



## Santrauka

**Šiame dokumente pateiktos siūlomų kredito unijų (KU) sektoriaus pagrindinių reformos krypčių konkrečios detalės.** Taip siekiama išgryninti reikalingus žingsnius šios reformos tikslų įgyvendinimui ir inicijuoti siūlomus pakeitimus įgyvendinantį įstatymų leidybos procesą. Manome, kad įstatymiškai įtvirtinus ir per protingą pereinamąjį laikotarpį įgyvendinus dokumente pateiktus pasiūlymus, būtų reikšmingai sustiprintos Lietuvoje veikiančios kredito unijos, kartu sukuriant prielaidas tvariai ir sėkmingai šio sektoriaus veiklai ateityje.

**Manome, kad kredito unijų reglamentavimo pakeitimai turėtų apimti šias tris pagrindines sritis: a) kapitalą; b) centrinių kredito unijų (toliau – CKU) veiklą ir kryžmines garantijas; c) kredito unijų valdymą.** Šios pertvarkos yra būtinos ir darytinos dėl svarbiausio tikslo – gražinti kredito unijų sektorių į efektyvaus skolintojo smulkiam ir vidutiniam verslui gretas. Atsakingas skolinimas smulkiam ir vidutiniam verslui, ūkininkams, amatininkams, bendruomenei yra vienas svarbiausių tvaraus šalies ekonomikos augimo veiksnių, kartu neatsiejamas nuo geros viso kredito unijų sektoriaus finansinės „sveikatos“, aukšto kapitalizacijos lygio ir stiprios kredito unijų kooperacijos tiek kredito unijos lygiu, tiek tarp kredito unijų.

**Kredito unijos užima santykinai mažą, tačiau svarbią Lietuvos finansų sistemos dalį.** Sudarydamos šiek tiek daugiau nei 2 proc. visos šalies finansų sistemos turto, šios kooperatiniais pagrindais veikiančios kredito įstaigos vienija apie 150 tūkst. narių ir tam tikruose mažesniuose šalies regionuose padeda užtikrinti pakankamą finansinių paslaugų prieinamumą. Pastarųjų metu patirtis parodė, kad kredito unijų sektoriaus veiklos tvarumui kyla daug reikšmingų iššūkių – nuo 2013 m. pradžios bankrutavo 5 kredito unijos, kurių apdraustų indėlių kompensavimo išmokos siekė 392 mln. Lt (114 mln. Eur). Atlikta kredito unijų veiklos analizė<sup>1</sup> atskleidė, kad dabartinė sektoriaus reguliavimo aplinka turi esminių trūkumų.

**Daugumos kredito unijų veikla yra nutolusi nuo kooperacijos pagrindų – šių institucijų veiklos modelis pagrįstas itin rizikingu skolinimu, didelės apimties investicijomis į skolos vertybinius popierius ir pritraukiamais didelių palūkanų normų indėliais iš silpnais bendruomeniškumo ryšiais susijusių narių.** Kooperacijos principais pagrįstas kredito unijų judėjimas Lietuvoje prasidėjo 1995 m. ir buvo kuriamas siekiant užtikrinti finansinių paslaugų skvarbą ir jų prieinamumą. 2008 m. pasikeitus teisiniam reguliavimui, kredito unijų veiklos apimtys ir paslaugų spektras išaugo. Kredito unijų veikla dar labiau priartėjo prie bankų, nors priežiūros reikalavimai kredito unijoms ir toliau buvo taikomi paprastesni. Nors pagrindinis kredito unijų tikslas turėtų būtų smulkaus ir vidutinio verslo finansavimas bei nedidelių paskolų savo nariams teikimas, šiuo metu suteiktos paskolos sudaro tik apie pusę viso turto, o net trečdalis investicijų yra orientuota į VVP.

**Didžiąją kredito unijų kapitalo dalį sudaro nepastovus ir nepakankamas nuostolių absorbavimo savybių turintis kapitalas, suformuotas iš paskolas paėmusių narių papildomų pajinių įnašų.** Kredito unijų sistemos kapitalo pakankamumo rodiklis yra gana aukštas, bet kapitalo kokybė ir jo struktūra nėra tinkama (didžioji kapitalo dalis buvo suformuota iš nestabilių pajinių įnašų). Siūloma atlikti reglamentavimo pakeitimus, kuriais būtų sustiprintas kredito unijų kapitalo apibrėžimas, žengtas žingsnis skatinant kaupti kapitalo atsargą iš pelno arba formuojant kapitalą iš kitaip apibrėžtų pajinių įnašų, kurie atitiktų visus tvariam kapitalui keliamus reikalavimus. Iš kredito unijų veiklos pelno sukauptam kapitalui tektų svarbus vaidmuo stiprinant kooperatinio bendruomeniškumo principus ir kurtų paskatas užtikrinti efektyvesnę KU valdymą ir subalansuotą prisimamos rizikos lygį.

**Kredito unijas vienijančios „skėtinės“ struktūros turėtų būti finansiškai pajėgios užtikrinti su problemomis susiduriančių unijų veiklos tęstinumą ir turėti pakankamai galių kontroliuoti savo narių prisimamos rizikos lygį.** Šiuo metu Lietuvoje kredito unijos veikia dviem skirtingais sistemiais lygiais: dalis jų priklauso Lietuvos centrinei kredito unijai (LCKU), kita dalis nėra jos narės. Dabartinis kredito unijas vienijančių asocijuotųjų struktūrų teisinis reguliavimas nenumato asocijuotųjų kredito unijų struktūrų narių platesnės atsakomybės užtikrinant kredito unijų veiklos tęstinumą joms susiduriant su problemomis. Siekiant užtikrinti kooperacijos principų įgyvendinimą visais lygiais, geresnį rizikos valdymą, didesnę kredito unijų tarpusavio finansinę pagalbą ir veiklos efektyvumą, siūloma didinti kredito unijų integraciją per privalomą narystę CKU, kuriose galiotų abipusė narių finansinė atsakomybė, konsoliduota finansinė apskaita ir priežiūra, profesionali vadyba bei išplėtotą vidinę kontrolę.

**Kredito unijų valdymas, o ypač narių įsitraukimas į valdymą, turi būti stiprinamas.** Praktika rodo, kad dauguma kredito unijų, susidūrusių su finansiniais sunkumais, turėjo rimtų nesklaidumų, susijusių su valdymo organais ir vidaus procesais. Dokumente pateikiami siūlymai, kurių įgyvendinimas sustiprintų kredito unijų rizikos valdymą, veiklos auditą ir priežiūrą.

<sup>1</sup> [http://www.lb.lt/kredito\\_uniju\\_sektoriaus\\_stiprinimas](http://www.lb.lt/kredito_uniju_sektoriaus_stiprinimas).

## 1. Kapitalas

### 1.1. Kontekstas (problema)

**Kapitalas finansų įstaigose yra skirtas padengti nuostoliams, kurie gali susidaryti dėl nepakankamai įvertintos veiklos rizikos ar nepalankių aplinkybių.** Šalyse, kuriose kredito unijos ar kooperatiniai bankai veikia sėkmingai (pvz., Vokietijoje, Nyderlanduose, Suomijoje, Šveicarijoje), didžioji kapitalo dalis sukaupiama iš gauto pelno (atsargos kapitalo ir paskirstomų rezervų), o pasiektas aukštas tvaraus kapitalo pakankamumo lygis leidžia užtikrinti stabilią ir patikimą šių įstaigų veiklą.

**Pasaulinė kredito unijų taryba (angl. *World Council of Credit Unions, WOCCU*) rekomenduoja kaupti reikšmingą tvaraus kapitalo atsargą, o narių pajų, jei juos galima atsiimti pareikalavus, nelaikyti kapitalu.** Lietuvoje bankrutavusių KU atvejai patvirtina, kad dabartinis reglamentavimas neužtikrina pakankamo pajų stabilumo ir neatitinka tvaraus, nuostolius absorbuojančio kapitalo charakteristikų. WOCCU nuomone, kai kredito unija neturi pakankamai tvaraus kapitalo, kyla pavojus jos veiklos patikimumui ir narių ekonominiams interesams, todėl kapitalas turi būti sudaromas ir didinamas iš sukaupto pelno arba neatlygintųjų narių įnašų.

**Nors kredito unijų kapitalas turėtų būti stabilus ir daugiausia formuojamas iš pelno, Lietuvoje didžiąją jo dalį sudaro nepastovus, nuolat kintantis kapitalas, suformuotas iš paskolas paėmusių narių papildomų pajinių įnašų.** Lietuvoje veikiančių kredito unijų sistemos kapitalo pakankamumo rodiklis yra gana aukštas, bet kapitalo kokybė ir jo struktūra nėra tinkama. 2014 m. liepos 1 d. duomenimis, perskaičiuotas kapitalas sudarė 187,9 mln. Lt (54,4 mln. Eur), kapitalo pakankamumo rodiklis buvo 23 proc., tačiau didžioji kapitalo dalis buvo suformuota iš paskolas paėmusių narių pajinių įnašų. Grąžinant paskolą, proporcingai gali būti mažinamas ir skolininko įmokėtas pajinis įnašas. Toks kapitalas negali būti laikomas tvarių kredito unijos kapitalu. Kredito unijos Lietuvoje veikia beveik 20 metų, tačiau per tą laiką reikšmingų kapitalo atsargų iš pelno joms sukaupti nepavyko. Kredito unijos narys įgyja unijos valdymo teises, tačiau, išstodamas iš unijos, gali pajinius įnašus tiek už pagrindinį pajų, tiek už papildomus pajus gana paprastai atsiimti. Jeigu kredito unija patyrė nuostolių, mažinama būtų tik pajinių įnašų už pagrindinius pajus suma.

**Kredito unijos narių papildomi pajiniai įnašai susiję su jiems suteikiamų paskolų dydžiais.** Pagal iki 2014 m. liepos mėn. galiojusią KU įstatymo redakciją, pajininkui galėjo būti paskolinama ne didesnė kaip dešimterioja jo pajinio įnašo dydžio suma. Taip besiskolinantis narys tarsi stiprina unijos kapitalą, bet, sugrąžinus paskolą ar jos dalį, pajinis įnašas į kapitalą dažnai grąžinama skolininkui. Praktikoje nuostata, kad visas papildomas pajus laikomas kredito unijoje iki paskolos grąžinimo, taikoma labai retai. Paskolos likučiui sumažėjus, paprastai pajus irgi sumažinamas iki reikalaujamo dydžio arba juo dengiama dalis paskolos. Tai lemia su suteiktų paskolų suma siejamo kapitalo nestabilumą. Nors kredito unijos gali savo įstatuose numatyti ir kitus, tvaresnius kapitalo kaupimo būdus, bendrųjų reikalavimų nebuvimas neskatina jų to numatyti, kadangi kredito unijoms neracionalu bloginti savo konkurencines sąlygas.

### 1.2. Siūlomų reglamentavimo pakeitimų tikslas

**Šiuo pasiūlymu siekiama, kad kredito unijos kapitalas būtų formuojamas iš skirstomo pelno, atitinkamai reglamentuojant reguliacinio kapitalo sudėtį.** Taip būtų sukurtos paskatos unijoms ieškoti būdų efektyviau vykdyti savo veiklą arba ieškoti būdų formuoti tvarų kapitalą prieš patiriant kitų išlaidų. Nors atskaitymai į privalomąjį rezervą arba atsargos kapitalą ir šiuo metu yra privalomi (jie negali būti mažesni kaip 20 proc. kredito unijos pelno), lėtą kapitalo atsargų augimą lemia mažas unijų pelningumas. Palyginimui: Šveicarijoje kooperacijos pagrindais veikiančios *Raiffeisen* grupės iš pelno sukauptos kapitalo atsargos sudaro beveik 90 proc. viso kapitalo, o Lietuvoje šiuo metu sistemos mastu<sup>2</sup> yra sukauptas bendras nepaskirstytas nuostolis.

**Kredito unijų kapitalui iš pelno sukaupti reikalingas pereinamasis laikotarpis.** Įgyvendinant siūlomus pakeitimus, tvaraus kapitalo dalis reguliaciniame kapitale (naudojamame apskaičiuoti kapitalo pakankamumo normatyvą) kiekvienais metais turėtų nuosekliai didėti. Vėliau didžioji uždirbamo pelno dalis taip pat turi būti skiriama kapitalo atsargai didinti. Siūloma KU įstatyme ir Lietuvos banko teisės aktuose numatyti 10 metų pereinamąjį laikotarpį. Šiuo laikotarpiu kasmet minimali iš atsargos kapitalo ir kitų rezervų (pelno) formuojama reguliacinio kapitalo dalis būtų didinama 10 proc.

**Iš KU veiklos sukauptam kapitalui tektų svarbus vaidmuo stiprinant kooperatinio bendruomeniškumo principus ir kurtų paskatas užtikrinti efektyvesnį KU valdymą ir subalansuotą priimamos rizikos lygį.** Viena iš svarbiausių neatsakingos KU veiklos priežasčių yra ta, kad unijose nėra aiškaus „savininkiškumo“, t. y. visi unijos nariai (įskaitant santykinai nedidelius pajus ir didelius apdraustus indėlius turinčius indėlininkus) kartu yra ir KU savininkai. Tokia situacija lemia, kad šiuo metu KU neveikia „savininkų kontrolės“

<sup>2</sup> Pelningai dirbančios Lietuvos kredito unijos paskirstydamos pelną formuoja privalomą rezervą arba rezervinį kapitalą bei atsargos kapitalą. Šie rezervai yra nedideli (2014 m. liepos 1 d., finansinių ataskaitų duomenimis, privalomas rezervas sudarė 15,7 mln. (4,5 mln. Eur), o atsargos kapitalas – 5,5 mln. Lt (1,6 mln. Eur)).

mechanizmas, taip atitinkamai sukuriama paskatos KU vadovybei tenkinti savo ar mažos KU narių grupės interesus. Manoma, kad tokią situaciją galima išspręsti tik užtikrinant pakankamą kapitalo atsargą, sukauptą iš KU vidaus išteklių ir didinant KU veiklos išorės kontrolę (panaudojant taikant kitame skirsnyje aprašytą kryžminių garantijų sistemą). KU sukaupia reikšminga tvaraus kapitalo atsarga sudarytų sąlygas efektyviai padengti patiriamus nuostolius ir galėtų būti panaudojama KU plėtrai. Tokia situacija savo ruožtu skatintų KU narių įsitraukimą į veiklą ir didintų KU vadovų drausmę.

### 1.3. Techninis pasiūlymas

#### *Reformos esmė*

- Kapitalo tvarumo ir struktūrinių reikalavimų nustatymas užtikrins, kad kredito unijos kapitalas galės būti panaudojamas visiems nuostoliams padengti.
- Struktūriniai reikalavimai įpareigos kredito unijas kaupti kapitalą:
  - iš pajininkų įnašų, atitinkančių toliau išdėstytus kapitalo reikalavimus;
  - arba uždirbamą pelną pervesti į atitinkamus rezervus.
- Mažiausiai 90 proc. pelno turi būti atskaitoma į KU rezervus, kol nėra sukaupta pakankamai tvaraus kapitalo.
- Kredito unijų ir CKU kapitalo pakankamumo reikalavimai turi atitikti Ketvirtosios kapitalo reikalavimų direktyvos ir reglamento (CRD IV/ CRR) nuostatas ir principus. Priežiūriniai reikalavimai turėtų būti suderinti su CRD IV/ CRR nuostatomis, principais ir reikalavimais.
- Po pereinamojo laikotarpio **CRD IV/ CRR turi būti taikoma tiek CKU solo pagrindu, tiek konsoliduotu pagrindu visai CKU (konsoliduoti CKU ir kredito unijų balansai) sistemai.**
- CKU narės turi vykdyti Lietuvos banko nustatytas Kapitalo pakankamumo skaičiavimo taisykles ir CKU nustatytas (prireikus) kitas kapitalo skaičiavimo taisykles, kurios atitiktų esmines CRD IV/ CRR nuostatas, tačiau visi CRD IV/ CRR reikalavimai atskiroms kredito unijoms nebūtų netaikomi.

#### *Kredito unijų kapitalo formavimas*

- **Kredito unijų (reguliacinis) kapitalas (nuosavos lėšos)** – po 10 metų pereinamojo laikotarpio turėtų tenkinti tiek kapitalo tvarumo (kapitalo turinio apibrėžimas) kriterijus, tiek kapitalo pakankamumo struktūrinius (kapitalo pakankamumo) reikalavimus. Atsižvelgiant į tai, numatomą CKU sistemos kapitalo struktūrą turėtų sudaryti šie elementai:

- **Nuosavų lėšų struktūra: I lygio bendras nuosavas kapitalas + papildomas I lygio kapitalas + II lygio kapitalas**

- **I lygio bendras nuosavas kapitalas:**

- Pajinis kapitalas – atitinkantis visus kooperatinių kredito bendrovių tvariam kapitalui keliamus reikalavimus (kaip nurodyta Reglamente (ES) Nr. 575/2013 29 straipsnio reikalavimuose ir Komisijos deleguotojo reglamento (ES) Nr. 241/2014 10 ir 11 straipsnių reikalavimuose bei Pasaulinės kredito unijų tarybos (WOCCU) rekomendacijose), iš jų:
  - a) pajai yra apmokėti ir nėra finansuojami KU lėšomis;
  - b) pajai negali būti atsiimami arba atsiėmimas griežtai ribojamas nustatytų tam tikrų sąlygų ir aplinkybių;
  - c) pajais galima padengti susidariusius nuostolius.
- Pajų savininkai pretenduoti į dividendus, kurie priklausytų nuo kredito unijos veiklos. Už juos palūkanos būtų mokamos tik tuo atveju, jei unija veikia pelningai.
- Pajinį kapitalą sudaro:
  - a) **pagrindiniai pajai** (jie įsigyjami norint tapti kredito unijos nariu, šie pajai suteikia balsavimo teisę, galimas tik šių pajų perleidimas);
  - b) **paprastieji pajai** (šių pajų atsiėmimas ribojamas, jie gali būti negrąžinami ar jų grąžinimas atidedamas, jei unija susiduria su problemomis).

- Praėjusių ir einamųjų metų audituotas rezultatas (pelnas). Einamųjų metų pelnas įtraukiamas į reguliacinį kredito unijų kapitalą tik Lietuvos banko leidimu;

- Rezervai – suformuoti iš pelno ar pajininkų įnašų (be pretenzijų susigrąžinti), kuriuos kredito unija gali nevaržomai ir nedelsdama panaudoti nuostoliams padengti.
- **Papildomas I lygio kapitalas:**
  - Skolos vertybiniai popieriai ir subordinuotosios paskolos – kurie atitinka konvertavimo keitimo į pajinį kapitalą ir nuostolių padengimo reikalavimus bei kitus Reglamento (ES) Nr. 575/2013 reikalavimus.
- **II lygio kapitalas:**
  - Subordinuotos paskolos – atitinkančios nustatytus kriterijus, tačiau nekeičiamos į pajinį kapitalą ir nenurašomos nuostoliams padengti.
- **Struktūriniai kapitalo pakankamumo rodikliai:**
  - I lygio bendras nuosavas kapitalas – ne mažiau kaip 4,5 proc.;
  - I lygio kapitalas – ne mažiau kaip 6 proc.;
  - visos nuosavos lėšos - ne mažiau kaip 8 proc.
- CKU konsoliduotu mastu būtų taikomi nauji papildomo kapitalo reikalavimai, numatyti (CRD IV / CRR) (pvz., kapitalo atsargos rezervas, kapitalo apsaugos rezervas).

### *CKU sistemos kapitalo reikalavimai*

- CKU kapitalą turėtų sudaryti pajai, kuriuos išperka CKU nariai (KU) ir CKU sukaupti rezervai. CKU kapitalas reikalingas iš jos veiklos kylančioms rizikoms valdyti. Konsoliduotą CKU sistemos (grupės) kapitalą iš esmės sudaro atskirų KU kapitalo suma.
- CKU turėtų nustatyto dydžio minimalų pajų (pvz., 10 000 Lt (2 896 Eur)), tačiau CKU narės kredito unijos galėtų įsigyti skirtingą jų skaičių – priklausomai nuo unijos turto, kapitalo ir veiklos pelno per pastaruosius trejus metus (sėkmingai Nyderlanduose veikiančios kredito unijų sistemos *Rabobank* pavyzdys).
- Konsoliduoti kapitalo pakankamumo reikalavimai būtų vykdomi remiantis tarptautiniais apskaitos standartais (TAS) ir CRD IV / CRR nuostatomis.

### *Turto kokybės vertinimas (angl. Assets Quality Review (AQR))*

- Prieš įgyvendinant kryžminių garantijų sistemą, būtina atlikti išsamų ir nepriklausomą į CKU grupę besijungiančių kredito unijų turto kokybės vertinimą. Svarbu užtikrinti, kad į kryžminių garantijų sistemą susijungusios unijos būtų finansiškai patikimos ir tai padėtų užtikrinti tvarią kredito unijų sektoriaus raidą ateityje.
- Turto vertinimo metu nustačius reikšmingą turto vertės sumažėjimą ir nepavykus atkurti kredito unijų mokumo, probleminių institucijų veikla turėtų būti pertvarkoma arba jos uždaromos (priklausomai nuo nuostolių dydžio).
- Turi būti sukurtos aiškios kredito unijų veiklos taisyklės ir veiklos standartai, taikomi kredito unijai įstojus į kryžminių garantijų sistemą.

### *Pereinamasis laikotarpis*

- **10 metų pereinamasis laikotarpis** – jo pabaigoje kredito unijos dabartinį pajinį kapitalą turėtų pakeisti reikalavimus atitinkantis pajinis kapitalas arba būtų sukaupti pelno rezervai.

- Pereinamuoju laikotarpiu kredito unijos turėtų užtikrinti lentelėje parodytą I lygio kapitalo struktūrą.

Metų pabaigoje (pabaigoje)	Pajinio kapitalo, atitinkančio reikalavimus, dalis visame pajiniame kapitale, proc.	I lygio bendras nuosavo kapitalo reikalavimas
1 metai	10–100	0,45
2 metai	20–100	0,90
3 metai	30–100	1,35
4 metai	40–100	1,80
5 metai	50–100	2,25
6 metai	60–100	2,70
7 metai	70–100.	3,15
8 metai	80–100	3,60
9 metai	90–100	4,05
10 metai	100	4,50

## 2. CKU veikla ir kryžminių garantijų („Cross guarantees“) sistema

### 2.1 Kontekstas (problema)

Šiuo metu kredito unijos veikia dviem skirtingais sistemiais lygiais: dalis jų priklauso LCKU, kita dalis nėra jos narės. Dabartinis kredito unijas vienijančių asocijuotųjų struktūrų teisinio reguliavimo aktuose nenumatyta visiškai narių atsakomybė užtikrinant individualių kredito unijų veiklos tvarumą. Praėjusių kelerių metų patirtis parodė, kad egzistuojanti kredito unijų struktūra buvo pajėgi atkurti tik smulkių kredito unijų (LCKU narių) mokumą.

**LCKU yra savo narių interesus ginanti ir jiems atstovaujanti organizacija.** Vykdydama savo funkcijas, LCKU atstovauja narių interesams, tam tikrais atvejais teikia jiems finansinę pagalbą (per riboto dydžio likvidumo ir mokumo fondus). LCKU populiarina kredito unijas ir jų teikiamas paslaugas, organizuoja rinkodaros akcijas, taip pat organizuoja seminarus kredito unijų vadovams ir kitus specializuotus seminarus. Be to, LCKU teikia pastabas ir pasiūlymus dėl unijų veiklą reglamentuojančių teisės aktų, konsultuoja unijas, nustato LCKU narėms vienodo standartizuoto dokumentų tvarkymo formas, taisykles, teikia kitokią pagalbą.

Šiuo metu įstatymuose nustatytas LCKU statusas šiai institucijai nesuteikia veiksmingų priemonių ir įpareigojimų užtikrinti tvarią atskirų kredito unijų veiklą. Pagal įstatymus, LCKU yra panaši į kredito unijų asociaciją su kooperatinio banko elementais, bet jai nesuteikta pakankamų teisių ir atsakomybės, susijusios su kredito unijų sektoriaus tvarumo palaikymu, veiklos efektyvumo gerinimu ir pan. LCKU suteikta daug laisvės priimant sprendimus dėl sistemos tvarumo fondų kaupimo ir jų panaudojimo, ji gali palaikyti ar atmesti sprendimus dėl atskirų kredito unijų LCKU narių gelbėjimo.

**Kredito unijas vienijanti LCKU nėra pakankamai efektyvi sistema, kad ji galėtų visiškai užtikrinti tvarią savo narių veiklą.** Kaip parodė praktika, net ir kartu veikiančios unijos neturi veiksmingų priemonių, kurios galėtų užtikrinti tinkamą unijų kontrolę ir veiklos tvarumą. Pavyzdžiui, nemoki tapusi kredito unija „Vilniaus taupomoji kasa“ buvo didžiausia iš visos kredito unijų sistemos ir pagal turto bei kapitalo apimtį ji pranoko LCKU. LCKU įstatyme nėra nustatytas privalomas įpareigojimas užtikrinti su mokumo problemomis susidūrusių kredito unijų minimalius kapitalo reikalavimus. Kadangi atskiros kredito unijos neturi galimybių pritraukti kapitalo iš išorės, o unijų nariai neturi paskatų atkurti trūkstamą kapitalą, labiau reglamentuotas kapitalo užtikrinimas LCKU sistemoje būtų priemonė spręsti pavienių narių mokumo problemas išvengiant bankroto ir indėlių draudimo sistemos nuostolių.

### 2.2 Siūlomų reglamentavimo pakeitimų tikslas

**Siekiant užtikrinti geresnį rizikos pasidalijimą, didesnę kredito unijų tarpusavio finansinę pagalbą ir veiklos efektyvumą siūlome didinti unijų integraciją per privalomą narystę CKU, kuriose galiotų abipusė narių finansinė atsakomybė, konsoliduota finansinė apskaita ir priežiūra bei išplėta vidinė kontrolė.** CKU turi galioti neribota jos narių nuostolių padengimo sistema, įtvirtinanti kooperatinį veiklos principą „vienas už visus, visi už vieną“. Taip CKU sudarančioms unijoms (ir pačiai CKU) atsirastų ekonominių paskatų daug atidžiau prižiūrėti ir kontroliuoti unijų veiklą. Prireikus CKU galėtų imtis ir pirminės intervencijos priemonių unijos mokumui atkurti. Lietuvos bankas įgytų teisinių galių stebėti, kad savireguliacijos funkcijos būtų vykdomos tinkamai. Toks veikimo modelis užtikrina sėkmingą ir tvarią panašių institucijų veiklą kitose šalyse (pvz., Suomijoje, Nyderlanduose). Tačiau privaloma narystė CKU galima tik po aiškiai ir tiksliai reglamentuoto turto kokybės vertinimo (AQR) proceso ir CKU delegavus aiškias kredito unijų priežiūros funkcijas jomis, kurios suteiktų galimybę CKU veiksmingai kontroliuoti narių kredito unijų elgesį.

**Siekiant užtikrinti CKU narių mokumą, turėtų būti aiškiai reglamentuojama šiuo metu egzistuojančio stabilizacijos (mokumo) fondo veikla ir jo panaudojimas su sunkumais susiduriančioms unijoms gelbėti.** *Ex-ante* mokumo fondų teisinio reglamentavimo poreikis priklauso nuo CKU integracijos lygio. Visiškai integruotuose struktūrose (*Rabobank, OP-Pohjola*) *ex ante* mokumo fondas nėra teisiškai reglamentuotas, kadangi galioja neribota sistemos tarpusavio finansinė atsakomybė už atskirų narių mokumą, o reikiamos kapitalo didinimo lėšos yra skiriamos iš turimų finansinių išteklių. Išlaikant *ex ante* mokumo fondo reglamentavimą, svarbu numatyti, kad, pritrūkus *ex ante* fondo lėšų, kitos CKU narės proporcingai turimam turtui ir finansiniam pajėgumui, kuris turi būti apibrėžtas teisės aktuose, pasidalytų likusią pagalbą skirti reikalingų lėšų dalį. Kapitalo injekcijos būtų vykdomos probleminėms unijoms teikiant ilgalaikes subordinuotas paskolas arba įnešant neatsiimamus įnašus į atskiros KU rezervus. Mokumo fondas turi būti CKU dalis, tačiau kartu turi turėti teisiškai reglamentuotą panaudojimo autonomiją.

**Kredito unijų priežiūra turėtų būti vykdoma dviem lygiais: unijas turi prižiūrėti jas vienijantis CKU, kuri formaliai įgautų priežiūros funkciją. Lietuvos banko taikoma priežiūra turėtų koncentruotis į CKU, kaip unijų sistemos, kontrolę, tačiau būtų vertinama ir atskirų kredito unijų veikla.** Toks CKU vykdomas vidaus kontrolės mechanizmas padėtų sumažinti LB vykdomos išorės kontrolės poreikį, o Lietuvos bankui leistų efektyviau paskirstyti kredito unijų ir CKU priežiūrai skiriamus išteklius. Daugiau Lietuvos banko

priežiūros galėtų būti skiriama ne kasdienės kontrolės funkcijoms atlikti, o laiku nustatyti sisteminio lygio bei struktūrinėms problemoms ir imtis priemonių jas mažinti tiek CKU, tiek atskirų unijų lygiu.

**CKU turi įgyti jos narių kontrolės galias, orientuotas į rizikos valdymą, skolinimo politiką, nuostolių apskaitą ir pripažinimą, vadovų kontrolę ir atšaukimo galimybę.** Didesnė integracija padėtų spręsti esamas kredito unijų kapitalo, rizikos valdymo ir vangaus narių dalyvavimo priimant strateginius veiklos sprendimus problemas. CKU taip pat turi įgyti galimybę kontroliuoti ir kredito unijoms teikti privalomus vykdyti nurodymus (tai suderinant su Lietuvos banku), jei jų veiksmai kelia grėsmę unijų mokumui. Kredito unijų privalomas jungimasis į integruotas CKU sustiprintų jau veikiančias unijas, tačiau neapribotų konkurencijos finansinių paslaugų rinkoje su kitais rinkos dalyviais. CKU turėtų atitikti visus komerciniams bankams keliamus priežiūrinius reikalavimus, o jų sudarančių kredito unijų balansai priežiūros tikslais turėtų būti konsoliduojami.

**Kartu veikiančios kredito unijos galėtų lengviau konkuruoti su kitomis kredito ir mokėjimo paslaugas teikiančiomis įstaigomis.** Centralizavus mokėjimo, rizikos valdymo ir informacinių technologijų sistemas, sumažėtų operacinės, palūkanų ir kitos veiklos sąnaudos. Veiklos masto ekonomija turėtų teigiamą poveikį kredito unijų veiklos efektyvumui, pelningumui ir kapitalo kaupimo galimybėms. Aukšti Suomijoje (*OP-Pohjola Group*), Šveicarijoje (*Raiffeisen Switzerland*), Nyderlanduose (*Rabobank*) ir kitose šalyse veikiančių kooperatinių bankų reitingai rodo, kad tinkamai valdomi, efektyviu savikontrolės mechanizmu grindžiami ir kooperatyvo narių įsipareigojimus garantuojantys kooperatiniai bankai gali sukaupti dideles kapitalo atsargas iš pelno ir būti dideli bei patikimi finansų rinkos dalyviai.

## 2.3 Techninis pasiūlymas

### *Bendri CKU veiklos principai*

- **CKU turi kooperatinės bendrovės teisinę formą.**
- Naujų CKU sistemų (CKU ir jai priklausančių kredito unijų) kūrimasis turi būti grindžiamas parengtais **realiais ir įgyvendinamais** verslo planais, leidžiančiais užtikrinti efektyvią visos CKU sistemos veiklą. Palaikant visos kredito unijų sistemos stabilumą, šis kūrimasis turėtų būti nuoseklus, griežtai reglamentuotas ir prižiūrimas valdžios institucijų.
- CKU sistema vienija ne mažiau kaip 20 kredito unijų, o konsoliduotas CKU ir jos narių KU turtas yra ne mažesnis nei 600 mln. Lt (174 mln. Eur).
- Visos veikiančios KU privalo priklausyti vienai iš CKU sistemų (vienu metu KU gali būti tik vienos CKU narė).
- CKU sistema turi tvarkyti konsoliduotą (visas unijas nares apimančią) finansinę apskaitą. Įstatymiškai turi būti nustatyta, kad CKU sistema visus priežiūrinius reikalavimus turi atitikti konsoliduotu pagrindu (būtų taikomas konsolidavimas „iš apačios į viršų“).
- CKU veikia kooperatiniu pagrindu (centrinė įstaiga organizuota kaip kredito unija), tačiau unijų balso teisių dydis, priimant svarbiausius CKU sprendimus, priklausytų nuo unijų turto, pelningumo, kapitalo ir pajininkų skaičiaus, taip suteikiant pakankamai galių tiek didžiausioms, tiek sėkmingiausiai veikiančioms kredito unijoms. Laikantis kooperacijos principų, galėtų būti taikomos kvotos, t. y. viena unija negalėtų turėti daugiau nei 10 proc. visų balsų.
- **CKU vaidmuo:**
  - verslo vystymas ir verslo paslaugos nariams (apskaita, ataskaitos, mokėjimo kortelės ir t. t.);
  - veiklos priežiūra ir narių veiklos reguliavimas;
  - atskirų kredito unijų likvidumo valdymas;
  - bankinių paslaugų teikimas;
  - stabilumo fondo valdymas ir panaudojimas;
  - kryžminių garantijų užtikrinimas.

### *KU ir CKU veikla*

- CKU sistemos narėms kredito unijoms yra privaloma vykdyti tiesioginius nurodymus, priimtus CKU valdybos, jie yra skirti CKU narės veiklos trūkumams pašalinti per trumpą laikotarpį.



- Kredito unijos CKU sistemos narės veiklą vykdo remdamosi CKU parengtomis ir aukščiausio valdymo organo patvirtintomis tvarkomis. Šios normos yra privalomos KU. Jei KU veikla neatitinka CKU patvirtintų veiklos standartų, CKU suteikiama teisė taikyti priemones su centrinio banko pritarimu.
- Kredito unijos (CKU narės) turi tenkinti CKU nustatytus kapitalo ir likvidumo reikalavimus.
- Turi būti numatyta nuostata, kad atskiros unijos kapitalo rodikliams nukritus žemiau reikalaujamo minimumo, CKU ir kartu visos jos narės yra atsakingos dėl kapitalo atkūrimo iki minimalios reikalaujamos ribos.
- Priėmimas į CKU sistemą privalomas, jei vykdomos šios sąlygos: a) kredito unijos turto kokybė ir veikla atitinka CKU patvirtintus veiklos standartus pagal išsamaus unijos turto kokybės ir veiklos vertinimo (AQR) išvadas, jis atliekamas iki priėmimo į CKU; b) kredito unija įsipareigoja ateityje laikytis CKU patvirtintų veiklos standartų.
- Susidarę atskirų unijų nuostoliai yra dengiami panaudojant kryžminių garantijų mechanizmą. Tai reiškia, kad atskiros kredito unijos CKU narės negalėtų būti pašalintos iš veikiančios sistemos dėl patirtų nuostolių, tačiau jų veikla galėtų būtų reorganizuojama CKU sistemos viduje. Pavyzdžiui, jei KU veiklos neįmanoma tęsti, galimas šios KU pertvarkymas atskiriant gerus ir blogus aktyvus, gerus perkeliant prie kitų kredito unijų, o blogus parduodant CKU įsteigta turto valdymo įmonei.
- KU dalyvauja tik vienoje iš CKU sistemų.
- Kiekviena KU, priklausanti CKU, veikia ir teikia paslaugas apibrėžtoje geografinėje teritorijoje, kuri nustatoma CKU sprendimu (siekiant, kad tai pačiai CKU priklausančios KU nekonkuruotų tarpusavyje).
- CKU neteikia komercinių paslaugų ir paskolų klientams, išskyrus skolinimą tais atskirais atvejais, kai CKU priklausanti KU negali suteikti paskolos, pavyzdžiui, dėl kapitalo ribojimų, ir pati KU kreipiasi į CKU su prašymu finansuoti klientą. Konkrečios CKU skolinimo taisyklės privalo būti priimtose ir patvirtintos CKU pajininkų susirinkime.
- CKU narės negali priimti finansavimo iš kitų bankų ar KU, išskyrus savo CKU.
- CKU narės laisvas lėšas laiko tik savo CKU.
- CKU narės visus pavedimus viduje atlieka per savo CKU.
- CKU narės naudojami savo CKU kaip tarpininko paslaugomis įsigydamos finansines priemones savo lėšomis ar klientų lėšomis.

### *CKU kontrolės teisės*

- **CKU turi įgyti plačias unijų narių priežiūros ir kontrolės funkcijas:**
  - CKU turi vykdyti nuolatinę narių veiklos priežiūrą, jeigu reikia atlikti šių narių patikrinimą (inspektavimą);
  - CKU diegia ir nuolat atnaujina standartizuotas rizikos valdymo sistemas;
  - CKU nustato rizikos vertinimo standartus ir metodologiją;
  - didesnes paskolas KU gali suteikti tik su CKU pritarimu;
  - rizikingoms unijoms turi galimybę taikyti veiklos apribojimus (su Lietuvos banko pritarimu);
  - su Lietuvos banko pritarimu turi teisę nušalinti probleminės unijos vadovybę;
  - turi teisę inicijuoti ir vykdyti atskirų unijų pertvarkymą ir sujungimą.

### *Lietuvos banko ir CKU santykis*

- Lietuvos bankas vykdo dviejų lygių priežiūrą.
- Lietuvos bankas iš dalies savo priežiūros funkciją perduoda CKU atsakomybei, o ši priežiūra jai priklausančių KU veiklą ir gali teikti privalomus vykdyti nurodymus atskiroms unijoms.
- Lietuvos bankas vykdo CKU sistemos priežiūrą ir užtikrina CKU atliekamos priežiūros tinkamumą. Lietuvos bankas išlaiko galimybę prireikus taikyti poveikio priemones tiek atskiroms KU, tiek ir CKU.
- Prireikus Lietuvos bankas gali vykdyti atskirų KU priežiūrą. Pereinamoju laikotarpiu Lietuvos bankas atlieka kredito unijų priežiūrą.
- CKU konsoliduotai taikomi reikalavimai (po pereinamojo laikotarpio) bankų priežiūros reikalavimas (CRD IV / CRR).
- Lietuvos bankas panaikina KU licenciją CKU teikimu (pvz., po unijų susijungimo), šis procesas turi būti griežtai reglamentuojamas įstatyme.

## *KU ir CKU licencijavimas*

- Kadangi unijos gali veikti tik CKU sistemos sudėtyje, CKU teikia išvadą Lietuvos bankas dėl naujos KU įsteigimo galimybių. Atitinkamai turi būti pakoreguota KU įstatymo licencijavimo dalis numatant, kad CKU taip pat dalyvauja besisteigiančios KU vertinimo ir priėmimo į CKU procese.
- CKU privalo į sistemą priimti visus reikalavimus atitinkančias kredito unijas po jų išsamaus ir nepriklausomo turto kokybės vertinimo (AQR) ir laikydamasi griežtai reglamentuotų taisyklių su Lietuvos banko pritarimu.

## *Kryžminių garantijų mechanizmas*

- **Kryžminių garantijų sistema yra privaloma visoms veikiančioms CKU sistemoms.**
- **Kryžminių garantijų sistemos veikimas ir savybės pagrįstos CRD IV / CRR nuostatomis:**
  - garantijos apima visas CKU nares ir ima galioti nedelsiant po unijos įstojimo į CKU sistemą;
  - kryžminės garantijos yra naudojamos CKU narių mokumui ir likvidumui užtikrinti, kai šį poreikį patvirtina CKU arba priežiūros institucija (Lietuvos bankas).
  - Po pereinamojo laikotarpio atskirų CKU narių bankrotas nėra įmanomas, o atskiros CKU sistemos narės neturi galimybių atsisakyti prisiimti įsipareigojimus, kylančius dėl kryžminių garantijų sistemos veikimo (atskiros KU gali būti restruktūrizuotos sistemos viduje, pvz., restruktūrizuojamos unijos turtą ir įsipareigojimus perimti kita CKU sistemos unija).
- Kryžminių garantijų mechanizmas įsijungia automatiškai vienam iš CKU sistemos narių susidūrus su mokumo ir likvidumo problemomis.
- **Kryžminių garantijų mechanizmo veikimo principas:**
  - identifikavus kryžminių garantijų panaudojimo poreikį, CKU nušalina kredito unijos vadovybę ir turi paskirti (patvirtinti) naują vadovybę, kuri kartu su CKU parengia veiklos atkūrimo arba unijos pertvarkymo planą (šiuo metu šį planą rengia pati su problemomis susidurianti unija);
  - veiklos atkūrimo plane turi būti numatyta kryžminių garantijų panaudojimo sąnaudų ir naudos analizė; probleminės unijos mokumas gali būti atkurtas panaudojus ir pertvarkymo priemones;
  - atkuriant unijų mokumą ar finansuojant jų pertvarkymą, pirmiausia naudojami *ex ante* (mokumo) fondas;
  - jei mokumo fondo nepakanka, naudojama kryžminių garantijų sistema, t. y. pavienių KU įnašai (proporcingai unijų turto dydžiui ir atsižvelgiant į jų finansinį pajėgumą) ir CKU lėšos;
  - probleminės KU kapitalas užtikrinamas arba subordinuotosios paskolos forma, arba kitomis kapitalo priemonėmis.
- **Kryžminių garantijų mechanizmas dengia įvairių rūšių CKU narių ir pačios CKU nuostolius** (finansinius nuostolius, operacinius nuostolius ir nuostolius, susijusius (galimai susijusius) su nusikalstama veika).

## *Likvidumo ir mokumo fondai*

### **Mokumo fondas**

- *Ex-ante* (mokumo) fondas būtų ir toliau kaupiamas įmokėtomis lėšomis, kurios gali būti investuojamos tik į ypač saugias investicijas (Indėlių ir investicijų draudimo investicijų analogija). Šis fondas būtų administruojamas CKU ir būtų CKU kapitalo dalis.
- Ilgu laikotarpiu *ex-ante* fondo turėtų pakakti užtikrinti CKU sistemos stabilumą, todėl *ex-post* įmokos būtų naudojamos tik išskirtiniu atveju.

### **Likvidumo fondas**

- Ilgoju laikotarpiu likvidumo fondas nėra reikalingas, jo funkcijas galėtų perimti *ex-ante* mokumo fondas.

### 3. Valdymo ir vidaus kontrolės stiprinimas

#### 3.1. Kontekstas (problema) ir siūlomų reglamentavimo pakeitimų tikslas

Pagal WOCCU patvirtintus Kredito unijų valdymo principus efektyvus kredito unijų valdymo reglamentavimas turi apimti tris pagrindines valdymo sritis, tai:

1. **Išorinis valdymas** apima kredito unijos atskaitomybę kredito unijos nariams, priežiūros institucijai ir visuomenei.
2. **Vidaus valdymas** apima kredito unijos pajininkų susirinkimo, valdymo organų, administracijos ir darbuotojų atsakomybę dėl kredito unijos veiklos.
3. **Individualus valdymas** – kredito unijos valdymo organų efektyvumas priklauso nuo juos sudarančių narių vientisumo, kompetencijos ir įsipareigojimų.

Visų KU valdymo organų veikla turėtų būti sukoncentruota į strateginių tikslų įgyvendinimą, atsižvelgiant į prioritetinį siekį tenkinti narių poreikius ir kaupti tvarų kredito unijos kapitalą.

#### 3.2. Techninis pasiūlymas

- **Taikyti finansines poveikio priemones (PP) vadovams asmeniškai** (tai padidintų vadovų motyvaciją labiau domėtis veikla, nes kai PP taikoma unijai, vadovų asmeninės atsakomybės nelieka, taip pat yra didesnis įsitraukimas ir atsakomybės jausmas), kai nustatomi pažeidimai, susiję su vadovų veikla (pvz., neefektyvios arba netaikomos vidaus kontrolės, rizikos valdymo sistemos, jų nėra ir t. t.). Tikslingas KU įstatymo 61 straipsnio 1 dalies papildymas, kuriuo praplečiamas poveikio priemonių sąrašas – galimybė skirti Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekse nustatytas nuobaudas fiziniams asmenims. Tokios poveikio priemonės taikymas galėtų būti efektyvia priežiūros proceso dalimi, be to, ją galima taikyti pasirinkus bet kokią valdymo sistemą.
- Visuotinio narių susirinkimo renkamo kolegialaus organo (stebėtojų tarybos, valdybos) sudarymo mechanizmas turėtų užtikrinti, kad bus vykdoma objektyvi ir nešališka bendrovės valdymo organų priežiūra, taip pat tinkamai atstovaujami visų narių interesai.
  - **Tuo tikslu svarstyti:**
    - **Narių atstovavimo renkamame organe – stebėtojų taryboje – užtikrinimas, padidinti narių skaičių (pvz., iki 5).**
- KU valdymo sistema turėtų užtikrinti strateginį vadovavimą bendrovei, efektyvią bendrovės valdymo organų priežiūrą, tinkamą pusiausvyrą ir funkcijų pasiskirstymą tarp bendrovės organų, KU narių interesų apsaugą.
- Kredito unijų įstatymas nenustato efektyvios KU valdymo organų pusiausvyros, todėl didesnio efektyvumo valdymo galima siekti nusprendus rinkti tik vieną kolegialų organą. Rekomenduojama, kad tai būtų priežiūros organas, t. y. stebėtojų taryba. Tokiu atveju stebėtojų taryba būtų atsakinga už efektyvią KU vadovų vykdomų funkcijų priežiūrą.
  - **Tuo tikslu svarstyti:**
    - **Apsiriboti vienu visuotinio narių susirinkimo renkamu organu – stebėtojų taryba, jai būtų pavestos priežiūros funkcijos** (strategijos rengimas ir jos įgyvendinimo priežiūra, reikšmingų sandorių tvirtinimas, vidaus audito funkcijos užtikrinimas, valdymo funkcijų atliksiančių samdomų darbuotojų atranka, atlygio politikos tvirtinimas ir pan.).
    - **Valdymo funkcijas atliktų samdomi darbuotojai, kuriems būtų mokamas atlygis.** Nustatomi atlygio politikos reikalavimai darbuotojams, priimančioms KU veiklai ir rizikos prisiėmimui reikšmingus sprendimus.
    - Galimų interesų konfliktų valdymui – **giminystės ir verslo ryšių ribojimas tarp stebėtojų tarybos ir valdymo funkcijas atliekančių samdomų darbuotojų.**
    - **Valdymo (taip pat ir rizikos valdymo) funkcijas atliekantiems samdomiems darbuotojams taikyti Vadovų vertinimo reikalavimus jų tinkamumui.**

- Stebėtojų taryba turėtų užtikrinti KU finansinės apskaitos ir kontrolės sistemos vientisumą ir skaidrumą, turėtų nuolat teikti rekomendacijas KU valdymo organams, prižiūrėti ir kontroliuoti jų veiklą valdant bendrovę.
  - **Tuo tikslu svarstyti:**
    - **Privaloma vidaus audito funkcija visose KU** (dabar šis reikalavimas siejamas su kredito unijos turto apimtimi, kredito unija privalo turėti vidaus audito tarnybą, kai jos turtas pasiekia ir viršija 10 mln. Lt (2,9 mln. Eur).
    - **Privalomas išorės auditas visose KU.** Dabar išorės auditą atlieka kredito unijos, kurių turtas pasiekia ir viršija 10 mln. Lt (2,9 mln. Eur). Naujo reglamentavimo pagal Audito direktyvą kontekste svarstyti KU priskyrimas viešojo intereso įmonėms, tada jų išorės auditui būtų taikomi griežtesni reikalavimai.
    - **Stebėtojų taryba privaloma tvarka Lietuvos bankui ir CKU mažiausiai du kartus per metus teikia ataskaitą apie vidaus audito funkcijos užtikrinimą** (raštiškai įforminti vidaus audito pastebėjimų svarstyto rezultatai, numatytos priemonės trūkumams šalinti, priemonių įgyvendinimo rezultatai).
    - **Taikyti apribojimus teikiamų finansinių paslaugų sąrašui, susiejant jį su atitinkamos rizikos specialistais.**