



LIETUVOS BANKAS

Lietuvos Respublikos Seimo Biudžeto ir finansų komitetui

2018-05-22 Nr. S 2018/(22.3.E-2200)-12-2526
I 2018-05-11 Nr. S-2018-3702

DĖL INFORMACIJOS PATEIKIMO

Pateikiame Lietuvos banko atsakymus į Lietuvos Respublikos Seimo nutarimo Nr. XIII-1065 „Dėl pavedimo Lietuvos Respublikos Seimo Biudžeto ir finansų komitetui atlikti parlamentinį tyrimą dėl vietinių ir regioninių veiksmų ir aplinkybių, lėmusių 2009–2010 metų krizės Lietuvoje reiškinį ir viešųjų finansų būklę, įskaitant viešojo sektoriaus skolos dydį ir šios skolos valdymo sąnaudas“ 2 straipsnio 1 dalyje išdėstytus klausimus. Atkreipiame Jūsų dėmesį į tai, kad klausimai yra platūs, todėl, mūsų įsitikinimu, būtų naudinga išgryninti, kokius būtent aspektus nagrinėjančius atsakymus yra pageidaujama gauti iš Lietuvos banko. Apgailestaujame, kad Lietuvos banko pasiūlymas inicijuoti diskusiją ir tiksliau apibrėžti klausimų turinį buvo klaidingai įvertintas kaip vengimas bendradarbiauti. Tikslas buvo priešingas – siekėme kuo glaudesnio bendradarbiavimo. Ir toliau jo siekdami pateikiame savo vertinimus dėl užduotų klausimų.

1) Kokią įtaką viešųjų finansų būklei 2009–2010 metais ir vėliau turėjo 2005–2008 metais vykdyta prociklinė biudžeto politika?

2005–2008 m. vykdyta biudžeto politika darė reikšmingą įtaką viešųjų finansų būklei 2009–2010 m. Valdžios sektoriaus duomenys rodo, kad 2005–2008 m. pajamos ir išlaidos augo labai sparčiai (žr. 1 lentelę). Palyginti su 2004 m., valdžios sektoriaus pajamos 2008 m. buvo 92 proc. arba 5,5 mlrd. Eur didesnės ir sudarė 11,4 mlrd. Eur. Valdžios sektoriaus išlaidų augimas nagrinėjamu laikotarpiu taip pat buvo spartus, o 2007–2008 m. netgi buvo didesnis, palyginti su valdžios sektoriaus pajamų ir nominaliojo BVP metiniais augimo tempais. Palyginti su 2004 m., valdžios sektoriaus išlaidos 2008 m. buvo 101 proc., arba 6,3 mlrd. Eur, didesnės ir sudarė 12,4 mlrd. Eur.

1 lentelė. Valdžios sektoriaus pajamų, išlaidų ir nominaliojo BVP metiniai augimo tempai 2005–2008 m. (procentai)

	2005	2006	2007	2008
Nominalusis BVP	15	15	21	13
Valdžios sektoriaus pajamos	19	16	22	14
Valdžios sektoriaus išlaidos	15	15	24	22

Šaltiniai: Lietuvos statistikos departamentas ir Lietuvos banko skaičiavimai.

Nors tarp tarptautinių institucijų vienareikšmio sutarimo, kaip matuoti fiskalinės politikos pobūdį, nėra, dažnai teigiama, kad apie fiskalinės politikos pobūdį galima spręsti pagal pirminio (t. y. be mokamų palūkanų, kurios yra ankstesniais laikotarpiais vykdytos fiskalinės politikos pasekmė) struktūrinio valdžios sektoriaus balanso (PSVSB) pokytį ir produkcijos atotrūkio nuo

potencialo (PA) ženklą. Jeigu tam tikrais metais PA yra teigiamas (neigiamas) ir PSVSB pokytis yra teigiamas (neigiamas), tada tais metais vykdoma fiskalinė politika vertinama kaip anticiklinė griežtėjanti (anticiklinė laisvėjanti). Jeigu tam tikrais metais PA yra teigiamas (neigiamas), o PSVSB pokytis yra neigiamas (teigiamas), tada tais metais vykdoma fiskalinė politika vertinama kaip prociklinė laisvėjanti (prociklinė griežtėjanti). Remiantis šiais apibrėžimais iš 2 lentelėje pateikiamos informacijos matyti, kad 2005–2008 m. Lietuvoje buvo vykdyta laisvėjanti prociklinė fiskalinė politika: teigiama ir vis labiau augančio PA laikotarpiu PSVSB buvo deficitinis ir kasmet vis didėjo. Prociklinė fiskalinė politika reiškia, kad tuo laikotarpiu valdžios sektorius gavo su ekonomikos pakilimu susijusių pajamų, kurios nebuvo atidėtos sunkesniems laikams, o buvo prišimti papildomi išpareigojimai finansuoti tam tikras sritis, t. y. laikinos ciklinės su ekonomikos pakilimu susijusios pajamos paverstos išlaidomis.

2 lentelė. Pirminis struktūrinis valdžios sektoriaus balansas ir produkcijos atotrūkis nuo potencialaus jo lygio 2004–2010 m.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pirminis struktūrinis valdžios sektoriaus balansas, proc. BVP	-1,1	-1,2	-2,1	-5,1	-6,6	-4,4	-1,8
Pirminio struktūrinio valdžios sektoriaus balanso pokytis, proc. p.	-0,8	-0,1	-0,9	-3,1	-1,4	2,1	2,6
Produkcijos atotrūkis nuo potencialo, proc.	1,4	4,0	6,1	12,1	10,1	-8,3	-7,9

Šaltiniai: Lietuvos statistikos departamentas ir Lietuvos banko skaičiavimai.

Nagrinėjant 2005–2008 m. vykdytos prociklinės fiskalinės politikos įtaką vėlesnių metų viešųjų finansų būklei, svarbu paminėti keletą aspektų. Pirma, kaip jau buvo minėta, reikšminga laikinų ciklinių pajamų dalis 2005–2008 m. buvo paverstos pastoviomis išlaidomis (šiuo laikotarpiu išlaidos investicijoms vidutiniškai per metus didėjo trečdaliu, o atlygis darbuotojams ir išlaidos senatvės pensijoms mokėti – maždaug šeštadaliu). Įvertinti, kiek tokių ciklinėmis pajamomis finansuotų išlaidų buvo, galima dviem būdais: pirma, tam, kad vykdyta fiskalinė politika 2005–2008 m. būtų buvusi bent jau neutrali, PSVSB šiuo laikotarpiu turėjo nesikeisti ir būti 2004 m. lygio (-1,1 proc. BVP). Tai reikštų, kad pirminės valdžios sektoriaus išlaidos nagrinėjamu laikotarpiu turėjo būti mažesnės 3,1 proc. BVP, sukurto 2005–2008 m. Antra, sutariama, kad PSVSB neblogėja, kai pirminės valdžios sektoriaus išlaidos ir potencialusis BVP to meto kainomis tam tikru laikotarpiu didėja panašiu tempu. Gauti įvertinimai rodo, kad, su prielaida dėl pirminių valdžios sektoriaus išlaidų metinio augimo tempo 2002–2017 m. (t. y. nuo ekonomikos atsigavimo po Rusijos krizės), lygaus vidutiniam penkerių prieš tai einančių metų nominaliojo potencialiojo BVP augimo tempui, valdžios sektoriaus išlaidos 2005–2008 m. turėjo būti mažesnės 4,7 proc. BVP, sukurto 2005–2008 m.

Apibendrinant galima teigti, kad prociklinio fiskalinės politikos poveikio Lietuvos ekonomikai 2005–2008 m. nebūtų arba jis būtų buvęs gerokai silpnesnis, jei valdžios sektoriaus išlaidos šiuo laikotarpiu būtų maždaug 3–5 proc. mažesnės, palyginti su to laikotarpio BVP (arba 3,3–5,1 mlrd. Eur). Sukaupus tokio dydžio valdžios sektoriaus atidėjinius „juodai dienai“, 2009–2010 m. greičiausiai nebūtų buvę poreikio imtis itin stiprios viešųjų finansų konsolidacijos – priimti sprendimus, didinančius valdžios sektoriaus pajamas ir mažinančius išlaidas.

Duomenys rodo, kad 2010 m. valdžios sektoriaus išlaidos sumažėjo 0,6 mlrd. Eur, palyginti su išlaidomis 2008 m., o valdžios sektoriaus pajamos buvo maždaug 0,2 mlrd. Eur didesnės dėl priimtų pajamas didinusių sprendimų (PVM tarifo padidinimas nuo 18 iki 21 proc., Sodros į privačius pensijų kaupimo fondus pervedamos įmokos sumažinimas, spartesnis Europos Sąjungos (ES) paramos lėšų panaudojimas valdžios sektoriaus reikmėms, centrinio banko pervedamos pelno dalies padidinimas ir kt.). Reikšminga atidėjinių „juodai dienai“ suma būtų sumažinusi ir poreikį skolintis.

2005–2008 m. ekonomikos augimo laikotarpiu nesukaupus rezervų ir dėl krizės staigiai smukus biudžeto pajamoms, siekiant vykdyti prišimtus išpareigojimus, 2009–2010 m. Lietuvos

valdžios sektoriaus skola padidėjo 5,4 mlrd. Eur (9,8 proc. to BVP, sukurto 2009–2010 m.), o skolos ir BVP santykis 2010 m. sudarė 36,2 proc. Padidėjusi valdžios sektoriaus skola gerokai padidino ir už ją mokamas palūkanas. Pastarosios 2004–2008 m. vidutiniškai per metus sudarė apie 180 mln. Eur, o 2010 m. – 510 mln. Eur. Preliminarūs skaičiavimai rodo, kad su 2009–2010 m. prisiimtais naujais skoliniais įsipareigojimais susijusioms palūkanoms mokėti iki 2016 m.¹ buvo išleista maždaug 2,3 mlrd. Eur (arba 1,0 proc. BVP, sukurto 2010–2016 m.).

2) Ar Lietuvos Respublikos Vyriausybė turėjo galimybių skolintis iš tarptautinių institucijų pigiau, negu tai darė 2009–2012 metais, kai finansų rinkose ir iš komercinių bankų buvo skolinamasi už palūkanas, kurios siekė 5,1–9,4 proc.?

Finansinių problemų turėjusios ir dėl to kapitalo rinkose lėšų pasiskolinti negalėjusios valstybės (pvz., Latvija, Vengrija, Graikija, Kipras ir kt.) 2009–2012 m. galimai turėjo dvi alternatyvas: pirma, skolintis iš Europos Komisijos (EK), antra, skolintis iš Tarptautinio valiutos fondo (TVF). Kadangi 2009–2012 m. Lietuva turėjo galimybę skolintis finansų rinkose, pagalbos į tarptautinius skolintojus nesikreipė. Skolinimosi finansų rinkose kainos klausimus geriau pakomentuoti galėtų už Vyriausybės skolinimąsi atsakinga institucija.

3) Jeigu taip, už kokias palūkanas Vyriausybė galėjo skolintis ir kokią įtaką tai būtų turėję viešiesiems finansams – viešojo sektoriaus išlaidoms ir balansui, skolos dydžiui ir jos valdymo sąnaudoms?

Neturime galimybės tiksliai įvertinti, kokios palūkanų normos Lietuvai galėjo būti taikomos, jei 2009–2010 m. būtų nuspręsta kreiptis pagalbos į TVF ir (arba) EK. TVF ir EK Lietuvai, matyt, būtų taikiusios panašias palūkanų normas, kurias taikė Latvijai ir Vengrijai. Viešai prieinama informacija rodo, kad Latvija už finansinę pagalbą iš EK mokėjo 3,2 proc.² vidutinės metinės palūkanas, o už finansinę pagalbą iš TVF – maždaug 2,4 proc.³ Vengrija už finansinę pagalbą EK mokėjo vidutinės 3,4 proc.⁴ metinės palūkanas, o už finansinę pagalbą iš TVF – maždaug 2,5 proc.⁵ Atsižvelgdami į kriterijus, kuriuos TVF taiko nustatydamas palūkanų normas tam tikrai valstybei⁶, ir istorinius duomenis, pabandėme įvertinti didžiausias galimas palūkanas, kurias TVF galėjo taikyti pagalbos prašančiai valstybei 2009–2010 m. Skaičiavimai rodo, kad maksimali metinių palūkanų norma galimai būtų sudariusi apie 5 proc.

Norime atkreipti dėmesį į tai, kad svarstant skolinimosi alternatyvas būtina lyginti ne tik už suteiktus finansinius resursus mokėtinas palūkanų normas, bet ypač svarbu nepamiršti ir tarptautinių institucijų keliamų papildomų sąlygų finansinės pagalbos prašančioms valstybėms, kurios įsipareigoja vykdyti sutartas ekonomines reformas. Kadangi sprendimuose dėl valstybės skolinimosi Lietuvos bankas nedalyvauja, neturime galimybių atsakyti, kokių sąlygų būtų pareikalavusi EK ir TVF. Viskas būtų priklausę nuo konkrečių derybų.

4) Kokią įtaką 2009–2010 metų krizei Lietuvoje (įskaitant viešųjų ir komercinių finansų bei atskirų ekonomikos sektorių būklę) turėjo Lietuvoje veikiančių stambiųjų komercinių bankų skolinimo politika ir sprendimai?

¹ 2009–2010 m. išleistų stambių tarptautinių obligacijų emisijų vidutinė trukmė sudarė apie 7 metus.

² https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-latvia_en#overviewofdisbursements.

³ Apskaičiuota Lietuvos banko pagal šiuos duomenis: <https://www.imf.org/external/np/fin/data/queryoutput.aspx?origin=imf-finance>.

⁴ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-hungary_en.

⁵ Apskaičiuota Lietuvos banko pagal šiuos duomenis: <https://www.imf.org/external/np/fin/data/queryoutput.aspx?origin=imf-finance>.

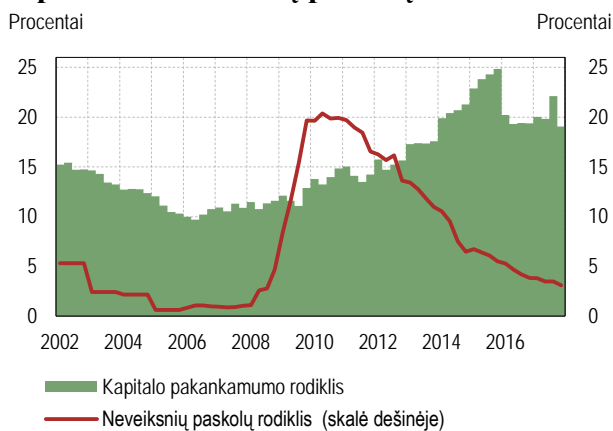
⁶ <http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/20/33/Stand-By-Arrangement>.

Pasaulinės finansų krizės priežastis ir pasekmės nagrinėjantys tyrimai rodo, kad ekonominis nuosmukis būna gerokai didesnis, o atsigavimas – lėtesnis, jei prieš jį buvęs augimas yra susijęs su sparčiu kredito augimu, po kurio įvyksta finansų sistemos krizė.⁷ Tai galima paaiškinti daugeliu veiksnių: po finansų sistemos krizių krenta pasitikėjimas rinkose, sumažėja polinkis prisiimti riziką, atsiranda kreditavimo suvaržymų, išauga viešojo sektoriaus skola, išauga ilgalaikis nedarbas ir pan.⁸ Galima teigti, kad finansų sektoriaus veikla Lietuvoje, kaip ir daugelyje kitų šalių, prisidėjo prie to, kad ekonomikos nuosmukis buvo didelis, tačiau konkrečiai įvertinti, kiek jam įtakos turėjo Lietuvoje veikiančių bankų skolinimo politika ir sprendimai, nėra galimybių. Prie to prisidėjo tiek pasaulinės tendencijos, tiek per itin spartaus augimo laikotarpį susiformavę vidaus rinkos disbalansai, kurių koregavimasis nuosmukį pagilino.

Kreditavimo suvaržymai sustiprino ekonomikos nuosmukį, tačiau skirtingai nei kitose valstybėse (pvz., Latvijoje, Airijoje, Latvijoje, Jungtinėje Karalystėje, Belgijoje, Nyderlanduose) nebuvo poreikio 2009–2010 m. bankus gelbėti viešosiomis lėšomis, dėl to būtų galėję kilti didesnių grėsmių šalies finansiniam stabilumui ir valdžios sektoriaus skola būtų galėjusi išaugti gerokai daugiau. Lietuvos didžiųjų komercinių bankų patronuojantieji bankai prisiėmė visus Lietuvoje patirtus nuostolius, suteikdami papildomo kapitalo ir kitaip stiprindami savo patronuojamuosius bankus. Bankų sektoriaus kapitalo pakankamumo rodiklis išliko saugus, net ir smarkiai pablogėjus paskolų kokybei (žr. 1 paveikslą), o vėlesniu laikotarpiu neveiksnių paskolų lygis buvo nuosekliai mažinamas.

Lietuvoje, kaip ir kai kuriose kitose Vidurio ir Rytų Europos šalyse, iki 2008 m. vyko itin sparti kredito plėtra (žr. 2 paveikslą), kurią daugiausia lėmė itin žemas pradinis kredito lygis, patronuojančiųjų bankų noras veikti šiose rinkose, plėtros ir pelno galimybės.

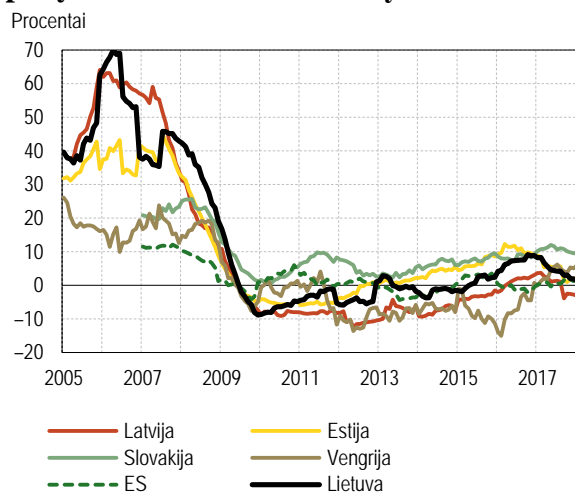
1 paveikslas. Lietuvos bankų sektoriaus kapitalo ir neveiksnių paskolų rodikliai



Šaltinis: Lietuvos banko skaičiavimai.

Pastaba: šis paveikslas pateikiamas iliustraciniais tikslais: rodiklių apibrėžimai laikui bėgant keitėsi, todėl atskirų laikotarpių duomenys gali būti ne visiškai palyginami.

2 paveikslas. Paskolų portfelio metinis pokytis kai kuriose ES valstybėse



Šaltiniai: ECB ir Lietuvos banko skaičiavimai.

Stambiųjų Lietuvos komercinių bankų įsipareigojimų struktūra sudarė prielaidas itin sparčiam (ir kaip vėliau paaiškėjo – netvariam) kredito augimui. Skandinavijos bankai patys aktyviai skolinosi tarptautinėse finansų rinkose, kartu teikė didelį papildomą finansavimą patronuojamiesiems bankams trumpalaikė skola (2008 m. jis sudarė apie 12 mlrd. Eur arba apie 37 proc. Lietuvos tų metų BVP). Toks finansavimas trumpalaikė skola yra mažiau stabilus negu nuosavybė ar vidaus indėliai. Be to, Lietuvos rinkos specifika, pvz., fiksuotas lito ir euro kursas,

⁷ Jordà, Ò., M. Schularick ir A. Taylor, "When Credit Bites Back: Leverage, Business Cycles, and Crises", CEPR Working Paper 8678, 2012; Schularick, M. ir A. Taylor, "Credit Booms Gone Bust: Monetary Policy, Leverage Cycles, and Financial Crises, 1870–2008", American Economic Review 102(2): 1029–61, 2012.

⁸ Basel Committee on Banking Supervision, "An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements", 2010.

faktinių asmens bankroto galimybių nebuvimas, leido bankams mažinti savo rizikas, iš esmės jas perkeliant klientams.

2007–2008 m. išaugusi įtampa tarptautinėse finansų rinkose paskatino investuotojus konservatyviau vertinti investicijas ir padidino susirūpinimą nesubalansuota Baltijos šalių ūkio plėtra. Tai turėjo tam tikrą neigiamą įtaką vertinant Baltijos šalių patronuojančių bankų finansinę padėtį ir tam tikrais atvejais privertė juos pradėti persvarstyti skolinimo patronuojamiesiems bankams politiką ir didinti jo kainą. 2009–2010 m., greta vidaus nesubalansuotumų koregavimosi ir išorinių sukrėtimų (pasaulinė finansų krizė, eksporto rinkų užsidarymas), Lietuva dar patyrė didelį nacionaline valiuta denominuotų paskolų palūkanų normų padidėjimą.

Atsižvelgdami į prasidėjusį šalies ūkio nuosmukį, bankai griežtino paskolų teikimo sąlygas, nes buvo išaugusi nuostolių tikimybė, dėl nekilnojamojo turto kainų kritimo suprastėjo užstato kokybė, išaugo piniginių išteklių (rezidentų indėlių ir patronuojamųjų bankų lėšų) kaina, buvo balansinių suvaržymų siekiant nepažeisti kapitalo pakankamumo normatyvų. Kita vertus, kredito srauto mažėjimą lėmė ir gerokai sumenkusi paskolų paklausa: tiek įmonės, tiek namų ūkiai vengė prisiimti papildomų finansinių įsipareigojimų esant ekonomikos nuosmukiui.

2009–2010 m. skolinimo standartai reikšmingai sugriežtėjo dėl polinkio konservatyviai vertinti riziką jau patyrus reikšmingų nuostolių. Bankai susidūrė su didžiuliu iššūkiu tinkamai įvertinti paskolų gavėjų riziką, kai iki tol laikyti žemos rizikos skolininkai nebegalėjo vykdyti įsipareigojimų. Vėlesnių metų bankų veiklos rezultatai (dėl paskolų vertinimo patirtų nuostolių atkūrimas) parodė, kad nemažai bankų sistemos paskolų reaguojant į ekonomikos nuosmukį buvo įvertintos pernelyg konservatyviai.

6) Ar Lietuvos bankas tinkamai atsižvelgė į Lietuvoje veikiančių stambiųjų komercinių bankų įtaką Lietuvos ekonomikai ir finansų sektoriui ir į savo priežiūros veiksmus 2005–2010 metais, vertindamas ir priimdamas sprendimus dėl kredito įstaigų mokumo ir jų veiklos tęstinumo 2011–2017 metais?

Vykdam bankų priežiūrą, į stambiųjų bankų įtaką Lietuvos ekonomikai ir finansų sektoriui yra atsižvelgta: didžiausiems bankams Lietuvoje galioja griežtesni kapitalo reikalavimai (papildomas kitų sisteminės svarbos įstaigų kapitalo rezervas), perteklinį skolinimą namų ūkiams riboja Atsakingojo skolinimo nuostatai, taikomos kitos bankų ir bankų sektoriaus atsparumą didinančios priemonės. Be to, laikantis „gerosios praktikos“, du kartus per metus atliekamas bankų mokumo ir likvidumo testavimas nepalankiausiomis sąlygomis, pagal kurį įvertinamas bankų atsparumas nepalankiems ekonomikos ir finansų rinkų sukrėtimams.

Iki 2008 m. pasaulyje finansų sektoriaus reguliavimas daugiausia buvo grindžiamas atskirų finansų įstaigų mikroprudencine priežiūra ir rinkos drausme. Lietuvoje ir daugelyje kitų šalių 2005–2008 m. formavosi reikšmingi disbalansai, kuriuos buvo sudėtinga identifikuoti nagrinėjant atskiras finansų įstaigas⁹. Atsižvelgiant į tai, po finansų krizės bankų veiklos reglamentavimo sistema pasikeitė iš esmės, skiriant daugiau dėmesio finansų sistemos, kaip visumos, makroprudencinei priežiūrai ir reguliavimui.

Lietuvos bankas, vykdydamas jam nustatytas bankų priežiūros funkcijas, vadovaujasi visuotinai pripažinta gerąja tarptautine praktika, t. y. Bazelio bankų priežiūros komiteto patvirtintais Pagrindiniais efektyvios bankų priežiūros principais (angl. *Core Principles for Effective Banking Supervision*), kuriems 1998 m. gruodžio 17 d. nutarimu Nr. 224 ir 2014 m. gegužės 29 d. nutarimu Nr. 03-96 yra pritarusi Lietuvos banko valdyba. Šių principų taikymui Lietuvoje taip pat pritarė ir Lietuvos Respublikos Vyriausybė (1997 m. sausio 27 d. LRV posėdžio protokolas Nr. 4).

2001–2002 m. TVF ir Pasaulio bankas vykdė Lietuvos finansų sektoriaus įvertinimo

⁹ Pavyzdžiui, tikrasis finansų sektoriaus suteiktų paskolų nekilnojamojamam turtui įsigyti mastas išryškėja tik vertinant agreguotus duomenis, o pavienių komercinių bankų duomenų analizė gali ir nerodyti išskirtinio šių finansų įstaigų vykdomo nekilnojamojo turto sektoriaus kreditavimo. Taigi, vertinant atskirų finansų įstaigų stabilumą, jų galimi nuostoliai gali būti nepakankamai įvertinami, jei įvyktų turto kainų korekcija.

programą (pakartotinis vertinimas atliktas 2008 m.). Buvo įvertintas šalies bankų sektoriaus stabilumas ir gebėjimas atsispirti visokeriopiams sukrėtimams, taip pat įvertinta kredito įstaigų priežiūros sistema. Nuo 2002 iki 2007 m. buvo įgyvendintos Tarptautinio valiutos fondo rekomendacijos kredito įstaigų priežiūros srityje, o 2008 m. vykdant pakartotinio Lietuvos finansinio stabilumo vertinimo programą, konstatuota, kad visiškai laikomasi 25 pagrindinių efektyvios bankų priežiūros principų.

Lietuvai tapus ES nare, kredito įstaigų steigimosi ir veiklos reikalavimai buvo suderinti su ES direktyvomis, Europos bankininkystės institucijos gairėmis ir rekomendacijomis. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad ES finansų sektoriaus reguliavimas vis labiau plėtojamas gilesnės konvergencijos ir unifikuojamo būdu. Ši tendencija ypač sustiprėjo po 2008 m. pasaulinės bankų krizės kaip atsakas į Europos bendrajai rinkai kilusius iššūkius. Galima teigti, kad sustiprinus mikroprudencinės priežiūros ir įgyvendinus makroprudencinės priežiūros sąrangą teisės aktų lygmeniu yra sudarytos pakankamos prielaidos stabiliam, patikimam, efektyviam ir saugiam bankų sistemos funkcionavimui. Be abejo, greta visada egzistuoja verslo rizikos ir galimai nusikalstamos veiklos veiksniai. Vis dėlto Lietuvos banke taikoma bankų priežiūros ir sprendimų priėmimo sistema leido identifikuoti bankų keliamas grėsmes ir jas pašalinti greitai, profesionaliai ir efektyviai. 2011–2017 m. Lietuvos banko priimti sprendimai dėl kredito įstaigų (bankų ir kredito unijų) mokumo ir jų veiklos tęstinumo buvo pagrįsti detalio kiekvieno atvejo faktinių aplinkybių, galimų alternatyvų ir teisės aktų reikalavimų analize ir šiuos reikalavimus visiškai atitiko. 2011 m. lapkričio mėn. penktam pagal dydį, apie 10 procentų rinkos užėmusiam AB bankui SNORAS buvo paskelbtas veiklos apribojimas (moratoriumas), nustačius realią grėsmę, kad bankas yra nemokus. Tokia grėsmė nustatyta atsižvelgus į papildomų specialiųjų atidėjinių poreikį paskoloms, abejotiną investicijų vertę, Lietuvos banko turimą labai prieštaringą ir banko teikiamos informacijos, kad jis tikrai turi didžiąją dalį savo finansinėse ataskaitose rodomų vertybinių popierių, nepagrindžiančią informaciją. Ne kartą buvo nustatomi šio banko veiklos trūkumai ir teisės aktų pažeidimai, todėl duoti raštiški nurodymai, nustatyti papildomi banko veiklos rizikos ribojimo reikalavimai ir taikytos poveikio priemonės. Banko akcininkai ir vadovai neatliko veiksmų, kurie rodytų jų pasirengimą ir galimybes užtikrinti patikimą bei riziką ribojantį banko valdymą ir laiku imtis tinkamų veiksmų, reikalingų besitęsiantiems banko veiklos trūkumams ir daromiems teisės aktų pažeidimams pašalinti. Banko veiklos apribojimo (moratoriumo) metu buvo įvertinti laikinojo administratoriaus pasiūlytų visų tolesnių banko veiklos scenarijų galimas poveikis visai finansų sistemai, teisinės rizikos ir jų galimos pasekmės viešiesiems finansams ir buvo nutarta, kad optimaliausias visais aspektais sprendimas susidariusioje situacijoje yra banko bankrotas. Todėl 2011 m. gruodžio mėn. AB bankui SNORAS iškelta bankroto byla. Nuo 2012 m. pabaigos iki 2013 m. pradžios vykusio AB Ūkio banko inspektavimo metu buvo nustatyta, kad banko turtas buvo gerokai pervertintas, banko išipareigojimai viršijo banko turtą, o bankas *de facto* buvo nemokus, todėl 2013 m. vasario mėn. nuspręsta stabdyti banko veiklą, o po kelių dienų bankas *de jure* pripažintas nemokiu ir atšaukta banko veiklos licencija. Įvertinus visų suinteresuotų asmenų interesus (visuomenės, banko kreditorių, VĮ „Indėlių ir investicijų draudimo“ ir kt.), buvo pasirinktas pats efektyviausias banko problemų sprendimo būdas: visi apdrausti AB Ūkio banko indėliai ir geros kokybės turtas perduotas AB Šiaulių bankui, o kitai AB Ūkio banko daliai paskelbta bankroto byla. Po šitų įvykių šalies finansų sektorius tapo saugesnis ir patikimesnis.

Nuolatinė kredito unijų priežiūra ir inspektavimai leidžia nustatyti, kurios kredito unijos nesilaiko teisės aktų reikalavimų ir saugios bei patikimos veiklos principų. Siekdamas efektyviai spręsti kredito unijų problemas, Lietuvos bankas ėmėsi veiksmų, kad iškilusios problemos būtų išspręstos: dėl teisės aktų, reglamentuojančių kredito unijų veiklą, pažeidimų ir veiklos trūkumų kredito unijoms buvo duoti nurodymai taisyti padėtį ir (arba) taikytos poveikio priemonės – kredito unijos įspėtos, joms skirtos baudos, uždrausta atlikti kai kurias finansines paslaugas, nušalinti vadovai. Nustačius, kad kyla grėsmė kredito unijų veiklos tęstinumui, o unijos vadovai nesiima veiksmų esamai padėčiai taisyti, buvo taikytos pačios griežčiausios poveikio priemonės – veiklos apribojimas (moratoriumas) ir laikinojo administratoriaus paskyrimas (taikyta 7 kartus) arba atšauktos kredito unijos licencijos. Pastaroji poveikio priemonė buvo taikyta 11 kartų:

2013 m. – Nacionalinei kredito unijai ir kredito unijoms „Švyturio taupomoji kasa“ ir „Laikinosios sostinės kreditas“, 2014 m. – kredito unijai „Vilniaus taupomoji kasa“ ir kredito unijai „Naftininkų investicijos“, 2016 m. – kredito unijai AMBER, o 2017 m., startavus reformai, – Pajūrio kredito unijai ir kredito unijoms „Žemaitijos išdas“, Namų, „Baltija“ bei „Vilniaus kreditas“. Padažnęję priežiūriniai veiksmai rodo, kad kredito unijų sektoriaus reforma buvo būtina, o kredito unijos žlugo reformos kontekste išryškėjus jų netinkamo reguliavimo aplinkoje sukauptoms bėdoms (netvarus kapitalas, nesąžiningas valdymas ir kt.). Todėl, pasitraukus iš rinkos šioms kredito unijoms, dabartinė sistema nepaveldės ankstesnėje sistemoje sukauptų problemų.

Kaip atsako į 2008 m. pasaulinės bankų krizės padarinius tęsinys, 2014 m. įsigaliojo Kapitalo reikalavimų direktyvos ir bendrųjų Reguliavimo standartų projektas (vadinamasis CRD IV paketas). Jame numatyta, kad vykdant atskiros ES šalies bankų sektoriaus priežiūrą turi būti remiamasi vienodomis taisyklėmis, galiojančiomis visoje ES erdvėje. Šiame pakete iš esmės buvo peržiūrėta bankų priežiūrinio kapitalo dydžio, kaip pagrindinio nuostolių amortizatoriaus, apskaičiavimo tvarka, įvesti struktūriniai kapitalo pakankamumo rodikliai, t. y. bendro nuosavo kapitalo – 4,5 proc., I lygio kapitalo – 6 proc. ir bendro kapitalo – 8 proc. Pažymėtina, kad Lietuvos bankas pradėjo taikyti naujus reikalavimus iš karto, be pereinamojo laikotarpio. CRD IV pakete taip pat buvo pateikti sustiprinti bankų valdymo, visuomenei atskleidžiamos informacijos, banko atlygio politikos reikalavimai, sukurtos bendros ES finansinių ir priežiūrinių ataskaitų formos. Dauguma šios direktyvos ir reglamento nuostatų papildomai išaiškintos EK deleguotuose reglamentuose, kurie yra tiesioginio taikymo teisės aktai.

2015 metais, Lietuvai įstojus į euro zoną, Lietuvos bankas tapo Bendro priežiūros mechanizmo (BPM, angl. SSM) – Europos bankų priežiūros sistemos, kurią sudaro Europos Centrinis Bankas (ECB) ir dalyvaujančių ES šalių nacionalinės priežiūros institucijos, nariu. Vienas iš BPM tikslų – užtikrinti, kad vienodai aukšti bankų priežiūros standartai būtų įdiegti visose BPM dalyvaujančiose šalyse. Tuo tikslu ECB leidžia tiesioginio taikymo teisės aktus, kurių privalo laikytis jo tiesiogiai prižiūrimi bankai, ir rekomendacijas nacionalinėms priežiūros tarnyboms dėl ECB tiesiogiai neprižiūrimų bankų priežiūros, taip pat priežiūrinių veiksmų metodologijas įvairiais klausimais. Trijų didžiausių Lietuvos bankų – AB SEB banko, „Swedbank“, AB, ir *Luminor Bank*, AB, – tiesioginę priežiūrą atlieka ECB, kuris, vykdydamas kasdienes priežiūros funkcijas, taip pat pasikliauja Lietuvos banko tarnautojais, ištekliais ir patirtimi. Todėl Lietuvos banko vykdoma kredito įstaigų priežiūra tampa identiška ir ECB vykdomai bankų priežiūrai.

2011 m. ES įgyvendinta finansų sektoriaus priežiūros institucinės ir reguliavimo sistemos pertvarka įtraukė ir makroprudencinę priežiūrą, kuria siekiama prisidėti prie finansų sistemos, kaip visumos, stabilumo užtikrinimo. Įkurta Europos sisteminės rizikos valdyba stebi finansų sistemos stabilumą ES mastu, šalims narėms ir finansų sektoriaus priežiūros institucijoms leidžia rekomendacijas ir išpėjimus dėl sisteminių rizikų ir priemonių joms užkardyti. CRD IV pakete, be mikroprudencinių, t. y. atskiroms finansų įstaigoms taikomų reikalavimų, įteisinti ir makroprudenciniai, kuriais atsižvelgiama į finansų sistemos, kaip visumos, veikimą, ir siekiama užtikrinti tvarų finansų sektoriaus įnašą į ekonomikos augimą.

2014 m. rugsėjo 24 d. priimti Lietuvos banko įstatymo pakeitimai įpareigojo Lietuvos banką vykdyti makroprudencinę politiką, kurios tikslas – prisidėti prie finansų sistemos stabilumo apsaugos, įskaitant finansų sistemos atsparumo stiprinimą ir sisteminės rizikos susidarymo mažinimą, kad būtų užtikrintas tvarus finansų sektoriaus įnašas į ekonomikos augimą. Lietuvos bankas nuolat stebi rizikas finansų sistemai ir yra pasirengęs aktyviai taikyti riziką mažinančias priemones. Siekdamas skatinti atsakingą kredito įstaigų skolinimo praktiką ir sumažinti nesubalansuotus būsto paskolų portfelio ir gyvenamojo nekilnojamojo turto kainų pokyčius, Lietuvos bankas dar 2011 m. patvirtino būsto paskolų Atsakingojo skolinimo nuostatus¹⁰, o

¹⁰ Atsakingojo skolinimo nuostatai įpareigoja kredito įstaigas visokeriopai įvertinti kredito gavėjo gebėjimą grąžinti kreditą ilguoju laikotarpiu ir sumokėti visas su juo susijusias įmokas, apibrėžia didžiausią leistiną gaunamo kredito dydžio ir įkeičiamo nekilnojamojo turto vertės santykį (angl. *loan-to-value*) bei didžiausią visų finansinių įsipareigojimų ir pajamų santykį (angl. *debt-service-to-income*), nustato didžiausią galimą kredito grąžinimo trukmę ir kitus atsakingo skolinimo veiksnus.

2013 m. patvirtinti ir vartojimo kreditų Atsakingojo skolinimo nuostatai.

2015 m. kovo 21 d. į Lietuvos teisę perkeltos pagrindinės Ketvirtosios kapitalo reikalavimų direktyvos (2013/36/ES) nuostatos. Šie pakeitimai Lietuvos bankui suteikė teisę Lietuvos finansų įstaigoms taikyti naujus kapitalo rezervus, skirtus struktūrinei ir ciklinei rizikai mažinti. Remiantis Lietuvos banko valdybos 2015 m. kovo 12 d. patvirtintoje Makroprudencinės politikos strategijoje¹¹ iškelto pirmuoju tarpiniu tikslu – riboti perteklinį kredito augimą, pernelyg didelį finansinį svertą ir siekti jų išvengti – 2015 m. antrąjį ketvirtį Lietuvos bankas pradėjo taikyti anticiklinio kapitalo rezervo (AKR) reikalavimą. Ši makroprudencinė priemonė nustatoma kiekvieną ketvirtį įvertinus padėtį kredito ir nekilnojamojo turto rinkose. Lietuvos banko valdyba 2017 m. gruodžio 20 d. priėmė sprendimą¹² nustatyti 0,5 proc. AKR normą, kuri įsigalios 2018 m. gruodžio 31 d. Papildomas AKR reikalavimas padidins finansų įstaigų atsparumą ciklinės sisteminės rizikos pasireiškimo ar ekonomikos nuosmukio metu, taip prisidedant prie tvaraus kreditų teikimo realiajai ekonomikai.

2015 m. gruodžio 15 d. pirmą kartą paskelbtas Nacionalinės sisteminės svarbos įstaigų sąrašas ir šioms įstaigoms priskirti papildomi kapitalo rezervai¹³. Ši makroprudencinė priemonė nustatoma kiekvienų metų pabaigoje siekiant didinti sistemiškai svarbiausių Lietuvos komercinių bankų atsparumą galimiems nuostoliams ir sumažinti jų paskatas prisiimti pernelyg daug rizikos. 2015–2017 m. Lietuvoje buvo identifikuojamos tos pačios keturios sisteminės svarbos įstaigos: AB SEB bankas, „Swedbank“, AB, AB DNB bankas (prie AB DNB banko prijungus *Nordea bank*, AB, Lietuvos skyrių, sisteminės svarbos įstaiga 2017 m. laikomas naujai įsteigtas bankas *Luminor Bank*, AB) ir AB Šiaulių bankas.

2015 m. gruodžio 3 d. įsigaliojus Finansinio tvarumo, Lietuvos banko ir kitų susijusių įstatymų pakeitimams, perkeliantiems į Lietuvos teisę Bankų gaivinimo ir pertvarkymo direktyvos (2014/59/ES) nuostatas, Lietuvos bankui buvo suteikta nauja finansų įstaigų pertvarkymo funkcija. Bankų pertvarkymas – naujos kokybės bankų krizių valdymo europinė sistema. Lietuvos bankas, vykdydamas pertvarkymo institucijos funkciją, kartu su Bendra pertvarkymo valdyba – centrine euro zonos šalių pertvarkymo institucija, padeda užtikrinti, kad, svarbias funkcijas atliekančius bankus, patyrusius mokumo ar kitų finansinių sunkumų, būtų galima operatyviai pertvarkyti ir užtikrinti jų nenutrūkstamą veiklą be valstybės pagalbos, taip sumažinant neigiamą poveikį ekonomikai. 2017 m., bendradarbiaujant su Bendra pertvarkymo valdyba, Švedijos, Danijos ir Latvijos pertvarkymo institucijomis, buvo parengti komercinių bankų grupių (įskaitant Švedijos SEB ir „Swedbank“) pertvarkymo planai, apimantys tris ketvirtadalius Lietuvos bankų rinkos. Sukūrus bankų pertvarkymo sistemą, taip pat buvo pradėtas kaupti pertvarkymo fondas, į kurį įmokas turi mokėti bankai ir reikšmingos investicinės įmonės. Šis fondas būtų naudojamas pertvarkant problemines finansų įstaigas, kad dengiant sąnaudas būtų naudojamos jų pačių sukauptos, o ne mokesčių mokėtojų lėšos. Per laikotarpį nuo Bendro pertvarkymo fondo įsisteigimo (2015–2017 m.) fonde jau sukaupta 17 mlrd. Eur iš visos bankų sąjungos kredito įstaigų (Lietuvos bankai į fondą iš viso įmokėjo 24,5 mln. Eur *ex-ante* įmokų).

7) Kokią įtaką komercinių bankų sprendimams teikiant būsto paskolas, taip pat viešiesiems finansams Lietuvoje turėjo UAB „Būsto paskolų draudimas“ veikla 2005–2009 metais ir jos įsipareigojimų administravimas 2010–2017 metais?

UAB „Būsto paskolų draudimas“ (toliau – BPD) veikla skatino spartų būsto paskolų augimą iki finansų krizės, tačiau nuo 2010 m. bankai nebebuvo linkę naudotis bendrovės paslaugomis, o jos nuostolius teko prisiimti valstybei.

¹¹ Lietuvos banko valdybos 2015 m. kovo 12 d. nutarimas Nr. 03-31 „Dėl Makroprudencinės politikos strategijos patvirtinimo“.

¹² Lietuvos banko valdybos 2017 m. gruodžio 20 d. nutarimas Nr. 03-204 „Dėl anticiklinio kapitalo rezervo taikymo“, plačiau žr. Anticiklinis kapitalo rezervas (2017 m. IV ketv.) – sprendimą pagrindžianti medžiaga. Prieiga internetu: <<https://www.lb.lt/leidiniai/anticiklinis-kapitalo-rezervas-2017-m-iv-ketv>>.

¹³ Lietuvos banko valdybos 2015 m. gruodžio 15 d. nutarimas Nr. 03-192 „Dėl kitų sistemiškai svarbių įstaigų kapitalo rezervo nustatymo“.

BPD buvo įsteigta siekiant palengvinti gyventojams nuosavo būsto įsigijimą ar modernizavimą. Bendrovė teikė būsto kreditų (nuo 2000 m.), kreditų daugiabučiams namams modernizuoti (nuo 2006 m.) ir kreditų daugiabučiams namams modernizuoti portfelių (nuo 2008 m.) draudimą. Draudimas sudarė galimybę gyventojams, turintiems reguliarias pajamas, bet negalintiems sukaupti ar neturintiems pradinio įnašo, gauti finansavimą būstui įsigyti ar modernizuoti su mažesniu pradiniu įnašu ar be jo. Sudarydamas draudimo sutartį, draudėjas mokėdavo BPD vienkartinę draudimo įmoką – procentinę draudžiamo kredito sumos dalį. Už valstybės remiamus gyventojus draudimo įmoka ar jos dalis buvo sumokama valstybės lėšomis. Klientui patiriant finansinių sunkumų ar nevykdant įsipareigojimų, BPD siūlė įvairias priemones: laikiną įmokų bankui padengimą, skolos sumokėjimą arba draudžiamojo įvykio išmoką bankui.

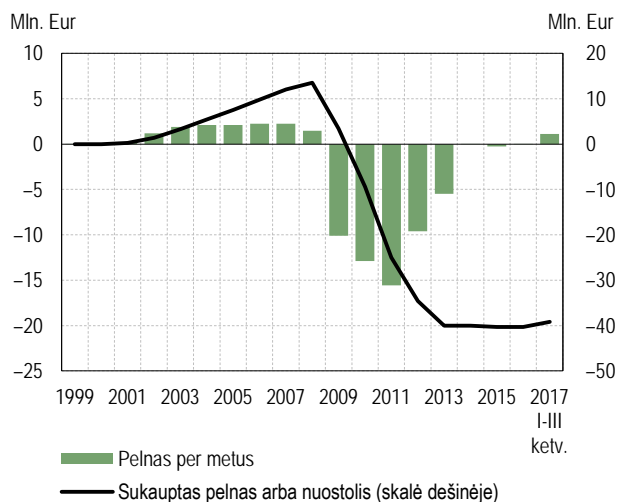
Atkreiptinas dėmesys į tai, kad steigiant bendrovę buvo numatyta, kad jos vykdoma veikla sudarys palankesnes būsto įsigijimo sąlygas valstybės remiamiems gyventojams, tačiau 2000 m. ši nuostata buvo panaikinta. BPD plėtė veiklą siekdamas pelno: apie 75 proc. būsto kreditų draudimo sutarčių sudarė apdrausti valstybės neremiami būsto kreditai. Vėliau paaiškėjo, kad tokia veikla nebuvo tvari: dauguma (96 proc.) draudžiamųjų įvykių įvyko būtent pagal valstybės neremiamų būsto kreditų draudimo sutartis. Akivaizdu, kad nebuvo tinkamai įvertintas paslaugos mastas ir poveikis būsto paklausai bei kainoms, o bendrovės kainodara ir rizikos valdymas nebuvo adekvatūs prisiimtos rizikos lygiui. BPD pavyzdys parodo, kokių nepageidaujamų pasekmių gali kilti neapgalvotai išplėtus tikslinę socialinę paramą ir tinkamai neįvertinus galimų rizikų.

BPD teikiama papildoma valstybės garantija buvo vienas iš veiksnių, prisidėjusių prie spartaus paskolų namų ūkiams augimo 2005–2008 m. Valstybinis būsto kreditų draudimas leido kredito įstaigoms sumažinti prisiimamą kredito riziką. Spartaus ekonomikos augimo ir finansų sektoriaus plėtros laikotarpiu 2005–2008 m. skolinimosi iš bankų sąlygos švelnėjo, kredito prieinamumas išaugo. Bankai buvo linkę skolinti klientams, kurie būsto paskolą apdraudė BPD, taip prisiimdami mažesnę kredito riziką. Dėl to jie klientams galėjo pasiūlyti dar palankesnes skolinimosi sąlygas – mažesnes palūkanų maržas, mažesnius pradinio įnašo ir pakankamų pajamų reikalavimus – ir suteikti klientams norimo dydžio paskolas. Tokia aplinka kūrė prielaidas neatsakingam skolinimuisi ir pernelyg sparčiam kredito augimui. Bendrovė iš esmės prisiėmė namų ūkių, kuriems būsto paskolos draudimas padėjo įsigyti brangesnį būstą, nemokumo riziką.

Didžiausia BPD veiklos rizika sukaupta 2005–2008 m. Draudimo mastas buvo didelis: 2003–2008 m. duomenimis, buvo apdraudžiama apie ketvirtadalis suteikiamų būsto kreditų. Bendrovės paslaugomis nuo jos veiklos pradžios pasinaudojo apie 47 000 šeimų ir pavienių asmenų, apdraustų kreditų suma sudarė apie 1,2 mlrd. Eur.

Iki 2009 m. bendrovė dirbo pelningai, tačiau jos veiklą neigiamai paveikė 2008 m. pabaigoje prasidėjusi finansų ir ekonominė krizė: išaugo draudžiamųjų įvykių skaičius, sudaromų kredito draudimo sutarčių ėmė sparčiai mažėti. Nuo 2010 m. naujų sutarčių pasirašoma nebebuvo – pasikeitus bankų būsto kreditavimo politikai, bendrovės siūlomas būsto kreditų draudimas prarado aktualumą. Nuo 2009 m. bendrovės veikla tapo nuostolinga, bendras BPD veiklos rezultatas nuo veiklos pradžios iki 2017 m. trečiojo ketvirčio sudarė 39 mln. Eur nuostolių (žr. 3 paveikslą). 2016 m. pradžioje BPD draudimo veiklos licencija panaikinta. Ji naujos draudimo veiklos nebevykdė, tačiau toliau vykdė iki šiol prisiimtus įsipareigojimus ir administruoja anksčiau sudarytas draudimo sutartis, moka draudimo išmokas, išieško skolas ir realizuoja turtą. 2017 m. BPD dar administravo 30 000 draudimo sutarčių.

3 paveikslas. UAB „Būsto paskolų draudimas“ veiklos rezultatai



Šaltiniai: UAB "Būsto paskolų draudimas" ir Lietuvos banko skaičiavimai.

Kad bendrovė galėtų vykdyti prisiimtus įsipareigojimus, jai buvo skiriama valstybės lėšų. Iš viso nuo bendrovės veiklos pradžios, didinant ar atkuriant jos įstatinį kapitalą, investuota apie 43 mln. Eur valstybės lėšų, be to, 2012–2014 m. bendrovei suteikta apie 9 mln. Eur paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų.

Valdybos pirmininkas

Vitas Vasiliauskas

Nijolė Valinskytė, tel. (8 5) 2680 135, el. p. nvalinskyte@lb.lt