



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA

LIETUVOS BANKO VEIKLOS VERTINIMAS

2004 m. gruodžio mėn. 30 d. Nr. 2030-10-46
Vilnius

IŽANGA

Didelis žiniasklaidos dėmesys Lietuvos banko veiklai, planuojamas lito pakeitimas euru, finansų rinkos priežiūrą vykdančiųjų institucijų struktūros pasikeitimai pasaulio šalyse paskatino Valstybės kontrolę atlikti veiklos auditą Lietuvos banke.

Auditas atliktas vykdant Valstybės kontrolės 2004-08-30 pavedimą Nr. 2030-10.

AUDITO SUBJEKTO VEIKLOS APLINKA

Audito subjektas – Lietuvos bankas (kodas – 8860768). Lietuvos bankas yra juridinis asmuo, turi antspaudą su Lietuvos valstybės herbu ir žodžiais „Lietuvos bankas“. Lietuvos banko buveinės adresas: Gedimino pr. 6, Vilnius.

Lietuvos Bankas yra Lietuvos Respublikos centrinis bankas, įsteigtas Lietuvos Respublikos Seimo ir nuosavybės teise priklausantis Lietuvos valstybei. Lietuvos bankas yra Europos centrinių bankų sistemos dalis, jo veiklą reglamentuoja Lietuvos Respublikos Lietuvos banko įstatymas. Lietuvos bankas turtą valdo, naudoja ir juo disponuoja šio įstatymo nustatytu mastu, tvarka ir sąlygomis. Valstybės turtą, kurį valdo Lietuvos bankas, apibrėžia Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas.

Lietuvos bankui vadovauja Lietuvos banko valdyba, ją sudaro Lietuvos banko valdybos pirmininkas, du jo pavaduotojai ir du valdybos nariai. Lietuvos banko valdybos pirmininką penkeriems metams skiria ir atleidžia prieš terminą Lietuvos Respublikos Seimas Respublikos Prezidento teikimu. Lietuvos banko valdybos pirmininko pavaduotojus ir valdybos narius devyneriems metams skiria ir atleidžia prieš terminą Lietuvos Respublikos Prezidentas Lietuvos banko valdybos pirmininko teikimu. Lietuvos banko valdybos darbo tvarką nustato Lietuvos banko valdybos reglamentas, tvirtinamas Lietuvos banko valdybos (patvirtintas 2001-04-19 nutarimu Nr. 68 su vėlesne redakcija – 2004-05-06 nutarimas Nr. 72).

Lietuvos banko valdybos pirmininkas organizuoja Lietuvos banko darbą. Tikrinamuoju laikotarpiu Lietuvos banko valdybos pirmininkas buvo Reinoldijus Šarkinas (paskirtas Lietuvos Respublikos Seimo 2001-01-23 nutarimu Nr. IX-149). Lietuvos banko valdybos pirmininkas įsakymais tvirtino Lietuvos banko valdybos pirmininko, pavaduotojų ir narių pasiskirstymą pareigomis (2002-03-29 įsakymas Nr. 02-96 ir vėliau jį pakeitęs 2004-05-06 įsakymas Nr. 02-107).

Lietuvos banko pagrindinis tikslas įvardytas Lietuvos banko įstatymo 7 straipsnyje. Lietuvos banko pagrindinio tikslo formuluotė keitėsi kelis kartus:

- Lietuvos banko pagrindinis tikslas – siekti Lietuvos Respublikos pinigų stabilumo (galiojo nuo 1994-12-23 iki 2001-03-29);
- Lietuvos banko pagrindinis tikslas – siekti kainų stabilumo (galiojo nuo 2001-03-30 iki 2004-04-30);
- Lietuvos banko pagrindinis tikslas – palaikyti kainų stabilumą (įsigaliojo nuo 2004-05-01).

Įgyvendindamas šiuo metu galiojantį pagrindinį tikslą, Lietuvos bankas atlieka šias funkcijas:

1. Vykdo Lietuvos Respublikos pinigų emisiją;
2. Formuoja ir vykdo pinigų politiką;
3. Nustato lito kurso reguliavimo sistemą ir skelbia oficialų lito kursą;
4. Valdo, naudoja Lietuvos banko užsienio atsargas ir jomis disponuoja;
5. Atlieka valstybės išdo agento funkcijas;
6. Įstatymų ir kitų teisės aktų nustatytais atvejais ir tvarka išduoda bei atšaukia licencijas Lietuvos Respublikos kredito įstaigoms bei užsienio valstybių kredito įstaigų filialams ir prižiūri jų veiklą, taip pat atlieka kitas įstatymų nustatytas funkcijas, susijusias su kredito įstaigų veikla;
7. Nustato Lietuvos Respublikos kredito įstaigų ir užsienio valstybių kredito įstaigų skyrių, veikiančių Lietuvos Respublikoje, finansinės apskaitos principus ir atskaitomybės tvarką;
8. Skatina patvarų ir veiksmingą mokėjimo ir vertybinių popierių atsiskaitymo sistemų veikimą;
9. Renka pinigų ir bankų, mokėjimo balanso, Lietuvos finansinės ir su ja susijusios statistikos duomenis, diegia šios statistikos surinkimo, atskaitomybės, jos skelbimo standartus, sudaro Lietuvos Respublikos mokėjimų balansą.

Pagrindinis Lietuvos banko tikslas – palaikyti kainų stabilumą. Kainų stabilumas išreiškiamas infliacijos rodikliu. Tarptautinėje praktikoje infliacijos makroekonominį poveikį

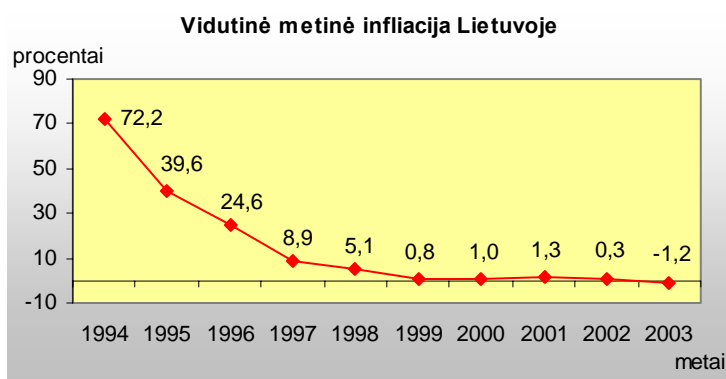
priimta vertinti pagal vidutinės metinės infliacijos rodiklį¹. Pagal Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės pateiktus duomenis vidutinės metinės infliacijos lygis Lietuvoje nuolat mažėjo (žiūrėti 1 paveikslą).

Iš pateikto 1 paveikslo matyti, kad vidutinės metinės infliacijos lygis Lietuvoje nuo 1999 m. nebuvo pakilęs iki 1,5 %², o 2003 m. užfiksuota 1,2 % defliacija, o tai byloja apie pakankamai stabilias kainas. Reikia pažymėti, kad Lietuvos bankas negali tiesiogiai kontroliuoti infliacijos, jis infliacijai turi įtakos per vykdomą pinigų politiką, be Lietuvos banko, kainų lygiui turi įtakos Lietuvos Respublikos Vyriausybės vykdoma fiskalinė politika ir kiti veiksniai (pvz. naftos kainų kilimas).

Pateiktame 2 paveiksle matyti, kad lito kursas pagrindinių užsienio valiutų atžvilgiu buvo pakankamai stabilus ir stiprėjo. Lietuvos bankas pagrindinio tikslo siekė įgyvendindamas fiksuoto valiutos kurso strategiją – nacionalinė valiuta susieta su pasirinkta bazine valiuta.

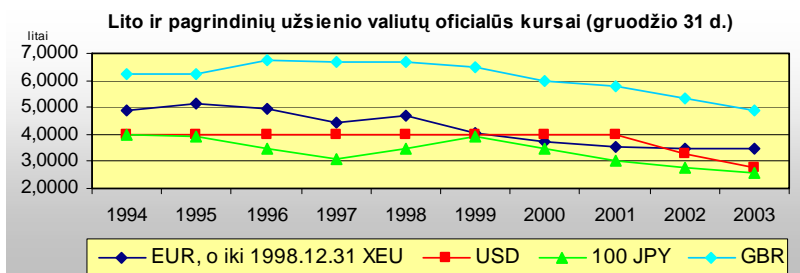
Lietuvos banko turtas 2002-12-31 sudarė 8 207,14 mln. Lt (tarp jų 7 453,16 mln. Lt arba 90,8 % viso turto – indėliai, vertybiniai popieriai ir kitos investicijos užsienio valiuta), Lietuvos banko į apyvartą išleisti banknotai ir monetos sudarė 4 221,96 mln. Lt (arba 51,4 % visų įsipareigojimų), įstatinis kapitalas sudarė 100 mln. Lt (arba 1,2 % visų įsipareigojimų), atsargos kapitalas – 402,52 mln. Lt (arba 4,9 % visų įsipareigojimų). Lietuvos banko 2002 m. pelnas – 103,56 mln. Lt, paskirstytas atsargos kapitalui (51,78 mln. Lt arba 50 % pelno) ir įmokoms į valstybės biudžetą (51,78 mln. Lt arba 50 % pelno). Įstatiniam kapitalui pelno neskirta, nes jis 2002-12-31 sudarė Lietuvos banko įstatyme nustatytą sumą – 100 mln. Lt.

1 pav.



Šaltinis: Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės interneto tinklapis www.std.lt

2 pav.



Šaltinis: Lietuvos banko interneto tinklapis www.lb.lt

¹ Pagal Lietuvos Respublikos finansų ministerijos interneto tinklapyje esančią informaciją 2004-10-22 (skyrius "Fiskalinė politika", poskyris "Ekonominiai rodikliai ir prognozės")

² Valiutų kursų mechanizmo II vienas iš kriterijų - infliacijos lygis neturi būti didesnis nei trijų ES šalių su mažiausia infliacija vidurkis plus 1,5 punkto. Mažiausia infliacija 2002 m. ir 2003 m. tarp ES šalių buvo Vokietijoje – 1 %. Lietuva 2004-06-28

Lietuvos banko 2002-12-31 balanso, pelno (nuostolio), kapitalo ir perkainojimo sąskaitų kaitos ataskaitų auditą atliko UAB „PricewaterhouseCoopers“, auditoriaus išvada – finansinės ataskaitos pateikia tikrą ir teisingą finansinės padėties ir tuomet pasibaigusių metų veiklos rezultatų vaizdą pagal Lietuvos banke nustatytus apskaitos principus. Lietuvos banke nustatyti apskaitos principai visais reikšmingais atžvilgiais atitinka Lietuvos banko įstatymą.

Lietuvos banko turtas 2003-12-31 sudarė 9 739,10 mln. Lt (tarp jų 9 148,60 mln. Lt arba 93,9 % viso turto – indėliai, vertybiniai popieriai ir kitos investicijos užsienio valiuta), Lietuvos banko į apyvartą išleisti banknotai ir monetos sudarė 5 136,75 mln. Lt (arba 52,7 % visų įsipareigojimų), įstatinis kapitalas sudarė 100 mln. Lt (arba 1 % visų įsipareigojimų), atsargos kapitalas – 454,3 mln. Lt (arba 4,7 % visų įsipareigojimų). Lietuvos banko 2003 m. pelnas – 133,23 mln. Lt, paskirstytas atsargos kapitalui (66,615 mln. Lt arba 50 % pelno) ir įmokoms į valstybės biudžetą (66,615 mln. Lt arba 50 % pelno). Įstatiniam kapitalui pelno neskirta, nes jis 2002-12-31 sudarė Lietuvos banko įstatyme nustatytą sumą – 100 mln. Lt.

Lietuvos banko 2003-12-31 balanso, pelno (nuostolio) ataskaitos ir aiškinamojo rašto auditą atliko UAB „Ernst & Young Baltic“, auditoriaus išvada – finansinės ataskaitos visais reikšmingais atžvilgiais teisingai atspindi Lietuvos banko finansinę būklę ir jo veiklos rezultatus pagal Lietuvos banke nustatytus apskaitos principus. Lietuvos banke nustatyti apskaitos principai visais reikšmingais atžvilgiais atitinka Lietuvos banko įstatymą.

Tiek 2002 m., tiek 2003 m. Lietuvos bankas dirbo pelningai, per metus Lietuvos banko turtas padidėjo 1 531,96 mln. Lt (arba 19 %). 2004-02-05 Lietuvos banko įstatymo 20 straipsnio pakeitimu Lietuvos banko įstatinis kapitalas padidintas iki 200 mln. Lt.

AUDITO PROCESAS

Audito objektas – Lietuvos banko veikla.

Audito tikslas – Lietuvos banko veiklos vertinimas. Auditas pradėtas 2004-09-01, baigtas 2004-12-30. Auditą atliko vyriausiasis valstybinis auditorius V. Cibas (grupės vadovas), vyresnysis valstybinis auditorius G. Andrulionis ir valstybinis auditorius A. Balsys. Audituojamas laikotarpis – 2002 – 2003 metai, išimtiniais atvejais 2001 – 2004 m.

Audito metu duomenys buvo renkami:

- nagrinėjant teisės aktus,

- kalbantis su Lietuvos banko tarnautojais,
- pateikiant klausimynus Lietuvos banko tarnautojams,
- pateikiant paklausimus finansų rinkos priežiūros institucijoms, finansų rinkos dalyviams ir kitoms institucijoms,
- naudojantis užsienio šalių priežiūros institucijų ir finansų rinkos dalyvių interneto tinklapiais,
- nagrinėjant Lietuvos banko valdybos posėdžių protokolus, metines finansines ataskaitas, metines veiklos ataskaitas, raštus, pažymas ir kitus dokumentus.

Audito įrodymai gauti taikant skaičiavimo, tikrinimo (dokumentinio), apklausos ir analitinės procedūras.

Atliekant auditą, renkant audito įrodymus buvo laikomasi nuostatos, kad Lietuvos banko pateikti dokumentai ir jų kopijos teisingai atspindi Lietuvos banko finansinę būklę ir veiklos rezultatus.

Audito metu nagrinėtos trys audito problemos:

- Lietuvos banko valdybos formavimas, jos struktūros ir veiklos reglamentavimas, sprendimų priėmimas;
- Turto Lietuvos banke samprata ir jo priklausomybė;
- Kredito įstaigų priežiūros efektyvumas.

Audito problemų nagrinėjimas, reikšmingi faktai, susieti su audito problemomis, ir išvados pateiktos šios ataskaitos audito darbo rezultatų dalyje.

AUDITO DARBO REZULTATAI

1. Lietuvos banko valdybos formavimas, jos struktūros ir veiklos reglamentavimas, sprendimų priėmimas

Lietuvos bankui vadovauja Lietuvos banko valdyba, o Lietuvos banko darbą organizuoja valdybos pirmininkas. Lietuvos banko valdybos struktūra, valdybos veikla ir jos teisinis reglamentavimas laikytina viena iš pagrindinių efektyvios Lietuvos banko veiklos prielaidų. Todėl dėmesys ypač skirtinas Lietuvos banko valdybos formavimui ir valdybos narių skaičiui, nes tai gali įtakoti priimamų sprendimų objektyvumą ir kokybę. Lietuvos banko valdyba atlieka šias svarbiausias funkcijas:

1. Nustato Lietuvos banko pinigų politikos programą;
2. Nustato rediskonto, paskolų, indėlių, atviros rinkos operacijų Lietuvos banke ir kredito įstaigų privalomųjų atsargų sudarymo bei laikymo Lietuvos banke tvarką, nustato kitų pinigų politikos priemonių taikymo tvarką;
3. Nustato lito kurso reguliavimo sistemą ir oficialaus lito kurso skaičiavimo tvarką;
4. Nustato Lietuvos banko užsienio atsargų valdymo, naudojimo ir disponavimo jomis principus ir tvarką;
5. Nustato Lietuvos banko išleidžiamų skolos vertybinių popierių emisijos ir apyvartos tvarką;
6. Nustato kredito įstaigų riziką ribojančius normatyvus, jų dydžius bei skaičiavimo metodiką;
7. Vykdo kitą veiklą, susijusią su Lietuvos banko pagrindinio tikslo įgyvendinimu.

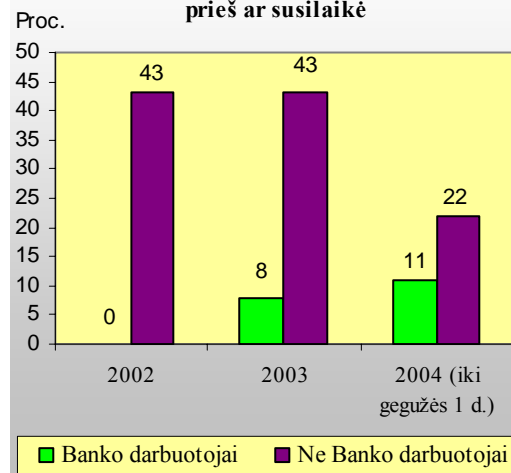
Kaip matome, Lietuvos banko valdybai suteiktas didelis pasitikėjimas sprendžiant valstybės pinigų politikos klausimus.

Iki 2001-03-30, pagal Lietuvos banko įstatymo 10 straipsnį, Lietuvos banko valdybą sudarė pirmininkas, 3 jo pavaduotojai ir 10 narių. 2001 m. Lietuvos banko įstatymas buvo pakeistas³ nustatant, kad Lietuvos banko valdybą sudaro Lietuvos banko valdybos pirmininkas, 3 jo pavaduotojai ir 7 nariai. Tuo metu iš 11 Lietuvos banko valdybos narių 6 buvo ne Lietuvos banko tarnautojai. Valdybos posėdžiai buvo laikomi teisėtais, kai juose dalyvaudavo ne mažiau kaip 7 valdybos nariai, o sprendimai priimami paprasta balsų dauguma, t.y. mažiausiai 4 valdybos narių balsais.

3 pav.

Audito metu atlikta Lietuvos banko valdybos priimtų sprendimų ir posėdžių (vykusių nuo 2002 m. sausio 1 d. iki 2004 m. gegužės 1 d.) analizė parodė, kad visi (2002 m.) arba dauguma (2003 m. – 2004-05-01) Lietuvos banko valdybos narių, abejojančių arba nesutinkančių su siūlomais priimti sprendimais, buvo ne Lietuvos banko darbuotojai. Lietuvos banko valdybos nariai, ne Lietuvos banko darbuotojai, 2002 – 2003 m. beveik kas antrame valdybos posėdyje balsavo prieš arba susilaikė priimant vieną ar kitą klausimą. Atliktos analizės duomenys pateikti 3 paveiksle.

2002-2004 m. vykusių Lietuvos banko valdybos posėdžių dalis (proc.), kurioje balsuojant dėl sprendimų priėmimo valdybos nariai balsavo prieš ar susilaikė



Vykdamas Europos centrinio banko reikalavimus, kad banko valdybos nariai dirbtų tik banke, 2004 m. buvo pakeistas Lietuvos banko įstatymas⁴, taip pat padaryti pakeitimai Lietuvos banko valdybos reglamente⁵. Lietuvos banko valdyboje įvykdyti esminiai struktūros pokyčiai, valdybos narių skaičius sumažinamas iki 5, o valdybos nariais gali būti tik Lietuvos banko tarnautojai. Lietuvos banko įstatymo⁴ 14 straipsnyje ir

³ 2001-03-13 Lietuvos Respublikos Lietuvos banko pakeitimo įstatymas Nr. IX-205;

⁴ 2004-02-05 Lietuvos Respublikos Lietuvos banko įstatymo 1,3,6,7,10,11,12,14,16,17,18,19,20,21,23,24,37,49,50 straipsnių pakeitimo ir papildymo, įstatymo papildymo 18-1,46-1,54-1 straipsniais, trečiojo skirsnio pavadinimo pakeitimo ir įstatymo papildymo priedu įstatymas Nr. IX-1998;








Lietuvos banko valdybos reglamento⁵ 8 ir 32 punktuose įtvirtinamos nuostatos, leidžiančios priimti Lietuvos banko valdybos sprendimus 2 Lietuvos banko valdybos narių balsais.

Atsižvelgdami į centrinio šalies banko priimamų sprendimų svarbą manome, kad situacija, kai 2 Lietuvos banko valdybos nariai gali priimti sprendimus dėl valstybės pinigų politikos, didina sprendimų subjektyvumo riziką.

Audito metu, siekiant įvertinti esamą Lietuvos banko valdybos sprendimų priėmimo tvarką, buvo atlikta Europos centrinių bankų sistemos (toliau – ECBS) narių ir Lietuvos banko valdymo organų struktūros palyginimo analizė⁶. Analizei buvo pasirinktos Europos Sąjungos (toliau – ES) šalys, turinčios panašų gyventojų skaičių ir valdymo sistemą, iš jų dvi ES „senbuvės“ (Austrijos Respublika, Suomijos Respublika). Atliktos analizės duomenys pateikti 1 lentelėje.

ECBS narių valdymo organų apžvalga

1 lentelė

Centrinio šalies banko pavadinimas	Centrinio banko tarybos narių skaičius	Centrinio banko valdybos narių skaičius
Suomijos bankas 	9	Ne daugiau 6. Šiuo metu 4.
Austrijos nacionalinis bankas 	14	4
Latvijos bankas 	8	6
Estijos bankas 	9	4
Čekijos nacionalinis bankas 	-	7
Centrinis Maltos bankas 	Sprendžiant kai kuriuos monetarines politikos klausimus sudaroma Centrinio banko taryba iš 8 narių.	5
Lietuvos bankas 	-	5

Kaip matome iš pateiktos lentelės, dauguma iš nagrinėtų ECBS narių turi Centrinio banko tarybą, kuri prižiūri, kaip valdomas Centrinis bankas ir kokią veiklą jis vykdo, taip pat nustato pinigų politiką ir jos įgyvendinimo priemones. Taryba, kaip Lietuvos banko valdymo organas, Lietuvos banko įstatyme ir Lietuvos Respublikos Konstitucijoje nėra numatyta ir visus klausimus, susijusius su Lietuvos banko veikla, valdymu ir vykdoma pinigų politika, sprendžia Lietuvos banko valdyba, sudaryta iš 5 narių. Pažymėtina, kad nė viename iš nagrinėtų ES šalių centrinių bankų įstatyme neįtvirtintos nuostatos, leidžiančios priimti sprendimus 2 valdybos nariams pinigų politikos ir kitais valstybei svarbiais klausimais.

⁵ 2004-05-06 nutarimas Nr. 72 „Dėl Lietuvos banko valdybos darbo reglamento“.

⁶ Duomenys rinkti 2004 m. gruodžio 1 d. iš www.bis.org/cbanks.htm, analizuojant centrinių bankų statutus.

Atsižvelgdami į analizės rezultatus, manome, kad Lietuvos banko valdybos sprendimai dėl valstybės pinigų politikos turėtų būti priimami, jeigu „už“ balsuoja mažiausiai 3 Lietuvos banko valdybos nariai, o kiti sprendimai priimami paprasta posėdžio dalyvių balsų dauguma.

Kaip vienas iš būdų didinti Lietuvos banko valdybos priimamų sprendimų objektyvumą, mūsų nuomone, svarstyтина galimybė į Lietuvos banko valdybos posėdžius deleguoti atstovus iš valstybės valdžios ar valdymo institucijų, kaip stebėtojus be teisės balsuoti. Teisės balsuoti nesuteikimas neturėtų įtakos Lietuvos banko nepriklausomumui. Pavyzdžiui, Europos centrinių bankų sistemos ir Europos centrinio banko statuto 46 straipsnio 2 punkte yra numatyta galimybė ES valdančiųjų organų nariams dalyvauti Europos centrinio banko bendrosios tarybos posėdžiuose be teisės balsuoti.

Nagrinėdami Lietuvos banko nepriklausomumą, įtvirtintą Protokole dėl Europos centrinių bankų sistemos ir Europos centrinio banko statuto 7 straipsnyje ir Lietuvos banko įstatymo 3 straipsnio 2 dalyje, nustatėme, kad tarnybos Lietuvos banke reglamento 30.7 p. Lietuvos banko tarnautojams įtvirtinta teisė būti profesinių sąjungų, organizacijų ar susivienijimų nariais, taip pat politinių partijų ar organizacijų nariais. Tokia teisė yra garantuojama visiems Lietuvos banko tarnautojams (tarnybos Lietuvos banke reglamento 1.2 nuostatos), įskaitant ir Lietuvos banko valdybos pirmininką, jo pavaduotojus ir valdybos narius. Šie asmenys tokią teisę išsaugo ir laikotarpiu, kol jie eina minėtas pareigas.

Audito metu tokios Lietuvos banko tarnautojų teisės buvo įvertintos kaip Lietuvos banko nepriklausomumui galintis turėti neigiamos įtakos veiksnys. Lietuvos banko nuomone, Lietuvos banko įstatymo 3 straipsnio nuostata, įpareigojanti Lietuvos banko valdybos narius nesiekti nurodymų ir jų nepriimti iš jokios institucijos ar organo, užtikrina nepriklausomumą ir nuo politinių partijų. Lietuvos bankas taip pat nurodė Lietuvos Respublikos politinių partijų įstatymo 3 straipsnį, kuriame nustatyta, kad Lietuvos Respublikos piliečiai turi teisę laisvai jungtis į politines partijas, dalyvauti jų veikloje ir iš jų išstoti, o to paties įstatymo 12 straipsnio 1 dalyje – kad Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir įstatymų numatytais atvejais šiuose įstatymuose nurodyti asmenys negali būti politinių partijų nariais arba turi sustabdyti narystę politinėje partijoje. Šiuo atveju joks įstatymas Lietuvos banko valdybos nariams nedraudžia būti politinių partijų nariais.

Lietuvos bankas sąrašo darbuotojų, kurie, būdami Lietuvos banko tarnautojai priklauso politinėms partijoms, Valstybės kontrolei nepateikė, nurodydamas, jog informacija apie Lietuvos banko valdybos narių ir kitų tarnautojų priklausymą politinėms partijoms sudaro ypatingus asmens duomenis, kuriems taikomas Asmens duomenų teisinės apsaugos įstatymas, ir Lietuvos bankas tokių duomenų neadministruoja.

Audito metu ši situacija lyginamuoju aspektu buvo įvertinta pagal Europos centrinio banko statuto nuostatas. Sektinu pavyzdžiu laikytume vienos iš ECBS priklausančių šalių – ES narių – Lenkijos Respublikos centrinio banko veiklą reglamentuojančių teisės aktų nuostatas.

Lenkijos Respublikos 1997-04-02 Konstitucijos 227 straipsnyje⁷ nustatyta, kad Lenkijos centrinio banko pirmininkas negali priklausyti politinei partijai, profesinei sąjungai, užsiimti kita vieša veikla, nesuderinama su jo statusu.

1997-08-29 Lenkijos nacionalinio banko įstatymo⁸ 13 straipsnis, reglamentuojantis vieno iš nacionalinio banko organų – Pinigų politikos tarybos sudėtį, nustato, kad šią tarybą sudaro Lenkijos nacionalinio banko pirmininkas ir 9 nariai, skiriami lygiu skaičiumi Prezidento, Seimo ir Senato. Įstatymo 14 straipsnis nustato, kad visi šios tarybos nariai, veikimo kadencijos 6 metų laikotarpiu, jeigu jie yra politinių partijų nariai, privalo narystę politinėse partijose sustabdyti.

Audito metu Lietuvos banko valdyba patvirtino Lietuvos banko valdybos etikos kodeksą⁹, kuriame apibrėžė Lietuvos banko valdybos pirmininko, jo pavaduotojų ir valdybos narių veiklos ir elgesio principus bei taisykles, kad būtų užtikrintas jų nepriklausomumas, kūrybinga, geranoriška darbo aplinka, ugdoma pagarba bendradarbiams ir kitiems asmenims, didinamas visuomenės pasitikėjimas Lietuvos banku ir stiprinamas Lietuvos banko tarnautojo autoritetas. Šis kodeksas, nors ir iš naujo, įtvirtino nepriklausomumo principą, klausimų, susijusių su Lietuvos banko valdybos pirmininko, jo pavaduotojų ir valdybos narių priklausomybe ar veikla politinėse partijose nereglementavo.

IŠVADOS

Lietuvos banko įstatyme ir Lietuvos banko valdybos reglamente numatyta galimybė priimti Lietuvos banko valdybos sprendimus 2 Lietuvos banko valdybos narių balsais ir taip turėti įtakos valstybės pinigų politikai. Nuostata, kai 2 valdybos narių priimti sprendimai laikomi teisėtais, nėra įtvirtinta nė viename iš nagrinėtų Europos centrinių bankų sistemos narių statutų.

Lietuvos banko įstatyme nesant nuostatų, ribojančių Lietuvos banko tarnautojų ar jų grupių teises priklausyti politinėms partijoms ir dalyvauti jų veikloje, gali turėti įtakos Lietuvos banko, kaip šalies centrinio banko nepriklausomumui.

⁷ Cituota 2004-12-02 iš <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>, 1997-04-02 Lenkijos Respublikos Konstitucija

⁸ Cituota 2004-12-02 iš <http://isip.sejm.gov.pl/prawo/index.html>, 1997-08-29 Lenkijos nacionalinio banko įstatymas (Nr 140, poz. 938)

⁹ 2004-11-11 Lietuvos banko valdybos nutarimas Nr.175

2. Turto Lietuvos banke samprata ir jo priklausomybė

Turto Lietuvos banke sampratos ir jo priklausomybės problemą rodantys veiksniai buvo galiojančių teisės aktų nuostatos, reglamentuojančios turto, esančio Lietuvos banke teisinę priklausomybę¹⁰. Minėtuose įstatymuose nustačius skirtingas Lietuvos banke esančio turto teisinę priklausomybę reglamentuojančias nuostatas, kyla neaiškumų dėl paties turto priklausomybės, teisių į jį nustatymo ir jų įgyvendinimo apimties, valstybei priklausančio turto naudojimo priežiūros. Išlieka neaiškumų dėl minėtų įstatymų nuostatų suderinamumo.

Atsižvelgiant į šiuos veiksniai, audito metu buvo išnagrinėtos teorinės teisinės, turto Lietuvos banke samprata, jo teisinę priklausomybę (dalyje 2.1) ir daiktines teises į šį turtą (dalyje 2.2) reglamentuojančios teisės normos, praktiniai šių nuostatų taikymo ir laikymosi aspektai.

2.1 Turto Lietuvos banke samprata ir jo teisinė priklausomybė

Lietuvos Respublikos 1990-10-02 įstatymu Nr. I-629 Dėl Lietuvos Respublikoje veikiančių TSRS bankų įstaigų nuosavybės Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba nutarė:

1. TSRS pramonės ir statybos banko Lietuvos respublikinį banką ir jo skaičiavimo centrą, TSRS agropromoninio banko Lietuvos respublikinį banką, TSRS butų, komunalinio ūkio ir socialinio vystymo banko Lietuvos respublikinį banką, TSRS darbo santaupų ir gyventojų kreditavimo banko Lietuvos respublikinį banką ir TSRS ekonominių ryšių su užsieniu banko Lietuvos respublikinį banką bei šiems bankams pavaldžius banko skyrius su visais jų aktyvais ir pasyvais perimti Lietuvos Respublikos nuosavybėn ir reorganizuoti jų veiklą.
2. Paskelbti Lietuvos Respublikos nuosavybe visą TSRS valstybinio banko Lietuvos respublikinio banko, jo skaičiavimo centro, Ūkiskaitinio inkasacijos susivienijimo Lietuvos respublikinės valdybos balansuose esantį turtą, išskyrus TSRS piniginius ženklus, esančius TSRS valstybinio banko Lietuvos respublikinio banko rezerviniuose fonduose.
3. Perimti Lietuvos Respublikos nuosavybėn šio įstatymo pirmame ir antrame punktuose nurodytų TSRS bankų įstatinio, rezervinio ir kitų centralizuotų fondų dalis, turinčias atitekti Lietuvos Respublikai.

1992 metais Lietuvos Respublikos Konstitucijos 125 straipsnis įtvirtino: Lietuvos Respublikoje centrinis bankas yra Lietuvos bankas, kuris nuosavybės teise priklauso Lietuvos valstybei. Lietuvos banko organizavimo ir veiklos tvarką, taip pat įgaliojimus nustato įstatymas.

¹⁰ 1994-12-01 Lietuvos banko įstatymo Nr.I-678 1 straipsnyje įtvirtinta nuostata, jog Lietuvos bankas nuosavybės teise priklauso Lietuvos valstybei; 1998-05-12 Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo Nr.VIII-729 3 straipsnis numatantis, kad valstybės ilgalaikis materialus turtas yra Lietuvos bankui patikėjimo teise perduoti pastatai ar jų dalys, statiniai ar įrenginiai, o valstybės finansinis turtas yra Lietuvos banko kapitalas.

Konstitucijos 128 straipsnio 2 dalis įtvirtino nuostatą – Valstybinio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo tvarką nustato įstatymas.

Šiuo atveju specialiu įstatymu, nustatančiu Valstybės turto valdymo, naudojimo ir disponavimo tvarką yra 1998-05-12 Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo įstatymas Nr. VIII-729. Šio įstatymo 3 straipsnis nustato valstybės turto kategorijas Lietuvos banke:

- Iš ilgalaikio materialaus turto – Lietuvos bankui patikėjimo teise perduoti pastatai ar jų dalys, statiniai ar įrenginiai;
- Iš finansinio turto – Lietuvos banko kapitalas.

Kitų kategorijų valstybės turto Lietuvos banke analizuojamas įstatymas neapibrėžia.

Lietuvos bankui patikėjimo teise perduoti pastatai ar jų dalys

Audito metu nustatėme, jog valstybei priklausančio turto, kuris Vyriausybės nustatyta tvarka būtų perduotas Lietuvos bankui patikėjimo teise valdyti, naudoti ir disponuoti, Lietuvos banke nėra. Lietuvos bankas audito metu šią informaciją patvirtino.

Audito metu nustatėme, jog Valstybės įmonės Registrų centras nekilnojamo turto registre visi Lietuvos banko pastatai ar statiniai yra įregistruoti kaip valstybės nuosavybė Lietuvos banko valdoma patikėjimo teise.¹¹ Lietuvos bankas audito metu nurodė, kad turto priklausomybę rodantys įrašai pakeisti nederinant su Lietuvos banku ir pateikė Lietuvos banko turimus Valstybės įmonės Registrų centras pažymėjimus, kuriuose yra užfiksuoti kitokie turto teisinę priklausomybę įtvirtinantys įrašai. Valstybės įmonė registrų centras informavo, kad įrašai apie statinių priklausomybę buvo pakeiti vadovaujantis teisės aktų nuostata - Lietuvos bankas nuosavybės teise priklauso Lietuvos valstybei (žiūrėti 1 priedą).

Pažymime, kad nekilnojamo turto registro įrašai pagal Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto registro įstatymo 4 straipsnio nuostatas yra teisingi ir išsamūs, kol nenuginčyti įstatymų nustatyta tvarka¹². Lietuvos banko pastatų ir statinių, kurių priklausomybę analizuojame, vertė sudaro apie 130 mln. Lt.

Audito metu nustatėme praktinius pavyzdžius, kai Lietuvos banke esančio turto priklausomybė buvo skirtingai registruojama:

- Naujoji Uosto g. 16, Klaipėdos m. esantys pastatai. Lietuvos Respublikos Vyriausybė 1996-03-26 nutarimu Nr. 390 šį pastatą perdavė iš Klaipėdos miesto savivaldybės balanso į Lietuvos banko balansą, o Lietuvos banką įpareigojo už šį pastatą į savivaldybės biudžetą

¹¹ Duomenys rinkti 2004-11-08 iš VĮ Registrų centras nekilnojamo turto registro duomenų bazės

¹² 1996-09-24 Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto registro įstatymo Nr. I-1539 3 str. įtvirtina, kad nekilnojamieji daiktai, daiktinės teisės į juos, šių teisių suvaržymai, juridiniai faktai laikomi įregistruotais, kai atitinkami duomenys įrašomi į nekilnojamojo turto registrą. Įstatymo 4 str. įtvirtinta, kad visi nekilnojamojo turto registre esantys duomenys nuo jų įrašymo laikomi teisingais ir išsamiais, kol jie nenuginčyti įstatymų nustatyta tvarka.

pervesti daugiau kaip 945 tūkst. Lt. Lietuvos bankas audito metu nurodė, kad šis pastatas buvo įgytas ir statomas Lietuvos banko lėšomis. Kadangi šis sandoris visiškai atitiko nekilnojamojo turto pirkimo pardavimo sutarties esmę, minėtas turtas Valstybės įmonėje Registrų centras 1999-09-28 buvo įregistruotas kaip privati Lietuvos banko nuosavybė. Lietuvos bankas nurodė, kad 2002 metais Valstybės įmonė Registrų centras, nederindama su Lietuvos banku, šį įrašą pakeitė ir nurodė, kad šio statinio savininkas yra Lietuvos Respublika, o Lietuvos bankas juos valdo patikėjimo teise.

- Skirtingai registruojama pastatų teisinė priklausomybė turi tiesioginės įtakos ir teisių į prie jų esančią valstybinę žemę. Lietuvos bankas nuo 2004-05-01¹³ už valstybinės žemės nuomą prie Lietuvos banko valdomų pastatų moka valstybinės žemės nuomos mokesčius. 2004 metais (už laikotarpį nuo 2004-05-01 iki 2004-12-31) Lietuvos bankas į atitinkamų savivaldybių biudžetus jau yra sumokėjęs daugiau kaip 46 tūkst. Lt. Pripažinus Lietuvos banko statinius valstybės nuosavybe, būtų sudarytos sąlygos prie jų esančius žemės sklypus Lietuvos bankui perimti patikėjimo teise. Būtų išspręstas Lietuvos banko turto priklausomybės klausimas ir sudarytos sąlygos už šiuos žemės sklypus Lietuvos bankui nemokėti žemės nuomos mokesčio.
- Taip pat audito metu nustatėme, jog Valstybės įmonėje Registrų centras nėra tinkamai įregistruotos daiktinės teisės į kitą Lietuvos bankui priklausantį nekilnojamąjį turtą – 2 poilsio namelius, esančius Ščiurio vs., Molėtų raj. savivaldybėje, ir duomenys apie M. K. Čiurlionio g. 22, Druskininkų m. esančius poilsio namus. Valstybės kontrolei audito metu šiuos netikslumus nurodžius, jie buvo ištaisyti.

Lietuvos banko kapitalas

Lietuvos banko įstatymo 1 straipsnis nustato, kad Lietuvos bankas nuosavybės teise priklauso Lietuvos valstybei, tačiau Lietuvos banko įstatyme neapibrėžta, kaip išreiškiama valstybės nuosavybė Lietuvos banke. Pažymime, kad paprastai savininko nuosavybė išreiškiama nuosavybe kapitale. Tokią nuosavybės išreiškimo formą numato Tarptautiniai apskaitos standartai (Finansinių ataskaitų rengimo ir pateikimo modulio 49 paragrafas), Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymas (30 straipsnis), Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas (12 straipsnis) ir Verslo apskaitos standartai (8-asis verslo apskaitos standartas). Pagal Tarptautinius apskaitos standartus ir Verslo apskaitos standartus nuosavybės apimtį (dydį) išreiškia turto ir išipareigojimų skirtumas – nuosavas kapitalas.

¹³ Lietuvos Banko įstatymo 57 str., numatantis, kad Lietuvos bankas nemoka jokių mokesčių ir rinkliavų, išskyrus šio įstatymo 24 straipsnio 1 dalyje numatytą pelno įmoką į Lietuvos Respublikos valstybės biudžetą, buvo panaikintas Lietuvos Respublikos Lietuvos banko 2001-03-13 įstatymo Nr. IX-205 pakeitimu.

Lietuvos banko įstatymo 20 straipsnio nuostatose, galiojusiose nuo 2001-03-30 iki 2004-05-01, buvo įtvirtinta, kad Lietuvos banko kapitalą sudaro:

- Įstatinis kapitalas – 100 mln. Lt, sudaromas iš Lietuvos valstybės lėšų ir (ar) Lietuvos banko pelno.
- Atsargos kapitalas, kuris yra ne mažesnis kaip 10 procentų Lietuvos banko įsipareigojimų litais. Jis sudaromas iš Lietuvos banko pelno.
- Rezervai (jų sudarymo ir naudojimo tvarką nustato Lietuvos banko valdyba) ir nepaskirstytas pelnas arba nuostolis.

Lietuvos banko turtas 2003-12-31 sudarė 9 739,10 mln. Lt, Lietuvos Respublikai priklausė Lietuvos banko kapitalas – 554,3 mln. Lt (įstatinis – 100 mln. Lt, atsargos – 454,3 mln. Lt).

2.2 Turto Lietuvos banke valdymas, naudojimas ir disponavimas juo

Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo įstatymo nuostatos taikomos tik tam turtui, kuris nuosavybės teise priklauso Lietuvos Respublikai.

Pagal šio įstatymo 1 straipsnio 2 dalies nuostatą Lietuvos banko turtas valdomas, naudojamas ir disponuojamas Lietuvos banko įstatymo nustatyta tvarka ir sąlygomis.

Pagal Lietuvos banko įstatymo 1 straipsnį Lietuvos bankas turtą valdo, naudoja ir juo disponuoja šio įstatymo nustatytu mastu, tvarka ir sąlygomis.

Pagal minėto įstatymo 11 straipsnio nuostatas Lietuvos banko valdyba nustato Lietuvos banko užsienio atsargų, kito Lietuvos banko turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo principus, tvarką ir sąlygas, taip pat pirkimų tvarką. Teisę nustatyti Lietuvos banko turto valdymo, naudojimo ir disponavimo tvarką ir sąlygas Lietuvos banko valdyba gali pavesti vykdyti valdybos pirmininkui.

2001-07-19 Lietuvos banko valdyba patvirtino Lietuvos banko turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo tvarką (toliau tekste – Tvarka), kurios 11 punkte nustatyta, kad Lietuvos banko turtą valdo, naudoja ir juo disponuoja Lietuvos banko valdyba, o pagal valdybos nutarimus – valdybos pirmininkas, jo pavaduotojai ir valdybos nariai, struktūriniai Lietuvos banko padaliniai.

Pagal Tvarkos nuostatas, Lietuvos banko valdyba, be kitų, gali priimti sprendimus ir dėl Lietuvos banko statinių, kito ilgalaikio materialaus turto nuomos, panaudos, mainų, pripažinimo netinkamais naudoti, jų pardavimo ar kitokio perleidimo, likvidavimo. Tvarkos 22 p. numato, kad nereikalingi statiniai gali būti parduodami aukciono būdu (valdybos pirmininko nustatyta tvarka), ne aukciono būdu arba neatlygintinai gali būti perduodami valstybės ar savivaldybių institucijoms.

Išanalizavę Lietuvos banko valdybos struktūrą ir sprendimų joje priėmimo galimybes, Lietuvos banko turto sandarą ir jo valdymą, pažymime, kad sprendimus dėl Lietuvos banko turto,

kurio vertė atitinka 90 % Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto¹⁴, valdymo, naudojimo ir disponavimo gali priimti 2 Lietuvos banko valdybos nariai. Mūsų nuomone, tai gali sukelti papildomą riziką šį turtą valdant, naudojant ir juo disponuojant.

IŠVADOS

Pagal galiojančių teisės aktų nuostatas Lietuvos banko turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo tvarką ir sprendimus dėl šio turto naudojimo, valdymo ir disponavimo įgaliota priimti Lietuvos banko valdyba ir valdybos pirmininkas. Esama situacija, kai sprendimus dėl Lietuvos banko turto, kurio vertė atitinka 90 % Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto¹⁵, valdymo, naudojimo ir disponavimo gali priimti 2 Lietuvos banko valdybos nariai, gali sukelti papildomą riziką šį turtą valdant, naudojant ir juo disponuojant.

Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto registre tas pats Lietuvos banko turtas registruojamas ir kaip valstybės, ir kaip Lietuvos banko nuosavybė, todėl neaišku, kas yra Lietuvos banko valdomo turto savininkas. Skirtingi įrašai esant vienam juridiniam pagrindui suponuoja ir skirtingų veiksmų su šiuo turtu galimybes ir jų apimtį.

3. Kredito įstaigų priežiūros efektyvumas

Viena iš Lietuvos banko veiklos sričių yra kredito įstaigų priežiūra. Lietuvos bankas prižiūradamas kredito įstaigų veiklą, siekia užtikrinti finansų rinkos stabilumą ir skatinti jos vystymąsi. Efektyvi kredito įstaigų priežiūra gali būti traktuojama kaip viena iš prevencinių priemonių užtikrinanti visos finansų rinkos stabilumą, dažnai finansų krizė prasideda būtent kreditų įstaigose ir persimeta į kitus finansų rinkos sektorius. Lietuvos bankas vykdo stambiausių finansų paslaugas teikiančių įmonių veiklos priežiūrą, todėl yra viena svarbiausių Lietuvos finansų rinkos priežiūrą vykdančių įstaigų. Be Lietuvos banko Lietuvos finansų rinkos priežiūrą vykdo Vertybinių popierių komisija ir Draudimo priežiūros komisija.

Vadovaudamasis Lietuvos banko įstatymo septintuoju skirsniu, apibrėžiančiu kredito įstaigų¹⁶ licencijavimą ir priežiūrą, Lietuvos bankas nustato kredito įstaigų veiklos riziką ribojančius

¹⁴ Pagal 2003-12-31 Lietuvos banko turtą ir Lietuvos Respublikos 2003 m. valstybės biudžeto asignavimus (2002-12-10 Lietuvos Respublikos 2003 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas Nr.IX-1227)

¹⁵ Pagal 2003-12-31 Lietuvos banko turtą ir Lietuvos Respublikos 2003 m. valstybės biudžeto asignavimus (2002-12-10 Lietuvos Respublikos 2003 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas Nr.IX-1227)

¹⁶ Lietuvos banko įstatymo 47 straipsnis nustato, kad kredito įstaiga - tai bankas, kitas juridinis asmuo ar užsienio valstybės kredito įstaigos padalinys, kuris turi Lietuvos banko išduotą licenciją teikti licencines finansines paslaugas.

normatyvus, jų dydžius ir skaičiavimo metodiką, įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka prižiūri Lietuvos banko išduotą licenciją turinčių kredito įstaigų veiklą. Lietuvos banko licenciją turinčių kredito įstaigų veiklos priežiūra apima:

- licencijavimą;
- priežiūrai atlikti reikalingos iš kredito įstaigų ataskaitų forma gautos informacijos kaupimą, analizę, kredito įstaigų veiklos ir finansinės būklės vertinimą šios informacijos pagrindu;
- kredito įstaigų inspektavimą – tikrinimą;
- įstatymuose nustatytų poveikio priemonių taikymą kredito įstaigoms.

Atliekant auditą išnagrinėjome atskirų pasaulio šalių (pvz. Austrija, Estija, Latvija, Jungtinė Karalystė, Švedija ir kitos; visų nagrinėtų šalių sąrašas pateiktas 2 priede), kurios turi vieną priežiūros įstaigą, atsakingą už visą finansų rinkos (visų trijų sektorių: bankų, draudimo ir vertybinių popierių) priežiūrą, finansų rinkos priežiūrą vykdančių įstaigų struktūrą. Viena iš priežasčių, nulėmusių pasaulio šalių apsisprendimą sujungti finansų rinkos priežiūrą vykdančias institucijas, buvo problemos finansų sektoriuje, pvz., Švedijos apsisprendimą sujungti priežiūros institucijas nulėmė 1990 – 1991 m. Švedijos bankų krizė¹⁷.

Nors Europos komisijos ekspertai konstatavo¹⁸, kad dabartinė kredito įstaigų priežiūros sistema atitinka tarptautinę praktiką ir ES keliamus reikalavimus ir yra pajėgi užtikrinti problemų bankuose atsiradimo prevenciją, tačiau pateikė ir rekomendaciją stiprinti bendradarbiavimą su kitomis priežiūrą vykdančiomis institucijomis, nes bankai plėtoja teikiamų finansinių paslaugų spektrą. Tarptautinis valiutos fondas taip pat pabrėžė, kad atsižvelgiant į sparčiai didėjančią bankų suteiktų paskolų apimtį, būtina užtikrinti griežtą bankų bei draudimo įstaigų priežiūrą ir tinkamą bankų dėmesį paskoloms valdyti¹⁹. Atsižvelgdami į Europos komisijos ekspertų rekomendacijas, Tarptautinio valiutos fondo konstatavimą ir į kitų šalių pavyzdžius, manome, kad yra galimybių tobulinti Lietuvos finansų rinkos priežiūros sistemą. Todėl audito metu buvo nagrinėjamos finansų rinkos priežiūros tobulinimo galimybės ir būdai, kaip padaryti finansų rinkos priežiūrą dar efektyvesnę.

¹⁷ Parengta naudojantis Estijos finansų ministerijos interneto svetainėje 2004-06-09 publikuota konferencijos medžiaga - „[Challenges For The Unified Financial Supervision In The New Millennium](#)“; ir pono Michael Taylor, Jungtinės Karalystės Rydingo Universiteto lektoriaus, darbu „Assessing the Case for an integrated financial Commission“.

¹⁸ 2002 m. pirmoje pusėje Europos komisijos ir valstybių ES narių priežiūros tarnybų ekspertai vertino, kaip įgyvendinamos ES teisės nuostatos nacionalinėje teisėje ir ar veiksminga šalies finansų įstaigų priežiūra, siekdami nustatyti, ar Lietuva pasirengusi įsitraukti į bendrą ES finansinių paslaugų rinką. Europos komisijos ekspertų pateiktoje ataskaitoje pripažinta, kad padaryti reikšmingi kokybiniai pokyčiai bankų priežiūros srityje vykdant riziką ribojančius normatyvus, taikant priežiūros priemones ir įgyvendinant Bazelio bankų priežiūros komiteto efektyvios bankų priežiūros rekomendacijas. Taip pat pažymėta, kad dabartinė (t.y. veikusi 2002 m.) Lietuvos kredito įstaigų priežiūros sistema atitinka tarptautinę praktiką bei ES keliamus reikalavimus ir yra pajėgi užtikrinti problemų bankuose atsiradimo prevenciją. Europos komisijos ekspertai pateikė savo rekomendacijas dėl tolesnio kredito įstaigų priežiūros tobulinimo ir pagrindinių efektyvios bankų priežiūros principų taikymo. Lietuvos bankas, išanalizavęs šias rekomendacijas, parengė veiksmų planą joms įgyvendinti. Šiame plane numatytos priemonės pradėtos įgyvendinti 2002 m., dalis jų po šiai dienai įgyvendinama.

¹⁹ Ištrauka iš Lietuvos banko 2003 m. veiklos ataskaitos.

Audito metu buvo išnagrinėti finansų rinkos priežiūrą vykdančių institucijų jungimąsi atskirose pasaulio šalyse nulėmę faktoriai (aprašyti dalyje 3.1) ir išanalizavome, ar Lietuvoje šie faktoriai taip pat egzistuoja (aprašyta dalyje 3.2).

Siekiant surinkti objektyvią informaciją dėl finansų rinkos priežiūrą vykdančių institucijų sujungimo ir sužinoti finansų rinkos dalyvių nuomonę minėtu klausimu, buvo atlikta finansų rinkos dalyvių apklausa. Atlikta ir paslaugų teikėjų, t.y. finansų rinkos priežiūrą vykdančių institucijų, ir paslaugų gavėjų, t.y. finansines paslaugas teikiančių įmonių apklausa (apklausos rezultatai aprašyti 3.3 ir 3.4 dalyse).

3.1 Finansų rinkos reguliavimas ir priežiūra pasaulio šalyse¹⁶

Finansų rinkos priežiūrą vykdančių institucijų struktūra nagrinėtose pasaulio šalyse (nagrinėtų šalių sąrašas pateiktas 2 priede) daugelį metų buvo patikėta atskiroms institucijoms, kurios buvo atsakingos už finansų rinkos atskirų sektorių (bankų, draudimo ir vertybinių popierių) reguliavimą ir priežiūrą. Prieš keletą metų situacija pradėjo keistis, daugelis šalių perėjo prie vienos priežiūros įstaigos principo, t.y. pradėta sujungti priežiūros įstaigas ir steigti vieną įstaigą, atsakingą už visą finansų rinkos (visų trijų sektorių: bankų, draudimo ir vertybinių popierių) priežiūrą, kai kuriose šalyse – už dviejų sektorių.

Finansų rinkos priežiūros institucijų susijungimas prasidėjo 1986 m. Skandinavijos šalyse. 2000 m. viduryje apytiksliai pusė nagrinėtų šalių turėjo atskiras priežiūros institucijas, atsakingas už atskirų sektorių priežiūrą, o kitos šalys jau taikė kombinuotą finansų rinkos sektorių priežiūrą ir buvo sujungusios dalį ar net visas priežiūros institucijas. Per metus (nuo 2000 m. vidurio iki 2001 m. vidurio) daugelis šalių nusprendė įstaigas, vykdančias priežiūrą, sujungti. 2001 m. viduryje apie 30 šalių pristatė naujai sukurta, t.y. sujungta ar iš dalies sujungta, finansų rinkos priežiūrą vykdančią instituciją (žiūrėti 2 priedą).

Nors finansų rinkos priežiūros institucijų jungimąsi atskirose pasaulio šalyse nulėmė skirtingi faktoriai, tačiau yra keletas bendrų faktorių (argumentų) lemiančių priežiūros institucijų susijungimą:

- Ekonomiškumo faktorius;
- Reputacijos ir patikimumo faktorius;
- Griežtų ribų nebuvimo tarp bankų, vertybinių popierių ir draudimo rinkų faktorius arba jų rinkų susipynimo faktorius;
- Geresnių konkurencijos sąlygų finansų rinkoje faktorius;
- Krizių valdymo faktorius.

Apibendrinant atliktą pasaulio šalių finansų rinkos priežiūros institucijų susijungimo analizę, galima daryti išvadą, kad nėra tikslaus, aiškaus ir vienodo sujungtos priežiūros institucijos modelio, kuris galėtų būti pritaikytas kiekvienai šaliai. Galima teigti, kad yra dvi nenuginčijamos

„tiesos“, priimant sprendimą, kurti sujungtą priežiūros instituciją ar ne. Pirma „tiesa“ – sujungtos priežiūros institucijos modelis turi atitikti esamos finansų rinkos struktūrą. Antra „tiesa“ – priežiūra tebeturi skirtingus tikslus, nepaisant to, kad vyksta teikiamų paslaugų susijungimai ir susipynimai finansų rinkoje.

3.2 Finansų rinkos reguliavimas ir priežiūra Lietuvoje

Kaip jau minėjome, Lietuvos finansų rinkos priežiūrą pagal priskirtą kompetenciją atlieka trys institucijos:

- Lietuvos bankas – kredito įstaigų priežiūrą (t.y. bankų sektoriaus priežiūrą);
- Vertybinių popierių komisija – vertybinių popierių rinkos priežiūrą (t.y. vertybinių popierių sektoriaus priežiūrą);
- Draudimo priežiūros komisija – draudimo įstaigų priežiūrą (t.y. draudimo sektoriaus priežiūrą).

Taigi Lietuva yra viena iš tų valstybių, kurios finansų rinkos priežiūros institucijų struktūra vis dar sudaryta iš trijų atskirų, savarankiškų, viena kitai nepavaldžių priežiūrą vykdančių institucijų. Kyla paprastas klausimas, ar Lietuvos finansų rinka iš esmės skiriasi nuo kaimyninių ir viso pasaulio valstybių finansų rinkos? Atsakymą į šį klausimą gali pateikti analizė ar Lietuvai būdingi faktoriai, nulėmę priežiūros institucijų susijungimą nagrinėtose užsienio šalyse²⁰.

Ekonomiškumo faktorius

Užsienio šalys pastebėjo, kad tuos pačius tyrimus atlieka skirtingos priežiūros institucijos, tas pačias ataskaitas rengia skirtingos priežiūros institucijos. Analogišką situaciją pastebėjome ir Lietuvoje. Priežiūrą vykdančių institucijų veiklos ataskaitose pasikartojančios temos pateiktos lentelėje:

Tema metinėje veiklos ataskaitoje	Priežiūrą vykdančių institucija		
	Lietuvos Bankas	Vertybinių popierių komisija	Draudimo priežiūros komisija
Lietuvos makroekonominė situacija	X	X	X
Institucijų bendradarbiavimas	X	X	X
Pensijų reforma	-	X	X
Vertybinių popierių rinka	X	X	-

Sujungus tris priežiūros institucijas sumažėtų išlaidos minėtų ataskaitų rengimui, nes neberekėtų rengti tų pačių temų kiekvienai institucijai, taip pat sumažėtų aptarnaujančio personalo išlaidos (informacinės technologijos, raštinė, ūkis ir pan.) ir papildomos išlaidos (automobiliams, komunalinėms paslaugoms ir pan.).

²⁰ Parengta naudojantis Lietuvos banko, Vertybinių popierių komisijos ir Draudimo priežiūros komisijos 2003 m. veiklos ataskaitomis bei Finansų rinkos įmonių interneto svetainėmis, pranešimais spaudai.

Reputacijos ir patikimumo faktorius

Reputacija ir patikimumas yra glaudžiai susiję su nepriklausomumu. Sujungta priežiūros institucija turi daugiau galimybių atremti tiesioginį ir netiesioginį politinį spaudimą. Mūsų nuomone vienas iš svarbiausių nepriklausomumo aspektų yra finansavimas, kuris turėtų būti vykdomas ne iš valstybės biudžeto, bet iš finansų rinkos dalyvių. Tai pažymėjo ir Europos komisijos ekspertai²¹. Lietuvos bankas ne biudžetinė įstaiga, o Vertybinių popierių ir Draudimo priežiūros komisijos yra biudžetinės įstaigos finansuojamos iš valstybės biudžeto (2004 m. biudžeto asignavimai atitinkamai 3,4 mln. Lt ir 2,9 mln. Lt). Draudimo priežiūros komisija finansuojama iš draudimo rinkos dalyvių, bet visos lėšos patenka į valstybės biudžetą. Draudimo rinkos dalyviams Vyriausybės nutarimu²² nustatytas atskaitymų Lietuvos Respublikos draudimo priežiūros komisijai išlaikyti dydis 2004 metais buvo 0,47 procento nuo draudimo įmonių ir Lietuvos Respublikoje įsteigtų užsienio valstybių draudimo įmonių filialų pasirašytų draudimo įmokų, išskyrus visų rūšių privalomojo draudimo įmokas. Taigi faktiškai Lietuvoje yra tik viena priežiūrą vykdanči institucija – Vertybinių popierių priežiūros komisija – finansuojama iš valstybės biudžeto ir negauna jokio finansavimo iš rinkos dalyvių. Jei priežiūrą vykdančios institucijos susijungtų ir būtų finansuojamos iš finansų rinkos dalyvių, tai užtikrintų jų aukštesnį nepriklausomumą ir leistų sutaupyti per 3 mln. Lt per metus valstybės biudžeto lėšų, t.y. leistų sutaupyti tuos valstybės biudžeto asignavimus, kurie skiriami Vertybinių popierių komisijai.

Griežtų ribų nebuvimo tarp bankų, vertybinių popierių ir draudimo rinkų faktorius arba jų rinkų susipynimo faktorius

Kaip ir nagrinėtose pasaulio šalyse Lietuvoje nėra griežtų ribų tarp bankų, vertybinių popierių ir draudimo rinkų, jų rinkos yra susipynusios. Pavyzdžiui vertybinių popierių paslaugas Lietuvoje teikia komercinių bankų struktūriniai padaliniai ir finansų maklerių įmonės; pensijų reformoje dalyvauja komercinių bankų dukterinės įmonės, finansų maklerio įmonė ir gyvybės draudimo įmonės; draudimo paslaugas teikia tiek draudimo įmonės, tiek komercinių bankų dukterinės įmonės; komerciniai bankai pradėjo siūlyti kompleksinius produktus – akcijas susietas su obligacijomis.

Kaip ir nagrinėtų šalių Lietuvos finansų rinka išeina už Lietuvos ribų. Pavyzdžiui:

- 2003 m. pabaigoje Lietuvoje veikė 28 draudimo įmonės, 15 draudimo įmonių buvo tiesiogiai kontroliuojamos užsienio akcininkų. Tiesioginiams užsienio akcininkams priklausė 67,8 proc. bendro visų draudimo įmonių įstatinio kapitalo.

²¹ European Commission “Peer review of effective financial services supervision in Lithuania”, 20 June 2002 (2002 m. Europos komisijos ekspertų ataskaita „Lietuvos finansų sektoriaus priežiūros efektyvumas“)

²² 2004-01-27 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr.76

- 2003 m. pabaigoje Lietuvoje veikė 10 bankų, 3 užsienio bankų skyriai ir 3 užsienio bankų atstovybės. Užsienio investuotojų valdoma Lietuvos bankų kapitalo dalis per metus beveik nepakito ir 2003 m. pabaigoje sudarė 88,7 procento.
- 2003 m. dėl vertybinių popierių viešosios apyvartos tarpininko veiklos licencijos išdavimo kreipėsi pirmasis užsienio valstybėje (Austrijoje) įsteigtos įmonės filialas.

Lietuvoje yra stambios finansinių paslaugų įmonių grupės priklausančios užsienio šalių finansinių paslaugų grupėms, todėl galima daryti prielaidą apie Lietuvos finansinių grupių priklausomybę užsienio šalių finansų konglomeratams. Pavyzdžiui:

- „Hansabankas“ priklauso didžiausiai Baltijos šalyse finansinių paslaugų grupei „Hansabank“, kurios strateginis investuotojas yra Švedijos „Swedbank“. „Hansabank“ grupės turtas 2003 m. pabaigoje sudarė 6 408 mln. EUR (t.y. apie 22 107 mln. Lt). „Hansabanko“ grupei Lietuvoje priklauso „Hanza lizingas“, „Hansa gyvybės draudimas“, „Hansa investicijų valdymas“, „Baltijos autolizingas“ ir „Investicijų draudimo brokeris“.
- Vilniaus banko grupės, priklausančios SEB grupei, turtas nuo 2004 m. pradžios padidėjo 13 proc. ir 2004 m. rugsėjo pabaigoje jo vertė buvo 9,7 mlrd. litų. Banko akcininkų nuosavybė per devynis 2004 metų mėnesius padidėjo dešimtadaliu ir viršijo 1 milijardą litų. Vilniaus banko grupei Lietuvoje priklauso „Vilniaus bankas“, „VB gyvybės draudimas“, „VB Vilfima“, „VB Rizikos kapitalo valdymas“, „VB Investicijų valdymas“, „VB lizingas“, „VB būsto kreditų ir obligacijų bankas“. SEB grupė yra tarptautinė finansų grupė turinti 670 filialų Švedijoje, Vokietijoje ir Baltijos valstybėse. SEB grupės turtas 2003 m. pabaigoje sudarė 822 milijardus SEK (t.y. apie 312 mlrd. Lt). SEB grupė dirba 20-tyje pasaulio šalių.

Geresnių konkurencijos sąlygų finansų rinkoje faktorius

Lietuvoje, kaip ir nagrinėtose šalyse, sunku išskaidyti rinką pagal teikiamas paslaugas ir bendroves, sunku ir kiekvienam sektoriui priskirti po atskirą priežiūrą vykdančią instituciją. Yra atvejų, kai viena finansų rinkos bendrovė yra prižiūrima kelių skirtingų priežiūros institucijų, todėl tampa aktualus „vieno langelio“ principas.

Krizių valdymo faktorius

Kaip nagrinėtoms šalims taip ir Lietuvai aktualus krizių valdymas, kuris neįmanomas be glaudaus priežiūros institucijų bendradarbiavimo. Suprasdamos tai, Lietuvos finansų rinkos priežiūros institucijos mato būtinybę glaudžiau bendradarbiauti, siekiant efektyviau prižiūrėti finansų rinką.

Atlikta analizė mums leido daryti išvadą, kad finansų rinkos priežiūros institucijų jungimasi atskirose šalyse nulėmę bendri faktoriai (ekonomiškumo; reputacijos ir patikimumo; griežtų ribų nebuvimo tarp bankų, vertybinių popierių ir draudimo rinkų arba jų rinkų susipynimo; geresnių konkurencijos sąlygų finansų rinkoje; krizių valdymo) mažiau ar daugiau būdingi ir Lietuvai.

3.3 Finansų rinkos priežiūrą vykdančių institucijų apklausos rezultatai

Apklausoje dalyvavo visos trys finansų rinkos priežiūros institucijos – Lietuvos bankas, Vertybinių popierių komisija ir Draudimo priežiūros komisija.

Apibendrinant finansų rinką prižiūrinčių institucijų apklausą galima teigti, kad visos trys priežiūros institucijos dalyvauja diskusijose ir yra susipažinusios su finansų rinkos priežiūrą vykdančių institucijų sujungimo klausimu tiek Lietuvoje, tiek pasaulyje. Visos trys priežiūrą vykdančios institucijos pripažįsta, kad finansų rinkos sektoriai linę suartėti, todėl priežiūrą vykdančios institucijos imasi atitinkamų veiksmų, t.y. siekia glaudžiau bendradarbiauti tarpusavyje, kad būtų užtikrintas finansų rinkos stabilumas ir finansinių paslaugų teikėjai būtų tinkamai prižiūrimi. Pavyzdžiui, siekiant glaudesnio bendradarbiavimo, Lietuvos bankas, Vertybinių popierių komisija ir Valstybinė draudimo priežiūros tarnyba prie Finansų ministerijos 2000-12-22 pasirašė bendradarbiavimo atliekant kredito ir finansų institucijų priežiūrą sutartį. Jie susitarė keisti informacija, reikalinga sutarties šalims, kad jos galėtų atlikti kredito ir finansų institucijų priežiūros funkcijas. Be to, Lietuvos Respublikos Seimas 2003-07-03 nutarimu Nr. IX-1679 sudarė nuolatinę finansų įstaigų ir draudimo įmonių veiklos reglamentavimo ir priežiūros koordinavimo komisiją, patvirtino jos nuostatus. Šią komisiją sudaro trijų Lietuvos finansų ir draudimo įmonių priežiūros institucijų atstovai: Lietuvos banko valdybos pirmininkas, Lietuvos Respublikos vertybinių popierių komisijos pirmininkas ir Valstybinės draudimo priežiūros tarnybos prie Finansų ministerijos direktorius (šiuo metu Draudimo priežiūros komisijos pirmininkas).

Lietuvos Respublikos Seimas 2004-07-15 priėmė Lietuvos Respublikos įmonių, priklausančių finansų konglomeratui, papildomos priežiūros įstatymą Nr. IX-2387. Šio įstatymo 3 straipsniu apibrėžti finansų konglomerato nustatymo kriterijai. Visų trijų priežiūros institucijų duomenimis, finansų konglomeratų, kurie atitiktų minėtame įstatyme nustatytus kriterijus, šiuo metu Lietuvoje nėra. Lietuvos banko duomenimis, galima daryti tik prielaidą apie Lietuvos finansinių grupių priklausomybę užsienio šalių finansų konglomeratams. Lietuvos bankas nurodė, kad bus informuojamas apie Lietuvos finansinių grupių priklausomybę užsienio šalių finansų konglomeratams.

Visos finansų priežiūrą vykdančios institucijos, pareikšdamos savo nuomonę dėl priežiūros įstaigų sujungimo nepasisakė vienareikšmiškai „už“ arba „prieš“ priežiūros institucijų sujungimą. Iš

pareikštų nuomonių galima spręsti, kad visos priežiūrą vykdančios institucijos pasisako už tai, kad klausimas dėl priežiūros institucijų sujungimo yra svarstytinas. Dėl priimtinausio sujungimo laiko bendros nuomonės nėra. Dviejų priežiūrą vykdančių institucijų nuomone, reiktų atsižvelgti į tai, kad šiuo metu reikia pertvarkyti teisinę sistemą, ir užtikrinti sklandų euro įvedimą.

Dėl priimtinausio sujungtos priežiūros institucijos modelio bendros nuomonės taip pat nėra. Dviejuose atsakymuose sujungtos priežiūros institucijos modelis nenurodytas, šiuose atsakymuose pripažinta, kad nėra optimalaus modelio, todėl kiekviena šalis turi pasirinkti modelį, labiausiai atitinkantį šalies finansų rinkos struktūrą. Vienos priežiūrą vykdančios institucijos nuomone, geriausias modelis būtų visus finansų rinkos sektorius apimančios priežiūros institucijos modelis, nepriklausantis centriniam bankui.

Visos priežiūrą vykdančios institucijos pasisakė už tai, kad sujungtos priežiūros institucijos finansavimą vykdyti finansų rinkos dalyvių lėšomis.

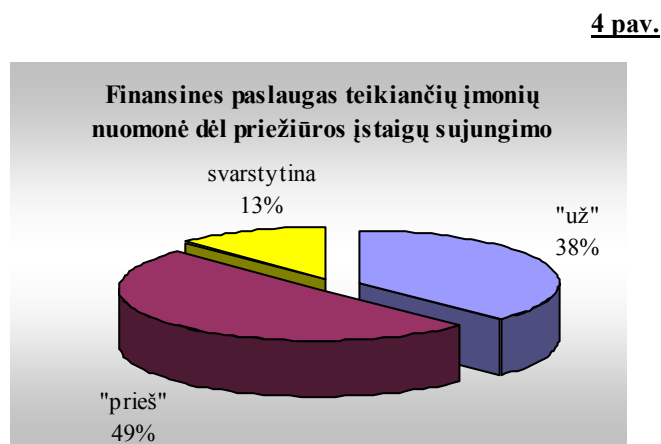
3.4 Finansų rinkoje finansines paslaugas teikiančių įmonių apklausos rezultatai

Finansų rinkoje dalyvaujančios įmonės apklausai buvo pasirinktos pagal šiuos kriterijus:

1. Teikia paslaugas ne viename finansų rinkos sektoriuje;
2. Yra viena iš didžiausių finansų rinkos dalyvių (pagal priežiūros institucijų pateiktus duomenis – metines veiklos ataskaitas).

Pagal išvardintus atrankos kriterijus užklaustos pateiktos 10-čiai finansų rinkos įmonių. Atsakymai gauti iš 8-ių įmonių.

Iš visų finansines paslaugas teikiančių įmonių gautų atsakymų matyti, kad nuomonės pasidalino maždaug po lygiai – pusė atsakymus davusių įmonių pasisakė „prieš“, 38 % pasisakė „už“ finansų rinką prižiūrinčių įstaigų sujungimą, o likę 13 % pasisakė, kad finansų rinką prižiūrinčių įstaigų sujungimo klausimas yra „svarstytinas“. Įmonės, kurios vienareikšmiškai nepasisakė „už“ ar „prieš“, buvo priskirtos prie nuomonės, kad finansų rinką prižiūrinčių įstaigų sujungimo klausimas yra „svarstytinas“. Pažymėtina, kad įmonės, priskirtos prie nuomonės „svarstytiną“, nurodė vienintelį veiksnį – euro įvedimą, turintį įtakos, jų nuomone, dėl finansų rinką prižiūrinčių įstaigų sujungimo. Finansų rinką prižiūrinčių įstaigų sujungimas iki euro įvedimo gali sukelti papildomą riziką, todėl tuo laikotarpiu priežiūros institucijų sujungti nereikėtų (žr. 4 paveikslą).



Įmonės, kurios teikia paslaugas visuose finansų rinkos sektoriuose, pasisakė už finansų rinką prižiūrinčių įstaigų sujungimą.

Didžioji dauguma (67 procentai) stambiausių įmonių (kurioms priklauso daugiau kaip 50 procentų dviejų sektorių rinkos), pasisakė už priežiūros įstaigų sujungimą, o likusios priskirtos prie nuomonės „svarstyтина“, nė viena stambi įmonė nepasisakė prieš priežiūros įstaigų sujungimą (žr. 5 paveikslą).

Tarp finansines paslaugas teikiančių įmonių bendros nuomonės dėl priimtinausio sujungtos priežiūros institucijos modelio nėra. Tik 25 procentuose gautų atsakymų buvo nurodyti du konkretūs modeliai: visus finansų rinkos sektorius apimančios priežiūros institucijos modelis, nepriklausantis centriniam bankui arba priklausantis centriniam bankui.

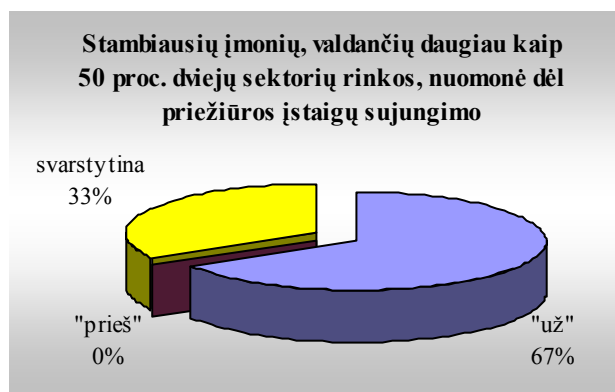
IŠVADOS

Finansų rinkos priežiūrą vykdančių institucijų sujungimo klausimas aktualus ir Lietuvoje – tiek priežiūrą vykdančioms įstaigoms, tiek finansines paslaugas teikiančioms įmonėms.

Nėra tikslaus, aiškaus ir vienodo sujungtos priežiūros institucijos modelio, kuris galėtų būti pritaikytas kiekvienai šaliai, įskaitant Lietuvą. Vis dėl to, iš pateiktų atsakymų matyti, kad priimtinausias vienos priežiūrą vykdančios institucijos modelis, apimantis visus tris finansų rinkos sektorius.

Vienintelis veiksnys, kuris šiuo metu galbūt gali lemti finansų rinkos priežiūrą vykdančių institucijų sujungimo atidėjimą, yra pertvarkoma teisinė sistema ir pasirengimas euro įvedimui.

5 pav.



REKOMENDACIJOS

1. Siekiant užtikrinti didesnę Lietuvos banko priimamų sprendimų objektyvumą ir nepriklausomumą, siūlome:

1.1. Didinti Lietuvos banko valdybos narių skaičių ir inicijuoti tai reglamentuojančių teisės aktų pakeitimus ar papildymus.

1.2. Keisti Lietuvos banko valdybos priimamų sprendimų tvarką numatant, kad Lietuvos banko valdybos sprendimai dėl valstybės pinigų politikos turėtų būti priimami, jeigu „už“ balsuoja dauguma visų Lietuvos banko valdybos narių, o kiti sprendimai priimami paprasta posėdžio dalyvių balsų dauguma.

1.3. Inicijuoti Lietuvos banko įstatymo papildymą nuostata, ribojančia Lietuvos banko tarnautojų ar jų grupių teisę priklausyti politinėms partijoms ir dalyvauti jų veikloje.

2. Pasiūlyti Lietuvos bankui įstatymų nustatyta tvarka su Valstybės įmone Registrų centras suderinti nekilnojamojo turto registro įrašus dėl Lietuvos banko valdomo turto teisinės priklausomybės.

3. Pasiūlyti Finansų įstaigų ir draudimo įmonių veiklos reglamentavimo ir priežiūros koordinavimo komisijai apsvarstyti galimybę sujungti finansų rinkos priežiūrą vykdančias institucijas.

Veiklos audito 3-io departamento

Direktorė

Romualda Masiulionienė

Vyriausiasis valstybinis auditorius

Vaidas Cibas

Susipažinau

Lietuvos banko valdybos pirmininkas

Reinoldijus Šarkinas