



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

Lietuvos Respublikos Seimui

IŠVADA DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS 2009 M. VALSTYBĖS SKOLOS, SUTEIKTŲ PASKOLŲ IŠ VALSTYBĖS VARDU PASISKOLINTŲ LĖŠŲ IR SUTEIKTŲ VALSTYBĖS GARANTIJŲ ATASKAITŲ

2010 m. rugsėjo 30 d. Nr. FA-P-700-3-80
Vilnius

Vykdydama Valstybės kontrolės įstatymo¹ ir Valstybės skolos įstatymo² nuostatas, Valstybės kontrolė atliko 2009 m. valstybės skolos bei suteiktų paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų ir suteiktų valstybės garantijų ataskaitų (toliau – Valstybės skolos ataskaitos) auditą.

Pagal Valstybės skolos įstatymą Finansų ministerija atstovauja Vyriausybei skolinantis valstybės vardu, valdant Vyriausybės valstybės vardu prisiimtus įsipareigojimus, tvarko valstybės vardu pasiskolintų lėšų ir prisiimtų įsipareigojimų apskaitą. Vyriausybės pareiga – pasibaigus biudžetiniams metams, kartu su valstybės biudžeto vykdymo apskaita pateikti Seimui Valstybės skolos ataskaitas.

¹ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas, 1995-05-30 Nr. I-907 (2001-12-13 įstatymo Nr. IX-650 redakcija, su pakeitimais ir papildymais), 9 str. 3 d.

² Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas, 1996-08-22 Nr. I-1508 (2005-06-16 įstatymo Nr. X-251 redakcija su pakeitimais ir papildymais).

Auditą atlikome pagal Valstybinio audito reikalavimus³. Valstybės skolos ataskaitų valstybinį auditą suplanavome ir atlikome taip, kad gautume pakankamą užtikrinimą, jog:

- Valstybės skolos ataskaitos visais reikšmingais atžvilgiais parengtos pagal teisės aktų reikalavimus, reglamentuojančius jų sudarymą, jose nėra reikšmingų iškraipymų, lyginant su Finansų ministerijos tvarkomais duomenimis, iš kurių jos sudarytos;
- valstybės vardu buvo skolinamasi laikantis Valstybės skolos įstatymo ir kitų teisės aktų.

Valstybės kontrolė nevertino tų Valstybės skolos ataskaitų dalių, kurių auditas pagal įstatymus yra pavestas savivaldybių kontrolės ir audito tarnyboms (savivaldybių skola) ir audito įmonėms (valstybės socialinės apsaugos fondų skola, garantijų institucijų ir kitų ūkio subjektų, kuriems yra suteikta valstybės garantija, prisiimti skoliniai įsipareigojimai). Mes tikime, kad atliktas auditas suteikia pakankamą pagrindą mūsų nuomonei pareikšti.

1. Vyriausybės vertybinių popierių išleidimas vidaus rinkoje neviešu būdu nėra reglamentuotas. 2009 m. Vyriausybės vertybiniai popieriai, išleisti neviešu būdu⁴, sudarė didžiausią (56 proc.) dalį skolinimosi vidaus rinkoje, tačiau skolintis tokiu būdu nebuvo numatyta nei Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi ir skolos valdymo strategijoje, nei sudarant metinę 2009 m. skolinimosi programą.

Vidaus rinkoje buvo sudarytos palankios sąlygos komerciniams bankams ir finansinėms institucijoms, kurie yra aukcionų dalyviai⁵, įsigyti Vyriausybės vertybinius popierius neviešu būdu. Toks Vyriausybės vertybinių popierių išleidimo būdas neužtikrina konkurencijos, pakankamo viešumo ir skaidrumo, nes tai užtikrina tik skolinamasis viešai per aukcionus. Tai galėjo daryti neigiamą įtaką vidaus rinkai ir skolos valdymo išlaidoms (Išvados priedo IV dalies 6 punktas).

2. 2009 m. leidžiant Vyriausybės vertybinių popierių emisijas, denominuotas užsienio valiuta, vidaus rinkoje neviešu būdu, buvo pritaikyti išankstiniai valiutos keitimo sandoriai, nesivadovaujant Finansinių paslaugų, susijusių su išvestinių finansinių priemonių taikymu, pirkimo procedūrų taisyklėmis⁶. Finansinių išvestinių priemonių apskaita nebuvo reglamentuota (Išvados priedo IV dalies 7 punktas).

³ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolieriaus 2002-02-21 įsakymas Nr. V-26 „Dėl valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo“ (2004-01-20 įsakymo Nr. V-12 redakcija).

⁴ Vyriausybės vertybinių popierių išleidimas vidaus rinkoje ne per viešus aukcionus, o sudarant privatų sandorį su kreditoriumi.

⁵ Akcinės bendrovės Vilniaus vertybinių popierių birža nariai, turintys Finansų ministerijos suteikiamą teisę dalyvauti Vyriausybės vertybinių popierių aukcionuose.

⁶ Finansų ministro 2006-07-21 įsakymas Nr. 1K-269 „Dėl Finansinių paslaugų, susijusių su išvestinių finansinių priemonių taikymu, pirkimo procedūrų taisyklių patvirtinimo“.

3. Užsienio vertybinių popierių emisija, denominuota JAV doleriais, nuo valiutos kurso pasikeitimo įtakos buvo apdrausta po mėnesio nuo jos išleidimo. Už emisiją gautos lėšos buvo laikomos einamojoje sąskaitoje. Pagal Laikinei laisvų valstybės piniginių išteklių investavimo taisyklių⁷ nuostatas valstybės piniginiai ištekliai turi būti investuojami nedelsiant (Išvados priedo IV dalies 7 punktas).

4. Skolos valdymo išlaidos sumažintos 73,87 mln. Lt suma – į išlaidas neįtraukti 70,17 mln. Lt mokėjimai už finansines išvestines priemones, o sumokėtos palūkanos sumažintos 3,70 mln. Lt gautų palūkanų, kurios turėjo būti apskaitytos kaip biudžeto pajamos (Išvados priedo IV dalies 5 punktas).

5. Aiškinamajame rašte pateikiami ne visi ir netikslūs duomenys apie valstybės skolą ir pasiskolintų pinigų srautus:

- ▶ neatskleistos vietos valdžios ir socialinių apsaugos fondų skolos valdymo išlaidos (Išvados priedo III dalies 1 punktas);
- ▶ nepakankamai atskleisti neapibrėžtieji valstybės įsipareigojimai (Išvados priedo III dalies 1 punktas);
- ▶ neatskleista informacija apie neviešus Vyriausybės vertybinių popierių išleidimus vidaus rinkoje, kurie sudarė reikšmingą viso skolinimosi vidaus rinkoje dalį (Išvados priedo IV dalies 6 punktas);
- ▶ neatskleista finansinių išvestinių priemonių įtaka valdant skolą – perskaičiavus likučius skolinių įsipareigojimų, kuriems dėl valiutų kursų apsidraudimo buvo pritaikytos finansinės išvestinės priemonės, valstybės skola 2009-12-31 turi būti mažesnė 123,08 mln. Lt (Išvados priedo IV dalies 7 punktas);
- ▶ skirtinguose prieduose pateikti duomenys apie skolintų lėšų likutį yra nesuderinti tarpusavyje; nepateikti duomenys apie skolintas lėšas (1 422 mln. Lt), investuotas Lietuvos ir užsienio komerciniuose bankuose (Išvados priedo III dalies 1 punktas);
- ▶ informacija apie valstybės vardu pasiskolintų pinigų srautus yra netiksli – skolintų lėšų įplaukų ir išmokų dalys padidintos 238,34 mln. Lt (Išvados priedo III dalies 1 punktas).

Mūsų nuomone, išskyrus poveikį, kurį turi ankstesnėse pastraipose išdėstyti dalykai, 2009 m. visais reikšmingais atžvilgiais valstybės vardu buvo skolinamasi ir Valstybės skolos ataskaitos parengtos laikantis Valstybės skolos įstatymo ir kitų teisės aktų.

⁷ Finansų ministro 2001-02-28 įsakymas Nr. 49 „Dėl laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių investavimo taisyklių patvirtinimo“.

Atkreipiame dėmesį į šiuos, Valstybės kontrolės nuomone, reikšmingus pastebėjimus dėl valstybės skolos valdymo, kurie nedaro įtakos nuomonei, tačiau reikalauja skubių apsvarstymų ir sprendimų dėl jų priėmimo:

1. Vyriausybės skolinimosi ir skolos valdymo strategija⁸ tik iš dalies atitinka Tarptautinio valiutos fondo ir Pasaulio banko rekomendacijas bei gerąją užsienio praktiką. Iš strategijos turinio neaišku, kad ji yra paremta griežta skolinių įsipareigojimų struktūros sąnaudų ir rizikos analize: joje nepateikiami galimi finansavimo šaltiniai, galimas skolos pokytis ir su tuo susiję ateinančių metų rizikos rodikliai. Strategijos sudarytojai pasilieka daug erdvės elgtis pagal situaciją ir neturi aiškaus išankstinio plano, kaip reaguoti, atsitikus konkrečiai situacijai. Priemonių plano įgyvendinimo vertinimą apsunkina konkrečių vertinimo kriterijų nebuvimas (Išvados priedo IV dalies 1 punktą).

2. Strategijoje numatyti tam tikri uždaviniai įgyvendinami nepakankamai – valstybės piniginių išteklių valdymas yra tobulintinas – neapskaičiuotas reikalingas minimalus / maksimalus laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių likutis, neapskaičiuotas ir nepagrįstas laikotarpis, kuriam turi būti kaupiamos lėšos skoliniams įsipareigojimams vykdyti (Išvados priedo IV dalies 4 punktą).

3. Laikiniai laisvos valstybės piniginių fondų lėšos ir toliau nenaudojamos skoliniams įsipareigojimams vykdyti – per metus tam tikrais laikotarpiais investuota per 842 mln. Lt laikinai laisvų valstybės fondų lėšų į terminuotuosius indėlius ir Vyriausybės vertybinius popierius (Išvados priedo IV dalies 4 punktą).

4. Vyriausybė nekontroliuoja dalies viešųjų įstaigų, priskirtų valdžios sektoriaus subjektams, prisiimtų skolinių įsipareigojimų, todėl ne visiškai kontroliuojamas Maastrichto sutartimi valdžios sektoriaus skolos dydžiui nustatyto kriterijaus⁹ laikymasis (Išvados priedo III dalies 1 punktą).

5. „Standard & Poor's“ kredito reitingo agentūrai mokami mokesčiai gerokai viršija kitų agentūrų įkainius už tas pačias reitingavimo paslaugas (Išvados priedo IV dalies 5 punktą).

6. Iš skolintų lėšų per 2009 m. buvo apmokėta 296,16 mln. Lt kitų išlaidų, kurios pagal savo esmę atitinka biudžeto asignavimus. Situacija, kai tam tikros priemonės numatomos finansuoti ne iš valstybės biudžeto, o iš skolintų lėšų, sudaro galimybę mažinti valstybės biudžeto deficitą¹⁰, be to, neatitinka programinio valstybės biudžeto sudarymo principų (Išvados priedo IV dalies 3 punktą).

⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008-09-03 nutarimas Nr. 849 (2009-09-30 nutarimo Nr. 1200 redakcija) „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi ir skolos valdymo strategijos patvirtinimo“.

⁹ Europos Sąjungos sutartis (Maastrichto sutartis), 1992-02-07. *European Union Stability and Growth Pact, 1997.*

¹⁰ Pagal Biudžeto sandaros įstatymo nuostatas valstybės biudžeto deficitas suprantamas kaip asignavimai minus pajamos.

7. Nepateikta informacija apie savivaldybių vykdytus projektus, finansuotus iš Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų ir dėl to joms nustatytus didesnius skolinimosi limitus negu įstatymu nustatyti (Išvados priedo IV dalies 8 punktas).

Išvados priede – Ataskaitoje dėl Lietuvos Respublikos 2009 m. valstybės skolos, suteiktų paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų ir suteiktų valstybės garantijų ataskaitų vertinimo rezultatų – pateikiama Valstybės kontrolės išvadą pagrindžianti informacija, kiti reikšmingi pastebėjimai ir siūlymai dėl Valstybės skolos ataskaitų sudarymo, valstybės skolos apskaitos ir skolos valstybės vardu valdymo.

Valstybės kontrolierė

Giedrė Švedienė

**Išvados dėl Lietuvos Respublikos
2009 m. valstybės skolos ataskaitų
priedas**



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

**ATASKAITA
DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS 2009 M. VALSTYBĖS
SKOLOS, SUTEIKTŲ PASKOLŲ IŠ VALSTYBĖS VARDU
PASISKOLINTŲ LĖŠŲ IR SUTEIKTŲ VALSTYBĖS
GARANTIJŲ ATASKAITŲ VERTINIMO REZULTATŲ**

2010 m. rugsėjo 30 d.
Vilnius

Su Išvada dėl Lietuvos Respublikos 2009 m. valstybės skolos, suteiktų paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų ir suteiktų valstybės garantijų ataskaitų galima susipažinti Valstybės kontrolės interneto puslapyje adresu www.vkontrole.lt

TURINYS

Įvadas	3
I dalis. Siūlymai	5
II dalis. 2009 m. Valstybės skoliniai įsipareigojimai ir įsipareigojimai Valstybei	7
1. Valdžios sektoriaus skola	7
1.1. Valstybės skolos dydis	7
1.2. Valstybės skolos struktūra	8
2. Valstybės suteiktos garantijos	10
3. Skoliniai įsipareigojimai valstybei	11
III dalis. 2009 m. Valstybės skolos ataskaitų duomenų vertinimas	12
1. Audito metu nustatyti dalykai	12
2. Dėl Valstybės skolos ataskaitos tikslingumo	15
IV dalis. 2009 m. Skolos valstybės vardu valdymas	17
1. Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi ir skolos valdymo strategija	17
2. 2009 m. skolinimasis valstybės vardu	21
2.1. Tarptautiniai kredito reitingai	21
2.2. Sprendimų dėl skolinimosi valstybės vardu priėmimas	22
2.3. 2009 m. skolinimasis	22
3. Skolintų lėšų panaudojimas 2009 metais	25
4. Valstybės piniginių išteklių valdymas	26
5. Skolos valstybės vardu valdymo išlaidos	30
6. Nevieši VVP išleidimai vidaus rinkoje	33
7. Finansinės išvestinės priemonės	39
8. Vyriausybės ir savivaldybių skolinimosi limitai	44
V dalis. Seimo ir Valstybės kontrolės siūlymų įgyvendinimas	48

IVADAS

Rengdami išvadą dėl Valstybės skolos ataskaitų siekėme:

- pateikti Seimui informaciją, reikalingą Valstybės skolos ataskaitoms tvirtinti, ir pareikšti nepriklausomą nuomonę apie Valstybės skolos ataskaitų atitiktį teisės aktų reikalavimams ir jose pateiktų duomenų patikimumą, teisingumą ir išsamumą;
- atskleisti valstybės skolos ir skolinių įsipareigojimų valstybei valdymo ir administravimo problemas, padėti tinkamai ir laiku jas spręsti.

Šiame dokumente pateikti atlikto valstybinio audito rezultatai ir kita informacija, pagrindžianti Valstybės kontrolės nuomonę apie Valstybės skolos ataskaitas.

Audito apimtis ir metodai

Valstybinio audito metu įvertinome:

- 2009 m. Valstybės skolos ataskaitų atitiktį teisės aktų reikalavimams ir jų duomenų patikimumą:
 - ▶ Lietuvos Respublikos valstybės skolos 2009 m. gruodžio 31 d. ataskaitos pagal priemonių tipą (formas Nr. 16);
 - ▶ Lietuvos Respublikos valstybės skolos 2009 m. gruodžio 31 d. ataskaitos pagal kreditorius (formas Nr. 17);
 - ▶ Lietuvos Respublikos valstybės skolos 2009 m. gruodžio 31 d. ataskaitos sektoriais (formas Nr. 18);
 - ▶ Suteiktų paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų 2009 m. gruodžio 31 d. ataskaitos (formas Nr. 19);
 - ▶ Suteiktų valstybės garantijų 2009 m. gruodžio 31 d. ataskaitos (formas Nr. 20);
- 2009 m. valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos aiškinamajame rašte (toliau – Aiškinamasis raštas) pateiktų duomenų, susijusių su valstybės skola, atskleidimą;
- Vyriausybės ir savivaldybių skolinimosi limitų laikymąsi;
- 2009 m. skolos valstybės vardu valdymą;
- 2009 m. valstybės vardu pasiskolintų lėšų panaudojimą;
- Valstybės skolos, skolinių įsipareigojimų valstybei ir susijusių rodiklių 2007–2009 m. dinamiką;
- Seimo ir Valstybės kontrolės siūlymų įgyvendinimą.

Atlikdami auditą vadovavomės Valstybinio audito reikalavimais, Tarptautinio valiutos fondo ir Pasaulio banko valstybės skolos valdymo strategijos formavimo rekomenduojamų gairių nuostatomis, Tarptautinės aukščiausiųjų audito institucijų organizacijos (INTOSAI) Valstybės skolos darbo grupės dokumentų nuostatomis, užsienio šalių aukščiausiųjų audito institucijų gerosios audito praktikos pavyzdžiais ir kitais dokumentais.

Apribojimai

Savivaldybių ir uždarytų akcinių bendrovių skolinių įsipareigojimų auditas yra pavestas savivaldybių kontrolės ir audito tarnyboms ir audito įmonėms. Todėl valstybinio audito metu Valstybės kontrolė kai kurias Valstybės skolos ataskaitų dalis auditavo darydama apribojimus:

- ▶ Savivaldybių skola – įvertinta, ar Finansų ministerija tinkamai 2009 m. valstybės skolos ataskaitoje atskleidė ir konsolidavo savivaldybių pateiktus duomenis apie savivaldybių skolinius įsipareigojimus;
- ▶ Garantijų institucijų UAB „Investicijų ir verslo garantijos“ ir UAB „Žemės ūkio paskolų garantijų fondas“ priimti įsipareigojimai – įvertinta, ar Finansų ministerija Valstybės skolos ataskaitose tinkamai atskleidė garantijų institucijų pateiktus duomenis apie jų priimtus įsipareigojimus per 2009 m. ir limitų laikymąsi.

I DALIS. SIŪLYMAI

Siūlymai Vyriausybei:

1. Siekiant, kad Vidutinės trukmės skolinimosi ir skolos valdymo strategija realiai padėtų kurti ir vykdyti efektyvią valstybės skolos valdymo politiką, ir atsižvelgiant į tarptautinę patirtį, patobulinti minėtą strategiją:

- ▶ į esamos būklės analizę įtraukti skolos rizikų rodiklių analizę, pateikti jų pokytį per pastaruosius metus;
- ▶ pateikti vidutinės trukmės prognozes, kaip turėtų kisti skolos struktūra, skolos valdymo išlaidos, skolinimosi rizikos rodikliai priklausomai nuo aplinkybių pasikeitimo ir strategijos pasirinkimo;
- ▶ nustatyti aiškius ir konkrečius priemonių įgyvendinimo kriterijus.

2. Atsižvelgiant į užsienio šalių gerąją praktiką ir siekiant laikytis fiskalinio skaidrumo principų, apsvarstyti Valstybės skolos ataskaitų rengimo tikslingumą, kai bus sudaromos valstybės konsoliduotų finansinių ataskaitų rinkinys, ir rengti skolos valstybės vardu valdymo ataskaitą, kuri apimtų ir Vyriausybės vidutinės trukmės skolos valstybės vardu valdymo strategijos įgyvendinimą.

3. Siekiant užtikrinti Mastrichto kriterijaus laikymąsi, kontroliuoti visus valdžios sektoriaus subjektų prisiimtus skolinius įsipareigojimus. Tuo tikslu pakoreguoti teisinę bazę, kad centrinei ir vietos valdžiai priskirtini subjektai, tarp jų ir viešosios įstaigos, galėtų prisiimti skolinius įsipareigojimus tik pritarus institucijai, atsakingai už skolinimąsi ir skolos valdymą.

4. Siekiant viešumo ir skaidrumo, reglamentuoti Vyriausybės vertybinių popierių išleidimą vidaus rinkoje neviešu būdu.

5. Laikytis programinio biudžeto sudarymo principų ir išlaidas, kurios pagal savo esmę atitinka valstybės biudžeto asignavimus, finansuoti ne iš skolintų lėšų, o numatant asignavimus atitinkamų metų biudžeto projekte.

6. Siekiant užtikrinti valdžios sektoriaus subjektų skolinimosi kontrolę ir siekiant informacijos skaidrumo, užtikrinti, kad centrinei ir vietos valdžiai priskiriamų subjektų sąrašai būtų skelbiami viešai.

Siūlymai Finansų ministerijai:

1. Siekiant geriausio sprendimo priimanant skolinius įsipareigojimus, patikslinti *Komisijos sprendimams dėl Vyriausybės skolinimosi valstybės vardu, su Vyriausybės skolinimusi valstybės vardu ir jos skolinantis prisiimtų įsipareigojimų valdymu susijusių paslaugų pirkimo, Vyriausybės skolinantis prisiimtų įsipareigojimų valdymo bei valstybės piniginių išteklių valdymo priimti darbo reglamentą:*

- ▶ nustatyti aiškius kriterijus, kokiais atvejais Komisijos posėdžiuose turi dalyvauti ekspertai;
- ▶ įvertinti teisės aktų, kuriais Komisija vadovaujasi savo veikloje, pasikeitimus.

2. Tobulinant valstybės piniginių išteklių valdymą, apskaičiuoti ir pagrįsti laikotarpį, kuriam turi būti kaupiamos lėšos skoliniam įsipareigojimams vykdyti; apskaičiuoti reikalingą minimalų / maksimalų laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių likutį.

3. Patikslinti Vyriausybės vertybinių popierių išleidimo ir apyvartos tvarką, numatant galimybę platinti denominuotus užsienio valiuta Vyriausybės vertybinius popierius vidaus rinkoje per aukcionus.

4. Patikslinti Finansinių paslaugų, susijusių su išvestinių finansinių priemonių taikymu, pirkimo procedūrų taisykles, įvertinus teisės aktų, kurie yra susiję ir minimi tose taisyklėse, pakeitimus.

5. Valstybės skolos ataskaitose atskleisti reikšmingą informaciją apie:

- ▶ visus skolinimosi politikos pasikeitimus ir naudojamas skolinimosi priemones;
- ▶ finansinių išvestinių priemonių įtaką valstybės skolai;
- ▶ savivaldybes, kurios vykdė projektus, finansuojamus iš Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos, taip pat savivaldybes, kurių investicijų projektai įtraukti į Valstybės investicijų programą, ir todėl joms gali būti nustatyti didesni, nei įstatymu nustatyti bendri visoms savivaldybėms, skolinimosi limitai.

II DALIS. 2009 M. VALSTYBĖS SKOLINIAI ĮSIPAREIGOJIMAI IR ĮSIPAREIGOJIMAI VALSTYBEI

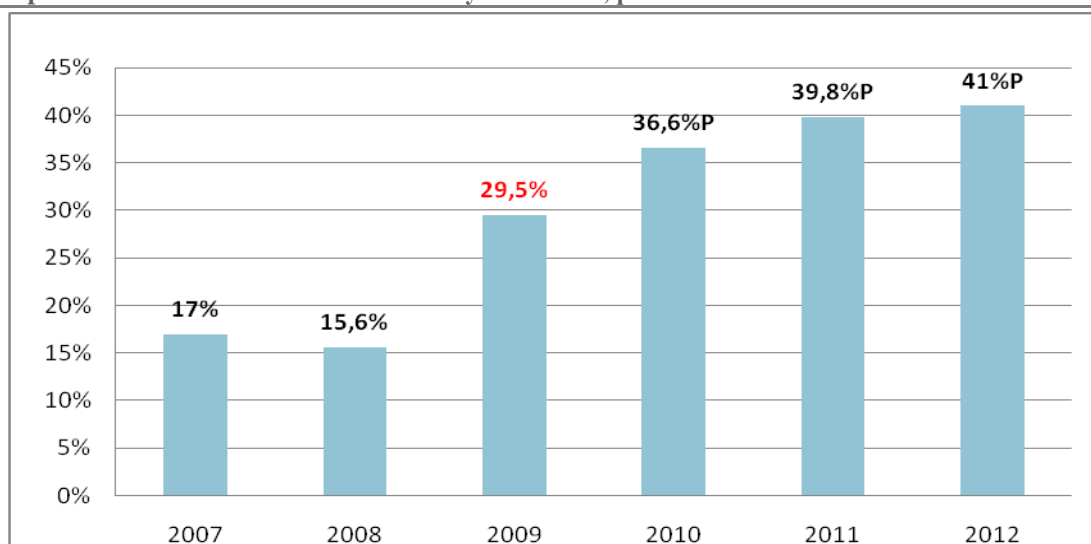
1. Valdžios sektoriaus skola

1.1. Valstybės skolos dydis

Valstybės skola¹ – valdžios sektoriui² priskirtų subjektų, turinčių teisę skolintis, prisiimtų, bet dar neįvykdytų įsipareigojimų grąžinti kreditoriams lėšas, pasiskolintas išplatinus Lietuvos Respublikos Vyriausybės vertybinius popierius, pasirašius paskolų sutartis, lizingo (finansų nuomos) sutartis ir kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus, konsoliduota suma.

Lietuvos valstybės skolos lyginamasis svoris nuo bendrojo vidaus produkto (toliau – BVP) per pastaruosius (iki 2008 m.) metus turėjo tendenciją mažėti. Tai lėmė tuo metu buvęs didesnis BVP, nei valstybės skolos, augimas. Dėl kintančios situacijos užsienio ir vidaus finansų rinkose ir dėl Lietuvos ekonomikos nuosmukio 2009 metais pastebimai sumažėjo BVP ir padidėjo valstybės skola. Valdžios sektoriaus skola 2009-12-31 sudarė 27 104,9 mln. Lt. Palyginti su 2008-12-31, ji išaugo 9 730,1 mln. Lt, arba 56 proc. Per metus valdžios sektoriaus skolos santykis su BVP išaugo dvigubai ir 2009-12-31 sudarė 29,5 proc. (1 pav.).

1 pav. Valdžios sektoriaus skolos santykis su BVP, proc. 2007–2012³



Šaltinis – Finansų ministerija, Statistikos departamentas

¹ Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas, 1996-08-22 Nr. I-1508 (2005-06-16 įstatymo Nr. X-251 redakcija su pakeitimais ir papildymais).

² Sektorius, kuris apima centrinės valdžios (Vyriausybė ir kiti šiam sektoriui priskirti subjektai), vietos valdžios (savivaldybės ir kiti šiam sektoriui priskirti subjektai) ir valstybės socialinės apsaugos fondų (Valstybinio socialinio draudimo fondas, Privalomojo sveikatos draudimo fondas ir kiti šiam sektoriui priskirti subjektai) sektorius.

³ 2010–2012 m. – Finansų ministerijos prognozuojamas valstybės skolos santykis su BVP.

Lietuvos valstybės skola 2009 metais išaugo, tačiau valdžios sektoriaus skolos santykis su BVP yra dvigubai mažesnis negu Mastroichto sutartimi nustatytas kriterijus (ne daugiau kaip 60 proc.) ir vienas mažiausių Europos Sąjungoje.

1.2. Valstybės skolos struktūra

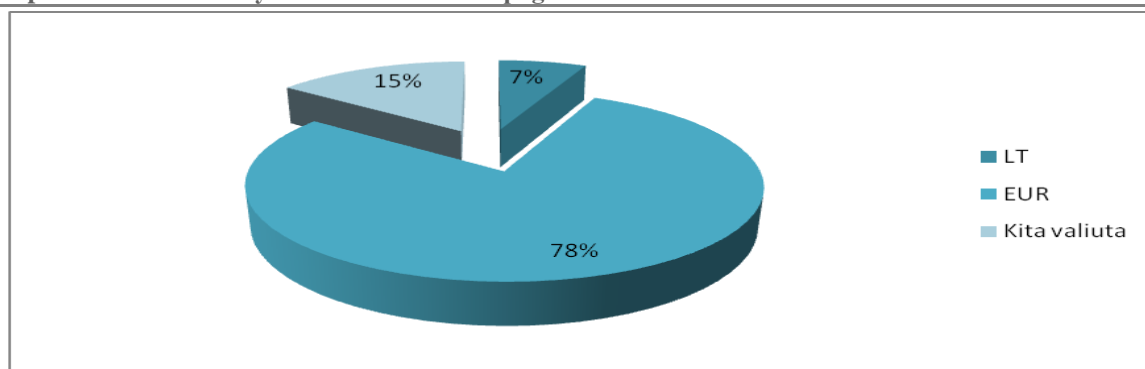
2009-12-31 didžiausią valdžios sektoriaus skolos dalį sudarė centrinės valdžios skoliniai įsipareigojimai:

- Centrinės valdžios konsoliduota skola – 25 660,9 mln. Lt, arba 94,7 proc. Konsoliduoti įsipareigojimai⁴ tarp centrinės valdžios subjektų – 365 mln. Lt;
- Vietos valdžios konsoliduota skola – 1 448,5 mln. Lt, arba 5 proc. Konsoliduoti vietos valdžios sektoriaus subjektų įsipareigojimai⁵ – 94,4 mln. Lt;
- Socialinės apsaugos fondų skola – 3 010 mln. Lt, arba 0,3 proc. Konsoliduoti socialinės apsaugos fondų subjektų skoliniai įsipareigojimai⁶ – 2 920 mln. Lt.

Atkreipiame dėmesį, kad 2009 metais centrinės valdžios skola padidėjo 9 608,5 mln. Lt, arba 59,9 proc., o socialinės apsaugos fondų nekonsoliduota skola ypač išaugo – nuo 85,9 iki 3 010 mln. Lt. Per 2009 m. socialinės apsaugos fondai pasiskolino 6 287 mln. Lt ir grąžino 3 386 mln. Lt.

Pastebėtina, kad didėja skolos portfelio, denominuoto užsienio valiuta, procentinė dalis; kol Lietuva nėra įsivedusi euro, šalies skolos portfelis dėl to gali būti mažiau patrauklus užsienio investuotojams – sukuriamas neigiamas efektas užsienio valiutų atsargų atžvilgiu. Skola litais 2009-12-31 sudarė 6,8 proc. (palyginimui per metus sumažėjo 7,7 proc.). Likusi valstybės skola, įvertinus finansines išvestines priemones, denominuota eurais ir sudaro 93,2 proc. (2 pav.).

2 pav. Skolos valstybės vardu struktūra pagal valiuta



Šaltinis – Valstybės kontrolė

⁴ Vyriausybės vertybiniai popieriai, kuriuos buvo įsigiję centrinės valdžios vienetai: Finansų ministerija – 25 mln. Lt, valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondas – 183,4 mln. Lt, Sandėlių kompensavimo fondas – 1,4 mln. Lt, Garantinis fondas – 84 mln. Lt, Žemės ūkio paskolų garantinis fondas – 12,5 mln. Lt, valstybės įmonė Turto bankas – 46,6 mln. Lt, Lietuvos aplinkos apsaugos investicinių fondo – 4,2 mln. Lt, iš pasėlių draudimo įmokų kompensavimo lėšų – 7,7 mln. Lt nominalios vertės.

⁵ 46,0 mln. Lt savivaldybių gautos paskolos iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų ir 48,4 mln. Lt savivaldybėms suteiktos trumpalaikės paskolos iš biudžeto laikinam apyvartinių lėšų trūkumui padengti.

⁶ Finansų ministerijos 2 920 mln. Lt iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų perskolintos *Sodrai* lėšos pinigų srautams subalansuoti.

Valstybės skolos struktūros pasiskirstymas pagal kreditorius (užsienio ir vidaus), skolinimosi trukmę (ilgalaikiai ir trumpalaikiai skoliniai įsipareigojimai) ir pagal priemonių tipą (paskolos ir Vyriausybės vertybiniai popieriai) pateikiamas 1 lentelėje.

1 lentelė. Valdžios sektoriaus skola pagal priemonių tipą, įsipareigojimų trukmę ir kreditorius 2008–2009 m.⁷

Rodiklis	2008-12-31		2009-12-31		Tendencijos, mln. Lt
	mln. Lt	proc.	mln. Lt	proc.	
Valdžios sektoriaus skola	17 374,8	100	27 104,9	100	9 730,1 ↑
Vidaus skola	6 213,5	35,8	8 061,4	29,7	1 847,9 ↑
Ilgalaikiai įsipareigojimai	4 840,6	27,9	6 862,5	25,3	2 021,9 ↑
Vertybiniai popieriai	3 677,6	21,2	5 561,3	20,5	1 883,7 ↑
Paskolos	1 163,0	6,7	1 301,2	4,8	138,2 ↑
Trumpalaikiai įsipareigojimai	1 372,9	7,9	1 198,9	4,4	174 ↓
Taupymo lėšos			6,4	0,2	6,4 ↑
Vertybiniai popieriai	1 029,8	5,9	1 141,7	4,2	111,9 ↑
Paskolos	343,1	2,0	50,7	0,2	292,4 ↓
Užsienio skola	11 161,3	64,2	19 043,5	70,3	7 882,2 ↑
Ilgalaikiai įsipareigojimai	11 161,3	64,2	19 043,5	70,3	7 882,2 ↑
Vertybiniai popieriai	10 501,4	60,4	16 117,8	59,6	5 616,4 ↑
Paskolos	659,8	3,8	2 925,7	10,8	2 355,9 ↑

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Pagrindiniai valstybės skolos struktūros pasikeitimai, palyginti su 2008 m.:

- ▶ **Pagal kreditorius:** vidaus skolos dalis valstybės skolos struktūroje 2009 m. sumažėjo nuo 35,8 iki 29,7 proc.
- ▶ **Pagal skolinimosi trukmę:** ilgalaikiai įsipareigojimai (daugiau nei 1 metų) 2009 m. padidėjo 9 904,1 mln. Lt ir sudarė 25 906 mln. Lt, arba 95,6 proc., visos valstybės skolos, o trumpalaikių įsipareigojimų dalis valstybės skolos struktūroje atitinkamai sumažėjo nuo 7,9 iki 4,4 proc.
- ▶ **Pagal priemonių tipą:** paskolų dalis valstybės skolos struktūroje per 2009 m. padidėjo dvigubai ir metų pabaigoje sudarė 2 111,7 mln. Lt, arba 15,8 proc. visos valstybės skolos struktūros, tačiau ir toliau valstybės skolos struktūroje ypač dominuoja vertybiniai popieriai.

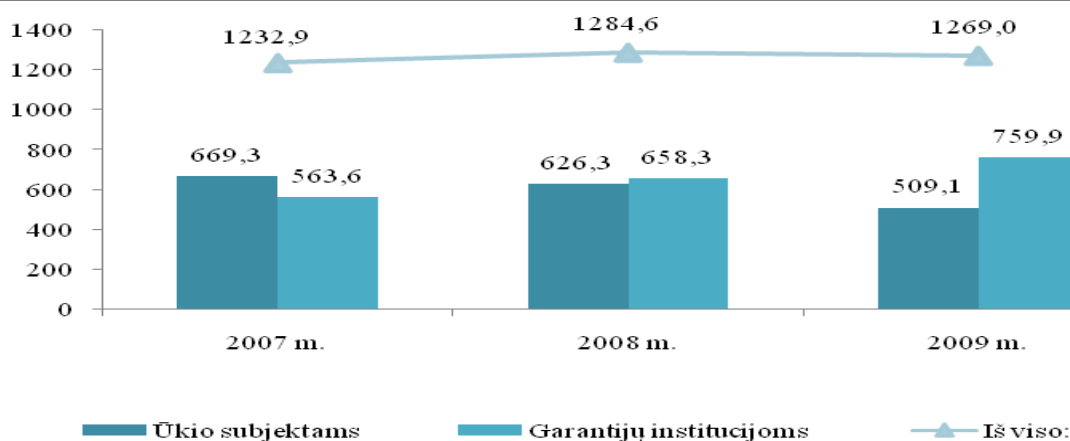
⁷ Lietuvos bankui 2010-08-27 patikslinus Lietuvos banko pinigų apžvalgos 2009-12-31 duomenis apie centrinės ir vietinės valdžios sektorių subjektų prisiimtus įsipareigojimus Valstybės skola 2009-12-31 sudarė 27 106,2 mln. Lt, t.y. 1,3 mln. Lt daugiau negu 2009 m. Valstybės skolos ataskaitoje. Finansų ministerija informaciją apie minėtus patikslinimus 2010-09-20 paskelbė internetiniame tinklalapyje.

2. Valstybės suteiktos garantijos

Valstybės garantija – valstybės turintis įsipareigojimas grąžinti visą skolą arba jos dalį ir apmokėti už grąžinamą skolą ar jos dalį palūkanas vidaus arba užsienio kreditoriui už skolininką, už kurio įsipareigojimų įvykdymą garantuoja valstybė, jeigu šis neįvykdo arba įvykdo ne visus paskolos sutartyje arba kituose įsipareigojimuose skolos dokumentuose numatytus įsipareigojimus⁸.

Nuo 2004 m. iki 2008 m. valstybė teikė garantijas savo vardu tik garantinėms institucijoms⁹. 2009 m. buvo suteiktos valstybės garantijos ir kredito įstaigoms, teikiančioms paskolas studentams. 2009 m. skolinių įsipareigojimų, kuriems buvo suteiktos valstybės garantijos, likutis sudarė 1 269,0 mln. Lt – per metus sumažėjo 15,6 mln. Lt. Ūkio subjektams suteiktų valstybės garantijų suma per metus sumažėjo 117,2 mln. Lt, tuo tarpu garantinėms institucijoms padidėjo 101,6 mln. Lt (3 pav.).

3 pav. Suteiktos valstybės garantijos, 2007–2009 m., mln. Lt



Šaltinis – Valstybės kontrolė

Vadovaujantis Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo¹⁰ nuostatomis ir Vyriausybės 2009 m. gegužės 27 d. nutarimu¹¹, 2009 metais buvo suteiktos naujos valstybės garantijos kredito įstaigoms, teikiančioms paskolas studentams studijų kainai sumokėti, gyvenimo išlaidoms ir dalinėms studijoms pagal tarptautines sutartis apmokėti. Negrąžintų paskolų su valstybės garantija studentams likutis 2009-12-31 sudarė 9,1 mln. Lt.

⁸ Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas, 1996-08-22 Nr. I-1508 (2005-06-16 įstatymo Nr. X-251 redakcija su pakeitimais ir papildymais).

⁹ Garantijų institucija, už kurios įsipareigojimų įvykdymą garantuoja valstybė – Vyriausybės įsteigtas Lietuvos Respublikos juridinis asmuo, kuris užtikrina kredito įstaigoms pagal garantijas juridiniams asmenims, Lietuvos Respublikoje įsteigtiems Europos Sąjungos ar Europos ekonominės erdvės valstybių narių juridinių asmenų filialams ar Lietuvos Respublikos piliečiams, ar nuolatiniams Lietuvos gyventojams teikiamų paskolų grąžinimą ir už kurio įsipareigojimų įvykdymą grąžinti visą skolą arba jos dalį ir už grąžinamą skolą ar jos dalį apmokėti palūkanas garantuoja valstybė.

¹⁰ Lietuvos Respublikos 2009 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, 2008-12-22 Nr. XI-96.

¹¹ Vyriausybės 2009-05-27 nutarimas Nr. 480 „Dėl valstybės paskolų ir valstybės remiamų paskolų studentams suteikimo, administravimo ir grąžinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“.

2009 m. iš viso buvo gražinta 325,5 mln. Lt valstybės ūkio subjektams garantuotų paskolų, iš jų – 315,3 mln. Lt paskolų kreditoriams gražino patys ūkio subjektai, o Finansų ministerija, vykdydama garantinius įsipareigojimus, už skolininkus kreditoriams gražino 10,2 mln. Lt.

Valstybė pagal Seimo ratifikuotus tarptautinius susitarimus 2009 metais suteikė 107,8 mln. Lt garantijas tarptautinėms finansų institucijoms – Europos investicijų bankui ir Šiaurės investicijų bankui dėl minėtų institucijų iš nuosavų išteklių teikiamų paskolų ir garantijų įvairiems investicijų projektams finansuoti. Visa valstybės garantuota skola, įtraukiant ir Lietuvos įsipareigojimus dėl suteiktų garantijų tarptautinėms finansų institucijoms, 2009-12-31 sudarė 1 376,8 mln. Lt.

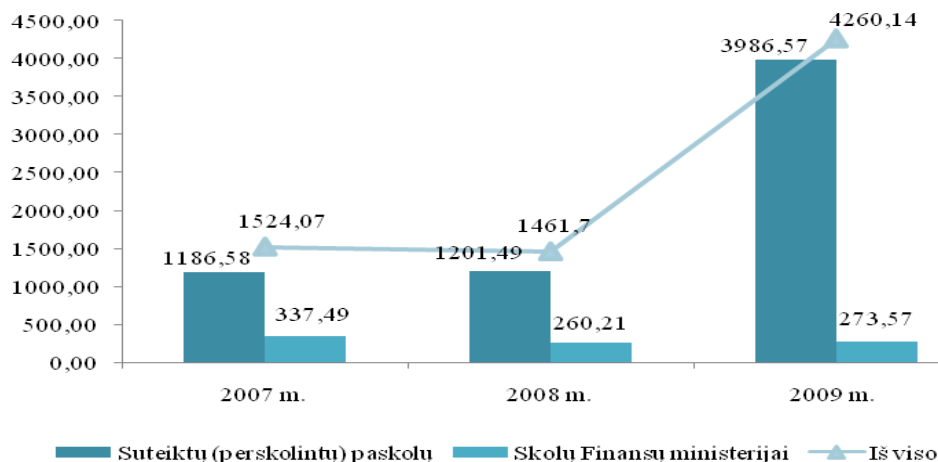
3. Skoliniai įsipareigojimai valstybei

Skolinius įsipareigojimus valstybei sudaro ūkio subjektams iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų suteiktos paskolos ir skolos pagal Finansų ministerijos, kaip Vyriausybės įgalioto asmens, pasirašytas sutartis su ūkio subjektais, už kuriuos sumokama įvykdžius valstybės garantinius įsipareigojimus.

Nuo 2004 m. iki 2008 m. naujos paskolos iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų nebuvo teikiamos, tik perskolinama pagal anksčiau pasirašytas sutartis, todėl skoliniai įsipareigojimai valstybei iki 2009-01-01 mažėjo. 2009-12-31 ūkio subjektams suteiktų paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų negražintas likutis buvo 3 986,57 mln. Lt, o ūkio subjektų skolų valstybei pagal įvykdytas valstybės garantijas negražintas likutis – 273,57 mln. Lt. Visa ūkio subjektų skola valstybei per metus išaugo trigubai iki 4 260,14 mln. Lt (4 pav.).

Pagrindinė ypač padidėjusių skolinių įsipareigojimų valstybei priežastis – Finansų ministerijos iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų suteiktos paskolos Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybai (toliau – *Sodra*). Iš viso per metus *Sodrai* pinigų srautams subalansuoti buvo suteikta 2 920 mln. Lt ilgalaikių paskolų.

4 pav. Paskolų, suteiktų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų, dinamika 2007–2009, mln. Lt



Šaltinis – Valstybės kontrolė

III DALIS. 2009 M. VALSTYBĖS SKOLOS ATASKAITŲ DUOMENŲ VERTINIMAS

1. Audito metu nustatyti dalykai

Aiškinamajame rašte pateikiami neišsamūs ir netikslūs duomenys apie valstybės skolą ir pasiskolintų pinigų srautus:

- Nepateikta informacija apie:
 - ▶ vietos valdžios ir socialinių apsaugos fondų skolos valdymo išlaidas;
 - ▶ visus neapibrėžtuosius valstybės įsipareigojimus;
 - ▶ neviešus VVP išleidimus vidaus rinkoje, kurie sudarė reikšmingą viso skolinimosi vidaus rinkoje dalį;
 - ▶ finansinių išvestinių priemonių naudojimą ir jų įtaką skolos valdymui.
- Aiškinamojo rašto skirtinguose prieduose pateikti duomenys apie skolintų lėšų likutį 2009-12-31 yra nesuderinti tarpusavyje; neatskleisti duomenys apie pasiskolintas lėšas (1 422 mln. Lt), investuotas Lietuvos ir užsienio komerciniuose bankuose.
- Informacija apie valstybės vardu pasiskolintų pinigų srautus yra netiksli – skolintų lėšų įplaukų ir išmokų dalys didesnės 238,34 mln. Lt suma.

Vyriausybė neturi duomenų apie dalį valdžios sektoriaus subjektų priimtų įsipareigojimų, todėl yra ne visiškai kontroliuojamas Maastrichto sutartimi valdžios sektoriaus skolos dydžiui nustatyto kriterijaus laikymasis.

Aiškinamajame rašte pateikiami neišsamūs ir netikslūs duomenys apie valstybės skolą ir valstybės vardu pasiskolintų pinigų srautus.

1. Neatskleista informacija apie valstybės skolos valdymo išlaidas. Aiškinamajame rašte atskleista neišsami informacija apie valdžios sektoriaus skolos valdymo išlaidas: pateikiama informacija tik apie skolos valstybės vardu valdymo išlaidas, tačiau nenurodomi duomenys apie savivaldybių ir socialinės apsaugos fondų sektorių skolos valdymo išlaidas. Finansų ministerijos duomenimis, 2009 m. savivaldybių sumokėtos palūkanos už priimtus skolinius įsipareigojimus sudarė 37,8 mln. Lt, *Sodros* – 65 mln. Lt.

Mūsų nuomone, siekiant užtikrinti valdžios sektoriaus skolos tinkamą atskleidimą ir parodyti tikrą ir teisingą vaizdą, kiek kasmet valstybei kainuoja valdžios sektoriaus skolinimosi valdymas, Finansų ministerija aiškinamajame rašte turėtų pateikti duomenis apie valdžios sektoriaus skolos valdymo išlaidas ir duomenis pagal subsektorius.

2. Neatskleista visa informacija apie neapibrėžtuosius valstybės įsipareigojimus. Be tiesioginės valstybės skolos, kurią apibrėžia Valstybės skolos įstatymas, egzistuoja ir netiesioginių valstybės įsipareigojimų, kurie gali atsirasti dėl tam tikrų veiksnių ir didinti įsipareigojimų našta būsimoms kartoms, kelti pavojų viešojo sektoriaus finansų fiskaliniam tvarumui. Tarptautinis valiutos fondas rekomenduoja laiku atskleisti informaciją apie valstybės finansus, fiskalinės politikos tikslus, makroekonomikos sistemą, biudžeto politiką, pagrindinius fiskalinius pavojus ir neapibrėžtus įsipareigojimus¹².

Valstybės kontrolė jau ne kartą konstatavo, kad šiuo metu nėra pakankamos informacijos apie neapibrėžtus valstybės įsipareigojimus ir kad Vyriausybė turėtų nagrinėti ir kasmet atskleisti išsamią informaciją, susijusią su būsimų laikotarpių įsipareigojimais, kuriuos gali tekti prisiimti valstybei.

Atkreiptinas dėmesys, kad nuo 2010 m. neapibrėžtus įsipareigojimus atskleisti valstybės finansinių ataskaitų rinkinyje reikalauja ir viešojo sektoriaus apskaitos standartai.

3. Aiškinamajame rašte pateikta informacija apie 2009 m. skolinimąsi yra netiksli:

- atskleista, kad 2009 m., leidžiant Vyriausybės vertybinius popierius (toliau – VVP) užsienio rinkose, pasiskolinta 762 mln. eurų, tačiau faktiškai naujai išleista 670 mln. eurų, likusi 92 mln. eurų suma yra 2008 m. gauta paskola, kuri 2009 m. buvo restruktūrizuota į VVP;
- nepateikta informacija apie valstybės garantuotos skolos limitą (iki 7 proc. nuo BVP) faktinį įvykdymą. Faktinis šio limitą dydis – 1,37 proc. nuo nominaliojo BVP;
- nepateikta detali informacija apie neviešus VVP išleidimus vidaus rinkoje, kurie sudarė reikšmingą viso skolinimosi vidaus rinkoje dalį, bei apie finansinių išvestinių priemonių naudojimą ir jų įtaką valdant skolą (plačiau žiūrėti Ataskaitos IV dalį).

4. Aiškinamojo rašto 21 priede pateikta informacija apie valstybės vardu pasiskolintų pinigų srautus yra netiksli. Finansų ministerija 21 priede pateikia informaciją apie valstybės vardu pasiskolintų pinigų srautus. Įvertinus pateiktus duomenis nustatyta, kad:

- 21 priede pateikti duomenys apie likutį neatitinka faktinių duomenų, skirtumas sudaro 0,41 mln. Lt. Finansų ministerija pateikdama informaciją apie valstybės vardu pasiskolintų lėšų likutį sąskaitose, neteisingai nurodė palūkanas už specialiosios sąskaitos, atidarytos LAIB kreditorių lėšoms saugoti, lėšų likutį (2 lentelė):

¹² International Monetary Fond „The Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles“.

2 lentelė. Faktinis skolintų lėšų likutis, įskaitant terminuotus indėlius

Skolintų lėšos	Suma, mln. Lt	21 priedas mln. Lt	Skirtumas, mln. Lt
Einamoji skolintų lėšų sąskaita EUR	157,14	X	X
Einamoji skolintų lėšų sąskaita USD	86,89	X	X
Einamoji skolintų lėšų sąskaita LTL	0,72	X	X
Terminuoti indėliai užsienio komerciniuose bankuose	345,28	X	X
Terminuoti indėliai Lietuvos banke	818,31	X	X
Terminuoti indėliai Lietuvos komerciniuose bankuose	1 076,00	X	X
Investicijos į VVP	25,20	X	X
Iš viso:	2 509,54	2 509,95	0,41

Šaltinis – Valstybės kontrolė

- Aiškinamojo rašto skirtinguose prieduose pateikti duomenys apie skolintų lėšų likutį 2009-12-31 yra nesuderinti tarpusavyje: 21 priede pateikti duomenys nesuderinti su 9 priedo (informacija apie lėšų likučius valstybės izdo sąskaitose) duomenimis – 9 priede nepateikta informacija apie 1 422 mln. Lt 2009-12-31 skolintų lėšų, investuotų Lietuvos ir užsienio komerciniuose bankuose;
- skolintų lėšų įplaukų ir išmokų dalys sumažintos 68 mln. Lt dėl neteisingai apskaitoje parodyto pasiskolinimo (grąžintinai) iš Rezervinio (Stabilizavimo) fondo: patikrinus 2009 m. lėšų judėjimą iš / į Rezervinį fondą nustatyta, kad 68 mln. Lt gavimas į skolintų lėšų sąskaitą ir grąžinimas į Rezervinį fondą nebuvo atskleisti apskaitos registruose ir nenurodyti skolintų lėšų judėjimo ataskaitoje;
- skolintų lėšų įplaukų ir išmokų dalys didesnės 317,7 mln. Lt dėl klaidingai skolintų lėšų judėjimo ataskaitoje nurodytų faktiškai per banką negautų lėšų: 2009 m. pradžioje paskola, gauta 2008 m. pabaigoje iš užsienio banko 92 mln. eurų (317,7 mln. Lt), buvo konvertuota į VVP. Toks skolinių įsipareigojimų struktūros pasikeitimas turėjo būti nurodomas apskaitos registruose, tačiau 21 priede jos nurodyti nereikėjo, nes faktiškai skolintos lėšos per sąskaitas bankuose nejudėjo;
- išmokų dalis (valstybės biudžeto deficitui finansuoti) bei įplaukų dalis (kitos įplaukos dėl valiutos kurso pasikeitimo įtakos) mažesnės 11,36 mln. Lt suma, atstatant nepagristai į valstybės biudžeto kitas neišvardytas pajamas įtrauktą teigiamą valiutų kursų pasikeitimo skolintų lėšų sąskaitose rezultata¹³.

Vyriausybė neturi duomenų apie dalį valdžios sektoriaus subjektų priimtų įsipareigojimų, todėl yra ne visiškai kontroliuojamas Maastrichto sutartimi valdžios sektoriaus skolos dydžiui nustatytas kriterijus (ne daugiau kaip 60 proc. nuo BVP). Finansų ministerija duomenis apie centrinės ir vietos valdžios sektoriaus subjektų priimtus įsipareigojimus vidaus rinkoje į Ataskaitą įtraukia iš Lietuvos banko pinigų apžvalgos¹⁴.

¹³ Plačiau – Išvadoje dėl 2009 m. valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos.

¹⁴ Duomenys iš Lietuvos komercinių bankų apie centrinės ir vietos valdžios sektoriaus subjektų gaunamas paskolas.

Finansų ministerija kontroliuoja ir apskaito tik valstybės vardu prisiimtus įsipareigojimus. Tačiau centrinės valdžios sektoriaus subjektų sąrašas yra platesnis, pavyzdžiui jai priskiriamos viešosios įstaigos, kurios savo varstu prisiima skolinius įsipareigojimus. Per 2009 m. viešosios įstaigos, priskirtos prie centrinės valdžios sektoriaus subjektų, prisiėmė 6,5 mln. Lt skolinių įsipareigojimų, kurie padidino centrinės valdžios sektoriaus skolą. Tokia pati situacija ir su vietos valdžios sektoriaus subjektais.

Atkreipiame dėmesį, kad dalis centrinės ir vietos valdžios prisiimamų skolinių įsipareigojimų nekontroliuojami, apie jų apimtį ir pagrįstumą Finansų ministerija nežino ir nerenka informacijos nei prognozuojant skolinimąsi, nei stebint jį ribojančius rodiklius. Tačiau šie įsipareigojimai įeina į valdžios sektoriaus skolą, kurios dydžio apribojimui taikomas Maastrichto kriterijus.

Pastebėtina, kad Lietuvos bankas 2010-08-27 patikslino Lietuvos banko pinigų apžvalgos duomenis, padidindamas centrinės valdžios sektoriaus subjektų vidaus skolą 2009-12-31 iki 7,9 mln. Lt.

2. Dėl Valstybės skolos ataskaitos tikslingumo

Šiuo metu Finansų ministerijos rengiama Valstybės skolos ataskaita yra Valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos sudėtinė dalis. Ji apima duomenis apie skolos likučius ataskaitinio laikotarpio pradžioje ir pabaigoje pagal subsektorius, priemonių tipą, pagal kreditorius, rezidentus ir nerezidentus, pagal skolos trukmę. Apyskaitos aiškinamajame rašte taip pat yra pateikiami duomenys apie skolos limitų laikymąsi, valstybės vardu pasiskolintų pinigų srautus (skolintų lėšų apimtį pasikeitimus) ir situaciją finansų rinkoje.

Nuo 2010 m. Finansų ministerija rengs valstybės konsoliduotų ataskaitų rinkinį, kuris apims ir valstybės skolinius įsipareigojimus. Į rinkinį įeis valstybės skolos ataskaitos pagal subsektorius, priemonių tipą, kreditorius ir pan., t. y. ataskaitos bus identiškos dabartinėms Valstybės skolos ataskaitoms, tačiau neapims informacijos apie valstybės skolos valdymą per ataskaitinius metus, kas mūsų nuomone, yra reikšminga ir svarbu atskleisti, siekiant finansų valdymo skaidrumo.

Valstybės kontrolė, siekdama išsiaiškinti, kokie apskaitos principai yra taikomi kitose užsienio valstybėse ir kaip atskleidžiami duomenys apie valstybės skolą, atliko Europos Sąjungos šalių narių, JAV ir Kanados audito institucijų apklausą. Iš 19 šalių, kurios atsakė į klausimus, 9 šalys apskaitoje naudoja kaupimo principą: JAV, Kanada, Rumunija, Slovakija, Prancūzija, Čekija (nuo 2010 m.), Jungtinė Karalystė, Estija, Danija. Latvija išdo apskaitai naudoja tiek pinigų, tiek kaupimo, mokesčių apskaitai – pinigų, o visam likusiam viešajam sektoriui – kaupimo principą.

Visos šios šalys rengia metines finansines atskaitomybes, kurias teikia Parlamentui. Audito išvadą dėl minėtų ataskaitų teikia aukščiausioji audito institucija.

Estija, Čekija ir Prancūzija atskiros skolos ar skolos valdymo ataskaitos nerengia, o informaciją apie valstybės skolą pateikia finansinėje atskaitomybėje. Danija, Jungtinė Karalystė,

Kanada, Slovakija, Rumunija, JAV ir Latvija be finansinės atskaitomybės rengia ir atskiras skolos ataskaitas. Be to, Jungtinė Karalystė ir Danija į skolos ataskaitas įtraukia informaciją apie skolos valdymą. Kanada, Rumunija, JAV ir Latvija turi atskiras skolos valdymo ataskaitas.

Siūlome atsižvelgti į užsienio šalių gerąją praktiką ir apsvarstyti dabartinių Valstybės skolos ataskaitų rengimo tikslingumą, kai bus sudaromos valstybės konsoliduotųjų ataskaitų rinkinys. Mūsų nuomone, atsižvelgiant į pateiktą užsienio šalių praktiką ir į tai, kad valstybės konsoliduotųjų ataskaitų rinkinys apims centrinės valdžios sektoriaus subjektų skolinius įsipareigojimus, įskaitant ir netiesioginius (valstybės suteiktos garantijos) ir valstybės finansinį turtą, o nuo 2012 m. – viso valdžios sektoriaus subjektų, tikslinga rengti skolos valstybės vardu valdymo ataskaitą, kuri be kita ko apimtų ir vidutinės trukmės skolos valstybės vardu valdymo strategijos įgyvendinimą.

IV DALIS. 2009 M. SKOLOS VALSTYBĖS VARDU VALDYMAS

1. Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi ir skolos valdymo strategija

Vyriausybės skolinimosi ir skolos valdymo strategija tik iš dalies atitinka gerąją užsienio praktiką bei Tarptautinio valiutos fondo ir Pasaulio banko rekomendacijas.

Tiek analizuodami esamą padėtį, tiek nustatydami skolinimosi ir skolos valdymo perspektyvas Strategijos sudarytojai teiginių nepagrindė konkrečiais duomenimis ir paskaičiavimais.

Iš Strategijos turinio neaišku, kad ji paremta griežta skolinių įsipareigojimų struktūros sąnaudų ir rizikos analize: Strategijoje nepateikiami galimi finansavimo šaltiniai, galimas skolos pokytis ir su tuo susiję ateinančių metų rizikos rodikliai.

Priemonių plano įgyvendinimo vertinimą apsunkina konkrečių vertinimo kriterijų nebuvimas.

Strategijos projektai nederinami su Lietuvos banku ir kitais ekspertais. Strategijos sudarytojai pasilieka daug erdvės elgtis pagal situaciją ir neturi aiškaus išankstinio plano, kaip reaguoti, atsitikus konkrečiai situacijai.

Vyriausybė valdant valstybės vardu priimtą skolą vadovaujasi Vyriausybės vidutinės trukmės skolos ir skolinimosi valstybės vardu strategija¹⁵ (toliau – Strategija). Strategijos paskirtis – „kurti ir vykdyti efektyvią valstybės finansų skolinimosi ir skolos valdymo politiką, taip užtikinti šalies makroekonominį stabilumą ir ekonomikos plėtrą¹⁶“. Strategija apima esamos būklės analizę, vidutinės trukmės (3–5 m.) skolinimosi ir skolinimosi poreikio perspektyvas; SSGG¹⁷ analizę, Vyriausybės skolinimosi ir skolos valdymo tikslus, uždavinius ir priemones.

Išanalizavus Strategiją ir palyginus ją su Tarptautinio valiutos fondo kartu su Pasaulio banku parengtomis rekomendacijomis valstybės skolos valdytojams vidutinės trukmės skolos valdymo strategijos sudarymui¹⁸ ir užsienio praktika¹⁹, nustatyta:

Strategijos turinys tik iš dalies atitinka gerąją užsienio praktiką bei Tarptautinio valiutos fondo ir Pasaulio banko rekomendacijas. Iš Strategijos turinio nėra aišku, kad ji yra paremta griežta paskolų portfelio (struktūros) sąnaudų ir rizikos analize. Strategijos rengėjas yra Finansų

¹⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008-09-03 nutarimas Nr. 849 (2009-09-30 nutarimo Nr. 1200 redakcija) „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi ir skolos valdymo strategijos patvirtinimo“.

¹⁶ Ištrauka iš Strategijos.

¹⁷ Stiprybių, silpnybių, galimybių ir grėsmių analizė.

¹⁸ *Developing a Medium-Term Debt Management Strategy – Guidance Note for Country Authorities, March 3, 2009.*

¹⁹ Strategijos turinys buvo palygintas su Latvijos, Čekijos, Slovakijos, Bulgarijos strategijų turiniu.

ministerijos Valstybės išdo departamentas, kuris atlieka SSGG, *Cost at Risk*²⁰, esamos būklės analizes. Fiskalines ir makroekonominės projekcijas, reikalingas SSGG analizei atlikti, Valstybės išdo departamentui teikia Fiskalinės politikos departamentas.

Rekomendacijos iš *Developing a Medium-Term Debt Management Strategy – Guidance Note for Country Authorities*

Rengiant Strategiją turėtų būti:

- apibrėžiami Strategijos tikslai ir apimtis;
- išanalizuota buvusi Strategija ir egzistuojančios skolos sąnaudos ir rizikos;
- išanalizuoti potencialūs finansavimo šaltiniai, apskaičiuoti jų sąnaudos ir rizikos;
- atskleistos prognozės pagrindinėse politikos srityse: fiskalinėje, monetarinėje, užsienio ir rinkos politikoje;
- peržiūrėti ilgalaikio laikotarpio struktūriniai veiksniai, darantys įtaką skolos struktūros kryptį;
- atliktos alternatyvių Strategijų sąnaudų ir rizikos analizės.

Atkreipiame dėmesį, kad Strategijoje nėra pateiktos rizikos rodiklių kitimo, priklausančio nuo skolos struktūros pokyčių, prognozės. Pasak Finansų ministerijos, rengiant Strategiją yra atliekama sąnaudų ir rizikos (*Cost at Risk*) analizė, tačiau jos duomenys Strategijoje taip pat nepateikiami. *Cost at Risk* analizė yra paremta *Value at Risk* metodologija²¹ ir ji modeliuoja ateityje laukiamas maksimalias palūkanų išlaidas. Strategijoje nepateikiami galimi finansavimo šaltiniai, galimas skolos pokytis ir su tuo susiję ateinančių metų rizikos rodikliai – neapskaičiuota galima ateinančio laikotarpio perfinansavimo rizika, palūkanų normų kitimo rizika, neskaičiuojama kitų neapibrėžtų įsipareigojimų nei garantijos rizika.

Pavyzdžiai iš Strategijos

„Patvirtintas deficitinis 2009 m. valstybės biudžetas, projektuojamas deficitinis 2010 m. valstybės biudžetas, tikėtina, kad ir 2011 m. valstybės biudžetas bus deficitinis. Dėl to skolinimasis Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto deficitui finansuoti artimiausiais metais sudarys didelę skolinimosi poreikio dalį.“ Strategijoje nepateiktos valstybės biudžeto deficito kitimo tendencijos (su skaičiais) ir neparodyta, kaip dėl šios priežasties kis skola.

„Grąžinti didelės apimties užsienio skolą numatoma tik nuo 2012 m. (po 1 mlrd. eurų vertės euroobligacijų emisijų išpirkimai 2012 ir 2013 m.). Grąžinama vidaus skolos suma 2010 m. sudarys apie 1,9 mlrd. Lt (2009 m. birželio mėnesio duomenimis).“ Turėtų būti pateikti visi numatomi grąžinimai ateinantiems keliems metams į priekį su skaičiais.

„Atsižvelgiant į santykinai nemažą trumpo laikotarpio vidaus skolinimosi priemonių paklausą ir gana didelį 2009 m. skolinimosi poreikį, ypač III ketvirtį įgyvendinant Vyriausybės ekonomikos skatinimo plano priemones, tikėtina, kad trumpalaikė valstybės skola gali išaugti.“ Nėra pateiktų duomenų apie prognozuojamą trumpalaikės skolos augimą.

„...nors Lietuvos skolinimosi rizikos priedai ir Lietuvos apsidraudimo nuo Lietuvos kredito rizikos sandorio kainos sumažėję, palyginti su 2009 m. pradžia, šie rodikliai vis dar gerokai didesni negu 2008 ar ankstesnių metų“. Finansų ministerija turėtų konkrečiai parodyti, kokie yra rodikliai ir koks yra planuojamas ateinančių metų jų pokytis.

Pasak Finansų ministerijos, atliekant analizę naudojamosi atitinkamų metų konvergencijos programoje ir valstybės biudžeto finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme ir Seimo nutarimuose patvirtintais fiskaliniais rodikliais, tačiau pačioje Strategijoje nenurodyta, kuo remiantis ji rengiama.

²⁰ Sąnaudų ir rizikos analizė, modeliuojanti ateityje laukiamas maksimalias palūkanų išlaidas.

²¹ *Value at Risk* – galimų nuostolių su tam tikra tikimybe kiekybinis įvertinimas.

Strategijos dalyje „Bendrosios nuostatos“ yra pažymima, kad „Į šią strategiją Vyriausybė atsižvelgia rengdama valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymų projektus...“. Mūsų nuomone, Strategija turėtų būti rengiama atsižvelgiant į valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymų projektus, nes ten formuojamas būsimų asignavimų poreikis ateinantiems metams, numatomas valstybės deficitas ir skolinimosi poreikis.

Pavyzdys iš Čekijos Respublikos finansavimo ir skolos valdymo strategijos

„Čekijos Respublikos finansavimo ir skolos valdymo strategija 2010 m. yra parengta remiantis Čekijos Respublikos valstybės biudžeto projektu, vidutinio laikotarpio Čekijos Respublikos biudžeto perspektyvomis 2011–2012 m., vidutinio laikotarpio išlaidų struktūra 2011–2012 m., 2010–2012 m. vidaus obligacijų emisijų planu ir Čekijos Respublikos konvergencijos programa.“

Dabartinės Strategijos esamos būklės analizėje yra pateikta skolos struktūra ir skolos rizikos rodikliai 2008 m. pabaigos duomenimis. Strategijos sudarytojai pateikė faktus, tačiau jų nepagrindė pavyzdžiais ir tiksliais duomenimis – nepateikė tų faktų analitinio pagrindo. Nėra užsiminta apie buvusią Strategiją – kas turėtų būti tęsiama, o kas keičiama, neparodyta kaip keitėsi rizikos rodikliai.

Pavyzdžiai iš Strategijos

„2008 m. pabaigoje gerokai padidėjo Vyriausybės skolinimosi sąnaudos.“ Strategijoje nenurodyta, kiek sąnaudos padidėja, kokios jos buvo anksčiau ir kaip nuo to didės skolos valdymo išlaidos.

„Lietuvoje veikiantis valiutų valdybos modelis ir pakankamos konvertuojamų užsienio valiutų atsargos nedidina rizikos, susijusios su mokėjimais užsienio valiuta, tačiau užsienio valiuta denominuotos centrinės valdžios sektoriaus skolos didėjimas gali didinti užsienio kreditorių nepasitikėjimą šalies galimybėmis įvykdyti jos skolinius įsipareigojimus. Be to, 2009 m. II ketvirtį mažėja aukcionų dalyvių pasiūlymų apimtis vidaus VVP aukcionuose“. Nepateikta jokių duomenų, kaip pasikeitė skolos struktūra pagal valiutas per paskutinius metus, vidaus VVP patrauklumas, pat nėra aišku, kiek aukciono dalyvių buvo anksčiau, kiek jų liko dabar.

„...gerokai sumažėjo Euribor palūkanų normos. Deja, dėl įvairių priežasčių skirtumas tarp atitinkamų trukmių Vilibor ir Euribor palūkanų normų labai didelis. Taigi skolintis vidaus rinkoje naudojant eurais denominuotas skolinimosi priemones pastaruoju metu patraukliau dėl mažesnių skolinimosi sąnaudų“. Strategijoje nėra nei Euribor, nei Vilibor paskutinių metų duomenų ir kiekybiškai išreikšto skolinimosi eurais patrauklumo.

Atkreipiame dėmesį į Strategijos pavadinimą „Skolinimosi ir skolos valdymo strategija“. Siūlome apsvarstyti, gal būtų tikslinga pavadinimą trumpinti iki „Skolos valdymo strategija“, nes skolos valdymas apima ir skolinimąsi.

Strategijos projektai nederinami su Lietuvos banku ir kitais ekspertais. Finansų ministerijos aiškinimu, Strategijos projektas parengiamas atsižvelgiant į Lietuvoje veikiančią valiutų valdybos modelį. Tačiau, rengiant Strategiją, nėra bendradarbiaujama su Lietuvos banku ar kitais ekspertais. Pagal Tarptautinio valiutos fondo rekomendacijas Strategijos sudarymui skolos valdytojai, fiskalinės politikos patarėjai ir centrinio banko atstovai turi bendradarbiauti tarpusavyje: skolos valdytojai turi pateikti informaciją fiskalinės politikos formuotojams apie sąnaudas ir rizikas, susijusias su finansavimo poreikiu ir skolos lygiu, centriniam bankui – apie numatomus išleisti instrumentus, jų dažnumą, plėtrą, grynujų pinigų valdymą.

Kai kurios Strategijoje suformuluotos priemonės neturi aiškių jų įgyvendinimo vertinimo kriterijų, todėl nėra galimybės vertinti jų įgyvendinimą.

Finansų ministerija Vyriausybei ir Valstybės kontrolei teikia informaciją apie praėjusių metų Strategijos priemonių plano įgyvendinimą. Priemonių plano įgyvendinimo vertinimą apsunkina konkrečių vertinimo kriterijų nebuvimas.

Pavyzdžiai iš Strategijos

„Užtikrinti, kad Vyriausybės skolinimosi poreikis bus finansuojamas litais ir eurais arba kita valiuta, kuri būtų keičiama į litus ar eurus taikant išvestines finansines priemones“ Strategijoje nėra išvardintos išvestinės finansinės priemonės, kuriomis naudojantis turėtų būti apsaugoma nuo valiutų kursų kitimo rizikos.

„Užtikrinti, kad Vyriausybės skolinimosi poreikis daugiausia būtų finansuojamas išleidžiant VVP vidaus ir užsienio rinkose“. Nenurodyta, kiek skolinimosi poreikio per vidutinį laikotarpį planuojama padengti skolinantis išleidžiant VVP.

„Skolinantis vidaus rinkoje, siekti finansuoti santykinai didelę 2009 m. skolinimosi poreikio dalį, atsižvelgiant į skolinimosi priemonių paklausą, skolinimosi kainą ir perfinansavimo rizikos rodiklius; finansuojant 2010 ir vėlesnių metų skolinimosi poreikius, palaipsniui didinti ilgalaikių viešai platinamų VVP emisijas, mažinti neviešai platinamų VVP emisijų apimtį; piniginių išteklių srautams subalansuoti naudoti valstybės išdo vekselius, kredito linijas“ Nėra nurodyta, kokia dalimi turėtų būti siekiama didinti vidaus skolą, kokia dalimi siekiama didinti emisijas, kaip turėtų būti mažinamos neviešos emisijos. Nėra galimybės pamatuoti, ar ši priemonė yra vykdoma, nes bet koks – ir 1 proc. pokytis gali būti suprantamas kaip priemonės įgyvendinimas.

Finansų ministerijos pateiktoje informacijoje apie priemonių įgyvendinimą, cituojama priemonė yra pažymėta kaip vykdoma. Taip yra todėl, kad nėra aiškiai nustatyta, ką reiškia „santykinai didelė“, „palaipsniui didinti“, „mažinti neviešai platinamų VVP emisijų apimtį“. Kad būtų galima kalbėti apie priemonės pasiektą rezultatą, reikia konkrečių skaičių, į kuriuos yra orientuojamasi.

2. 2009 m. skolinimasis valstybės vardu

2008 m. pirmą kartą nuo 1990 m. sumažinti Lietuvos kredito reitingai per 2009 m. dar krito ir tik 2010 m. pirmajame pusmetyje reitingų agentūros pakeitė reitingų perspektyvas iš neigiamų į stabilias, palikdamos galioti 2009 m. suteiktą žemesnio investicinio lygio reitingą.

2009 m. skolinimosi poreikiui užtikrinti Vyriausybė pasiskolino 10 790,92 mln. Lt išplatinus užsienyje ir Lietuvoje VVP bei gavus 2 686,28 mln. Lt paskolas iš užsienio ir vidaus kreditorių, taip pat buvo panaudotos laikinai laisvos Rezervinio (Stabilizavimo) fondo lėšos – 313 mln. Lt.

Didžiausi skolinių įsipareigojimų grąžinimai pagal metus yra numatyti 2010, 2012, 2013, 2015 bei 2016 m., o palūkanų – 2010–2014 m. Skolinių įsipareigojimų vykdymo terminai per metus pailgėjo nuo 2021 iki 2034 m.

2008 m. pabaigoje pradėjusios augti skolinimosi išlaidos mažėti ėmė tik 2009 m. pabaigoje. 2009 m. vidaus VVP vidutinis svertinis pelningumas buvo 7,73 proc., užsienio VVP – 7,8 proc., užsienio paskolų palūkanų svertinis vidurkis – 4 proc., vidaus paskola buvo imta tik viena, sumokant 4,19 proc. metinių palūkanų.

Per 2009 m., priimant neeilinius, sudėtingus sprendimus dėl didelės apimties skolinimosi ir išvestinių priemonių taikymo, nebuvo konsultuojamasi su ekspertais.

2.1 Tarptautiniai kredito reitingai

Valstybės kreditingumas nustatomas remiantis valstybės kredito reitingais²². Žinomiausios tarptautinės kredito reitingų agentūros yra „*Moody's*“, „*Standard & Poor's*“, „*Fitch Ratings*“²³. Reitingai skirstomi į dvi pagrindines grupes: investicinio lygio reitingai ir spekuliatyviniai reitingai. Jie gali būti skirstomi ir kitaip: į ilgalaikių ir trumpalaikių įsipareigojimų reitingus, taip pat į įsipareigojimų nacionaline valiuta ir įsipareigojimų užsienio valiuta reitingus.

Per 2009 m. „*Standard & Poor's*“ sumažino reitingą nuo BBB+ iki BBB, „*Moody's*“ du kartus mažino reitingą nuo A2 iš pradžių iki A3 ir dar vėliau iki Baa1, „*Fitch Rating*“ sumažino reitingą nuo BBB+ iki BBB. 2010 m. pirmajame pusmetyje reitingų agentūros pakeitė reitingų perspektyvas iš neigiamų į stabilias, palikdamos galioti 2009 m. nustatytus reitingus.

²² Kredito reitingas – rodiklis, suteikiantis investuotojams (kreditoriams) koncentruotą informaciją apie skolininko gebėjimą vykdyti savo finansinius įsipareigojimus. Skolininkui gali būti suteikti reitingai – nuo apibūdinančių aukščiausią saugumo lygį, kai skolininko pajėgumas laiku įvykdyti finansinius įsipareigojimus ypač didelis, iki atitinkančių finansinių įsipareigojimų nevykdymą. Emitentui (skolininkui) nustatomi aukštesni kredito reitingai leidžia sumažinti skolinimosi išlaidas, t. y. pasiskolinti esant mažesniai rizikai priedui ir atvirkščiai.

²³ <http://www.standard&poors.com>; <http://www.moodys.com>; <http://www.fitchratings.com>.

Dar vienas rodiklis, susijęs su skolinimosi išlaidomis, yra kredito draudimo rizikos kaina CDS (*angl. credit-default-swap*). CDS rodiklis yra formuojamas rinkos (tai reiškia, kad didesnę įtaką nei Vyriausybės veiksmai jam turi pasaulio finansų rinkos bei bendri regiono įvykiai) ir parodo kainą, kurią skolindamasi valstybė sumoka už draudimą.

Iš trijų Baltijos šalių CDS didžiausias yra Latvijos, o mažiausias – Estijos. 2009 m. pradžioje Lietuvos panašiai kaip ir Estijos apsidraudimo kaina buvo 600 bazinių punktų, Latvijos – 200 bazinių punktų didesnė. Metų eigoje Lietuva atsirado tarp dviejų Baltijos valstybių. Daugiausia už apsidraudimą Lietuva mokėjo vasario – kovo mėnesiais, metų pabaigoje CDS rodiklis laikėsi maždaug 350 bazinių punktų lygyje.²⁴

2.2 Sprendimų dėl skolinimosi valstybės vardu priėmimas

Finansų ministerijoje yra sudaryta komisija sprendimams dėl Vyriausybės skolinimosi valstybės vardu, su Vyriausybės skolinimosi valstybės vardu ir jos skolinantis priimtų įsipareigojimų valdymu susijusių paslaugų pirkimo, Vyriausybės skolinantis priimtų įsipareigojimų valdymo bei valstybės piniginių išteklių valdymo priimti²⁵ (toliau – Komisija).

Audito metu nustatyta, kad:

- Komisijos darbo reglamente yra numatyta, kad, sprendama tam tikros srities klausimus, Komisija į posėdžius gali kviesti ekspertus. Mūsų nuomone, turėtų būti nustatyti aiškūs kriterijai ir reikalavimai tam tikros specifinės srities ekspertams kviesti. Pažymėtina, kad nors per 2009 m. ne kartą buvo sprendžiami neeiliniai, sudėtingi klausimai (dėl kitų skolinimosi instrumentų naudojimo (VVP išleidimas vidaus rinkoje neviešu būdu), dėl išvestinių finansinių priemonių, dėl didelės apimties užsienio vertybinių popierių išleidimo (1 500 mln. JAV dolerių), ir pan.), Komisijos posėdžiuose nedalyvavo nė vienas ekspertas.
- Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos aprašas nebegalioja nuo 2008 m., jį pakeitė Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi ir skolos valdymo strategija, tačiau Komisijos darbo reglamentas nepatikslintas.

2.3 2009 m. skolinimasis

Vyriausybės skolinimosi poreikį sudaro lėšos, reikalingos biudžetinais metais pasiskolinti Valstybės skolos įstatyme numatytiems tikslams įgyvendinti. 2009 m. skolinimosi poreikiui užtikrinti Vyriausybė pasiskolino 10 790,92 mln. Lt išplatinus užsienyje ir Lietuvoje VVP bei gavus 2 686,28 mln. Lt paskolas iš užsienio ir vidaus kreditorių, taip pat buvo panaudotos (grąžintinai) laikinai laisvos Rezervinio (Stabilizavimo) fondo lėšos (3 lentelė):

²⁴ Valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos 2009 m. aiškinamajame rašte yra pateiktas Lietuvos, Latvijos ir Estijos draudimo rizikos kainos grafikas, kuriame vaizduojamas trijų Baltijos šalių draudimo rizikos kainų svyravimai per 2009 m.

²⁵ Komisijos darbo reglamentas patvirtintas 2004-08-30 finansų ministro įsakymu Nr. 1K-302 (2009-07-28 Nr. 1K-251 įsakymo redakcija).

3 lentelė. 2009 m. valstybės vardu pasiskolintos lėšos, mln. Lt

Eil. nr.	Gautos skolintos lėšos	Suma
1.	Užsienyje išplatinus VVP	5 778,88
2.	Lietuvoje išplatinus VVP	5 012,05
3.	Užsienio paskolos	2 548,17
4.	Vidaus paskolos	138,12
5.	Iš Rezervinio (stabilizavimo) fondo pasiskolintos lėšos	313,15
	Iš viso:	13 790,37

Šaltinis – Valstybės kontrolė

2009 m. Vyriausybė skolinosi vidaus rinkoje išleisdama 5 012 mln. Lt nominaliosios vertės vertybinių popierių, iš jų 6,4 mln. Lt taupymo lakštų, 1 711 mln. Lt obligacijų ir 3 295 mln. Lt išdo vekselių. Paimta ir per metus grąžinta viena trumpalaikė vidaus paskola – 138 mln. Lt iš Lietuvos komercinio banko.

Vidaus rinkoje Lietuva 2009 m. skolinosi leisdama VVP per aukcionus ir neviešu būdu. Vidutinė svartinė vidaus rinkoje išleistų VVP (tarp jų ir išleistų neviešu būdu) palūkanų norma 2009 m. buvo 7,73 proc.

Vidutinė svartinė vidaus rinkoje išleistų VVP (tarp jų ir išleistų neviešu būdu) palūkanų norma pagal platinimo būdą ir trukmę:

VVP, išplatinti per aukcioną (litas) – 7,83 proc., iš jų:

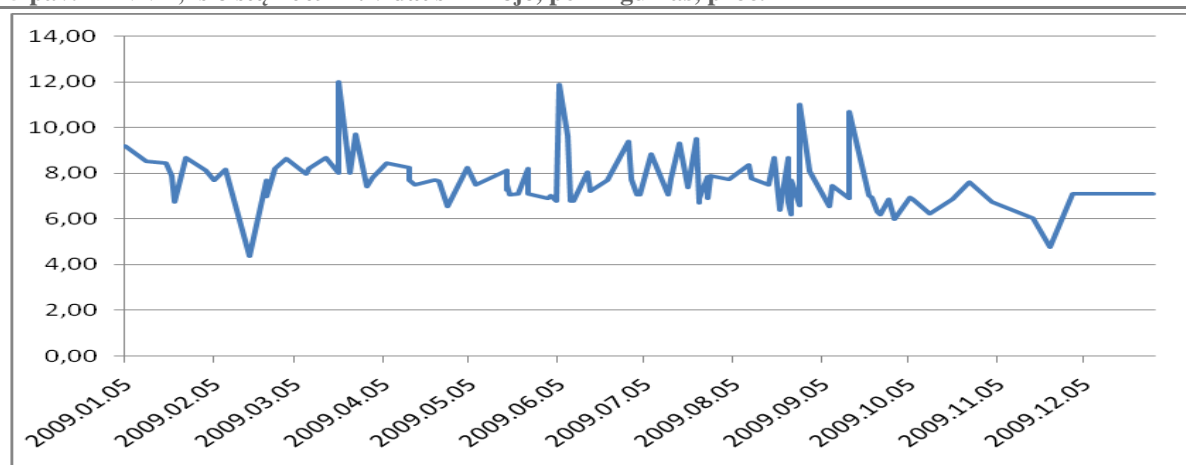
- išdo vekseliai – 7,83 proc.;
- obligacijos – 7,6 proc.

VVP, išleisti neviešu būdu – 7,64 proc., iš jų:

- litais – 8,48 proc.; eurai – 7,3 proc.;
- kita valiuta – 10,6 proc.

Taupymo lakštai (litas) – 7,54 proc.

Vidutiniškai per vieną 2009 m. mėnesį vidaus rinkoje buvo išleista 8–9 VVP emisijos. Daugiausia emisijų – 15 buvo išleista liepos mėnesį. Tuo tarpu lapkričio ir gruodžio mėnesiais buvo išleistos tik 6 emisijos, iš kurių 5 – taupymo lakštai (5 pav.).

5 pav. VVP, išleistų 2009 m. vidaus rinkoje, pelningumas, proc.

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Užsienio rinkose Lietuva 2009 m. skolinosi leidžiant užsienio VVP (euroobligacijas ir JAV doleriais denominuotus VVP) bei paėmė 2 548 mln. Lt tikslinių paskolų iš tarptautinių finansų institucijų (Europos investicijų banko, Europos tarybos vystymo banko, Šiaurės investicijų banko), palūkanų už šias paskolas svertinis vidurkis sudarė 4 proc. (4 lentelė).

4 lentelė. Užsienio rinkoje išleisti VVP per 2009 m., mln. Lt

Kreditoriaus pavadinimas	Išleidimo data	Išpirkimo data	Palūkanų norma (proc.)	Nominali emisijos vertė
Natixis	2009-03-16	2021-12-20	EURIBOR 3M+1,6	345,28
Credit Suisse	2009-01-29	2015-12-09	9,95	172,64
Credit Suisse	2009-03-31	2015-12-09	9,95	69,06
Citibank/CS/RBS	2009-06-22	2014-06-22	9,375	1 726,40
HSBC/RBS	2009-10-15	2015-01-15	6,75	3 466,50
Palūkanų svertinis vidurkis	X	X	7,8	X

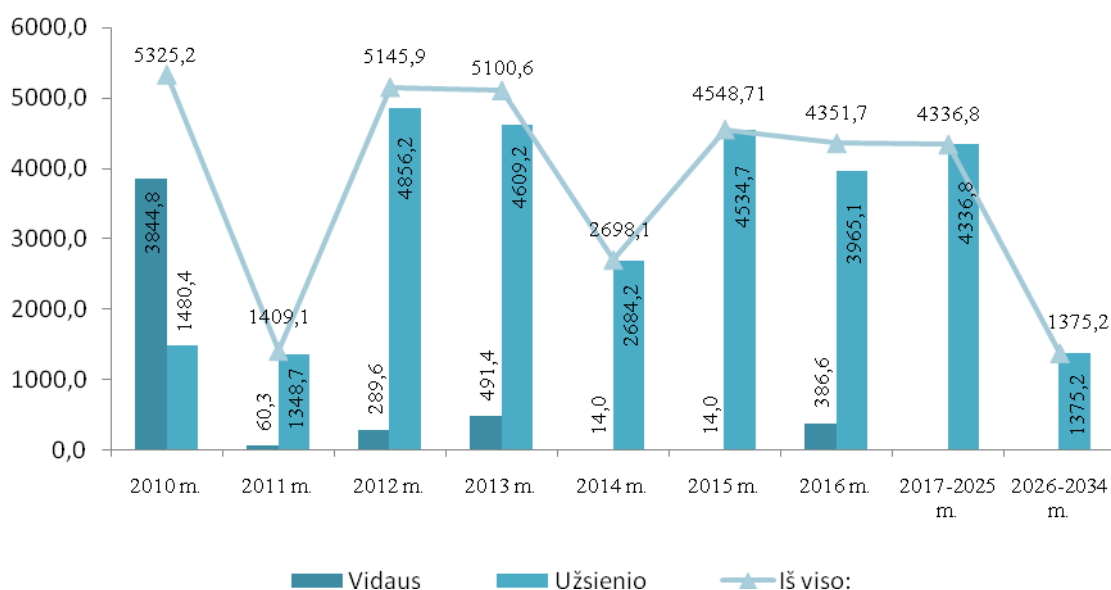
Šaltinis – Valstybės kontrolė

Bendra mokėtinų valstybės vardu prisiimtų skolinių įsipareigojimų pagal iki 2009-12-31 pasirašytas sutartis suma įskaitant palūkanas sudarė 34 291,3 mln. Lt, iš jų – 26 480,5 mln. Lt skolinių įsipareigojimų ir 7 810,8 mln. Lt palūkanų.

Didžiausi skolinių įsipareigojimų grąžinimai pagal metus yra numatyti 2010, 2012, 2013, 2015 ir 2016 m., o palūkanų – 2010–2014 m. Nuo 2021 m. iki 2034 m. pailgėjo skolinių įsipareigojimų vykdymo terminai.

Pažymėtina, kad 2011 m. numatyti sąlyginai nedideli skolinių įsipareigojimų grąžinimai, į tai turėtų būti atsižvelgta planuojant skolinimosi poreikį ar kaupiant rezervą ateinantiems laikotarpiams (6 pav.).

6 pav. Valstybės vardu prisiimtų pagal iki 2009-12-31 pasirašytas sutartis skolinių įsipareigojimų grąžinimas, mln. Lt



Šaltinis – Valstybės kontrolė

3. Skolintų lėšų panaudojimas 2009 metais

Didžiausia dalis skolintų lėšų buvo panaudota skolinių įsipareigojimų refinansavimui – 3 963 mln. Lt, valstybės biudžeto deficitui finansuoti – 3 720 mln. Lt, *Sodros* piniginių srautų subalansavimui – 2 920 mln. Lt.

Iš skolintų lėšų per 2009 m. buvo apmokėta 296,16 mln. Lt kitų išlaidų, kurios pagal savo esmę atitinka valstybės biudžeto asignavimus. Situacija, kai tam tikros priemonės numatomos finansuoti ne iš valstybės biudžeto, o iš skolintų lėšų, sudaro galimybę mažinti biudžeto deficitą, be to, neatitinka programinio valstybės biudžeto sudarymo principų.

Vadovaujantis Valstybės skolos įstatymo nuostatomis²⁶ pagrindiniai skolinimosi tikslai yra valstybės biudžeto deficito finansavimas ir skolinių įsipareigojimų grąžinimai. Skolintos lėšos, kurios per 2009 m. buvo gautos į Finansų ministerijos skolintų lėšų sąskaitas, buvo panaudotos tikslams, nurodytiems 5 lentelėje.

5 lentelė. 2009 m. skolintų lėšų panaudojimas, mln. Lt

Eil. Nr.	Panaudota	Suma
1.	Grąžintos vidaus paskolos	345,28
2.	Grąžintos užsienio paskolos	28,68
3.	Išpirkti vidaus VVP	3 408,00
4.	Išpirkti užsienio VVP	181,27
5.	Pervesta valstybės biudžeto srautams subalansuoti ir deficitui finansuoti	3 719,61
6.	Grąžintos iš Rezervinio (Stabilizavimo) fondo pasiskolintos lėšos	386,00
7.	<i>Sodrai</i> iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų suteiktos paskolos	2 920,00
8.	Kitiems tikslams	296,16
	Iš viso:	11 285,00

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Didžiausia dalis skolintų lėšų buvo panaudota skolinių įsipareigojimų vykdymui – 3 963 mln. Lt ir valstybės biudžeto deficitui finansuoti – 3 720 mln. Lt.

2009 metais Finansų ministerija iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų paskolino 6 287 mln. Lt *Sodrai* piniginių srautų subalansavimui, per metus grąžinta 3 386 mln. Lt paskolų suma.

Vadovaujantis Valstybės skolos ir 2009 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymais²⁷ iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų 2009 m. apmokėtos kitos išlaidos, iš viso 296,16 mln. Lt:

²⁶ Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymo 4 str., 1996-08-22 Nr. I-1508 (2005-06-16 įstatymo Nr. X-251 redakcija su pakeitimais ir papildymais).

²⁷ Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas, 1996-08-22 Nr. I-1508 (2005-06-16 įstatymo Nr. X-251 redakcija su pakeitimais ir papildymais), 5 str. 3 d. 3 p.; Lietuvos Respublikos 2009 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, 2008-12-22 Nr. XI-9610 str. 3 p.

- Pagal pasirinkimo sandorį su užsienio banku sumokėta 70,17 mln. Lt pasirinkimo sandorio mokestis (20 mln. eurų) ir sukauptos palūkanos (0,3 mln. eurų)²⁸;
- Žemės ūkio subjektams tiesioginėms išmokoms mokėti pervesta 199,99 mln. Lt²⁹;
- „Svenska Petroleum Exploration“, AB, pagal taikos sutartį tarp „Svenska Petroleum Exploration“, AB, UAB „Genčių nafta“, AB „Geonafta“ ir Vyriausybės sumokėta 23,72 mln. Lt³⁰;
- Teisingumo ministerijai Šiaulių apygardos teismo 2008-11-20 nutarties vykdymui pervesta 2,28 mln. Lt³¹.

Valstybės kontrolės nuomone, situacija, kai tam tikros priemonės numatomos finansuoti ne iš valstybės biudžeto, o iš skolintų lėšų, sudaro galimybę mažinti valstybės biudžeto deficitą. Be to, tai neatitinka programinio valstybės biudžeto sudarymo principų.

4. Valstybės piniginių išteklių valdymas

Pagrindiniai tikslai, kuriems buvo skolintasi 2009 m. – valstybės biudžeto deficitas, skolinių įsipareigojimų grąžinimas ir *Sodros* srautų subalansavimas. Palyginus minėtas išlaidas ir skolintų lėšų srautus matyti, kad tam tikrais laikotarpiais skolintasi nesant tam poreikio.

Strategijoje numatyti atskiri uždaviniai įgyvendinami nepakankamai – valstybės piniginių išteklių valdymas yra tobulintinas – neapskaičiuotas reikalingas minimalus / maksimalus laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių likutis, neapskaičiuotas ir nepagrįstas laikotarpis, kuriam turi būti kaupiamos lėšos skoliniams įsipareigojimams vykdyti.

Laikinais laisvos valstybės piniginių fondų lėšos ir toliau nėra naudojamos skoliniams įsipareigojimams vykdyti – per metus tam tikrais laikotarpiais investuota per 842 mln. Lt laikinai laisvų valstybės fondų lėšų į terminuotus indėlius ir VVP.

Valstybės piniginius išteklius sudaro valstybės biudžeto ir skolintos lėšos, taip pat valstybės piniginių fondų lėšos. Audito metu įvertinus minėtų išteklių valdymą nustatyta:

Valstybės piniginių išteklių valdymas yra tobulintinas – tuo metu, kai buvo skolinamasi ir mokamos palūkanos, valstybės piniginių išteklių likutis vidutiniškai kas mėnesį sudarė 2 338 mln. Lt, per metus svyravo nuo 800 iki 5 500 mln. Lt.

²⁸ Vadovaujantis finansų ministro 2009-07-22 įsakymu Nr. 1K-242 „Dėl skolinimosi valstybės vardu apmokėti su valstybės skola susijusioms išlaidoms“.

²⁹ Vadovaujantis finansų ministro 2009-12-10 įsakymu Nr. 1K-440 „Dėl skolinimosi valstybės vardu tiesioginėms išmokoms Lietuvos žemės ūkio veiklos subjektams 2009 m. mokėti“.

³⁰ Vadovaujantis finansų ministro 2009-04-29 įsakymu Nr. 1K-137 „Dėl skolinimosi valstybės vardu tarptautinio arbitražo nutarčiai vykdyti“.

³¹ Vadovaujantis finansų ministro 2009-05-18 įsakymu Nr. 1K-160 „Dėl skolinimosi valstybės vardu teismo nutarčiai vykdyti“.

Finansų ministerijos aiškinimu, metinis skolinimosi poreikis planuojamas remiantis Valstybės biudžeto projekte numatytu valstybės deficitu ir numatomus skolinių įsipareigojimų pagal pasirašytas sutartis grąžinimus. Skolinimosi poreikis yra tikslinamas: kiekvieną dieną gaunami operatyviai duomenys apie prognozuojamas pajamas, išlaidas, numatomos skolinių įsipareigojimų sumos koreguojamos naujai pasirašytais ir iki metų pabaigos grąžintiniais skoliniais įsipareigojimais.

Audito metu Finansų ministerija nepateikė dokumentų, patvirtinančių, kad yra atliekamos kiekvienos dienos valstybės piniginių išteklių srautų analizės. Atlikus 2009 m. valstybės piniginių išteklių srautų analizę mėnesiais nustatyta, kad valstybės piniginių išteklių likutis per 2009 m. svyravo nuo 800 iki 5 500 mln. Lt (6 lentelė):

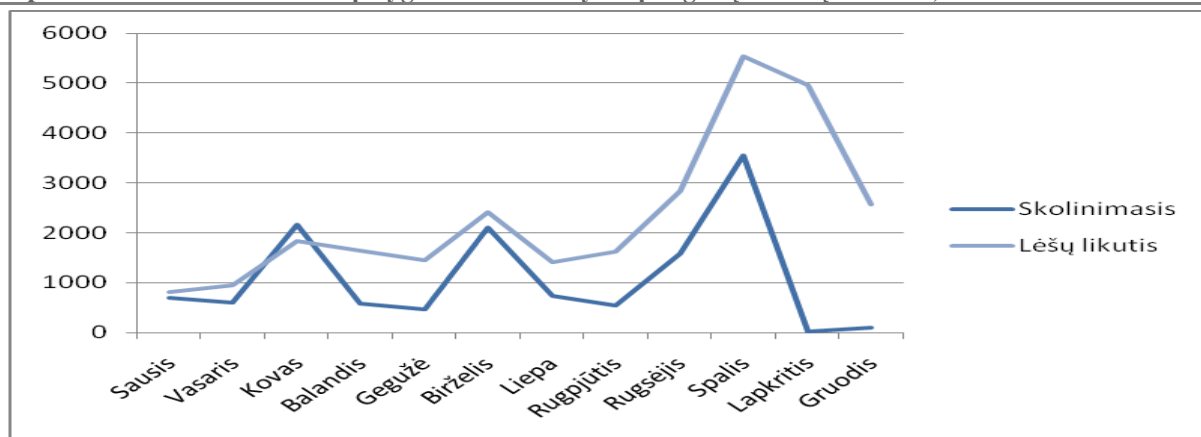
6 lentelė. Valstybės piniginių išteklių likučiai, mln. Lt mėnesiais.

2009 mėnesiai	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Likutis	811	951	1 841	1 642	1 443	2 421	1 417	1 629	2 836	5 539	4 962	2 559

Šaltinis – Finansų ministerija

Per metus skolinosi poreikis sudarė per 13 000 mln. Lt. Kadangi susidarė dideli lėšų likučiai, tai reiškia, kad kiekvieną mėnesį buvo pasiskolinta daugiau, negu to reikėjo deficitui dengti ir skolai grąžinti (7 pav.):

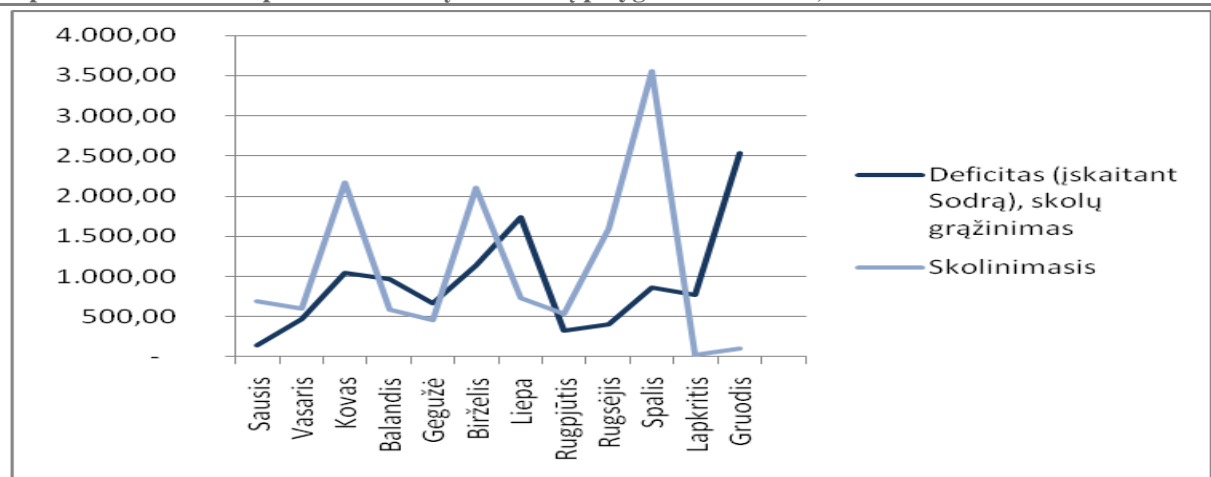
7 pav. 2009 m. skolinimosi palyginimas su valstybės piniginių išteklių likučiais, mln. Lt.



Šaltinis – Valstybės kontrolė

Pagrindiniai tikslai, kuriems buvo skolintasi 2009 m. – valstybės biudžeto deficitas, skolinių įsipareigojimų grąžinimas ir *Sodros* srautų subalansavimas. Palyginus faktines valstybės išlaidas – valstybės biudžeto deficitą, skolinių įsipareigojimų grąžinimą ir *Sodros* srautų subalansavimo išlaidas su skolintų lėšų srautais, matyti, kad tam tikrais laikotarpiais skolintasi nesant tam poreikio (8 pav.):

8 pav. Skolinimosi poreikio ir valstybės išlaidų palyginimas 2009 m., mln. Lt



Šaltinis – Valstybės kontrolė

Mūsų nuomone, skolinimosi poreikis turi būti prognozuojamas taip, kad užtikrintų valstybės efektyvų piniginių išteklių valdymą. Laikinais laisvos lėšos yra investuojamos į terminuotus indėlius bei VVP, tačiau skolinių įsipareigojimų valdymo išlaidos gerokai viršija gautas pajamas iš investavimo – skolinamasi vidutiniškai už 8 proc. metinių palūkanų, tuo tarpu už investuotus laikinai laisvus valstybės piniginius išteklius mokamos palūkanos nesiekia ir 4 procentų už terminuotus indėlius litais ir 0,5 proc. – eurai.

Finansų ministerijos aiškinimas

Finansų rinkos 2009 m. išliko jautrios bet kokiai neigiamai informacijai. Lietuva, kaip emitentas, tarp jų ir dėl sumažėjusių kredito reitingų, nebuvo laikoma saugios investicijos garantu. Dėl šių ir kitų priežasčių vertybinių popierių išleidimas užsienio kapitalo rinkoje buvo organizuojamas ne tada, kada labiausiai to reikia atsižvelgiant į pinigų srautų prognozes, tačiau tuomet, kada tam buvo galimybės ir santykinai palanki situacija rinkoje.

Skolinimasis vidaus rinkoje – ilgas ir nenutrūkstantis procesas. Nėra galimybės vidaus rinkoje pasiskolinti dideles sumas vienu metu, ypač nesukeliant VVP pelningumų. O jeigu tam tikru metu vidaus rinkoje Vyriausybė nesiskolintų, dalis kapitalo tiesiog „ištekėtų“ iš šalies, investuotojai savo lėšas investuotų į kitas priemones, dažniausiai užsienyje. Atsižvelgiant į sudėtingą situaciją rinkoje, manome, kad lėšų likutis tokiu laikotarpiu, užtikrinantis skolinių įsipareigojimų įvykdymą bent 6 mėn. į priekį yra siektinas rezultatas.

Atkreipiame dėmesį, kad turi būti apskaičiuotas reikalingas minimalus / maksimalus laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių likutis, apskaičiuotas ir pagrįstas laikotarpis, kuriam numatoma kaupti lėšas skoliniam įsipareigojimams vykdyti.

Valstybės fondų laikinai laisvos lėšos ir toliau nenaudojamos skoliniam įsipareigojimams vykdyti. Valstybės kontrolė ne kartą siūlė, esant poreikiui, be valstybės biudžeto ir skolintų lėšų naudoti laikinai laisvas valstybės fondo lėšas valstybės turtiniams įsipareigojimams, susijusiems su

valstybės skola, vykdyti, kaip numato teisės aktai³², tačiau Vyriausybė nepasinaudojo numatyta teise. 2009 m. tam tikrais laikotarpiais investuota per 842 mln. Lt laikinai laisvų valstybės fondų lėšų į terminuotus indėlius ir VVP.

Laikinai laisvos valstybės fondų lėšos, investuotos per 2009 m.

-
- ▶ Žemės ūkio paskolų garantijų fondas – 53,10 mln. Lt
 - ▶ Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondas – 399,53 mln. Lt
 - ▶ Licencijuotų sandėlių kompensavimo fondas – 1,20 mln. Lt
 - ▶ Garantinis fondas – 349,98 mln. Lt
 - ▶ Pasėlių draudimo įmokų kompensavimo sąskaita – 38,46 mln. Lt
-

³² Lietuvos Respublikos Valstybės skolos įstatymas, 3 str. 7 d.; Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 33 str. 1 d. 5 p.

5. Skolos valstybės vardu valdymo išlaidos

Skolos valdymo išlaidos 2009 metais sudarė 1 034 mln. Lt ir palyginus su 2008 m. padidėjo 252,7 mln. Lt. Didžioji skolos valdymo išlaidų dalis kaip ir 2008 m. buvo skirta vidaus ir užsienio palūkanoms apmokėti – 2009 m. šių išlaidų dalis sudarė 93,8 proc. visų išlaidų.

Vidaus skola išaugo 29 proc., o jos valdymo išlaidos – dvigubai daugiau – iki 55,4 proc., tai lėmė padidėjusios skolinimosi sąnaudos. Užsienio skola išaugo 70 proc., o palūkanos 33 proc. Didelis užsienio skolos augimas lems, kad ateinančiais metais Lietuvos skolos valdymo išlaidos ženkliai didės.

Finansų ministerija neteisingai sumažino skolos valdymo išlaidas 73,87 mln. Lt suma – į išlaidas neįtraukė 70,17 mln. Lt mokėjimų pagal finansinės išvestinės priemonės sandorį su užsienio banku. Be to, užsienio palūkanos buvo sumažintos gautų palūkanų 3,7 mln. Lt suma, kuri turėjo būti apskaityta kaip biudžeto pajamos.

„Standard & Poor’s“ kredito reitingo agentūrai mokami mokesčiai gerokai viršija likusių agentūrų įkainius už tas pačias reitingavimo paslaugas.

2009 m. Skolos valstybės vardu valdymo programai buvo numatyti 1 003 mln. Lt valstybės biudžeto asignavimai³³.

Reikšmingą skolos valdymo išlaidų dalį sudaro vidaus ir užsienio palūkanos, rizikos valdymas, komisiniai ir mokesčiai kredito reitingų agentūroms.

2009 m. faktinės skolos valdymo išlaidos sudarė 1 034 mln. Lt arba 253,82 mln. Lt daugiau nei 2008 m. ir 31 mln. Lt daugiau, negu buvo numatyta. Didžiąją dalį skolos valdymo išlaidų – 969,78 mln. Lt, arba 93,8 proc. visų išlaidų – sudarė palūkanos už vidaus ir užsienio VVP ir paskolas.

Per 2009 m. Finansų ministerija pasiskolino 13 800 mln. Lt arba per 10 000 mln. Lt daugiau nei 2008 m., kai buvo pasiskolinta 3 100 mln. Lt. Skolinimasis išaugo daugiau kaip tris kartus, o skolos valdymo išlaidos – trečdaliu.

Užsienio skolos valdymo išlaidos nepagrįstai sumažintos 73,83 mln. Lt. 2009 m. pabaigoje Finansų ministerija nurodė 726,17 mln. Lt užsienio palūkanų, o faktiškai jos sudarė 800 mln. Lt. Valstybės skolos valdymo išlaidas sumažintos:

- neįtraukiant opciono sandorio tarp Lietuvos Respublikos ir užsienio banko kainos (premijos) ir sukauptų sumokėtų palūkanų – 20,32 mln. eurų arba 70,17 mln. Lt.

Finansų ministerijos aiškinimu, 70,17 mln. Lt. suma nebuvo įtraukta į skolos valdymo išlaidas dėl to, kad ji bus atgauta skolinimosi sandorio termino pabaigoje, dėl to ji nedaro įtakos deficito dydžiui, paskaičiuotam pagal ESS'95 metodiką³⁴. Mūsų nuomone, kadangi apskaita vedama ir ataskaitos sudaromos pinigų principu, sumokėtos sumos turi būti nurodytos skolos valdymo išlaidose.

- gautomis 3,7 mln. Lt užsienio palūkanomis iš užsienio banko, kurios turėjo būti apskaitytos kaip biudžeto pajamos.

Didžiausią dalį užsienio skolos valdymo išlaidų pagal iki 2009-12-31 pasirašytas sutartis, reikės mokėti per ateinančius keletą metų. 2009 m. sumokėtos užsienio palūkanos sudarė 800 mln. Lt. Palyginimui, 2008 m. buvo sumokėta 601,9 mln. Lt arba 198,1 mln. Lt mažiau. Per 2009 m. užsienio skola išaugo 70 proc. (nuo 11 200 mln. Lt iki 19 000 mln. Lt), o palūkanos – 33 proc.

Pažymėtina, kad ženklus skolos padidėjimas buvo 2009 m. pabaigoje, todėl skolos valdymo išlaidos ypač didės ateinančiais 2010–2014 m.

Dvigubai padidėjo vidaus skolos valdymo išlaidos. 2009 m. buvo sumokėta 170 mln. Lt vidaus palūkanų. 2008 m. – 109,4 mln. Lt. Vidaus skolos išlaidos per 2009 m. išaugo 55,4 proc., vidaus skolos pokytis sudarė 29 proc. (nuo 6 200 mln. Lt 2008 m. pabaigoje iki 8 000 mln. Lt 2009 m. pabaigoje). Beveik dvigubai didesnis vidaus skolos valdymo išlaidų pokytis lyginant su pačios vidaus skolos pokyčiu rodo ypač išaugusias skolinimosi išlaidas.

„Standard & Poor’s“ kredito reitingų agentūrai mokami mokesčiai kelis kartus viršija kitoms agentūros už tas pačias paslaugas mokamas sumas. Lietuva šiuo metų yra pasirašiusi sutartis su trimis kredito reitingų agentūromis – „Standard & Poor’s“, „Moody’s“ ir „Fitch Ratings“ ir dviem agentūromis, kurios teikia finansinę informaciją – „Bloomberg“ ir „Reuters Ltd.“. Minėtoms agentūroms per 2009 m. buvo išleista 4 mln. Lt (7 lentelė):

7 lentelė. Agentūroms per 2009 m. sumokėti mokesčiai, tūkst. Lt

Agentūra	Sutarties pasirašymo data	Suma
Standard & Poor’s	1997-03-14	2.753,05
Moody’s	2001-07-08	402,60
Fitch Ratings	1996-10-17	819,80
Bloomberg	2002-10-07	54,43
Reuters Ltd	2005-03-07	53,04

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Paprastai reitingų agentūroms yra mokamas metinis mokestis už trumpalaikio ir ilgalaikio reitingo šaliai suteikimą ir atskirai mokama už užsienio VVP emisijų reitingus. Metinis reitingų agentūrų mokestis vidutiniškai siekia 60 tūkst. eurų.

³³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. sausio 21 d. nutarimas Nr. 32 „Dėl 2009 m. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto patvirtintų asignavimų paskirstymo pagal programas“.

³⁴ Europos nacionalinių ir regioninių sąskaitų sistema.

Pažymėtina, kad suma, sumokėta „*Standard&Poor's*“ per 2009 m., ženkliai viršija sumas, sumokėtas likusioms agentūroms, o sumos, mokamos už užsienio obligacijų reitingavimą „*Standard&Poor's*“, yra apie 5 kartus didesnės nei likusioms agentūroms.

Pavyzdys

Visos trys agentūros reitingavo 500 mln. eurų vertės užsienio obligacijų emisiją, išleistą 2009-06-22. Sumokėti mokesčiai už paslaugą:

- „*Standard & Poor's*“ – 701,35 tūkst. Lt;
- „*Moody's*“ – 143,64 tūkst. Lt;
- „*Fitch Ratings*“ – 138,11 tūkst. Lt.

Įvertinus paminėtus faktus bei tai, kad sutartis su „*Standard&Poor's*“ nesikeitė nuo 1997 m., manome, kad būtina peržiūrėti sutartį su „*Standard&Poor's*“.

Finansų ministerijos aiškinimas

Susitarimai su reitingų agentūromis yra individualūs, tačiau Finansų ministerija iš esmės neturi galių pakeisti kainodarą, nepaisant pastangų tai daryti. „*Standard&Poor's*“ paaiškinimu, tai yra standartizuoti visoms šalims taikomi kainynai. Iš esmės Finansų ministerija gali rinktis tarp sutarties su „*Standard&Poor's*“ nutraukimo ir paslaugos pirkimo pagal nustatytas kainas. Pirmojo varianto dėl neigiamos žalos emitentui Finansų ministerija nėra svarsčiusi.

2010 m. Finansų ministerija su „*Standard&Poor's*“ pasirašė susitarimą dėl dažno emitento įkainių taikymo, kuris sudarys galimybę sutaupyti dalį skolos valdymo išlaidų.

6. Nevieši VVP išleidimai vidaus rinkoje

VVP, išleisti neviešu būdu, sudarė didžiausią (56 proc.) dalį skolinimosi vidaus rinkoje 2009 m., tačiau skolintis tokiu būdu nebuvo numatyta nei Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi ir skolos valdymo strategijoje, nei sudarant metinę 2009 m. skolinimosi programą.

Šiuo metu neregamentuota galimybė leisti VVP vidaus rinkoje neviešu būdu, nėra jokių išleidimo taisyklių bei procedūrų.

Vidaus rinkoje buvo sudarytos palankios sąlygos komercinėms bankams ir finansinėms institucijoms, kurie yra aukcionų dalyviai, įsigyti Vyriausybės vertybinius popierius neviešu būdu. Toks VVP išleidimo būdas neužtikrina konkurencijos, pakankamo viešumo ir skaidrumo, ką užtikrina skolinamasis viešai per aukcionus. Tai galėjo daryti neigiamą įtaką vidaus rinkai bei skolos valdymo išlaidoms. Palyginus per tą patį laikotarpį per aukcionus ir neviešu būdu išleistų VVP, denominuotų litais, pelningumą, visų neviešu būdu išleistų emisijų pelningumas, išskyrus vieną atvejį, buvo didesnis.

Vidaus rinkoje neviešu būdu leidžiant užsienio valiuta denominuotus VVP, didėja skolos užsienio valiuta dalis skolos struktūroje.

Finansų ministerija neskelbia detalios informacijos apie neviešus VVP išleidimus, Tai prieštarauja Tarptautinio valiutos fondo nustatytiems fiskalinio skaidrumo principams bei tarptautinei praktikai.

VVP, išleisti neviešu būdu, sudarė didžiausią dalį skolinimosi vidaus rinkoje 2009 m., tačiau toks skolinimosi būdas nebuvo numatytas nei Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi ir skolos valdymo strategijoje, nei sudarant metinę 2009 m. skolinimosi programą, kuri yra teikiama kartu su Valstybės biudžeto projektu. Finansų ministerija nuo 2008 m. pabaigos pradėjo platinti VVP emisijas vidaus rinkoje neviešu būdu (ne per viešus aukcionus, o sudarant privatų sandorį su kreditoriumi, *angl. private placement*). Didžiausią dalį sudaro VVP emisijos, denominuotos užsienio valiuta, – eurai, JAV doleriais ir Estijos kronomis.

2009 m. VVP išleidimas neviešu būdu sudarė reikšmingą skolinimosi vidaus rinkoje dalį. Per metus neviešu būdu buvo išplatinta 1 099,8 mln. Lt izdo vekselių ir 1 685,8 mln. Lt Vyriausybės obligacijų, iš viso 2 785,6 mln. Lt. Tai sudarė 56 proc. skolinimosi vidaus rinkoje leidžiant VVP (9 pav.).

9 pav. VVP išleidimas vidaus rinkoje, 2009 m., proc.



Šaltinis – Valstybės kontrolė

Finansų ministerija, kaip skolos valstybės vardu valdytoja, pradedant naudoti naują skolinimosi būdą, keičiant skolinimosi priemones, kurios daro įtaką skolinimuisi vidaus rinkoje bei skolos struktūrai, turėjo keisti Vyriausybės vidutinės trukmės skolos ir skolinimosi strategiją, numatyti privalumus ir trūkumus, atlikti esamos padėties ir finansų rinkos analizę, numatyti prognozes ir pan.

Finansų ministerijos aiškinimu 2008 m. pabaigoje – 2009 m. pradžioje jautėsi VVP, leidžiamų per aukcionus, paklausos sumažėjimas, ypač Vyriausybės obligacijų. Dėl tos priežasties buvo nuspręsta skolintis vidaus rinkoje neviešu būdu. Finansų ministerija nepateikė dokumentuotų patvirtinimų, pavyzdžiui, potencialių aukcionų dalyvių surengtos apklausos dėl investavimo į VVP gerinimo ir investuotojų poreikio, investuotojų pageidavimų ir pasiūlymų dėl rinkos pagyvinimo, VVP patrauklumo įvairiomis trukmėmis dinamikos paskaičiavimo, neįvykusių viešų Vyriausybės obligacijų aukcionų pasikartojimo faktų.

Analizuojant Lietuvos kredito įsipareigojimų nevykdymo apsikaitimo sandorių (CDS) reikšmę, *Euribor*, *Vilibor*, Lietuvos euroobligacijų emisijų, rizikos priedų dinamiką per metus, pastebima, kad 2009 m. pradžioje iš tikrųjų situacija finansų rinkose buvo sudėtinga, tačiau nuo 2009 m. antro pusmečio gerėjo, visų minėtų rodiklių reikšmės palaipsniui krito ir stabilizavosi.

Finansų ministerija Valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos aiškinamajame rašte paminėjo, kad nuo 2009 m. antro pusmečio Vyriausybė grįžo prie labiau tradicinių skolinimosi būdų ir etaloninių vertybinių popierių trukmių, tačiau audito metu nustatyta, kad ir toliau vidaus rinkoje per aukcionus litais buvo leidžiami tik izdo vekseliai, t.y. trumpalaikiai VVP, o Vyriausybės obligacijos – neviešu būdu.

Šiuo metu galiojantis teisės aktai nereglamentuoja VVP išleidimo neviešu būdu vidaus rinkoje, nenustatytas tokio skolinimosi apibrėžimas ir galimybės. Finansų ministerija, skolindamasi valstybės vardu vidaus ir užsienio rinkose, turi vadovautis:

- Valstybės skolos įstatymu³⁵;
- Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi ir skolos valdymo strategija³⁶;
- VVP išleidimo užsienio rinkose, paskolų valstybės vardu ėmimo ir kitų įsipareigojamųjų skolos dokumentų pasirašymo taisyklėmis³⁷;
- VVP išleidimo ir apyvartos taisyklėmis³⁸.

Pažymėtina, kad nei vienas iš paminėtų teisės aktų nereglamentuoja VVP platinimo vidaus rinkoje neviešu būdu (ne per aukcionus).

Šiuo metu nėra teisinio reglamentavimo, nustatančio:

- ▶ galimybę leisti VVP vidaus rinkoje neviešu būdu bei denominuotus užsienio valiuta;
- ▶ VVP, išleidžiamų neviešu būdu, išleidimo taisyklių bei procedūrų;
- ▶ kriterijų, kaip turi būti pasirenkami sandoriai;
- ▶ Vyriausybei priimtino pelningumo lygį platinant VVP neviešu būdu.

Finansų ministerijos išaiškinimu VVP neviešu būdu buvo leidžiami vadovaujantis Vyriausybės vertybinių popierių išleidimo užsienio rinkose, paskolų valstybės vardu ėmimo ir kitų įsipareigojamųjų skolos dokumentų pasirašymo taisyklėmis. Tačiau minėtos taisyklės reglamentuoja VVP išleidimą užsienio rinkoje, tuo tarpu VVP neviešu buvo leidžiami vidaus rinkoje.

Nevieši VVP išleidimai neskatina konkurencijos tarp rinkos dalyvių. Tai turi įtaką vidaus rinkai bei skolos valdymo išlaidoms. Palyginus per tą patį laikotarpį VVP, denominuotų litais, pelningumą išleidus per aukcionus ir neviešu būdu visų neviešu būdu išleistų emisijų pelningumas, išskyrus vieną atvejį, buvo didesnis. VVP, išleistus neviešu būdu, įsigyja komerciniai bankai, kurie tuo pačiu metu yra ir viešų VVP aukcionų oficialūs dalyviai. Leidžiant VVP vidaus rinkoje per aukcionus viešam aukcionui investuotojas teikia konkurencinį pasiūlymą, kuris yra lyginamas su kitais gautais pasiūlymais ir su nustatytu pelningumu, ko nėra teikiant neviešus pasiūlymus:

Pavyzdys

Finansų ministerija kartą per ketvirtį siuntė atvirus (be skolinimosi priemonių ir norimos pasiskolinti sumos) pasiūlymus dėl neviešų VVP išleidimo pasirinktiems bankams:

- nėra kriterijų ir paaiškinimo, kaip buvo pasirenkami bankai, kuriems buvo teikti pasiūlymai. Pasiūlymai buvo išsiųsti visiems bankams – viešų aukcionų dalyviams, išskyrus Parex bankas, taip pat kitiems bankams, kurie nėra VVP aukcionų dalyviai;
- kiekvienas gautas pasiūlymas buvo vertinamas atskirai, nelyginant su galimais kitais. Visi per minėtą laikotarpį gauti pasiūlymai, išskyrus vieną, buvo priimti.

³⁵ Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas, 1996-08-22 Nr. I-1508 (2005-06-16 įstatymo Nr. X-251 redakcija su pakeitimais ir papildymais).

³⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008-09-03 nutarimas Nr. 849 (2009-09-30 nutarimo Nr. 1200 redakcija) „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi ir skolos valdymo strategijos patvirtinimo“.

³⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-11-20 nutarimas Nr. 1377 (2006-03-09 nutarimo Nr. 218 redakcija su pakeitimais) „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės vertybinių popierių išleidimo užsienio rinkose, paskolų valstybės vardu ėmimo ir kitų įsipareigojamųjų skolos dokumentų pasirašymo taisyklių patvirtinimo“.

³⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997-12-03 nutarimas Nr. 1329 (2004-02-05 nutarimo Nr. 131 redakcija su pakeitimais) „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės vertybinių popierių išleidimo ir apyvartos tvarkos patvirtinimo“.

Kadangi rinkos dalyviai yra tie patys (teikiantys pasiūlymus dėl neviešo VVP išleidimo ir viešų aukcionų dalyviai), yra rizika, kad bankams ir finansinėms institucijoms, kurie yra VVP aukcionų dalyviai³⁹, buvo nenaudinga dalyvauti viešuose aukcionuose. Pasitaikė atvejų, kai aukciono dalyviai neteikdavo konkurencinių pasiūlymų aukciono metu, bet įsigydavo VVP išleistus neviešai.

Pavyzdys

DnB Nord bankas 2009-03-23 vykusiame aukcione iš viso nepateikė konkurencinių pasiūlymų ir taip pažeidė aukciono dalyvių aprašo nuostatas ir aukciono dalyvio taisykles⁴⁰. Tuo tarpu neviešu būdu per minėtą laikotarpį *DnB Nord* bankas aktyviai investavo į VVP 136 mln. eurų (7 VVP emisijos).

Kai VVP leidžiami vidaus rinkoje per aukcionus, priimtina pelningumo riba yra nustatoma lyginant visus gautus per aukcioną konkurencinius pasiūlymus ir vadovaujantis VVP, platinamų aukciono būdu, didžiausio (mažiausio) pelningumo ribos ir / arba emisijos sumos nustatymo taisyklėmis⁴¹.

Pasiūlymus dėl neviešo VVP išleidimo sunku palyginti tarpusavyje. Taip pat nėra praktikos ir teisinio reglamentavimo, kaip nustatyti priimtina pelningumą ir su kuo palyginti.

Finansų ministerija lygina VVP, išleistų neviešu būdu, pelningumą su VVP emisijomis, išleistomis per aukcionus, bei, dėl susidariusios situacijos rinkoje, atsižvelgia į Lietuvos kredito įsipareigojimų nevykdymo apsaugos sandorių (CDS), *Euribor*, *Vilibor*, reikšmes. Tačiau didžiausia dalis neviešų VVP emisijų yra denominuota eurais ar kita užsienio valiuta, o per aukcionus išleidžiami VVP denominuoti litais, todėl, mūsų nuomone, negalima lyginti pelningumo VVP denominuotais litais ir užsienio valiuta.

Atkreiptinas dėmesys, kad *Vilibor* visus metus kelis kartus viršijo *Euriborą*, tačiau VVP, išleistų neviešu būdu, emisijų, denominuotų eurais, pelningumas buvo tik 0,5 proc. punkto mažesnis už VVP, išleistus litais. *Euriboras* ir CDS reikšmės per metus sumažėjo dvigubai, tačiau VVP, išleistų neviešu būdu ir denominuotų eurais, pelningumas svyravo nuo 7,94 proc. I ketvirtį iki 6,72 proc. III ketvirtį, tai yra sumažėjo apie 15 proc. (8 lentelė):

³⁹ Akcinės bendrovės Vilniaus vertybinių popierių biržos nariai, turintis Finansų ministerijos suteikiamą teisę dalyvauti aukcionuose. Aukcionas – procesas pavedimų knygoje, kurio metu kaupiami ir automatiškai įvykdomi pavedimai pirkti ir parduoti naujai išleidžiamus, išleidžiamus papildant esamas emisijas bei anksčiau termino išperkamus VVP.

⁴⁰ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2009-01-21 įsakymas Nr. 1K-009 „Dėl reikalavimų Lietuvos Respublikos Vyriausybės vertybinių popierių aukciono dalyviams aprašo patvirtinimo“, 4 str. 20 d..

⁴¹ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2005-04-11 įsakymas Nr. 1K-104 (2009-04-16 įsakymo Nr. 1K-118 redakcija) „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės vertybinių popierių didžiausio (mažiausio) pelningumo ir/arba emisijos apimties nustatymo taisyklių“.

8 lentelė. Euribor, Vilibor, CDS reikšmių ir VVP pelningumo palyginimas

Rodiklis	2009-01-01	2009-12-31	Pokytis	Pelningumo vidurkis (proc.)
1 metų Euribor	2,062	1,236	Sumažėjo 60 proc.	X
1 metų Vilibor	8,9	8,8	Beveik nepakito	X
CDS	600	350	Sumažėjo 58 proc.	X
VVP išleisti neviešu būdu (denominuoti eurai)	7,94	6,72	Sumažėjo 15 proc.	X
VVP (litai) per aukcionus	X	X	X	7,76
Neviešu būdu išleisti VVP (litai)	X	X	X	8,68
Neviešu būdu išleisti VVP (užsienio valiuta, ne eurai)	X	X	X	7,59

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Palyginus per tą patį laikotarpį aukcionuose ir neviešu būdu išleistų VVP, denominuotų litais, pelningumą, visų neviešu būdu išleistų emisijų pelningumas, išskyrus vieną atvejį, buvo didesnis (9 lentelė).

9 lentelė. Pelningumo palyginimas

Emisijos data	Nevieši VVP išleidimai			VVP išleisti per aukcionus		
	Suma, mln. Lt	Trukmė, dienom	Pelningumas, proc.	Suma, mln. Lt	Trukmė, dienom	Pelningumas, proc.
2009-03-02				105,00	182	8,65
2009-03-16				55,00	189	8,7
2009-03-26	31,00	360	9,7			
2009-07-07				30,00	364	8,82
2009-07-17	61,00	363	9,3			
2009-07-23	33,00	456	9,5			
2009-08-19	20,00	397	8,69			
2009-08-24				90,00	364	8,67
2009-09-25	31,00	367	6,2			
2009-09-28				40,00	364	6,86
Vidurkis:			8,68			8,34

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Leidžiant vidaus rinkoje neviešu būdu VVP, denominuotus užsienio valiuta, didėja skolos užsienio valiuta dalis skolos struktūroje. Pastebėtina, kad ši skolinimosi priemonė didina skolos portfelio, denominuoto užsienio valiuta, procentinę dalį, o kol Lietuva nėra įsivedusi euro, šalies skolos portfelis dėl to gali būti mažiau patrauklus užsienio investuotojams, taip pat ši priemonė sukuria neigiamą efektą užsienio valiutų atsargų atžvilgių. Skola litais 2009 m. pabaigoje sudarė 6,8 proc. (palyginimui per metus sumažėjo 7,7 proc.), likusi valstybės skola, įvertinus finansines išvestines priemones, denominuota eurai ir sudaro 93,2 proc.

Finansų ministerija neskelbia detalios informacijos apie neviešus VVP išleidimus, informacija nėra atskleista Valstybės skolos ataskaitose. Tai prieštarauja Tarptautinio valiutos fondo nustatytiems fiskalinio skaidrumo principams bei tarptautiniai praktikai. Finansų ministerija kas mėnesį internetiniame tinklalapyje teikia detalią operatyvią informaciją apie

skolinimąsi. Šia informacija naudojasi ir kiti šaltiniai, kurie savo vardu skelbia duomenis apie skolos struktūrą, pavyzdžiui Lietuvos bankas. Leidžiant VVP vidaus rinkoje per aukcionus, teikiama visa informacija apie leidžiamas emisijas – apimtis, pelningumas, trukmė, pasiūlymų skaičius ir pan. Visi minėti šaltiniai neteikė detalios informacijos apie neviešus VVP išleidimus. Tai klaidina išorės vartotojus.

Pavyzdys iš Lietuvos banko internetinio tinklalapio

2010 m. Lietuvos banko leidinyje anglų kalba „2009 banking Statistics YEARS BOOK“ pateikti duomenys apie vidaus rinkoje išleistus VVP, tačiau nepažymėta, kad daugiausia Vyriausybės obligacijų buvo leidžiama ne per aukcionus, o neviešu būdu. Ši informacija yra svarbi išorės vartotojams bei galimiems investuotojams.

Atkreipiame dėmesį, kad Lietuva yra pasirašiusi susitarimą laikytis Tarptautinio valiutos fondo nustatyto Fiskalinio skaidrumo kodo (angl. *IMF Code of Fiscal Transparency*⁴²), kuriuo vadovaujantis šalis turi laiku skelbti visą fiskalinę informaciją – visą informaciją apie Vyriausybės veiklą bei sprendimus praeityje, dabartyje, ateities prognozes bei galimas fiskalines rizikas.

Vertimas ištraukos iš *Code of Fiscal Transparency*

„...Informacijos prieinamumas visuomenei. Visuomenei turi būti pateikta visa informacija apie buvusią, esamą ir planuojamą Vyriausybės fiskalinę veiklą bei pagrindines fiskalines rizikas. Ši informacija turi būti lengvai prieinama. Šalis turi įsipareigoti laiku skelbti fiskalinę informaciją“.

Užsienio šalis viešai teikia detalią informaciją apie neviešus VVP išleidimus, kaip pavyzdį teikiame informaciją, kuri skelbiama per „Reuters“ finansinės informacijos agentūrą apie neviešu būdu platinamą emisiją – pateikiama panaši informacija kaip ir leidžiant VVP per aukcionus – apimtis, trukmė, pelningumas, kaina.

Iš 2010-07-27 „Reuters“ agentūros pranešimo⁴³

„...Barbados on Tuesday sold \$200 million of 12-year notes in the 144a private placement market, said IFR, a Thomson Reuters service.

Deutsche Bank was the sole bookrunning manager for the sale.

BORROWER: BARBADOS

AMT = \$200 MLN

COUPON = 7.00 PCT

MATURITY = 8/4/2022

TYPE= NOTES

ISS = PRICE 98.411

FIRST PAY = 2/4/2011

MOODY'S = Baa3

YIELD = 7.20 PCT

SETTLEMENT = 8/4/2010

S&P = TRIPLE-B

SPREAD = 416 BPS MORE THAN TREAS

PAY FREQ = SEMI-ANNUAL

NON-CALLABLE“

⁴² <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>.

⁴³ <http://www.reuters.com/article/idUSN2755135820100727>.

Kaip pažangą vertiname tai, kad nuo 2010 m. liepos mėn. Finansų ministerija per NASDAQ OMX Vilniaus biržą pradės platinti eurais denominuotus VVP, kurie prieš tai buvo platinami neviešu būdu. Planuojama rengti aukcionus kas mėnesį, vėliau atsižvelgiant į investuotojų susidomėjimą.

Pažymėtina, kad tokie sprendimai turėtų būti atvaizduojami ir Skolos valstybės vardu valdymo strategijoje bei skolos metinėje programoje. Turi būti sutvarkyta teisinė bazė.

7. Finansinės išvestinės priemonės

Finansų ministerija, 2009 m. leisdama VVP emisijas denominuotas užsienio valiuta vidaus rinkoje neviešu būdu, pritaikė išankstinius valiutos keitimo sandorius, pažeisdama Finansinių paslaugų, susijusių su išvestinių finansinių priemonių taikymu, pirkimo procedūrų taisyklių nuostatas. Finansinių išvestinių priemonių apskaita nebuvo reglamentuota.

Užsienio vertybinių popierių emisija, denominuota JAV doleriais, nuo valiutos kurso pasikeitimo įtakos buvo apdrausta po mėnesio nuo jos išleidimo. Už emisiją gautos lėšos buvo laikomos einamojoje sąskaitoje. Pagal Laikinais laisvų valstybės piniginių išteklių investavimo taisyklių nuostatas valstybės piniginiai ištekliai turi būti investuojami nedelsiant. Laiku nepritaikius finansinių išvestinių priemonių užsienio VVP emisijai, denominuotai JAV doleriais, valstybė galėjo prarasti mažiausiai 0,4 mln. Lt.

Neapskaičiuota ir neatskleista finansinių išvestinių priemonių įtaka 2009 m. skolai. Perskaičiavus skolinių įsipareigojimų, kuriems dėl valiutų kursų apsidraudimo buvo pritaikytos finansinės išvestinės priemonės, likučius valstybės skola 2009-12-31 turi būti sumažinta 123,08 mln. Lt.

Išvestinė finansinė priemonė – finansinė priemonė, kurios vertė priklauso nuo vienos ar kelių kitų finansinių priemonių. Finansinė priemonė – sandoris, pagal kurį viena sandorio šalis įgyja finansinį turtą, o kita – finansinį įsipareigojimą arba nuosavą kapitalą⁴⁴.

Per 2009 m. Finansų ministerija, valdydama valstybės vardu skolinius įsipareigojimus ir siekdama minimizuoti riziką dėl valiutų kursų svyravimo, naudojo dviejų tipų finansines išvestines priemones:

- Išankstinis valiutų keitimo sandorius (*angl. forward rate agreement*) – susitarimas pirkti ar parduoti vieną valiutą už kitą valiutą ateityje sandorio sudarymo dieną sutartu kursu. Išankstinis valiutų keitimo sandoris naudojamas nustatyti valiutos keitimo kursą ateityje ir taip eliminuoti valiutos kitimo riziką. 2009 m. buvo sudaryti 5 tokie sandoriai, visi jie

⁴⁴ 17-asis viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartas „Finansinis turtas ir finansiniai įsipareigojimai“.

sudaryti neviešu būdu išleidžiant denominuotas Estijos kronomis ir JAV doleriais VVP emisijas. Estijos kronos ir JAV doleriai buvo pakeisti į eurus.

- Apsikeitimo sandorius (*angl. SWAP*) – tai dviejų ar daugiau šalių įsipareigojimas apsikeisti pinigų srautais, kylančiais iš to paties kiekio turto tam tikru metu ateityje pagal iš anksto sutartas sąlygas:
 - ▶ palūkanų normų apsikeitimo sandoris (*angl. interest rate SWAP*);
 - ▶ valiutų apsikeitimo sandoris (*angl. cross – currency SWAP (fixed for fixed)*).

Per 2009 m. buvo sudaryti 4 valiutų apsikeitimo sandoriai, kai buvo išleista užsienio VVP 1 500 mln. JAV doleriais denominuota emisija (skoliniai įsipareigojimai ir palūkanos JAV doleriais keičiami į eurus).

Audito metu, atlikus teisinio reglamentavimo ir užsienio praktikos analizę bei išnagrinėjus 2009 m. išvestinių finansinių priemonių naudojimo atvejus, nustatyta:

Finansinių išvestinių priemonių apskaita nebuvo reglamentuota nuo 2008-01-01 iki 2010-01-01. Valstybės skolos įstatyme⁴⁵ numatyta, kad Finansų ministerija naudoja finansines priemones (tarp jų ir išvestines) Vyriausybės valstybės vardu priisiimtiems įsipareigojimams valdyti. Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi ir skolos valdymo strategijos įgyvendinimo priemonių plane yra numatyta užtikrinti, kad Vyriausybės skolinimosi poreikis bus finansuojamas litais ir eurais arba kita valiuta, kuri būtų keičiama į litus ar eurus taikant išvestines finansines priemones.

Pažymėtina, kad Išvestinių finansinių priemonių apskaitos metodika⁴⁶, kuri reglamentavo minėtų priemonių apskaitą negalioja nuo 2008 m. sausio 1 d.⁴⁷, tuo tarpu viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartai (17 – asis standartas „Finansinis turtas ir finansiniai įsipareigojimai“) įsigaliojo nuo 2010-01-01, t.y. 2008-2009 m. finansinių išvestinių priemonių apskaita nebuvo reglamentuota.

Atkreipiame dėmesį, kad Finansinių paslaugų, susijusių su išvestinių finansinių priemonių taikymu, pirkimo procedūrų taisyklėse⁴⁸ yra minima Išvestinių finansinių priemonių apskaitos metodika, kuri nuo 2008 m. sausio 1 d. negalioja. Todėl finansų ministro 2006-07-21 įsakymas Nr. 1K-269 turi būti patikslintas.

Finansų ministerija neturi patvirtinto naudojamų finansinių išvestinių priemonių, kurios faktiškai gali būti naudojamos, kurių naudojimas yra naudingas siekiant apsisaugoti nuo rizikų, sąrašo. Informacija apie naudojamas išvestines finansines priemones, jų naudojimo tikslus ir pasiektą naudą, valdant skolinius įsipareigojimus, nėra atskleista. Remiantis užsienio šalių praktika, siūlome Finansų ministerijai sudaryti ir patvirtinti naudojamų finansinių išvestinių priemonių

⁴⁵ Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas, 3 str. 5 d. 6 p.

⁴⁶ Patvirtinta finansų ministro 2009-01-31 įsakymu Nr. 1K-021.

⁴⁷ Finansų ministro 2007-09-25 įsakymas Nr. 1K-278.

⁴⁸ Finansų ministro 2006-07-21 įsakymas Nr. 1K-269 „Dėl Finansinių paslaugų, susijusių su išvestinių finansinių priemonių taikymu, pirkimo procedūrų taisyklių patvirtinimo“.

sąrašą, nurodant apibrėžimą, naudojimo tikslą, apsidraudimo riziką, kt. Sudarant sąrašą įvertinti, ar finansinių išvestinių priemonių sandorių sąlygos neprieštarauja Lietuvos teisiniam reglamentavimui, pavyzdžiui, sandoriuose negali būti taikomas užstatas. Informacija apie per metus panaudotas išvestines priemones ir jų rezultata (naudą) valdant skolinius įsipareigojimus turi būti atskleista Valstybės skolos ataskaitos aiškinamajame rašte.

Užsienio praktikos pavyzdžiai

Naujosios Zelandijos AAI, atliekant valstybės skolos valdymo auditą⁴⁹ konstatavo, kad Vyriausybė turi pasitvirtinti naudojamų finansinių išvestinių priemonių sąrašą ir jų apibrėžimus bei naudojimo tikslus. Sąrašas turi būti atnaujinamas kaskart, priėmus sprendimą dėl naujos išvestinės priemonės panaudojimo.

„...Išvestinių priemonių naudojimas yra strateginis manevras su aiškiais tikslais. Pirmiausia turi būti nuspręsta, ar išvestinių priemonių naudojimas yra suderinamas su rizikos ir išlaidų tikslais, kurie numatyti skolos strategijoje, taip pat su kitais tikslais, tokiais kaip efektyvios VVP rinkos plėtra ir išlaikymas.“ (forumo „Obligacijų rinka“, kuriame dalyvavo Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (OECD), Pasaulio bankas ir Tarptautinis valiutos fonas (IMF), ataskaita „*Use of Derivatives for Debt Management and Domestic Debt Market Development*“).

Finansų ministerija, 2009 m. leisdama Estijos kronomis ir JAV doleriais denominuotas VVP emisijas vidaus rinkoje neviešu būdu, pritaikė išankstinio valiutos keitimo sandorius nesivadovaudama Finansinių paslaugų, susijusių su išvestinių finansinių priemonių taikymu, pirkimo procedūrų taisyklių⁵⁰ nuostatomis. Pagal minėtas taisykles speciali Komisija priima sprendimą dėl išvestinių priemonių pasirinkimo, jų taikymo būdų ir apimties, parenka potencialius finansinių paslaugų teikėjus, į kuriuos būtų kreipiamasi dėl pasiūlymų pateikimo, įvertina gautus pasiūlymus pagal vertinimo tvarką. Audito metu nustatyta, kad komerciniai bankai, kurie teikė pasiūlymus dėl VVP išleidimo neviešu būdu, kartu teikė pasiūlymus dėl valiutos apsisikeitimo sandorio. Vadovaujantis minėta tvarka, Finansų ministerija turėjo kreiptis į keletą galimų finansinių paslaugų tiekėjų ir, įvertinusi pasiūlymą pagal nustatytus vertinimo kriterijus, pasirinkti geriausią pasiūlymą. Tačiau visais nustatytais atvejais tai nebuvo daroma - išankstinio valiutos keitimo sandoriai buvo priimti be alternatyvų.

Užsienio vertybinių popierių emisija, denominuota JAV doleriais, nuo valiutos kurso pasikeitimo įtakos buvo apdrausta po mėnesio nuo jos išleidimo. Už emisiją gautos lėšos buvo laikomos einamojoje sąskaitoje. Pagal Laikiniai laisvų valstybės piniginių išteklių investavimo taisyklių nuostatas valstybės piniginiai ištekliai turi būti investuojami nedelsiant. Laiku nepritaikius finansinių išvestinių priemonių užsienio VVP emisijai, denominuotai JAV doleriais, valstybė galėjo prarasti mažiausiai 0,4 mln. Lt. 2009 m. spalio 7 d. speciali komisija priėmė sprendimą dėl 1 500 mln. JAV dolerių VVP (obligacijų) emisijos platinimo užsienio rinkoje, lėšos

⁴⁹ *Effectiveness of the New Zealand Debt Management Office. Office of the Auditor General of New Zealand, June 2007.*

⁵⁰ Finansų ministro 2006-07-21 įsakymas Nr. 1K-269 „Dėl Finansinių paslaugų, susijusių su išvestinių finansinių priemonių taikymu, pirkimo procedūrų taisyklių patvirtinimo“.

pagal šį sandorį į skolintų lėšų atsiskaitomąją sąskaitą įplaukė spalio 15 d. Finansų ministerija tik spalio 15 d. kreipėsi į potencialius finansinių paslaugų teikėjus su pasiūlymu apdrausti JAV doleriais denominuotas Vyriausybės obligacijas, kaip yra numatyta Valstybės skolos įstatymo bei Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi ir skolos valdymo strategijos nuostatose. Finansų ministerijai pavyko galutinai apdrausti sandorį tik lapkričio 9 d., t.y. po mėnesio nuo priimto sprendimo platinti obligacijų emisiją (10 lentelė).

10 lentelė. Valiutos apskaitimo sandoriai dėl 1 500 mln. JAV dolerių VVP emisijos

Sandorio šalis	Sandorio data	Sumos apskaitimo data	Suma, mln. USD	EUR/USD kursas	Pelningumas EUR (%),
Danske bankas	2009-10-21	2009-10-23	747	1,4925	6,715
Nordea bankas	2009-11-03	2009-11-05	250	1,4634	6,785
JPMorgan	2009-11-03	2009-11-05	150	1,4630	6,78
RBS-SEB bankas	2009-11-05	2009-11-09	353	1,4860	6,84

Šaltinis – Finansų ministerija

Atsižvelgiant į tai, kad sandorio suma yra didelė ir į tai, kad Lietuvos finansų rinka neturi didelės patirties sudarant sandorius dėl finansinių išvestinių priemonių, mūsų nuomone, Finansų ministerija, jau planuodama išplatinti JAV doleriais denominuotų obligacijų emisiją, turėjo planuoti išvestinių priemonių taikymą bei su tuo susijusių finansinių paslaugų pirkimą. Visą laikotarpį, kol nebuvo sudaryti valiutos apskaitimo sandoriai, JAV doleriais skolintos lėšos nebuvo naudojamos ir buvo JAV dolerių skolintų lėšų atsiskaitomojoje sąskaitoje Lietuvos banke. Pagal Laikinais laisvų valstybės piniginių išteklių investavimo taisyklių nuostatas⁵¹ laisvi piniginiai ištekliai turi būti investuojami nedelsiant, išskyrus, jeigu neinvestuotos lėšos laikomos einamojoje sąskaitoje, už kurios lėšų likučius mokamos palūkanos. Pažymėtina, kad už JAV dolerių sąskaitos likutį Lietuvos bankas nemoka palūkanų. Jei valiutos apskaitimo sandoriai būtų laiku sudaryti ir JAV doleriai pakeisti į eurus bei laikinai investuoti, galimos palūkanų pajamos sudarytų per 0,4 mln. Lt.

Finansų ministerijos aiškinimas

Nesant VVP išplatavimo nėra žinoma skolinimosi suma. Iki VVP išplatavimo visa informacija yra laikoma konfidencialia, o konfidencialumo nepaisymas turi teisinių pasekmių. Dėl to iš anksto nebuvo derinama su daugeliu bankų apsidraudimo galimybės. Išplatinus VVP, daugeliui bankų reikėjo laiko pasitvirtinti limitus kitai sandorio šaliai – Lietuvai. Kitu atveju būtų reikėję rinktis iš kur kas mažiau palankių pasiūlymų finansiniu atžvilgiu. Atitinkamai apsidraudimo procesas tesėsi tam tikrą laiką tarpą.

Pastebėtina ir tai, kad už VVP gautos lėšos nebuvo pakeistos į eurus ar litus, dėl to tiek įsipareigojimai, tiek turtas dėl valiutos kurso pokyčio būtų keitęsi ta pačia apimtimi (dolerio kursui pasikeitus, atitinkamai būtų pasikeitę abu mokėjimai – tiek pirminio keitimo, tiek ir skolinimosi termino pabaigoje). Investavimas lėšų į terminuotus indėlius ar kitas priemones nebuvo atliekamas, nes nebuvo apibrėžtumo dėl to, kada bankai pasitvirtins limitus. Pagrindinis tikslas buvo apdrausti skolą nuo valiutų kurso rizikos kuo skubiau, atitinkamai nebūtų toleruotina situacija, kai apsidraudimo procesas nėra galimas dėl vėlesnės investicijos pabaigos datos.

⁵¹ Finansų ministro 2001-02-28 įsakymas Nr. 49 „Dėl laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių investavimo taisyklių patvirtinimo“.

Visų VVP emisijų, denominuotų Estijos kronomis ir JAV doleriais, kurioms buvo pritaikytos finansinės išvestinės priemonės, likučiai apskaitoje, t.y. žiniaraščiuose, o tuo pačiu ir Valstybės skolos ataskaitoje pateikti pirmine valiuta, perskaičiuota į litus, tai yra neįvertinus išvestinių finansinių priemonių įtakos. Perskaičiavus skolinių įsipareigojimų, kuriems apsidraudimui nuo valiutų kursų svyravimo buvo pritaikytos finansinės išvestinės priemonės, likučius valstybės skola 2009-12-31 (išraiška litais) turi būti sumažinta 123,08 mln. Lt (11 lentelė).

11 lentelė. Finansinių išvestinių priemonių įtaka skolai

Emisijos Nr.	Suma, mln.	Valiuta	Verte, mln. LTL	Suma, mln. EUR	Verte, mln. LTL	Skirtumas, mln. LTL
LT1000600080	250	EEK	55,17	15,27	52,73	-2,44
LT1000600130	170	EKK	37,51	10,34	35,69	-1,82
LT1000600197	220	EKK	48,55	13,47	46,52	-2,03
LT1000600189	170	EKK	37,51	10,40	35,91	-1,60
LT1000600171	15	USD	36,08	10,56	36,47	+0,39
1-2009-0089	1 500	USD	3 607,80	1 011,42	3 492,22	-115,58
Iš viso:						-123,08

Šaltinis – Valstybės kontrolė

8. Vyriausybės ir savivaldybių skolinimosi limitai

Teisės aktais patvirtinti Vyriausybės skolinimosi limitai 2009 m. pabaigoje neviršyti.

Valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos aiškinamajame rašte nepateikta informacija apie valstybės garantuotos skolos limito faktinį įvykdymą. Faktinis šio limito dydis – 1,37 proc. nuo nominaliojo BVP.

Dauguma savivaldybių laikėsi nustatytų savivaldybių skolinimosi limitų. Valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos aiškinamajame rašte neteikiama informacija apie tai, kad savivaldybės vykdė projektus, finansuojamus iš Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos, ir todėl joms buvo nustatyti didesni, nei įstatymu nustatyti bendri visoms savivaldybėms, skolinimosi limitai ir dėl to limitų viršijimas yra pagrįstas.

Pagal Biudžeto sandaros įstatymo nuostatas⁵² Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekte turi būti nustatomas grynojo skolinimosi limitas, kuris patvirtinamas priimant atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių įstatymą (toliau – Biudžeto rodyklių įstatymas). Priimant atitinkamų metų Biudžeto rodyklių įstatymą taip pat nustatomi valstybės garantijų suteikimo ir garantinių institucijų priimtų skolinių įsipareigojimų pagal valstybės garantijas limitai. Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi ir skolos valdymo strategijoje yra numatyti apribojimai, kurių turi būti laikomasi, siekiant suvaldyti skolos riziką.

Teisės aktuose nustatytų Vyriausybės skolinimosi limitų 2009 m. laikymasis ir palyginimas su 2008 m. pateikiamas 12 lentelėje.

12 lentelė. Vyriausybės limitų ir kitų skolinių įsipareigojimų apribojimų laikymasis 2008–2009 m.

Limito pavadinimas	2008 m.		2009 m.	
	limitas	faktas	limitas	faktas
Vyriausybės grynasis skolinimasis, mln. Lt.	1 630	281	9 560	9 530
Garantijų institucijų priimtų įsipareigojimų pagal valstybės garantijas suma, mln. Lt	718	582	1 138	701,2
Trumpalaikiai valstybės vardu priimti skoliniai įsipareigojimai, proc.	20,0	11,1	25,0	13,4
Valstybės vardu priimti skoliniai įsipareigojimai už kintamą palūkanų normą nuo visų valstybės vardu priimtų skolinių įsipareigojimų, proc.	10,0	3,6	15,0	4,3
Vidutinė svartinė likutinė skolos valstybės vardu trukmė metais	> 4	5,2	> 4	5,1
Valstybės garantuota skola, palyginus su BVP, proc.	nebuvo		ne > 7	1,37
Finansinė Macaulay ⁵³ trukmė nuo – iki (metais)	3-5,5	4,3	2,5-5	3,4

Šaltinis – Finansų ministerija, Valstybės kontrolė

⁵² Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. I-430 (2003-12-23 įstatymo redakcija Nr. IX-1946 su pakeitimais ir papildymais), 18 str. 2 d. 4 p.

⁵³ Finansinė *Macaulay* trukmė rodo vidutinį svartinį laikotarpį, kurio portfelio palūkanų norma yra fiksuota, taip pat skolos portfelio rizikos ir išlaidų derinį.

Vyriausybės grynojo skolinimosi limitas 2009 m. pabaigoje neviršytas, tačiau tam tikrais mėnesiais buvo viršytas grynojo skolinimosi limitu nustatytos apimtys. Vyriausybės grynojo skolinimosi dydis pagal Finansų ministerijos patvirtintas taisykles⁵⁴ yra per tam tikrą laikotarpį Vyriausybės prisiimtų valstybės vardu pagal paskolų sutartis turtinių įsipareigojimų ir VVP sumos bei per šį laikotarpį įvykdytų ar iš dalies įvykdytų Vyriausybės turtinių įsipareigojimų sumos skirtumas.

Atsižvelgiant į tai, kad buvo keičiamas valstybės biudžeto deficitas, kurio finansavimas sudaro reikšmingą skolinimosi poreikio dalį, Vyriausybės grynojo skolinimosi limito dydis 2009 m. buvo keičiamas tris kartus (13 lentelė).

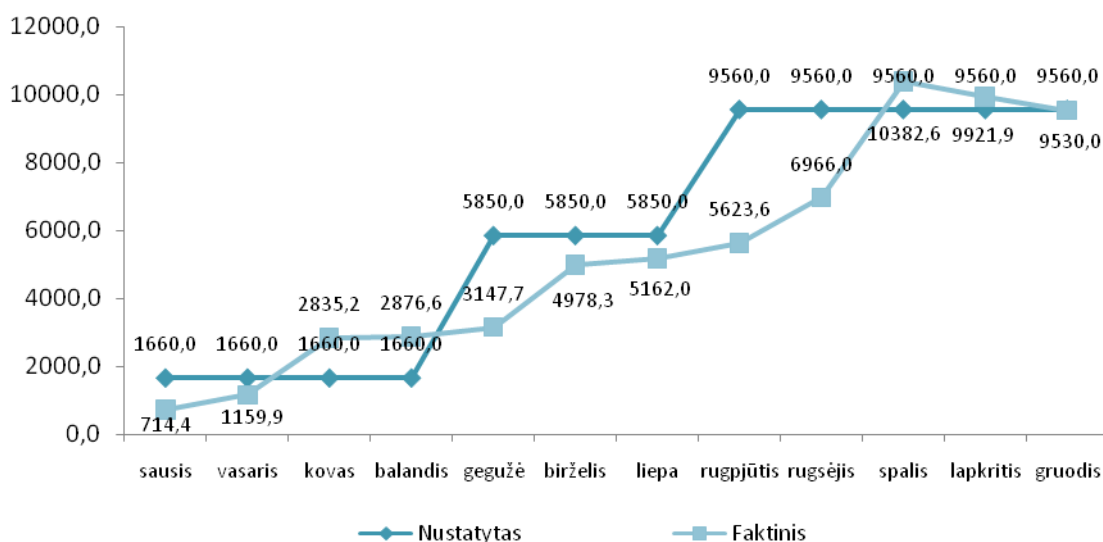
13 lentelė. Vyriausybės grynojo skolinimosi limito dydžio pasikeitimai per 2009 m.

Budžeto rodyklių įstatymas	Aktualus	Limito dydis, mln. Lt
2008-12-22, Nr. XI-96	Nuo 2009-01-01 iki 2009-05-18	1 660 ,0
2009-05-07, Nr. XI-247	Nuo 2009-05-19 iki 2009-08-03	5 850 ,0
2009-07-23, Nr. XI-396	Nuo 2009-08-04 iki 2009-12-31	9 560 ,0

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Per 2009 m. buvo pasiskolinta 13 811 mln. Lt, grąžinta 4 281 mln. Lt. Faktinis 2009 m. Vyriausybės grynojo skolinimosi limito dydis – 9 530 mln. Lt, nustatytas 9 560 mln. Lt limitas metų pabaigoje neviršytas. Tačiau, pažymėtina, kad limitas per 2009 m. tam tikrais mėnesiais buvo viršytas: kovo ir balandžio mėn. tuo metu nustatytas limitas buvo viršytas, nustatytas – 1 660 mln. Lt, o faktinis – atitinkamai 2 835,2 mln. Lt ir 2 876,6 mln. Lt. Taip pat limitas buvo viršytas spalio ir lapkričio mėn., nustatytasis buvo 9 560 mln. Lt, faktinis dydis – atitinkamai per 10 382 mln. Lt ir 9 921 mln. Lt (10 pav.).

10 pav. Vyriausybės grynojo skolinimosi limito laikymasis, 2009 m.



Šaltinis – Valstybės kontrolė

⁵⁴ Finansų ministro 2007-06-08 įsakymas Nr. 1K-210 (2009-04-28 įsakymo Nr. 1K-131 redakcija) „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės grynojo skolinimosi dydžio skaičiavimo taisyklių patvirtinimo“.

Faktinio limito dydžio ženklūs svyravimai aiškinami pokyčiais skolinimosi rinkose tam tikrais 2009 m. mėnesiais: per sausio mėn. gauta per 541 mln. Lt už VVP, išleistus vidaus rinkoje ir per 490 mln. Lt už VVP, išleistus užsienio rinkose, kovo mėn. gauta per 414 mln. Lt už VVP, išleistus užsienio rinkose ir gauta per 1 173 mln. Lt užsienio paskolų, balandžio mėn. išplatinta per 549 mln. Lt VVP ir gauta per 207 mln. Lt vidaus paskolų, rugsėjo mėn. gauta per 1 270 mln. Lt užsienio paskolų, spalio mėn. – išplatinta per 3 481 mln. Lt VVP užsienio rinkose.

Valstybės garantijų ir garantijų institucijų priimtų įsipareigojimų pagal valstybės garantijas limitai neviršyti. Keletą pastarųjų metų valstybės garantijos ūkio subjektams (išskyrus garantijų institucijas) nebuvo teikiamos. 2009 m. buvo suteiktos naujos valstybės garantijos⁵⁵ kredito įstaigoms, teikiančioms paskolas studentams studijų kainai sumokėti, gyvenimo išlaidoms ir dalinėms studijoms pagal tarptautines sutartis apmokėti. Negrąžintų paskolų su valstybės garantija studentams likutis 2009 m. pabaigoje sudarė 9,1 mln. Lt.

Šiuo metu Lietuvoje veikia dvi garantijų institucijos: UAB „Investicijų ir verslo garantijos“ ir UAB „Žemės ūkio paskolų garantijų fondas“, kurioms pavesta užtikrinti kredito institucijoms teikiamų paskolų grąžinimą.

Faktinis 2009 m. garantijų institucijų priimtų įsipareigojimų su valstybės garantija limitas dydis – 701,2 mln. Lt, nustatytas 1 138 mln. Lt, limitas neviršytas (14 lentelė).

14 lentelė. Garantijų institucijoms suteiktų valstybės garantijų limitai, 2008-2009 m.

Eil. Nr.	Garantijų institucija	Metai	Nustatytas limitas, iki mln. Lt	Faktinis rodiklis, mln. Lt
1	UAB Investicijų ir verslo garantijos	2008	310,0	231,9
		2009	650,0	272,3
2	UAB Žemės ūkio paskolų garantijų fondas	2008	408,0	349,7
		2009	488,0	408,0
3	Bendras limitas dydis	2008	718,0	581,6
		2009	1 138,0	701,2

Šaltinis – Finansų ministerija

Garantijų institucijų priimtų įsipareigojimų su valstybės garantija nustatyto limitas ir jo faktinio panaudojimo dydis turi tendenciją kasmet didėti. Jie didėja garantijų institucijoms siekiant kuo didesniai smulkiojo ir vidutinio verslo įmonių skaičiui padėti gauti verslo pradžia ar plėtrai reikalingą finansavimą ir Europos Sąjungos finansinės paramos programomis finansuojamiems projektams vykdyti.

Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi ir skolos valdymo strategijoje nustatyti apribojimai neviršyti. Be įstatymų nustatytų skolinimosi limitų, Vyriausybės vidutinės trukmės

⁵⁵ Garantijos suteiktos vadovaujantis Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 7 str. 5 d., 1990-07-30 Nr. I-430 (2003-12-23 įstatymo redakcija Nr. IX-1946 su pakeitimais ir papildymais) ir Vyriausybės 2009-05-27 nutarimu Nr. 480 „Dėl valstybės paskolų ir valstybės remiamų paskolų studentams suteikimo, administravimo ir grąžinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“.

skolinimosi ir skolos valdymo strategijoje⁵⁶ buvo nustatyti skolinimosi ir skolos struktūros apribojimai, kurių turi būti laikomasi, siekiant užtikrinti priimtina skolą riziką.

Šiuo nutarimu Vyriausybė nustatė griežtesnius, nei anksčiau nustatyta, skolinimosi limitus, taip pat limitų sąrašas papildytas dviem naujais limitais. 2009 m. buvo laikomasi minėtų nustatytų skolinimosi ir skolos struktūros apribojimų, nustatyti limitai neviršyti. Limitų laikymasis pateikiamas 9 lentelėje.

Savivaldybių skolinimosi limitai neviršyti, tačiau informacija apie jų laikymąsi atskleista netinkamai. Savivaldybių garantijų limitą viršijo dvi savivaldybės. Savivaldybių skolinimosi limitai nustatomi nuo 1998 m. su tikslu apriboti savivaldybių skolinimąsi. Nuo 2000 m. savivaldybių skolinimosi limitus nustato Seimas, tvirtindamas atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinius rodiklius.

Valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos aiškinamajame rašte pateikiama informacija apie savivaldybių skolinimosi limitų laikymąsi pagal 2009 m. gruodžio 31 d. būklę⁵⁷. Pagal priede pateikiamus duomenis, įstatymu nustatytą savivaldybės skolos limitą viršijo 13 savivaldybių, o 3 savivaldybės, neviršydamos įstatymu nustatytų kitų skolos limitų, viršijo savivaldybės garantijų limitą.

Gavus informaciją iš savivaldybių kontrolierių nustatyta, kad:

- 13 savivaldybių, viršijusių įstatymu nustatytą savivaldybės skolos limitą, vykdė projektus, finansuojamus iš Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos. Vadovaujantis įstatymu, šioms savivaldybėms buvo padidintos limitų apimtys. Tokiu atveju šios savivaldybės joms nustatyto papildomo skolinimosi limitu neviršijo. Valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos aiškinamajame rašte informacijos apie tai, kad savivaldybės vykdė projektus, finansuojamus iš Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos, ir dėl to limitų viršijimas yra pagrįstas, nepateikiama.
- Anykščių ir Varėnos rajonų savivaldybės, neviršydamos įstatymu nustatytų kitų skolos limitų, viršijo savivaldybės garantijų limitą. Pagrindinė priežastis, lėmusi šio limitu viršijimą, – suteiktos 1997–1999 m. valstybės garantijos šių rajonų vandentiekio ir šilumos tiekimo įmonėms. Šie savivaldybių išpareigojimai pagal garantijas turi tendenciją mažėti.
- Šakių rajono savivaldybė Finansų ministerijai buvo pateikusi klaidingą informaciją apie savivaldybės garantijų limitu viršijimą – pateikti duomenys apie suteiktų savivaldybės garantijų sumą, kuri sudaro 6,3 proc. nuo savivaldybės biudžeto (viršija nustatytą 5 proc. limitą). Faktiškai suteiktų garantijų suma sudaro 4,25 proc. nuo pajamų, t.y. limitu neviršija.

⁵⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008-09-03 nutarimas Nr. 849 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi ir skolos valdymo strategijos patvirtinimo“ (2009-09-30 nutarimo Nr. 1200 redakcija).

⁵⁷ Valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos aiškinamojo rašto 19 priedas.

V DALIS. SEIMO IR VALSTYBĖS KONTROLĖS SIŪLYMŲ ĮGYVENDINIMAS

Valstybės kontrolė Išvadoje dėl 2008 m. Valstybės skolos ataskaitų⁵⁸ pateikė siūlymus Finansų ministerijai. Seimas nutarimu⁵⁹ pasiūlė Vyriausybei priimti sprendimus pagal Valstybės kontrolės pateiktus pasiūlymus ir pateikti informaciją apie šių siūlymų įgyvendinimą. Didžiausia dalis rekomendacijų yra įgyvendinta arba įgyvendinama. Valstybės kontrolė ir toliau stebės anksčiau pateiktų siūlymų įgyvendinimo eigą (15 lentelė).

15 lentelė. Siūlymų įgyvendinimas

Siūlymas	Įvykdymas
Inicijuoti priemonių parengimą, siekiant tobulinti valstybės piniginių išteklių valdymą, užtikrinant efektyvų laikinai laisvų valstybės fondų lėšų panaudojimą skoliniamis įsipareigojimams vykdyti.	<p>Finansų ministerijos nuomonė: Vadovaujantis Biudžeto sandaros įstatymo 33 str. 1 dalies 5 punktu, laisvus valstybės pinigų fondų ir kitus piniginius išteklius galima gražintinai naudoti valstybės biudžete numatytoms programoms finansuoti, valstybės skolai valdyti ir kt. Visa tai vykdoma išdo procedūrų metu, atskiras teisės aktas nereikalingas.</p> <p>Valstybės kontrolės komentaras: Žr. IV dalies 4 punkte.</p> <p>Siūlymas neįgyvendintas</p>
Valstybės skolos apskaitą organizuoti taip, kad ataskaitas būtų galima sudaryti iš apskaitos registrų duomenų.	<p>Finansų ministerijos nuomonė: Finansų ministerija valdo tik dalį valstybės skolos – valstybės vardu prisiimtus įsipareigojimus ir tvarko jų apskaitą, taip pat rengia atitinkamus žiniaraščius.</p> <p>Valstybės kontrolės komentaras: Ataskaitoje pateikiami duomenys apie centrinės ir vietos valdžios vidaus skolą ne iš Finansų ministerijos apskaitos registrų, o iš Lietuvos banko pinigų apžvalgos (duomenys iš Lietuvos komercinių bankų apie centrinės valdžios sektoriaus subjektų gaunamas paskolas). Tuo tarpu duomenys apie socialinės apsaugos fondų subjektų skolinius įsipareigojimus pateikiami iš Finansų ministerijos vedamų suvestinių apskaitos registrų, nors Lietuvos banko pinigų apžvalgoje teikiami duomenys ir apie minėtų fondų skolą. Finansų ministerijos vedamų registrų ir Lietuvos banko skelbiami duomenys apie valdžios sektoriaus skolą skiriasi. Tokia skaičiavimo tvarka numatyta Valstybės skolos apskaičiavimo taisyklėse, tačiau manome, kad tokia praktika yra ydinga. Tikslinga nustatyti ir naudoti vienodą duomenų pateikimo valstybės skolos ataskaitoje metodiką. Finansų ministerija turėtų organizuoti apskaitą taip, kad iš apskaitos registrų duomenų būtų galima sudaryti teisingas ataskaitas.</p> <p>Žr. III dalyje.</p> <p>Siūlymas neįgyvendintas</p>
Tobulinti teisės aktus, reglamentuojant vienodą duomenų pateikimo valstybės skolos ataskaitoje metodiką ir įtvirtinant	<p>Finansų ministerijos nuomonė: Finansų ministerija rengia statistinius valdžios sektoriaus</p>

⁵⁸ Valstybės kontrolės 2009-10-01 išvada Nr. FA-P-700-3-80.

⁵⁹ Lietuvos Respublikos Seimo 2009-12-03 nutarimas Nr. XI-519 „Dėl Lietuvos Respublikos 2008 metų valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos“.

<p>būtinybę Valstybės skolos ataskaitoje atskleisti:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ valdžios sektoriaus skolos valdymo išlaidas; ▪ iki ataskaitinio laikotarpio pabaigos sukauptas mokėtinas palūkanas; ▪ neapibrėžtus valstybės įsipareigojimus; ▪ reikšmingus valstybės skolos valdymo politikos pasikeitimus, situaciją finansų rinkose, skolinimosi išlaidų tendencijas, informaciją apie skolinimosi ir skolos valdymo strategijos įgyvendinimą. 	<p>skolos duomenis, tačiau valdo tik valstybės vardu prisiimtus įsipareigojimus, todėl teikia informaciją tik apie šių įsipareigojimų valdymo išlaidas. 2009 m. skolos ataskaitos aiškinamajame rašte pateiktas situacijos finansų rinkose parašymas, skolos struktūra pagal priemones ir jų trukmę, valiutas, taip pat skolos limitų reikšmės ir reikšmingų jų pokyčių paaiškinimai, informacija apie skolą pagal kintamą ir fiksuotą palūkanų normą, svertinės skolinimosi palūkanų normos ir tendencijos.</p> <p>Valstybės kontrolės komentaras: Žr. III dalyje. Siūlymas iš dalies įgyvendintas</p>
<p>Parengti Finansų ministerijos padalinių, atsakingų už Suteiktų valstybės garantijų ir Paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų ataskaitų rengimą, darbo vadovus ir procesų aprašymus.</p>	<p>Finansų ministerijos nuomonė: Finansų ministerijos Turto valdymo departamento Finansinio turto administravimo skyrius 2010 m. kovo 29 d. parengė už suteiktų valstybės garantijų ir paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų ataskaitų rengimą atsakingo specialisto darbo vadovus ir procesų aprašymus.</p> <p>Siūlymas įgyvendintas</p>
<p>Tobulinti teisės aktus, reglamentuojant nuostatas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Suteiktų valstybės garantijų ataskaita apima visą valstybės garantuojamą skolą – kartu su valstybės garantijų institucijų skoliniam įsipareigojimams suteiktų garantijų suma. ▪ Suteiktų valstybės garantijų ir Paskolų, suteiktų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų, ataskaitose turi būti atskleistas skolininkų pasiskirstymas pagal rizikos grupes ir valstybės galimi mokėjimai pagal suteiktas valstybės garantijas bei paskolas iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų. 	<p>Finansų ministerijos nuomonė: Finansų ministro 2010 m. sausio 29 d. įsakymu Nr. 1K-022 patikslinta ataskaitos forma Nr. 22 „Suteiktų valstybės garantijų ataskaita“, įtraukiant valstybės garantijų institucijų skoliniam įsipareigojimams suteiktų garantijų suma. 2009 m. valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos aiškinamajame rašte pateikiama informacija apie skolininkų pasiskirstymą pagal rizikos grupes ir valstybės galimi mokėjimai pagal suteiktas valstybės garantijas bei galimą paskolų, suteiktų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų, negrąžinimą.</p> <p>Siūlymas įgyvendintas</p>

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Išvadą ir Išvados priedą parengė:

Valstybės kontrolės Audito plėtros departamento Valstybės ataskaitų skyriaus vedėja Danguolė Krištopavičienė, vyriausioji valstybinė auditorė Erika Latyšovič (grupės vadovė), vyriausiasis valstybinis auditorius Algirdas Karanauskas ir l. e. p. vyresnioji auditorė Vita Andrulytė.

Nuoroda:

Išvados kopijos (po vieną egz.) pateiktos:

Lietuvos Respublikos Prezidentui,

Lietuvos Respublikos Vyriausybei,

Lietuvos Respublikos finansų ministerijai.