

Žarko Lazarević

BANČNA TRANZICIJA V SLOVENIJI V DEVETDESETIH LETIH 20. STOLETJA

UVOD

Devetdeseta leta 20. stoletja so bila za Slovenijo tako kot za druge države nekdanjega socialističnega bloka prelomna. Po pol stoletja so bile te družbe in države pred ponovnim izzivom radikalne družbene in gospodarske preobrazbe. Le da tokrat v obratni smeri kot leta 1945. V Sloveniji (a tudi v drugih delih nekdanje Jugoslavije) pa je imela dinamika dogajanja še dodatne večpomenske dimenzije. Večplastnost se je izražala v sočasnosti različnih, a med seboj posledično povezanih procesov. Na eni strani se je vzpostavljala slovenska državnost in ta državnost je bila utemeljevana s pričakovano uspešnostjo politične in ekonomske tranzicije. Uspešen prevzem liberalnodemokratskega političnega modela in načel tržne ekonomije pod budnim očesom mednarodne skupnosti sta nato omogočila tudi vključitev v evropske integracije. Sprožen je bil torej proces, ki se je zaključil leta 2004 z vstopom Slovenije v EU, v družbi devetih držav.

Le v grobih orisih podana temeljita družbena in gospodarska reorganizacija Slovenije konec prejšnjega stoletja predstavlja tudi potek te razprave. Namen te

razprave ni ukvarjanje s širokim kontekstom tranzicije v Sloveniji, saj to daleč presega razpoložljivi prostor in čas. Omejili se bomo na obravnavo bančne tranzicije kot enega od zelo pomembnih procesov znotraj tranzicijskega kompleksa. Ozadij širšega družbenega in ekonomskega konteksta tranzicije se bomo dotaknili le, če bo to potrebno za razumevanje bančne tranzicije. Vzpostavitev delujočega in kompetitivnega bančnega sistema je bila srčika, osrednji cilj ekonomskih reform v devetdesetih letih. Potek tranzicije bomo predstavili v več delih. V prvem bomo predstavili izhodiščni položaj oziroma dediščino socialističnega bančnega sistema. V nadaljevanju bomo prešli na predstavitev osnovnih potez tranzicije v Sloveniji, nato na značilnosti bančne tranzicije, potek in rezultate sanacije bank ter stanje ob koncu tranzicije bančništva.

IZHODIŠČNI POLOŽAJ

Jugoslovanske oblasti so v sklopu počasnega opuščanja centralno-planskega gospodarskega modela že v petdesetih letih odpravile monobančni sistem. Poleg centralne banke so postopoma ustanovili še druge banke, od katerih so bile najpomembnejše »komunalne banke«, ki so postopno prevzemale vedno večjo vlogo v kreditiranju gospodarstva in prebivalstva ter zajemanju prihrankov. Vodilno vlogo, zlasti v poslovanju s tujino, so imele zvezne banke. Do večjega preloma je prišlo v šestdesetih letih s sprejemom nove bančne zakonodaje. Poleg komunalnih bank je postalo dovoljeno ustanavljati tudi republiške poslovne banke. V Sloveniji so to priložnost hitro izkoristili in že decembra 1961 ustanovili Splošno gospodarsko banko. Temeljni nameni so bili zagotavljanje koncentracije finančnih sredstev, ciljno financiranje pomembnih investicij in tudi nadzor republiških oblasti nad kapitalskimi tokovi znotraj Slovenije.

V retrospektivnem pregledu je potrebno omeniti tudi bančno zakonodajo iz leta 1965. Pomembna je bila zaradi vrste poudarkov. Poslovne banke je osvobodila utesnjenosti v republiške meje. Če so banke našle poslovni interes, so lahko poslovale na področju cele države. Dodelili so jim tudi plačilni promet s tujino. S tem so odvzeli monopol zveznim poslovnim bankam. Na drugi strani je ta zakonodaja bankam omogočala kreiranje lastne politike na načelih donosnosti, kar je imelo velik pomen, saj je bankam dodelilo pomembno vlogo v jugoslovanskem socialističnem gospodarskem sistemu. Ob skrbi za lastno likvidnost in donosnost sredstev so lahko preverjale tudi upravičenost investicijskih načrtov podjetij in smotrnost porabe kreditnih sredstev. Daleč najbolj vplivna odločitev pa je bila, da so spremenili lastništvo bank. »Lastniki« bank so namreč postala posamezna podjetja. Biti jih je moralo najmanj 25, da so lahko ustanovila banko, njihove

obveznosti in pravice pa so bile odvisne od višine vplačanih sredstev v kreditni sklad banke. Redefiniranje bank je povzročilo, da je v jugoslovanskih bankah prišlo do »incestnega razmerja«. Na koncu so lastniki postali tudi največji kreditojemalci pri lastni banki, banko so upravljali njeni dolžniki. To se je odražalo v izrednem povečanju vseh plasmajev v bankah, tako na račun emisije kot tudi zadolževanja v tujini. Prišlo je do nekontrolirane investicijske porabe. Likvidnost bank je bila pogosto ogrožena. Popustila je finančna disciplina kreditojemalcev (uporabnikov kreditov!), struktura depozitnih sredstev v bankah je postala nezadovoljiva, tehnologija dela in kakovost bančnih storitev sta nazadovali. Resnici na ljubo je potrebno opozoriti, da so na to vplivali tudi zunanji dejavniki: inflacija, neustrezna politika obrestovanja, obvezno združevanje in usmerjanje sredstev bank, nezadostna akumulacija in njena neracionalna poraba. Banke so bile le en člen v verigi nakopičenih problemov, ki so imeli temeljni vzrok v sistemsko neustrezni ureditvi celotnega gospodarskega življenja.

Sedemdeseta leta so bila s stališča bančništva težavna. V državi je nastopila obsežna reorganizacija gospodarskega življenja na ideoloških predpostavkah t. i. »dogovorne ekonomije«. Na ravni centralnega bančništva so uvedli multicentralni bančni sistem. Poleg osrednje Narodne banke Jugoslavije so ustanovili še republiške centralne banke, ki so skupaj postavljale načela enotne monetarne politike. Poslovnim bankam so utesnili prostor delovanja, postale naj bi bolj »finančni servis podjetij«, kar je imelo veliko posledic v gospodarskem življenju. Bolj kot likvidnost je bila v osredju težnja po prelivanju sredstev k socialističnim podjetjem, še zlasti ustanoviteljem. Zgolj v ponazoritev naj omenimo, da so imele obrestne mere v letih od 1976 do 1980 trend zniževanja, kajti prevladovalo je stališče, da imajo podjetja preveč stroškov s plačevanjem obresti. Vse to se je dogajalo v okolju sproščene monetarne politike, nekontroliranega zadolževanja doma in v tujini, izjemno velike investicijske dejavnosti, nesmotrnih naložb in velikih likvidnostnih težav. Kakovost in struktura bančnih bilanc sta se izjemno poslabšali.

Z letom 1980, z izbruhom dolžniške in splošne gospodarske krize, ki se je z leti poglobljala, se je jugoslovanski gospodarski položaj samo poslabševal. V reševanje globoke jugoslovanske gospodarske krize so se vključili Mednarodni denarni sklad (IMF) in tuji upniki. IMF je svojo nadaljnjo pomoč pogojeval s strogim programom varčevanja, zniževanjem javne in zasebne porabe, realnim tečajem dinarja in liberalizacijo cen. Tujim upnikom pa je uspelo Jugoslaviji vsiliti socializacijo dolgov, to je solidarnost pri vračanju dolgov. Zvezna vlada je poskušala potegniti državo iz gospodarske in politične krize. S tečajno in obrestno politiko, centralizacijo deviz in politiko zniževanja javne in osebne porabe je vladi uspelo izboljšati plačilno bilanco, na drugih področjih pa ni bila tako uspešna.¹⁸²

182 Lazarevič, Prinčič, *Zgodovina slovenskega bančništva*, str. 269–438.

Namesto izvozne ekspanzije je Jugoslavija, da bi zagotovila mednarodno plačilno sposobnost, vodila restriktivno uvozno politiko. Glede na precejšnjo uvozno odvisnost jugoslovanskega gospodarstva je taka politika privedla do relativnega in proti koncu osemdesetih let končno tudi do absolutnega upada obsega proizvodnje. Krog je bil počasi sklenjen, kmalu za tem je zaradi globoke politične in gospodarske krize razpadla tudi država,¹⁸³ saj so se različni paketi stabilizacijske politike izkazali za neuspešne.

Leto 1980, ko je bila v slovenskem bančništvu tudi precejšnja likvidnostna kriza, je pomenilo točko preobrata. Obresti so se pričele dvigovati, v ospredju niso bili več dolžniki, temveč ohranjanje realne vrednosti posojila. Obresti naj bi se dvigovale do stopnje, ko bi povsem nadoknadile oziroma izničile inflacijsko stopnjo. Obresti so rastle zlasti v letih 1982 in 1983, ko so se povišale tudi do štirikrat. Tako so se obrestne mere za posojila približevale in nato presegle 30 %, za hranilne vloge nad tri leta pa so skočile z 10 na 28 %.¹⁸⁴ Jasno je, da je taka politika obrestnih mer, ki je bila ravno obratna od prejšnje politike sproščenih obrestnih mer, dodatno zaostрила razmere v slovenskem/jugoslovanskem gospodarstvu. Problemi z likvidnostjo in slabimi neizterljivimi naložbami so se zelo zaostрили.

Poseg zveznih oblasti z zakonom iz leta 1985 v temelju ni spreminjal bančnega položaja. Bolj kot za strukturno reformo je šlo za odpravljanje najbolj kritičnih težav glede načinov zagotavljanja bančne likvidnosti, varnosti naložb in kreditne politike. Strukturna reforma pa je nastopila konec osemdesetih let. Takrat je bila v Sloveniji, zaradi politično zaukazanega združevanja, praktično ena sama banka, in sicer Ljubljanska banka – združena banka. Ta banka je skupno predstavljala 90 % bilančne vsote slovenskih bank. V njeno skupino so bile vključene tudi banke iz drugih jugoslovanskih republik ali njene podružnice v njih. Poleg tega je imela banka tudi prek dvajset predstavništov v tujini. Poleg Ljubljanske banke je delovalo še nekaj majhnih bank. Večinoma so bile del drugih bančnih skupin, ki so imele sedež praviloma v Beogradu.¹⁸⁵

Spoznanje o izčrpanosti socialističnega modela je bilo konec osemdesetih let dokončno. To se je poznalo tudi na zakonodaji. Februarja leta 1989 je bil sprejet zakon o bankah in drugih finančnih organizacijah, ki je prelomil z dotedanjo bančno ureditvijo. Začeli so odpravljati ideološke, zakonske in gospodarske konstrukte, ki so se v bančnem življenju pokazali za neuspešne. Zakon je uveljavil prakso in načela delniških družb, tako v organiziranosti kot v poslovanju. Dovoljenje za delo je bankam dajala centralna banka. Zaostreni so bili pogoji kreditne politike, enemu posojilojemalcu je banka smela dodeliti kreditov ali

183 Vacić, *Jugoslavija i Europa*, str. 196–218.

184 Mramor, *Prikaz institucionalne ureditve*, str. 59.

185 Hein, *Bankensysteme*, str. 111.

garancij največ v višini 15 % kapitala. Na osnovi tega zakona so se slovenske banke konec leta 1989 preoblikovale v delniške družbe.¹⁸⁶ Kot zanimivost naj omenimo, da so v letu 1990 na jugoslovanski ravni izvedli revizijo bančnega poslovanja po standardih, ki so veljali za zahodne banke. Ugotovili so, da izgube v jugoslovanskem bančnem sistemu za 3,5-krat presegajo kapital. V jugoslovanskih okvirih je bilo samo v Sloveniji in na Hrvaškem najti opravilno sposobne banke. A to še zdaleč ni pomenilo, da slovenski bančni sistem ni bil potreben temeljite reorganizacije, prestrukturiranja, sanacije in dokapitalizacije.¹⁸⁷

ZNAČILNOSTI TRANZICIJE V SLOVENIJI

Vsa ta opravila pa so bila naloga samostojne slovenske države in njene politike v času tranzicije. Slovenska tranzicija iz socialistične ekonomije v tržno je potekala počasi z izogibanjem različnih zvrsti šok terapije, da bi se izognili več kot nujni socialni ceni prehoda. Na mednarodni ravni velja za primer gradualizma v tranzicijskih procesih. Nekateri domači avtorji v kritiki tega pristopa opozarjajo, da gre v primeru »slovenskega gradualizma« za ne povsem natančno opredeljevanje. Opozarjajo, da gradualizem sam po sebi kot koncept družbenih sprememb ni sporen, da pa se v slovenskem primeru postopnost/gradualizem zamenjuje za počasnost in zamudništvo pri ukrepanju, kar je v končni fazi povečevalo stroške tranzicije na ravni države, družbe in podjetij zaradi počasnih strukturnih reform. Kot tipični primer se navaja dolgotrajno sprejemanje zakona o privatizaciji podjetij, ki je hkrati zadrževal tudi implementacijo že pripravljene sanacije bančnega sistema. V potrditev te teze se navaja tudi zapoznena in počasna reforma trga delovne sile. Vsekakor pa je potrebno v tem kontekstu dodati opozorilo, da je znaten del počasnosti v tranziciji potrebno pripisati tudi fragmentiranosti slovenskega političnega prostora. Koalicijskim vladam je bilo zaradi raznorodnosti interesov v vladi in parlamentu onemogočeno hitro sprejemanje odločitev.¹⁸⁸

O tem, da je bil gradualizem (ali počasnost v implementaciji tranzicijskih reform) »naravni izbor«, pa med slovenskimi avtorji ni nobenega dvoma. Kot razloge navajajo »historično dediščino«. Dejstvo je, da je bila Jugoslavija po zaslugi reform v šestdesetih letih odprta dežela, ki je morala po vstopu v GATT (1966 kot edina socialistična država) liberalizirati zunanjo trgovino. Mehanizmi nadzora državljanov in podjetij prek varnostnih služb so sicer ostali nespremenjeni, a vendarle je ta vstop omogočil vključevanje jugoslovanskih

186 Lazarevič, Prinčič, *Zgodovina slovenskega bančništva*, str. 425–438.

187 Hein, *Bankensysteme*, str. 132.

188 Šušteršič, *Political economy*, str. 400–411.

podjetij na mednarodni trg. Pri tem so prednjačila slovenska podjetja. Z mednarodnim gospodarskim sodelovanjem so pridobivala ne samo tehnologijo, temveč tudi znanje za vodenje podjetniških, upravnih in marketinških procesov. Na drugi strani je bil znaten del slovenskih elit, zlasti na področju ekonomskih in družboslovnih znanosti, v sedemdesetih in osemdesetih letih izobražen na zahodnih univerzah. Z zasedbo položajev v upravni in izobraževalni strukturi Slovenije so kot operativci in mnenjski voditelji prenašali na zahodnih univerzah pridobljeno znanje v domače slovensko okolje.¹⁸⁹ Ob začetku tranzicije, ki je sovpadla z začetkom slovenske državnosti, je bil slovenski položaj specifičen. Slovenske elite niso bile povsem diskreditirane, njihova družbena legitimnost ni bila vprašljiva zaradi zaslug pri pridobitvi državnosti. K temu je potrebno pridružiti še teoretsko podkovanost akademskih elit, predvsem ekonomske stroke, ki je imela na voljo tudi kakovostne, obsežene in ažurne empirične baze o stanju slovenske ekonomije. V takem ozračju slovenske elite niso bile dovzetne za recepte tranzicijske politike, ki so jih predpisovale mednarodne organizacije in skupine tujih svetovalcev. Slovenske politične elite so se odločile za počasno in nadzorovano tranzicijo v tržno ekonomijo in za zanašanje na lastne sile. V ospredje so postavljale dolgoročne cilje stabilnosti gospodarstva kot celote in najnižje možne socialne cene.

TRANZICIJA BANČNEGA SEKTORJA

Tranzicija bančnega sektorja je bila dvodimenzionalen proces. Na eni strani je šlo za preobrazbo socialističnega bančnega sistema v novo organizacijsko formo, ki je prevzela novo vlogo v gospodarskem življenju. V tem kontekstu seveda ne moremo mimo regulacije bančnega sistema, ki jo je opravljala centralna banka. Na drugi strani so bile potrebne temeljita sanacija bančnega sistema, odstranitev izgub in dokapitalizacija, da bi banke sploh lahko opravljale svoje vlogo v gospodarskem življenju. Obe politiki sta bili soodvisni. Naloge slovenskih oblasti na bančnem področju so bile torej nedvoumne: sanacija obstoječega bančnega sistema, vzpostavitev nadzornega sistema, zaostritev kriterijev za pridobitev licence za bančno poslovanje, ustanovitev neodvisne centralne banke in ocena stroškov v bankah ob sanaciji podjetij.¹⁹⁰

Slovenske oblasti so pričakovano uveljavile dvotirni bančni sistem s centralno banko na čelu in poslovnimi bankami, ki so temeljile na univerzalnem modelu.¹⁹¹ Glede na dejstvo, da so banke dominirale znotraj finančnega sistema, ni prese-

¹⁸⁹ Mencinger, *Gospodarska politika prehoda*, str. 11–36; glej tudi Šušteršič, *Political economy*.

¹⁹⁰ Borak, *Western rules*, str. 177.

¹⁹¹ Borak, Lavrač, *An outline*, str. 109.

netljivo, da je bilo restrukturiranje bančnega sektorja eno najpomembnejših nalog tranzicijskih reform.¹⁹² Tranzicija se je začela 25. junija 1991, ko je slovenski parlament poleg neodvisnosti razglasil tudi nekaj pomembnih zakonov, ki so bili napisani po vzorcih zahodnih držav. Med drugim tudi zakon o neodvisni centralni banki - Banki Slovenije. Osrednja naloga Banke Slovenije je bila skrb za stabilnost valute in za splošno likvidnost v državi in do tujine. Za uresničevanje te naloge Banka Slovenije uravnava količino denarja v obtoku, skrbi za splošno likvidnost bank in hranilnic, skrbi za splošno likvidnost v plačilih do tujine, nadzira banke in hranilnice, izdaja bankovce in daje bankovce in kovance v obtok ter predpisuje pravila za izvajanje jamstva za bančne depozite. Zakon je izrecno določal, da sme Banka Slovenije odobravati Republiki Sloveniji posojila le do višine 5 % letnega proračuna oziroma do ene petine predvidenega proračunskega primanjkljaja. Posojila bi morala biti poravnana do konca proračunskega leta, kar pomeni, da ne morejo biti vir financiranja primanjkljaja.¹⁹³

V tem paketu je bil sprejet tudi zakon o bankah in hranilnicah, ki je natančno definiral formo in vsebino poslovanja banke ali hranilnice in še pogoje za pridobitev omejene ali neomejene licence za obratovanje v odvisnosti od višine lastnega kapitala. Nadalje so opredelili tudi določila o likvidnosti in o strukturi naložb v nepremičnine in v kapitalske deleže v nefinančnih podjetjih. Jasno je tudi, da se je s tem zakonom odprl prostor za vstop tujih bank na slovenski trg. Zakon o jamstvu za hranilne vloge je opredeljeval jamstveno shemo za hranilne vloge prek posebne Agencije za zavarovanje hranilnih vlog, kar je bilo pomembno za zaupanje v bančni sistem. Hkrati so bili sprejeti še zakoni o deviznem poslovanju, o kreditnih poslih s tujino in zakon o predsanaciji, sanaciji, stečaju in likvidaciji bank in hranilnic.¹⁹⁴

Navedena zakonodaja je vzpostavljala sistemsko raven in določala pristojnosti Banke Slovenije kot centralne banke, da je lahko pristopila k regulaciji in nadzoru z namenom zagotoviti dolgoročno stabilnost in varnost bančnega poslovanja. Banka Slovenije kot regulator je uveljavila zahteve BIS standardov glede kapitalske ustreznosti in likvidnosti. Z nadgrajevanjem svojih regulatornih in nadzornih mehanizmov je sledila mednarodnim standardom nadzora z inšpekcijskimi pregledi v bankah. Banke so dolžne nadzornim in inšpekcijskim organom posredovati vse potrebne podatke. Da bi centralna banka dosegla ta namen, je opravljala redne natančne in poglobljene preglede poslovanja posameznih bank najmanj vsaki dve leti poleg tega, da so morale banke obvezno poročati centralni banki. Do leta 1998 je bil sistem nadzora razdeljen na tri upravne enote: podeljevanje licenc, analiza bančnih operacij in kontrola bančnih operacij.

¹⁹² Ibidem, str. 106.

¹⁹³ Banka Slovenije, Letno poročilo za leto 1996.

¹⁹⁴ Hein, *Bankensysteme*, str. 112–125.

Od srede devetdesetih let je potekalo tudi prilagajanje slovenskega bančnega sektorja predpisom poslovanja na notranjem trgu EU. To prilagajanje je potekalo v skladu z dokumentom »white paper«, v katerem je EU predpisala skupino ukrepov in reform, ki naj bi jih na gospodarskem področju izpolnile države srednje in vzhodne Evrope na poti članstva v EU. Razvit in mednarodno konkurenčen finančni sektor je bil opredeljen kot eden od temeljnih ciljev transformacije v tržno ekonomijo v tem dokumentu. Priporočila so se nanašala na vzpostavljjanje minimalnih standardov na področju finančnega sektorja. Pomemben je bil tudi pridružitveni sporazum med Slovenijo in EU, ki je določal obveznosti Slovenije, da:

- vzpostavi kompatibilne računovodske standarde,
- restrukturira bančništvo in zavarovalništvo ter druge dele finančnega sektorja,
- okrepi regulacijo in nadzor bančnega poslovanja,
- ustanovi urad za nadzor zavarovalništva,
- poskrbi za prevod slovenske finančne zakonodaje in finančne zakonodaje EU,
- pripravi terminološki slovar,
- vzpostavi izmenjavo informacij na področju priprave finančne zakonodaje,
- vzpostavi učinkovit revizijski sistem v skladu z usklajenimi metodami in postopki v EU.

Pridružitveni sporazum je začel veljati 1. februarja 1999, že tri tedne kasneje pa je stopil v veljavo tudi novi zakon o bančništvu, ki je v bistvenih točkah uveljavil zahteve EU in BIS standardov, kar se je kasneje dopolnjevalo z novimi direktivami EU.¹⁹⁵ Slovenija je tako povsem transformirala bančni sektor in ga po normativni plati povsem uskladila s priporočili in zahtevami EU. V vsem tem času je imela Slovenija stabilen bančni sistem. Le v letu 1996 so nastopile likvidnostne težave pri eni od manjših bank. Centralna banka je hitro posegla in banko likvidirala ter s tem preprečila večjo škodo. Da bi se v bodočnosti izognili tovrstnim potencialnim grožnjam stabilnosti bančnega sistema, je Banka Slovenije še dodatno poostrila nadzor bančnega poslovanja.

SANACIJA BANK

Sestavni del opisanega procesa legislativne harmonizacije slovenske ureditve z ureditvijo v EU je bila tudi sanacija bančnega sistema ob začetku tranzicije. Ob nastanku slovenske države leta 1991 je bil delež slabe aktive celotnega bančnega sektorja več kot 10 %, delež slabih kreditov v bančnem portfelju pa nad 30 %.¹⁹⁶ Sanacija bančnega sistema je bila torej nujna, da bi večinski del slovenskega

¹⁹⁵ Borak, Lavrač, An outline, str. 113–121.

¹⁹⁶ Štiblar, Sanacija bank, str. 62.

bančništva sploh še lahko opravljal svojo vlogo. Sistemske osnove sanacije so postavili z že omenjenim zakonom o predsanaciji, sanaciji, stečaju in likvidaciji bank in hranilnic. Na shematični ravni lahko sanacijske postopke razdelimo na tri skupine. Znotraj bank je potekala t.i. »samosanacija«, kjer so banke same sprejemale ukrepe za zmanjšanje kreditne izpostavljenosti. Teh ukrepov so se lotevale tiste banke, kjer obseg izgub in neizterljivih kreditov ni bil tako velik, da bi bil ogrožen njihov obstoj, a tudi banke v sanaciji. Vzporedno s tem so potekali tudi t. i. »linearni« sanacijski ukrepi, sledila pa je individualna sanacija nekaterih bank.¹⁹⁷ Slednja je najbolj zamujala, kot razlog pa se navaja počasnost sprejemanja zakonodaje o privatizaciji v realnem sektorju. Bančne sanacije namreč ni mogoče izvajati izven konteksta tranzicijskih reform, zlasti privatizacije realnega sektorja. Zaradi različnih interesov in konceptualnih nasprotij je trajalo dve leti (do 1993) do sprejetja potrebne zakonodaje. Odlašanje je seveda povečalo stroške bankam, podjetjem in davkoplačevalcem.¹⁹⁸ Pri ukrepih »linearne« sanacije je potrebno izpostaviti, da je s temi ukrepi država prevzemala od bank določene neizterljive terjatve v zameno za državne obveznice. Do teh obveznic so bile upravičene vse banke. Tako je vlada januarja 1993 izdala obveznice za zamrznjene vloge prebivalstva v tujih valutah,¹⁹⁹ obveznice za sanacijo slovenskih železarn (novembra 1992) in obveznice za nadoknaditev terjatev podjetij do Iraka, Kube in Angole (januar 1993).

Vsi ti ukrepi, vključno s sprejeto zakonodajo o privatizaciji podjetij, so ustvarili pogoje, da so lahko pristopili k sanaciji posameznih bank. Sanacijo je izvajala Agencija za sanacijo bank in hranilnic ki je bila ustanovljena na podlagi zakonov in uredb vlade Republike Slovenije. Na osnovi zakonskih določb je guverner centralne banke lahko odredil predsanacijski postopek za vsako banko v državi, kjer so potencialne izgube presegle 30 % lastnega kapitala. Pri tistih bankah, kjer je morebitna izguba presegala polovico kapitala, pa je guverner odredil začetek sanacijskega postopka. Takrat je vstopila Agencija, ki je imela pravico prevzeti banko, odstaviti upravo banke, odpisati izgube na račun kapitala, prevzeti izgube oziroma neizterljive terjatve, dokapitalizirati, združiti ali privatizirati banko v postopku sanacije. Agencija za sanacijo je pri izvajanju postopkov sanacije posameznih bank tesno sodelovala s centralno banko in ministrstvom za finance. Agencija je posredno s prevzemom bančnih terjatev postala upnik mnogih

¹⁹⁷ Hein, *Bankensysteme*, str. 132–133.

¹⁹⁸ Voljč, *Bank rehabilitation*, str. 110.

¹⁹⁹ Z nastankom slovenske države se je izkazalo, da slovenske banke ne morejo izplačati prebivalstvu njegovih vlog v tujih valutah, največkrat v nemških markah in ameriških dolarjih. Vloge v tujih valutah so prebivalstvu služile kot varovalka pred inflacijo, saj se je gospodarsko življenje v hiperinflacijskih pogojih dolariziralo oziroma bolje rečeno markiziralo. Banke so tako zbrana sredstva morale predati jugoslovanski centralni banki (NBJ) in ob razpadu niso bila več dostopna. Garancijo za te vloge je prevzela slovenska država in vloge so bile nato postopoma v manjših zneskih tudi izplačane.

podjetij v Sloveniji.²⁰⁰ Centralna banka je v postopek sanacije poslala tri banke. Najprej je bila na vrsti daleč največja slovenska banka Ljubljanska banka – LB (januar 1993), nato Kreditna banka Maribor – KBM (april 1993) in končno še Komercialna banka Nova Gorica (februar 1994), ki so jo pripojili KBM. Skupno so banke v sanaciji predstavljale več kot 50 % bančnega sektorja.²⁰¹ Sanacija KBM je bila manj zahtevna, saj je imela banka zaradi manjšega obsega poslovanja številčno manj problematičnih naložb, kar je skrajševalo potrebni čas za sanacijo.

Namen sanacije je bil doseči kapitalsko ustreznost po mednarodnih merilih in pozitivni denarni tok in dobiček, znižati visoke obrestne mere, pridobiti kredibilnost slovenskih bank na mednarodnih denarnih trgih in uvesti skrbno gospodarjenje.²⁰² Posebej je potrebno poudariti, da Agencija za sanacijo bank od bank v sanaciji ni prevzemala vseh slabih terjatev. Približno tretjino slabih terjatev so morale banke v sanaciji prestrukturirati v lastni režiji z refinanciranjem, delnim ali celotnim odpisom ali zamenjavo terjatev za lastniške deleže v podjetjih.²⁰³ S tem so želeli okrepiti samoodgovornost bank in preprečiti morebitno rizično poslovanje med sanacijo bank in po njej. Zamenjava slabih terjatev v bankah v sanaciji je bila izvedena z emisijo obveznic Republike Slovenije v vrednosti 2,2 milijarde DEM. Sledila je dokapitalizacija bank v sanaciji, ki jo je izvedla Agencija za sanacijo z državnimi obveznicami. Dejansko je ta dokapitalizacija pomenila tudi podržavljenje obeh bank v sanaciji.

V procesu sanacije se je zastavljalo tudi vprašanje terjatev in obveznosti do držav nekdanje Jugoslavije, ki so bile prisotne v bilancah bank v sanaciji, zaradi morebitne solidarnostne odgovornosti. Zato so julija 1994 z ustavnim zakonom ustanovili dve novi banki, in sicer Novo LB (NLB) in Novo KBM (NKBM). Novi banki sta prevzeli 90 % aktive, preostanek pa je ostal v starih bankah.

Sanacija je bila zaključena junija leta 1997, po štirih letih, ko sta obe banki postali likvidni, tekoče izpolnjevali zahteve denarne politike, izpolnjevali merila jamstvenega kapitala v višini najmanj 8 % (celotne aktive in aktivnih zunaj bilančnih postavk), spoštovali predpise o kreditni izpostavljenosti do enega komitenta in imeli zadostne rezervacije za potencialne izgube.²⁰⁴ S sanacijo se je povečal državni dolg, vendar se je dvignila tudi vrednost saniranih bank. Sanacija bank je Slovenijo skupaj stala približno 10 % BDP. Obe banki sta imeli ob koncu sanacije zvišano vrednost kapitalске ustreznosti, NLB 12 % in NKBM 16 %. Ker sta banki skupaj predstavljali 40 % slovenskega bančnega sektorja, je bilo pomembno, da se je postopno zniževala obrestna mera, kar je zniževalo stroške

200 Voljč, Bank rehabilitation, str. 111–112.

201 Štiblar, Sanacija bank, str. 62.

202 Štiblar, Voljč, The banking sector, str. 265.

203 Štiblar, Sanacija bank, str. 64.

204 Banka Slovenije, Poročilo o nadzoru bančnega poslovanja v letu 1996 in prvi polovici leta 1997.

financiranja podjetij in prebivalstva. Realna obrestna mera je ob koncu sanacije upadla pod 10 %, kar je bilo izdatno znižanje, če vemo, da je ob začetku sanacije znašala prek 13 %. Banki sta se v tem času reorganizirali v skladu s sodobnimi zahtevami in opazno znižali stroške. Zlasti so se znižali stroški dela, NLB je zmanjšala število zaposlenih za tretjino, NKBM za nekaj odstotkov.²⁰⁵

OB KONCU TRANZICIJE

V času tranzicije so v slovenskem bančništvu nastopile velike spremembe v strukturi poslovanja slovenskih bank. Število bank se je postopoma zmanjševalo in je s 30 na začetku tranzicije do leta 2004 upadlo na 20. Proces konsolidacije je potekal s prevzemi in priključitvami manjših bank večjim. Na ta račun je denimo NLB kot vodilna banka tekom tranzicije celo povečala svoj tržni delež, ki je v letu 2004 znašal tretjino bančnega trga v Sloveniji, merjenega z bilančno vsoto. Stopnja koncentracije je bila v slovenskem bančništvu vseskozi visoka, saj sta imeli največji banki (državni banki) večino časa v povprečju več kot 40-odstotni delež, v letu 2004 43,1-odstotnega. Tega dejstva ni spremenil niti vstop tujih bank na slovenski bančni trg. Tuje banke so vstopale s prevzemi manjših slovenskih bank ali odpiranjem podružnic na slovenskem trgu. Ob vstopu Slovenije v EU leta 2004 je tržni delež bank v tuji lasti ali njihovih podružnic v Sloveniji znašal 25 %. Tudi kazalec globine finančnega posredništva (razmerje med bilančno vsoto bank in BDP) se je postopoma dvignil. V vsem tranzicijskem obdobju je zrasel skoraj za tretjino, z 61,3 % v letu 1992 se je povzpел na 86,7 % v letu 2004, kar je pomenilo, da se je povečala rast bančnega sektorja. Prostora za potencialno rast finančnega posredništva je še veliko, saj ta vrednost znatno zaostaja za razmerami v razvitih ekonomijah, a je približno na ravni drugih tranzicijskih držav. Spremenila se je struktura naložb, kjer je narasel delež prebivalstva in obveznosti do rezidentov, kar je pričalo o zazrtosti slovenskega bančnega sistema v nacionalne meje.²⁰⁶

Osnovni cilj tranzicije je bil doseči mednarodno konkurenčno bančništvo, ki bo sposobno pod enakimi pogoji servisirati potrebe gospodarskih subjektov in prebivalstva Slovenije. Bančni sistem v Sloveniji je med tranzicijo postal stabilen, vendar pa cilji, zlasti na področju mednarodne konkurenčnosti, niso bili povsem doseženi. Pokazalo se je, da je bil bančni sistem med tranzicijo zaščiten pred tujo konkurenco in je bilo restrukturiranje narekovano iz spodbud notranjega trga. Zaradi tega naj bi bile slovenske banke pomanjkljivo pripravljene na izzive mednarodne konkurence (tudi) EU in liberalizacije finančnih uslug.

²⁰⁵ Štiblar, Sanacija bank, str. 64.

²⁰⁶ M. Košak in T. Košak, Bančni sektor, str. 51–59.

Konkurenčnost je bila nezadostna na področju obsega in raznovrstnosti uslug in na področju stroškov.²⁰⁷ Izход iz te zagate so videli v privatizaciji, ki so ji namenili dvojno vlogo. Na eni strani naj bi z izkupičkom od prodaje bank zmanjšali javni dolg na račun sredstev, vloženih v sanacijo bančništva. Na drugi strani pa je bil drugi, enako pomemben cilj. S privatizacijo bank naj bi kapitalsko okrepili slovenske banke in odpravili navedene pomanjkljivosti (skromen spekter uslug), znižali stroške in dosegli mednarodno primerljive stopnje donosnosti bank.

Glede na prevladujoče poglede zahodnih institucij je bilo mogoče doseči večjo učinkovitost bančnega sistema v Sloveniji le pod pogojem, da tuje banke vstopijo v lastniško strukturo slovenskih bank.²⁰⁸ Vstop tujih bank na slovenski bančni trg je bil liberaliziran, vendar so imele tuje (avstrijske) banke z odprtjem podružnic ali prevzemom zelo majhnih bank sila skromne tržne deleže, od 1 do 3 %. Razmere so se spremenile v letu 2001. Takrat sta namreč v Slovenijo vstopili dve veliki evropski banki. Italijanska banka Intesa Sanpaolo je v celoti prevzela regionalno Banko Koper s približno 5-odstotnim tržnim deležem. V Ljubljani pa je Societe Generale prevzela SKB, ki je imela tudi okoli 5 %. Obe prevzeti banki sta bili v zasebni lasti. Zdelo se je, da ni več ovir na poti prevzemanja slovenskih bank v državni lasti. Čakalo se je samo še na privatizacijo obeh največjih slovenskih bank, NLB in NKBM. Po pričakovanju naj bi v njuno lastniško strukturo vstopile močne tuje banke v vlogi t. i. strateškega investitorja. S privatizacijo, to je delno odprodajo lastništva tujim bankam, naj bi obe banki pridobili dodatno znanje, izboljšali kakovost poslovanja in donosnost ter predvsem začeli vstopati na tuje trge. Država kot lastnica pa bi pridobila sredstva za znižanje javnega dolga. Vsekakor zelo velika pričakovanja.

Ko je bil v letu 2002 nato objavljen mednarodni razpis za prodajo 34 % deleža NLB in večjega, kontrolnega deleža v NKBM, pa je privatizacija obeh državnih bank postala politični problem. Vnela se je žolčna razprava o slovenskem nacionalnem interesu, o potrebnosti prodaje tujcem, (in če že tujcem, katerim tujcem), o vlogi države v bančništvu ali na splošno v gospodarstvu, o razmerju med domačim in tujim kapitalom, o koristih in stroških tujih investicij. Zlasti je bilo v ospredju vprašanje o smiselnosti prodajanja uspešnih domačih podjetij tujcem, medtem ko tuji investitorji niso kazali navdušenja, da bi prevzeli manj uspešna podjetja ali celo nastopili s t. i. greenfield investicijami. Te dileme in samospraševanje javnosti in mnenjskih voditeljev o razvojni strategiji niso bile omejene samo na bančništvo, tema je bila načelna, razprava se je dotikala gospodarstva kot celote.

Veliko razburjenja in osuplosti je nastalo, ko je mednarodni koncern Novartis prevzel vodilno domače farmacevtsko podjetje generičnih zdravil, ki je bilo poslovno zelo uspešno s široko razvejano proizvodno in prodajno mrežo v Evropi

207 Borak, Lavrač, An outline, str. 113.

208 Ibidem, str. 121.

ter z močnim razvojnim oddelkom. Ko je mednarodni koncern Interbrew želel prevzeti drugo največjo pivovarno v državi, mu je z nasprotno ponudbo to preprečila konkurenčna domača pivovarna, ki si je zagotovila tudi politično podporo.

Javna razprava o dobrih in slabih straneh tujih prevzemov uspešnih slovenskih podjetij se je zaključila z zmago zagovornikov slovenskega nacionalnega interesa. Slovenska vlada se je znašla v zagatni situaciji. Na eni strani je bil pritisk iz mednarodnega okolja po nadaljevanju prodaje uspešnih slovenskih podjetij tujcem, na drugi strani pa močan medijski pritisk, naj država ustavi prodajo tujcem, in to predvsem v bančništvu. Ker so postopki prodaje NLB že močno napredovali, je njen 34-odstotni delež potem kupila belgijska banka KBC, o kateri je bil dosežen politični konsenz. Nadaljnja privatizacija NLB je bila nato ustavljena, postopek privatizacije NKBM pa je bil ustavljen, še preden bi se zaključil z izborom morebitnega investitorja.