapitalsko dovolj močna in ne obremenjuje neposredno državnega proračuna, pa narava področja razvojnega financiranja zahteva bolj fleksibilno in učinkovito pravno-ekonomsko ureditev.

Pri tem velja izpostaviti, da je za učinkovito pravno-ekonomsko presojanje razvojnega financiranja ter njegove ureditve ključno sistematično in celovito spremljanje neposrednih in posrednih učinkov posameznih institucionalnih

³² Opredeljenih v predzadnji alineji Akcijske strategije SID banke za obdobje 2009–2013.

³³ Le-to se giblje na eni strani ciklično in hkrati zelo nepredvidljivo.

³⁴ Tudi s strani drugih državnih in paradržavnih institucij ter kapitala.

ukrepov na okolje. Z izjemo poglobljene študije učinkov SID banke na slovensko gospodarstvo v obdobju 2002–2006 ter nekaterih parcialnih ovrednotenj s strani Slovenskega podjetniškega sklada,³⁵ institucionalna politika ni izvedla nikakršnega tovrstnega ovrednotenja sistemsko na nacionalni ravni. Na eni strani smo tako soočeni z zelo razdrobljeno ter neusklajeno ponudbeno stranjo, ki ne meri jasno in sistematično svojih učinkov, na drugi strani pa pomanjkanje podatkov ter informacij o dejanskih potrebah s strani povpraševanja kaže na nepopolno razumevanje dejanskih potreb na trgu. Tega pa ni vedno mogoče zadovoljiti zgolj s povečanjem ponudbe, temveč tudi z morebitnim preoblikovanjem povpraševanja (angl. *Demand management*). V vsakem primeru je ob vrzeli informacij, tako na strani ponudbe kot povpraševanja, nesmiselno oblikovati pravno-ekonomske podlage, ki ne omogočajo zadostne mere fleksibilnosti in ne spodbujajo sistemskega reševanja pomanjkljivosti obstoječega sistema.

³⁵ Omenjena merjenja vsebuje zlasti neposredne, ne pa tudi posredne in multiplikativne učinke na slovensko gospodarstvo s pomočjo t. i. input-output tabel.

Literatura / References

Armendáriz de Aghion, B. (1999) Development Banking, *Journal of Development Economics*, 58, str. 83–100.

Bruck, N. (2005) Future role of national development banks in twenty first century (New York: UN-DESA).

Carter, N.M., Brush, C.G., Greene, P.G., Gatewood, E., Hart, M.H. (2003) Women entrepreneurs who break through to equity financing: the influence of human, social and financial capital, *Venture Capital*, 5(1), str. 1–28.

Claessens, S., Tzioumis, K. (2006) Measuring a firm's access to finance, v *Access to Finance: Building Inclusive Financial Systems*, Proceedings (Washington, D.C.: Brooking Instituion in World Bank).

Collister, R.K. (2007) A new approach to development banking in Jamaica (Santiago de Chile: Serie financiamanto del desarrollo 193).

Cressy, R. (2002) Funding gaps: A symposium, *The Economic Journal*, 112(447), str. 1–20.

Diamond, W. (1957) *Development Banks* (Baltimore: Johns Hopkins Press).

Dolar, D. (2001) Slovenska izvozna družba v funkcija razvoja slovenskega gospodarstva, diplomska naloga (Ljubljana: Ekonomska fakulteta).

Fraser, S. (2004) *Finance for Small and Medium Sized Enterprises: A Report of the 2004 UK* (Warwick: University of Warwick).

Hoffmann, L.S. (1998) *The Law and Business of International Project Finance* (London: Kluwer Law International).

Hussain, J., Millman, C., Matlay, H. (2006) SME financing in the UK and China: a compaative perspective, *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 13(4), str. 584–599.

Jaklič, M., Zagoršek, H., Rašković, M. (2007) Analiza vloge in pomena SID banke za Slovensko gospodarstvo ter študija možnosti razširitve dejavnosti z novimi produkti za spodbujanje gospodarskega razvoja (Ljubljana: Ekonomska fakulteta in Akades inštitut).

Kitchen, L. R. (1986) *Finance for the developing countries* (Chichester: John Wiley & Sons).

Modigliani, F., Miller, M.H. (1958) The cost of capital, corporation finance and the theory of investment, *American Economic Review*, 48(3), str. 261–297.

Mussasike, L. (2004) *Role of State-owned Financial Institutions* (Washington, D.C.: World Bank).

Park, J.-H., Lim, B.-C., Koo, J.-H. (2008) Developing the Capital Market to Widden and Dibersify SME Financing: The Korean Experience, v *Wrap-up Meeting of Consultants/ Research Institutes of ASEAN +3 Research Group*, Proceedings (Hanoi: Korean Institute of Finance).

Parker, D. (2002) Economic Regulation: a Review of Issues, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 73(4), str. 493–519.

Pfeifer, B. (2008) Osnove latniških oblik financiranja MSP in razvoj trga rizičnega in tvegane kapitala v Republiki Sloveniji (Maribor: Prvi Kapital Poslovno Svetovanje d.o.o.).

Raškovič, M., Moerec, B. (2010) The dynamic view of the SME financing gap before and during the economic crisis: some evidence from Slovenia, članek pripravljen za prihajajočo konferenco ICES, ki bo oktobra 2010 v Sarajevu z naslovom »Economic Development Perspectives of SEE Region in Global Recession Context«.

Rouse, J., Jayawarna, D. (2006) The financing of disadvantaged entrepreneurs: Are enterprise programmes overcoming the financing gap?, *International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research*, 12(6), str. 388–400.

Sayers, R.S. (1957) *Central Banking after Bagehot* (Oxford: Oxford University Press).

Smith, A. (1776) *The Wealth of Nations*, 5. izdaja (London: Methuen & Co., Ltd.).

Stiglitz, J.E., Weiss, A. (1981) Credit Rationing in Markets with Imperfect Information, *American Economic Review*, 71(3), str. 393–410.

Viri / Sources

Banka Slovenije (2009) *Letno poročilo 2008* (Ljubljana: Banka Slovenije).

OECD (2006) *The SME financing gap: Volume I theory and evidence* (Pariz: OECD).

SID banka (2008) *Akcijska strategija SID banke z obdobje 2009-2013* (Ljubljana: SID banka).

SID banka (2003) *Letno poročilo 2002* (Ljubljana: SID banka).

SID banka (2004) *Letno poročilo 2003* (Ljubljana: SID banka).

SID banka (2005) *Letno poročilo 2004* (Ljubljana: SID banka).

SID (2005) *Poslovanje SID* (Ljubljana: SID banka).

SID banka (2006) *Letno poročilo 2005* (Ljubljana: SID banka).

SID banka (2007) *Letno poročilo 2006* (Ljubljana: SID banka).

SID banka (2007) *Interni podatki* (Ljubljana: SID banka).

SID banka (2010) *Interni podatki* (Ljubljana: SID banka).

Sprememba Zakona o Slovenski izvozni in razvojni banki (Uradni list RS, št. 20/2009).

SURS (2007) *Statistični letopis 2007* (Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije).

SURS (2009) Statistični letopis 2008 (Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije).

UMAR (2009) Ekonomsko ogledalo november 2009 (Ljubljana: UMAR).

Zakon o Slovenski izvozni in razvojni banki (Uradni list RS, št. 56/2008).

Zakon o družbi za zavarovanje in financiranje izvoza Slovenije (Uradni list RS, št. 32/1992, 13/1993, 37/1995, 34/1996 in 31/1997).

Zakon o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov (Uradni list RS, št. 2/2004).

World Development Report. (1989) Financial sector development: Volume 1 (Washington: World Bank).