

20. julij 2018

Evalvacija aktivnosti SID banke v obdobju 2011-16 in strateški izzivi delovanja v prihodnosti

ZAKLJUČNO POROČILO PROJEKTNE SKUPINE

VASJA RANT (VODJA SKUPINE), IGOR LONČARSKI, MOJMIR MRAK

EKONOMSKA FAKULTETA, UNIVERZA LJUBLJANA | Kardeljeva pl. 17, Ljubljana

Povzetek poročila

1 Uvod

1.1 Podlaga za evalvacijo SID banke

SID banka je skladno s preteklo prakso eksternih evalvacij v letu 2017 povabila projektno skupino neodvisnih raziskovalcev Ekonomske fakultete k evalvaciji svojih strateških usmeritev in preteklega delovanja v obdobju 2011-16. Predloženi dokument predstavlja zaključno poročilo projektne skupine. Za njegovo pripravo smo člani projektne skupine celovito pregledali številne javno dostopne dokumente in zakonodajo iz domačega in mednarodnega (predvsem EU) okolja, ki opredeljujejo položaj in delovanje SID banke, interne strateške dokumente SID banke iz obdobja 2011-16, ugotovitve najnovejših relevantnih strokovnih in znanstvenih študij ter podatke o razvojnih bankah v mednarodnem okolju na podlagi podatkovne baze Fitch, dopolnjene z internimi podatki SID banke. Informacije na podlagi pregledane dokumentacije in podatkov so bile dopolnjene tudi z izvedbo omejenega števila razgovorov z nekaterimi ključnimi deležniki SID banke (ključni segmenti delovanja banke, država, komercialne banke, regulator, strokovna javnost). Vse zbrane informacije so smiselno vključene v ugotovitve in priporočila projektne skupine.

1.2 Cilji evalvacije SID banke

Osnovni namen evalvacije je bil podati neodvisno oceno in priporočila upravi in nadzornemu svetu SID banke glede doseganja zastavljenih strateških ciljev SID banke in mandatov danih po Zakonu o Slovenski izvozni in razvojni banki (ZSIRB) v obdobju 2011-16 v danih makroekonomskih in finančnih okoliščinah, ob upoštevanju vseh relevantnih parametrov, ki opredeljujejo njeno domeno delovanja v domačem in mednarodnem kontekstu, in s pogledom na strateške izzive SID banke v prihodnosti. V okviru tega namena so bili cilji evalvacije zlasti pregled in ocena zastavljene strategije in operativnega delovanja SID banke z vidika pravno-institucionalnega okvirja, ekonomske logike in mednarodne primerjave na ključnih segmentih njenega delovanja, zlasti na razvojnem in proticikličnem, poleg tega pa tudi na področju izvoznih podpor, razvoja finančnih instrumentov in koordinacije slovenskega razvojno-spodbujevalnega sistema. Poleg tega je bil pomemben cilj evalvacije tudi identifikacija strateških izzivov, s katerimi se bo SID banka soočala v prihodnosti, s priporočili za njihovo ustrezno vključitev v strateške dokumente banke.

1.3 Omejitve evalvacijskega poročila

Evalvacijsko poročilo se osredotoča na SID banko in ne na Skupino SID banka, ki poleg SID banke vključuje še družbe, povezane s SID banko (SID – Prva kreditna zavarovalnica, Prvi faktor in Center za mednarodno sodelovanje in razvoj, v preteklosti pa tudi Pro Kolekt, ki je bil leta 2016 prodan). Poročilo se z izjemo mednarodne primerjave finančnih rezultatov poslovanja SID banke prav tako ne ukvarja s podrobnejšim kvantificiranim merjenjem učinkov delovanja SID banke.

1.4 Okvir in okoliščine delovanja SID banke v preteklem obdobju

SID banka se je v zadnjem desetletju s svojim delovanjem in strokovno kapaciteto uveljavila kot **osrednja razvojna finančna institucija v slovenskem razvojno-spodbujevalnem sistemu**. Danes deluje na področjih tržnih vrzeli, ki so v ozadju nastanka finančnih razvojnih omejitev v domačem okolju in na področju spodbujanja izvoza, s čimer jo je mogoče uvrstiti med razvojno-izvozne banke, ki sledijo sodobnim konceptom razvojnega bančništva. V času krize se je izkazala tudi v proticiklični vlogi. Okvir njenega delovanja v proučevanem elevacijskem obdobju v veliki meri determinirata **dva zunanja dejavnika**, ki jima je bila izpostavljena v preteklem desetletju.

Prvi dejavnik je **občutna razširitev mandata**, ki izhaja iz dodelitve bančne licence (2007) in sprejema Zakona o slovenski razvojni in izvozni banki (2008). S to institucionalno spremembo in predhodno sprejetim Zakonom o zavarovanju mednarodnih gospodarskih poslov (2004) je bil vzpostavljen formalni okvir, ki je v osnovi določil razvojno-spodbujevalno in izvozno-spodbujevalno dejavnost kot dva temeljna stebra delovanja SID banke.¹ Z dodelitvijo razvojnega mandata je bila bistveno nadgrajena vloga izvozno-kreditne agencije, ki jo je izvajala Slovenska izvozna družba kot predhodnica SID banke od svoje ustanovitve v letu 1992.

Drugi dejavnik je **izbruh globalne finančne krize** (2008/09) in kasneje **dolžniške krize evroobmočja** (2010/11). Slovenski bančni sistem se je ob izbruhu globalne finančne krize soočil z akutnim izpadom tujih medbančnih virov financiranja, ki sta ga v prvi fazi krize skušali nadomestiti država prek depozitov v bankah in SID banka prek zadolževanja na trgu in posojanja bankam za posojila skladna z njenim mandatom. V nadaljevanju krize, ki ga je po eni strani zaznamovalo sproščanje likvidnostnih omejitev bank zaradi ukrepov ECB, po drugi strani pa zaostrovanje kreditnega krča v gospodarstvu zaradi kapitalskih omejitev in nenaklonjenosti bank tveganjem, je SID banka na zmanjšanje poslovanja prek bank reagirala s povečanjem neposrednega posojanja podjetjem in z razvojem novih instrumentov finančnega inženiringa na podlagi kombiniranja lastnih in proračunskih sredstev. Glede na globoko in asimetrično naravo kreditnega cikla v Sloveniji v času finančne krize in njegovega obsežnega vpliva na poslovanje podjetij ter sočasnega hitrega padanja investicij, izvoza in BDP v recesiji, ki je finančni krizi sledila, je mogoče na ciklično vrzel gledati kot na svojevrstno obliko tržne vrzeli in temeljni izziv delovanja SID banke v obdobju 2011-16.

Poleg omenjenih dveh ključnih dejavnikov velja omeniti še **dve okoliščini**, ki pomembno vplivata na delovanje SID banke. Prva je včasih **ne povsem jasen odnos države do SID banke** v kontekstu razvojnega planiranja. Tu velja izpostaviti zlasti vsebinske in procesne pomanjkljivosti pri nastajanju Strategije razvoja Slovenije 2030 in pomanjkanje celovite, ekonomsko utemeljene strategije države glede uporabe različnih instrumentov razvojnega financiranja (povratnih in nepovratnih). Druga okoliščina je **vse večja vpetost SID banke v izvajanje evropskih razvojnih in investicijskih politik**. Ta postaja vse pomembnejši element delovanja SID banke tako prek sodelovanja z Evropsko investicijsko banko (EIB), tudi pri izvajanju »Junckerjevega« naložbenega načrta za Evropo, kot tudi prek izvajanja t.i. sklada skladov za posredovanje sredstev Evropske kohezijske politike do gospodarstva.

¹ Ta dva stebra svoje dejavnosti izvaja SID banka delno v svojem imenu in za svoj račun (zlasti klasično bančno posredovanje), delno pa v imenu in za račun Republike Slovenije (zlasti izvozno-kreditna zavarovanja in del razvojno-spodbujevalnih finančnih instrumentov).

1.5 Izzivi delovanja SID banke v prihodnjem obdobju

SID banka se bo v prihodnosti soočala z več izzivi, ki v osnovi izvirajo iz sedanjih in prihodnjih okoliščin njenega delovanja. Nekateri izmed njih so SID banki eksterni in lahko na njih vpliva kvečjemu posredno (npr. odnos države do SID banke oziroma odnos med državo in Evropsko komisijo glede SID banke). Med tistimi izzivi, na katere lahko SID banka sama vpliva neposredno, s prilagoditvijo strategije in svojim operativnim delovanjem, pa velja omeniti zlasti štiri, ki so povezani z njenim mandatom zapolnjevanja tržnih vrzeli.

Prvi izziv je povezan s z izvajanjem **proticiklične funkcije**. Umestitev SID banke med nacionalne komponente makroekonomske stabilizacije je za državo smiselna tako z vidika pridobljenih izkušenj SID banke v času krize, kot tudi z vidika spremenjenih pravil ekonomskega upravljanja v EMU po krizi. Ta pravila s ciljem zmanjševanja fiskalnih tveganj v osnovi zmanjšujejo stopinje prostosti samostojnega (diskrecijskega) ukrepanja fiskalne politike na nacionalni ravni ob sočasni odsotnosti kredibilnega sistema delitve tveganj na ravni evroobmočja. Ohranjanje kapacitete za izvajanje proticiklične funkcije bo predstavljalo za SID banko operativni izziv tako po finančni kot tudi kadrovski plati. Pri tem velja izpostaviti, da bo način proticikličnega delovanja v prihodnji krizi morda bolj neposreden v primerjavi z izkušnjami pretekle krize, saj je v času krize tudi ECB občutno nadgradila svoj instrumentarij, s katerim lahko sama neposredno naslavlja likvidnostne težave finančnega sistema.

Drugi izziv je povezan s **področji novih tržnih vrzeli**. V prihodnosti je mogoče pričakovati močno **okrepitev procesov tehnološke transformacije**, ki bodo v osnovi izhajali iz tehnologij **četrte industrijske revolucije** in ukrepanja proti **podnebnim spremembam**. Ti procesi bodo vplivali tako na konkurenčnost podjetij kot tudi držav, hkrati pa bodo imeli tudi občutne posledice na trg dela ter na potrebe po novih znanjih in veščinah. Glavna težava omenjenih procesov je, da naj bi se odvijali relativno hitro, zaradi česar je mogoče pričakovati odpiranje številnih novih razvojnih tržnih vrzeli, povezanih z razvojem in difuzijo novih tehnologij ter s prilagajanjem družbe (zlasti pa trga dela) na novo tehnološko paradigmo. Z vidika SID banke bodo zato omenjeni procesi predstavljali svojevrsten izziv, saj lahko s svojim aktivnim delovanjem pripomore k uspešni tehnološki transformaciji Slovenije.

Tretji izziv se nanaša na **prihodnjo evropsko kohezijsko politiko** in potencialno **vrzel razvojnega financiranja**, ki lahko nastane **med Vzhodno in Zahodno Slovenijo**. Za Slovenijo je realno pričakovati, da bo v obdobju od leta 2021 dalje razpolagala z znatno zmanjšanim obsegom kohezijskih sredstev kot jih ima na razpolago v sedanjem finančnem obdobju 2014-20 tako zaradi večje usmeritve proračuna EU v financiranje novih izzivov (migracije, varnost, obramba) kot tudi zaradi finančnih učinkov izstopa Velike Britanije iz EU. Pri tem je mogoče pričakovati, da bo vzhodna kohezijska regija zaradi nižje stopnje razvitosti še vedno razpolagala z dokaj bogato kohezijsko ovojnico, medtem ko bo imel zahod zaradi višje stopnje razvitosti (blizu povprečja EU) na voljo bistveno zmanjšan obseg kohezijske ovojnice. V luči manjšega obsega kohezijskih sredstev na ravni EU je mogoče pričakovati, da se bo še povečal pritisk na države članice za večjo uporabo povratnih finančnih sredstev (finančnih instrumentov) v sklopu kohezijske politike in morda celo pogojevanje v tej smeri.

Četrty izziv bi lahko v prihodnosti predstavljala **krepitev protekcionizma in nacionalizma** v svetu ter **krhanje mednarodne povojne institucionalne ureditve**, zlasti po izvolitvi predsednika Trumpa v ZDA. Ta trend, v kolikor se bo še naprej krepil, je za Slovenijo kot majhno in močno izvozno usmerjeno državo zaskrbljujoč, z vidika SID banke pa bi lahko ob agresivnejšem nastopu tujih razvojno-izvoznih bank vplival predvsem na izvajanje njene izvozno-podporne funkcije.

2 Ključne ugotovitve in priporočila

2.1 Priporočila vezana na strategijo države do SID banke

1. **SID banka je formalno zavezana k izvajanju strateških razvojnih dokumentov Republike Slovenije, vendar dajejo ti zgolj splošne usmeritve za njeno delovanje.** Slovenija je imela dolgo tradicijo dokaj kvalitetnega strateškega planiranja, ki pa je po vstopu v EU zamrla. Šele pred kratkim je država obnovila izdelavo strateških dokumentov na najvišjem nivoju, kot sta Vizija Slovenije 2050 in Strategija razvoja Slovenije 2030. Slednja daje sicer vsebinsko zelo široko orientacijo za razvoj države, a je žal brez akcijskega programa povsem neoperativna. Strategija prav tako ne predvideva SID banke kot enega od temeljnih instrumentov njenega izvajanja ampak v izvedbenem delu omenja zgolj proračunske instrumente. Kljub temu je realno pričakovati, da bo prav ta dokument predstavljal osnovo za pripravo programskih dokumentov za programiranje kohezijskih sredstev za obdobje 2021-2027.

Priporočilo za državo: Za državo bi bilo smotno, da na SID banko gleda kot na temeljni finančni steber izvajanja dolgoročne razvojne politike. Skladno s tem bi bilo smiselno, da jo primerno in pravočasno vključuje v procese razvojnega planiranja, zlasti v izvedbenem delu.

Priporočilo za državo: Za državo bi bilo koristno, da bi imela izdelano jasno, celovito in ekonomsko utemeljeno strategijo uporabe različnih instrumentov razvojnega financiranja (nepovratnih in povratnih) in da bi takšno strategijo tudi izvajala v praksi.

Priporočilo za SID banko: Smiselno bi bilo, da SID banka še pred uradnim začetkom priprave programskih dokumentov evropske kohezijske politike za obdobje 2021-27 (torej sedaj) pripravi svoje predloge tako vsebinsko kot po finančnih instrumentih. Ti predlogi bi bili na razpolago, ko se bodo programski dokumenti začeli pripravljati. Naj kot primer navedemo področje krožnega gospodarstva, s katerim se je SID banka že precej ukvarjala.

2. **SID banka je občutno prerasla ostale razvojno-spodbujevalne institucije v Sloveniji, a ji manjka tudi formalna preobrazba v osrednjo slovensko razvojno-spodbujevalno institucijo.** Slovenski razvojno-spodbujevalni sistem je še vedno organiziran na način, ki je s stališča države kot celote daleč od ekonomske optimalnosti. Ker se je pod vplivom spremenjenih makroekonomskih pogojev v Sloveniji in EU po izbruhu finančne krize ter še zlasti pod vplivom eksplicitne politike Evropske komisije, usmerjene v krepitev financiranja s povratnimi finančnimi instrumenti, pomen instrumentov finančnega inženiringa v strukturi celotne aktivnosti SID banke v zadnji letih močno povečal, je razumljivo, da se je s tem še utrdil položaj SID kot osrednje inštitucije sistema za spodbujanje razvoja in podjetništva v državi.

Priporočilo za državo: Za državo bi bilo smotno, da dejansko osrednjo vlogo SID banke nadgradi tudi formalno in sicer v smeri, da postane SID banka ključni steber dopolnjenega ali celo bistveno spremenjenega razvojno-spodbujevalnega sistema v Sloveniji. Za pripravo koncepta tovrstne reforme bi država lahko koristila sredstva proračuna EU iz sklada za strukturne reforme.

Priporočilo za SID banko: V morebitnem procesu reforme slovenskega razvojno-spodbujevalnega sistema bi morala SID banka po formalni odločitvi države za reformo aktivno in konstruktivno sodelovati, predvsem s pripravo različnih analitično-tehničnih podlag, ugotavljanja komplementarnosti in podvajanj v okviru sistema.

3. **SID banka je v luči spremenjenega sistema ekonomskega upravljanja v EMU praktično edini resen instrument države, s pomočjo katerega se lahko na nacionalni ravni izvaja proticiklična politika.** V kontekstu krepitve ekonomskega upravljanja v EMU po krizi in visokih ravni zadolženosti držav so se občutno zmanjšale stopinje prostosti diskrecijskega ravnanja nacionalnih fiskalnih politik, v tem okviru pa še zlasti majhnih držav članic. Izkušnje pretekle krize kažejo, da v primeru večjih kriz ukrepanje zgolj z avtomatičnimi fiskalnimi stabilizatorji ne zadošča. Sočasno je v obdobju nekaj let pričakovati tudi, da bo slovenski bančni sistem, vključno z NLB kot največjo komercialno banko, predvidoma privatiziran, kar pomeni, da morebitno proticiklično delovanje skozi druge državne banke ne bo več mogoče. Ohranjanje alternativne proticiklične stabilizacijske kapacitete na nacionalni ravni je lahko zato upravičen cilj države. SID banka je skozi svoje proticiklično delovanje v zadnji krizi pokazala, da je sposobna prevzeti izvajanje takšnega cilja na nacionalni ravni.

Priporočilo za državo: Za Slovenijo je strateškega pomena, da bi na podlagi izkušenj iz pretekle krize SID banko sistemsko gradila kot institucijo, ki bi lahko v primeru ponovne krize igrala pomembno proticiklično vlogo. S tem v zvezi bi veljalo razmisliti o pripravi konsistentne argumentacije, kako proticiklična vloga razvojne banke v majhni držav dejansko predstavlja njeno delovanje v smeri zmanjševanja tržnih vrzeli.

4. **SID banka se v luči okrepljene evropske bančne regulacije in nadzora v okviru bančne unije sooča z vse večjim regulativnim bremenom.** Bančna licenca, ki je SID banki v preteklosti omogočila razvoj v smeri celovite razvojno-izvozne banke postaja zaradi tega vse bolj stroškovno obremenjujoča. Določeni argumenti modela financiranja banke, zlasti prepoved sprejemanja depozitov prebivalstva in prakse nadzora nekaterih drugih evropskih razvojnih bank, govorijo v prid nekoliko nižjega regulativnega bremena. Po drugi strani pa vključenost v redni bančni nadzor in regulacijo predstavlja tudi varovalko, ki spodbuja preudarnost poslovanja in zmanjšuje možnost neustrezne rabe javnih sredstev z vidika obvladovanja tveganj in dolgoročne finančne vzdržnosti banke.

Priporočilo za državo in regulatorja: Ob potrebi po ustreznem nadzoru in regulaciji SID banke, ki je usmerjen v zagotavljanje preudarnosti poslovanja in dolgoročne finančne vzdržnosti, velja razmisliti, ali bi bilo možno in smiselno SID banko iz določenih delov bančne regulative izvzeti, če za to obstajajo utemeljeni vsebinski razlogi, ki so povezani s specifičnim modelom delovanja SID banke glede na ostale komercialne banke.

2.2 Priporočila vezana na mandat in strategijo SID banke

5. **Zakonski okvir in mandat SID banke sta ustrezna in ji omogočata dovolj široko področje delovanja, vključno z delovanjem na področju cikličnih in prihodnjih razvojnih vrzeli.** Na osnovi analize ocenjujemo, da je obstoječi zakonski okvir, ki ga v osnovi določajo ZSIRB, ZZFMGP ter evropska pravila državnih pomoči, za delovanje SID banke primeren. Zakonski okvir in iz njega izhajajoč mandat je namreč dovolj širok, da ne predstavlja ovire nadaljnjemu razvoju banke skladno z njenim mandatom na obeh segmentih, tako na tistem, kjer institucija deluje kot banka v svojem imenu in za svoj račun, kakor tudi na tistem, kjer deluje po pooblastilu in za račun države. Ocenjujemo tudi, da zakonodajni okvir SID banki omogoča tudi proticiklično delovanje, čeprav to v zakonodaji ni eksplicitno navedeno.

Priporočilo za državo: zakonskega okvira za delovanje SID banke v tej fazi njenega delovanja ni potrebno spreminjati oziroma dopolnjevati. V kolikor bi se država odločila za večjo sistematizacijo proticiklične funkcije SID banke, pa bi veljalo razmisliti o dopolnitvi ZSIRB v smeri, ki bi ciklično vrzel na podlagi ekonomske argumentacije opredelil kot eno izmed oblik tržnih vrzeli (resna motnja v delovanju gospodarstva). Takšna opredelitev bi bila skladna z evropsko zakonodajo (107. člen PDEU).

Priporočilo za SID banko: Glede na izkušnje iz obdobja finančne krize bi veljalo razmisliti o bolj formalni vključitvi proticikličnega delovanja v strateške stebre delovanja SID banke. Slednje bi bilo mogoče z razširitvijo prvega stebra v »Razvoj konkurenčnega in stabilnega gospodarstva«.

Priporočilo za SID banko: pomemben izziv širokega mandata, ki ga podeljuje ZSIRB je, da zna SID banka v okviru širokega mandata in omejenih sredstev svoje aktivnosti osredotočiti zlasti v tiste dejavnosti, ki prinašajo največjo razvojno dodano vrednost. Za ta namen bi bilo koristno, da bi si banka prizadevala za vzpostavitev sistema merjenja razvojnih učinkov na ravni posameznih ukrepov oziroma dejavnosti.

6. **Ustreznost poslovnega modela SID banke** je podvržena presoji z vidika evropskih pravil o državnih pomočeh, pri čemer končna odločitev Evropske komisije v zvezi s tem še ni jasna. Evropska komisija je sicer s pismom iz leta 2009 načeloma potrdila okvir delovanja SID banke, do končne formalne potrditve pa tudi po več kot osmih letih še ni prišlo. Glavna posledica takšnega stanja je nedorečenost, katere aktivnosti SID banke niso podvržene pravilom o državnih pomočeh oziroma za katere je potrebna podrobnejša argumentacija tržne vrzeli. Pri tem Evropska komisija izpostavlja načelno nenaklonjenost aktivnostim SID banke, ki ne bi naslavljal področij tržnih vrzeli. Razjasnitev položaja SID banke v odnosu do Evropske komisije je nujna tudi zato, da bo lahko banka na tej osnovi zgradila strategijo razvoja, ki bo jasna in brez potencialno skritih tveganj. Danes namreč dosega solidne finančne rezultate prav s tistim segmentom svojih dejavnosti, ki je lahko potencialno problematičen z vidika državnih pomoči, poslovne banke v Sloveniji pa izražajo mnenje, da jim s svojimi krediti predstavlja nelojalno konkurenco. SID banka je tako po eni strani tipična razvojna banka, katere aktivnosti temeljijo na posebnem položaju, ki ji ga zagotavlja zakonodaja, po drugi strani pa je tudi finančna institucija, ki dela tisto, kar je zanjo finančno atraktivno. Ta dvojnost omogoča banki, da dosega solidne finančne rezultate in sočasno izvaja tudi razvojno vlogo.

Priporočilo za državo: Za Republiko Slovenijo kot edinega lastnika SID banke bi bilo smotno, da si prizadeva od Evropske komisije čim prej pridobiti formalno potrditev poslovnega modela SID banke, ki bi vsebovala jasno stališče o tem, katere njene aktivnosti niso podvržene pravilom državnih pomoči.

Priporočilo za SID banko: Nejasnosti v zvezi z izkoriščanjem dvojne vloge SID banke (razvojnega delovanja in delovanja po načelu vlagatelja v tržnem gospodarstvu) dolgoročno niso primerno okolje za razvoj institucije. Strinjamo se, da SID banka tudi v prihodnje opravlja obe vlogi, postavlja pa se vprašanje prave mere odnosa med njima. Zdi se, da imajo danes finančni cilji institucije prioriteto nad njenimi razvojnimi cilji. Ker lastnik od banke ne zahteva ustvarjanja dobička, bi po našem mnenju njena primarna vloga morala biti doseganje razvojnih ciljev ob predpostavki finančno zdravega poslovanja institucije.

2.3 Priporočila vezana na izvajanje razvojne funkcije SID banke

- Podlago za razvojno delovanje SID banke predstavljajo ocene tržnih vrzeli, merjenje razvojnih učinkov in vključevanje razvojnih vidikov v operativne odločitve.** SID banka je v preteklih letih vzpostavila lasten sistem ocenjevanja tržnih vrzeli, pri čemer se osredotoča zlasti na finančne vrzeli, ki izhajajo iz tekočih potreb slovenskega gospodarstva. Poleg tega se poslužuje tudi nekaterih eksternih ocen tržnih vrzeli (IFC, PwC, Deloitte). Na področju merjenja razvojnih učinkov uporablja metode merjenja na makroekonomski ravni (SAM matrike), razvojne vidike pa začne vključevati tudi v svoje operativne poslovne odločitve (kvalitativno točkovanje razvojnega vidika). Ustrezno upoštevanje razvojnega vidika na operativni ravni je ključnega pomena za uspešno doseganje njenega mandata. Ocenjujemo, da SID banka v tem pogledu deluje v pravo smer, bi bilo pa mogoče stanje v prihodnosti še izboljšati.

Priporočilo za SID banko: za SID banko bi bilo koristno, da razvije celovit model ocenjevanja razvojnih učinkov tako na makroekonomski kot tudi mikroekonomski ravni. Obstoječ sistem merjenja na makro ravni (multiplikatorji na podlagi SAM matrik) je mogoče nadgraditi v smeri makroekonomskega modeliranja. Zlasti zanimiv za SID banko je lahko razvoj mikroekonomskih modelov. Njihov namen je ocenjevanje razvojnih učinkov posameznih ukrepov oziroma dejavnosti na ciljno skupino upravičencev, ocene pa bi bilo mogoče uporabiti tudi za povratno vključevanje ugotovitev v operativno poslovanje in sistematizacijo upoštevanja razvojnih učinkov v cenovni politiki in pri posojilnih odločitvah.

Priporočilo za SID banko: Za SID banko bi bilo smotno, da analizo finančnih tržnih vrzeli dopolnjuje z analizo razvojnih tržnih vrzeli. Pri naslavljanju tržnih vrzeli ne more zgolj slediti finančnim vrzelim, ki izhajajo iz tekočih potreb slovenskega gospodarstva, ampak bi morala aktivno spodbujati povpraševanje zlasti po tistih finančnih instrumentih in na tistih segmentih poslovanja, ki lahko pomembno prispevajo k doseganju njenih razvojnih ciljev.

- SID banka oblikuje svoje razvojne finančne instrumente skladno z EU pravili o državnih pomočeh.** Pri tem ima v osnovi na voljo dve možnosti. Prva možnost je, da oblikuje ukrepe skladno z dovoljenimi izjemami na področju državnih pomoči, ki so zajeti v okviru Uredbe o skupinskih izjemah oziroma Uredbe de minimis. Ti uredbi dajeta SID banki relativno široko možnost delovanja na splošno priznanih področjih tržnih vrzeli, ki med drugim vključujejo segment MSP, področje raziskav, razvoja in inovacij, poklicnega izobraževanja, državnih pomoči na področju varovanja okolja in regionalnih pomoči oziroma pomoči manjših zneskov. Druga možnost je analiza in dokazovanje obstoja tržne vrzeli ter prigrasitev ukrepa v odobritev Evropski komisiji. Poleg tega lahko deluje SID banka tudi na povsem tržni osnovi, skladno z načelom vlagatelja v tržnem gospodarstvu.

Priporočilo za SID banko: Glede na vsebinsko široko pokritje ukrepov v okviru Uredbe o skupinskih izjemah je smiselno, da SID banka večino svojih prihodnjih ukrepov oblikuje v okviru te uredbe oziroma načela de minimis. Kadar obstajajo ustrezni argumenti za tržne vrzeli, ki niso pokrite v omenjenih uredbah, je smiselna argumentirana prigrasitev v odobritev Evropski komisiji. Delovanje po načelu vlagatelja v tržnem gospodarstvu sicer ni v nasprotju z delovanjem SID banke na tržnih vrzelih, vendar mora banka pri tem na ustrezen način izkazati obstoj tržne vrzeli in delovati brez izrivanja poslovnih bank. Ker je spodbujevalni učinek pri delovanju na tržni osnovi manjši, hkrati pa obstaja zaradi nepotrjenega poslovnega modela SID banke s strani Evropske komisije tudi določeno tveganje skladnosti s pravnim redom EU na področju državnih pomoči, delovanje po načelu vlagatelja v tržnem gospodarstvu ne bi smelo predstavljati

pomembnejšega dela poslovanja SID banke, vsaj dokler Republika Slovenija ne razčisti vprašanja poslovnega modela SID banke z Evropsko komisijo.

9. **Segment majhnih in srednje velikih podjetij (MSP) predstavlja temelj razvojnega delovanja SID banke.** SID banka segment MSP naslavlja tako preko svojih »klasičnih« razvojnih programov (kreditnih linij), zlasti pa preko posojilnih skladov v okviru ukrepov finančnega inženiringa. Pri financiranju MSP se osredotoča tako na financiranje njihove rasti in razvoja, vključno s tekočim poslovanjem, kot tudi na financiranje tehnološko razvojnih projektov, raziskav, razvoja in inovacij MSP. Čeprav predstavljajo MSP najpomembnejši segment slovenskega gospodarstva z vidika zaposlitev (72 odstotkov) in bruto dodane vrednosti (62 odstotkov), jih je le manjši del inovativen, izvozno naravnani, oziroma deluje na tehnološko naprednejšem področju (približno 1/3). Hkrati je prav za izvozno usmerjena, inovativna MSP značilna hitrejša rast in višja produktivnost, mlada, inovativna podjetja z visoko stopnjo raziskovalno-razvojne intenzivnosti pa nosijo v sebi tudi potencial za radikalnejše tehnološke inovacije in ustvarjanje novih trgov. Institucionalno okolje, ki podpira in omogoča uspeh tovrstnih podjetij, lahko pomembno vpliva na inovacijsko in razvojno uspešnost celotnega gospodarstva.

Priporočilo za SID banko: Za SID banko je pomembno ne le, da je na segmentu MSP prisotna in naslavlja splošno priznane težave MSP pri dostopnosti do financiranja, ampak tudi, da je pri svojem delovanju na MSP segmentu selektivna in aktivnosti usmerja zlasti v obetavna in inovativna podjetja. Ustrezno naslavljanje najbolj prodornega dela MSP je zato eden od ključnih izzivov SID banke.

10. **Na področju razvojnih vrzeli se bodo v prihodnosti odpirale številne nove vrzeli, ki bodo izvirale zlasti iz procesov četrte industrijske revolucije in ukrepanja proti podnebnim spremembam.** Tehnologije četrte industrijske revolucije (umetna inteligenca, avtomatizacija, digitalizacija, robotizacija, biotehnologija, genetika in nevroznanost) bodo občutno vplivale na konkurenčnost podjetij tako v obstoječih verigah vrednosti, kot tudi v novih panogah. Pri tem bodo lahko novi tehnološki izzivalci izhajali tudi iz segmenta MSP. Uspešnost podjetij bo v veliki meri odvisna od njihove sposobnosti pravočasne difuzije oziroma razvoja novih tehnologij. Učinki bodo zlasti izraziti na trgu dela, kjer bo potrebna transformacija znanj in spretnosti za prilagoditev novi tehnološki paradigmi. Sočasno se bo zaradi ukrepanja proti podnebnim spremembam povečal tudi pritisk na povečanje energetske učinkovitosti družbe in razvoj nizkoogljičnih tehnologij, zaradi naraščajočih učinkov spreminjajočega podnebja pa se bo povečalo tudi preventivno ukrepanje. Vsi omenjeni dejavniki bodo močno vplivali na konkurenčnost posameznikov, podjetij in držav. Slovenija se v tej luči nahaja pred temeljnim izzivom tehnološke transformacije, od odgovora na ta izziv pa bo odvisna prihodna uspešnost, v končni fazi pa tudi družbena kohezivnost države.

Priporočilo za SID banko: Za SID banko bi bilo strateškega pomena, da si prizadeva v prihodnosti odigrati ključno vlogo katalizatorja tehnološke transformacije slovenskega gospodarstva v luči prihajajočih sprememb. Pri oblikovanju finančnih instrumentov in razvojnih ukrepov bi bilo iz tega vidika smotno, da si še bolj aktivno kot do zdaj prizadeva za naslavljanje vrzeli na področjih novih, naprednih (pametnih) in nizkoogljičnih tehnologij ter energetske učinkovitosti. Z vidika kanalizacijskega učinka bi bilo smiselno, da skuša v ta področja (kjer je to smiselno) pritegniti tudi komercialni bančni sektor.

11. **Pomemben vidik razvojne funkcije lahko SID banka izvaja tudi skozi svojo izvozno-spodbujevalno vlogo.** V preteklem obdobju je bila strategija SID banke na tem področju usmerjena zlasti v pospeševanje internacionalizacije slovenskega gospodarstva, ki je rezultirala v kompromisu med kvaliteto in kvantiteto izvoznih podpor za doseganje ustrezne ravni izvozno-

spodbujevalnih učinkov. SID banka ima pri zasledovanju izvozno-spodbujevalne vloge zato v prihodnosti priložnost, da tudi na področju izvoza v večji meri zasleduje svoje razvojne cilje in spodbuja zlasti internacionalizacijo ter izvoz podjetij z višjo dodano vrednostjo, naprednimi in/ali okoljsko prijaznimi tehnologijami. Ob tem je smiselno, da v čim večji meri upošteva tudi zunanje-politično strategijo Republike Slovenije.

Priporočilo za SID banko: Za SID banko bi bilo smotno, da področje izvozno-spodbujevalnih podpor jasno prioritizira v funkciji svoje razvojne vloge in zunanje-politične strategije države. Pri tem bi se morala osredotočiti zlasti na izvozno podporo obetavnim podjetjem z višjo dodano vrednostjo, višjim nivojem znanj in naprednih ter okolju prijaznih tehnologij.

2.4 Priporočila vezana na izvajanje proticiklične funkcije SID banke

12. **SID banka se je po občutnem povečanju svojih aktivnosti v prvi fazi krize ob izhodu iz krize postopno umikala iz proticikličnega načina delovanja.** SID banka je v času krize prevzela odločilno interventno (proticiklično) vlogo, s čimer je ublažila sicer drastičen gospodarski padec (medletne stopnje padanja BDP do 10-odstotkov, izvoza do 22-odstotkov, investicij do 25-odstotkov) in preprečila dodatno poglobljanje finančne nestabilnosti. Interventno delovanje SID banke v prvi fazi krize je imelo za posledico več kot trikratno povečanje njene bilančne vsote do leta 2011 v primerjavi z zadnjim predkriznim letom 2007 in porast njenega deleža v bilančni vsoti slovenskega bančnega sistema na 9,4 odstotka v letu 2013. Po občutnem začetnem povečanju se je bilančna vsota SID banke ob postopnem izhodu iz proticikličnega delovanja v letih 2012-16 skrčila za več kot tretjino (1,5 mrd EUR), s čimer se je zmanjšal tudi njen delež v bilančni vsoti slovenskega bančnega sistema (na 6,5 odstotka v letu 2017). Umikanje iz izginjajočih tržni vrzeli, je pravilen pristop, ki je skladno z ekonomsko logiko razvojnih bank, a hkrati za SID banko predstavlja svojevrsten izziv. Pri izvajanju proticiklične funkcije velja opozoriti tudi na znatna politična tveganja, ki jim je lahko SID banka izpostavljena pri odločanju o intervencijah.

Priporočilo za SID banko: V primeru sistematizacije proticiklične funkcije bi bilo potrebno, da ima SID banka izdelano strategijo in kriterije vstopanja in izstopanja iz posameznih cikličnih tržnih vrzeli oz. bi morala biti načela njenega proticikličnega delovanja transparentno vnaprej določena. Glede na svoje poslanstvo in omejitve bi morala SID banka za ta namen vseskozi (kontinuirano) preverjati 1) obstoj in 2) stopnjo zapolnjevanja tržnih vrzeli.

Priporočilo za SID banko: Proticiklične intervencije SID banke bi morale temeljiti na tehtni presoji poslovnih modelov ciljnih podjetij, ki jim banka zagotavlja podporo. SID banka bi morala dostopnost proticikličnih intervencij zagotoviti le podjetjem z vzdržnim poslovnim modelom, pri čemer je glede na njen mandat vedno smiselno, da v presojo vključuje tudi razvojni vidik.

13. **Izvajanje proticiklične funkcije predstavlja ob sočasnem primarnem zasledovanju razvojne funkcije za SID banko pomemben kadrovski izziv.** Obrat od proticiklične vloge k razvojni vlogi (in potencialno nazaj), usmeritev v strukturne vrzeli na področju MSP in prevzemanje novih nalog s strani države terjajo tudi premislek in rešitve na področju zagotavljanja ustreznih kadrovskih kapacitet za delovanje. Hkrati pa verjetna ponovna prihodnja proticiklična vloga (ko bo to zopet potrebno) terja tudi pripravljenost na tovrstne izzive v prihodnosti. Dualni poslovni model tako predstavlja za SID banko resen kadrovski izziv. Pri tem mora SID banka poleg zadostne številčnosti kadrov za izvajanje vseh nalog skrbeti zlasti za ustrezno kombinacijo znanj zaposlenih, ki vključujejo razvojna, finančna pa tudi upravljavska znanja.

Priporočilo za SID banko: Glede na zahtevnost znanj za področja delovanja SID banke je smiselno, da banka resno razmišlja o dolgoročni kadrovske strategiji. Pri tem bi bila morda lahko z vidika ustreznih kadrov s poglobljenimi razvojnimi in finančnimi znanji (razvojna vloga in upravljanje tveganj) zanimiva navezava na sistem mladih raziskovalcev v gospodarstvu in doktorske programe slovenskih univerz. Z vidika ustreznih kadrov s komercialnimi znanji (proticiklična vloga) pa bi bila lahko zanimiva rešitev shema začasnih prezaopslitev zaposlenih iz komercialnih bank v času krize in njihovo vračanje v banke po krizi.

14. **Izvajanje proticiklične funkcije predstavlja za SID banko poleg kadrovskega tudi finančni izziv.** Ob postopnem izhodu iz proticikličnega delovanja je SID banka obseg kreditnega portfelja zmanjšala v večji meri, kot je zmanjšala obseg svoje bilančne vsote, razliko pa je plasirala v likvidna sredstva. Ohranjanje kapacitete za proticiklično delovanje zahteva od SID banke zadostno likvidnostno rezervo za reaktivacijo ob krizi, saj se lahko v krizi zgodi, da je dostopnost tržnih virov otežena (to se je pokazalo tudi v zadnji krizi). Vzdrževanje rezervne likvidnosti je za banko manj donosno v primerjavi z drugimi naložbami in zato predstavlja tudi finančni izziv.

Priporočilo za SID banko: Za SID banko bi bilo smotno, da bi na podlagi lastne analize ocenila, kakšna je primerna raven likvidnosti, ki jo je potrebno vzdrževati za reaktivacijo proticiklične funkcije, ob upoštevanju dostopnosti tržnih virov financiranja. Za banko finančno ni smiselno, da bi vzdrževala presežno likvidnost nad ocenjenim nivojem.

2.5 Priporočila vezana na vključevanje SID banke v evropske razvojne in investicijske politike

15. **SID banka je kot nacionalna razvojna institucija vse bolj vpeta v evropsko investicijsko politiko, kar predstavlja zanjo tako priložnost kot izziv.** V kontekstu zadnje krize je EU bistveno spremenila svoj odnos do nacionalnih razvojnih bank oziroma institucij. Medtem ko je v preteklosti te institucije gledala predvsem skozi prizmo potencialnih in dejanskih kršitev pravil državnih pomoči, pa jih po novem vidi kot pomemben instrument za krepitev investicij in s tem gospodarske rasti. Pri tem pa je potrebno poudariti, da jih vidi kot tovrsten instrument predvsem v vlogi »izvajalca« širšega evropskega okvira za krepitev investicij pod vodstvom Evropske komisije in z instrumenti EIB. Takšen razvoj pa je seveda povezan tako s priložnostmi, ki SID banki povečujejo razpon možnosti za nove finančne instrumente, kakor tudi s tveganjem, da bi se SID banki zožal manevrski prostor za njeno poslovanje. Toliko bolj ker EIB že sedaj predstavlja konkurenco SID banki na nekaterih segmentih njenega delovanja, zlasti pri financiranju velikih projektov.

Priporočilo za SID banko: Glede na realna pričakovanja, da se bodo v prihodnjih letih odnosi SID banke z Evropsko komisijo in EIB še poglobljali in bodo še celoviteje vplivali na njen razvoj, bi veljalo pospešiti napore, da se od Evropske komisije pridobi končna potrditev načel izvajanja posameznih aktivnosti SID banke, kot že predlagano v priporočilu pod točko 5. Vsaj neformalno, bi dogovarjanje o tem morda lahko imelo mesto tudi v sedanjih pogajanjih z Evropsko komisijo o NLB.

16. **SID banka ima priložnost, da postane vodilna institucija v Republiki Sloveniji za izvajanje kohezijske politike EU, v kateri bodo finančni instrumenti postali ključni, za našo državo pa morda celo prevladujoč instrument izvajanja te politike.** V večletnem finančnem okviru 2021-27 bo sredstev za kohezijo na voljo manj kot jih je sedaj, v njihovi strukturi pa se bo nadaljeval sedanji

trend povečevanja deleža finančnih sredstev, ki se bodo črpala na osnovi povratnih finančnih instrumentov. Za Slovenijo, kot državo na zgornjem robu razvitosti kohezijskih držav, je realno pričakovati, da se bo na ta način delila večina vseh kohezijskih sredstev.

Priporočilo za SID banko: Za SID banko bi bilo smotrno ne le, da nadaljuje, temveč še okrepi svoje aktivnosti na razvoju finančnih instrumentov. Banka bi se morala bolj aktivno kot v preteklosti vključiti v programiranje kohezijskih sredstev, tokrat za obdobje 2021-2027, pri čemer pa bi bilo smiselno, da njena aktivna udeležba v tem procesu temelji na specifičnih znanjih, ki jih ima na področju finančnih instrumentov in povezave z EIB.

17. **SID banka lahko potencialno prispeva k zapiranju vrzeli razvojnega financiranja med »vzhodom« in »zahodom« Slovenije, ki se bo ustvarilo z neravnovesjem kohezijskih ovojnic za ti dve regiji po letu 2020.** Slovenija bo v obdobju po letu 2021 soočena ne le z zmanjšanim obsegom kohezijskih sredstev, temveč bo prišlo tudi do bistveno povečanega razkoraka med še vedno znatnim obsegom teh sredstev na »vzhodu« Slovenije in njegovim velikim padcem na »zahodu« države.

Priporočilo za SID banko: Proučiti bi veljalo možnost, ali bi se lahko SID banka s svojimi finančnimi instrumenti za doseganje uravnoteženega regionalnega razvoja morda lahko vključila v zapiranje vrzeli razvojnega financiranja med »vzhodom« in »zahodom« Slovenije v obdobju 2021-27.

2.6 Priporočila vezana na korporativno upravljanje in poslovanje SID banke

18. **SID banka je z vidika finančnih kazalnikov poslovanja primerljiva z izbranimi razvojnimi institucijami v EU.** Je finančno vzdržna, dobro kapitalizirana in ustrezno finančno podkrepljena za svoje delovanje. Zaradi hitrega obrata od proticiklične vloge k razvojni vlogi je prišlo do hitrega zmanjšanja bilančne vsote in posledično tudi visoke kapitaliziranosti SID banke. Hkrati pa trenutne dalj časa trajajoče razmere izjemno nizkih obrestnih mer pomenijo tudi resen izziv pri zagotavljanju ustrezne učinkovitosti poslovanja (razmerje med stroški in bruto dohodkom banke).

Priporočilo za SID banko: ocenjujemo, da je prav, da SID banka zaradi svojega poslanstva in dualne vloge (proticiklično in razvojno delovanje) vzdržuje določeno minimalno kapaciteto financiranja (bilančne vsote) in da se občasno tudi v prihodnje zadolžuje na finančnih trgih, da bi lahko v primeru novega šoka (krize) na finančnih trgih ponovno odigrala pomembno vlogo pri nudenju podpore slovenskim finančnim institucijam in gospodarstvu.

19. **Sistem korporativnega upravljanja SID banke je ustrezno zastavljen.** SID banka ima uveljavljen dvotirni sistem upravljanja s profesionalno upravo, ki vodi banko, in nadzornim svetom, ki nadzira in spremlja vodenje in poslovanje banke. Tako za upravo kot nadzorni svet so predpisani visoki standardi strokovnosti, izkušenosti in ugleda. Mandat uprave je nekoliko daljši od dolžine političnega cikla, kar nekoliko zmanjšuje politični pritisk. Ekipiranje in ustreznost zasedbe nadzornega sveta banke v preteklosti nista bila vedno optimalna. SID banka ima vzpostavljen sistem notranjih kontrol in skrbi za preglednost poslovanja, tako z vidika ponujenih storitev kot tudi finančnih rezultatov in družbeno-ekonomskih učinkov. Pri svojem poslovanju se SID banka drži načel razvojne in trajnostne usmerjenosti ter finančne vzdržnosti poslovanja.

Priporočila za državo: za državo je pomembno, da poskrbi za ustrezno in pravočasno ekipiranost nadzornega sveta SID banke. Pri ekipiranju ključnih organov velja zasledovati ustrezano

mešanico znanj (razvojna in finančna) in visoke kriterije usposobljenosti v izogib tveganjem, ki lahko izhajajo iz državnega lastništva. Iz vidika čim večje prekinitve navezave na politične cikle in daljšega razvojnega pogleda bi bil morda lahko smiseln razmislek tudi o daljših mandatih (6 let), kar je skladno s priporočili o korporativnem upravljanju razvojnih bank po vzoru centralnih bank.

Kazalo vsebine

1	Uvod	3
1.1	Izhodišče za evalvacijo	3
1.2	Namen in cilji dokumenta	4
1.3	Uporabljena metodologija evalvacije	5
1.4	Omejitve dokumenta	5
1.5	Struktura dokumenta	5
2	Mandat in strategija SID banke v obdobju 2011-2016	7
2.1	Umestitev mandata in strategije v pravno-formalni okvir Slovenije in EU	7
2.1.1	Usmerjenost pravnega okvirja v oblikovanje celovite razvojne finančne institucije	7
2.1.2	SID banka in pravni red EU	9
2.2	Umestitev mandata in strategije v ekonomsko podlago razvojno-izvoznih bank	11
2.2.1	Ekonomska podlaga za ukrepanje države prek razvojnih bank	11
2.2.2	Ekonomska podlaga za ukrepanje države prek izvozno-kreditnih agencij	14
2.2.3	Tržne vrzeli v obdobju 2011-2016	15
2.2.4	Mandat in strategija SID banke v luči ekonomske podlage in tržnih vrzeli	25
2.3	SID banka kot instrument razvojnih politik Slovenije in Evropske unije	26
2.3.1	Ključni razvojni dokumenti Slovenije in vpetost SID banke	26
2.3.2	SID banka in njena vpetost v sistem javno-spodbujevalnih institucij v Slovenji	29
2.4	Strategije razvojno-izvoznih bank v mednarodnem okolju	30
3	Poslovanje in organiziranost SID banke v obdobju 2011-2016	33
3.1	Portfelj aktivnosti SID banke in rezultati po aktivnostih	33
3.2	Finančna vzdržnost poslovanja	35
3.3	Poslovanje primerljivih institucij v mednarodnem okolju	38
3.4	Korporativno upravljanje in načela delovanja SID banke	42
4	Evalvacija uresničevanja strategije SID banke v obdobju 2011-2016	44
4.1	Splošna evalvacija ustreznosti strategije SID banke	44
4.2	Evalvacija po posameznih področjih delovanja SID banke	46
4.2.1	Razvojno-spodbujevalna vloga	46
4.2.2	Proticiklična vloga	47
4.2.3	Izvozno-spodbujevalna vloga	50
4.2.4	Koordinacijska vloga v sistemu javno-spodbujevalnih institucij	51
4.2.5	Vloga pri razvoju novih finančnih instrumentov	52
5	Prihodnji izzivi SID banke	53

Zaključno poročilo projektne skupine - ZAUPNO

5.1	Sistematizacija proticiklične funkcije v luči reforme EMU	53
5.2	Ciklično prilagodljiv poslovni model delovanja	54
5.3	Naslavljanje novih tržnih vrzeli in nepravilnosti	55
5.3.1	Transformacijski procesi četrte industrijske revolucije	55
5.3.2	Transformacijski procesi ukrepanja proti podnebnim spremembam	58
5.4	Uravnotežen regionalni razvoj Slovenije v luči kohezijske politike po letu 2020	59
6	Uporabljena literatura	61

1 Uvod

1.1 Izhodišče za evalvacijo

SID banka predstavlja kot **osrednja slovenska razvojna finančna institucija** ključen instrument uresničevanja dolgoročnih razvojnih usmeritev Republike Slovenije. Deluje na **področju tržnih vrzeli in nepravilnosti**, ki so v ozadju nastanka finančnih razvojnih omejitev v domačem okolju in na področju izvoza. V obdobju globalne finančne krize in kasnejše krize evroobmočja se je izkazalo, da lahko poleg razvojne igra tudi pomembno vlogo na **področju makroekonomske stabilizacije**. To velja zlasti v situaciji, ko se je država soočala s fiskalnimi omejitvami, bančni sistem pa je bil nenaklonjen tveganju ter likvidnostno in kapitalsko omejen. Današnji čas, ko Slovenija po eni strani beleži **pospešeno gospodarsko okrevanje po krizi**, po drugi strani pa se skupaj z Evropo in preostalim svetom nahaja pred **številnimi ekonomskimi, družbenimi in političnimi izzivi**, ki bodo determinirali uspešnost držav, podjetij in posameznikov v prihodnosti, pa nakazuje, da je lahko pomen SID banke v procesih družbene in ekonomske transformacije znaten tudi v prihodnosti.

SID banka je v preteklem desetletju prehodila precej aktivno pot notranjega razvoja. **Po eni strani je bilo to formativno obdobje za institucijo**, ki je polnovreden mandat razvojno-izvozne banke pridobila šele z dodelitvijo bančne licence leta 2007 in s sprejemom Zakona o slovenski razvojni in izvozni banki leta 2008. S tem je znatno nadgradila vlogo izvozno-kreditne agencije, ki jo je pretežno igrala od svoje ustanovitve v letu 1992. Sočasno s prevzemanjem razvojne vloge je morala svoje poslovanje prilagoditi tudi zakonodaji na področju bančništva in zavarovalništva ter EU pravilom državnih pomoči. **Po drugi strani pa so delovanje SID banke v preteklem desetletju v veliki meri zaznamovale gospodarske in finančne okoliščine v času krize**. Slovenski bančni sistem se je ob izbruhu globalne finančne krize leta 2008 soočil z izpadom financiranja zaradi znatne izpostavljenosti medbančnim virom iz tujine. Ta izpad sta v času, ko na ravni evroobmočja še niso bili vzpostavljeni ustrezni mehanizmi zagotavljanja likvidnosti bankam v krizi, pomagali nadomestiti država prek depozitov v bankah in SID banka **prek zadolževanja na trgu in posojanja bankam za namensko financiranje gospodarstva**. V nadaljevanju krize, ki ga je po eni strani zaznamovalo sproščanje likvidnostnih omejitev bank zaradi ukrepov ECB, po drugi strani pa zaostrovanje kreditnega krča v gospodarstvu zaradi kapitalskih omejitev in nenaklonjenosti bank tveganjem, je SID banka na zmanjšanje poslovanja prek bank reagirala s **povečanjem neposrednega posojanja podjetjem**. V zadnjem času, ko so se razmere v bančnem sektorju stabilizirale, pa z razvojem novih instrumentov finančnega inženiringa na podlagi lastnih in proračunskih sredstev, zlasti sredstev evropske kohezijske politike, vse bolj **prehaja iz proticiklične v razvojno vlogo** in zmanjšuje obseg svoje bilančne vsote. Sočasno postaja prek sodelovanja z Evropsko investicijsko banko (EIB), izvajanja »Junckerjevega« naložbenega načrta za Evropo in vloge izvajalca sklada skladov za finančne instrumente vse bolj **vpeta tudi v izvajanje evropske investicijske politike**.

SID banka je poleg **rednih internih evalvacij**, ki jim je zavezana z zakonodajo, v zadnjih desetih letih uvedla tudi **periodične eksterne evalvacije** svojih strateških usmeritev in aktivnosti, kar je mogoče označiti kot **primer prakse dobrega korporativnega upravljanja**. Leta 2007 je bila tako pripravljena evalvacija, ki je pregledala delovanje banke v **obdobju 2002-06** in ocenila njen pomen za slovensko gospodarstvo (Jaklič in ostali, 2007). Ponovna zunanja evalvacija je sledila v letu 2012 s študijo, ki se je osredotočala na **obdobje 2007-10** in še zlasti na oceno vpliva krize na razvoj tržnih vrzeli (Škerlavaj in ostali, 2012). Zunanje evalvacije razvojno-izvoznih bank po eni strani **povečujejo transparentnost in odgovornost** ocenjevanje institucije, po drugi strani pa se z neodvisnim mnenjem **preverja ustreznost** njenih **usmeritev in delovanja**, zlasti v luči širših družbeno-ekonomskih ciljev, ki naj bi jih razvojne

finančne institucije naslavljalje. Tovrstna povratna informacija je še posebej koristna v obdobjih, ko je mogoče zaznati oziroma pričakovati večje strukturne prelome v okolju, ki so že ali pa bodo še lahko vplivali na delovanje ocenjevalne institucije. Glede na to, da je bilo preteklo srednjeročno obdobje delovanja SID banke zaradi vpliva krize vsekakor prelomno in da je mogoče na podlagi tekočih družbeno-ekonomskih izzivov pričakovati strukturne prelome tudi v prihodnosti, je nadaljevanje dobre prakse periodičnih eksternih evalvacij SID banke vsekakor smiselno.

SID banka je skladno z zgoraj opisano prakso v letu 2017 pristopila k novi eksterni evalvaciji svojega delovanja v **obdobju 2011-16**. Nalogo je na podlagi vabila prevzela projektna skupina raziskovalcev Ekonomske fakultete (v nadaljevanju: projektna skupina), ki se je s SID banko uskladila glede idejnega koncepta evalvacije. Predloženi dokument predstavlja zaključno poročilo (študijo) projektne skupine na podlagi pogodbe med SID banko in Ekonomsko fakulteto o evalvaciji aktivnosti SID banke v obdobju 2011-16 in strateških izzivih njenega delovanja v prihodnosti. Skladno s pogodbenim mandatom projektne skupine se **evalvacija osredotoča na SID banko in ne na Skupino SID banka**, ki poleg SID banke vključuje še družbe, povezane s SID banko, t.j. SID – Prva kreditna zavarovalnica, Prvi faktor (v likvidaciji) in Center za mednarodno sodelovanje in razvoj, v preteklosti pa tudi Pro Kolekt, ki je bil leta 2016 prodan. Za pripravo poročila je projektna skupina celovito pregledala vso relevantno dokumentacijo, ki opredeljuje domeno delovanja SID banke, izvedla več razgovorov z izbranimi deležniki SID banke in opravila interno diskusijo med člani projektne skupine. Poročilo predstavlja neodvisno končno mnenje projektne skupine.

1.2 Namen in cilji dokumenta

Osnovni namen dokumenta je podati neodvisno oceno in priporočila upravi in nadzornemu svetu SID banke glede doseganja zastavljenih strateških ciljev SID banke in mandатов danih po Zakonu o Slovenski izvozni in razvojni banki (ZSIRB) v obdobju 2011-16 v danih makroekonomskih in finančnih okoliščinah in ob upoštevanju vseh relevantnih parametrov, ki opredeljujejo njeno domeno delovanja v domačem in mednarodnem kontekstu, s pogledom na strateške izzive SID banke v prihodnosti.

Podrobnejši cilji evalvacije SID banke so:

- Pregled zastavljenih strateških ciljev SID banke v obdobju 2011-16, njihova umestitev v pravno-institucionalni okvir Slovenije in EU in primerjava z drugimi razvojnimi bankami oziroma izvozno-kreditnimi agencijami.
- Pregled operativnih aktivnosti, rezultatov poslovanja in organiziranosti SID banke v obdobju 2011-16 z vidika zastavljenih strateških ciljev in primerjava z drugimi razvojnimi bankami oziroma izvozno-kreditnimi agencijami.
- Ocena strategije, mandata in organiziranosti SID banke v obdobju 2011-16, z vidika institucionalnih okvirjev, ekonomske logike in zastavljenih ciljev.
- Ocena delovanja SID banke v obdobju 2011-16 po ključnih področjih (vlogah) delovanja (razvojno financiranje, proticiklična stabilizacija, izvozna podpora, razvoj finančnih instrumentov, koordinacija javno-spodbujevalnega sistema).
- Identifikacija strateških izzivov, s katerimi se bo soočala SID banka v prihodnosti, s priporočili za njihovo ustrezno vključitev v strateške dokumente banke.

1.3 Uporabljena metodologija evalvacije

Skladno z dogovorjenim idejnim konceptom je bila evalvacija izvedena **primarno kot kvalitativna študija na podlagi pregleda relevantne dokumentacije (t.i. metoda »desk research«)**. Pri pripravi študije smo člani projektne skupine upoštevali številne javno dostopne dokumente in zakonodajo iz domačega in mednarodnega (predvsem EU) okolja, ki opredeljujejo položaj in delovanje SID banke. Med javno dostopnimi viri velja zlasti izpostaviti Zakon o slovenski razvojni in izvozni banki, Zakon o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov, Strategijo razvoja Slovenije 2030 in njej podrejene strategije, strategijo Evropa 2020 ter pravila in smernice EU na področju državnih pomoči. Poleg javno dostopnih dokumentov je projektna skupina pregledala številne interne strateške dokumente SID banke iz proučevanega obdobja 2011-16, med katerimi velja zlasti izpostaviti triletno drseče Akcijske strategije SID banke ter letna Poročila o izvrševanju javnih pooblastil danih SID banki, pa tudi analize tržnih vrzeli in Poročila o izvajanju politike družbene odgovornosti. Pri umestitvi SID banke v ekonomsko logiko razvojnih bank in izvozno-kreditnih agencij so bile upoštevane ugotovitve najbolj relevantnih in najnovejših strokovnih in znanstvenih študij iz področja razvojnega bančništva in izvozno-kreditnih agencij. Mednarodna primerjava finančnih rezultatov SID banke je bila izvedena na podlagi statistične analize bilančnih podatkov iz podatkovne baze Fitch, analiza poslovanja SID banke pa je bila še dodatno poglobljena z internimi podatki, pridobljenimi s strani SID banke.

Informacije na podlagi pregledane dokumentacije in podatkov o poslovanju je projektna skupina **dopolnila z izvedbo omejenega števila razgovorov (t.i. metoda »strukturiranega intervjuja«) z nekaterimi ključnimi deležniki SID banke**. V celoti je bilo opravljenih 10 razgovorov s predstavniki internih in eksternih deležnikov banke, vključno z vodstvom banke (člani uprave oziroma nadzornega sveta), direktorji ključnih segmentov delovanja banke, predstavniki države kot lastnice in regulatorja, predstavniki poslovnih bank kot ključnega distribucijskega kanala SID banke in ekonomisti kot zainteresirane strokovne javnosti. Ugotovitve na podlagi razgovorov so smiselno vključene v besedilo poročila in so pripomogle k oblikovanju priporočil,

1.4 Omejitve dokumenta

Študija se z izjemo mednarodne primerjave finančnih rezultatov poslovanja SID banke izrecno ne ukvarja s podrobnejšim kvantificiranim merjenjem učinkov delovanja SID banke. Ena izmed pomembnejših ugotovitev projektne skupine je sicer, da bi bila uvedba podrobnejšega sistema kvantificiranega merjenja razvojnih učinkov SID banke smiselna, vendar zasnova takšnega sistema presega mandat projektne skupine in dogovorjeno idejno zasnovo evalvacije.

1.5 Struktura dokumenta

Preostanek dokumenta sestavlja pet poglavij. **Drugo poglavje** predstavi strateški vidik SID banke v obdobju 2011-16 in ga najprej umesti v pravno-formalni okvir Slovenije in EU, vključno z zakonsko podlago (mandatom) za njeno delovanje in omejitvami, ki izhajajo iz evropskih pravil o državnih pomočeh. V nadaljevanju poglavja je vloga SID banke predstavljena tudi z vidika sodobne ekonomske podlage razvojno-izvoznih bank, ki izhaja iz potrebe po zapolnjevanju tržnih vrzeli. Z namenom umestitve SID banke v ekonomsko logiko razvojno-izvoznih bank so prikazane ciklične in strukturne

tržne vrzeli, ki so opredeljevale položaj banke v preteklem obdobju, njeno delovanje pa je postavljeno tudi v kontekst izvajanja ključnih strateških razvojnih usmeritev Republike Slovenije in EU. . Poglavlje se zaključuje z mednarodnim pregledom poslovnih modelov in strategij razvojno-izvoznih bank na podlagi najnovejše mednarodne raziskave razvojno-izvoznih bank s strani Svetovne banke.

Tretje poglavje se osredotoča na poslovni vidik SID banke v obdobju 2011-16 in ga pregleda tako z vidika portfelja aktivnosti kot tudi finančnih rezultatov poslovanja ter organiziranosti in upravljanja banke. Pri analizi poslovanja sta izpostavljeni zlasti njena proticiklična in razvojna vloga, prikazano pa je tudi poslovanje SID banke v imenu in za račun države na področju izvozno-kreditnih zavarovanj. V nadaljevanju je poslovanje prikazano tudi z vidika doseganja finančne vzdržnosti in stabilnosti banke, njeni finančni rezultati pa so umeščeni v mednarodni kontekst na podlagi primerjave s kazalniki tujih razvojnih finančnih institucij iz podatkovne baze Fitch. Analiza poslovnega vidika SID banke se zaključuje s pregledom načel in praks njenega korporativnega upravljanja.

Četrto poglavje predstavlja jedro študije in predstavi strokovno oceno projektne skupine o uresničevanju strategije SID banke v obdobju 2011-16. Poglavlje gradi na izsledkih predhodnih poglavij in najprej predstavi splošno evalvacijo ustreznosti strategije SID banke, tako z vidika zakonskega mandata, kot tudi z vidika ekonomske logike razvojno-izvoznih bank in ustreznosti njenih načel korporativnega upravljanja. Splošna evalvacija se pri presoji omenjenih strateških vidikov delovanja SID banke naslanja na uveljavljena načela dobrih praks delovanja razvojnih finančnih institucij v mednarodnem okolju. Po splošni evalvaciji so predstavljene tudi ocene po posameznih področjih delovanja SID banke, s poudarkom na njeni razvojno-spodbujevalni, proticiklični, izvozno-spodbujevalni, koordinacijski vlogi ter vlogi pri razvoju novih finančnih instrumentov.

Peto poglavje se osredotoča na prihodnje izzive SID banke, ki bodo po mnenju projektne skupine pomembno vplivali na poslovno okolje SID banke in njene prihodnje strateške odločitve. V poglavju so najprej predstavljeni izzivi, ki jih po pridobljenih izkušnjah v zadnji krizi prinaša morebitna formalizacija proticiklične funkcije, in sicer tako z vidika njene sistematizacije v institucionalnem okvirju SID banke in Republike Slovenije, kot tudi z vidika internih operativnih izzivov proticikličnega modela delovanja. V nadaljevanju so predstavljeni ključni prihodnji izzivi na področju strukturnih razvojnih vrzeli, ki se v srednjeročni in dolgoročni prihodnosti obetajo zlasti na dveh področjih, in sicer na področju novih tehnologij (četrte industrijske revolucije) in na področju tehnologij, povezanih z ukrepanjem proti podnebnim spremembam. Nazadnje so predstavljeni še izzivi, povezani z uravnoteženim regionalnim razvojem Slovenije v luči sprememb, ki se obetajo na področju evropske kohezijske politike po letu 2020 in potencialne znatne razlike v finančni podpori med Vzhodno in Zahodno Slovenijo.

Ključne ugotovitve in priporočila projektne skupine glede prihodnjih usmeritev SID banke so predstavljene v ločnem povzetku, ki se nahaja na začetku študije. Namen povzetka je na osredotočen način predstaviti ključne poudarke študije in podati konkretna priporočila upravi, nadzornemu svetu in lastniku SID banke (državi) s ciljem nadaljnjega razvoja SID banke v osrednjo, relevantno in kompetentno razvojno-finančno institucijo Republike Slovenije.

2 Mandat in strategija SID banke v obdobju 2011-2016

2.1 Umestitev mandata in strategije v pravno-formalni okvir Slovenije in EU

2.1.1 Usmerjenost pravnega okvirja v oblikovanje celovite razvojne finančne institucije

Ključno zakonsko podlago, ki opredeljuje mandat in oba temeljna stebra delovanja SID banke – funkcijo razvojne banke in izvozno-kreditne agencije, tvorita **Zakon o Slovenski izvozni in razvojni banki (ZSIRB)** in **Zakon o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov (ZZFMGP)**. Pri tem velja spomniti, da je SID banka svojo pot začela kot izvozno-kreditna agencija Republike Slovenije po osamosvojitvi države in je razvojno funkcijo formalno prevzela šele tik pred izbruhom globalne finančne krize v letu 2008.² S približevanjem Slovenije EU je morala svoje delovanje postopno prilagoditi evropski zakonodaji, kar je botrovalo k sprejemu obeh temeljnih zakonov, ki danes v pretežni meri opredeljujeta njeno delovanje.

V kontekstu vstopanja Slovenije v EU je tako že spomladi leta 2004 stopil v veljavo **Zakon o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov**, ki je uskladi temelje sistema zavarovanja in financiranja mednarodnih gospodarskih poslov Republike Slovenije s pravnim redom EU. Natančneje, ZZFMGP je določil, da SID do konca leta 2004 uskladi svoje dejavnosti v zvezi s tistimi zavarovalnimi posli, ki jih je institucija do tedaj izvajala v svojem imenu in za svoj račun, z evropskimi predpisi na področju delovanja zavarovalnic. Svoje poslovanje, ki ni bilo na zavarovalniškem področju, pa naj bi SID do konca leta 2016 uskladi s predpisi, ki urejajo poslovanje bank.

V skladu z usmeritvami iz ZZFMGP, je SID v naslednjih dveh letih doživel dve pomembni institucionalni spremembi. Prva je bila ustanovitev zavarovalnice SID – Prva kreditna zavarovalnica (SID-PKZ), ki je začela s svojim delovanjem januarja 2005. Na to institucijo, ki je od vsega začetka v 100-odstotni lasti SID in kasneje SID banke, je SID prenesel celoten portfelj svojih tržnih (marketabilnih) zavarovanj. To je pomenilo, da se je SID zavezal k neposrednemu izvajanju zgolj segmenta netržnih (nemarketabilnih) zavarovanj v imenu in za račun države. Druga pomembna institucionalna sprememba pa je bila vzpostavljena z januarjem 2007, ko se je SID po pridobitvi dovoljenja Banke Slovenije preobrazil v specializirano banko z imenom **SID – Slovenska izvozna in razvojna banka, d.d., Ljubljana (SID banka)**. Naslednje leto (2008) je bil sprejet še **Zakon o slovenski izvozni in razvojni banki**, ki je podrobneje opredelil razvojni mandat SID banke in jo hkrati pooblastil za izvajanje poslov po ZZFMGP. Hkrati je opravljanje poslov, ki jih SID banka opravlja po tem zakonu z nekaterimi izjemami podredil zakonu, ki ureja bančništvo in zakonu, ki ureja delovanje gospodarskih družb.

Z vzpostavitvijo nove institucionalne strukture se je zaključilo prvo vsebinsko obdobje delovanja institucije, v katerem je SID deloval kot klasična izvozno-kreditna institucija. Ustanovitev SID banke in občutna razširitev mandata, ki ga prinaša ZSIRB, dejansko pomeni začetek drugega vsebinskega

² Slovenska izvozna družba, d.d., Ljubljana (SID) kot predhodnik današnje SID banke je bila ustanovljena leta 1992 kot finančna institucija zasebnega prava namenjena zavarovanju in financiranju slovenskega izvoza. Institucija je bila formirana kot instrument ekonomske politike novonastale države, katere osnovni namen je bil spodbujanje in pospeševanje izvoza in drugih ekonomskih odnosov države s tujino. Delovanje SID je urejal **Zakon o Družbi za zavarovanje in financiranje izvoza Slovenije**, ki je bil v naslednjih letih dopolnjen z namenom, da omogoči instituciji zagotavljanje celovitejših storitev na svojem osnovnem področju delovanja.

obdobja institucije, ko je le-ta svojo dejavnost razširila v smeri celovite razvojne finančne institucije oziroma nacionalne razvojne banke. SID banka je danes institucija z dvema segmentoma aktivnosti.

2.1.1.1 Aktivnosti v svojem imenu in za svoj račun

Prvi segment predstavlja bančno posredovanje, ki ga SID banka opravlja v svojem imenu in za svoj račun na podlagi ZSIRB. V skladu z mandatom na tem področju svojega delovanja naj bi SID banka kot specializirana razvojna banka pripravljala in izvajala spodbujevalne in razvojne programe in finančne instrumente na področjih, kjer so ugotovljene t.i. tržne vrzeli. Gre za področja, ki jih komercialne finančne institucije bodisi ne podpirajo, ali pa jih sicer podpirajo, vendar pod izrazito neugodnimi pogoji oziroma v premajhnem obsegu. Natančneje, z ZSIRB je bilo SID banki dano pooblastilo za izvajanje javnih spodbujevalnih nalog zlasti finančne narave na področju uvajanja in povečanja večje raznovrstnosti, konkurenčnosti in internacionalizacije slovenskega gospodarstva, industrije in storitev, mednarodne trgovine, gospodarskega in razvojnega sodelovanja, podjetniških, inovacijsko-raziskovalnih in izobraževalnih dejavnosti, okolja, energije in infrastrukture, na regionalnem, socialnem, stanovanjskem in drugih za razvoj pomembnih področjih. V skladu z evropskim pravnim redom mora SID banka svoje instrumente oblikovati tako, da preprečuje izkrivljanje konkurence in konkuriranje drugim finančnim institucijam.

ZSIRB v svojem 11. členu usmerja SID banko na področja, kjer nastajajo oziroma so ugotovljene tržne vrzeli, zlasti področja: (1) mednarodnih gospodarskih poslov in mednarodnega gospodarskega sodelovanja, zlasti z namenom spodbujanja dolgoročnih poslovnih transakcij, (2) gospodarstva, s posebnim poudarkom na malih in srednje velikih podjetjih, podjetništvu in tveganemu kapitalu, (3) raziskav in razvoja ter inovacij, (4) izobraževanja, (5) zaposlovanja, (6) varovanja okolja in energetske učinkovitosti, (7) regionalnega razvoja, (8) stanovanjsko področje, (9) gospodarske in javne infrastrukture, ter (10) izvajanja dela tehnično-operativnih del sodeluje pri financiranju razvojnih projektov, ki se izvajajo v državah v razvoju.

Finančne storitve za lasten račun, ki jih je SID banka opravlja v skladu s pridobljenimi pooblastili po ZSIRB, se v zadnjih letih izvajajo predvsem z dvema skupinama instrumentov, in sicer s kreditnimi linijami in instrumenti finančnega inženiringa. Natančneje se nanašajo predvsem na: (1) dajanje kreditov, financiranje poslov, (2) izvajanje finančnih instrumentov z ustreznim mešanjem virov sredstev različnih tipov, (3) prevzemanje tveganj, (4) trgovanje za svoj račun ali za račun strank z valutnimi in obrestnimi finančnimi instrumenti, s prenosljivimi vrednostnimi papirji, (5) trgovanje za svoj račun z instrumenti denarnega trga, in (6) kreditne bonitetne storitve: zbiranje, analiza in posredovanje informacij o kreditni sposobnosti pravnih oseb (SID banka, 2017a).

Podlago za razvoj instrumentov finančnega inženiringa predstavlja sprememba **Zakona o javnih financah** v letu 2010, ki je omogočila, da se SID banki neposredno dodeljujejo proračunska sredstva za spodbujanje razvojnih projektov oz. za namen izvajanja ukrepov finančnega inženiringa (Vlada RS, 2017). V vsebinskem smislu naj bi SID banka na tem segmentu svojih aktivnosti delovala v smeri krepitve gospodarske rasti in blaginje Slovenije ter njenega trajnostnega razvoja. Konkretno, aktivnosti SID banke so prioritarno usmerjene v naslednja štiri področja: (1) razvoj konkurenčnega gospodarstva, (2) razvoj družbe znanja in inovativnega podjetništva, (3) razvoj okolju prijazne družbe in proizvodnje, ter (4) regionalni in družbeni razvoj (SID banka, 2016b). Ker je tudi krizne makroekonomske razmere, v katerih gospodarstvo deluje pod svojim potencialom, mogoče obravnavati kot svojevrstno tržno

vrzel oziroma neučinkovitost, je tudi proti-ciklično vlogo SID banke mogoče uvrstiti pod ta segment njenih aktivnosti.

2.1.1.2 Aktivnosti v imenu in za račun države

Drugi segment pa zajema tiste aktivnosti, ki jih SID banka opravlja na osnovi pridobljenih javnih pooblastil v imenu in za račun države. Najpomembnejši del teh aktivnosti se nanaša na zavarovalniške aktivnosti pri podpori izvoza, poleg tega pa je bila SID banka tudi agent države pri izvajanju nekaterih protikriznih ukrepov, še naprej pa ostaja agent države pri izvajanju nekaterih okolijskih ukrepov (shema trgovanja z emisijami toplogrednih plinov). SID banka je s strani države pooblaščen institucija za opravljanje vseh poslov po ZZFMGP. SID banka kot pooblaščen institucija zavaruje v imenu in za račun Republike Slovenije t.i. nemarketabilna (netržna) tveganja. Gre za tveganja, ki jih zaradi njihove narave in stopnje tveganja zasebni pozavarovalni sektor ni pripravljen prevzeti ali pa ima za to omejene zmogljivosti. V skladu z zakonodajo Evropske unije se kot nemarketabilni štejejo komercialni in politični riziki nad dvema letoma v državah OECD in vsi riziki v državah, ki niso članice OECD (Računsko sodišče RS, 2015). Na podlagi tega pooblastila SID banka v imenu in za račun Republike Slovenije izvaja naslednje storitve: (1) zavarovanje in pozavarovanje kratkoročnih izvoznih kreditov/terjatev pred nekomercialnimi in drugimi netržnimi tveganji, (2) zavarovanje srednjeročnih izvoznih kreditov pred nekomercialnimi in/ali komercialnimi tveganji, (3) zavarovanje izhodnih investicij pred nekomercialnimi in/ali komercialnimi tveganji, (4) zavarovanje bančnih (storitvenih) garancij, (5) zavarovanje kreditov za pripravo izvoza pred komercialnimi tveganji in (6) ostale posle po pooblastilu (SID banka, 2017a).

V kontekstu protikriznih ukrepov države, ki jih je Republika Slovenija sprejela po izbruhu krize proti koncu leta 2008, je SID banka dobila še nekatera nova pooblastila. Tako je bila neposredno po izbruhu krize SID banka pooblaščen za izvajanje dveh časovno omejenih garancijskih shem, prve na osnovi **Zakona o jamstveni shemi Republike Slovenije** in druge na osnovi **Zakonu o jamstveni shemi Republike Slovenije za fizične osebe**, ki se ne izvajata več.

Od leta 2010 dalje SID banka tudi kontinuirano izvaja pooblastila po **Zakonu o poroštvih RS za financiranje investicij gospodarskih družb** ter po **Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o varstvu okolja**. S prvim od obeh zakonov je SID banka dobila pooblastilo, da omogoča podjetjem lažji dostop do sredstev pri poslovnih bankah za izvedbo investicij v razvojne projekte ter kasneje tudi za pridobitev obratnih sredstev, pooblastilo pri drugem zakonu pa se nanaša na opravljanje vloge uradnega dražitelja na dražbah emisijskih kuponov in pooblastilo za izvajanje programa upravljanja kjotskih enot in emisijskih kuponov v imenu in za račun države (Vlada RS, 2017).

2.1.2 SID banka in pravni red EU

Kot je bilo predstavljeno v podpoglavju 2.2.1., je Slovenija v kontekstu vstopanja v EU spomladi leta 2004 sprejela **Zakon o zavarovanju in financiranju mednarodnih gospodarskih poslov (ZZFMGP)**, ki je uskladil temelje sistema zavarovanja in financiranja mednarodnih gospodarskih poslov Republike Slovenije s pravnim redom EU. Drugi pomemben zakonski akt, ki v pravnem smislu umešča SID banko v okvir EU, pa je **Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o bančništvu iz leta 2010 (ZBAN-2)**, v

katerem je izrecno določeno, da je SID banka pooblaščená specializirana slovenska spodbujevalna izvozna in razvojna banka, ki ne sme sprejemati depozitov od javnosti.

Kljub svoji posebni vlogi in poslovnem modelu, ki se bistveno razlikuje od drugih (komercialnih) bank, se **SID banka v luči okrepljene evropske bančne regulacije in nadzora v okviru bančne unije sooča z vse večjim regulativnim bremenom**. Bančna licenca, ki je SID banki v preteklosti omogočila razvoj v smeri celovite razvojno-izvozne banke postaja zaradi tega vse bolj obremenjujoča, tako z vidika uporabe redkih resursov, kot tudi s tem povezanih stroškov. Poslovni model banke, predvsem model financiranja banke (npr. prepoved sprejemanja depozitov prebivalstva) in prakse nekaterih drugih evropskih razvojnih bank, sicer govorijo v prid temu, da bi bilo lahko regulatorno breme v primeru SID banke tudi nekoliko manjše oz. bi bile regulatorne zahteve v primerjavi z drugimi bankami lahko nižje, saj so tveganja drugačna. Po drugi strani pa je tudi res, da vključenost v redni bančni nadzor in regulacijo predstavlja tudi varovalko, ki spodbuja preudarnost poslovanja in zmanjšuje možnost nenamenske rabe javnih sredstev z vidika obvladovanja tveganj in zagotavljanja dolgoročne finančne vzdržnosti banke.

V letu 2010 je prišlo tudi do preciziranja statusa SID banke za potrebe evropske bančne zakonodaje. Sprejeta je bila namreč Direktiva Komisije 2010/16/EU z dne 9.3.2010 o spremembi Direktive 2006/48/ES Evropskega parlamenta in Sveta, s katero je tudi Evropska komisija v skladu z mnenjem Evropskega odbora za bančništvo potrdila, da je SID banka institucija, ki je vključena v posebne dejavnosti javnega interesa in je zato upravičena do vključitve na seznam institucij, izvzetih iz področja uporabe Direktive 2006/48/ES v skladu z 2. členom te direktive. SID banka namreč izvaja spodbujevalne in razvojne naloge oziroma finančne storitve na področjih, kjer nastajajo oziroma so ugotovljene tržne vrzeli, med drugim z zagotavljanjem finančnih storitev ter izvaja svetovanja in izobraževanja na področjih, kot so mednarodna trgovina in mednarodno sodelovanje, gospodarske spodbude za mala in srednje velika podjetja, raziskave in razvoj, regionalni razvoj ter komercialna in javna infrastruktura.

SID banka mora kot vsaka razvojna banka, ki deluje v EU, na ustrezen način opredeliti tržno vrzel, ki jo naslavlja, in izvajati ukrepe na način, ki je skladen z evropskimi pravili na področju državnih pomoči. Evropska komisija v osnovi ponuja dve možnosti za dovoljene državne pomoči tovrstnim bankam. **Prva možnost** je delovanje po **načelu de minimis** oziroma po **Uredbi o splošnih skupinskih izjemah**. Delovanje skladno s to možnostjo predvideva posojanje po dovoljenem razponu obrestnih mer, ki jih Evropska komisija smatra za dovolj blizu tržnim obrestnim meram. Uporablja se za tiste segmente financiranja, ki po oceni Evropske komisije ne delujejo ustrezno (področja splošno priznanih tržnih vrzeli, ki so v Uredbi o splošnih skupinskih izjemah dokaj široko opredeljena), oziroma za ukrepe manjšega obsega, pri katerih ne obstaja resno tveganje izkrivljanja konkurence na notranjem trgu (de minimis). V teh primerih se smatra posredovanje razvojnih bank kot upravičeno. **Druga možnost** je, da posamezna razvojna banka sama z ustrezno analizo trga **dokaže obstoj tržne vrzeli in priklasi Komisiji finančni instrument, s katerim to vrzel naslavlja, v odobritev za dovoljeno državno pomoč**. Poleg teh dveh obstaja še **tretja možnost** delovanja po **načelu vlagatelja v tržnem gospodarstvu (ang. market economy investor)**, skladno s katerim morajo finančni ukrepi prestati preizkus udeleženca v **tržnem gospodarstvu (ang. market economy operator test)**, kar pa dejansko pomeni financiranje po tržnih pogojih (SID banka, 2017a).

SID banka je pod stalnim drobnogledom Evropske komisije s stališča državnih pomoči, saj državno jamstvo za obveznosti SID banke pomeni prednost pri pridobivanju sredstev, kar lahko vodi v njen preferenčni položaj na trgu in posledično v nelojalno konkurenco bankam. V tem kontekstu je Evropska komisija zahtevala tudi konkretne zaveze Vlade RS, med drugim, da bo RS vsakokrat, kjer bo to potrebno, Evropski komisiji priglasila vse posle in programe državne pomoči, ki bodo izvajani s strani

SID banke, da bo zagotavljala finančno samozadostnost banke ob maksimiranju koristi z vidika ciljev trajnostnega razvoja, ter da bo razvila ustrezne varovalke korporativnega upravljanja (objektivna merila). Ker je bil tak pravni red EU upoštevan že pri ustanovitvi SID banke in vzpostavitvi njenega poslovnega modela, je Evropska komisija s pismom z dne 11. decembra 2009 načeloma potrdila njen okvir delovanja, do končne potrditve načel izvajanja posameznih aktivnosti pa še ni prišlo. Pri tem je iz razgovorov v okviru SID banke mogoče razbrati, da Evropska komisija ne kaže pretiranega navdušenja zlasti nad tistimi aktivnostmi SID banke, kjer ta deluje po načelu vlagatelja v tržnem gospodarstvu brez elementov državnih pomoči, z glavnim argumentom, da to niso nujno zadosti jasno izkazana področja tržnih vrzeli, ki naj bi bila primarni cilj banke. (SID banka, 2017a).

V odnosih med Evropsko komisijo in nacionalnimi razvojnimi finančnimi institucijami, s tem pa tudi SID banko, je v obdobju po izbruhu krize prišlo do pomembnih sprememb. S ciljem spodbujanja gospodarske rasti v državah članicah, pri čemer so ključni element vzdržne gospodarske rasti investicije, je Evropska komisija leta 2014 vzpostavila Naložbeni načrt za Evropo (Junckerjev načrt), pri izvajanju katerega ima ključno vlogo EIB. Osnovna logika načrta je spodbuditi investicije z javnimi sredstvi na nivoju EU, pri čemer naj bi manjši del sofinanciranja zagotovile države članice preko svojih finančnih institucij, večji del pa privatni investitorji in kreditodajalci. V tem kontekstu je Evropska komisija pripravila sporočilo z naslovom **Skupna prizadevanja za rast in delovna mesta: vloga nacionalnih spodbujevalnih bank pri podpori naložbenega načrta za Evropo**. Sporočilo določa smernice za države članice, ki nameravajo ustanoviti novo nacionalno spodbujevalno banko. Poleg tega sporočilo določa številna ključna načela za sodelovanje nacionalnih spodbujevalnih bank s skupino EIB in Komisijo ter med seboj v okviru naložbenega načrta, zlasti prek naložbenih platform. Pojasnjuje tudi, kako je treba upoštevati prispevke nacionalnih spodbujevalnih bank za naložbene platforme, in razlaga postopek v zvezi z državno pomočjo kot sestavnim delom sofinanciranja (Evropska komisija, 2015). V kontekstu Junckerjevega načrta je bil z EIB podpisan tudi sporazum, po katerem je SID banka postala nacionalno vozlišče za svetovanje projektom v okviru Junckerjevega sklada. S tem je SID banka prevzela vlogo vstopne točke in spodbujevalno-svetovalno vlogo za vse slovenske projekte, ki kandidirajo za sredstva Junckerjevega sklada (SID banka, 2017a).

Novembra 2017 je SID banka z Evropskim investicijskim skladom (European Investment Fund – EIF) vzpostavila 100 milijonov EUR vreden program »Slovenski naložbeni program kapitalne rasti«, v katerega bosta oba strateška partnerja vložila po 50 milijonov EUR. Gre za enega izmed prvih programov lastniškega financiranja, ki jih je na podlagi t.i. EIF – NPI Equity Platforme, vzpostavil EIF v sodelovanju z eno od nacionalnih spodbujevalnih institucij (National Promotional Institution – NPI) v EU. Program bo na podlagi 15-letnega mandata, podeljenega s strani SID banke, upravljal in izvajal EIF, ki je največji upravljavec skladov v EU. Njegov osnovni namen je mobilizirati lastniško financiranje v Sloveniji prek investicijskih skladov zasebnega kapitala in v obliki soinvestiranja (SID banka, 2018).

2.2 Umestitev mandata in strategije v ekonomsko podlago razvojno-izvoznih bank

2.2.1 Ekonomska podlaga za ukrepanje države prek razvojnih bank

Razvojne banke so raznolika skupina specializiranih finančnih institucij, katerih temeljna skupna značilnost je, da gre za **javne finančne institucije**, ki nimajo izključno profitnega motiva, ampak zasledujejo **širše družbeno-ekonomske cilje**. Luna-Martinez & Vicente (2012) jih opredelita kot finančne institucije z najmanj 30-odstotnim lastniškim deležem države in izrecnim pravnim mandatom

za doseganje družbeno-ekonomskih ciljev v določeni regiji, gospodarskemu sektorju ali tržnemu segmentu. Njihov ustanovitelj je praviloma država z namenom zagotavljanja finančnih virov in drugih storitev posameznikom, podjetjem ali strateškim sektorjem gospodarstva, ki jih finančni sistem bodisi ni zmožen, bodisi ni pripravljen zagotavljati v zadostni meri. Zaradi tega predstavljajo pomemben instrument implementacije ekonomskih politik države (Wruuck, Schildbach & Hoffmann, 2015).

Sodobno razvojno bančništvo se je razvilo po drugi svetovni vojni, ko so bile na mednarodni ravni ustanovljene prve multilateralne banke,³ v številnih državah pa tudi nacionalne in regionalne razvojne banke.⁴ Njihov osnovni namen je bil zagotoviti dolgoročne vire za financiranje kapitalsko intenzivnih in infrastrukturnih projektov v času povojne obnove in finančnega pomanjkanja. Koncept povojnih razvojnih bank je temeljil **na predhodnih izkušnjah industrializacije držav** kot so Francija, Nemčija, Italija ali Japonska **z industrijskimi oziroma kreditnimi bankami iz 19. stoletja**, ki so aktivno pristopale k državnim prizadevanjem za industrializacijo (izgradnja železnic, elektrifikacija) in s tem izvajale nekatere osnovne naloge današnjih razvojnih bank (Chandrasekhar, 2016).⁵

Razvojno bančništvo je po drugi svetovni vojni doživljalo **tri faze**. Prvo, povojno fazo, ki je trajala do konca 70-tih let prejšnjega stoletja, je mogoče razumeti kot **obdobje naklonjenosti konceptu razvojnih bank** zaradi multiplikativnega učinka investicij, ki so jih spodbujale, na gospodarsko rast (Bruck, 1998). Novoustanovljene državne razvojne banke so se sprva osredotočale na proces povojne obnove in industrializacije, vključno s kanaliziranjem ameriške razvojne pomoči (Marshallovega načrta), kasneje pa so se začele diverzificirati v smeri podpore izvozu, manjšim podjetjem in širšemu družbenemu razvoju. Ta faza se je končala z dolžniško krizo 80-tih let prejšnjega stoletja in finančnimi težavami številnih razvojnih bank (Mazzucato & Penna, 2016).

V drugi fazi je sledil preobrat v smeri **liberalizacije in deregulacije finančnih sistemov**, poudarjanja pomena privatnih trgov in zmanjševanja vloge države (Yeyati, Micco & Panizza, 2004). Ta faza je dosegla vrhunec z uveljavljanjem t.i. Washingtonskega konsenza v 90-tih letih prejšnjega stoletja, ko je celo prva med razvojnimi bankami (Svetovna banka) izražala skepso do koncepta razvojnega bančništva na nacionalni ravni. Zaradi spremenjene ideologije, slabega upravljanja in poslovnih izgub so se razvojne banke v tem obdobju znašle v eksistenčni krizi. Številne izmed njih so bile preoblikovane ali celo zaprte, hkrati pa so iskale nov smisel obstoja.

Globalna finančna kriza leta 2008/09, ki je pokazala, da nepravilnosti privatnih finančnih trgov in institucij ni mogoče odpraviti brez intervencije države, je odprla pot tretji fazi in bolj **uravnoteženemu pogledu na pomen razvojnih bank**. V tem obdobju so ponovno našle svoje mesto v naslavljanju številnih tržnih vrzeli, ki jih banke in finančni trgi ne rešujejo ustrezno. V zadnjem času se ponovno vse bolj poudarja tudi njihova razvojna (transformacijska) vloga v gospodarstvu v luči podnebnih in okoljskih izzivov ter tehnoloških sprememb (Mazzucato & Penna, 2016).

Tržne nepravilnosti (ang. market failure) in **tržne vrzeli** (ang. market gap), ki predstavljajo sodobno podlago razvojnega bančništva, nastajajo zlasti zaradi **asimetrije informacij med finančnimi**

³ Svetovna banka leta 1945, Evropska investicijska banka leta 1958, Medameriška razvojna banka leta 1959.

⁴ Kanadska industrijska razvojna banka leta 1944, nemška Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) leta 1948, izvozna banka Japonske leta 1950, japonska razvojna banka leta 1951, brazilska Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social (BNDES) leta 1953.

⁵ Iz tega obdobja velja omeniti npr. francosko Crédit Mobilier, privatno banko z vladnimi povezavami, ki je v veliki meri financirala izgradnjo francoske in evropske železniške infrastrukture, in nemški sistem univerzalnih bank (Kreditbanken), ki je v navezi z nemško centralno banko financiral industrializacijo Nemčije. Tudi ZDA so v tem času aktivno pristopale k izgradnji infrastrukture in industrializaciji prek trgovskih in industrijskih bank, ki so bile pogosto ustanovljene s strani ameriških zveznih držav (DESA, 2005).

posredniki in posojilojemalci, ki vodi v omejevanje kreditiranja (Greenwald & Stiglitz, 1986; Stiglitz, 2000), in **pozitivnih eksternalij družbeno koristnih projektov**, zaradi katerih ti niso dovolj finančno privlačni za tržno financiranje.⁶ Poseben primer pozitivnih eksternalij predstavljajo **mrežne eksternalije**, pri katerih financiranje posameznega projekta ni finančno donosno, sočasno financiranje mreže povezanih gospodarskih aktivnosti pa prinaša pozitivne neto privatne in družbene koristi. Primera, ki se v zvezi s tem pogosto uporabljata sta potreba po koordiniranemu financiranju začetnih faz industrializacije in potreba po koordiniranemu proticikličnemu financiranju v času krize.

Na podlagi zgodovinskega pregleda in ekonomske logike tržnih vrzeli je mogoče izluščiti tri vloge razvojnih bank. Prva je **zagotavljanje dolgoročnih finančnih virov** za kapitalsko intenzivne in infrastrukturne projekte (Bruck, 1998; Rodríguez et al., 2013). To je vloga, ki so jo razvojne banke tradicionalno izvajale in zaradi katere so bile tudi ustanovljene. V zadnjem času se vloga dolgoročnega, »potrpežljivega« kapitala, ki ga lahko zagotavljajo razvojne banke, ponovno izpostavlja. Najvidnejše nacionalne razvojne banke držav članic EU (francoska CDC, italijanska CDP, nemška KfW) so tako npr. v letu 2009 ustanovile »klub dolgoročnih investitorjev«, v katerega so pritegnile tudi Evropsko investicijsko banko in nekatere druge pomembne razvojne banke iz drugih delov sveta. Leta 2013 je bilo ustanovljeno tudi »Evropsko združenje dolgoročnih investitorjev« (ang. European Long Term Investors, ELTI), katerega članica je tudi SID banka. Poleg tega je SID banka tudi članica Evropskega združenja razvojnih bank (ang. European Association of Public Banks, EAPB) in Mreže evropskih finančnih institucij za MSP (ang. Network of European Financial Institutions for SMEs, NEFI).

Druga vloga je **odpravljanje tržnih nepravilnosti z naslavljanjem tržnih vrzeli**. Logika tržnih vrzeli, na kateri razvojne banke pretežno utemeljujejo svoje delovanje danes, je skladna z bolj uravnoteženim pogledom na njihovo delovanje v ekonomiji (Wruuck, Schilbach & Hoffmann, 2015). Tržne vrzeli so lahko strukturne narave ali pa so časovno pogojene (ciklične).

- **Strukturne vrzeli** nastajajo v posameznih vrstah gospodarskih dejavnosti ali pa segmentih ekonomskih subjektov, ki delujejo v pogojih višje asimetrije informacij oziroma pozitivnih eksternalij, zaradi česar privatni sektor ni zmožen ali pripravljen zagotavljati zadostnega financiranja. Primera tovrstnih vrzeli sta segmenta majhnih in srednje velikih podjetij, oziroma mladih, inovativnih in visokotehnoloških podjetij, pa tudi širše področje raziskav, razvoja in inovacij ter uvajanja novih tehnologij s pozitivnimi eksternalijami (npr. tehnologije povezane z ukrepanjem proti podnebnim spremembam ali varovanjem okolja). Po drugi strani je lahko pomembna strukturna vrzel tudi slabše razvit finančni sistem, zato lahko ukrepi razvojnih bank ciljajo tudi na razvoj dobro delujočega finančnega sistema. Del strukturnih vrzeli je tudi nefinančne narave. Tako lahko razvojne banke s podporo programom poslovnega ali projektne svetovanja in usposabljanja pripravijo ekonomske subjekte ali projekte, za katere je značilna višja asimetrija informacij, do stopnje, ko postanejo ti primerni za tržno financiranje (Rodríguez et al., 2013).
- **Ciklične vrzeli** nastajajo zaradi procikličnosti bančnega sistema. Ta je po eni strani posledica dinamične narave tveganj, po drugi strani pa regulacijskih značilnosti in koordinacijskih problemov bančnega sistema. V recesiji asimetrija informacij med bančnim sistemom in podjetji naraste, s čimer naraste tudi tveganost bančnega posojanja. Posledici sta naraščajoči

⁶ Vzrokov tržnih nepravilnosti v delovanju finančnega sistema je sicer več. Poglavitni med njimi so negativne eksternalije zaradi sistemskega tveganja, moralni hazard pri posojanju, asimetrija informacij med banko in varčevalci, omejevanje informacij in nepopolna konkurenca. Te nepravilnosti država rešuje s pomočjo regulacije in nadzora. Le omejen del tržnih nepravilnosti, ki jih ni mogoče učinkovito reševati z regulacijo, je smiselno nasloviti z neposredno vključitvijo države v finančni sistem (Yeyati, Micco & Panizza, 2004).

stroški posojil in omejevanje kreditiranja. Procikličnost bančnega sistema spodbujajo tudi nekatere značilnosti regulacije. Vrednotenje naložb po tržni vrednosti bančni sistem v času ekspanzije spodbuja k posojanju zaradi višje vrednosti zavarovanj in lastniškega kapitala podjetij, medtem ko nižje vrednosti teh kategorij v času recesije zavirajo bančno kreditno aktivnost. Koordinacijski problemi dodatno otežujejo prehod bančnega sistema iz krčenja v ekspanzijo, saj banke ne uspejo ponotranjiti družbene koristnosti koordiniranega posojanja v negativni fazi poslovnega cikla, ki bi pripomoglo k izhodu iz recesije.

Tretja vloga je **odpiranje novih tržnih poti razvoja gospodarstva**, kar je skladno z novejšo, transformativno utemeljitvijo razvojnega bančništva (Mazzucato & Penna, 2016). Na razvojne banke se danes ne gleda zgolj kot na finančne institucije, ki dopolnjujejo trg na področjih tržnih vrzeli, ampak tudi kot na institucije, ki predstavljajo pomemben instrument uveljavljanja industrijske politike države. V tem pogledu pogosto utirajo pot privatnemu finančnemu sektorju na področjih razvoja, ki jih država smatra za strateške, a jih zaradi tveganosti, pomanjkanja informacij ali nepreizkušenosti privatni sektor še ni pripravljen financirati. Na ta način pomagajo ustvarjati nove tržne priložnosti ali celo nove trge na področjih, ki jih prej ni bilo. Tovrstno delovanje razvojnih bank pomeni torej bistven premik od njihove pasivne k aktivni vlogi in ne vpliva zgolj na hitrost razvoja gospodarstva znotraj obstoječe tehnološko-ekonomske paradigme ampak lahko pripomore tudi k spreminjanju smeri razvoja proti novi paradigmi.⁷ Najpogostejše navajana primera transformativnega ravnanja razvojnih bank oziroma njihovih predhodnic sta velikopotezna izgradnja infrastrukturnih omrežij (železnice, elektrika, komunalna infrastruktura) v 19. stoletju (Chandrasekhar, 2016) ter spodbujanje prehoda v nizkoogljično gospodarstvo prek financiranja obnovljivih virov energije in zelenih tehnologij v sodobnem času (Mazzucato & Penna, 2015). Čeprav ne vključuje neposredno razvojnih bank, pa velja kot primer državno spodbujenih transformativnih učinkov omeniti tudi nezanemarljivo vlogo nekaterih državnih agencij in programov financiranja v ZDA⁸ pri razvoju ključnih tehnologij, ki so omogočile digitalno-informacijsko revolucijo in postavile podlago za današnjo prevlado ameriških podjetij na tem področju (Keller & Block, 2012; Mazzucato, 2015).

2.2.2 Ekonomska podlaga za ukrepanje države prek izvozno-kreditnih agencij

Izvozno-kreditne agencije (IKA) so državne institucije, lahko pa tudi zasebna podjetja, ki v imenu in za račun države zagotavljajo **uradno podprte izvozne kredite** nacionalnim izvoznikom pri soočanju s konkurenco na tujih trgih (OECD, 2018a). Njihov osnovni namen je **spodbujanje izvoza in izhodnih investicij**, pri čemer svojo podporo v osnovi v zagotavljajo v dveh oblikah. Prvo obliko predstavlja **financiranje izvoznih transakcij** oziroma »uradna finančna podpora« (ang. »official financing

⁷ Perez (2003) navaja, da je glavna težava pri obsežnih tehnoloških preskokih, ki označujejo spremembo paradigme (npr. izum parnega stroja, odkritje elektrike ali razvoj digitalnih tehnologij) v tem, da ostaja družbeno-ekonomski sistem ob odkritju nove tehnologije ujet v paradigmi predhodne (stare) tehnologije. Zaradi tega trgi sami po sebi družbe niso sposobni usmeriti v novo paradigmo brez spremembe institucij družbe v smeri, ki je naklonjena prehodu k novi paradigmi. Vloga javnih politik se lahko v tem pogledu izkaže kot ključna.

⁸ Agencije in programi, ki se jih v tem pogledu najpogostejše omenja so DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency), NASA (National Aeronautics and Space Administration), SBIR (Small Business Innovation Research) ter NSF (National Science Foundation). Uspeh »Silicijske doline« se pogosto pripisuje inovacijskemu ekosistemu, ki je po eni strani spodbujal komercializacijo raziskav z ustanavljanjem in mreženjem oddeljenih (spin-off) podjetij, po drugi strani pa jim je prek kombinacije tveganega zasebnega kapitala, državnih podprtih programov financiranja inovacij in javnih naročil omogočal razvoj in rast. Sčasoma so nekatera izmed teh podjetij prerasla začetne okvire in postala globalno uspešna multinacionalna podjetja Mazzucato (2015).

support«), praviloma na strani izvoznika, lahko pa tudi na strani tujega kupca, lahko neposredno ali posredno, prek refinanciranja bančnih izvoznih kreditov in subvencioniranih obrestnih mer. Drugo obliko predstavljajo **izvozno-kreditna zavarovanja in jamstva (garancije)** oziroma »podpora s čistim kritjem« (ang. »pure cover support«), kot sta zavarovanje terjatev izvoznika do tujega kupca ali jamstva (garancije) za izvozne kredite bank. Večina izvozno-kreditnih agencij zavaruje tako **politična (nekomercialna)** kot tudi **komercialna tveganja** izvoza (Dinh & Hilmarsson, 2014). Zlasti na področju **kratkoročnih izvoznih finančnih instrumentov** njihovo delovanje meji na **konkurenco privatnih institucij**, medtem ko imajo na srednjeročnem in dolgoročnem segmentu prevladujočo vlogo (Chauffour, Saborowski & Soylemezoglu, 2010).

Evans in Oye (2001) opredelita tri temeljne podlage za vlogo države v izvoznemu financiranju. Prvič, izvozno-kreditne agencije prek podpore izvoznim poslom naslavljajo **nepravilnosti in vrzeli finančnih trgov**, kot so odsotnost določenih tržnih segmentov izvozno-kreditnih zavarovanj in financiranja zaradi nepripravljenosti ali nezmožnosti privatnih finančnih institucij za prevzemanje višjih stopenj tveganja v pogojih asimetričnih informacij (primeri dolgoročnih poslov, nepoznanih tujih kupcev in tveganih izvoznih destinacij s slabo razvitim finančnim sistemom). Na ta način omogočijo realizacijo dodatnih izvoznih poslov, ki se sicer ne bi zgodili. Drugič, prek določanja pogojev izvoznega kreditiranja lahko naslavljajo **nefinančne eksternalije**, kot so pozitivni učinki prelivanja na domačem trgu (primer bi bila osredotočenost na izvozno-kreditno podporo strateškim sektorjem, kot je visoko tehnološki sektor), okoljske in podnebne eksternalije (primer bi bilo spodbujanje »okolju/podnebju prijaznega« in zaviranje »okolju/podnebju škodljivega« izvoza) ali zunanjepolitične eksternalije (primer bi bil zavračanje izvozno-kreditne podpore v državah, ki predstavljajo varnostno ali zunanje-politično tveganje oziroma spodbujanje podpore v državah, ki spadajo v interesno zunanje-politično območje države). Tretja podlaga je **izravnava domnevno nepravične podpore**, ki jo tujim izvoznikom zagotavljajo njihove matične države prek svojih izvozno-kreditnih agencij. Na ta način izvozno-kreditne agencije domačim izvoznikom omogočajo enakovredne tržne pogoje pri soočanju s konkurenco na tujih trgih.

Glede omenjenih podlag za intervencijo med ekonomisti ne obstaja popolno strinjanje, zato na izvozno-kreditne agencije letijo tudi številne **kritike** v smeri, da služijo primarno kot instrument države za **subvencioniranje izvoza**, s čimer povzročajo **distorzije na trgu** in **zavirajo razvoj privatnih instrumentov izvozno-kreditnih zavarovanj in financiranja**. Ta problem je zlasti relevanten v tistih segmentih njihovega delovanja, kjer privatni sektor dejansko izkazuje interes. Z namenom preprečevanja tovrstnih negativnih učinkov so njihovo delovanje in prakse v znatni meri **regulirane** na mednarodni ravni prek združenj kot je **Bernska unija** in **dogovora v okviru OECD** (Stephens, 1999).

2.2.3 Tržne vrzeli v obdobju 2011-2016

SID banka deluje primarno na področju **tržnih vrzeli**, zato je za oceno njenega delovanja v preteklem obdobju pomembno razumeti, na katerih segmentih financiranja so te vrzeli najbolj izrazite. Pri ocenah tržnih vrzeli se SID banka osredotoča na izračun **vrzeli financiranja**, pri čemer se poslužuje lastne analize na podlagi **Ankete o dostopnosti finančnih virov za podjetja (Survey on the Access to Finance of Enterprises – SAFE)**, ki se osredotoča na stran povpraševanja in jo je SID banka v zadnjih letih nadgradila v sodelovanju z Banko Slovenije, ter na podlagi **Ankete o bančnem posojanju (Bank Lending Survey – BLS)**, ki se osredotoča na ponudbeno stran financiranja. Poleg lastnih analiz so SID banki na razpolago tudi zunanje analize in ocene finančnih vrzeli s strani Mednarodne finančne korporacije (IFC), ter revizijskih hiš PwC in Deloitte (SID banka, 2018a; Deloitte, 2017). Nekatere izmed

teh ocen so bile delane specifično za namene SID banke. Osnovna logika izračunov finančnih vrzeli temelji na oceni presežnega povpraševanja po financiranju. Čeprav se ocene zaradi razlik v metodologiji in obdobjih izračuna med seboj razlikujejo, pa je mogoče za vse analize trditi, da ugotavljajo obstoj znatnih finančnih vrzeli **na letni ravni v okvirnem razponu med 10 in 30 odstotkov slovenskega BDP (med 3,6 in 12,9 mrd EUR), zlasti na segmentu financiranja majhnih in srednje velikih podjetij (MSP)**, ki predstavlja glede na študijo Deloitte približno dve tretjini vseh ocenjenih vrzeli.⁹ Red velikosti ocen tako **presega obseg bilančne vsote SID banke** (od 0 do 3,6-krat ob upoštevanju povprečnega stanja bilančne vsote v obdobju 2011-16), **še bolj izrazito pa presega letni obseg njene kreditne aktivnosti** (od 7,9 do 28,3-krat ob upoštevanju povprečnega letnega obsega novega kreditiranja v obdobju 2011-16). To ob predpostavki korektnosti izračunov kaže, da je **potencialni prostor za delovanje SID banke velik. V praksi se SID banka ne osredotoča na zapiranje celotne vrzeli, saj mora sočasno skrbeti za ohranjanje lastne finančne vzdržnosti. Pri tem njena naloga ni maksimiranje finančne vzdržnosti ampak maksimiranje razvojnega družbenega učinka ob ohranjanju finančne vzdržnosti.**

Zaradi dinamične narave vrzeli je za SID banko pomembno, da sama čim bolj osvoji metodologijo izračuna tržnih vrzeli, saj ji to omogoča prilagajanje tako gospodarskim (cikličnim) razmeram kot tudi strukturnim izzivom. Prav tako je kredibilna metodologija izračuna tržnih vrzeli dobra podlaga za argumentacijo ukrepov SID banke v kontekstu evropskih pravil o državnih pomočeh. Pri tem velja izpostaviti, da obstoječa metodologija izračunov finančnih vrzeli izhaja iz tekoče strukture finančnih potreb slovenskih podjetij, ki morda ni vedno optimalna z vidika doseganja dolgoročnih razvojnih ciljev SID banke. Razvojne cilje Slovenije, za katere bi si morala SID banka prizadevati, bo mogoče doseči le ob ustreznem dvigu produktivnosti in dodane vrednosti slovenskega gospodarstva, kar pa ne bo izvedljivo brez usmeritve v bolj visokotehnološko proizvodnjo in storitve, v raziskave, razvoj in inovacije. To z drugimi besedami pomeni, da **SID banka pri naslavljanju tržnih vrzeli ne more zgolj slediti finančnim vrzelim, ki izhajajo iz tekočih potreb slovenskega gospodarstva, ampak mora aktivno spodbujati povpraševanje zlasti po tistih finančnih instrumentih in na tistih segmentih poslovanja, ki lahko pomembno prispevajo k doseganju njenih razvojnih ciljev.**

2.2.3.1 Strukturne vrzeli¹⁰

Najpomembnejša ugotovljena strukturna vrzel je na področju **majhnih in srednje velikih podjetij (MSP)**. V Sloveniji, podobno pa tudi v EU, predstavljajo MSP preko 99-odstotkov vseh podjetij, 72-odstotkov vseh zaposlitev (67-odstotkov v EU) in prispevajo 62-odstotkov bruto dodane vrednosti (57-odstotkov v EU). Ena izmed glavnih težav segmenta MSP je dostopnost financiranja. Slovenski MSP so praviloma manj uspešni pri pridobivanju vseh vrst zunanjega financiranja, imajo manj razpršene vire financiranja v primerjavi z velikimi podjetji in pogosteje kot velika podjetja ocenjujejo dostopnost

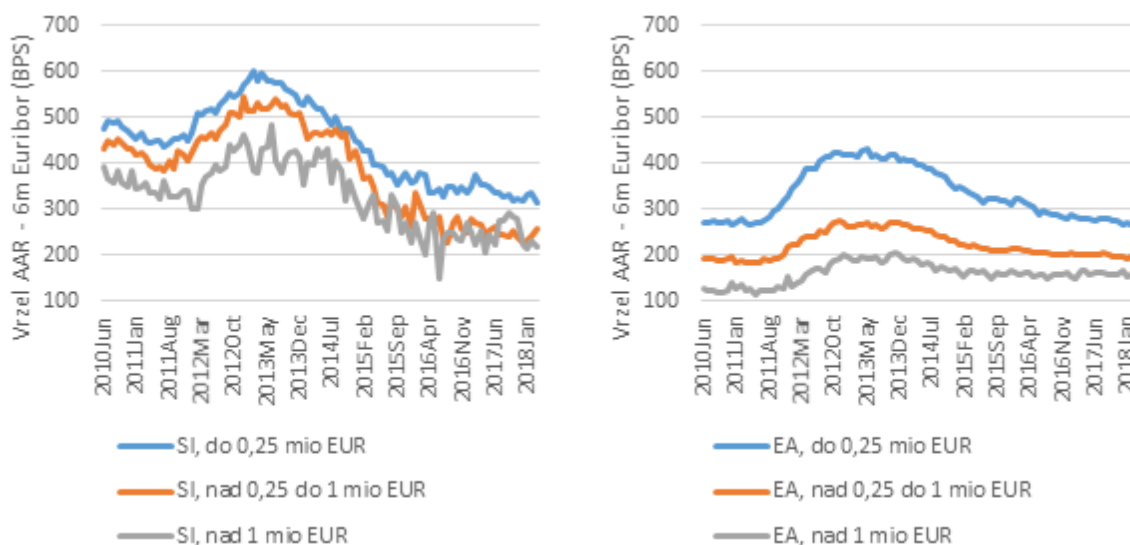
⁹ Študija Deloitte sicer naračuna znatno večji obseg vrzeli (MSP in ostale vrzeli) v višini 21,8 – 22,5 mrd EUR, ki pa se na naša na 6-letno obdobje 2017-2022, kar preračunano na letno raven nanese 3,6 – 3,9 mrd EUR, od česar odpade 2/3 na MSP. Študija PwC izračuna vrzel samo za segment MSP v višini 3,6 mrd EUR za leto 2014, kar ob upoštevanju okvirno 2/3 deleža MSP vrzeli pomeni celotno vrzel v višini 5,4 mrd EUR. SID banka na podlagi lastnih izračunov ocenjuje velikost vrzeli na ravni celotnega gospodarstva v višini 12,9 mrd EUR za leto 2015, 5,3 mrd EUR za leto 2016 in 4,3 mrd EUR za leto 2017.

¹⁰ Podatki in ugotovitve v tem poglavju se poleg navedenih virov naslanjajo na rezultate Ankete o dostopnosti finančnih virov za podjetja v letu 2017 in Evropske inovacijske kazalnike v letu 2017.

financiranja kot omejujoč dejavnik poslovanja. V primerjavi s povprečjem EU se v večji meri poslužujejo bančnega financiranja, pri pridobivanju zunanjih virov pa so tudi manj uspešni.

Poleg količinskih omejitev (racioniranje kreditiranja) se MSP v Sloveniji soočajo tudi z manj ugodnimi cenovnimi pogoji financiranja. Iz Slike 2.1, ki prikazuje obrestne mere nefinančnim podjetjem za različno velika posojila, merjene s pribitki na 6-mesečni Euribor, je jasno razvidna premija za tveganje »majhnih« in »srednje velikih« posojil v primerjavi z »velikimi« posojili tako v Sloveniji kot v EU, pri čemer velikost posojil služi kot približek za velikostni razred podjetij.

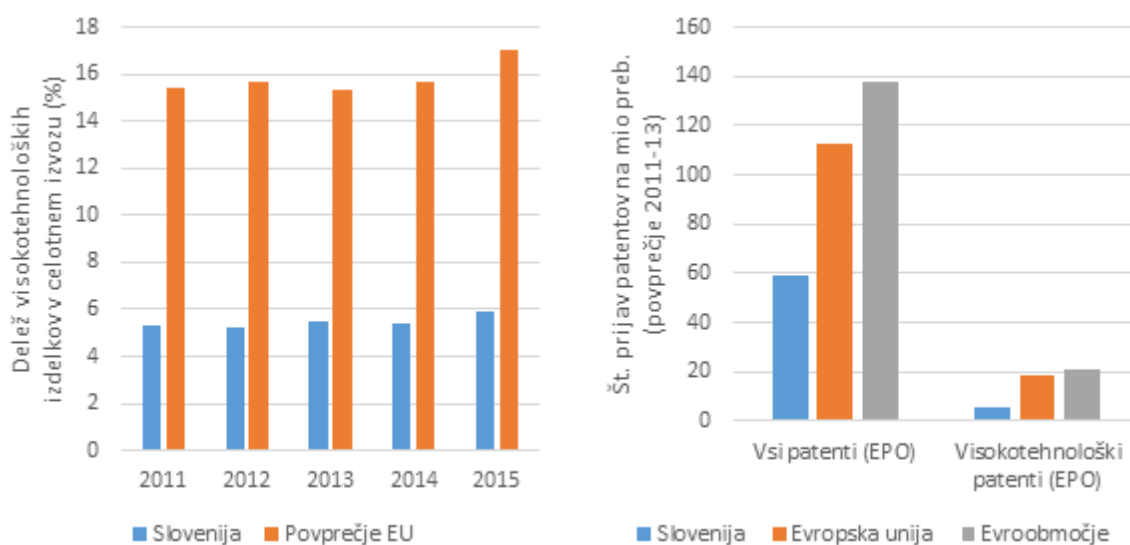
Slika 2.1: Bančne obrestne mere (pribitki) nefinančnim podjetjem za različne velikosti posojil



Vir: ECB (Statistical Data Warehouse) in lastni izračuni

Ob splošno priznanih finančnih vrzeli MSP so v slovenskem gospodarstvu zlasti pomembne **razvojne strukturne vrzeli**, ki jih ilustrira Slika 2.2 s prikazom **tehnološkega zaostanka** slovenskega gospodarstva v primerjavi s povprečjem EU.

Slika 2.2: Tehnološki zaostanek slovenskega gospodarstva

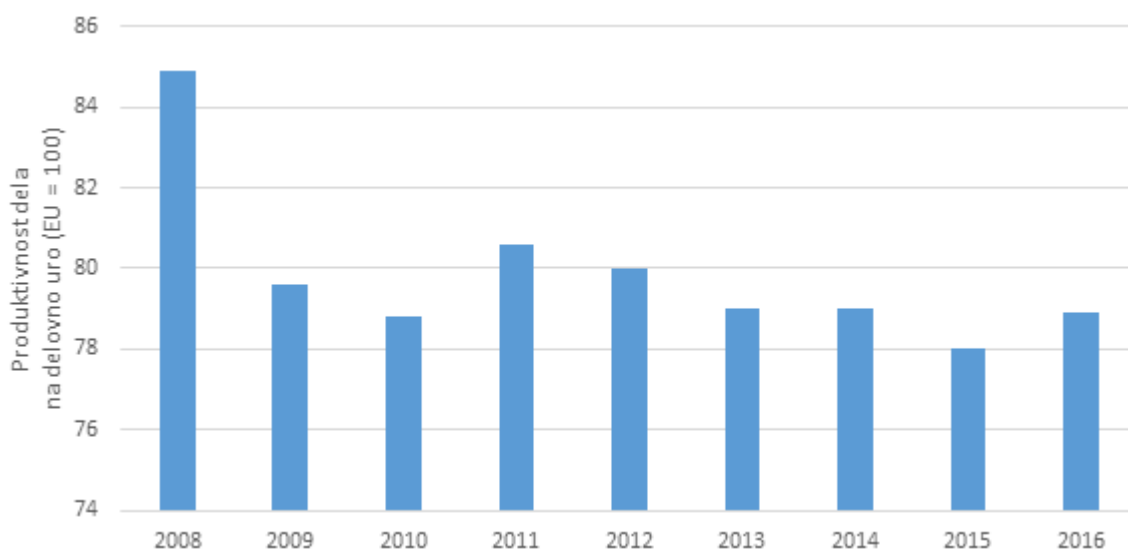


Vir: Eurostat in lastni izračuni

Iz Slike 2.2 je razvidno, da Slovenija kljub nadpovprečni izvozni usmerjenosti gospodarstva (82-odstotni delež izvoza v BDP v letu 2017 v primerjavi s povprečnim 68-odstotnim deležem vseh držav članic EU) občutno zaostaja za povprečjem EU pri deležu izvoza visokotehnoloških izdelkov v celotnem izvozu (levi graf). Slovenija prav tako močno zaostaja za povprečjem EU in Evroobmočja po številu prijavljenih patentov na prebivalca (desni graf), pri čemer je ta zaostanek še zlasti izrazit pri visokotehnoloških patentih, kjer po številu prijav na prebivalca dosegamo le 28-odstotkov povprečja EU (pri vseh patentih 53-odstotkov).

Ob takšnih podatkih seveda ne preseneča, da produktivnost dela v Sloveniji ne dosega povprečja EU, zaostanek pa se je od izbruha finančne krize v letu 2008 zaradi učinkov gospodarske krize še nekoliko povečal (Slika 2.3).

Slika 2.3: Produktivnost dela v Sloveniji glede na povprečje EU



Vir: Eurostat in lastni izračuni

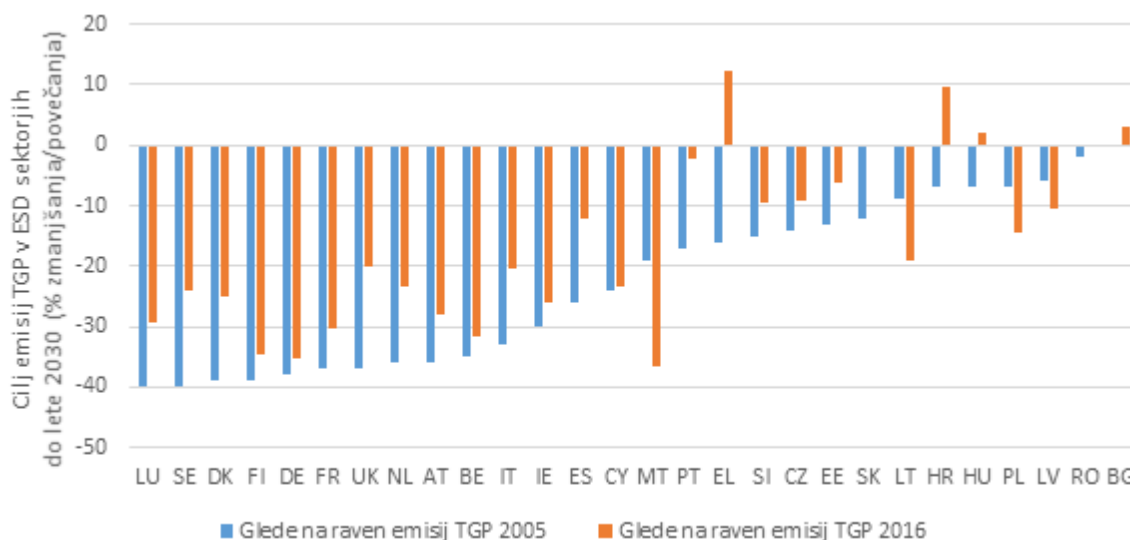
Pomembna razvojna strukturna vrzel nastaja tudi na področju **ukrepanja proti podnebnim spremembam**, kjer si je EU zastavila ambiciozne cilje v kontekstu Pariškega podnebnega dogovora. Skladno s sprejetim dogovorom se je EU zavezala, da naj bi do leta 2030 znižala raven izpustov toplogrednih plinov (TGP) glede na leto 1990 vsaj za 40-odstotkov (cilj do leta 2020 znaša 20-odstotkov). Dodaten napor, ki je potreben za doseganje tega cilja, bo v osnovi izhajal iz dveh kanalov ukrepanja.

Prvi kanal predstavlja **reforma EU sistema za trgovanje s pravicami do emisij TGP** (EU Emissions Trading System – EU ETS), ki v obdobju 2021-30 predvideva hitrejše zniževanje zgornje meje dovoljenih emisij TGP na ravni EU (za 2,2-odstotke letno v primerjavi z 1,74-odstotki letno v obdobju 2013-20). EU ETS pokriva zlasti sektor energetike in energetske intenzivne industrije, od transporta pa letalski sektor oziroma skoraj 45-odstotkov vseh emisij v EU. Ti sektorji se bodo v prenovljenem sistemu znašli pod večjim pritiskom strukturnih prilagoditev.

Drugi kanal ukrepanja predstavljajo **sektorji, ki niso pokriti z EU ETS, ampak so zajeti v Odločbi o porazdelitvi prizadevanj** (Effort Sharing Decision – ESD), med drugim gradbeništvo (stavbe), transport, industrija izven EU ETS, ravnanje z odpadki in kmetijstvo (blizu 60-odstotkov vseh emisij). Evropska komisija predlaga zavezujoče cilje znižanj emisij TGP v ESD sektorjih na ravni držav članic med 0 in 40-odstotki glede na izhodišče v letu 2005. Nacionalni cilji znižanja emisij so prikazani v Sliki 2.4.

Za Slovenijo bo glede na trenutno raven (podatek iz leta 2016) potreben dodaten napor znižanja emisij TGP v ESD sektorjih v višini skoraj 10 odstotkov do leta 2030. Pri tem velja izpostaviti, da je relativno dobro trenutno izpolnjevanje zavez Slovenije glede emisij (cilji do leta 2020) vsaj delno tudi posledica gospodarskih okoliščin v zadnjem desetletju, saj je gospodarska in finančna kriza »blagodejno« vplivala na trend izpustov TGP. Doseganje 10-odstotnega znižanja v ESD sektorjih ob sočasnem povečanem pritisku v EU ETS sektorjih bo zato ob povprečno 2,5-odstotni letni gospodarski rasti, ki nam jo napoveduje Evropska komisija do leta 2030, pomemben strukturni izziv slovenskega gospodarstva.

Slika 2.4: Ciljno zmanjšanje emisij TGP do leta 2030 v sektorjih iz odločbe o porazdelitvi prizadevanj



Vir: Predlog uredbe o porazdelitvi prizadevanj COM/2016/482, podatki Eurostat in lastni izračuni

Tudi zunanja analiza tržnih vrzeli PwC je v Sloveniji potrdila obstoj razvojnih strukturnih vrzeli na področju **raziskav, razvoja in inovacij, učinkovite rabe energije in urbanega in teritorialnega razvoja**.

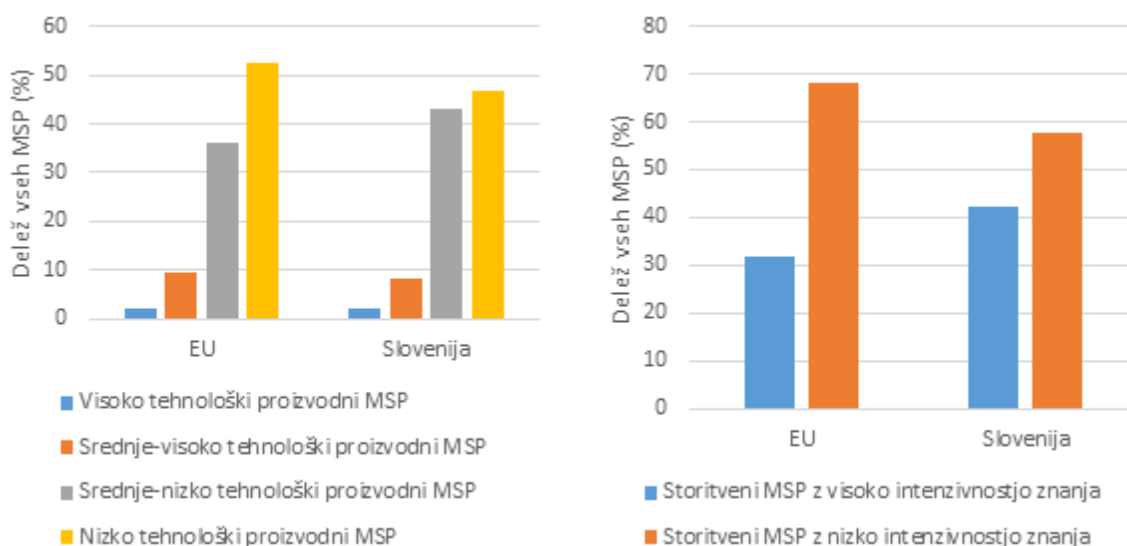
Pomemben del odgovora na razvojne strukturne vrzeli SID banka naslavlja skozi segment MSP. Kljub njihovi nesporno pomembni vlogi v gospodarstvu je **le manjši del MSP izvozno usmerjen in inovativen**. Slovenski MSP so v primerjavi s povprečjem EU sicer nadpovprečno izvozno usmerjeni, a jih kljub temu izvaža le dobra tretjina, v EU približno četrtna (European Commission, 2010). Le 29-odstotkov slovenskih MSP je uvedlo produktne in procesne in 33-odstotkov trženjske oziroma organizacijske inovacije, pri inovacijski aktivnosti pa nekoliko zaostajajo za povprečjem EU. Zgolj manjši del populacije MSP (približno tretjina) se ukvarja s tehnološko napredno proizvodnjo oziroma storitvami, temelječimi na znanju, manj kot 10-odstotkov pa je hitro rastočih (Muller in ostali, 2017).

Mednarodne raziskave kažejo, da so prav izvozno usmerjena, inovativna MSP bolj produktivna in rastejo hitreje, glavni dejavniki njihovega uspeha pa temeljijo po eni strani na njihovi notranji usposobljenosti, predvsem na znanju in spretnostih, vlaganjih v raziskave, razvoj in v fizične investicije, po drugi strani pa na zunanjem okolju inovacijskega ekosistema in absorpcijske sposobnosti MSP za črpanje iz tega okolja. Dobro delujoč ekosistem MSP vključuje dostopnost financiranja (dolžniških in lastniških virov, vključno z začetniškim oziroma start-up kapitalom) in svetovalnih storitev, javno podporo ter omogoča povezave in mreženje med MSP (Love & Roper, 2015).

Med inovativnimi podjetji je še zlasti pomembna skupina mladih inovativnih podjetij z visoko stopnjo raziskovalno-razvojne intenzivnosti, ki v sebi nosi potencial za radikalne tehnološke inovacije in ustvarjanje novih trgov. Institucionalno okolje, ki podpira in omogoča uspeh tovrstnih podjetij, lahko

pomembno vpliva na inovacijsko in razvojno uspešnost celotnega gospodarstva (Schneider & Veugelers, 2010).

Slika 2.5: Delež visokotehnoloških proizvodnih in storitvenih MSP



Vir: Muller in ostali (2017) in lastni izračuni

Za SID banko je zato pomembno ne le, da je na segmentu MSP prisotna in naslavlja splošno priznane težave MSP pri dostopnosti do financiranja, ampak tudi, da je pri svojem delovanju na MSP segmentu selektivna in aktivnosti usmerja zlasti v obetavna in inovativna podjetja.

2.2.3.2 Ciklične vrzeli

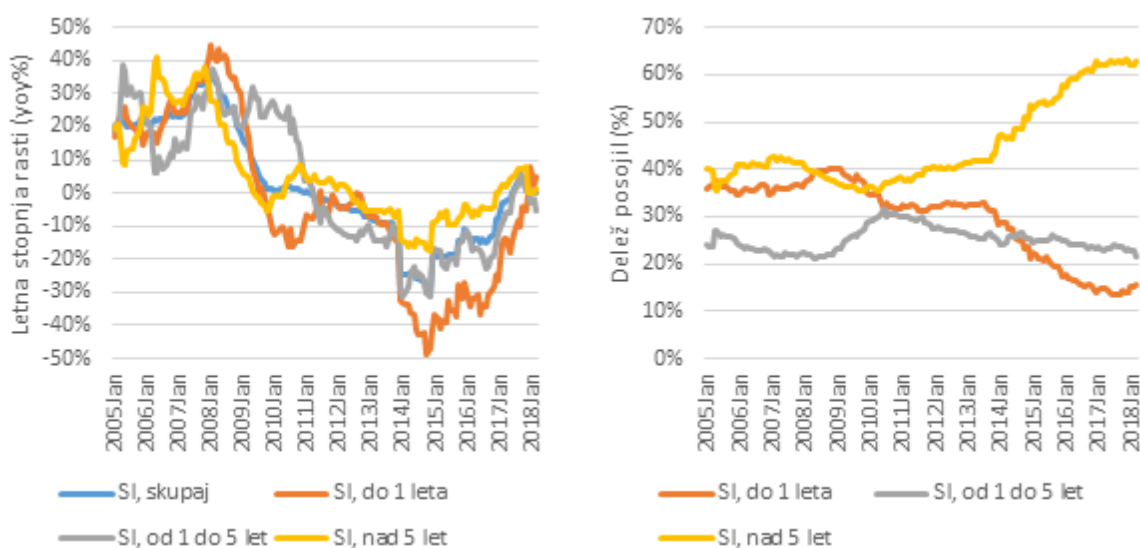
Slovensko gospodarstvo je v zadnjem desetletju doživelo **izrazit obrat kreditnega cikla**. Potem, ko je kreditiranje nefinančnih podjetij še ob koncu leta 2007 rastlo po 35- odstotnih medletnih stopnjah, se je kreditna rast ob izbruhu globalne finančne krize najprej močno upočasnila, nato pa je **skupni obseg posojil bančnega sistema nefinančnim podjetjem padel iz maksimalne vrednosti 21,5 mrd EUR (julij 2010) na minimalno vrednost vsega 9 mrd EUR (november 2016) oziroma kar za 58-odstotkov**.

Glavni sprožilec finančne krize v Sloveniji je bil **izpad medbančnega financiranja iz tujine**. Tuji medbančni viri so pred krizo (drugi kvartal 2008) predstavljali kar 36-odstotkov celotnih obveznosti slovenskega bančnega sistema, kasneje pa se je njihov delež hitro zmanjševal in danes (prvi kvartal 2018) znaša le še 4 odstotke celotnih obveznosti. Kot je razvidno iz Slike 2.6, so se posamezni segmenti ročnosti posojil nefinančnim podjetjem v krizi obnašali različno, pri čemer je opazna ločnica med prvo (ameriško) fazo krize v obdobju 2008-11 in drugo (evropsko) fazo v obdobju 2013-16.

V **ameriški fazi krize** se je začel **najprej ohlajati trg dolgoročnih posojil (nad 5 let)**, čemur je sledila **skokovita upočasnitev kratkoročnega kreditiranja (do 1 leta)** ob poglobitvi gospodarske recesije v prvi polovici 2009. **Srednjeročno kreditiranje (od 1 do 5 let)** se je v tej fazi ohranjalo pri praktično nespremenjenih stopnjah rasti (med 20 in 30-odstotkov) in se je začelo **upočasnevati šele s približevanjem finančne krize evroobmočja v letu 2010**.

Za **evropsko fazo krize** je bilo v Sloveniji značilno še zlasti **izrazito kreditno krčenje na kratkoročnem segmentu** financiranja nefinančnih podjetij (medletne stopnje padanja med 30 in 40-odstotkov v obdobju 2014-16), **nekoliko manj pa tudi na srednjeročnem segmentu** (medletne stopnje padanja med 15 in 30-odstotkov v obdobju 2014-16). Pri tem je potrebno povedati, da prihaja od konca leta 2013 do konca leta 2014 pri podatkih o medletnih stopnjah padanja kreditiranja do statističnega učinka zaradi prenosa terjatev na Družbo za upravljanje terjatev bank (DUTB) in bi bile ob izključitvi tega vpliva dejanske stopnje padanja manjše, a še vedno močno negativne. **Dolgoročna posojila** so bila **prva, ki so se ob izhodu iz krize pobrala** in od leta 2017 ponovno beležijo pozitivne stopnje rasti, v zadnjem času pa jim **sledijo tudi srednjeročna in kratkoročna posojila**.

Slika 2.6: Rast bančnega kreditiranja in struktura posojil nefinančnim podjetjem v Sloveniji



Vir: ECB (Statistical Data Warehouse) in lastni preračuni

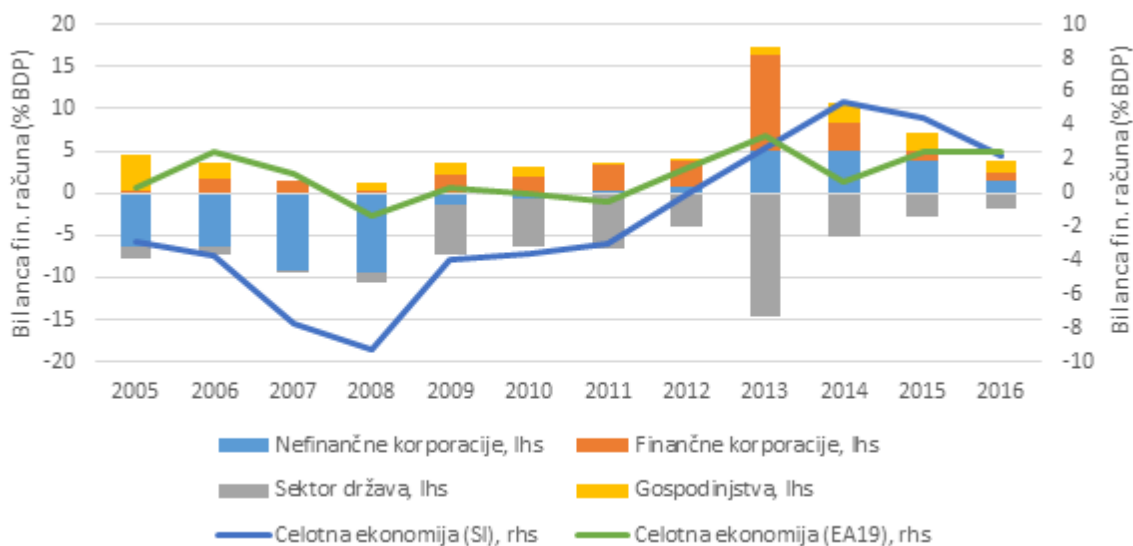
Kot posledica opisanega razvoja krize v Sloveniji na področju kreditiranja nefinančnih podjetij se je v zadnjih desetih letih ob sicer znatno nižji ravni **močno spremenila struktura posojil v korist dolgoročnih posojil**, ki danes predstavljajo preko 60-odstotkov vseh nedospelih posojil. Po drugi strani pa je **močno padel delež kratkoročnih posojil**, ki danes dosega le še dobrih 10-odstotkov (pred krizo tudi do 40-odstotkov) vseh nedospelih posojil.

Finančno krizo v Sloveniji je mogoče pojasniti tudi skozi prizmo sektorskih bilanc finančnih računov, ki prikazujejo vrzeli prihrankov in investicij (S-I) posameznih institucionalnih sektorjev (nefinančna podjetja, finančna podjetja, država in gospodinjstva). Iz Slike 2.7 je razvidno, da je bila **skokovita rast kreditiranja pred krizo usmerjena predvsem v zadolževanje nefinančnih podjetij** (negativna S-I vrzel nefinančnih podjetij). Po izbruhu globalne finančne krize in zlasti s poglobitvijo gospodarske recesije **leta 2009 se je zadolževanje nefinančnih podjetij praktično ustavilo**, hkrati pa je mogoče opaziti **začetek razdolževanja bank** (pozitivna S-I vrzel finančnih podjetij) in **močan porast zadolževanja države** (negativna S-I vrzel države).

Za **evropsko fazo krize** od leta 2012 naprej je značilno **močno sočasno razdolževanje tako nefinančnega sektorja (do bank) kot tudi finančnega sektorja (do tujine) ob nadaljnjem zadolževanju države**. Opazen skok v letu 2013 je povezan z reševanjem slovenskega bančnega sistema (prenosi terjatev in dokapitalizacije bank). Iz povedanega je mogoče sklepati, da je del kreditnega krčenja v tem obdobju izviral tako iz manjšega povpraševanja podjetij kot tudi iz manjše ponudbe bank, kar je

skladno z anketnimi podatki. Na ravni celotne slovenske ekonomije (desna skala na Sliki 2.7) je jasno razviden globok finančni primanjkljaj (zadolževanje) pred krizo in znaten finančni presežek (razdolževanje) v letih finančne krize evroobmočja. Sektorske bilance v zadnjem času kažejo umirjanje, trend razdolževanja podjetij in zadolževanja države se upočasnjuje.

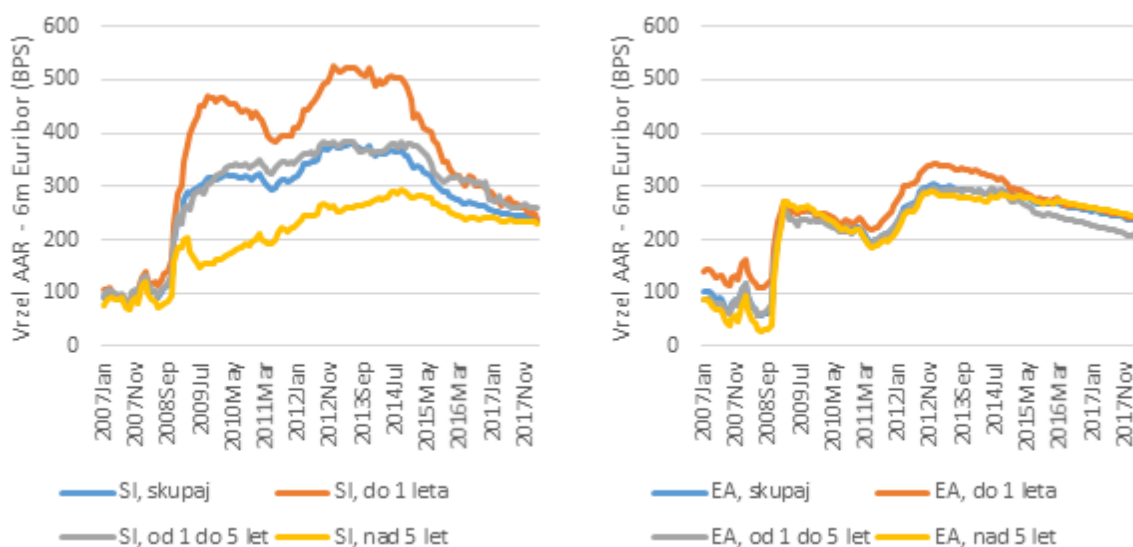
Slika 2.7: Sektorske bilance finančnih računov



Vir: Eurostat in lastni preračuni

Poleg izrazitega kreditnega krčenja so nefinančna podjetja v Sloveniji **v času krize** doživela tudi znatno **zaostritev kreditnih pogojev**.

Slika 2.8: Bančne obrestne mere (pribitki) nefinančnim podjetjem za različne ročnosti posojil v Sloveniji in evroobmočju



Vir: ECB (Statistical Data Warehouse) in lastni preračuni

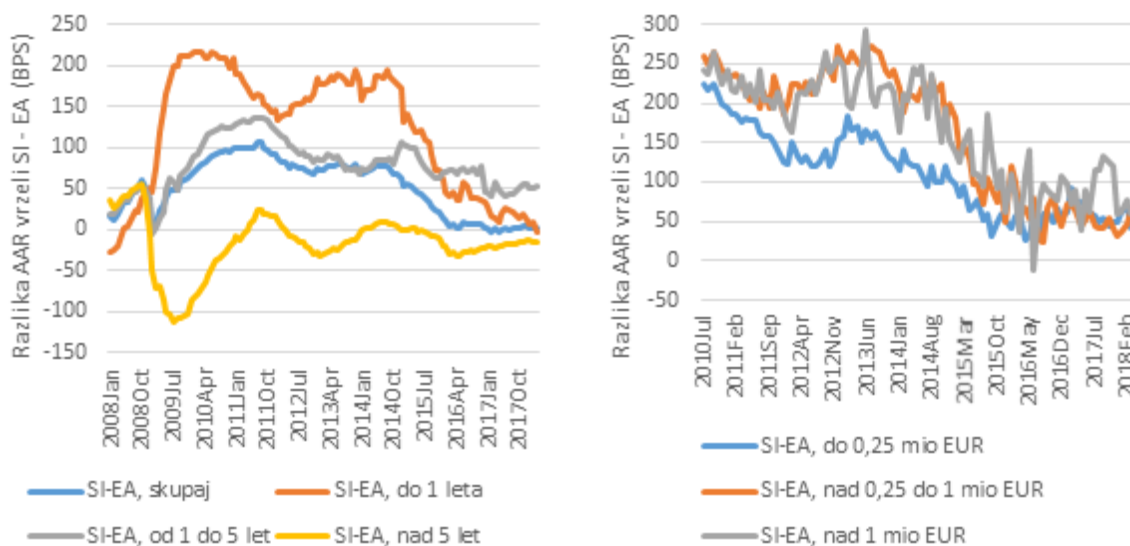
Iz Slike 2.8 je razvidno, da so se ob izbruhu **globalne finančne krize pribitki na Euribor** za posojila nefinančnim podjetjem v Sloveniji **povečali kar za 130 do 350 bazičnih točk**, največ za kratkoročna,

najmanj pa za dolgoročna posojila. Z izbruhom **finančne krize evroobmočja** so se pribitki **še dodatno povečali za slabih 100 bazičnih točk**, tokrat tudi na segmentu dolgoročnih posojil. Pribitki so se **začeli zniževati** šele ob **najavi programa razširjenega nakupa terjatev (kvantitativnega sproščanja)** s strani ECB v začetku leta 2015. Do danes so se znižali **med 60 in 270 bazičnih točk**, največ na kratkoročnem, najmanj pa na dolgoročnem segmentu financiranja. Poslabšanje kreditnih pogojev je v času krize prizadelo celotno evroobmočje, vendar v povprečju v manjši meri kot Slovenijo.

Asimetričnost dislokacije kreditnih pogojev za nefinančna podjetja v Sloveniji glede na povprečje evroobmočja je razvidna iz Slike 2.9. Pri posojilih različnih ročnosti je bila **največja na segmentu kratkoročnih posojil**, kjer so v prvi (ameriški) fazi krize pribitki glede na evroobmočje znašali blizu 200 bazičnih točk, v drugi (evropski) fazi krize pa so se gibali med 150 in 200 bazičnimi točkami. Asimetričnost dislokacije je bila **nekoliko manjša** (med 70 in 140 bazičnimi točkami) in bolj skoncentrirana na začetne faze finančne krize evroobmočja pri **srednjeročnih posojilih**, medtem ko je pri **dolgoročnih posojilih** skoraj **ni bilo**, oziroma je bila v nekaterih obdobjih **celo negativna** (ugodnejši finančni pogoji v Sloveniji kot v evroobmočju). **V zadnjem času** asimetrije na kratkoročnem in dolgoročnem segmentu praktično ni več, še vedno pa **ostaja v višini okvirno 50 bazičnih točk na srednjeročnem segmentu**.

Pri posojilih različnih velikosti so podatki na razpolago le za posojila od leta 2010 naprej brez revolving posojil. Do asimetrične dislokacije kreditnih pogojev v Sloveniji glede na evroobmočje je prišlo **na vseh segmentih velikosti posojil**, pri čemer je bila ta **najbolj izrazita pri srednje velikih** (med 0,25 in 1 mio EUR) in **velikih posojilih** (nad 1 mio EUR) in se je v času zaostrovanja krize evroobmočja gibala med 200 in 250 bazičnimi točkami nad povprečnimi pogoji v evroobmočju. Po dokapitalizaciji bank v Sloveniji (december 2013) in v pričakovanju najave programa kvantitativnega sproščanja ECB se je asimetričnost dislokacije kreditnih pogojev začela zniževati do današnjih okvirno 50 bazičnih točk.

Slika 2.9: Asimetričnost obrestnih mer nefinančnim podjetjem v Sloveniji glede na evroobmočje za posojila različnih ročnosti in posojila različnih velikosti



Vir: ECB (Statistical Data Warehouse) in lastni preračuni

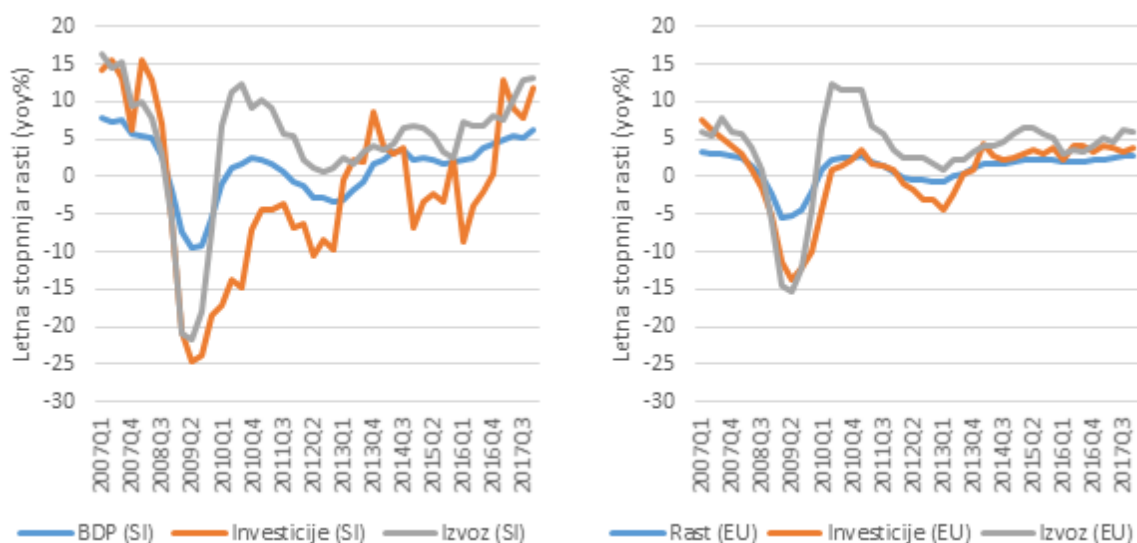
Finančne omejitve, ki jih sproži kreditni krč imajo občutne **posledice na obnašanje podjetij**. Mednarodne študije kažejo, da so podjetja, ki so se v času krize soočala z večjimi finančnimi omejitvami načrtovala **globlje reze investicij, tehnoloških izdatkov in zaposlenosti** kot primerljiva finančno

neomejena podjetja. Hkrati so **porabila** tudi **več likvidnosti**, v večji meri so preventivno **črpala bančne kreditne linije** in **prodala več premoženja** za financiranje tekočega poslovanja. Večina podjetij je bila tudi **prisiljena izpustiti privlačne investicijske priložnosti** (Campello, Graham & Harvey, 2010).

Finančne težave v času krize so bile še **zlasti izrazite v segmentu majhnih in srednje velikih podjetij**, ki so se v večji meri posluževale kreditnih linij kot velika podjetja, hkrati pa so za kreditne linije plačevala tudi višjo ceno v obliki pribitka na variabilno obrestno mero (Campello in ostali, 2011a & 2011b).

Anketni podatki tudi za Slovenijo potrjujejo, da so se podjetja v času krize soočala z globokimi finančnimi izzivi, med katerimi so zlasti v letih 2011-13 izpostavljala **plačilno nedisciplino** in **dostopnost do financiranja** kot najbolj omejujoča dejavnika poslovanja. Iz prikazanih makroekonomskih trendov na Sliki 2.10 je razvidno, da je v najgloblji točki krize (2. kvartal 2009) Slovenija na medletni ravni doživela kar 25-odstotni padec investicij, 22-odstotni padec izvoza in 10-odstotni padec BDP (v stalnih cenah). Recesija se je v Slovenijo vrnila v letu 2012 z 10-odstotnim medletnim padcem investicij in 3-odstotnim padcem BDP (2. in 4. kvartal 2010), stopnje rasti investiranja pa so bile ponovno več ali manj negativne v celotnem obdobju od konca leta 2014 do konca leta 2016. Tudi za gospodarska gibanja v Sloveniji je značilna asimetričnost (znatno večji padec) v primerjavi s povprečjem EU.

Slika 2.10: Gospodarska kriza v Sloveniji in EU



Vir: Eurostat

Glede na globoko in asimetrično naravo kreditnega cikla v Sloveniji v času finančne krize in njegovega obsežnega vpliva na poslovanje podjetij ter sočasnega hitrega padanja investicij, izvoza in BDP v recesiji, ki je finančni krizi sledila, je mogoče na ciklično vrzel gledati kot na temeljni izziv delovanja SID banke v obdobju 2011-16. Usmeritev SID banke na naslavljanje ciklične vrzeli je bila glede na finančne in gospodarske razmere nujna, asimetrična dinamika dislokacij v okviru ciklične vrzeli pa je predstavljala podlago za delovanje SID banke tudi na nekaterih tržnih segmentih (kratkoročna posojila, večja podjetja), kjer so v normalnih tržnih razmerah vrzeli manj izrazite.

2.2.4 Mandat in strategija SID banke v luči ekonomske podlage in tržnih vrzeli

Mandat na podlagi **Zakona o slovenski izvozni in razvojni banki (ZSIRB)** SID banko usmerja v izvajanje finančnih storitev, spodbujevalnih in razvojnih nalog na področjih **ugotovljenih tržnih vrzeli**. Področja tržnih vrzeli, za katera zakon specifično predvideva intervencijo SID banke obsegajo mednarodne gospodarske posle in internacionalizacijo poslovanja, segment majhnih in srednje velikih podjetij, vlaganja v raziskave, razvoj in inovacije, razvoj poklicnih kvalifikacij in znanj, zaposlovanje specializiranih (ključnih) podjetniških kadrov, varovanje okolja in energetska učinkovitost, uravnotežen regionalni razvoj, stanovanjsko in infrastrukturno področje ter financiranje razvojnih projektov v državah v razvoju.

Usmeritev mandata v tržne vrzeli je **skladna s sodobno ekonomsko opredelitvijo razvojnega bančništva** zlasti na področju **strukturnih vrzeli**. SID banka jo uresničuje skozi **štiri stebre** svoje **razvojne strategije**, in sicer **(1) razvoj konkurenčnega gospodarstva, (2) razvoj družbe znanja in inovativnega podjetništva, (3) razvoj okolju prijazne družbe in proizvodnje ter (4) regionalni in družbeni razvoj**. Pri tem je pomembno, da je **večina vrzeli**, ki jih opredeljuje ZSIRB **zajeta tudi v evropskih pravilih o državnih pomočeh** (Uredba o skupinskih izjemah) oziroma jih je mogoče nasloviti v okviru ukrepov de minimis (Uredba de minimis). To namreč SID banki omogoča oblikovanje **finančnih produktov**, za katere v primeru, da **ustrezajo kriterijem skupinskih izjem oziroma ukrepov de minimis**, ni potrebna vnaprejšnja odobritev Evropske komisije, ampak se šteje, da gre za dovoljeno državno pomoč, za katero zadostuje zgolj **naknadna poenostavljena notifikacija**. Uredba o skupinskih izjemah med drugim omogoča široko paleto dovoljenih državnih pomoči na segmentu MSP, pokriva področje raziskav, razvoja in inovacij, poklicnega izobraževanja, državnih pomoči na področju varovanja okolja in regionalnih pomoči, v zadnjih letih pa se je njen domet še dodatno razširil. Uredba de minimis dopušča izjemo pri državnih pomočeh manjših zneskov (do 200.000 EUR na podjetje v obdobju treh let). SID banka lahko sicer oblikuje tudi **finančne produkte z elementom državnih pomoči, ki ne izpolnjujejo kriterijev** omenjenih dveh uredb, vendar jih mora v tem primeru **predčasno prijaviti Evropski komisiji v odobritev**. Alternativno lahko SID banka oblikuje tudi **finančne produkte brez elementa državnih pomoči**, skladno z načelom **vlagatelja v tržnem gospodarstvu** (ang. market economy investor), pri čemer Evropska komisija ne kaže naklonjenosti tovrstnemu delovanju SID banke izven področja ugotovljenih tržnih vrzeli.

Področje **cikličnih vrzeli** ni izrecno opredeljeno z zakonskim mandatom SID banke, vendar ga je mogoče glede na izkušnje v zadnji krizi vsekakor **argumentirano umestiti med »področja, pomembna za razvoj Republike Slovenije«** in **»segmente, kjer nastajajo oziroma so ugotovljene tržne vrzeli«**, ki predstavljajo splošno vsebinsko podlago za delovanje SID banke skladno z ZSIRB. Podrobnejša opredelitev področij izvajanja dejavnosti banke v 11. členu ZSIRB ni izključujoča in dopušča širšo interpretacijo splošne vsebinske podlage njenega delovanja. Hkrati je potrebno povedati, da je **mogoče večino proticikličnih ukrepov nasloviti prek naslavljanja strukturnih vrzeli**, opredeljenih v tem členu, zlasti »tržne vrzeli na področju gospodarstva«, ki se je v času krize poglobila na celotni populaciji podjetij in ne zgolj na segmentu MSP. **Podlago proticikličnemu ukrepanju** SID banke daje tudi **evropska zakonodaja**, saj 107. člen Pogodbe o delovanju EU dopušča združljivost državnih pomoči z notranjim trgom EU v **primeru odpravljanja resne motnje v gospodarstvu države članice**, kar je finančna in gospodarska kriza, ki je prizadela Slovenijo, vsekakor bila. Proticikličnega cilja sicer ni mogoče neposredno zaslediti med navedenimi štirimi stebri strateškega delovanja SID banke. Glede na izkušnje iz obdobja finančne krize bi zato **veljalo v prihodnosti razmisliti o bolj formalni vključitvi možnosti proticikličnega delovanja SID banke v zakonodajo in strateške stebre delovanja SID banke**.

Slednje bi bilo mogoče z enostavno razširitvijo prvega stebra v »**Razvoj konkurenčnega in stabilnega gospodarstva**«.

2.3 SID banka kot instrument razvojnih politik Slovenije in Evropske unije

2.3.1 Ključni razvojni dokumenti Slovenije in vpetost SID banke

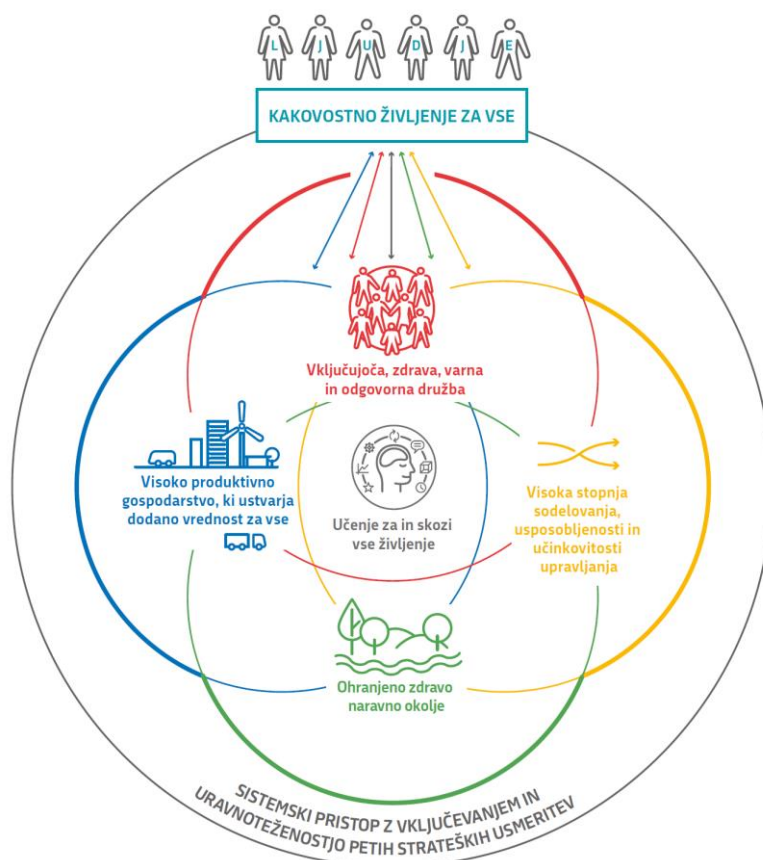
Zakonodajni okvir SID banki določa, da njeno delovanje temelji na dolgoročnih razvojnih dokumentih (strategije, resolucije, programi in drugi dokumenti) Republike Slovenije in EU. Kar se razvojnih dokumentov države tiče, so v skladu z Uredbo o dokumentih razvojnega načrtovanja, ključni (1) **Strategija razvoja Slovenije** kot krovni dolgoročni strateški instrument razvojnega planiranja ter (2) **Program državnih razvojnih prioritet in investicij** kot srednjeročna izvedbena operacionalizacija Strategije razvoja Slovenije. Slednji med drugim vključuje Nacionalni reformni program kot program izvedbe strukturnih in institucionalnih prilagoditev, ki sledijo usmeritvam EU na makroekonomskem in fiskalnem področju v okviru nadgrajenega sistema ekonomskega upravljanja (zakonodajna paketa »šesterček«, »dvojček« in medvladna pogodba »Fiskalni pakt«) in na področju strukturnih reform (»Evropa 2020«). Tem osnovnim dokumentom načrtovanja so hierarhično podrejene sektorske in tematske strategije in druge vrste programskih dokumentov. V kontekstu srednjeročnega razvojnega planiranja v Sloveniji velja posebej omeniti še programske dokumente, ki so vezani na črpanje kohezijskih sredstev, in o katerih se mora Republika Slovenija dogovoriti z Evropsko komisijo.

Republika Slovenija ima relativno bogato zgodovino razvojnega planiranja na nivoju države, kljub vsega 25 letom od kar je postala samostojna država. V tem obdobju so bile pripravljene številne sektorske in tematske strategije razvoja, kar nekaj pa je bilo tudi krovnih strategij družbeno gospodarskega razvoja države. Žal je bila zadnja Strategija Republike Slovenije, ki je bila v celoti izvedena, sprejeta v letu 2005 in se je nanašala na obdobje do leta 2013. Strategija, ki je bila v vsebinskem smislu usklajena s strateškimi cilji **Lizbonske strategije** kot takrat krovne razvojne strategije EU, časovno pa je bila usklajena z zaključkom večletnega finančnega okvira EU za obdobje 2007-13, si je zastavila pet ključnih ciljev: (1) trajno povečanje blaginje in kakovosti življenja, (2) izboljšanje možnosti vsakega človeka za dolgo, zdravo in aktivno življenje, (3) oblikovanje bolj dinamične in prilagodljive družbe, ki se bo sposobna hitreje odzivati na izzive globalizacije in enotnega evropskega trga, (4) vzdržno povečevanje gospodarske rasti in zaposlenosti, in (5) povečevanje globalne konkurenčnosti. Strategija je tudi vzpostavila dokaj natančen sistem spremljanja zastavljenih ciljev v obliki letnih poročil o razvoju, ki jih od takrat naprej pripravlja UMAR.

Vstop Slovenije v evro območje, ki sta ga spremljala pregrevanje gospodarstva v letih pred krizo in nato dramatičen padec gospodarske rasti neposredno po njenem izbruhu, je nedvomno zahteval, da bi država prevetrila svojo obstoječo strategijo razvoja in jo po potrebi dopolnila ali nadomestila z novo, prilagojeno bistveno spremenjeni situaciji. To bi bilo smiselno tudi zaradi tega, ker je na nivoju EU kot našega širšega razvojnega okolja prišlo do pomembnih sprememb. EU je namreč sprejela svojo novo krovno strategijo trajnostnega razvoja imenovano **Strategija EU 2020**. Ker je bila strategija oblikovana v času globoke gospodarske krize, je razumljivo, da je bila kot ključni cilj postavljena krepitev gospodarske rasti (in s tem povezana naraščanje števila delovnih mest). Pri tem pa je bilo jasno artikulirano, kakšna naj bila ta gospodarska rast. Bila naj bi pametna (temelječa na inovacijah), vključujoča (brez povečevanja socialnih razlik) in trajnostna (z upoštevanjem dolgoročne skrbi za okolje).

V zadnjih nekaj letih je prišlo do pozitivnih sprememb na področju strateškega planiranja države na najvišjem nivoju. Vlada je ob pomoči OECD-ja najprej pripravila **Vizijo Slovenije 2050**, na tej osnovi pa ob koncu svojega mandata, natančneje decembra leta 2017, sprejela še **Strategijo razvoja Slovenije 2030**, ki je dejansko danes ključni razvojni dokument države. Njegov osrednji cilj je zagotoviti kakovostno življenje za vse, uresničeval pa naj bi se preko uravnoveženega gospodarskega, družbenega in okoljskega razvoja, s katerim se ustvarjajo pogoji in priložnosti za sedanje in prihodnje rodove. V Strategiji je zapisano, da naj bi se kakovost življenja za vse prebivalke in prebivalce Slovenije kazala v (1) boljših priložnostih za delo, izobraževanje in ustvarjanje, (2) bolj dostojnem, varnem in aktivnem življenju v zdravem in čistem okolju, in (3) aktivnejšem vključevanju v demokratično odločanje in soupravljanje družbe. Temeljni cilji Strategije razvoja Slovenije 2030 so prikazani v Sliki 2.11

Slika 2.11: Temeljni cilji Strategije razvoja Slovenije 2030



Vir: SVRK (2017)

Izvajanje Strategije, ki vključuje tudi uresničevanje globalnega razvojnega načrta Agende Organizacije združenih narodov za trajnostni razvoj do leta 2030, naj bi temeljilo na srednjeročnem načrtovanju. Za ta namen naj bi bila pripravljena štiriletni **Državni program razvojnih politik** in **Srednjeročna fiskalna strategija**, UMAR pa naj bi še naprej v vsakoletnem poročilu o razvoju spremljal izvajanje ciljev strategije razvoja Slovenije.

Priprava Strategije razvoja do 2030 je nedvomno korak v pravo smer, vendar pa je dokument žal vse prej kot operativen, saj nič ne pove o tem, kako naj bi se zastavljene cilji, ki jim ni mogoče nasprotovati, uresničevali. Zlasti opazno pomanjkljiva je opredelitev izvedbenega instrumentarija, ki omenja zgolj proračunske ukrepe, ne predvideva pa ostalih finančnih instrumentov, vključno s SID banko. Kljub nedvornim slabostim Strategije je realno pričakovati, da bo prav ta dokument vsebinska osnova za programiranje kohezijskih sredstev za obdobje 2021-27.

Ker se Slovenija v letih krize na bistveno spremenjen gospodarski položaj tako države kot tudi EU ni bila sposobna odzvati s pripravo lastne strategije razvoja, je tudi v pogajanja o programskih dokumentih za izvajanje evropske kohezijske politike v obdobju 2014-20 stopila brez tovrstnega dokumenta. Prav to je bil poglavitni razlog, da smo bili v izvedbenih pogajanjih vsebinsko podhranjeni, saj smo vanje vstopili brez ključnega strateškega dokumenta države. Poleg tega pa so tudi pogajanja potekala bistveno dlje kot si bi si želeli, z vsemi negativnimi posledicami na črpanje kohezijskih sredstev.

V srednjeročnem obdobju 2011-16, ki je predmet obravnave, so bili tako ključni razvojni dokumenti Republike Slovenije vsakoletni Nacionalni reformi program, v drugem delu tega obdobja pa tudi programski dokumenti za izvajanje kohezijske politike v obdobju 2014 -20. Med njimi velja posebej omeniti naslednje tri (SVRK, 2018):

- **Partnerski sporazum** kot dejansko krovna pogodba med Evropsko komisijo in Republiko Slovenijo glede izvajanja evropske kohezijske politike v obdobju 2014-20. Sporazum mora biti skladen s Strategijo EU 2020 o pametni, trajnostni in vključujoči rasti, ustrezati pa mora tudi zahtevam posameznega sklada EU, tako da bo zagotovljena ekonomska, socialna in teritorialna kohezija.
- **Operativni program** kot ključen izvedbeni dokument za uporabo evropskih kohezijskih sredstev, v katerem so predstavljene prednostne usmeritve, kamor bo Slovenija vlagala sredstva evropske kohezijske politike v programskem obdobju 2014-20 z namenom doseganja nacionalnih ciljev v okviru ciljev Strategije EU 2020.
- **Strategija pametne specializacije** kot izvedbeni dokument že sprejetih strateških dokumentov države, s pomočjo katerega naj bi se osredotočilo vlaganja razvojnih sredstev. Strategija, katere izdelava je bila pogoj za uporabo sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj na področju razvoja, raziskav in inovacij, je oblikovala 9 strateških razvojno-inovacijskih partnerstev med podjetji, raziskovalnimi institucijami, izobraževalnimi ustanovami in civilno družbe, partner vsem pa je država.

Poleg programskih dokumentov povezanih s koriščenjem kohezijskih sredstev velja omeniti še dva druga strateška dokumenta, ki že oziroma bosta lahko vplivala na aktivnosti SID banke v naslednjih letih. Eden takšnih je **Program spodbujanja internacionalizacije Slovenije za obdobje 2015-20**, katerega osnovni cilj je nadaljnja rast in razvoj slovenskega gospodarstva v mednarodnem okolju ter izboljševanje konkurenčnosti domačega podpornega okolja. Konkretni cilji, ki so zastavljeni v dokumentu so naslednji: (1) povečati vrednost izvoza za 5 odstotkov letno, (2) povečati BDP na prebivalca za 2-3 odstotke letno in delež izvoza v BDP na prebivalca za 2 odstotkov letno, (3) povečati izvoz na ne-EU trge za 5% letno, in (4) najmanj ohraniti delež stanja vhodnih tujih neposrednih naložb v BDP (MGRT, 2018). Program se osredotoča zlasti na spodbujanje kvantitativnih, ne pa tudi kvalitativnih vidikov internacionalizacije, pri čemer so zlasti slednji glede na prikazane strukturne razvojne vrzeli v poglavju 2.2.3.1 ključnega pomena za razvojni preboj Slovenije.

Drugi pomemben strateški dokument iz te skupine pa je **Strategija dolgožive družbe**, ki jo je vlada Republike Slovenije sprejela julija 2017 in opredeljuje vizijo in glavne cilje pri oblikovanju odgovorov na izzive zaradi spremenjene starostne strukture prebivalstva v Sloveniji ter podaja strateške usmeritve in cilje delovanja na štirih področjih: (1) zaposlenost in delovna aktivnost, (2) samostojno, zdravo in varno življenje vseh generacij, (3) vključenost v družbo, ter (4) oblikovanje okolja za aktivnost v celotnem življenjskem obdobju (Vlada RS, 2018).

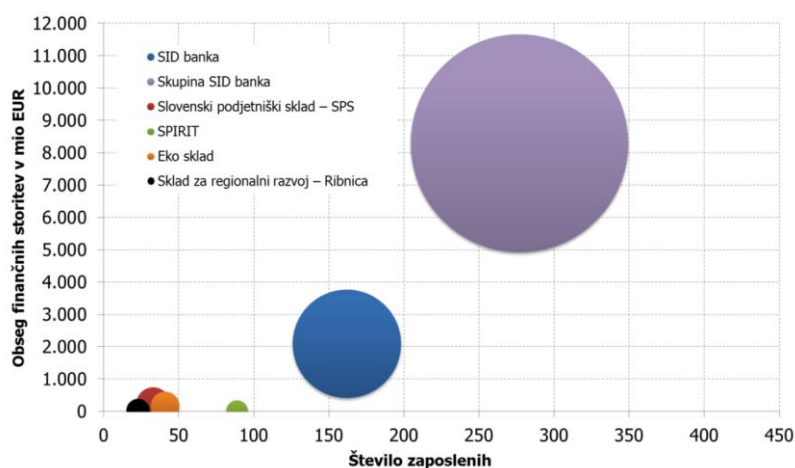
Kje je mesto SID banke v vseh omenjenih dokumentih? Kot rečeno, sta oba programska dokumenta države na najvišjem nivoju (Vizija Slovenije 2050 in Strategija razvoja Slovenije 2030), vsebinsko izredno vseobsežna. Kljub pomanjkanju formalne vključitve SID banke med izvedbene instrumente, je Strategija razvoja Slovenije 2030, ki s svojimi petimi strateškimi usmeritvami in dvanajstimi medsebojno povezanimi razvojnimi cilji postavlja nove dolgoročne razvojne temelje Slovenije, vsebinsko tako široko zasnovana, da se vanj v celoti vključujejo finančne storitve na vseh štirih glavnih namenskih področjih delovanja SID banke: (1) razvoj konkurenčnega gospodarstva (razvoj MSP in konkurenčnost), (2) razvoj družbe znanja in inovativnega podjetništva (raziskave, razvoj in inovacije, inovativno podjetništvo, izobraževanje in zaposlovanje), (3) razvoj okolju prijazne družbe in proizvodnje (varovanje okolja, snovna in energetska učinkovitost) in (4) regionalni in družbeni razvoj (gospodarska in javna infrastruktura, regionalni razvoj, stanovanjsko področje (SID banka, 2016b).

Za SID banko bo ključnega pomena, da se neposredno vključi v pripravo izvedbenih dokumentov Strategije razvoja Slovenije 2030. Pri tem so mišljeni tako domači razvojni dokumenti namenjeni izvajanju te Strategije, kakor tudi dokumenti o programiranju evropskih kohezijskih sredstev za obdobje 2021-27, kjer bo potreben dogovor z Evropsko komisijo. Za razliko od obeh programskih dokumentov na najvišjem nivoju pa je SID solidno vključen tako v vsakoletne Nacionalne reformne programe države kakor tudi v programske dokumente za izvajanje kohezijske politike v obdobju 2014-20.

2.3.2 SID banka in njena vpetost v sistem javno-spodbujevalnih institucij v Slovenji

Čeprav je Slovenija v praktično vseh pogledih izrazito majhna država in ekonomija, ji do sedaj za razliko od večine evropskih in drugih razvitih držav ni uspelo vzpostaviti celovito urejenega področja za spodbujanje razvoja in podjetništva. Kar nekaj poskusov je bilo, da bi se poskušalo institucije, ki delujejo na tem področju povezati v celovito povezan sistem, vendar z žal zelo omejenim uspehom.

Slika 2.12: Primerjava razvojno-spodbujevalnih institucij po finančni moči in št. zaposlenih (2016)



Vir: SID banka, 2017, stran 44.

Spodbujanje razvoja in podjetništva je tako še vedno dokaj razdrobljeno med vsaj pet institucij. Poleg SID banke so to še Podjetniški sklad Slovenije, Slovenski regionalno razvojni sklad, EKO sklad in SPIRIT, ki v okviru svojega delovanja že pokrivajo posamezna področja spodbujanja razvoja in podjetništva, tem pa je seveda potrebno dodati še spodbujevalne instrumente nekaterih ministrstev, kot na primer

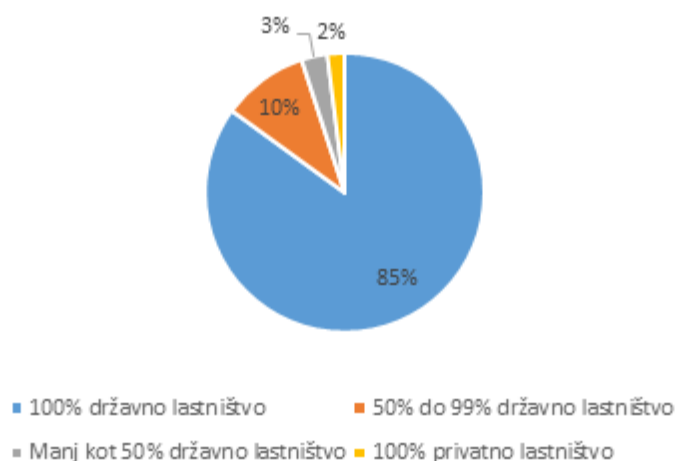
MGRT. Ker se je pod vplivom spremenjenih makroekonomskih pogojev v Sloveniji in EU kot celoti po izbruhu finančne krize, še posebej pa pod vplivom eksplicitne politike Evropske komisije, usmerjene v krepitev financiranja s pomočjo povratnih finančnih instrumentov, pomen instrumentov finančnega inženiringa v strukturi celotne aktivnosti SID banke v zadnjih letih močno povečal, je razumljivo, da se je s tem še utrdil položaj SID banke kot osrednje inštitucije za spodbujanje razvoja in podjetništva v državi. SID banka je z obsegom finančnih storitev v višini 2,1 mrd EUR in 162 zaposlenimi v letu 2016, daleč največja razvojno-spodbujevalna institucija v Sloveniji. Slika 2.12 kaže primerjavo ključnih razvojno-spodbujevalnih institucij v Sloveniji z vidika njihovih finančnih ter kadrovskih zmogljivosti in obsega posredovanih sredstev za financiranje razvoja (SID banka, 2017a).

2.4 Strategije razvojno-izvoznih bank v mednarodnem okolju

Mednarodno primerjavo strategij in poslovnih modelov razvojno-izvoznih bank otežuje njihova **precejšnja raznolikost**. Večina jih sicer res deluje kot samostojne finančne institucije z lastno pravno podlago, nekatere pa so organizirane tudi kot specializirane državne agencije oziroma obstajajo zgolj v obliki ločenega računa države v okviru finančnega ministrstva ali centralne banke (Bruck, 1998; Wruuck, Schildbach & Hoffmann, 2015). V slednjem primeru se praviloma imenujejo razvojni sklad in ne banka. Bruck (1998) navaja, da je v svetu aktivnih preko 550 razvojnih bank, od katerih jih je manjši delež (približno 30) nadnacionalnih (multilateralnih), regionalnih ali subregionalnih, velika večina (približno 520) pa je nacionalnih.

Prvi sodoben poskus sistematičnega pregleda razvojnih bank po svetu predstavlja raziskava Svetovne banke iz leta 2012, ki je bila z razširjenim vprašalnikom ponovno izvedena v letu 2017 (Luna-Martinez, 2018). Kljub številnim razlikam med razvojno-izvoznimi bankami je mogoče na podlagi najnovejše različice omenjene raziskave izluščiti nekaj njihovih osnovnih skupnih značilnosti. Pri tem velja poudariti, da so v vzorec zajete tako institucije iz razvitih držav kot tudi iz držav v razvoju.

Slika 2.13: Lastniška struktura razvojno-izvoznih bank



Vir: Luna-Martinez (2018)

Lastniška struktura razvojno-izvoznih bank lahko temelji na polnem (100-odstotnem) oziroma delnem državnem lastništvu, izjemoma pa tudi privatnem lastništvu, pri čemer je iz Slike 2.13 razvidno, da močno **prevladuje model polnega državnega lastništva, ki je uporabljen tudi v primeru SID banke**.

Mandat razvojno-izvoznih bank je bodisi **ozko (specifično)** bodisi **široko (splošno)** opredeljen, pri čemer slaba polovica bank iz raziskave Svetovne banke zasleduje ozke, dobra polovica pa široke mandate. Ozki mandati podrobneje opredeljujejo sektorje, subjekte in aktivnosti, upravičene do financiranja. Njihova glavna prednost je večja osredotočenost, ki razvojno-izvoznim bankam omogoča višjo stopnjo specializacije. Po drugi strani jim dajejo široki mandati več stopinj prostosti, a obstaja v primeru slabega korporativnega upravljanja znatno tveganje neuspeha zaradi pomanjkanja ciljne naravnosti. To velja zlasti takrat, kadar široki mandati razvojno-izvoznim bankam postavljajo le splošne družbeno-ekonomske cilje. Kot je razvidno iz Slike 2.14 se razvojne institucije, ki zasledujejo ožje mandate, specializirajo zlasti za področja MSP, infrastrukture, kmetijstva in mednarodne trgovine. **SID banka je mogoče opredeliti kot institucijo z relativno širokim mandatom, ki pa ni zgolj splošno opredeljen.** ZSIRB namreč natančno opredeljuje področja ključnih tržni vrzeli, na katerih naj bi bila SID banka aktivna, pri čemer je seznam področij njenega delovanja precej širok. **Eden od pomembnih izzivov SID banke je zato, da zna v okviru širokega mandata in omejenih sredstev svoje aktivnosti osredotočiti zlasti v tiste dejavnosti, ki prinašajo največjo razvojno dodano vrednost.**

Slika 2.14: Širina in usmerjenost mandata (v primeru ozkega mandata) razvojno-izvoznih bank

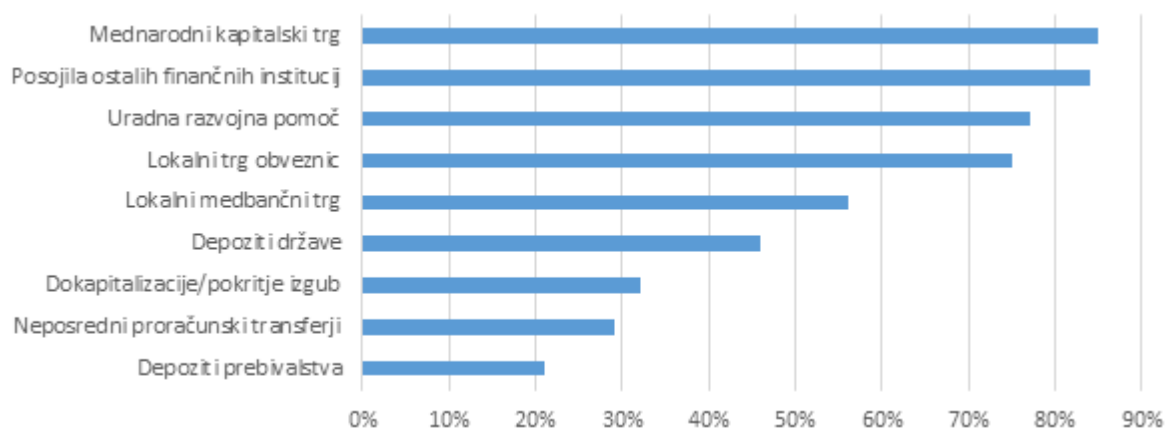


Vir: Luna-Martinez (2018)

Poslovni model razvojno-izvoznih bank lahko temelji na **neposrednem (Tier 1)** posojanju končnim klientom ali pa na **posrednem oziroma subsidiarnem (Tier 2)** posojanju končnim klientom prek drugih finančnih posrednikov, v prvi vrsti komercialnih bank. Dobra polovica razvojnih bank uporablja mešani poslovni model (sočasno izvajanje neposrednih in posrednih posojilnih operacij), slaba polovica pa se poslužuje čistega poslovnega modela (izvajanje zgolj primarnih oziroma zgolj sekundarnih posojilnih operacij). **SID banka sodi med banke z mešanim poslovnim modelom, pri čemer si v strategiji prizadeva za ohranjanje pretežnega delovanja (ciljno nad 60-odstotnega) na posreden (Tier 2) način.** V trenutnem tržnem okolju nizkih ali celo negativnih obrestnih mer to ni enostaven cilj, saj državno jamstvo SID banki v takšnih razmerah ne prinaša znatnih prednosti, zaradi česar postaja nezanimiva kot vir financiranja za banke.

Finančni viri razvojno-izvoznih bank (Slika 2.15), so raznoliki in v prvi vrsti obsegajo financiranje na **finančnih trgih** (z izdajanjem dolžniških vrednostnih papirjev) in z **medbančnimi posojili** (od drugih finančnih institucij, multilateralnih in nacionalnih razvojnih bank). Večina razvojno-izvoznih bank se financira na **mednarodnih in domačih trgih**, pri čemer nekatere izmed njih na domači trg uvajajo tudi finančne inovacije (npr. zelene obveznice). **Financiranje prek depozitov ali neposrednih proračunskih transferjev ni razširjena praksa.**

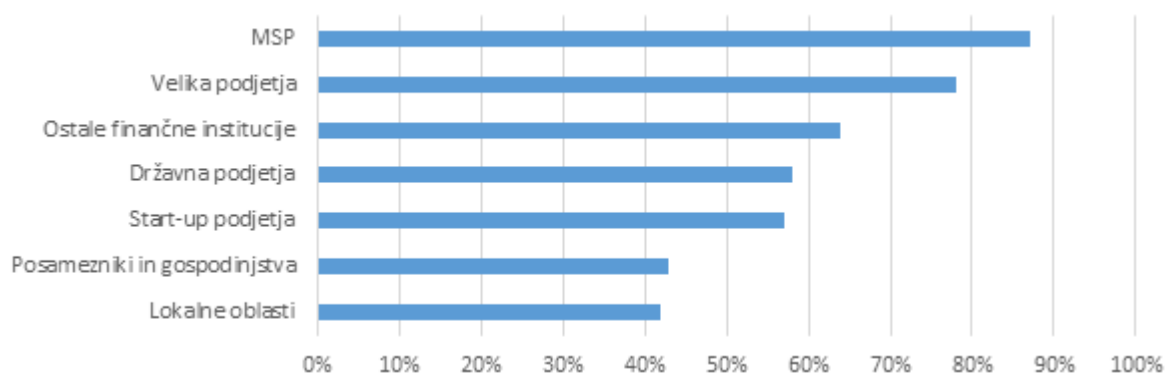
Slika 2.15: Viri financiranja razvojno-izvoznih bank



Vir: Luna-Martinez (2018)

Model financiranja SID banke sledi najpogostejšemu modelu financiranja prek izdaje dolžniških vrednostnih papirjev in najemanja ugodnih posojil. SID banka ima po drugi strani zakonsko prepoved sprejemanja depozitov prebivalstva.

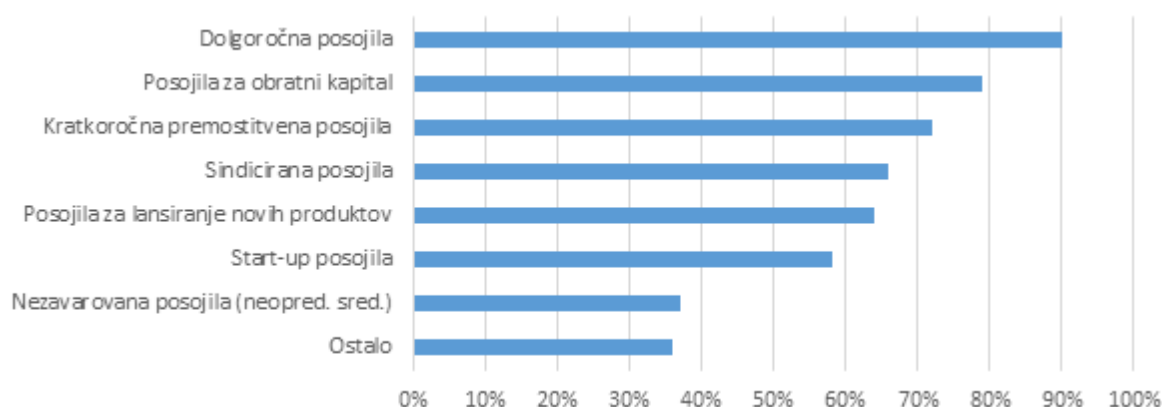
Slika 2.16: Ciljne stranke razvojnih bank



Vir: Luna-Martinez (2018)

Razvojno-izvozne banke v svojih strategijah naslavlajo širok nabor **ciljnih strank**, med katerimi prevladujejo **podjetja v privatnem sektorju**, zlasti v **segmentu MSP**, pa tudi v **segmentu velikih podjetij**. Pretežni del razvojno-izvoznih bank cilja tudi na **finančne posrednike**, ki pridobljena sredstva posredujejo naprej do končnih uporabnikov. Razširjena je tudi osredotočenost na **start-up podjetja**, medtem ko po drugi strani **manj kot polovico razvojno-izvoznih bank** iz raziskave Svetovne banke ciljno **naslavlja posameznike in gospodinjstva ter lokalne oblasti**. Pomen posameznih ciljnih strank je prikazan v Sliki 2.16.

Slika 2.17: Produkti razvojnih bank



Vir: Luna-Martinez (2018)

Med **produkti** razvojno-izvoznih bank (Slika 2.17) **prevladujejo posojilni produkti**, zlasti **dolgoročna posojila**, v nekoliko manjši meri pa tudi **posojila za obratni kapital**, kratkoročna **premostitvena in sindicirana posojila**. Večina (preko 50 odstotkov) jih ponuja tudi posojila za lansiranje novih produktov, posojila start-up podjetjem, znaten del (47 odstotkov) pa tudi instrumente zasebnega (private equity – PE) in tveganega (venture capital – VC) kapitala, kar kaže na **močno podporo financiranju inovacij in podjetništva**. Poleg finančnih precej razvojno-izvoznih bank ponuja tudi **nefinančne storitve** v obliki svetovanj in usposabljanja, tehnične pomoči in spodbujanja mreženja in usklajevanja med podjetji.

Proticiklično delovanje v času krize je bilo **prisotno v več kot polovici anketiranih razvojno-izvoznih bank** iz raziskave Svetovne banke. Odražalo se je v občutno hitrejši rasti njihovega kreditnega portfelja v primerjavi s splošno stopnjo rasti posojil bančnega sistema, pri čemer je bil ta pojav **bolj izrazit pri razvojno-izvoznih bankah razvitih držav**. Kar 67 odstotkov jih je namreč v času krize sprejelo proticiklične ukrepe, medtem ko je v manj razvitih državah na enak način ukrepalo le 44 odstotkov razvojno-izvoznih bank. Navedeni podatek **potrjuje umeščenost proticikličnega ukrepanja SID banke v Sloveniji v širši kontekst proticikličnega delovanja razvojno-izvoznih bank v času krize na globalni ravni**.

3 Poslovanje in organiziranost SID banke v obdobju 2011-2016

3.1 Portfelj aktivnosti SID banke in rezultati po aktivnostih

Poslovanje SID banke z vidika portfelja aktivnosti je mogoče prikazati na različne načine. Ker je osnovni namen evalvacije prikazati ustreznost delovanja banke v skladu z njenim mandatom in strateškimi usmeritvami, se je projektna skupina odločila za prikaz na agregatni ravni, po posameznih temeljnih vlogah SID banke – proticiklični, razvojni in vlogi na področju izvozno-kreditnih zavarovanj.

Najprej je prikazana analiza portfelja aktivnosti SID banke z vidika **proticiklične vloge**. Pri tem je bilo v osnovi upoštevano, da je večji del proticiklične vloge, zlasti v prvem valu krize, potekal prek neposredne podpore drugim bankam v Sloveniji, medtem ko večji del razvojne vloge (zapolnitev tržnih

vrzeli) poteka oziroma bo potekal prek lastnega (neposrednega) kreditnega portfelja. Izpostaviti velja, da se je del proticiklične vloge v preteklosti izvajal tudi prek neposrednega kreditnega portfelja, ko je SID banka nudila podporo tudi večjim podjetjem, ki so imela težave z refinanciranjem (ciklična vrzel). Proticiklična vloga se v osnovi pozna v občutnem nihanju obsega aktivnosti SID banke.

Tabela 3.1: Bilančna vsota, kreditni portfelj in likvidna sredstva SID banke v obdobju 2007-17

SID banka, poslovanje za lasten račun	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BILANČNA VSOTA (v mio €)											
Bilančna vsota	1.249	2.088	3.025	3.896	4.029	4.089	3.788	3.577	3.199	2.549	2.452
LIKVIDNA SREDSTVA (stanja v mio €)											
Likvidna sredstva	69	122	84	149	407	645	978	1.422	1.565	1.117	1.156
KREDITNI PORTFELJ (stanja v mio €)											
Kreditni portfelj (neto)	1.164	1.952	2.922	3.715	3.545	3.345	2.760	2.110	1.599	1.416	1.275
KREDITNI PORTFELJ (% aktive)	93%	94%	97%	95%	88%	82%	73%	59%	50%	56%	52%
LIKVIDNA SREDSTVA (% aktive)	6%	6%	3%	4%	10%	16%	26%	40%	49%	44%	47%
Kreditni bankam (stanja v mio €)	887	1.452	2.260	2.917	2.844	2.696	2.159	1.473	994	805	678
Kreditni strankam, ki niso banke (stanja v mio €)	277	500	662	797	701	649	601	637	605	611	598
Kreditni bankam (% kreditov)	76%	74%	77%	79%	80%	81%	78%	70%	62%	57%	53%
Kreditni strankam, ki niso banke (% kreditov)	24%	26%	23%	21%	20%	19%	22%	30%	38%	43%	47%

Vir: SID banka

V Tabeli 3.1 so prikazani bilančna vsota, kreditni portfelj in likvidna sredstva SID banke v obdobju 2007-17, tako v absolutnih zneskih, kot tudi strukturno. Na podlagi podatkov je mogoče opaziti, da se je po letu 2008, ko je nastopila globalna finančna kriza, bilančna vsota SID banke izjemno hitro povečevala in se je v treh letih (do leta 2010) praktično podvojila. Kreditni portfelj je vrednostno dosegel najvišjo vrednost konec leta 2010, ko je znašala izpostavljenost do bank v Sloveniji skoraj 3 mrd EUR, neposredna izpostavljenost na lastnem kreditnem portfelju pa skoraj 800 mio EUR.

Po letu 2012 se je pričel obseg kreditnega portfelja bankam močno zmanjševati in je konec leta 2017 dosegal le še četrtno obsega iz leta 2011 (slabih 680 mio EUR). V enakem času pa je bolj ali manj stagniral tudi obseg neposrednega kreditnega portfelja. Bilančna vsota se je tako konec leta 2017 glede na konec leta 2011 zmanjšala za dobrih 1,5 mrd EUR (na 2,45 mrd EUR), pri čemer pa so konec leta 2017 likvidna sredstva predstavljala 47-odstotkov, kreditni portfelj pa 52-odstotkov bilančne vsote. Za primerjavo, konec leta 2011 je bilo to razmerje 10-odstotkov proti 88-odstotkov v korist kreditnega portfelja.

V nadaljevanju so predstavljene aktivnosti SID banke z vidika **razvojne vloge**. Ta se v osnovi izvaja po dveh kanalih – posredno prek bank na podlagi kreditnih linij s statusom »razvojnega programa SID banke« in neposredno prek ukrepov finančnega inženiringa v okviru Spodbujevalno-razvojne platforme, kjer je SID banka v sodelovanju z MGRT v obdobju 2011-16 oblikovala tri posojilne sklade in sedem specializiranih kreditnih linij s statusom »razvojno-spodbujevalnega programa SID banke«. Kot je razvidno iz podatkov v Tabeli 3.2, se je obseg kreditov (bruto) iz posojilnih skladov (MGRT sredstva) od konca leta 2012 povečal s 35,4 mio EUR na 223 mio EUR konec leta 2017.

Tabela 3.2: Aktivnost posojilnih skladov SID banke 2007-17

Poslovanje za račun RS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
POSOJILNI SKLADI (v mio €)											
Kreditni (bruto)	0	0	0	0	0	35	85	150	121	217	223
Kreditni (bruto, kumulativno)	0	0	0	0	0	35	121	271	392	608	831

Vir: SID banka

Iz dokumentov SID banke sledi, da je bila banka v obdobju 2011-17 v okviru Spodbujevalno-razvojne platforme **neposredno aktivna na naslednjih razvojnih segmentih**: 1) razvojno-spodbujevalni program za financiranje tehnološko razvojnih projektov (RRI1), 2) tekoče poslovanje MSP (tudi mikrofinanciranje), 3) naložbe in zaposlovanje MSP, 4) raziskave, razvoj in inovacije MSP in 5) tekoče poslovanje s kapitalsko utrditvijo. Za razvojno-spodbujevalni program so med leti 2012 in do konca 2017 skupaj odobrili cca. 373 mio EUR posojil (od tega je bilo cca. 120 mio EUR sredstev MGRT). Tehtana povprečna ročnost posojil je bila med 7,7 in 9,2 let. Za mikrofinanciranje so med leti 2013 in do konca 2017 namenili cca. 73 mio EUR posojil (od tega je bilo cca. 18 mio EUR sredstev MGRT). Tehtana povprečna ročnost je bila okoli tri leta. Za tekoče poslovanje MSP so med leti 2013 in do konca 2017 namenili cca. 540 mio EUR (od tega je bilo cca. 130 mio EUR sredstev MGRT). Tehtana povprečna ročnost je bila okoli tri leta. Za naložbe in zaposlovanje MSP so od začetka leta 2015 in do konca leta 2017 namenili cca. 45 mio EUR (od tega je bilo slabih 11 mio EUR sredstev MGRT). Tehtana povprečna ročnost je bila med 6 in 7 let. Za raziskave, razvoj in inovacije so od začetka leta 2015 do konca leta 2017 namenili dobrih 6,5 mio EUR (od tega je bilo cca. 1,5 mio EUR sredstev MGRT). Tehtana povprečna ročnost posojil je bila med 8 in 10 let. Za tekoče poslovanje s kapitalsko utrditvijo za MSP (t.i. potrpežljivo posojilo) so od začetka leta 2016 do konca leta 2017 namenili 131 mio EUR (od tega je bilo sredstev MGRT slabih 35 mio EUR). Tehtana povprečna ročnost tovrstnih posojil je bila med 9 in skoraj 12 let.

Poleg proticiklične in razvojne vloge ima SID banka tudi pomembno vlogo na področju **izvoznokreditnih zavarovanj**. Ta del poslovanja, ki ga SID banka izvaja v imenu in za račun Republike Slovenije, se nanaša na zavarovanje netržnih (nemarketabilnih) tveganj. Kot je prikazano v Tabeli 3.3, se je od leta 2010 obsega tega dela poslovanja v precejšnji meri zmanjšal oz. prepolovil (iz 1,4 mrd EUR v letu 2010, na 613 mio EUR v letu 2017) po tem, ko je predhodno v obdobju krize močno narastel (iz 530 mio EUR v letu 2007 na 1,4 mrd EUR v letu 2010).

Tabela 3.3: Dejavnost SID banke na področju izvoznokreditnih zavarovanj v obdobju 2007-17

Poslovanje za račun RS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ZAVAROVANJE (v mio €)											
Obseg zavarovanih poslov	530	916	953	1.440	1.203	942	920	799	644	539	613
Izpostavljenost	632	933	962	1.032	748	689	683	550	519	489	587
Pozavarovalne premije	4	4	5	8	9	7	9	5	4	3	4
Plačane škode	0	0	5	3	1	7	10	38	6	0	15
Rezultat poslovanja	5	7	0	4	6	2	1	-33	-1	12	-10
Stanje varnostnih rezerv	103	110	120	124	130	132	133	99	118	130	132
Vplačilo s strani države			10						20		

Vir: SID banka

3.2 Finančna vzdržnost poslovanja

Za **finančno vzdržno poslovanje** mora biti banka **dolgoročno dobičkonosna**, torej mora ustvarjati zadostno obrestno maržo oziroma mora biti **ustrezno učinkovita**, pri čemer pa mora imeti tudi dober **nadzor nad tveganji**, hkrati pa mora ohranjati tudi **ustrezno (glede na tveganja) kapitaliziranost**. Učinkovitost iz naslova poslovanja ocenjujemo tudi z uporabo t.i. razmerja med stroški in bruto dohodkom (cost-to-income ratio oziroma CIR) kazalnika. Pri uporabi CIR kazalnika je potrebno biti previden, saj je njegova vrednost precej odvisna od poslovnega modela oz. vrste bančne institucije in

se lahko tudi med državami precej razlikuje. Ravno tako lahko zaradi izrednih dejavnikov, ki vplivajo bodisi na stroške, bodisi na bruto dohodek (iz poslovanja), v času precej variira. V tabeli 3.4 povzemamo podatke SID banke o dobičkonosnosti, učinkovitosti poslovanja in kapitaliziranosti v obdobju 2007 do 2017.

Tabela 3.4: Osnovni kazalniki finančne vzdržnosti poslovanja SID Banke v obdobju 2007-17

SID banka	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
KAZALNIKI											
Obrestna marža	0,9%	0,9%	0,9%	1,1%	1,4%	1,5%	1,3%	1,2%	0,7%	0,9%	0,8%
Marža finančnega posredništva	1,3%	1,3%	1,2%	1,3%	1,5%	2,3%	1,9%	1,5%	1,0%	1,6%	0,9%
ROA pred obdavčitvijo	0,4%	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,3%	0,4%	0,9%	0,7%
ROE pred obdavčitvijo	4,2%	2,5%	0,5%	2,2%	2,2%	1,7%	1,7%	3,4%	3,5%	6,6%	4,0%
ROE po obdavčitvi	3,7%	2,3%	0,4%	1,8%	1,9%	1,5%	1,4%	1,3%	2,9%	5,6%	3,5%
CIR	46,2%	29,3%	22,4%	15,1%	13,1%	8,7%	12,2%	18,6%	34,5%	26,4%	57,8%
Operativni stroški/povprečna aktiva	0,6%	0,4%	0,3%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,4%	0,5%
Kapitalska ustreznost	12,8%	11,1%	16,7%	13,5%	14,4%	14,2%	16,5%	26,2%	29,5%	33,6%	36,8%
OSTALO											
Število zaposlenih 31.12.	69	76	87	94	112	124	139	147	158	162	170
Rating											
Moody's			Aa2	Aa2	A1	Baa2	Ba1	Ba1	Baa3	-	-
S&P								A-	A-	A	

Vir: SID banka

Poslovnega modela SID banke z drugimi slovenskimi bankami zaradi različnega mandata ne moremo in ne želimo primerjati, vendar pa vseeno podajamo orientacijske vrednosti posameznih kazalnikov. V primerjavi z drugimi bankami v Sloveniji ima SID banka **nižjo dobičkonosnost kapitala, vendar je ta bolj stabilna**. Za primerjavo, pred izbruhom globalne finančne in gospodarske krize so imele banke v Sloveniji dobičkonosnost kapitala (po davkih) v višini cca. 11 odstotkov, vendar pa so v času krize utrpeli visoke izgube in globoko negativno dobičkonosnost kapitala. Po podatkih EBF (European Banking Federation) je bila v letu 2015 dobičkonosnost kapitala slovenskih bank 3,6 odstotkov, v letu 2016 pa se je že povišala na 8,3 odstotkov. Za SID banko vidimo, da je dobičkonosnost kapitala sicer nižja, vendar pa vseskozi pozitivna in se v času tudi nekoliko povečuje.

Kar zadeva učinkovitost poslovanja ugotavljamo, da je bil kazalnik **CIR med leti 2010 in 2014 relativno nizek** (povprečje slovenskega bančnega sistema je nekje med 50 in 60 odstotki), **od leta 2015 pa se povečuje in je v letu 2017 dosegel najvišjo vrednost (slabih 58 odstotkov)**. Podobno vidimo tudi pri razmerju operativnih stroškov glede na povprečno aktivo. **Določeno povišanje CIR je sicer pričakovano**, saj se je v omenjenem časovnem obdobju delovanje oz. mandat SID banke preusmeril iz proticikličnega v razvojnega, ki pa terja večji angažma resursov. Pri proticiklični vlogi je SID banka delovala predvsem prek podpore drugih bank v slovenskem bančnem sistemu, kar je pomenilo manj visoko koncentriranih posojil. Pri razvojni vlogi in glede na tržne vrzeli, ki jih naslavlja, pa gre za obravnavo velikega števila manjših posojil, kar je povezano z večjimi kadrovskimi potrebami in operativnimi stroški, kar je razvidno tudi iz občutnega porasta števila zaposlenih po letu 2010. **Poleg tega se je v letu 2017 bruto dohodek prepolovil**, kar je tudi prispevalo k precejšnjem povečanju CIR-a. Dodatno je potrebno pri razumevanju kazalnika CIR pojasniti, da na njegovo velikost vplivajo tudi prevrednotovalni učinki iz naslova rezultata posojilnih skladov, saj vplivajo na poslovni izid. V letu 2017 je bil rezultat posojilnih skladov prvič pozitiven, zaradi česar so bili prevrednotovalni prihodki iz tega naslova negativni, kar je prispevalo k nižjemu poslovnemu izidu in je imelo posledično tudi negativen vpliv na CIR. V trenutnih razmerah nizkih (skoraj ničelnih) obrestnih mer in dejstvu, da je precejšnje del aktive SID banke naložen v vrednostne papirje in vloge pri drugih bankah (47 odstotkov konec leta 2017), **predstavlja vzdrževanje ustreznega nivoja bruto dohodka za banko precejšen izziv**. Je pa

vsekakor smiselno, da se glede na poslanstvo SID banke oz. izmenjujočo vlogo med proticikličnim in razvojnim mandatom bilančna vsota banke vzdržuje.

Kazalnik kapitalske ustreznosti banke je zelo soliden in konec leta 2017 dosega več kot 36 odstotkov. Menimo, da na takšno višino kazalnika vpliva tudi obrat od proticiklične k razvojni vlogi, pri čemer zmanjšanje aktivnosti na področju podpore bank (proticiklična vloga) od leta 2013 ni bilo možno hitro in v celoti nadomestiti z aktivnostmi pri razvojni vlogi. Kot že omenjeno, se to kaže predvsem v izjemnem povečanju likvidnih sredstev od leta 2012 dalje.

SID banka je po večletnem padanju bonitetnih ocen, ki je sovpadalo s padanjem bonitetnih ocen države, v letu 2015 doživela tudi prvo **izboljšanje bonitetne ocene** (Moody's izboljšanje iz Ba1 v Baa3), ki se je nadaljevalo tudi v letu 2016 (S&P izboljšanje iz A- v A). Boniteta banke je zaradi brezpogojnega jamstva države enaka boniteti Republike Slovenije.

Tabela 3.5: Struktura virov financiranja SID banke v obdobju 2007-17

SID banka	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PASIVA (v mio €)											
Finančne obveznosti (zadolžitve)	1.137	1.922	2.693	3.561	3.691	3.732	3.431	3.177	2.798	2.133	2.036
Vloge in krediti bank in centralnih bank	1.095	1.649	1.955	2.025	2.136	2.176	1.823	1.865	1.654	1.185	1.231
Vloge in krediti strank, ki niso banke	33	22	191	100	150	150	473	381	421	487	455
Dolžniški vrednostni papirji	9	250	547	1.436	1.405	1.407	1.135	930	724	461	350
Kapital	108	161	322	328	332	340	346	355	364	394	410
Dokapitalizacija	51	50	160								
AVD v zvezi z finančnimi sredstvi - RZP (PPK)	0	0	0	0	-2	1	2	7	5	13	15
STRUKTURA PASIVE											
Finančne obveznosti (zadolžitve)	91%	92%	89%	92%	92%	92%	91%	90%	88%	84%	83%
Vloge in krediti bank in centralnih bank	88%	79%	65%	52%	53%	53%	48%	53%	52%	47%	50%
Vloge in krediti strank, ki niso banke	3%	1%	6%	3%	4%	4%	13%	11%	13%	19%	19%
Dolžniški vrednostni papirji	1%	12%	18%	37%	35%	35%	30%	26%	23%	18%	14%
Kapital	9%	8%	11%	8%	8%	8%	9%	10%	12%	16%	17%

Vir: SID banka

Nazadnje smo pregledali tudi strukturo pasive oziroma virov financiranja SID banke. Višina lastniškega kapitala je stabilna in se nekoliko povečuje. Zaradi zniževanja bilančne vsote banke se delež lastniškega kapitala v strukturi virov financiranja povečuje in se je tako od konca leta 2010 podvojil. Kot je razvidno iz tabele 3.5 se je struktura finančnih obveznosti od konca leta 2010 precej spremenila.

Medtem, ko je delež vlog in kreditov bank in centralnih bank relativno stabilen in znaša okoli 50 odstotkov bilančne vsote SID banke, se je delež financiranja z dolžniškimi vrednostnimi papirji več kot prepolovil (iz 36,9 odstotkov bilančne vsote banke konec leta 2010, na 14,3 odstotke bilančne vsote banke konec leta 2017). V enakem časovnem obdobju se je delež vlog in kreditov strank, ki niso banke izrazito povečal, in sicer z 2,6 odstotka bilančne vsote konec leta 2010 na 18,6 odstotka bilančne vsote banke konec leta 2017 (v absolutnih vrednostih s 100 mio EUR konec leta 2010, na več kot 450 mio EUR konec leta 2017). Spremembe v strukturi pasive so rezultat dalj časa trajajočih tržnih razmer (izrazito nizke obrestne mere) in spremenjene vloge SID banke (obrat od proticiklične vloge k razvojni in posledično izrazit upad bilančne vsote banke po letu 2012).

Ocenjujemo, da je SID banka finančno vzdržna, zagotovo pa potreba po izmenjevanju proticiklične in razvojne vloge terja določen čas prilagajanja, trenutne tržne razmere izjemno nizkih obrestnih mer pa predstavljajo dodaten izziv pri poslovanju, predvsem v smislu zagotavljanja ustrezne učinkovitosti poslovanja (CIR kazalnik).

3.3 Poslovanje primerljivih institucij v mednarodnem okolju

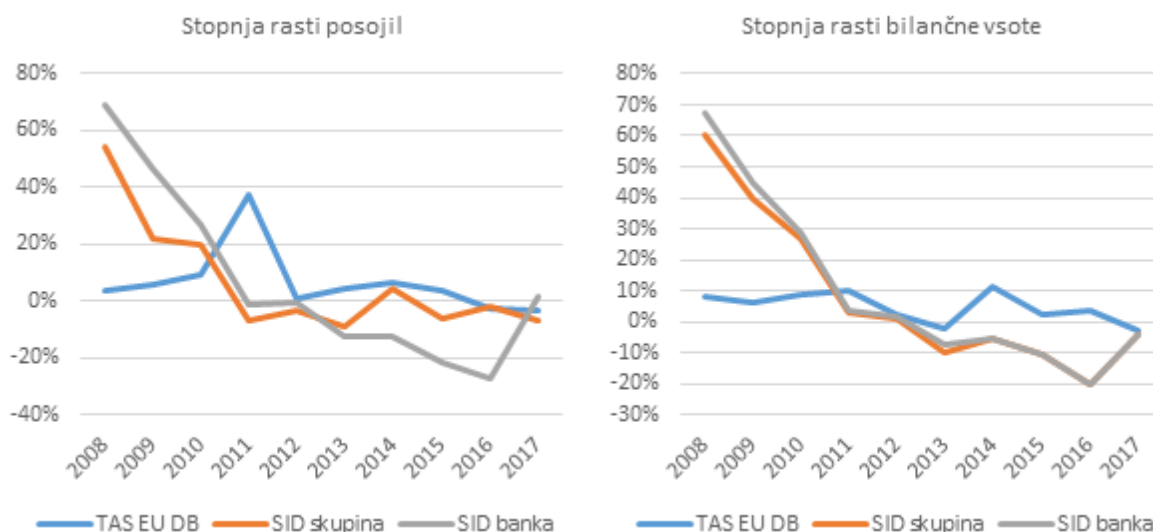
Primerjalna analiza oz. t.i. benchmarking predstavlja z vidika razvojnih bank precejšen izziv. Razvojne banke v različnih državah namreč lahko zasledujejo različne cilje in/ali zapolnjujejo različne tržne vrzeli, pri čemer v ospredju uspešnosti in cilja poslovanja niso finančni kazalniki temveč razvojni vidiki. Idealna primerjalna analiza bi tako vključevala primerjavo tudi z vidika izpolnjevanja razvojnega poslanstva posameznih bank oziroma kvalitativno presojo (evalvacijo) uspešnosti zapolnjevanja tržnih vrzeli. V tej študiji ta vidik primerjalne analize ni zajet, saj bi to presegalo obseg in dogovorjeno globino evalvacije SID banke, vsekakor pa svetujemo SID banki, da naj razmisli o tem, da bi tovrstno metodologijo primerjalne analize vzpostavili sami in tako sproti imeli ažurno informacijo o tem, kje se uvrščajo med izbranimi oziroma primerljivimi razvojnimi institucijami tako z vidika finančnega poslovanja (kar bomo v nadaljevanju tudi pregledali), kot tudi z vidika uspešnosti izpolnjevanja poslanstva.

Pri sami primerjalni analizi finančnih kazalnikov poslovanja velja najprej izpostaviti izzive. Prvi izziv se nanaša na primerljivost posameznih razvojnih institucij. Tukaj smo pri izboru sledili dokumentu EC DG Internal Policies – »New Financial Instruments and the Role of National Promotional Banks« (European Parliament, 2016) in v primerjavo vključili 24 razvojnih bank EU, kot so navedene v omenjenem dokumentu in za katere so finančni podatki dostopni v podatkovni bazi FitchConnect. Gre za razvojne banke iz Avstrije, Italije, Francije, Bolgarije, Švedske, Hrvaške, Luksemburga, Poljske, Velike Britanije, Slovaške, Finske, Madžarske, Španije, Nemčije, Nizozemske, Estonije, Latvije in Cipra. Pri tem smo želeli zajeti čim večje število razvojnih institucij, s katerimi bi lahko primerjali SID banko, čeprav se zavedamo, da so poslanstva teh institucij zelo različna, kakor so tudi različni njihovi modeli njihovega delovanja. Drugi izziv se nanaša na same podatke v podatkovni bazi FitchConnect. Podatki so namreč za nekatere banke dostopni samo v nekonsolidirani obliki (tukaj predvidevamo, da institucije pač nimajo odvisnih družb), za nekatere banke samo v konsolidirani obliki (takšen primer je ravno npr. SID banka, ki pa ima odvisne družbe). Seveda bi bilo povsem pravilno, da bi med seboj primerjali zgolj konsolidirane ali zgolj nekonsolidirane finančne izkaze. Enako kot prej smo se zaradi vključitve čim večjega nabora razvojnih institucij odločili, da v primerjavo vključimo vse vrste izkazov. Naj pri tem poudarimo, da je to ravno pri SID banki problematično, saj konsolidirani finančni izkazi odražajo tudi poslovanje odvisnih družb in zato lahko prikazujejo popačeno sliko o poslovanju SID banke oz. poslovanju SID banke kot razvojne banke. Ta izziv smo pri posameznih kazalnikih poslovanja naslovili tako, da smo ločeno preverili letna poročila SID banke in nekonsolidirane izkaze (samo za SID banko). Na podlagi preverjanj menimo, da odstopanja za namen mednarodne primerjave niso tako pomembna, da primerjava ne bi bila smiselna. Za primerjavo v Sliki 3.1 prikazujemo podatke tako za SID skupino, kot tudi za SID banko.

Primerjavo smo opravili za obdobje med leti 2008 in 2017, pri čemer smo preučili naslednje elemente poslovanja: stopnje rasti obsega poslovanja (celotnih sredstev in posojil), kakovost portfelja (slabe terjatve, rezervacije za slabe terjatve, pokritost slabih terjatev), donosnost poslovanja (donosnost sredstev in donosnost lastniškega kapitala, obrestni prihodki) in kapitaliziranost (lastniški kapital glede na celotna sredstva, posojila glede na lastniški kapital). Kazalnike smo izbrali tudi na podlagi razpoložljivosti podatkov za primerljive razvojne institucije, saj za marsikateri »bančni« kazalnik poslovanja ni zadostnega števila podatkov. Poleg tega bi radi opozorili tudi na pristop k povprečenju kazalnikov primerljivih razvojnih institucij. Za mero srednje vrednosti smo uporabili tehtano aritmetično sredino (TAS), pri čemer smo za uteži vzeli bilančno vsoto primerljivih razvojnih institucij v letu 2015. Navadna aritmetična sredina poda precej popačeno primerjavo, saj obstajajo med razvojnimi institucijami izjemne razlike v velikosti, s tem pa tudi v

stopnjah rasti poslovanja in ostalih kazalnikih finančnega poslovanja. Slabost izbranega pristopa po drugi strani pa je, da imajo v prikazanih kazalnikih evropskih razvojnih bank večjo težo večje razvojne banke.

Slika 3.1: Rast obsega poslovanja SID banke, SID skupine in izbranih razvojnih institucij v EU v obdobju 2008-2017



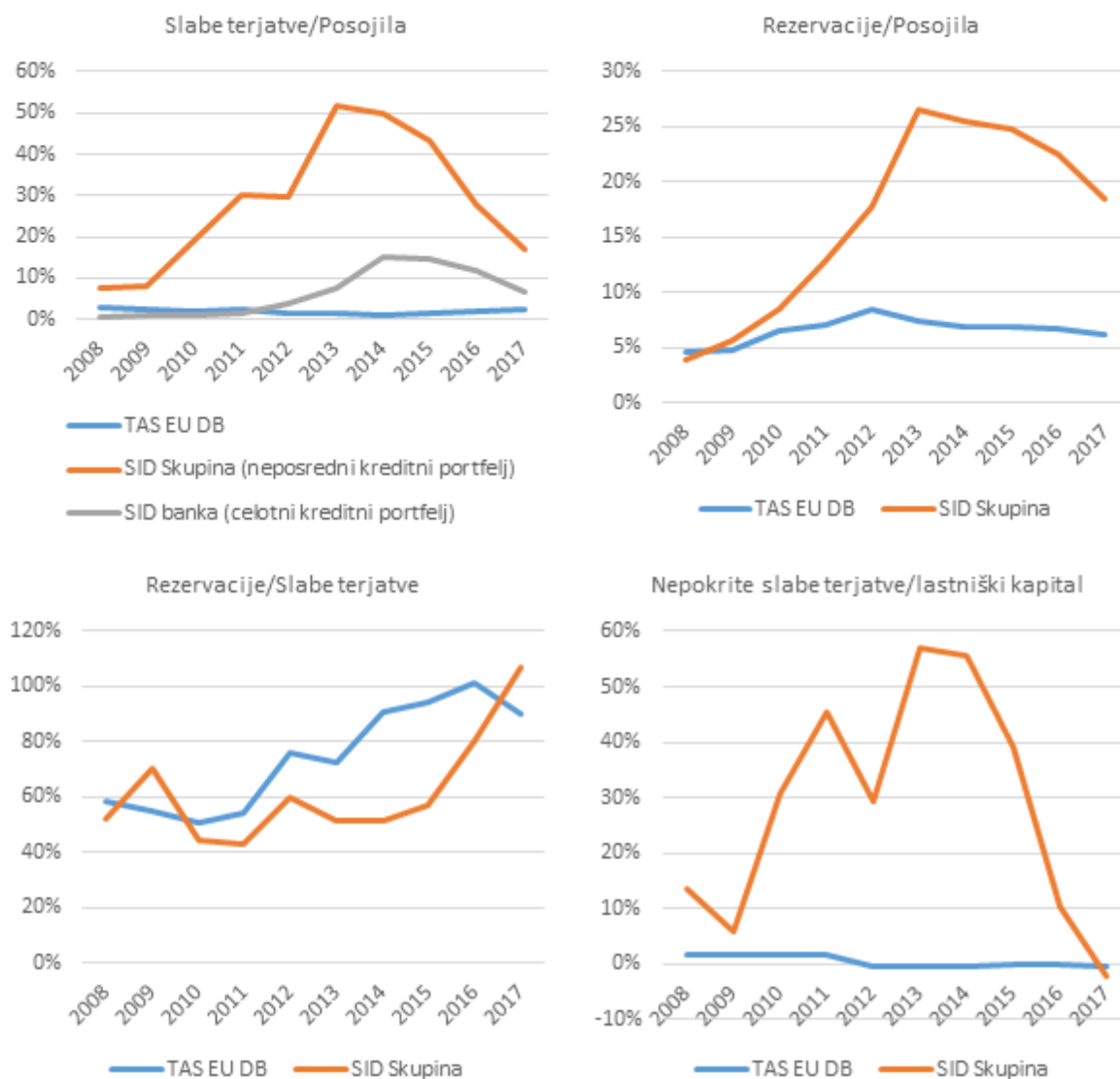
Vir: Fitch Connect

Kot je razvidno iz obeh grafikonov na Sliki 3.1, je bila SID banka najbolj posojilno aktivna takoj po izbruhu globalne finančne krize (2008/09), izbrane EU razvojne institucije (banke) pa po izbruhu evropske dolžniške krize (2010/11), še posebej ko gre za stopnje rasti posojil. Poleg tega lahko vidimo, da je pri dinamiki obsega poslovanja opazen izrazit negativen trend po letu 2012, ki se je obrnil šele v letu 2017.

Pri kakovosti kreditnega portfelja na ravni SID Skupine ugotavljamo precejšnje odstopanje glede na razvojne institucije EU, ki smo jih vključili v primerjavo. Pri tem velja opozoriti, da se izračun nanaša zgolj na neposredni del kreditnega portfelja (posojanje podjetjem), ki je v SID banki v preteklosti (do leta 2013) predstavljal le 20 odstotkov celotnega kreditnega portfelja (kot je videti v Tabeli 3.1). Delež slabih terjatev glede na posojila je na ravni Skupine je dosegel najvišjo vrednost v letu 2013 (več kot 50 odstotkov), potem pa je pričel upadati in se v letu 2017 znižal pod 20 odstotkov. Za primerjavo: podatki za SID banko (ne SID skupino) na ravni celotnega kreditnega portfelja kažejo precej nižje ravni slabih posojil največ v višini 14,9 odstotkov vseh posojil v letu 2014 (glej Tabelo 3.5). To implicira bodisi slabšo kvaliteto neposrednega kreditnega portfelja, bodisi slabše poslovanje ostalih članic SID skupine.

Razmerje med oblikovanimi rezervacijami in slabimi terjatvami je v splošnem primerljivo z izbranimi razvojnimi bankami EU. Oblikovane rezervacije glede na vrednost posojila nakazujejo, da je tudi v letu 2017 kakovost neposrednega kreditnega portfelja primerljivo slabša kot pri primerjanih razvojnih bankah na ravni EU. Razmerje med nepokritimi slabimi terjatvami in lastniškim kapitalom pa je v letu 2017 doseglo najnižjo raven po letu 2009 in je skoraj primerljivo z izbranimi razvojnimi bankami v EU.

Slika 3.2: Kakovost kreditnega portfelja SID skupine in izbranih razvojnih institucij v EU v obdobju 2008-17



Vir: Fitch Connect

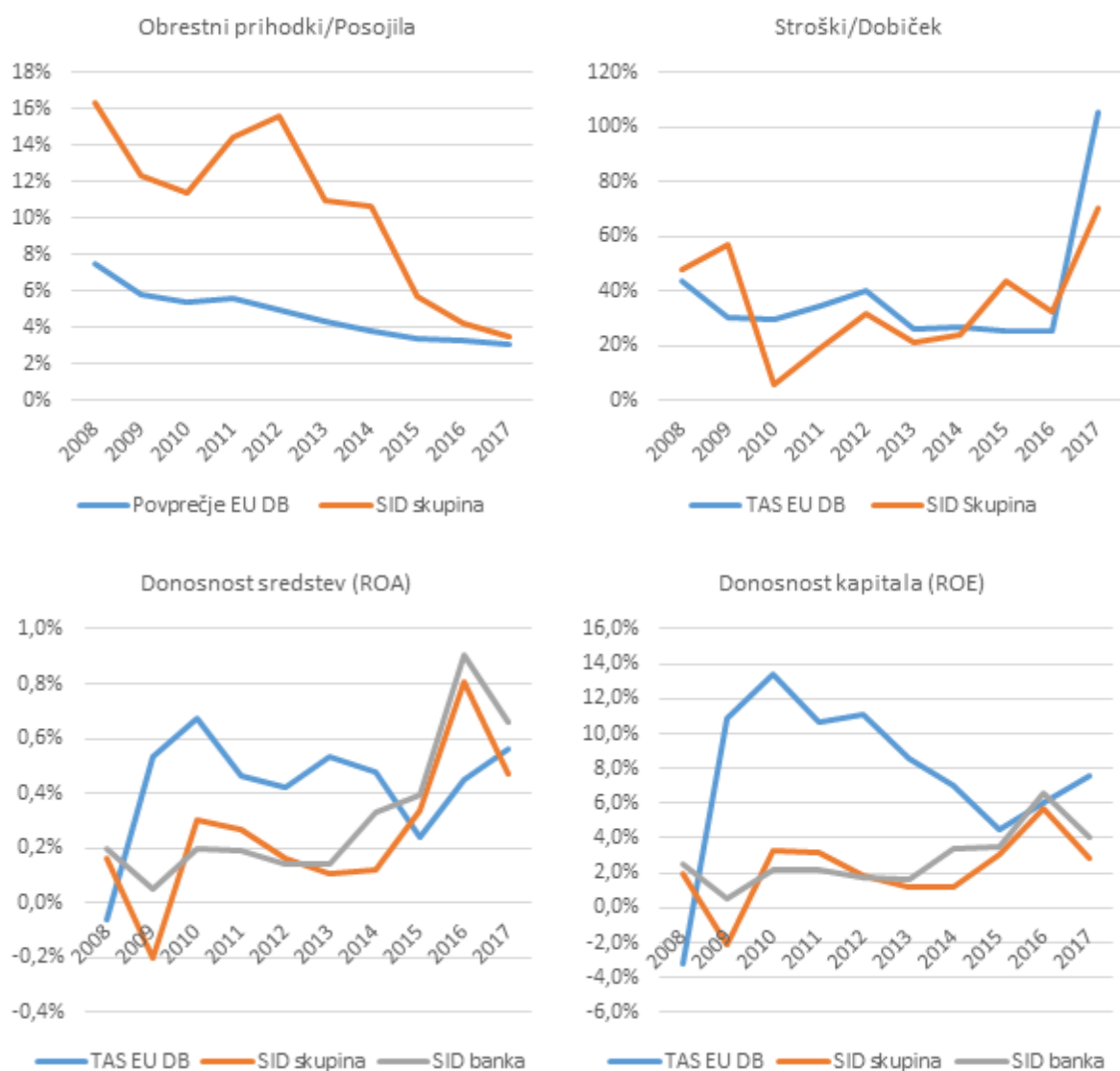
Tabela 3.5: Delež slabih posojil v celotnem kreditnem portfelju SID banke

SID banka	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
SLABA POSOJILA											
Delež NPL v vseh posojilih	1,2%	0,5%	0,8%	0,8%	1,5%	3,6%	7,7%	14,9%	14,7%	11,8%	6,6%

Vir: SID banka

SID banka je imela v preteklosti bistveno višje obrestne prihodke glede na povprečno stanje posojil v primerjavi z izbranimi EU razvojnimi bankami. V zadnjih letih je ta kazalnik strmo padel in se približuje povprečni vrednosti za izbrane EU razvojne institucije. To lahko priča tudi o izboljšani kakovosti portfelja in nižjih obrestnih pribitkih, vsekakor pa je pogojeno tudi s strukturo premoženjske bilance, kjer je skoraj polovica premoženjske bilance naložena v vrednostne papirje in vloge pri bankah, in s trenutnimi tržnimi razmerami izjemno nizkih obrestnih mer. Pri kazalniku stroški/dobiček (CIR) vidimo, da je primerljiv z izbranimi EU razvojnimi bankami, enako velja tudi za donosnost kapitala in sredstev, čeprav sta bila v preteklosti nižja od povprečja primerjanih razvojnih institucij (glej Sliko 3.3).

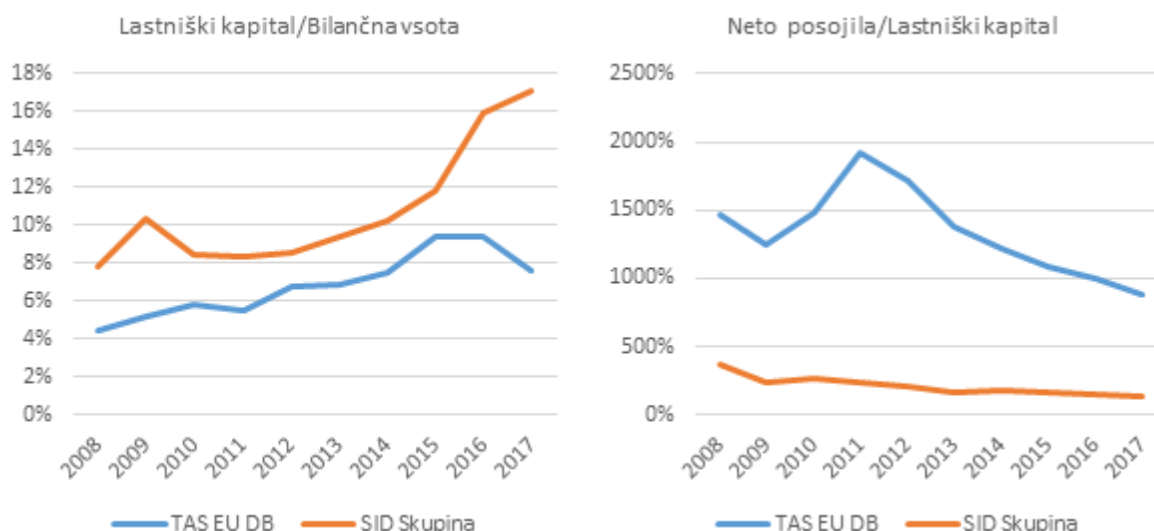
Slika 3.3: Donosnost poslovanja SID skupine in izbranih razvojnih institucij v EU v obdobju 2008-17



Vir: Fitch Connect

SID Skupina je v primerjavi z izbranimi EU razvojnimi institucijami bolj kapitalizirana. Videti pa je, da so izbrane EU razvojne banke v povprečju v preučevanem obdobju glede na razpoložljiv lastniški kapital odobrile več posojil, kar ponovno nakazuje na specifično vlogo SID banke, kjer je v preteklosti nastopala v proticiklični vlogi, medtem ko v zadnjem času krepi razvojno vlogo, ki pa ne more v celoti nadomestiti zmanjšane aktivnosti iz naslova upada proticikličnih ukrepov.

Slika 3.4: Kapitalizacija SID skupine in izbranih razvojnih institucij v EU v obdobju 2008-2017



Vir: Fitch Connect

3.4 Korporativno upravljanje in načela delovanja SID banke

SID banka ima uveljavljen **dvotirni sistem upravljanja** z upravo, ki vodi banko, in nadzornim svetom, ki nadzira in spremlja vodenje in poslovanje banke. Vse člane nadzornega sveta (skupaj sedem) imenuje Vlada Republike Slovenije za obdobje pet let. Dva izmed njih sta predstavnika ministrstva za finance in ministrstva za gospodarstvo, preostalih pet članov pa je predstavnikov strokovne javnosti. Zakon o Slovenski razvojni in izvozni banki (ZSIRB) in Zakon o bančništvu (ZBAN-2) predpisujeta zahtevane pogoje strokovnosti, izkušenosti in ugleda za člane uprave in nadzornega sveta, pri čemer ZSIRB za člane uprave postavlja še dodatne (višje) standarde kot ZBAN-2. Pri tem velja opozoriti na pripombo regulatorja (Banke Slovenije) glede odzivnosti in odgovornosti lastnika (Republike Slovenije) pri imenovanju in ekipiranju nadzornega sveta. Število članov nadzornega sveta se je v preteklosti tako v nekem trenutku izjemoma znižalo na tri člane, kar predstavlja minimum po ZGD in vsekakor ne sodi med dobre prakse korporativnega upravljanja. **Nadzorni svet** sprejema strateške usmeritve banke, nadzira poslovanje banke, obravnava morebitne ugotovitve zunanjih nadzornih organov ter daje soglasje in usmeritve k politiki poslovanja in upravljanja tveganj banke skladno z razvojnimi usmeritvami Slovenije in EU in praksami dobrega korporativnega upravljanja. **Dvočlanska uprava** (statut dopušča najmanj dvo in največ tričlansko upravo) je odgovorna za tekoče vodenje in poslovanje banke in izvajanje strateških usmeritev skladno z ZSIRB, ZZFMGP, ostalimi javnimi pooblastili in internimi akti banke. Imenuje jo nadzorni svet za obdobje petih let z možnostjo ponovnega imenovanja. SID banka je dolžna skladno z zakonodajo letno (spomladi) **poročati Vladi Republike Slovenije** (Poročilo o izvajanju javnih pooblastil danih SID banki), ki o aktivnostih SID banke nadalje **poroča Državnemu zboru**.

Pri izvajanju funkcije nadzora so nadzornemu svetu skladno z zakonodajo (ZBAN-2) v pomoč tri posvetovalna telesa. Prvo je **revizijska komisija**, ki obravnava predvsem računovodsko skladnost poslovanja banke in ustreznost sistema notranjih kontrol. Drugo je od leta 2015 (po uveljavitvi ZBAN-2) delujoča **komisija za tveganja**, ki nadzornemu svetu nudi strokovno podporo na področju strategije

upravljanja s tveganji, kapitalom in likvidnostjo banke in obravnava ugotovitve zunanjega nadzora. Tretje je **komisija za imenovanja in prejeme**, ki se ukvarja predvsem z ustreznostjo sistema prejemkov zaposlenih in uprave z vidika spodbujanja njihovega odgovornega ravnanja ter z ocenjevanjem in vrednotenjem dela uprave. Poleg posvetovalnih teles nadzornega sveta je v zvezi z izvajanjem ZZFMGP Vlada Republike Slovenije imenovala tudi **komisijo za pospeševanje mednarodne menjave**, katere naloge so zlasti presoja tveganj večjih zavarovalnih poslov in drugih področij, povezanih z obvladovanjem tveganj po ZZFMGP.

SID banka ima na operativni ravni vzpostavljen **sistem notranjih kontrol** poslovanja v okviru organizacijskih enot, pristojnih za upravljanje tveganj, računovodstvo ter plan in kontroling. Interni operativni nadzor nad delovanjem notranjih kontrol, sistemom upravljanja tveganj ter varovanjem zakonitosti, etičnosti in integritete poslovanja izvajata **oddelek za revizijo** in **oddelek za skladnost**, ki sta neposredno podrejena upravi. SID banka skrbi za **preglednost poslovanja**, tako z vidika ponujenih storitev kot tudi finančnih rezultatov in družbeno-ekonomskih učinkov, hkrati pa zagotavlja tudi **poslovanje odvisnih družb po tržnih principih**.

Pri svojem poslovanju se SID banka drži načel **razvojne in trajnostne usmerjenosti** ter **finančne vzdržnosti poslovanja**. **Finančni vidik** vključuje v svoje procese odločanja na podlagi **presoje ekonomske in finančne upravičenosti** na ravni posla in celovite **ocene in upravljanja vseh vrst tveganj** na ravni banke. **Razvojni vidik** vključuje v poslovanje na dva načina, in sicer prek koncepta **odgovornega posojanja**, ki poleg ekonomsko-finančnega vidika vključuje še dodatno **presojo petih bilanc** posojilojemalca (intelektualne, surovinske, okoljske, energetske in inovacijske) ter prek uvajanja **kvantifikacije razvojne presoje** v posojilnem procesu s sistemom točkovanja projektov. Poleg takšne **ex-ante presoje** razvojnih in trajnostnih vidikov se SID banka poslužuje tudi **ex-post presoje** razvojnih in družbeno-ekonomskih učinkov svojih dejavnosti. Ta poteka na **makroekonomski ravni** s pomočjo modela **multiplikatorjev**, ki izhajajo iz ocen multiplikacijskih učinkov SID banke na podlagi SAM matrike iz predhodne evalvacijske študije SID banke iz leta 2012. Poleg tega banka pripravlja tudi letna **Poročila o izvajanju politike družbene odgovornosti**.

Pomen merjenja učinkov razvojnih politik se v strokovni literaturi **vse bolj izpostavlja** tako zaradi **informiranega odločanja nosilcev pooblastil** izvajanja politik kot tudi zaradi **informiranja zainteresiranih deležnikov** in širše javnosti in prek tega **zagotavljanja javne podpore** razvojnim ukrepom. Pri tem se v zadnjem času poleg makroekonomskih učinkov poudarja tudi **potreba po merjenju učinkov na mikroekonomski ravni** (t.j. na ravni posameznih ukrepov), ki je zlasti zanimiva zaradi **večje možnosti vključitve** izmerjenih učinkov **v poslovno-odločevalske procese**.

SID banka deluje tudi skladno z načeli **nekonkuriranja in komplementarnosti** drugim finančnim institucijam ter **subsidiarnega delovanja** (posredno prek bank oziroma Tier 2). Pri tem velja poudariti, da na podlagi izvedenih razgovorov banke kljub temu SID banko **v nekaterih tržnih segmentih (zlasti bolj kratkoročnih in manj tveganih) vidijo kot konkurenco**, zato je potrebna pri izvajanju tega načela v praksi previdnost. SID banka se mora izogniti situaciji, kjer bi s svojimi produkti neposredno konkurirala sorodnim bančnim produktom. Delno je takšna percepcija tudi **posledica tržnih razmer**, kjer se praktično vse banke soočajo s presežno likvidnostjo, delno pa morda tudi **slabše informiranosti bank o razvojnem poslanstvu SID banke**, saj jo po interventni vlogi v krizi še vedno dojemajo bolj v vlogi izvozno-kreditne agencije kot razvojne banke. Banke v trenutnih tržnih razmerah prav tako **ne vidijo znatne prednosti financiranja prek SID banke**, zato je tudi izvajanje načela subsidiarnosti oteženo.

Za doseganje načel nekonkurenčnosti, komplementarnosti in subsidiarnosti je v praksi ključna analiza tržnih vrzeli. SID banka mora natančno ugotoviti naravo tržnih vrzeli na prioritetnih področjih svojega

delovanja. Ugotoviti mora npr. ali je vrzel ciklične ali strukturne narave, ali izvira iz nezadostnega povpraševanja podjetij ali nezadostne ponudbe bank, je posledica pomanjkanja informacij, prevelikih ocenjenih tveganj, prevelike izpostavljenosti bank tveganjem, previsokih administrativnih stroškov, ali pa je morda področje tržne vrzeli za banke nezanimivo zaradi drugih, bolj donosnih poslov? Ugotovljeni naravi tržne vrzeli mora nato prilagoditi svoj način ukrepanja in izbrane instrumente. Po eni strani lahko skuša pritegniti finančni sektor v segment tržne vrzeli (crowding-in) prek sofinanciranja in/ali delitve tveganj po drugi strani pa se lahko posluži neposrednega financiranja.

V odnosu do končnih uporabnikov se SID banka obnaša **nediskriminatorno**, v smislu zagotavljanja enakega dostopa in obravnave, hkrati pa si prizadeva za zagotavljanje neposredne in posredne **vrednosti finančnih storitev za končne uporabnike** prek prilagajanja produktov in storitev ciljnim skupinam uporabnikov. To ji zlasti uspeva z novjšimi produkti v okviru instrumentov finančnega inženiringa, ki so prilagojeni nekaterim specifičnim potrebam podjetij, ki jih banke težko zadovoljivo pokrivajo.

4 Evalvacija uresničevanja strategije SID banke v obdobju 2011-2016

4.1 Splošna evalvacija ustreznosti strategije SID banke

Presojo ustreznosti strategije SID banke je potrebno postaviti v kontekst **uveljavljenih dobrih mednarodnih praks**, ki so se izoblikovale na podlagi izkušenj z razvojnimi bankami v preteklosti. Razvojne banke hodijo po tanki črti med **pozitivnim pogledom** na neposredno vlogo države v finančnem sistemu na eni strani, ki temelji na naslavljanju **tržnih vrzeli** in **transformacijski vlogi** razvojnega bančništva, in **negativnim pogledom** na drugi strani, ki izpostavlja tveganja državnega lastništva v financah, zlasti **izkrivljanje konkurence** (crowding-out privatnega sektorja) in **možnost političnega vpliva na poslovne odločitve**, ki so lahko slabe za banko. Uspešnost strategij razvojnih bank pri ciljanju pozitivnih učinkov ob sočasnem izogibanju negativnim tveganjem je zato v veliki meri povezana z **ustreznostjo njihovega institucionalnega okvirja** in **praks korporativnega upravljanja**. V zvezi s tem je mogoče izluščiti nekaj temeljnih načel uspešnih razvojno-izvoznih bank, med katerimi velja izpostaviti zlasti: (1) **jasen mandat in vlogo države**, (2) **osredotočenost na ekonomsko logiko tržnih vrzeli in razvojnega pogleda**, (3) **operativno neodvisnost** (za preprečevanje negativnega političnega vpliva), (4) **komplementarno delovanje** (za preprečevanje izrinjanja finančnega sektorja), (5) **povezovanje razvojnega vidika v operativno poslovanje**, (6) **celovito trženjsko strategijo**, ki je skladna z mandatom (opredelitev distribucijskih kanalov, cenovne politike in razvoja produktov), (7) **celovit in neodvisen sistem in strategija upravljanja s tveganji** (kreditnega, tržnega, likvidnostnega in operativnega tveganja) ter (8) **finančno vzdržnost, stroškovno učinkovitost in produktivnost** (Smallridge & de Olloqui, 2011; Rodríguez et al., 2013)

Na tej podlagi je mogoče ugotoviti, da je **mandat SID banke jasno opredeljen** z ustrezno zakonodajo, zlasti ZSIRB in ZZFMGP. Zakonodaja daje SID banki dovolj široko možnost delovanja **na področjih tržnih vrzeli** v gospodarstvu (predvsem segment MSP), mednarodnem poslovanju, razvojno-inovativnih, okoljsko-energetskih, stanovanjskih in infrastrukturnih dejavnostih. Takšna opredelitev **sledi sodobnim usmeritvam** razvojnih bank v mednarodnem okolju in je **skladna z ekonomsko razlago razvojnega bančništva**. Zakonski mandat SID banki **omogoča delovanje skladno z dolgoročnimi razvojnimi usmeritvami Slovenije in EU**, zlasti **Strategijo Slovenije 2030** in strategijo **Evropa 2020**. Pri tem velja ponovno spomniti, da ima **Strategija Slovenije 2030** z vidika SID banke veliko pomanjkljivost,

saj v delu, ki se nanaša na instrumente izvajanja strategije **ne predvideva specifične vloge SID banke**, ampak se naslanja le na proračunske instrumente. Kljub temu **širok mandat SID banki omogoča, da deluje v smeri izvajanja Strategije Slovenije 2030**. Velja pa ob tem razmisliti o vključitvi SID banke v prihodnje procese strateškega planiranja države, zlasti v situaciji, ko postaja osrednja razvojno-spodbujevalna finančna institucija v Sloveniji. SID banka se lahko v zvezi s tem obnaša na dva načina. Bodisi sprejema razvojne strategije države kot dane, bodisi se aktivno vključuje v njihovo oblikovanje, zlasti v izvedbenem delu. Glede na naraščajoče znanje in izkušnje SID banke na razvojnem področju, tako z vidika identifikacije finančnih in razvojnih vrzeli, kot tudi z vidika oblikovanja finančnih instrumentov za naslavljanje teh vrzeli **bi moralo aktivno vključevanje SID banke v sooblikovanje razvojnih strategij na ravni države postati ustaljena praksa, država pa bi morala prepoznati pomen SID banke kot enega od temeljnih instrumentov svoje razvojne politike**.

SID banka svoj mandat na strateški ravni ustrezno naslavlja skozi izdelavo letnih **drsečih akcijskih strategij** za triletna obdobja, ki nastajajo v **procesu strateškega planiranja** na podlagi povratne zanke preverjanja realizacije pretekle strategije, strateških konferenc, izdelave nove strategije, njene povezave v operativne dejavnosti banke ter sprejema na ravni banke (uprava, nadzorni svet). Strategija banko usmerja v delovanje na **štirih strateških področjih delovanja** (razvoj konkurenčnega gospodarstva, razvoj družbe znanja in inovativnega podjetništva, razvoj okolju prijazne družbe in proizvodnje, regionalni in družbeni razvoj), ki **v celoti pokrivajo področja delovanja na podlagi zakonskega mandata** in podpirajo **obe temeljni funkciji** banke – funkcijo **razvojne banke** in funkcijo **izvozno-kreditne agencije**. Strategija zasleduje tudi načeli **komplementarnosti** in **subsidiarnosti**, kar je skladno z logiko neizrinjanja finančnega sektorja s strani državnih bank oziroma privabljanja (crowding in) finančnega sektorja v financiranje področij tržnih vrzeli, prav tako pa si prizadeva za **dolgoročno ohranjanje finančne vzdržnosti**, ki je pomemben kriterij za preprečevanje nastanka moralnega hazarda in neustrezne porabe javnih sredstev. Opisan proces strateškega načrtovanja predstavlja **dobro podlago za tekoče prilagajanje strategije** SID banke ugotovljenim tržnim vrzelim in **povečuje njeno odzivnost in prilagodljivost** dejanskim potrebam gospodarstva v vseh fazah razvojnega cikla in gospodarskih okoliščin. Na podlagi povedanega je mogoče zaključiti, da sta tako **proces strateškega planiranja kot tudi usmerjenost strategije SID banke primerno zasnovana in dobro sledita ciljem zakonodajalca**.

Dinamično zasnovan proces strateškega planiranja je SID banki v letih krize med drugim omogočil **hitro prilagoditev** strategije v smeri **interventnega delovanja**, ob izhodu iz krize pa postopen premik v smeri **razvojnih aktivnosti**. **Na ta način je uspela SID banka svojo strategijo v okviru danega mandata prilagoditi izvajanju proticiklične funkcije v času krize**, kljub temu, da je za to podana zgolj posredna zakonska podlaga (področja, pomembna za razvoj Republike Slovenije; segmenti, kjer nastajajo oziroma so ugotovljene tržne vrzeli; resna motnja v gospodarstvu države članice). **S tem je izkazala inovativnost in sposobnost prilagajanja v času, ko je bilo njeno delovanje za gospodarsko in finančno stabilnost Slovenije ključno**. Na podlagi pridobljenih izkušenj bi veljalo v prihodnosti razmisliti o **sistematizaciji proticiklične vloge SID banke s formalno razširitvijo področij delovanja**.

Sistem korporativnega upravljanja omogoča SID banki **relativno visoko stopnjo operativne neodvisnosti**. Banko vodi **profesionalna uprava**, ki mora izpolnjevati **višje kriterije strokovnosti, izkušenosti in ugleda**, kot jih določa zakon o bančništvu (ZBAN-2), **funkcije upravljanja in nadzora so jasno ločene**, nadzorni svet pa poleg **predstavnikov vlade** vključuje tudi **predstavnike strokovne javnosti**. **Kriteriji strokovnosti** v ZSIRB in statutu banke sicer **niso podrobneje opredeljeni**, zato zanje **veljajo pogoji iz ZBAN-2 in ZGD-1**. Za kvalitetno upravljanje in izvajanje nadzora je pomembno, da sestava organov upravljanja in nadzora zagotavlja **ustrezno mešanico znanj na razvojnem in finančnem področju, vključno z upravljanjem tveganj**, hkrati pa je pomembno tudi, da je nadzorni

svet ustrezno popolnjen. Mandati uprave in nadzornega sveta so skladno z veljavnim statutom daljši (5 let) od mandatov nosilcev političnih funkcij (4 leta), kar **banki omogoča nekoliko daljši pogled preko dolžine običajnega političnega cikla.** Zgled, ki se pri zasledovanju operativne neodvisnosti razvojnih bank večkrat omenja v strokovni literaturi, je sistem upravljanja v centralnih bankah, kjer so dolgi mandati članov vodstva običajna praksa zaradi preprečevanja političnih pritiskov (BS – 6 let, možnost ponovne izvolitve; ECB – 8 let, brez možnosti ponovne izvolitve), centralne banke pa imajo tudi proste roke pri oblikovanju instrumentov monetarne politike v okviru svojega mandata. **V splošnem je mogoče oceniti, da struktura organov upravljanja omogoča doseganje strateških ciljev SID banke.**

Na operativni ravni ima SID banka vzpostavljene **ustrezne sistemske rešitve, tako za zagotavljanje cilja finančne vzdržnosti, kot tudi za upoštevanje razvojnega vidika pri poslovnih odločitvah.** Finančno vzdržnost zasleduje z osredotočanjem na projekte, ki prestanejo ekonomsko-finančno presojo, vzdrževanjem sistema notranjih kontrol ter s celovito oceno in obvladovanjem vseh vrst tveganj na ravni banke. Razvojni vidik upošteva ex-ante presojo petih bilanc in točkovanje projektov na podlagi njihove razvojne dodane vrednosti ter ex-post ocenjevanje razvojnih učinkov na makroekonomski ravni. Metodologija ocenjevanja **ex-post makroekonomskih razvojnih učinkov** (multiplikatorji na podlagi SAM matrik) je v osnovi ustrezna, bi jo bilo pa mogoče razviti tudi na drugačen način, npr. v smeri **makroekonomskega modeliranja.** Zlasti na področju ex-post presoje razvojnih učinkov posameznih finančnih ukrepov na ravni ciljnih upravičencev, ki lahko predstavlja tudi podlago za večjo ex-ante vključenost razvojnega vidika v operativne poslovne odločitve, pa obstaja v prihodnosti **priložnost nadgradnje obstoječega sistema** z ocenjevanjem učinkov **na mikroekonomski ravni s pomočjo ekonometričnih metod.** Dober pregled sodobnih mikroekonomskih tehnik za ocenjevanje učinkov razvojnih intervencij je podan npr. v študiji White & Raitzer (2017), nekoliko širši pregled mikro in makroekonomskih metod pa v dokumentu OECD (2018b).

4.2 Evalvacija po posameznih področjih delovanja SID banke

4.2.1 Razvojno-spodbujevalna vloga

Kot smo že zapisali, je najpomembnejša strukturna vrzel na področju MSP, predvsem ko gre za 1) dostopnost financiranja in 2) razvojno strukturno vrzel. Pri dostopnosti financiranja mislimo na dostopnost dolžniških virov financiranja, kot tudi strošek tovrstnih virov, pri razvojni strukturni vrzeli pa na stopnjo tehnološkega razvoja slovenskih MSP, kakor tudi internacionalizacijo. Glede na instrumente, ki jih je od leta 2011 SID Banka uporabljala za naslavljanje omenjenih vrzeli, ocenjujemo, da se je SID Banka usmerila v zapolnitev strukturnih vrzeli na področju MSP, ki so najbolj pomembne. Instrumenti so bili namreč usmerjeni v olajševanje dostopnosti financiranja za MSP (tekoče poslovanje MSP, naložbe in zaposlovanje MSP in tekoče poslovanje s kapitalsko utrditvijo), kakor tudi v zapolnitev razvojne strukturne vrzeli (razvojno-spodbujevalni program za financiranje tehnološko razvojnih projektov in raziskave, razvoj in inovacije). Za presojo samega pomena omenjenih aktivnosti, lahko primerjalno pogledamo bruto obseg odobrenih posojil za posamezne namene, kot smo sicer že povzeli v točki 3.1. V celoti je bilo v omenjenem obdobju odobrenih slabih 1,2 mrd EUR posojil (le-ta so bila podprta tudi s sredstvi MGRT v skupnem znesku cca. 315 mio EUR). Če predpostavimo, da gre za zapolnjevanje t.i. tržnih vrzeli, ocenjujemo, da znesek vsekakor pomeni pomemben prispevek k zmanjševanju vrzeli.

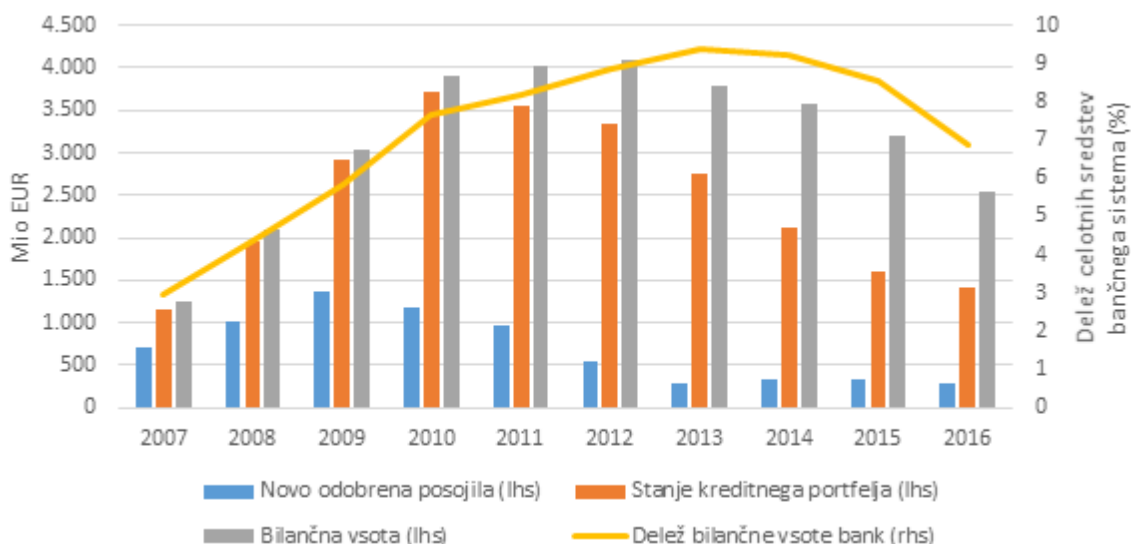
Z vidika ključnih deležnikov je razvojna vloga SID banke večplastna. Z vidika države je SID banka agent, ki lastna sredstva povezuje s sredstvi države (MGRT) in jih glede na identificirane tržne vrzeli usmerja naprej. Pri tem je smiselno, da to funkcijo opravlja SID banka, saj je tudi strokovno specializirana za finančno posredništvo in lahko tudi nosi ustrezna tveganja. Z vidika drugih (poslovnih) bank v Sloveniji je vloga SID banke različno videna. Po eni strani je lahko vidijo kot (neprimerno) konkurenco, pri čemer velja opomniti, da to lahko kaže tudi na nerazumevanje mandata SID banke in njenih omejitev pri poslovanju. Po drugi strani pa s SID banko marsikatera banka sodeluje pri razvojno usmerjenih instrumentih.

Za uspešno izvajanje razvojno spodbujevalne vloge je pomemben tudi odnos med SID banko in državo. Slednja bi morala prepoznati potencial razvojnega financiranja s povratnimi sredstvi, ki ga lahko izvaja SID banka in bi morala imeti izdelano celovito strategijo izvajanja razvojne politike z različnimi instrumenti, tako povratnimi in nepovratnimi, ki bi morala temeljiti na ustrezni ekonomski argumentaciji primernosti uporabe različnih instrumentov za doseganje razvojnih ciljev.

4.2.2 Proticiklična vloga

SID banka je prevzela odločilno interventno (proticiklično) vlogo v času krize, s čimer je ublažila sicer drastičen gospodarski padec (medletne stopnje padanja BDP do 10-odstotkov, izvoza do 22-odstotkov, investicij do 25-odstotkov) **in preprečila dodatno poglobljanje finančne nestabilnosti.** Takšno vlogo je lahko prevzela zaradi svojega edinstvenega položaja (državno jamstvo), saj je ob izbruhu finančne krize ostala praktično edina finančna institucija v Sloveniji, ki je ohranjala relativno nemoten dostop do mednarodnega trga financiranja. **Ob izhodu iz krize svoje aktivnosti pravilno preusmerja iz interventne v razvojno vlogo.**

Slika 4.1: Kreditna aktivnost SID banke v času krize in njen pomen v bančnem sistemu



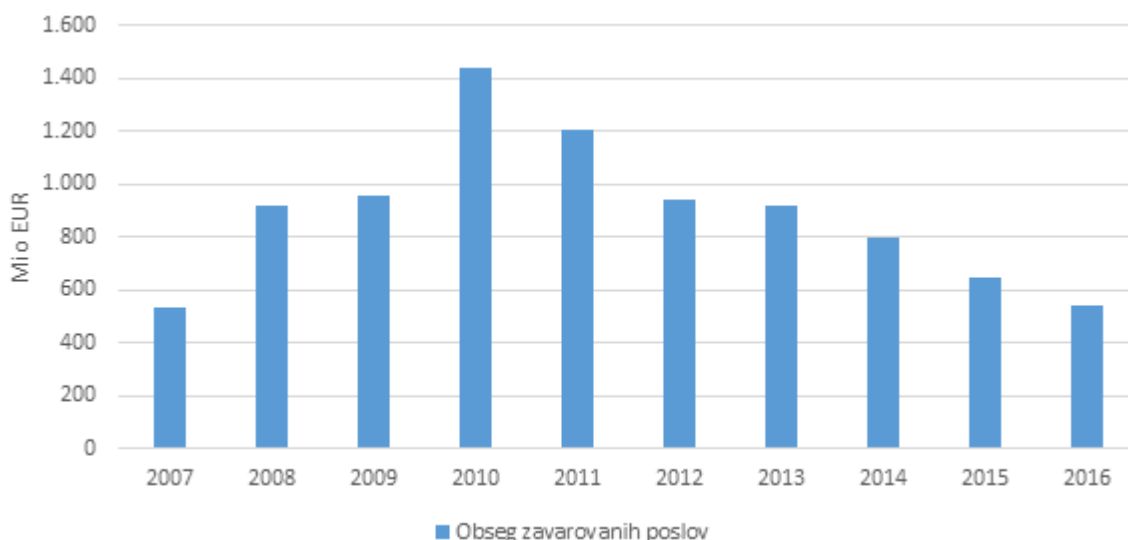
Vir: Letna poročila in interni podatki SID banke, ECB (Statistical data warehouse), lastni preračuni

Njena intervencija je bila zlasti obsežna v **prvi fazi krize (obdobje 2008-11)**, ko so se banke zaradi **krča na medbančnem trgu** soočale z akutnimi likvidnostnimi težavami in je bila njihova sposobnost za učinkovito finančno posredovanje izrazito omejena. SID banka se je na **akutne potrebe gospodarstva**

in bank po likvidnosti odzvala s **sistematičnim dovajanjem likvidnih sredstev** tako poslovnim bankam kot tudi neposredno podjetjem predvsem **preko 14-ih namenskih kreditnih linij** v posamezni vrednosti med 47 in 720 mio EUR in skupnem obsegu 3,6 mrd EUR, uvedla pa je tudi **posebno shemo za avtomobilsko industrijo** v višini 130 mio EUR. Poleg tega je v upravljanje je prevzela izvajanje **treh protikriznih jamstvenih shem**. Pri uporabljenih intervencijskih instrumentih je skušala poleg likvidnostnega vidika poudariti tudi razvojno noto.

Sočasno je v funkciji **izvozno-kreditne agencije** s t.i. »top-up« shemo in **občutnim povečanjem obsega zavarovanj za račun države** zapolnjevala tudi ciklično vrzel na trgu izvozno-kreditnih zavarovanj, kjer je ob krizi prišlo do delnega umika zasebnih (po)zavarovalnic,

Slika 4.2: Zavarovalniška aktivnost SID banke v času krize



Vir: Letna poročila in interni podatki SID banke

Interventno delovanje SID banke v prvi fazi krize je imelo za posledico **več kot trikratno povečanje** njene **bilančne vsote** do leta 2011 v primerjavi z zadnjim predkriznim letom 2007 (glej Sliko 4.1). Njena relativna vloga v slovenskem bančnem prostoru se je zato v tistih letih močno povečala in je do leta 2013 dosegla okrog **9,4-odstotni delež v celotni aktivni slovenskega bančnega sektorja**, kar jo je postavilo na **tretje mesto po velikosti**. V oktobru 2011 je Banka Slovenije SID banki pripoznala **status banke, pomembne za bančni sistem Republike Slovenije** (sistemska banka), jeseni leta 2013 pa je bila SID banka, poleg NLB in NKBM, vključena tudi v posebni pregled poslovanja, ki ga je začela izvajati ECB v območju evra v okviru bančne unije. Kot je znano, je SID banka kot **edina od treh slovenskih bank celoviti pregled uspešno zaključila**, saj morebitni kapitalski primanjkljaj ni bil ugotovljen.

V **nadaljevanju krize (obdobje 2012-14)** se je SID banka soočila s tremi izzivi. Prvi je bil **izguba interesa bank za posredovanje finančnih sredstev SID banke** zaradi pokritja njihovih likvidnostnih tveganj z dolgoročnimi sredstvi ECB po zelo nizki obrestni meri. V tem pogledu sta bili zlasti prelomni dve 3-letni operaciji dolgoročnejšega refinanciranja (LTRO) ob koncu leta 2011 in v začetku leta 2012, ki sta bančnemu sistemu evroobmočja skupaj zagotovili kar 1.019 mrd EUR dolgoročne likvidnosti in na katerih so množično sodelovale tudi slovenske banke. Drugi izziv je bila **poglobitev kreditnega krča v gospodarstvu** zaradi kapitalskih primanjkljajev bank¹¹ in naraščajočih težav s slabimi posojili, ki so

¹¹ Zaradi potrebe po ohranjanju kapitalne ustreznosti so banke v tem času znaten del likvidnih sredstev iz gospodarstva preusmerile v naložbe v manj tvegane vrednostne papirje, zlasti državne obveznice.

sčasoma prerasli v domačo bančno krizo. Tretji izziv je bila **podražitev virov financiranja SID banke**, saj so v tem času zaradi ponovnega poglobljanja gospodarske recesije ob sočasni bančni krizi, neizpeljanih strukturnih reformah in naraščajoči zadolženosti države začele padati bonitetne ocene Republike Slovenije, s tem pa tudi kvaliteta jamstva SID banki.

SID banka se je na opisane tri izzive uspešno odzvala in pri tem izkazala znatno mero inovativnosti pri zasledovanju svojega mandata. Po eni strani je zaradi zmanjšanega interesa in predčasnega vračanja izposojenih sredstev s strani bank **povečala lastno neposredno posojilno in zavarovalno aktivnost do podjetij**, s čimer je **blažila kreditni krč**. Po drugi strani je na podražitev svojih virov reagirala z usmeritvijo v **instrumente finančnega inženiringa**, ki v osnovi temeljijo na mešanju oziroma »blendingu« lastnih virov in proračunskih sredstev, pri čemer slednja igrajo vlogo posojila, ki krije »prvo škodo«, v zameno za ustrezno ugodnejše pogoje financiranja za končne koristnike. Za ta namen je ustanovila **Spodbujevalno-razvojno platformo** in prek nje uspela podjetjem kljub oteženim okoliščinam lastnega financiranja omogočiti še vedno ugodne kreditne pogoje. V okviru ukrepov finančnega inženiringa je SID banka oblikovala več **namenskih posojilnih skladov**, prvega (pilotnega) že v letu 2011 za spodbujanje tehnološko-razvojnih projektov, do leta 2016 pa je imela aktivnih sedem posojilnih skladov in tri ukrepe finančnega inženiringa. Skozi omenjene sklade je izvajala tako **kratkoročne interventne (proticiklične) ukrepe**, zlasti podporo tekočemu poslovanju MSP, vse bolj pa tudi **dolgoročne strukturne (razvojne) ukrepe**, zlasti podporo tehnološko-razvojnim projektom in kapitalskemu utrjevanju podjetij. S tem je iz svoje **interventne vloge** počasi **prehajala v razvojno vlogo**. **Kratkoročne ukrepe je mogoče upravičiti s tržnimi razmerami v drugi fazi krize**, ki so bili na tem segmentu nadpovprečno in asimetrično zaostreni, kar potrjujejo tudi anketni podatki. **Vendar mora biti glede njihove dolgotrajne uporabe SID banka previdna.** Z izhodom iz krize se banke ponovno vključujejo v financiranje gospodarstva, pri čemer so zlasti manj tvegani segmenti, kot je **podpora poslovanju (obratni kapital)**, tipično **področje tržnega bančništva**.

Kot posledica prilagojenega načina ukrepanja SID banke v drugi fazi krize (zmanjšanje posrednega financiranja prek bank, povečanje neposrednega financiranja podjetij) se je **bilančna vsota SID banke v letih 2012-16 močno skrčila** za približno **1,5 mrd EUR oziroma 38-odstotkov**, posledično pa je tudi njen **delež v bilančni vsoti slovenskega bančnega sistema padel na 6 odstotkov**. SID banka torej izpada posrednega financiranja ni mogla v celoti nadomestiti z neposrednim financiranjem. Celotna nadomestitev z vidika preudarnega poslovanja tudi ne bi bila smiselna, saj omogoča distribucija prek bank SID banki bistveno večji domet in praviloma manjša tveganja (do banke in ne do končnega posojilojemalca) kot neposredno delovanje, hkrati pa proti koncu obdobja ne bi bila smiselna tudi v luči postopnega okrevanja.

Pri delovanju SID banke ob izhodu iz krize se z vidika njene proticiklične politike postavlja pomembno vprašanje likvidnostnih rezerv, saj je znaten del sicer zmanjšane bilančne vsote preusmerila v likvidna sredstva in ne kredite (to je razvidno iz naraščajoče razlike med bilančno vsoto in stanjem kreditnega portfelja v letih 2012-16 v Sliki 4.1). V kolikor bi v prihodnosti ponovno nastale okoliščine, zaradi katerih bi morala SID banka »oživiti« proticiklične aktivnosti, ji likvidnostne rezerve omogočajo hitro reaktivacijo tudi v primeru oteženih tržnih pogojev. Izkušnje iz zadnje krize kažejo, da lahko postane dostopnost finančnih virov hitro redka dobrina, celo za institucije, ki so podprte s strani države. Zato se zdi ohranjanje določene ravni likvidnostnih rezerv za morebitno ponovno izvajanje proticiklične aktivnosti SID banke v prihodnosti smiselno.

Poslovne banke v splošnem pozitivno ocenjujejo proticiklično delovanje SID banke v zadnji krizi. Pri tem je zlasti pozitivno mnenje v domačih bankah, kar je tudi pričakovano, saj so se prav domače banke v prvem delu krize (2008-12) znašle v največjih likvidnostnih težavah zaradi vračanja tujih medbančnih virov. Banke so v krizi gledale predvsem na lastno preživetje in so za potrebe lastnega razdolževanja

do tujine črpale likvidnost iz gospodarstva, predvsem iz tistih delov, ki so še razpolagali z likvidnostjo. Na ta način so spodbujale tudi finančno osnovo zdravih podjetij, ki bi v normalnih razmerah lahko preživela. Na makrofinančni ravni se je takšno delovanje odražalo v izrazitem kreditnem krču na segmentu posojanja nefinančnim podjetjem od leta 2009 naprej. Pri tujih bankah je opazen nekoliko bolj konzervativen pogled, saj so v primerjavi z domačimi bankami lažje dostopale do likvidnosti preko matičnih bank in se niso v enaki meri posluževale proticikličnih ukrepov SID banke. Kljub temu tudi tuje banke pozdravljajo proticiklično vlogo SID banke, pri čemer izpostavljajo potrebo po selektivnosti protikriznega ukrepanja v smislu podpore zgolj tistim podjetjem, ki imajo vzdržen poslovni model in sposobnost preživetja po krizi.

Z mednarodnega vidika je SID banka le ena izmed številnih razvojno-izvoznih bank, ki so v času krize ukrepale proticiklično. Proticiklične ukrepe je namreč sprejela večina razvojno-izvoznih bank, pri čemer je bil ta delež še višji pri razvojnih bankah v razvitih državah. Je pa res, da spada SID banka v tisto skupino razvojnih bank, ki so pri proticikličnemu delovanju reagirale najbolj intenzivno, kar je mogoče upravičiti z globokim finančnim in gospodarskim šokom, s katerim se je soočala Slovenija. Mnoge razvojne banke po krizi (še) niso zmanjšale svojih aktivnosti na trgu, kar se v strokovni literaturi izpostavlja kot problem. Iz tega vidika je v raziskavi Deutsche Bank research prav SID banka izpostavljena kot primer razvojne banke, ki se je uspešno soočila s svojo proticiklično vlogo tako v fazi aktivne intervencije, kot tudi v fazi postopnega umika iz trga (Wruuck, Schildbach & Hoffmann, 2015). Čeprav do umikanja SID banke ni prišlo zgolj na njeno lastno pobudo, pa velja v primeru sistematizacije proticiklične funkcije v prihodnosti razmisliti o jasni vstopno-izstopni strategiji.

4.2.3 Izvozno-spodbujevalna vloga

V skladu s svojim konceptom pokritja celotnega življenjskega cikla podjetij SID banka zagotavlja slovenskemu gospodarstvu veliko večino potreb podjetij po podpornih finančnih storitvah. Banka si sicer prizadeva in razvija storitve v smeri celotne pokritosti (s finančnimi inštrumenti oziroma storitvami) tako življenjskega cikla podjetij, njihovih finančnih potreb, prilagojenih posamezni razvojni fazi (finančni cikel), kot cikla internacionalizacije slovenskih podjetij od lažjega pridobivanja obratnih sredstev za pripravo na izvoz do najvišjih oblik internacionalizacije (SID banka, 2017a).

SID banka je po svojem konceptu tipična nacionalna razvojna institucija v lasti države, ki je bila ustanovljena z namenom odpravljanja tržnih vrzeli in spodbujanja gospodarskega razvoja. Institucija, ki deluje kot banka, čemur je prilagojen tudi njen sistem upravljanja, pa sočasno opravlja tudi funkcijo specializirane izvozno-kreditne institucije usmerjene v spodbujanje mednarodnega gospodarskega razvoja države. Kot tovrstna institucija SID banka nudi svojim klientom iz Slovenije celoten nabor finančnih instrumentov, ki je potreben za podporo izvozu in internacionalizacijo slovenskega gospodarstva. S svojimi finančnimi instrumenti, ti so delno iz skupine, ki jih opravlja v svojem imenu in za svoj račun (predvsem kreditiranje izvoza in nekatere oblike zavarovanj) in delno iz skupine, ki jih opravlja za račun države (predvsem razne oblike zavarovanj), je Skupina SID banke v letu 2016 presegla obseg storitev v višini 8 mrd EUR, kar je pomenilo več kot 20 odstotkov slovenskega izvoza (SID, 2017). Ne samo delež izvoza države, ki ga institucija podpira, temveč tudi niz drugih indikatorjev, kot so prispevek k ustvarjanju bruto domačega proizvoda in delovnih mest ter diverzifikacija izvoza na nove trge, govorijo o tem, da je svojo izvozno-spodbujevalno vlogo SID banka v preteklem obdobju opravljala na zelo visokem nivoju.

Za Slovenijo kot majhno in izrazito izvozno usmerjeno gospodarstvo mora ta segment dejavnosti SID banke, ki je bil osnova za nastanek institucije neposredno po osamosvojitvi in temelj njenega delovanja v prvih petnajstih letih, tudi v prihodnje ostati eden od njenih ključnih stebrov delovanja. Pri presoji finančne podpore slovenskemu izvozu je pomemben zlasti kvalitativen vidik izvozno-spodbujevalne vloge SID banke. Kot je razvidno iz ekonomske utemeljitve izvozno-razvojnih agencij (poglavje 2.2.2), je pomemben argument za intervencijo države na področju izvozno-kreditnih podpor in zavarovanj poleg zapolnjevanja tržnih vrzeli tudi naslavljanje nefinančnih eksternalij, kar z drugimi besedami pomeni zasledovanje razvojnih, okoljevarstvenih in/ali zunanje-političnih učinkov. V tej luči in ob upoštevanju razvojnega zaostanka slovenskega gospodarstva (poglavje 2.2.3.1), bi si morala SID banka prizadevati zlasti za podporo višje in visokotehnološkemu slovenskemu izvozu blaga in storitev, izvozu, ki temelji na okolju prijaznih tehnologijah oziroma izvozu, usmerjenemu v strateško pomembna geografska območja/države z vidika uresničevanja zunanje-politične strategije Republike Slovenije. Na ta način lahko SID banka tudi prek izvozno-spodbujevalne funkcije krepí svojo razvojno funkcijo in podpira zunanje-politično strategijo države. Pri tem pa se bo SID banka morala tako kot do sedaj držati določenih mednarodnih sporazumov in dogovorov, ki zagotavljajo enaka pravila igre za vse države in preprečujejo podpiranje izvoza na način, ki bo omogočal dodeljevanje nedovoljenih konkurenčnih prednosti.

Nazadnje velja opozoriti na naraščajoč trend protekcionalizma in nacionalizma, ki ga v ZDA uteleša izvolitev predsednika Trumpa, v Evropi pa izstop Velike Britanije iz EU in porast populističnih gibanj v več državah članicah EU. Ta trend sicer zaenkrat še ne vpliva bistveno na mednarodne gospodarske tokove, a obstaja realna možnost, da bi lahko njegov vpliv v prihodnosti postal nezanemarljiv. Za Slovenijo je nemoten dostop do mednarodnih trgov in zgledno delovanje mednarodnih pravil zaradi majhnosti in odprtosti gospodarstva ključnega pomena. V primeru krepitve protekcionalističnih in nacionalističnih trendov v prihodnosti je mogoče pričakovati, da bi se tudi izvozno-spodbujevalna vloga SID banke krepila, še posebej v funkciji finančnega orodja države za doseganje enakovrednih pogojev udeležbe slovenskih podjetij na tujih, zlasti neevropskih, trgih. Ta vidik bi postal še posebej izražen, v kolikor bi prišlo do krhanja uveljavljenih mednarodnih pravil igre in agresivnejše vloge tujih nacionalnih razvojnih bank pri izvozni podpori svojih nacionalnih izvoznikov, kar se v primeru nekaterih neevropskih razvojnih bank že dogaja.

4.2.4 Koordinacijska vloga v sistemu javno-spodbujevalnih institucij

Slovenski javno-spodbujevalni sistem še vedno organiziran na način, ki je s stališča države kot celote daleč od ekonomske optimalnosti (sistem je izrazito razdrobljen, mandati institucij se delno prekrivajo, delovanje večine institucij temelji na dodeljevanju nepovratnih sredstev, ocenjevanje razvojnih učinkov zelo površno). Na problem razdrobljenosti sistema je opozorila že študija Ekonomske fakultete iz leta 2007 (Jaklič in ostali, 2007). Je pa ta študija identificirala še eno značilnost tega področja, to je visoko stopnjo komplementarnosti (nekonkurenčnosti) aktivnosti SID banke aktivnostim ostalih institucij v Sloveniji, ki delujejo na tem področju. Ta komplementarnost se je zadnjem desetletju izrazito povečala. Poleg dejstva, da gre za institucije z večinoma komplementarnimi področji in filozofijo delovanja, je tudi način njihovega financiranja povsem drugačen od financiranja dejavnosti SID banke. Medtem ko se praktično vse druge institucije za spodbujanje razvoja in podjetništva v Sloveniji prioritarno ali celo izključno financirajo neposredno iz proračunskih sredstev, je delež sredstev iz tega vira v strukturi vseh sredstev SID banke zelo majhen. SID banka za razliko od drugih

spodbujevalnih institucij dodano vrednost za gospodarstvo ustvarja skozi svoje multiplikativne učinke iz lastnega kapitala in »blendinga« sredstev v okviru finančnega inženiringa.

V pogojih institucionalne razdrobljenosti in posledično slabe koordiniranosti spodbujevalno-razvojnih institucij v Sloveniji na eni strani, ter v pogojih vsebinske komplementarnosti teh institucij z aktivnostmi SID banke kot največje in finančno najmočnejše med njimi je razumljivo, da je SID banka prevzela pobudo za izboljševanje koordinacije njihovih vlog na področju spodbujanja trajnostnega (gospodarskega) razvoja. Konkretno, SID banka je sklenila različne sporazume o sodelovanju z vsemi štirimi ključnimi razvojno-spodbujevalnimi institucijami v Sloveniji – s SPIRIT, z EKO skladom, s Slovenskim regionalno razvojnim skladom ter s Slovenskim podjetniškim skladom. Naj osnovi teh sporazumov je bilo izvedenih vrsto skupnih aktivnosti, kot so na primer naslednje: (1) skupne predstavitve ponudbe institucij ciljnim skupinam, (2) usklajen nastop spodbujevalnih institucij in SID banke do bank posrednic kot tudi končnih upravičencev z vidika možnega kombiniranja ponudbe z državno pomočjo ter dopolnilnih oz. premostitvenih sredstev SID banke brez državne pomoči, (3) financiranje EKO sklada za podporo okoljevarstvenih projektov podjetij in fizičnih oseb iz vira EIB, (4) priprava novih produktov na področju regijskih garancijskih shem za podporo kreditiranja MSP na lokalnem nivoju preko regionalnih razvojnih agencij, (5) sodelovanje pri ocenjevanju razvojnih projektov s področja avtomobilske industrije, in (6) sodelovanje pri drugih iniciativah in pobudah ministrstev ter instrumentih EU, ipd. (SID, 2017).

Čeprav je tesnejše sodelovanje med spodbujevalno-razvojnimi institucijami v Sloveniji koristno in zmanjšuje stroške neoptimalno postavljenega sistema, pa bi bilo za državo vendarle smotrno razmisliti o tem, da bi ta sistem postavila na višjo kvaliteto raven. Da je sedaj primeren trenutek za to, govori kar nekaj dejavnikov. Prvič, trendi razvoja finančnih instrumentov v Sloveniji in EU kot celoti kažejo na krepitev usmeritve na večjo uporabo povratnih finančnih instrumentov (v Sloveniji pa večina sistema spodbujevalno-razvojnih še vedno temelji na nepovratnih instrumentih). Drugič, nahajamo se pred novim valom razvojnega programiranja, katerega sestavni del bo tudi programiranje sredstev kohezijske politike za obdobje 2021-27 (sredstev za kohezijo bo v skupnem obsegu manj kot sedaj, v tem zmanjšanem okviru pa se bo zmanjšal tudi delež nepovratnih sredstev). In tretjič, v državi se začne nov politični cikel, kar je običajno okolje, ki je primerno za temeljitejša spremembe. Glede na mandat in mednarodno vpetost SID banke ter glede na njene razvojne trende v zadnjih letih tako po obsegu kot po strukturi poslovanja, bi bilo smiselno, da ta institucija postane ključni steber takšnega dopolnjenega ali celo bistveno spremenjenega sistema.

4.2.5 Vloga pri razvoju novih finančnih instrumentov

Razvoj novih finančnih instrumentov je predvsem vpet v obrat v vlogi SID banke od proticiklične k razvojni in je pogojen z 1) identifikacijo tržnih vrzeli in 2) omejitvami, ki jih pri ima SID banka v svojem mandatu v vlogi razvojne institucije.

V letu 2012 je SID banka prva v Sloveniji vzpostavila posojilne sklade na osnovi finančnega inženiringa, kjer je lastna sredstva povezala s sredstvi MGRT. Ti skladi (njihov finančni temelj je delitev tveganj pri kreditni aktivnosti, vsebinsko pa omogočajo kreditiranje podjetij po pogojih, ki jih banke ne zagotavljajo – torej zapolnjujejo tržne vrzeli) so predstavljali temelj za nadaljnji razvoj produktov SID banke in za njeno vključevanje v posredovanje sredstev evropske kohezijske politike do slovenskega gospodarstva. V naslednjih letih se je število teh skladov povečalo, njihov vsebinski fokus pa razširil.

V letu 2016 je SID banka ponudila t.i. **posojilo s kapitalsko utrditvijo (oz. potrpežljivo posojilo)**. Gre za posojilo z dobo odplačila med 6 in 12 let in moratorijem na odplačilo glavnice v trajanju $\frac{1}{2}$ ročnosti posojila. Kapitalsko utrjevanje predstavlja eno izmed omejitvenih zavez iz posojila, saj je namen, da ob dospetju posojila, delež lastniškega kapitala v celotnih sredstvih znaša vsaj 40 odstotkov. Namenjeno je MSP, ki imajo relativno nizko stopnjo financiranja z lastniškim kapitalom (med 12,5 in 40 odstotkov), imajo pa zdrav poslovni model in vizijo razvoja. SID banka s tovrstnim instrumentom financira naložbe in tekoče poslovanje.

V letu 2017 je prišlo do novega mejnika v razvoju SID banke na področju ukrepov finančnega inženiringa. MGRT je namreč SID banko imenovalo za upravljavca Sklada skladov, v katerega bo do leta 2023 vplačanih 253 milijonov evrov iz evropskih kohezijskih sredstev. Namen tako oblikovanega sklada je financiranje trajnostne gospodarske rasti in razvoja, inovacijskih vlaganj ter tekočega poslovanja z dolžniškimi in lastniškimi oblikami financiranja na štirih področjih: (1) raziskave, razvoj in inovacije, (2) mala in srednje velika podjetja, (3) energetska učinkovitost in (4) urbani razvoj. SID banka bo v okviru Sklada skladov razvila in prek finančnih posrednikov (predvsem komercialnih bank in javnih skladov) slovenskim podjetjem in občinam nudila nove finančne produkte. Sredstvom evropske kohezijske politike bodo finančni posredniki morali zagotoviti še dodatna sredstva zaradi zahteve po finančnem vzvodu (SID banka, 2018).

5 Prihodnji izzivi SID banke

5.1 Sistematizacija proticiklične funkcije v luči reforme EMU

Vprašanje **makroekonomske stabilizacije** predstavlja zaradi **asimetričnih šokov**, ki lahko prizadenejo posamezne članice monetarne unije, enega od **temeljnih izzivov** njenega uspešnega delovanja. Vzpostavitev ekonomske in monetarne unije (EMU) v okviru EU je med seboj povezala države s precej raznoliko kredibilnostjo vodenja makroekonomskih (fiskalnih in strukturnih) politik. Ta je **pred krizo** vodila do **razraščanja makroekonomskih in finančnih neravnovesij med državami članicami EMU**, s tem pa tudi tveganja asimetričnih šokov. Finančna in gospodarska kriza evroobmočja je pomenila realizacijo teh tveganj, pomemben razlog v ozadju njenega nastanka pa je bila **neustrezna arhitektura EMU iz časa pred krizo**, ki je izvirala iz Maastrichtske pogodbe.

Uspešna arhitektura monetarne unije naj bi v osnovi spodbujala države članice k delovanju v smeri **zmanjševanja verjetnosti asimetričnih šokov** (»zmanjševajne tveganj« oziroma »risk reduction«), od monetarne unije kot celote pa terja vzpostavitev kredibilnega sistema **blaženja asimetričnih šokov** (»delitev tveganj« oziroma »risk sharing«). Pred krizo je področje zmanjševanja tveganj v EU temeljilo na pomanjkljivem sistemu koordinacije nacionalnih fiskalnih politik skozi **Pakt za stabilnost in rast** in ad hoc koordinaciji nacionalnih regulatorjev in nadzornikov bančnega sistema v okviru **kolegijev nadzornikov**. Blaženje asimetričnih šokov se je v celoti zanašalo na **proticiklično delovanje avtomatskih fiskalnih stabilizatorjev na nacionalni ravni**, brez kakršnih koli elementov delitve tveganj na ravni EU oziroma evroobmočja.

Sistem gospodarskega upravljanja fiskalnih in strukturnih politik v EU in še posebej v evroobmočju je bil v času krize na podlagi prepoznanih pomanjkljivosti **občutno prenovljen in razširjen**. Ključna usmeritev prenove je bila **zagotoviti trajno zmanjšanje fiskalnih, strukturnih in finančnih tveganj** s (1) centralizacijo in poenotenjem fiskalnih, strukturnih in finančnih pravil; (2) višjo stopnjo

centraliziranega nadzora in koordinacije na EU ravni, (2) večjo avtomatizacijo in predvidljivost odprave tveganj in (3) potencialnimi finančnimi sankcijami v primeru nespoštovanja dogovorjenih pravil. V ta namen je bil močno nadgrajen Pakt za stabilnost in rast, sprejeta je bila medvladna Pogodba o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v EMU (Fiskalni pakt), ki uvaja stroge zahteve glede srednjeročne uravnoveženosti proračunov, uveden je bil nov Postopek makroekonomskih neravnovesij, na finančnem področju pa se je evroobmočje zmanjševanja tveganj lotilo skozi projekt bančne unije.

Posledica razvoja arhitekture EMU v času krize je bila torej predvsem **zmanjšanje stopinj prostosti za samostojno (diskrecijsko) delovanje na nacionalni ravni** z namenom zmanjševanja tveganj ob sočasni odsotnosti kredibilnega sistema delitve tveganj na EU ravni. O »delitvi tveganj« je sicer v predlogih Komisije glede nadaljnje reforme arhitekture EMU precej govora, a je med tistimi državami članicami, ki so v času krize igrale vlogo glavnih »kreditodajalk« (gre za severne države, na čelu z Nemčijo), za to relativno malo posluha. Evroobmočje zato ostaja ujeta v situaciji, ko novo uvedena podrobna fiskalna pravila zaradi potrebe po razdolževanju držav in odpravljanju strukturnih proračunskih primanjkljajev zmanjšujejo sposobnost diskrecijskega proticikličnega ukrepanja fiskalne politike na nacionalni ravni. Namen pravil je sicer sčasoma usposobiti delovanje nacionalnih avtomatskih fiskalnih stabilizatorjev, kar pa v primeru globokih kriz ni dovolj, zlasti ob odsotnosti delitve tveganj na skupni ravni. **Ohranjanje alternativne proticiklične stabilizacijske kapacitete na nacionalni ravni je lahko zato upravičen cilj države. SID banka je skozi svoje proticiklično delovanje v zadnji krizi pokazala, da je sposobna prevzeti izvajanje takšnega cilja na nacionalni ravni.**

5.2 Ciklično prilagodljiv poslovni model delovanja

V primeru odločitve za formalno vključitev SID banke med nacionalne komponente splošne proticiklične makroekonomske politike velja na podlagi izkušenj iz zadnje krize in priporočil mednarodnih strokovnih raziskav razmisliti zlasti o **obvladovanju operativnih tveganj, ki so povezana z izvajanjem proticiklične funkcije** v razvojno-izvoznih bankah.

Prvič, SID banka mora za izvajanje proticiklične funkcije **ohranjati zadostno finančno kapaciteto**. To pomeni po eni strani **vzdrževanje določenega obsega likvidnostnih rezerv** zaradi možnosti njihove hitre reaktivacije ob izbruhu krize, po drugi strani pa to pomeni **ohranjanje neoteženega dostopa SID banke do likvidnih sredstev na trgu**. Glede slednjega se je v zadnji krizi izkazalo, da je lahko problematičen, zlasti če država, ki zagotavlja SID banki jamstvo, sama zaide v težave. Iz tega vidika je za SID banko neodvisno od državnega jamstva velikega pomena preudarno poslovanje in ohranjanje visokih bonitetnih ocen ter kapacitet za proticiklično delovanje tudi v časih, ko interventna vloga ni potrebna.

Drugič, SID banka mora za proticiklično delovanje **vzdrževati zadostno operativno kadrovske kapacitete in fleksibilnost**. V zadnji krizi je zlasti v njeni prvi fazi znaten del proticikličnega delovanja SID banke potekal prek bank. Takšno delovanje je za SID banko s kadrovskega vidika manj zahtevno. Ker je v vmesnem času Evrosistem občutno nadgradil kapacitete svojega interventnega delovanja (dolgoročni LTRO-ji, različni programi odkupov vrednostnih papirjev in terjatev) je bilo proticiklično posredovanje SID banke prek bank v drugi fazi krize oteženo. Glede na pridobljene izkušnje Evrosistema bo zato morda likvidnostni krč v bankah ob naslednji krizi manj akuten (oziroma vsaj bolj kratkoročen), proticiklično delovanje SID banke pa bo moralo biti bolj osredotočeno na njeno neposredno delovanje. To predstavlja z vidika kadrovske strategije izziv, saj zahteva neposredno

delovanje več človeških virov in klasičnih komercialnih bančnih znanj. Ena možna, a verjetno v praksi težko izvedljiva rešitev bi bile lahko zatočasne sheme prezaposlitev bančnikov iz komercialnega sektorja na vrhuncu krize in njihovo vračanje v komercialne banke ob izhodu iz krize. Tak ukrep bi tudi sam po sebi deloval proticiklično.

Tretjič, v primeru formalizacije proticiklične funkcije SID banke z vključitvijo v njeno strategijo in mandat je potrebno skozi prakso korporativnega upravljanja zagotoviti ustrezne **varovalke za minimiziranje političnih pritiskov**. Državno lastništvo in jamstvo dajeta politiki nedvomno možnost vpliva na SID banko. Z vidika strateških usmeritev države za izvajanje mandata je takšen vpliv celo zaželen. Sporno pa bi bilo vmešavanje politike v tekoče poslovne odločitve, kar je lahko izziv zlasti v času krize. **Operativna neodvisnost je zato ključen pogoj za uspešno izvajanje proticiklične funkcije**. Proticiklične intervencije SID banke morajo temeljiti na tehtni presoji poslovnih modelov ciljnih podjetij, ki jim banka zagotavlja podporo. SID banka bi morala dostopnost proticikličnih intervencij zagotoviti le podjetjem z vzdržnim poslovnim modelom, pri čemer je glede na njen mandat vedno smiselno, da v presoji vključuje tudi razvojni vidik.

5.3 Naslavljanje novih tržnih vrzeli in nepravilnosti

5.3.1 Transformacijski procesi četrte industrijske revolucije

Svet se nahaja na pragu četrte industrijske revolucije (Schwab, 2017).¹² Sočasen, hiter in medsebojno povezan napredek številnih tehnologij in znanja na področjih umetne inteligence, robotike, visoko zmogljivih računalnikov, masovnih podatkov, 3D tiskanja, avtonomnih vozil, povezanih naprav, nanotehnologije, biotehnologije, genetike in nevroznanosti v srednjeročni in dolgoročni prihodnosti obeta, da bo spremenil način našega življenja, dela in odnosov v družbi. Četrta industrijska revolucija temelji na predhodni digitalni revoluciji, a hkrati digitalno in informacijsko-komunikacijsko tehnologijo dviguje na povsem novo raven. Njen glavni tehnološki učinek naj bi bil **postopno brisanje meje med fizičnim, digitalnim in biološkim svetom**.

Podobno kot predhodne industrijske revolucije naj bi tudi četrta **izrazito transformativno vplivala na družbo**. Po eni strani bodo prelomne tehnologije ustvarile **številne nove gospodarske priložnosti** in pomagale utirati pot **novim izzivalcem obstoječih igralcev na trgu**. Ti izzivalci bodo lahko izhajali tudi iz segmenta mladih, majhnih in srednje velikih podjetij, saj študije kažejo, da je (sicer majhen) del MSP visoko inovativen na področju novih tehnologij (Schneider & Veugelers, 2010). V tem kontekstu se lahko ponujajo nove priložnosti tudi inovativnim visokotehnološkim slovenskim podjetjem. Po drugi strani pa obstaja tudi verjetnost **razvoja ali prisvojitve novih tehnologij s strani dominantih, kapitalsko močnih igralcev na trgu** in s tem dodatne utrditve njihovega položaja in koncentracije

¹² Za *prvo* industrijsko revolucijo v času med 2. polovico 18. in 1. polovico 19. stoletja je bil značilen prehod iz ročnega v strojni način proizvodnje, pridobivanje energije s pomočjo pare (parni stroj) in vzpon sistema tovarn. *Drugo* industrijsko revolucijo iz zadnje tretjine 19. in začetka 20. stoletja označujejo elektrifikacija, razvoj železniškega omrežja, masovna proizvodnja in izumi kot so telegraf, telefon in motor z notranjim izgorevanjem, ki je omogočili razvoj avtomobilov in letal. Začetki *tretje* industrijske revolucije, poimenovane tudi digitalna ali informacijska revolucija, segajo v 60-ta in 70-ta leta prejšnjega stoletja, vrhunec pa je dosegla ob prelomu tisočletja. Njena glavna značilnost je prehod mehanske in analogne v digitalno elektronsko tehnologijo, ki jo je omogočil razvoj digitalnega računalništva in informacijsko-komunikacijskih tehnologij, predvsem Interneta in mobilne telefonije. *Četrta* industrijska revolucija gradi na dosežkih tretje, a jih nadgrajuje na povsem novo raven.

koristi tehnoloških sprememb. Tehnološka revolucija bo prav tako **premešala karte v obstoječih globalnih in regionalnih verigah vrednosti**. Podjetja, ki se nahajajo v teh verigah, bodo morala ostati v ospredju tehnoloških sprememb, če bodo želela ohraniti ali izboljšati svoj položaj. Ta vidik je ključnega pomena tudi za številna slovenska podjetja, ki delujejo v globalnih verigah vrednosti kot dobavitelji končnim proizvajalcem.

Uspešna preobrazba v okviru četrte industrijske revolucije ne bo le poglaviten dejavnik konkurenčnosti posameznih podjetij, ampak tudi **eden izmed ključnih dejavnikov prihodnje konkurenčnosti držav**. O strateškem pomenu prihajajočih tehnoloških sprememb priča dejstvo, da so v zadnjem času številne države sprejele nove ali nadgradile obstoječe industrijske strategije in jih usmerile v ključna področja novih tehnologij. **Nemška iniciativa »Industrie 4.0«** tako cilja na vzpostavitev Nemčije kot vodilnega tržnega ponudnika naprednih proizvodnih rešitev s poudarkom na digitalizaciji, pametni proizvodnji in medsebojni povezljivosti proizvodov, verig vrednosti in poslovnih modelov ob široki podpori raziskavam in razvoju ter mreženju industrijskih partnerjev. **Kitajska strategija »Made in China 2025«** predvideva celovito nadgradnjo, povečanje učinkovitosti in integriranosti kitajskega proizvodnega sektorja s poudarkom na inovativnosti na desetih prioritetenih področjih novih tehnologij in ciljem preboja v najvišje segmente globalnih verig vrednosti. Podobne strategije, ki postavljajo v ospredje tehnologije četrte industrijske revolucije ter poudarjajo pomen raziskav, razvoja in inovacij, so v zadnjih letih sprejele **tudi številne druge države (npr. ZDA, Rusija Francija, Združeno kraljestvo)**. Za vse omenjene iniciative je značilno, da **pri upravljanju procesa industrijske transformacije ne poudarjajo zgolj pomena pristopa od spodaj navzgor (bottom-up) ampak tudi obratnega pristopa od zgoraj navzdol (top-down)**. Omenjene strategije so s strani držav finančno **podprte po eni strani s proračunskimi sredstvi, po drugi strani pa tudi s finančnimi instrumenti razvojnih bank**. V zadnjem času tudi porast geostrateških trenj, povezanih s tehnologijo (npr. med ZDA in Kitajsko oziroma Rusijo), kažejo, da se med državami zaostrojuje tehnološka tekma za prevlado v prihajajoči industrijski revoluciji.

Tehnološke spremembe bodo v prihodnosti **izrazito vplivale na trg dela**. Avtomatizacija ne bo prizadela le **proizvodnih panog**, ki so temu procesu že nekaj časa izpostavljene, ampak tudi **storitvene panoge**, saj bo mogoče številne **rutinske delovne procese**, kot so zaznavanje, prepoznavanje, analiziranje, razvrščanje in premikanje, ki so osnova mnogih storitev, **nadomestiti s tehnološkimi rešitvami**. Pozitiven vidik takšnega razvoja je, da bo **tehnologija razbremenila poklice nezanimivih ali celo nevarnih nalog**, kar bo zaposlenim omogočilo večjo osredotočenost na kompleksnejše probleme in sprostilo njihovo kreativnost. Sočasno bodo nastajali tudi povsem **novi poklici in delovne naloge**, povezane z novimi tehnologijami (National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine, 2017). V takšnem primeru je mogoče tehnologijo razumeti kot **komplementarno človeškemu delu**. Negativen vidik pa predstavlja nezanemarljiva verjetnost, da bodo postali **ljudje v številnih poklicih odveč**, saj bo sčasoma tehnologija opravljala delo, ki ga obsega nek poklic, bolj zanesljivo in učinkovito. V tem primeru postane tehnologija substitut človeškega dela. Elliot (2017) navaja zanimiv eksperiment, ki je pokazal, da so sposobni današnji pametni računalniki rešiti OECD-jevo raziskavo o usposobljenosti odraslih, ki ocenjuje jezikovno, matematično in digitalno pismenost, z enako dobrim rezultatom kot 2/3 delavcev v državah OECD. Hkrati je le 13-odstotkov delavcev pri uporabi teh spretnosti bolj sposobnih od računalnika. Kljub temu pa **agregatni vpliv tehnološke substitucije na zaposlenost (oziroma brezposelnost) ni enoznačen**. Zmanjšanje povpraševanja po delu v tehnološko nadgrajenih sektorjih lahko namreč vodi v večje povpraševanje ostalih sektorjev. **Zgodovina preteklih industrijskih revolucij prav tako kaže, da tehnološke spremembe kljub močnim strukturnim učinkom na trg dela niso vodile v agregatno zmanjšanje zaposlenosti**.

Del znanstvene skupnosti ima glede prihajajoče industrijske revolucije bolj pesimističen pogled o njenem vplivu na zaposlenost. Glavni razlog je **hitrost, jakost in celovitost pričakovanih sprememb**,

ki naj bi vplivale na velik del gospodarstva, ter **spodobnost novih tehnologij, da s časom prevzemajo tudi kompleksnejše naloge**, ki so v vseh preteklih industrijskih revolucijah ostajale v domeni ljudi. Tako naj bi bila **skoraj polovica današnjih poklicev srednjeročno (10 do 20 let) izpostavljena visoki verjetnosti avtomatizacije** (Frey & Osborne, 2017). Številke so nekoliko manjše, a še vedno visoke (med 10 in 30-odstotkov) ob upoštevanju prilagajanja delovnih nalog v okviru delovnih mest spremenjeni tehnologiji (World trade organization, 2017). **Tehnološki substituciji** so v bližnji prihodnosti **izpostavljena zlasti rutinska fizična in kognitivna dela**, pri čemer naj bi bili najbolj izpostavljeni **poklici v transportu in logistiki, pisarniška in administrativna dela, znaten del storitvenih poklicev in delo v proizvodnji** (Frey & Osborne, 2017). Z razvojem umetne inteligence in strojnega učenja bodo na daljši rok lahko avtomatizaciji ali delni avtomatizaciji podvržena tudi kompleksnejša (nerutinska) kognitivna in fizična dela, kar bo učinke na trg dela še poglobilo. Kljub nespornemu vplivu tehnologije na trg dela in poplavi informacij pa Mitchell & Brynjolfsson (2017) navajata, da **nosilec ekonomskih politik še vedno primanjkuje pravih podatkov** o hitrosti razvoja novih tehnologij in z njimi povezanih zahtev po novih znanjih in spretnostih poklicev prihodnosti, po drugi strani pa tudi podatkov o točnih učinkih novih tehnologij na obstoječa delovna mesta.

Ne glede na različne ocene vpliva prihodnjih tehnoloških sprememb na raven zaposlenosti je jasno, da spremembe že vplivajo in bodo v prihodnosti še bolj vplivale na **strukturo zaposlenosti** in na **spremenjene zahteve po znanjih in spretnostih poklicev v prihodnosti**. Dosedanji trendi potrjujejo, da prihaja na trgu dela do **polarizacije delovnih mest** (World bank, 2016). Tehnološke spremembe so po eni strani povzročile **strukturne premike zaposlenosti iz srednje kvalificiranih rutinskih dejavnosti v nizko kvalificirane nerutinske dejavnosti**, po drugi strani pa je prišlo do **porasta zaposlenosti v segmentu visoko kvalificiranih nerutinskih dejavnosti** (David & Dorn, 2013). Ta opažanja sovpadajo z **upadanjem moči srednjega razreda v razvitih državah**, nadaljnji razvoj tehnologije pa bi lahko te trende še okrepil. Življenski cikel znanj in spretnosti se bo z napredkom tehnologije skrajšal, zato bo za posameznike v prihodnosti zlasti **ključen razvoj poglobljenih mehkih spretnosti, kot so prilagodljivost in sposobnost učenja ter vedoželjnost**, po drugi strani pa **kognitivne sposobnosti, zlasti sposobnosti reševanja kompleksnih problemov, matematičnega in logičnega razmišljanja, vizualizacije, sistemske analize in kreativnega razmišljanja** (World trade organization, 2017). Obsežnost in hitrost pričakovanih tehnoloških sprememb in njihov močan vpliv na trg dela na eni strani ter omejena sposobnost samostojne kratkoročne prilagoditve trga dela na drugi strani predstavljata **ključen izziv za državo v prihodnosti in za razvojne banke** (Mazzucato, 2016).

Na podlagi vseh obravnavanih vidikov prihajajočih tehnoloških sprememb je mogoče ugotoviti, da bodo transformacijski procesi četrte industrijske revolucije v prihodnosti predstavljali ključen izziv tako za konkurenčnost slovenskega gospodarstva kot tudi posameznikov in s tem Slovenije kot celote. Za zagotavljanje enakih možnosti uspeha v tej tehnološki tekmi bo zato pomembno zagotoviti, da ne bodo finančne omejitve, ki izhajajo iz tržnih nepravilnosti, postale omejevalni dejavnik uspeha bodisi pri razvoju, bodisi pri difuziji novih tehnologij, bodisi pri prilagajanju veščin in znanj posameznikov novim razmeram. S primernim oblikovanjem povratnih finančnih ukrepov, ki ciljajo na ključne vrzeli na področju novih tehnologij, veščin in znanj lahko SID banka pomembno pripomore k spodbujanju tehnološke transformacije slovenskega gospodarstva v smeri digitalizacije in avtomatizacije in prispeva k temu, da bo Slovenija iz procesov četrte industrijske revolucije izšla kot zgodba o uspehu.

5.3.2 Transformacijski procesi ukrepanja proti podnebnim spremembam

V znanstveni skupnosti obstaja široko soglasje, da se **svet sooča s segrevanjem podnebja** in da je zelo verjetno, da so bile **do zdaj opažene spremembe pretežno povzročene s človeškim dejavnikom**. Dejstva podnebnih sprememb so neizpodbitna. Medvladni panel za podnebne spremembe na podlagi številnih opazovanj in meritev navaja, da so se ozračje in oceani segreli, količine snega in ledu zmanjšale, nivo morske gladine pa dvignil, pri čemer so zabeleženi trendi od leta 1950 naprej brez primere v daljših (tisočletnih) časovnih obdobjih. Od začetka industrializacije so izrazito narasli izpusti toplogrednih plinov (TGP),¹³ povezani s človeškimi aktivnostmi, tako da so danes koncentracije teh plinov v ozračju na zgodovinsko najvišjih ravneh v zadnjih 800.000 letih. V zadnjih desetletjih so podnebne spremembe začele vplivati na naravne in človeške sisteme po vsem svetu, povezava med podnebnimi spremembami in človeško aktivnostjo (izpusti TGP) pa postaja s časom vse bolj izrazita in gotova. Brez ukrepanja se povečuje verjetnost močnih in nepovratnih vplivov na okolje in ljudi (IPCC, 2014a).

Podnebne spremembe, ki so posledica človeške aktivnosti, so značilen primer **globalne negativne eksternalije**, saj posamezniki, podjetja ali celo države **ne uspejo ponotranjiti vseh globalnih družbenih stroškov** dejavnosti, ki prispevajo k spremembam. Razkorak med družbenimi in privatnimi stroški podnebnih sprememb je še večji zaradi **dinamične komponente** človeškega vpliva na podnebje, saj **današnje gospodarske koristi** zaradi izpustov TGP **vplivajo na stroške podnebnih sprememb šele v prihodnosti**. Ekonomski subjekti lahko tako stroške podnebnih sprememb prelagajo ne le na preostale člane družbe v danem trenutku, ampak tudi oziroma predvsem na prihodnje generacije. Težavo povzroča tudi **inercija obstoječih tehnologij**, ki temeljijo na fosilnih gorivih, zaradi česar so alternativne tehnologije vsaj v začetni fazi pogosto finančno manj privlačne. Ukrepi, ki ciljajo na **zmanjševanje vpliva podnebnih sprememb**, predstavljajo po drugi strani **pozitivno eksternalijo**, saj so njihove **koristi široko porazdeljene in segajo v prihodnost, stroški pa so pogosto višji od stroškov uveljavljenih tehnologij**, ki temeljijo na fosilnih gorivih. Stimulacija družbe v smeri ukrepanja proti podnebnim spremembam je zato v precejšnji meri v domeni države.

Ukrepanje v zvezi s podnebnimi spremembami poteka na dveh ravneh. Prvi del ukrepov je usmerjen v **preprečevanje podnebnih sprememb**. Preprečevanje v prvi vrsti cilja na **občutno znižanje ravni izpustov TGP** v ozračje z namenom, da bi sčasoma preprečili ali vsaj bistveno zmanjšali nadaljnji vpliv človeških aktivnosti na podnebje in s tem omejili segrevanje podnebja v prihodnosti (IPCC, 2014b). Največji del izpustov TGP izhaja iz pridobivanja električne energije in ogrevanja s fosilnimi gorivi, transporta in industrijskih izpustov, znaten delež pa prispeva tudi kmetijstvo (predvsem živinoreja). Trenutni cilji zniževanja izpustov TGP so na mednarodni ravni umeščeni v kontekst Pariškega klimatskega dogovora, na Evropski ravni pa so konkretizirani s **Klimatskim in energetskega paketom 2020, Klimatskim in energetskega okvirjem 2030 in Načrtom za nizkoogljično gospodarstvo 2050**. Evropski okvir predvideva postopno, a občutno zniževanje izpustov TGP vseh ključnih sektorjev (agregatno do leta 2020 za 20-odstotkov, do leta 2030 za 40-odstotkov in do leta 2050 za 80-odstotkov glede na izhodišče v letu 1990). Končni cilj je **prehod v nizkoogljično gospodarstvo**. Ta prehod ne bo mogoč brez znatnih **investicij** v obnovljive vire energije, pametna energetska omrežja, energetske sanacije stavb in polnilno infrastrukturo za elektrifikacijo voznega parka, po drugi strani pa **razvoja novih tehnologij**, kot so vozila na električen pogon, baterije za hranjenje električne energije,

¹³ Glavni toplogredni plini, ki izvirajo iz človeške dejavnosti, so ogljikov dioksid (CO₂), metan (CH₄) in dušikov oksid (N₂O).

omejevanje izpustov TGP v ozračje z zajetjem in hranjenjem ogljika in uporaba jedrske fuzije za proizvodnjo električne energije.

Drugi del ukrepov je usmerjen v **prilagajanje podnebnim spremembam**. Prilagajanje je potrebno, ker se je podnebje že spremenilo in se bo še naprej spreminjalo zaradi visokih koncentracij TGP v ozračju, tudi če bi uspelo človeštvu povsem ustaviti nadaljnje izpuste TGP (IPCC, 2014b). Podnebne spremembe vplivajo na spremembo temperaturnih in padavinskih vzorcev na širokih geografskih območjih in povečujejo tveganja ekstremnih vremenskih dogodkov (suše, poplave, neurja, vročinski valovi), kar ima posledice tako za gospodarsko dejavnost kot tudi za družbo kot celoto. Prilagajanje podnebnim spremembam vključuje tri široke skupine ukrepov. **Fizični ukrepi** obsegajo (1) gradnjo infrastrukturnih sistemov, ki ščitijo naravno in družbeno okolje pred predvidenimi podnebnimi spremembami, (2) ekološke in tehnološke rešitve, ki povečujejo odpornost naravnih in družbenih sistemov na podnebne spremembe ter (3) podporne varnostne mreže, ki služijo distribuciji pomoči v primeru podnebnih katastrof. **Družbeni ukrepi** obsegajo (1) izobraževanje, ki cilja na razširjanje znanja in zavedanja o podnebnih spremembah, (2) informatizacijo, katere namen je povečati razpoložljivost podatkov in meritev za sisteme opozarjanja in ocenjevanja ranljivosti pred podnebnimi spremembami, in (3) spremembe v obnašanju, kot so prilagajanje poselitve in spreminjanje kmetijskih vzorcev glede na ocene ranljivosti. **Institucionalni ukrepi** obsegajo (1) ekonomsko-finančne prilagoditve, kamor spadajo različne nove oblike zavarovanj in delitev tveganj podnebnih sprememb ter finančnih spodbud, vključno z davčnimi, za prilagajanje podnebnim spremembam, (2) prilagoditve zakonodaje, ki s pravnega vidika urejajo ključna področja podnebnih tveganj in (3) prilagoditve politik in programov države na način, ki s ciljnim načrtovanjem izboljšuje pripravljenost države na nacionalni in lokalni ravni za prilagajanje podnebnim spremembam.

Podnebne spremembe bodo zaradi ambiciozno zastavljenih ciljev EU na eni strani in dejanskega spreminjanja podnebja na drugi strani podobno kot procesi četrte industrijske revolucije predstavljale ključen izziv slovenskega gospodarstva v prihodnosti. Doseganje zastavljenih ciljev do leta 2030 ter še ambicioznejših dolgoročnih ciljev do leta 2050 terja energetske transformacije slovenskega gospodarstva in družbe v smeri bistveno višje stopnje energetske učinkovitosti. Ker so podnebnim ciljem podvržene vse države članice EU, bi zaostajanje pri doseganju teh ciljev dolgoročno negativno vplivalo na konkurenčnost slovenskega gospodarstva. Sočasno v procesih energetske transformacije prihaja tudi do pomembnih tehnoloških sprememb s potencialno znatnim vplivom na slovensko gospodarstvo (adaptacija električnih avtomobilov). Po drugi strani se zaradi spremenjenih podnebnih vzorcev povečujejo tveganja gospodarske škode (žled, toča, neurja, poplave). SID banka lahko naslovi znaten del transformacijskih procesov, povezanih z ukrepanjem proti podnebnim spremembam, in s tem pripomore tako k doseganju podnebnih ciljev Slovenije v okviru EU kot tudi k spodbujanju adaptacije nizkoogljčnih tehnologij in preventivnih ukrepov ter prek tega ohranjanja dolgoročne konkurenčnosti slovenskega gospodarstva.

5.4 Uravnotežen regionalni razvoj Slovenije v luči kohezijske politike po letu 2020

Večletni finančni okvir EU za obdobje 2021-27 bo v marsičem drugačen od predhodnega za obdobje 2014-20. Zaradi **odhoda Velike Britanije** iz EU bo skupen obseg razpoložljivih sredstev zmanjšan, politično soglasje o **nujnosti financiranja nekaterih novih izzivov**, ki so bili do sedaj le marginalno prisotni v evropskem proračunu (na primer skupna obrambna in varnostna politika ter pomoč državam, od koder prihaja večina migrantov), pa seveda pomeni **zmanjšanje razpoložljivega obsega sredstev za dve do sedaj največji postavki** v proračun EU, to sta **skupna kmetijska politika** in

kohezijska politika. Nacionalne ovojnice iz naslova kohezijske politike, torej tudi slovenska, bodo zmanjšane tudi spričo dejstva, da bo v obdobju 2021-27 prišlo do znatnega povečanja tistih sredstev iz naslova kohezije, ki se bodo delila centralizirano. Gre zlasti za sredstva iz sklada za financiranje strukturnih reform.

Za Slovenijo je realno pričakovati, da bo v obdobju od leta 2021 dalje razpolagala z zmanjšanim obsegom kohezijskih sredstev kot jih ima na razpolago v sedanjem finančnem obdobju. To se bo zgodilo ne le zaradi zmanjšanja skupnega obsega sredstev za kohezijo in predvidene spremembe v ključu za delitev teh sredstev, temveč tudi enega zaradi specifično slovenskega razloga. Gre za dejstvo, da bo Zahodna Slovenija zaradi svoje stopnje razvitosti in njenega »phasing out« statusa (»varnostne mreže«) že v tem finančnem obdobju zelo verjetno soočena z bistvenim zmanjšanjem kohezijskih sredstev. To bo seveda pomenilo dodatno težavo za vodenje ekonomske politike v državi, ki bo glede razpoložljivih kohezijskih sredstev razdeljena na dva zelo različna dela, na »**vzhod**«, ki bo zaradi nižje stopnje razvitosti še vedno razpolagal z dokaj **bogato kohezijsko ovojnico** ter na »**zahod**«, ki bo imel zaradi višje stopnje razvitosti blizu povprečja EU na voljo **bistveno zmanjšano kohezijsko ovojnico**.

Tudi pri samem izvajanju kohezijske politike velja pričakovati določene spremembe. Realno je namreč pričakovati, da se bo še povečal pritisk na države članice za **večjo uporabo povratnih finančnih sredstev** v sklopu kohezijske politike in celo pogojevanje v tej smeri. Na večje koriščenje finančnih instrumentov navaja tudi dokaj visoka postavka v proračunu EU, namenjena financiranju strateških infrastrukturnih projektov. Ti se bodo izvajali na podlagi nove generacije Junckerjevega investicijskega načrta, katerega osnovni nosilec bo tako kot do sedaj EIB. Za Slovenijo kot državo bi to moral biti znak, da se je potrebno še bolj resno kot do sedaj pripraviti za učinkovito koriščenje povratnih finančnih instrumentov. Temu je potrebno prilagoditi tako sistem javno-spodbujevalnih institucij kakor tudi priprave na programiranje kohezijskih sredstev za obdobje 2021-27. Pri koncipiranju in izvajanju nalog na obeh področjih bi morala imeti SID banka kot praktično edina institucija v državi z izkušnjami na tem področju pomembno strokovno vlogo. SID bi se s svojimi instrumenti financiranja za doseganje uravnoteženega regionalnega razvoja morda lahko vključil tudi v zapiranje vrzeli med Vzhodno in Zahodno Slovenijo, ki se bo ustvarila z velikim neravnovesjem kohezijskih sredstev EU med obema kohezijskima regijama države.

6 Uporabljena literatura

- Bruck, N. (1998). Role of Development Banks in the Twenty-First Century. *Journal of Emerging Markets*, 3, 39-68.
- Campello, M., Giambona, E., Graham, J. R., & Harvey, C. R. (2011a). Access to liquidity and corporate investment in Europe during the financial crisis. *Review of Finance*, 16(2), 323-346.
- Campello, M., Giambona, E., Graham, J. R., & Harvey, C. R. (2011b). Liquidity management and corporate investment during a financial crisis. *The Review of Financial Studies*, 24(6), 1944-1979.
- Campello, M., Graham, J. R., & Harvey, C. R. (2010). The real effects of financial constraints: Evidence from a financial crisis. *Journal of financial Economics*, 97(3), 470-487.
- Chandrasekhar, C. P. (2016). National development banks in a comparative perspective. *Rethinking Development Strategies after the Financial Crisis*, 21-30.
- Chauffour, J. P., Saborowski, C., & Soylemezoglu, A. I. (2010). Trade finance in crisis: should developing countries establish export credit agencies? (No. 5166). The World Bank.
- David, H., & Dorn, D. (2013). The growth of low-skill service jobs and the polarization of the US labor market. *American Economic Review*, 103(5), 1553-97.
- Deloitte (2017). Review and analysis of market gaps in access to financing in Slovenia. Draft report. July 2017
- DESA, U. (2005). Rethinking the Role of National Development Banks. Documento de Antecedentes. Nueva York, NY: ONU.
- Dinh, T. Q., & Hilmarsson, H. T. (2014). What are the Economic Justifications for the Existence of Export Credit Agencies and How Can They Facilitate Cross Border Trade to Emerging Market Economies? *Regional Formation and Development Studies*, 6(1), 15-25.
- Elliot, S.W. (2017). Computers and the future of skill demand. OECD Publishing. Paris.
- European Commission (2010). Internationalisation of European SMEs. Brussels: Directorate-General for Enterprise and Industry, European Commission.
- European Parliament (2016). New Financial Instruments and the Role of National Promotional Banks. Brussels: European Parliament. Directorate General for Internal Policies.
- Evans, P. C., & Oye, K. A. (2001). International competition: Conflict and cooperation in government export financing. *The Ex-Im bank in the 21st century: A new approach*, 113-158.
- Evropska komisija (2015). Skupna prizadevanja za rast in delovna mesta: vloga nacionalnih spodbujevalnih bank pri podpori naložbenega načrta za Evropo. Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu.
- Frey, C. B., & Osborne, M. A. (2017). The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?. *Technological Forecasting and Social Change*, 114, 254-280.
- Greenwald, B. C., & Stiglitz, J. E. (1986). Externalities in economies with imperfect information and incomplete markets. *The quarterly journal of economics*, 101(2), 229-264.

IPCC (2014a). Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.). IPCC, Geneva, Switzerland, 151 pp.

IPCC (2014b). Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Edenhofer, O., R. Pichs-Madruga, Y. Sokona, E. Farahani, S. Kadner, K. Seyboth, A. Adler, I. Baum, S. Brunner, P. Eickemeier, B. Kriemann, J. Savolainen, S. Schlömer, C. von Stechow, T. Zwickel and J.C. Minx (eds.). Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

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. Inštitut za socioekonomsko in poslovno evalvacijo, Ekonomska Fakulteta UL.

Keller, M. R., & Block, F. (2012). Explaining the transformation in the US innovation system: the impact of a small government program. *Socio-Economic Review*, 11(4), 629-656.

Love, J. H., & Roper, S. (2015). SME innovation, exporting and growth: A review of existing evidence. *International small business journal*, 33(1), 28-48.

Luna-Martinez de, J., & Vicente, C. L. (2012). Global survey of development banks. Policy Research Working Paper (No. 5969). The World Bank.

Luna-Martinez de, J., Vicente, C. L., Arshad, A. B., Tatucu, R., Song, J. (2018). 2017 Survey of National development banks. Working paper. Washington, D.C. : World Bank Group.

Mazzucato, M. (2015). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Hachette UK.

Mazzucato, M. (2016). From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy. *Industry and Innovation*, 23(2), 140-156.

Mazzucato, M., & Penna, C. (2015). The Rise of Mission-Oriented State Investment Banks: The Cases of Germany's KfW and Brazil's BNDES (No. 2015-26). SPRU-Science and Technology Policy Research, University of Sussex.

Mazzucato, M., & Penna, C. C. (2016). Beyond market failures: The market creating and shaping roles of state investment banks. *Journal of Economic Policy Reform*, 19(4), 305-326.

MGRT (2018). Spletna stran Ministrstva Republike Slovenije za gospodarstvo, razvoj in tehnologijo. URL: <http://www.mgrrt.gov.si/>

Mitchell, T., & Brynjolfsson, E. (2017). Track how technology is transforming work. *Nature*, 544(7650), 290-292.

Muller, P., Julius, J., Herr, D., Koch, L., Peycheva, V. & McKiernan, S. (2017). Annual Report on European SMEs. Focus on Self-employment. A report prepared for the European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs; Directorate H: COSME Programme; Unit H1: COSME Programme, SME Envoys and Relations with EASME.

National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. (2017). *Information Technology and the US Workforce: Where Are We and Where Do We Go from Here?*. National Academies Press.

OECD (2018a). Export Credits work at the OECD. URL: <http://www.oecd.org/tad/xcred/about.htm>

OECD (2018b). Approaches to Impact Assessment. URL: <https://www.oecd.org/sti/inno/Approaches-OECDImpact.pdf>

Perez, C. (2003). Technological revolutions and financial capital. Edward Elgar Publishing.

Računsko sodišče RS (2015). Revizijsko poročilo: Izvajanje poslov SID banke v imenu in za račun Republike Slovenije. Ljubljana. November 2015.

Rodríguez, C.M., Arancibia, C.P., Nieder, F., Netto, M., Monge-González, R., Maffioli, A., Lorenzo, J.J.G., Chrisney, M.D. and de Olloqui, F. (2013). Public Development Banks: Toward a New Paradigm?. IADB Publications (Books).

Schneider, C., & Veugelers, R. (2010). On young highly innovative companies: why they matter and how (not) to policy support them. Industrial and Corporate change, 19(4), 969-1007.

Schwab, K. (2017). The fourth industrial revolution. Crown Business.

SID banka (2010). Akcijska strategija SID banke, d.d., Ljubljana 2011-2014. Ljubljana. December 2010.

SID banka (2011). Akcijska strategija SID banke, d.d., Ljubljana 2012-2015. Ljubljana. December 2011.

SID banka (2012a). Poročilo o izvrševanju javnih pooblastil, danih SID-Slovenski izvozni in razvojni banki, d.d., Ljubljana (2011). Ljubljana. Maj 2012.

SID banka (2012b). Akcijska strategija SID banke, d.d., Ljubljana 2013-2015. Ljubljana. December 2012.

SID banka (2013a). Poročilo o izvrševanju javnih pooblastil, danih SID-Slovenski izvozni in razvojni banki, d.d., Ljubljana (2012). Ljubljana. Maj 2013.

SID banka (2013b). Strategija 2014-2016 (krajša različica). Ljubljana. December 2013.

SID banka (2014a). Poročilo o izvrševanju javnih pooblastil, danih SID-Slovenski izvozni in razvojni banki, d.d., Ljubljana (2013). Ljubljana. Maj 2014.

SID banka (2014b). Strategija 2015-2017 (krajša različica). Ljubljana. December 2014.

SID banka (2015a). Poročilo o izvrševanju javnih pooblastil, danih SID-Slovenski izvozni in razvojni banki, d.d., Ljubljana (2014). Ljubljana. Maj 2015.

SID banka (2015b). Akcijska strategija SID banke, d.d., Ljubljana 2016-2018. Ljubljana. December 2015.

SID banka (2016a). Poročilo o izvrševanju javnih pooblastil, danih SID-Slovenski izvozni in razvojni banki, d.d., Ljubljana (2015). Ljubljana. Maj 2016.

SID banka (2016b). Akcijska strategija SID banke, d.d., Ljubljana 2017-2019. Ljubljana. December 2016.

SID banka (2017a). Poročilo o izvrševanju javnih pooblastil, danih SID-Slovenski izvozni in razvojni banki, d.d., Ljubljana (2016). Ljubljana. Maj 2017.

SID banka (2017b). Akcijska strategija SID banke, d.d., Ljubljana 2018-2020. Ljubljana. December 2017.

SID banka (2017c). Poročilo o izvajanju politike družbene odgovornosti. Interni dokument SID banke.

SID banka (2018). Nerevidirani računovodski izkazi 2017 SID banke in Skupine SID banke. Marec 2018.

SID banka (2018a). Ocene tržnih vrzeli na področju financiranja. Interni dokument SID banke.

Smallridge, D., & de Olloqui, F. (2011). A Health Diagnostic Tool for Public Development Banks. Inter-American Development Bank.

Stephens, M. M. (Ed.). (1999). The changing role of export credit agencies. International Monetary Fund.

Stiglitz, J. E. (2000). The contributions of the economics of information to twentieth century economics. *The Quarterly Journal of Economics*, 115(4), 1441-1478.

SVRK (2017). Strategija razvoja Slovenije 2030. Ljubljana. Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko

SVRK (2018). Spletna stran Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. URL: <http://www.svrk.gov.si/>

Škerlavaj, M., Pahor, M., Pustovrh A. & Černe, M. (2012). Evalvacija aktivnosti SID banke v obdobju 2007-2010 z oceno vpliva krize na prihodnji razvoj tržnih vrzeli. Evalvacijsko poročilo. Ekonomska fakulteta UL.

Vlada RS (2017). Poročilo o izvrševanju javnih pooblastil, danih SID-Slovenski izvozni in razvojni banki, d.d., Ljubljana (2016). September 2017.

Vlada RS (2018). Spletna stran Vlade Republike Slovenije. URL: <http://www.vlada.si/>

White, H. Reitzer, D. A. (2017). Impact Evaluation of Development Interventions. A Practical Guide. Asian Development Bank.

World Bank (2016), World Development Report 2016: Digital Dividends, Washington, D.C.: World Bank

World Trade Organization. (2017). World trade report 2017. Trade, technology and jobs. Section C. Impact of technology on labour market outcomes. Geneva: World Trade Organization.

Wruuck, P., Schildbach, J., AG, D. B., & Hoffmann, R. (2015). Promoting investment and growth: The role of development banks in Europe. EU monitor. Deutsche Bank Research.

Yeyati, E. L., Micco, A., & Panizza, U. (2004). Should the Government Be in the Banking Business? The Role of State-Owned and Development Banks. Working Paper (No. 517). Inter-American Development Bank, Research Department.