

FINANSINIŲ PRIEMONIŲ (PASKOLŲ, GARANTIJŲ, RIZIKOS KAPITALO INVESTICIJŲ) TAIKYMAS TEIKIANT VALSTYBĖS PARAMĄ

2025 m. balandžio 4 d.

Nr. VAE-2

SANTRAUKA

Audito svarba

Finansinės priemonės teikiant paskolas, garantijas ir rizikos kapitalo investicijas yra svarbi valstybės paramos verslui, viešajam sektoriui ir žemės ūkiui dalis. Jomis siekiama skatinti ilgalaikes investicijas ir verslo plėtrą, šalies ekonominį augimą ir didinti konkurencingumą. Siekiant užtikrinti bendrą finansavimo strategiją ir efektyvesnį išteklių panaudojimą, 2023 m. finansines priemones teikusios keturios nacionalinės plėtros įstaigos buvo konsoliduotos į vieną, UAB ILTE, kuriai 2024-11-12 buvo suteiktas nacionalinio plėtros banko statusas. UAB ILTE 2024-12-31 valdė 105 finansines priemones, kurioms skirtas finansavimas siekė 5,2 mlrd. Eur.

Finansinės priemonės ypač aktualios įgyvendinant strateginius šalies tikslus tose srityse, kurių finansavimas rinkos sąlygomis yra nepakankamas ir (ar) neoptimalus, vengiant šių priemonių ir subsidijų taikymo tai pačiai tikslinei grupei panašaus pobūdžio investicijoms. Lietuvos banko atlikto tyrimo duomenimis, įmonėms aktuali finansavimo šaltinių prieinamumo problema, o kredito prieinamumo įmonėms rodiklis atsilieka nuo kitų ES šalių. Siekiant šio tikslo, vienas iš veiksnių – didinti finansinių priemonių veiksmingumą.

Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar finansinės priemonės (paskolų, garantijų, rizikos kapitalo investicijų) teikiant valstybės paramą valdomos efektyviai.

Pagrindiniai audito klausimai:

- ✓ ar sprendimai taikyti finansines priemones (paskolas, garantijas, rizikos kapitalo investicijas) priimami siekiant finansuoti prioritетines veiklos sritis;
- ✓ ar taikomos finansinės priemonės efektyviai prisideda prie verslo, viešojo sektoriaus ir žemės ūkio skatinimo sprendimų.

Audituojami subjektai:

- ✓ Lietuvos Respublikos finansų ministerija, formuojanti valstybės politiką finansų rinkų ir finansinių paslaugų srityje, organizuojanti, koordinuojanti ir kontroliuojanti jos įgyvendinimą¹, UAB ILTE akcininkui – valstybei – atstovaujanti institucija.
- ✓ UAB ILTE, vykdanči nacionalinio plėtros banko veiklą.
- ✓ Lietuvos Respublikos aplinkos, energetikos, ekonomikos ir inovacijų, krašto apsaugos, kultūros, socialinės apsaugos ir darbo, žemės ūkio ministerijos, atsakingos už vertintų finansinių priemonių poreikio nustatymą, įgyvendinimo priežiūrą.

Dėkojame už bendradarbiavimą audituojamiems subjektams, Lietuvos bankų asociacijos, Lietuvos pramonininkų konfederacijos, Lietuvos banko, Konkurencijos tarybos atstovams.

Audituojamas laikotarpis – 2021–2024 m. III ketv. Siekdami įvertinti tendencijas ir pokyčius, kai kuriais atvejais naudojome ankstesnių ir 2024–2025 m. duomenis.

Auditas atliktas pagal tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede (42 psl.).

Pagrindiniai audito rezultatai

Finansinės priemonės (paskolos, garantijos, rizikos kapitalo investicijos) teikiant valstybės paramą valdomos iš dalies efektyviai, nes reikia tobulinti finansinių priemonių poreikio ir poveikio vertinimus, vertinti jau taikomų ar planuojamų taikyti subsidijų ir dotacijų galimą poveikį; esant laikinai laisvų pinigų, užtikrinti jų panaudojimą kitoms finansinėms priemonėms ar valstybės veikloms. Nepriklausoma skatinamojo finansavimo priimtų rizikų valdymo priežiūra padėtų užtikrinti tinkamą šios veiklos vykdymą.

1. Nacionalinių plėtros įstaigų konsolidavimas sudaro sąlygas didinti prioritetinių veiklos sričių finansavimą

- ✓ 2021–2030 m. nacionaliniame pažangos plane numatoma skatinti 10 prioritetinių sričių, visos jos skatinamos (1.1 poskyris, 13 psl.).
- ✓ 2023 m. konsolidavus keturias² nacionalines plėtros įstaigas, nacionalinis plėtros bankas UAB ILTE:
 - įgyvendina konsolidavimo tikslus (vieno langelio principas; tarptautinis žinomumas; stipri partnerystė su sektorinėmis ministerijomis; resursų mobilizavimas; stambių tarptautinių investuotojų pritraukimas; investavimo

¹ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos nuostaty, patvirtintų Vyriausybės 1998-09-08 nutarimu Nr. 1088, 7.2 p.

² UAB „Investicijų ir verslo garantijos“, UAB „Žemės ūkio paskolų, garantijų fondas“, UAB „Viešųjų investicijų plėtros agentūra“, UAB „Valstybės investicijų valdymo agentūra“.

potencialo į strategiškai svarbias sritis didinimas) ir tęsia veiklas pagal naują UAB ILTE 2025–2030 m. strateginį veiklos planą³;

- 2024-07-30⁴ iškeltus valstybės tikslus ir lūkesčius integravo į 2025–2030 m. strateginį veiklos planą, tačiau į jį neįtraukti šie svarbūs tikslai: konsoliduoti finansines priemones ir išnaudoti jų sąveiką; įvertinti galimybes pradėti vystomojo finansavimo veiklą užsienio šalyse. Neįtraukus šių tikslų, nebus numatytos veiklos jiems pasiekti;
- minėtame strateginiame veiklos plane iškėlė strateginį tikslą – didinti finansavimo apimtį ir prieinamumą, užtikrinant, kad finansinės priemonės pasiektų kuo daugiau gavėjų. Tam numatoma plėsti bendrovės veiklą, siekiant ją finansuoti nuosavais pinigais iš įmonės balanso, pritraukiant daugiau privačių investicijų vykdant paskolų sekiuritizaciją⁵. Atsižvelgiant į tai, tokia veiklos plėtra turės įtakos valstybės skolai.

Naujo UAB ILTE strateginio veiklos plano įgyvendinimas gali turėti reikšmingos įtakos valstybės biudžetui ir visuomenei. Bendrovės priimami sprendimai turi būti pagrįsti ir suderinti, jų įgyvendinimas – stebimas (1.3 poskyris, 20 psl.).

2. Tobulintina nepriklausoma skatinamojo finansavimo prisiimamų rizikų valdymo priežiūra

- ✓ UAB ILTE veiklai analogišką veiklą vykdo 5 (iš 6⁶) įstaigos, veikiančios Prancūzijoje, Vokietijoje, Lenkijoje ir Slovėnijoje, joms taikoma nepriklausoma veiklos riziką ribojanti priežiūra. Lietuvoje 2021–2024 m. UAB ILTE veiklos riziką ribojanti priežiūra nevykdyta. Nacionalinis reglamentavimas numato veiklos riziką ribojančią priežiūrą tik toms finansų įstaigoms, kurios teikia licencines finansines paslaugas, nustatytas Bankų ir Mokėjimų įstatymuose. Lietuvos bankas, Nacionalinio plėtros banko įstatyme nurodytas kaip priežiūros institucija, yra atsakingas už įstaigos įrašymą į to paties statuso įstaigų sąrašą, vadovų patikrinimą, vidaus kontrolės įvertinimą. UAB ILTE kas mėnesį ir ketvirtį vykdo portfelių kredito rizikų, turto ir fondų pinigų likvidumo vertinimus ir neteikia su jos veikla ar finansinės rizikos vertinimu susijusios informacijos išorės institucijoms. Vykdam nepakankamą nepriklausomą priežiūrą, gali būti neužtikrinamas tinkamas UAB ILTE skatinamojo finansavimo prisiimamų rizikų valdymas (1.4 poskyris, 23 psl.).
- ✓ Nacionalinio plėtros banko įstatyme numatyta UAB ILTE galimybė savo veiklą finansuoti nuosavu kapitalu. UAB ILTE 2025–2030 m. strateginiame veiklos plane numatoma plėsti bendrovės veiklą, siekiant bent 50 proc. viso įstaigos finansavimo nuosavais pinigais. Tokia UAB ILTE veikla bus susijusi su kredito įstaigoms būdingomis rizikomis, kurioms reikalinga nepriklausoma adekvati priežiūra (1.4 poskyris, 23 psl.).

³ UAB ILTE Stebėtojų tarybos 2024-01-14 sprendimu Nr. 2.

⁴ Finansų ministro 2024-07-30 įsakymu Nr. 1K-260 patvirtintas raštas „Dėl valstybės siekiamų tikslų UAB „Investicijų ir verslo garantijos“ ir jos įmonių grupėje ir joms keliamų lūkesčių“.

⁵ „Sekiuritizacija yra procesas, kurio metu kredito įstaiga apjungia kelias finansinio turto rūšis (pavyzdžiui, paskolas) ir per specialiai sekiuritizavimui įsteigtą bendrovę paverčia jas likvidžiais finansiniais vertybiniais popieriais (pavyzdžiui, obligacijomis) ir juos parduoda kapitalo rinkose. Investuotojai, nusipirkę tokius vertybinius popierius, įgyja teisę į sekiuritizacijos metu apjungtų paskolų ar kitų finansinio turto rūšių generuojamus pinigų srautus. Jie įsigytus vertybinius popierius bet kada gali parduoti kitiems investuotojams.“ Prieiga per internetą: <https://www.lba.lt/lt/apie-mus/asociacijos-naujienuos/lietuvos-banku-asociacija-rinkai-pristato-finansinio-turto-sekiuritizacijos-gaires> (žiūrėta 2024-12-09).

⁶ Bpifrance, Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Landwirtschaftliche Rentenbank, Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), Slovenska izvozna in razvojna banka (SID Bank).

3. 60 proc. finansinėms priemonėms skirto finansavimo nepanaudota joms finansuoti

- ✓ 30 auditorių vertintoms įgyvendinamoms finansinėms priemonėms planuojama skirti 5311,8 mln. Eur, iš jų 3271,6 mln. Eur (arba 62 proc.)⁷ dar nepaskirstyta galutiniams naudos gavėjams. 987,7 mln. Eur (60 proc. iš 1652,4 mln. Eur) – 10 fondų fondams, iš kurių finansuojamos šios priemonės, skirto finansavimo UAB ILTE sprendimu investuota į terminuotus indėlius ir vertybinius popierius⁸. Per 2024 m. 9 mėnesius iš investicinės veiklos gauta 45,5 mln. Eur pajamų. Galimybė investuoti laikinai laisvus pinigus atsiranda, kai priemonių finansavimas gaunamas anksčiau, nei sudaromos sutartys su pareiškėjais. Europos Sąjungos laikinai laisvi pinigai negali būti paskirstomi kitur, išskyrus investavimą į terminuotus indėlius ar Vyriausybės vertybinius popierius. Kitiems valstybės biudžeto ir iš trečiųjų šalių pritrauktiems pinigams šis reikalavimas netaikomas. Nesant sudarytų sąlygų (teisinio pagrindo) laikinai nenaudojamus pinigus (išskyrus pinigus, kuriems taikomas Europos Sąjungos reglamentavimas) paskirstyti atsižvelgiant į finansinių priemonių įgyvendinimo eigą, neužtikrinamas optimalus valstybės piniginių išteklių panaudojimas tikslams pasiekti (2.1 poskyris, 26 psl.).

4. Tobulintinas finansinių priemonių planavimas, jų įgyvendinimo stebėseną ir poveikio vertinimas

- ✓ Finansinių priemonių planavimui būtinas dėmesys:
 - 47 proc. (14 iš 30) įgyvendinamų finansinių priemonių poreikio ar išankstinio (*ex ante*) vertinimo dokumentuose pagrįstos nepakankamai: nurodyta tik priemonės paskirtis ir (ar) finansavimo projekcija, nėra paaiškinimų dėl nustatyto finansavimo trūkumo ir poreikio. Nepakankamai pagrindžiant šiuos vertinimus, finansinės priemonės gali būti kuriamos neatsižvelgiant į realias rinkos sąlygas, jų poveikis tikslinėms grupėms gali būti ribotas (1.1 poskyris, 13 psl.);
 - nė vienoje iš 30 auditorių vertintų finansinių priemonių poreikio vertinimuose neįvertintas jau taikomų ar planuojamų taikyti subsidijų ir dotacijų galimas poveikis planuojamoms finansinėms priemonėms. Šalia UAB ILTE įgyvendinamų finansinių priemonių ministerijos skirsto panašios paskirties paramą subsidijų forma, kuri konkuruoja su finansinėmis priemonėmis. 2021–2024 m. 1 684 subjektai pasinaudojo ir vertintomis finansinėmis priemonėmis, ir parama iš kitų šaltinių; jiems suteikta kita valstybės parama siekė 642,6 mln. Eur. Nevertinant kitos valstybės paramos poveikio ir kuriant finansines priemones, kurios iš esmės atitinka jau taikomą ar planuojamą taikyti valstybės paramą kita forma, nebus užtikrintas finansinių priemonių taikymo tikslingumas (1.1 poskyris, 13 psl.).
- ✓ Finansinių priemonių stebėseną tobulintina:
 - 7 (iš 8 vertintų) ministerijų⁹ dokumentuose numatyti su finansine parama (skatinimu) susiję pažangos uždaviniai, priemonės, rodikliai, tačiau jų pasiekimas

⁷ 2024-09-30 duomenimis.

⁸ Numatyta Laikinais laisvų valstybės piniginių išteklių investavimo taisyklėse, patvirtintose finansų ministro 2001-02-28 įsakymu Nr. 49 (nuo 2024-09-17 – pagal finansų ministro 2023-05-08 įsakyme Nr. 1K-180 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės išdorojimo įgyvendinimo“ nurodytą laikinai laisvų lėšų investavimo tvarką).

⁹ Aplinkos, Ekonomikos ir inovacijų, Energetikos, Finansų, Kultūros, Socialinės apsaugos ir darbo, Žemės ūkio ministerijos.

nestebimas. Nestebint skatinamojo finansavimo veiklai skirtų rodiklių, neįvertinama šios veiklos nauda ir poveikis ekonomikai.

- Fondų fondų valdymo priežiūrai atlikti steigiami priežiūros komitetai. Jiems UAB ILTE 2021–2024 m. teikė finansinių priemonių įgyvendinimo pažangos ataskaitas, tačiau šie komitetai nesvarstė klausimų, susijusių su finansinei priemonei skirtu ir panaudoto finansavimo neatitikimais. Taip neišnaudojamos galimybės imtis veiksmų esant mažėjančiam finansinės priemonės teikimo intensyvumui. Ministerijos nurodė nepriėmusios finansinių priemonių finansavimo pakeitimo kitų sprendimų, nei siūlė priežiūros komitetai (1.2 poskyris, 18 psl.).
- ✓ 2021–2024 m. III ketv. baigtų 3 finansinių priemonių tikslų pasiekimo, poveikio ekonomikai vertinimai neatlikti. Nevertinant finansinių priemonių, joms pasibaigus sudėtinga nustatyti, ar jos pasiekė keltus tikslus, ar padengė rinkos trūkumą (1.2 poskyris, 18 psl.).

5. Finansinės priemonės skatina verslą, viešąjį sektorių ir žemės ūkį, tačiau yra galimybių jas taikyti efektyviau

- ✓ Tobulintinas finansinių priemonių gavėjų vertinimas:
 - finansinių priemonių galutiniai naudos gavėjai atitinka reikalavimus joms gauti, priimant sprendimus dėl finansavimo suteikimo atsižvelgiama į gavėjo kreditingumą. 2 (iš 3) finansinėse priemonėse nustatėme atvejų, kai, esant aukštam gavėjo rizikingumui, buvo priimtas sprendimas suteikti finansavimą, jiems pritaikytos papildomos priemonės rizikai valdyti (gavėjo vekselis, kito turto įkeitimas, finansinės institucijos garantinis ar laidavimo raštas) (2.2 poskyris, 27 psl.);
 - 5 finansinėse priemonėse nustatytas leidžiamo paraiškos vertinimo termino viršijimas nuo 3 iki 95 proc. paraiškų vertinimo atvejų. Priemonėje „Milijardas verslui“ paraiškų vertinimo terminas nenustatytas, per 5 mėn. (iki 2024-09-30) nebuvo pasirašyta nė viena sutartis. Kai UAB ILTE pareiškėjų prašo patikslinti pateiktus duomenis ar pateikti papildomą informaciją ir nenustato maksimalaus dokumentų teikimo ir (ar) tikslinimo termino, bendra paraiškos vertinimo trukmė gali užsitęsti 3 mėnesius ir daugiau. Ilgai vertinant paraiškas, parama gali būti suteikiama ne tuo metu, kai jos labiausiai reikia (2.2 poskyris, 27 psl.).
- ✓ Finansų tarpininkai įgyvendino 14 iš 30 auditorių vertintų finansinių priemonių. Visi dalyvavę tarpininkai įvertinti pagal finansų tarpininkų atrankos sąlygų sąvade nustatytus reikalavimus. UAB ILTE įgyvendina veiksmus, kurie padeda stiprinti finansų tarpininkų priežiūrą: 2023–2024 m. atliko 8 patikras, kurių metu buvo tikrinami ir finansų tarpininkai; nuo 2024 m. birželio mėn. pradėtos rengti finansų tarpininkų priežiūros ataskaitos, kuriose nurodomi nustatyti finansų tarpininkų pažeidimai ir jos svarstomos UAB ILTE valdyboje; finansų tarpininkų priežiūrai pasitelkiamas UAB ILTE vidaus auditas (2.3 poskyris, 31 psl.).
- ✓ 2024-09-30 UAB ILTE administravo 11 finansinių priemonių skolas, kurios per 2024 m. 9 mėnesius išaugo 30,5 proc. (nuo 31,3 mln. Eur iki 40,8 mln. Eur), o didžiausių jų sumos dalį sudarė nemokių klientų skolos (45,5 proc.). 5 (iš 11) priemonių finansavimo sutartyse nustatytas priimtinas priemonių taikymo nuostolingumas; taikant vieną priemonę, jis viršytas 0,14 procentinio punkto. 10 iš 15 nagrinėtų skolų išieškojimo veiksmai vykdyti vidutiniškai nuo 64 iki 143 dienų ilgiau, nei nustatyta. Finansų tarpininkai teikia UAB ILTE informaciją apie jų administruojamas problemines skolas. 163 iš 268 (61

proc.) šių skolų atsirado prieš 90 kalendorinių dienų ir anksčiau. Yra skolų, susidariusių nuo 2021 m. Išieškojimo veiksmy ar skolų perėmimo vėlavimas daro neigiamą įtaką tinkamam skolų administravimui ir rizikos valdymui (2.4 poskyris, 32 psl.).

Pokyčiai audito metu

UAB ILTE generalinio direktoriaus 2024-11-21 įsakymu priimta nauja skolų išieškojimo ir administravimo tvarka, kurioje nurodytas už skolų išieškojimą ir administravimą atsakingas departamentas, konkretūs terminai ir procedūrų sekos. Tarp pranešimų ir ieškinio pateikimo apibrėžti veiksmy intervalai, kurie sutrumpintų skolų valdymo laiką.

Rekomendacijos

Finansų ministerijai

1. Siekiant tinkamai valdyti UAB ILTE vykdomo skatinamojo finansavimo prisiimamas rizikas, tobulinti nepriklausomos UAB ILTE veiklos riziką ribojančių vidaus valdymo ir kontrolės priemonių ir (ar) reikalavimų laikymosi priežiūros atlikimą (nustatyti veiklos riziką ribojančius ir priežiūros procedūry, kapitalo pakankamumo ir likvidumo rodiklių reikalavimus, jų stebėsenos tvarką ir pan.) (2-asis audito rezultatas).
2. Siekiant efektyviau panaudoti valstybės biudžeto pinigus (išskyrus pinigus, kuriems taikomas Europos Sąjungos reglamentavimas), sudaryti sąlygas (teisinį pagrindą) sprendimams priimti dėl laikinai laisvų pinigų panaudojimo kitoms finansinėms priemonėms (3-iasis audito rezultatas).
3. Siekiant efektyviai taikyti finansines priemones, užtikrinti, kad poreikio ar išankstiniuose (*ex ante*) vertinimuose būtų įvertinamas suderinamumas su kita valstybės parama (dotacijomis ir subsidijomis) taip, kad ji skatintų naudotis kuriama finansine priemone, o ne konkuruotų su ja (4-asis audito rezultatas).
4. Siekiant įvertinti finansinių priemonių taikymo efektyvumą ir numatytų tikslų pasiekimą, nustatyti, kad būtų atliekamas finansinių priemonių naudos, tikslų pasiekimo, poveikio rinkai vertinimas (4-asis audito rezultatas).

UAB ILTE

5. Siekiant operatyvesnio finansinei priemonei skirto finansavimo paskirstymo, nustatyti:
 - 5.1. siektinus paraiškų vertinimo terminus visoms finansinėms priemonėms;
 - 5.2. siektinus terminus pareiškėjui dėl jo pateiktos informacijos patikslinimo ar papildomos informacijos pateikimo (5-asis audito rezultatas).

Finansų ministerijai ir UAB ILTE raštu teikėme pasiūlymus dėl ataskaitų apie finansinių priemonių įgyvendinimą turinio ir teikimo ministerijoms periodiškumo ¹⁰. UAB ILTE

¹⁰ Valstybės kontrolės 2025-04-03 raštas Nr. SD-(210-9.3.1-E-6224)-263 „Dėl valstybinio audito metu nustatytų dalykų“.

atkreipėme dėmesį į galutinių naudos gavėjų, dalyvaujančių socialinio poveikio projektuose, priežiūros vykdymą¹¹.

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai, laukiamas audito poveikis ir pokyčių vertinimo rodikliai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (planas, 35 psl.). Aktualią informaciją apie rekomendacijų įgyvendinimo būklę, rezultatus ir įvykusius pokyčius skelbiama atvirose duomenyse, Valstybės kontrolės interneto svetainėje <https://www.valstybeskontrole.lt/LT/AtviriDuomenys>.

¹¹ Valstybės kontrolės 2025-04-03 raštas Nr. SD-(210-9.3.1-E-6224)-262 „Dėl valstybinio audito metu nustatytų dalykų“.