



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA VALSTYBĖS SKOLOS VALDYMAS

2007 m. liepos 30 d. Nr. VA-60-5P-12

Vilnius

Auditas atliktas, vykdant
Valstybės kontrolės 6-ojo audito departamento
direktorės Jolitos Korzunienės
2007-03-05 pavedimą Nr. 60-5P

Auditą atliko valstybiniai auditoriai:
Erika Latyšovič (grupės vadovė)
Algirdas Karanauskas
Aldona Meiluvienė
Rimgaudas Gamulis

Auditas pradėtas 2007-03-05
Auditas baigtas 2007-07-30

Su valstybinio audito ataskaita galima susipažinti
Valstybės kontrolės interneto puslapyje
adresu www.vkontrole.lt

TURINYS

Santrauka	3
Ižanga	6
Audito apimtis ir procesas	7
Audito rezultatai	8
1. Valstybės skola: apibrėžimas, sandara ir tendencijos	8
1.1. Makroekonominių, skolos ir skolos valdymo išlaidų rodiklių tendencijos	8
1.2. Valstybės skolos struktūra	9
2. Valstybės skolos valdymo strategija	11
2.1. Skolos valdymo organizacinė struktūra	11
2.2. Skolos valdymo strategija: tikslai, prioritetai	12
2.3. Valstybės skolos įtaka viešojo sektoriaus finansų fiskaliniam tvarumui	14
2.4. Skolos rizikų valdymas	17
2.5. Vyriausybės nustatyti skolinimosi limitai	23
3. Finansų ministerijos vykdoma 2006 m. programa „Skolos valstybės vardu valdymas“	25
3.1. Programos „Skolos valstybės vardu valdymas“ priemonių įgyvendinimas	25
3.2. Programos vertinimo kriterijai	28
3.3. 2006 m. biudžeto asignavimų skolos valdymo išlaidoms panaudojimas	29
4. Skolinimosi poreikis ir valstybės piniginių išteklių valdymas	31
4.1. Grynojo skolinimosi limito nustatymas ir laikymasis	31
4.2. Valstybės skolinimosi prognozavimo principai ir piniginių išteklių valdymas	35
4.2.1. Valstybės piniginių išteklių prognozavimas ir valdymas	35
4.2.2. Skolinimosi poreikio nustatymas ir priežiūra	37
5. Skolintų lėšų valdymas	40
5.1. Faktinis 2006 m. valstybės skolintų lėšų poreikis ir panaudojimas	40
5.2. Laikiniai laisvų valstybės piniginių išteklių investavimas	42
6. Skoliniai įsipareigojimai valstybei	45
7. Finansų ministerijos Vidaus audito tarnybos veikla	48
8. Skolos valstybės vardu valdymo informacinių technologijų sistemos	49
8.1. Esamos padėties apžvalga	49
8.2. Valstybės skolos ir piniginių išteklių valdymo informacinių technologijų sistemos kūrimas	50
Išvados ir rekomendacijos	53
Priedai	57

SANTRAUKA

Valstybės kontrolė atliko skolos valstybės vardu valdymo strategijos ir valstybės piniginių išteklių (tarp jų ir skolintų lėšų) valdymo 2006 m. efektyvumo vertinimą. Aukščiausiosios audito institucijos turi skirti pakankamai dėmesio valstybės skolos valdymo auditui, nes jų pareiga – skatinti tinkamus veiksmus finansų valdymo ir valstybės skolos kontrolės srityje, užtikrinti valstybės skolos valdymo bei visų valstybės priimtų skolinių įsipareigojimų atskleidimo skaidrumą.

Lietuvoje per pastaruosius keletą metų stebimas valstybės skolos santykio su bendroju vidaus produktu (toliau – BVP) rodiklio mažėjimas. Lietuvos valstybės skola, lyginant su BVP, 2006 m. pabaigoje sudarė 18,2 proc. (vienas iš Maastrichto sutartimi nustatytų kriterijų – valdžios sektoriaus skola turi būti ne didesnė kaip 60 proc. BVP arba ji turi sparčiai ir nuosekliai mažėti) ir yra viena iš mažiausių tarp Europos Sąjungos šalių.

Pagrindiniai skolos valstybės vardu valdymo tikslai, kryptys, skolos struktūros prioritetai bei skolinių įsipareigojimų limitai iki 2009 m. išdėstyti Valstybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos kryptių apraše¹. Nors skolos mažinimas yra užprogramuotas Valstybės skolos įstatymo nuostatose dėl skolinimosi tikslų ir fiskalinės politikos formavimo dokumentuose, tačiau šie teisės aktai nenustato valstybės lėšų panaudojimo, kai bus nedeficitinis ar perteklinis biudžetas, optimalaus skolos lygio, neturinčio įtakos valdžios sektoriaus finansų tvarumui.

Finansų ministerija iš esmės užtikrina pagrindinių valstybės skolos rizikų valdymą – refinansavimo, valiutų kursų skirtumo ir palūkanų normų rizikos yra priimtinos. Nuo 2003 m. Lietuvos valstybė nebesuteikia naujų valstybės garantijų skoliniam įsipareigojimams, kas mažina kredito riziką. Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos kryptių apraše nustatyti skolinimosi limitai neviršyti, jų vykdymas yra nuolat kontroliuojamas tiek remiantis faktiniais įsipareigojimų dydžiais, tiek jų prognoze. Tačiau teisės aktuose, taip pat ir Finansų ministerijos rengiamose ataskaitose apie valstybės skolą, nepakankamai apibrėžtos ir atskleistos galimos valstybės skolos rizikos, priimtinas, toleruotinas kiekvienos rizikos lygis bei priemonės, kurios užtikrintų efektyvų identifikuotų rizikų valdymą. Be to, Finansų ministerija:

- ▶ valdant rinkos riziką iki šiol nenaudoja nuo 2004 m. planuojamo naudoti stochastinio simuliacinio modelio, pagrįsto rizikuojamųjų kaštų metodu (*cost at risk*);

¹ Vyriausybės 2005-06-01 nutarimas Nr. 602 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos kryptių aprašo patvirtinimo“.

- ▶ neatlieka Tarptautinio valiutos fondo ir Pasaulio banko skolos valdymo gairėse² rekomenduojamų skolos struktūros testų (*stress tests*), modeliuojant ekonominius ir finansinius sukrėtimus, nuo kurių valstybės finansai yra potencialiai neapsaugoti;
- ▶ nepakankamai atskleidžia ir vertina galimų neapibrėžtų išsipareigojimų ir fiskalinių pavojų įtaką valdant valstybės skolą.

Finansų ministerijos vykdomas valstybės piniginių išteklių valdymas yra tobulintinas. Nėra tvarkos, reglamentuojančios valstybės piniginių išteklių valdymą, prognozių sudarymą ir atskaitingumą, todėl yra rizika, kad piniginių išteklių srautų prognozės, valdymas ir vidaus kontrolė (kartu ir skolinimosi poreikio nustatymas bei laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių investavimas) nebus patikimi, tinkami ir operatyvūs. Finansų ministerijos sudaryta Komisija priimti sprendimams dėl Vyriausybės skolinimosi valstybės vardu, su Vyriausybės skolinimusi valstybės vardu ir skolinantis prisiimtų išsipareigojimų valdymu susijusių paslaugų pirkimo, Vyriausybės skolinantis prisiimtų išsipareigojimų bei piniginių išteklių valdymo nepriėmė sprendimo dėl 2006 m. Vyriausybės skolinimosi programos (2006 m. skolinimosi poreikio) ir reikšmingų jos pakeitimų

Finansų ministerija, prognozuodama 2006 m. skolintų lėšų poreikį, nepasinaudojo Vyriausybės suteikta teise panaudoti (grąžintinai) valstybės pinigų fonduose (Rezervinis (Stabilizavimo) fondas) esančias laikinai laisvas lėšas.

Finansų ministerija 2006 m. laikinai laisvus piniginius išteklius investavo tik į Lietuvos banko terminuotus indėlius ir nepanaudojo visų galimybių investuoti laikinai laisvas valstybės lėšas – laikinai laisvos valstybės piniginės lėšos neinvestuojamos pakankamai ilgą laikotarpį.

Valstybės skolos ir piniginių išteklių valdymo informacinės sistemos yra tobulintinos – valstybės skolos ir piniginių išteklių valdymas reikalauja daug rankų darbo ir papildomų kontrolės procedūrų, didina klaidų tikimybę, laiku nesuteikia reikiamos informacijos. Šiuo metu valstybės skolos valdymo informacinės sistemos yra modernizuojamos, diegiant naują Valstybės biudžeto, apskaitos ir mokėjimų sistemas posistemį.

Lietuvos Respublikos Vyriausybei pasiūlėme periodiškai peržiūrėti Valstybės vidutinės trukmės skolos valdymo strategiją, atnaujinant skolos valdymo tikslus ir siektinus rodiklius, bei apsvarstyti galimybę teisės aktuose įtvirtinti nuostatą, kad viršplaninės valstybės biudžeto pajamos, gautos pasiekus nulinį valdžios sektoriaus balansą, skiriamos valstybės skolai mažinti.

Įvertinę audito metu nustatytus trūkumus, Finansų ministerijai rekomendavome nustatyti tvarką, reglamentuojančią valstybės piniginių išteklių valdymą, prognozių sudarymą ir atskaitingumą; patikslinti Komisijos sprendimams dėl Vyriausybės skolinimosi valstybės vardu, su Vyriausybės skolinimusi valstybės vardu ir skolinantis prisiimtų išsipareigojimų valdymu susijusių paslaugų pirkimo, Vyriausybės skolinantis prisiimtų išsipareigojimų bei piniginių išteklių valdymo

² *Guidelines for Public Debt Management, prepared by the Staffs of the International Monetary Fund and the World Bank, 2003.*

priimti, reglamentą, siekiant, kad sprendimus dėl metinių skolinimosi poreikio rodiklių ir reikšmingų jų pasikeitimų priimtų ši Komisija. Siekiant efektyviau valdyti valstybės piniginius išteklius, siūlome paspartinti laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių investavimą ir nagrinėti galimybes investuoti kitose kredito įstaigose. Būtina toliau tobulinti valstybės skolos ir piniginių išteklių valdymo informacinių technologijų sistemą; kuriant šią sistemą panaudoti informacinių technologijų valdymo komiteto galimybes, tobulinti sistemos projekto priežiūros komiteto darbo reglamento nuostatas ir informacinės sistemos strateginio planavimo procesus.

IŽANGA

Valstybės skola³ – valdžios sektoriui⁴ priskirtų subjektų, turinčių teisę skolintis, prisiimtų, bet dar neįvykdytų įsipareigojimų grąžinti kreditoriams lėšas, pasiskolintas išplatinus Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Vyriausybės) vertybinius popierius, pasirašius paskolų sutartis, lizingo (finansų nuomos) sutartis ir kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus, konsoliduota suma.

Pagal Valstybės skolos įstatymo nuostatas Vyriausybės vertybinius popierius leidžia, paskolas valstybės vardu ima, valstybės garantijas teikia ir įsipareigojimus pagal kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus prisiima Vyriausybė. Skolinantis ir valdant skolą valstybės vardu Vyriausybei atstovauja Finansų ministerija.

Daugiau nei 95 proc. valstybės skolos sudaro valstybės vardu pasiskolintos lėšos – Vyriausybei atstovaujančios Finansų ministerijos Vyriausybės nustatyta tvarka pasiskolintos lėšos, gautos išplatinus Vyriausybės vertybinius popierius, pasirašius paskolų sutartis ir kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus (likusius 5 proc. sudaro savivaldybių ir valstybės socialinės apsaugos fondų skoliniai įsipareigojimai).

Tarptautinio valiutos fondo ir Pasaulio banko valstybės skolos valdymo gairėse rekomenduojamas pagrindinis valstybės skolos valdymo tikslas – užtikrinti valdžios sektoriaus finansinius poreikius ir skolinių įsipareigojimų įvykdymą laiku, mažiausiomis galimomis išlaidomis ir vadovaujantis atsargios rizikos principu.

Kasmet Valstybės kontrolė teikia Seimui išvadą dėl Valstybės skolos ataskaitos duomenų tikrumo, baigtumo, įvertinimo ir atskleidimo, tačiau iki šiol nevertino skolos valstybės vardu valdymo strategijos ir valstybės piniginių išteklių (tarp jų ir skolintų lėšų) valdymo efektyvumo.

³ 1996 m. rugpjūčio 22 d. Valstybės skolos įstatymas Nr. I-1508.

⁴ Sektorius, kuris apima centrinės valdžios (Vyriausybė ir kiti šiam sektoriui priskirti subjektai), vietos valdžios (savivaldybės ir kiti šiam sektoriui priskirti subjektai) ir valstybės socialinės apsaugos fondų (Valstybinio socialinio draudimo fondas, Privalomojo sveikatos draudimo fondas ir kiti šiam sektoriui priskirti subjektai) sektorius.

AUDITO APIMTIS IR PROCESAS

Audito subjektas– Lietuvos Respublikos finansų ministerija, kodas 288601650.

Audito objektas – Skolos valstybės vardu valdymas, Finansų ministerijos vykdoma programa „Skolos valstybės vardu valdymas“.

Audito tikslas – Įvertinti skolos valstybės vardu valdymą (skolos valdu valdymo strategiją, skolinimosi poreikio nustatymą, valstybės piniginių išteklių valdymą) ir Finansų ministerijos vykdomos programos „Skolos valstybės vardu valdymas“ sudarymą, tikslų įgyvendinimą.

Vertinimo kriterijai:

Audito metu surinkti duomenys ir informacija bus vertinama šiais aspektais:

1. Teisės aktų, reglamentuojančių skolos valstybės vardu valdymą, „Skolos valstybės vardu valdymas“ programos sudarymą, priežiūrą ir vykdymą, laikymasis.
2. Tarptautinio valiutos fondo ir Pasaulio banko apibrėžtų valstybės skolos valdymo gairių laikymasis.
3. Numatytų skolos valstybės vardu valdymo įgyvendinimo priemonių efektyvumas – Lietuvoje taikomų skolos valstybės vardu valdymo priemonių palyginimas su užsienio šalių gerąja praktika.

Plačiau apie audito apimtį ir procesą bei vartojamų sąvokų ir sutrumpinimų paaiškinimai – valstybinio audito ataskaitos 1 priede.

AUDITO REZULTATAI

1. Valstybės skola: apibrėžimas, sandara ir tendencijos

1.1. Makroekonominių, skolos ir skolos valdymo išlaidų rodiklių tendencijos

2006 m. Lietuvos ekonomika ir toliau išliko viena iš sparčiausiai augančių Europos Sąjungoje. Išankstiniais duomenimis, 2006 m. BVP šalyje buvo sukurta už 81 991,4 mln. Lt. Palyginti su 2005 m., BVP išaugo 7,5 procento. Valstybės skolos ir kitų šalies makroekonomikos rodiklių tarpusavio santykių tendencijos 2000–2006 m. pateikiamos 1 lentelėje.

1 lentelė. Lietuvos makroekonominių, skolos ir skolos valdymo išlaidų rodiklių tendencijos 2000–2006 m., proc.

Metai	Valstybės skola / BVP	Valstybės biudžeto pajamų pokytis	Realaus BVP augimas	Skolos valdymo išlaidų pokytis
2000	28,3	-2,1	4,1	26,9
2001	26,7	9,8	6,6	12,5
2002	26,0	8,1	6,9	-0,3
2003	21,2	40,3	10,3	-15,9
2004	19,4	22,5	7,3	-21,7
2005	18,6	20,0	7,6	-11,8
2006	18,2*	18,7	7,5*	-42,6**

*BVP išankstiniai duomenys; **Faktinis įvykdymas mažesnis dėl gautos „premijos“ ir sukauptų palūkanų už išplatintas 400 mln. eurų ir 600 mln. eurų euroobligacijų emisijas, *plačiau – valstybinio audito ataskaitos 2.5. dalyje*.
Šaltinis – Finansų ministerija, Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės

Europos Sąjungos statistikos agentūros „Eurostat“ duomenimis, 2006 m. per 63 proc. valdžios sektoriaus skolos ir BVP santykis buvo užregistruotas dešimtyje Europos Sąjungos šalių (Austrijoje, Prancūzijoje, Kipre, Vengrijoje, Maltoje, Vokietijoje, Belgijoje, Graikijoje ir Italijoje), o mažiausias – Estijoje (4,1 proc.), Liuksemburge (6,8 proc.), Latvijoje (10,0 proc.), Rumunijoje (12,4 proc.) ir Lietuvoje (18,2 proc.) (2 lentelė).

2 lentelė. Baltijos šalių ir Europos Sąjungos šalių valstybės skolos ir BVP santykio rodiklio tendencijos 2002–2006 m., proc.

Šalis	2002 m.	2003 m.	2004 m.	2005 m.	2006 m.
Estija	5,3	5,3	4,9	4,8	4,1
Latvija	14,4	14,4	14,3	11,9	10,0
Lietuva	22,4	21,2	19,4	18,6	18,2
Europos Sąjungos šalys (vidurkis)	61,7	63,3	63,8	63,4	61,7

Šaltinis – Europos Sąjungos statistikos agentūra „Eurostat“

Atgavusi nepriklausomybę Lietuva, kaip Estija ir Latvija, neperėmė jokių buvusios Tarybų Sąjungos vidaus ar tarptautinių įsipareigojimų ir nuo 1991 m. pradėjo vykdyti savarankišką skolinimosi politiką. Tačiau, palyginti su Estija ir Latvija, per minėtą laikotarpį valstybės skola išaugo iki 18 proc. nuo BVP, tai dvigubai daugiau negu Latvijoje ir keturgubai daugiau negu Estijoje. Plačiau apie valstybės skolos valdymo strategiją – valstybinio audito ataskaitos 2.2 ir 2.3 dalyse.

Lietuvoje per pastaruosius keletą metų stebimas valstybės skolos ir BVP santykio rodiklio mažėjimas. Lietuvos valstybės skola, lyginant su BVP, yra gerokai mažesnė už Maastrichto sutartimi nustatytą kriterijų (valdžios sektoriaus skola turi būti ne didesnė kaip 60 procentų BVP arba ji turi sparčiai ir nuosekliai mažėti) ir yra viena iš mažiausių tarp Europos Sąjungos šalių.

1.2. Valstybės skolos struktūra

2006 m. pabaigoje valstybės skola buvo lygi 14 938,7 mln. Lt., iš jų: centrinės valdžios skola – 14 236 mln. Lt, vietos valdžios – 655,2 mln. Lt ir socialinės apsaugos fondų skola – 47,5 mln. Lt. Konsoliduoti įsipareigojimai tarp subjektų (valdžios sektoriaus subjektų tarpusavio įsipareigojimai) sudarė 175,4 mln. Lt.

Valstybės vidaus skola (skola vidaus kreditoriams) 2006 m. pabaigoje buvo 4 719,9 mln. Lt, tai sudarė 31,6 proc. valstybės skolos. Valstybės užsienio skola (skola užsienio kreditoriams) metų pabaigoje buvo 10 218,7 mln. Lt, tai sudarė 68,4 proc. valstybės skolos.

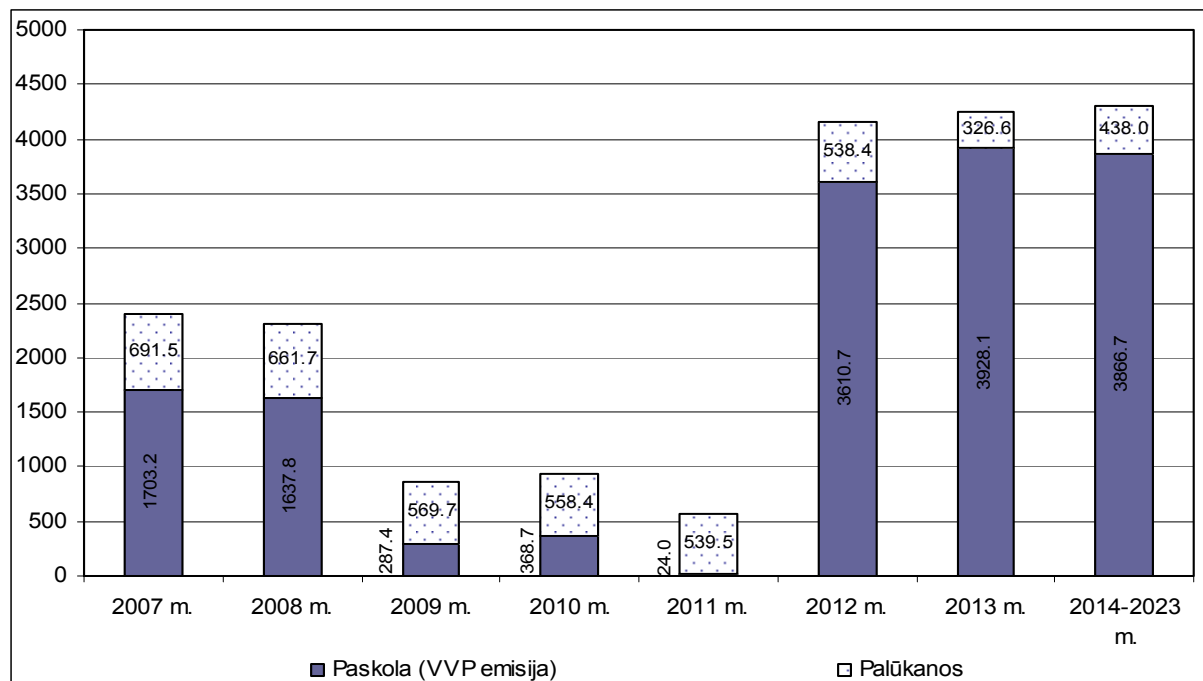
Ilgalaikiai įsipareigojimai (daugiau nei 1 metų) 2006 m. padidėjo 2 729,6 mln. Lt ir sudarė 97,7 proc. visos valstybės skolos, o trumpalaikiai sudarė 2,3 proc. (345,9 mln. Lt).

Negražintų paskolų suma 2006 m. gruodžio 31 d. sudarė 9,1 proc. visos skolos, arba 1 361,3 mln. Lt, tuo tarpu išleistų vertybinių popierių apimtis nominalia verte per metus padidėjo 2 111,5 mln. Lt ir metų pabaigoje sudarė 13 577,4 mln. Lt arba 90,9 proc.⁵.

Bendras centrinės valdžios sektoriaus įsiskolinimas už įsipareigojimus, priištus pagal Valstybės skolos įstatymą iki 2007 m. gegužės 31 d., yra apie 19 750 mln. Lt (iš jų: skolos grąžinimui – 15 427 mln. Lt ir palūkanoms už valstybės skolą – 4 324 mln. Lt). Šis įsiskolinimas pagal skolos grąžinimo grafikus numatytas padengti iki 2023 m. (1 pav.).

⁵ Plačiau – Finansų ministerijos apžvalgoje „Valstybės skola, 2006 m.“ ir 2006 m. valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitoje.

1 pav. Centrinės valdžios sektoriaus skoliniai įsipareigojimai 2007–2023 m., mln. Lt



Šaltinis – Finansų ministerija

Apibendrinus pirmiau minėtą informaciją matyti, kad valstybės skolos portfelyje dominuoja užsienio ilgalaikiai skoliniai įsipareigojimai, kurių didžiąją dalį sudaro vertybiniai popieriai (euroobligacijos). Tokia skolos struktūra atitinka Tarptautinio valiutos fondo ir Pasaulio banko valstybės skolos valdymo gaires ir yra priimtinos rizikos. Pagrįsta skolos struktūra padeda valstybei sumažinti palūkanų normų, valiutos keitimo kurso ir kitų rizikų poveikį. (plačiau apie skolos rizikų valdymą – valstybinio audito ataskaitos 2.4 ir 2.5 dalyse).

2. Valstybės skolos valdymo strategija

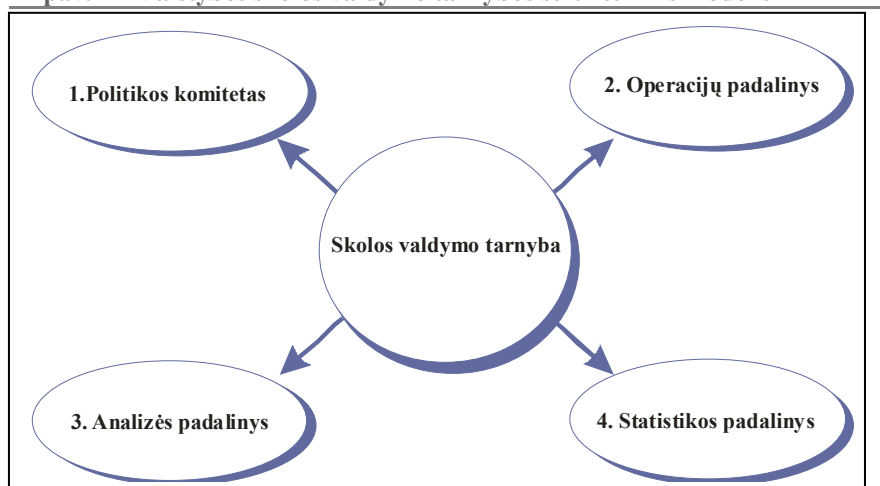
2.1. Skolos valdymo organizacinė struktūra

Pasaulinėje praktikoje yra du dažniausi valstybės skolos valdymo ir administravimo modeliai:

- Finansų ministerija arba įždas (Lietuva, Bulgarija, Latvija, Norvegija);
- Skolos ir (arba) valstybės piniginių išteklių valdymo agentūros (Jungtinė Karalystė, Austrija, Airija, Portugalija, Vokietija, Nyderlandai).

Svarbiausia, kad, siekiant sumažinti operacinę (veiklos) riziką, skolos valdymas būtų sukonzentruotas vienoje institucijoje ar struktūriniame padalinyje ir būtų išlaikytas valstybės skolos valdymo tarnybos struktūrinis modelis, kuris pateiktas 2 paveiksle.

2 pav. Valstybės skolos valdymo tarnybos struktūrinis modelis



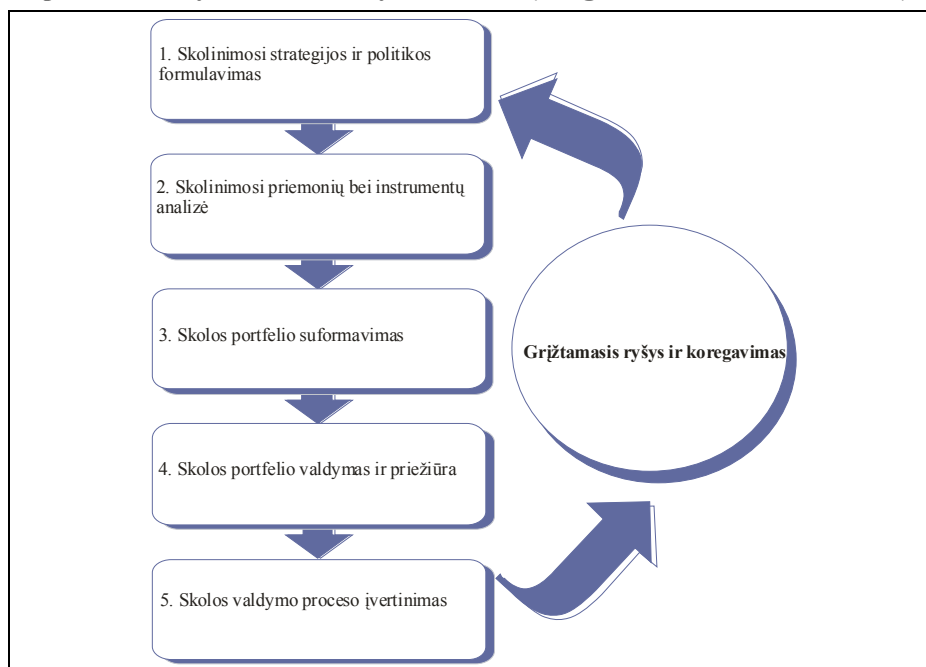
Šaltinis – Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. – K.: Technologija, 2006.

Lietuvoje valstybės skolos valdymas, administravimas, apskaita koncentruoti vienoje institucijoje (Finansų ministerijoje), kas mažina operacinę riziką: nuo 1998 m. minėtas funkcijas atliko Finansų ministerijos Valstybės skolos valdymo departamentas, nuo 2004 m. gegužės mėn. – Valstybės išdo departamentas. Valstybinio audito ataskaitos 2 priede pateikiama schema, kurioje nurodytos visos institucijos, susijusios su valstybės skolos valdymu Lietuvoje, bei jų svarbiausios funkcijos (Seimas, Vyriausybė, Finansų ministerija, Lietuvos bankas, Vyriausybės sudaryta Valstybinė paskolų komisija).

2.2. Skolos valdymo strategija: tikslai, prioritetai

Valstybės skolos valdymo teorinis modelis pateikiamas 3 paveiksle. Pagal šį modelį pirmiausia suformuojama apgalvota valstybės skolinimosi strategija, kuri gali būti koreguojama per grįžtamąjį ryšį.

3 pav. Valstybės skolos valdymo modelis (Bangura, Kitabire, Powell, 2000)



Šaltinis – Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. – K.: Technologija, 2006.

Tarptautinio valiutos fondo ir Pasaulio banko skolos valdymo gairėse numatyta, kad, siekiant efektyviai valdyti skolą ir užtikrinti tinkamą skolos valdymo politiką, turi būti aiškiai apibrėžta skolos valdymo strategija, apimanti:

- pagrindinius tikslus ir prioritetus;
- skolos rizikų valdymo sistemą ir pagrindus;
- protingos, toleruotinos rizikos valdymo strategiją ir politiką;
- skolos valdymo suderinamumą su fiskaline ir monetarine politika;
- skolos valdymo organizacinę struktūrą, kuri užtikrintų skaidrų atskaitingumą ir skolą valdančių institucijų (asmenu) atsakomybes;
- teisinį reglamentavimą;
- darbuotojų kvalifikaciją;
- į efektyvumą orientuotą skolos valdymo informacinių technologijų sistemą.

Lietuvos Respublikos skolos valstybės vardu valdymo pagrindinis tikslas numatytas

2006 m. Lietuvos konvergencijos programoje⁶, Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos kryptių apraše, 2006–2008 m. Finansų ministerijos strateginiame veiklos plane⁷ – užtikrinti Lietuvos Respublikos įstatymuose nustatytą valstybės išlaidų ir valstybės vardu priimtų skolinių išsipareigojimų finansavimą iš skolinų lėšų kuo mažesnėmis sąnaudomis ir priimtina rizika vidutinės trukmės laikotarpiu, neviršijant nustatytų skolos ir skolinimosi limitų, ir laikytis reikalavimų, keliamų Europos Sąjungos valstybėms narėms, siekiančioms įvesti eurą.

Pagrindinis valstybės skolos valdymo tikslas iš esmės atitinka Tarptautinio valiutos fondo ir Pasaulio banko apibrėžtų valstybės skolos valdymo pagrindinių gairių nuostatas bei pasaulinę praktiką:

Valstybės skolos valdymo tikslo apibrėžimo pavyzdžiai

Tarptautinio valiutos fondo ir Pasaulio banko gairės – užtikrinti valdžios sektoriaus finansinius poreikius ir skolinių išsipareigojimų įvykdymą laiku, galimomis mažiausiomis išlaidomis ir vadovaujantis atsargios rizikos principu.

Jungtinė Karalystė (Skolos valdymo agentūra) – ilgalaikės trukmės laikotarpiu, įvertinus rizikas, užtikrinti skolos valdymo išlaidų mažinimą iki minimumo ir kad skolos valdymo politika būtų suderinta su monetarinės politikos tikslais⁸.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos kryptių apraše išdėstytos svarbiausios Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos kryptys, kuriomis bus vadovaujama Vyriausybei skolinantis, valdant išsipareigojimus, priimtus valstybės vardu pagal paskolų sutartis, išleidžiant Vyriausybės vertybinius popierius, taip pat pagal kitus išsipareigojamuosius skolos dokumentus iki 2008 m. gruodžio 31 dienos.

Šiame apraše yra nustatyti skolos struktūros prioritetai bei skolinių išsipareigojimų apribojimai (limitai), kurių laikymasis sumažina skolos valdymo riziką (plačiau – valstybinio audito ataskaitos 2.4 dalyje ir 3 priede). Siekiant efektyviau valdyti valstybės skolą ir užtikrinti skolos rizikų valdymą, finansų ministro įsakymais patvirtintos taisyklės dėl finansinių priemonių taikymo⁹ ir dėl laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių valdymo¹⁰. Skolos valdymo tikslui pasiekti numatyti uždaviniai ir priemonės yra išdėstyti Finansų ministerijos vykdomos programos „Skolos valstybės vardu valdymas“ apraše.

⁶ Vyriausybės 2006-12-08 nutarimas Nr. 1230 „Dėl Lietuvos konvergencijos 2006 m. programos“.

⁷ Finansų ministro 2006-03-02 įsakymas Nr. 1K-082 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2006-2008 m. strateginio veiklos plano patvirtinimo“.

⁸ *The UK Debt Management Office – Borrowing on Behalf of Government, National Audit Office of UK, 2007 January.*

⁹ Finansų ministro 2006-04-04 įsakymas Nr. 1K-146 „Dėl finansinių priemonių, naudojamų valdyti laikinai laisviems valstybės piniginiams ištekliams ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės vardu priimtiems išsipareigojimams, išplatinus Lietuvos Respublikos Vyriausybės vertybinius popierius, pasirašius paskolų sutartis ir kitus išsipareigojamuosius skolos dokumentus, taikymo taisyklių patvirtinimo“.

¹⁰ Finansų ministro 2001-02-28 įsakymas Nr. 1K-49 (2006-12-12 įsakymo Nr. 1K-408 redakcija) „Dėl laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių investavimo taisyklių patvirtinimo“.

Įvertinę užsienio šalių praktikos pavyzdžius, manome, kad valstybės skolinimosi politikos kryptį aprašą tikslinga papildyti skolos rizikų ir jų valdymo apibrėžimais (plačiau – valstybinio audito ataskaitos 2.4 dalyje) bei šiais siektiniais rodikliais:

- skolos santykis su BVP, mokesčių pajamomis;
- skolos valdymo išlaidų santykis su BVP, mokesčių pajamomis;
- valstybės investicijų, kurioms finansuoti naudojamos valstybės vardu skolintos lėšos, sukurtos pridėtinės vertės santykis su skolinimosi išlaidomis.

2.3. Valstybės skolos įtaka viešojo sektoriaus finansų fiskaliniam tvarumui

Daugelis ekonomistų laikosi nuostatos, kad valstybės skolinimasis yra neišvengiamas ir nesmerktinas ūkio plėtros reiškinys, o nuosaikus kylančios ekonomikos šalių skolinimasis teigiamai veikia valstybių ekonomikos plėtrą. Tačiau visada yra rizika, kad valstybės skolos gali tapti nepakeliamos šalių biudžetams ir apsunkinti šalies ekonomikos plėtrą.

Dažniausiai šalių vyriausybės gali skolintis palankesnėmis sąlygomis negu paprasti piliečiai. Jeigu pasiskolinti pinigai efektyviai investuojami, ateityje valstybei nereikės didinti mokesčių, siekiant užtikrinti skolų grąžinimą. Vadinamoji „*auksinė*“ skolinimosi taisyklė numato, kad skolintis reikia tik tokioms išlaidoms apmokėti, kurios ateityje duos pajamų ir sudarys sąlygas grąžinti skolą (efektyvios investicijos). Tokiomis investicijomis paprastai laikomos valstybės investicijos švietimui, sveikatos apsaugai, komunikacijoms, transportui. Jeigu skolintos lėšos yra efektyviai investuojamos, valstybės skolos lygis nekelia grėsmės ekonominiam stabilumui, šalyje vykdoma optimistinius lūkesčius palaikanti politika ir nepatiriama išorės sukrėtimų, ekonomika turėtų plėtotis ir garantuoti, kad skola bus grąžinta laiku.

Pavyzdys

Vokietija, Jungtinė Karalystė, Portugalija – skolinimosi politika remiasi „*auksine*“ taisykle – grynasis skolinimasis per finansinius metus neturi viršyti investicinių sąnaudų, numatytų tiems metams.

Lietuvoje skolinimosi tikslai yra nustatyti Valstybės skolos įstatyme:

- Valstybės biudžeto deficitui finansuoti ir valstybės piniginių išteklių srautams subalansuoti;
- valstybės investicijoms finansuoti;
- valstybės skolai dengti;
- valstybės socialinės apsaugos fondų skoliniamis įsipareigojimams dengti bei šių fondų pinigų srautams subalansuoti;
- kitiems tikslams, kai dėl to yra priimtas atskiras įstatymas.

Faktiškai didžiausią skolinimosi poreikį Lietuvoje sudaro lėšos biudžeto deficitui bei skoloms dengti. Pavyzdžiui, 2006 m. valstybės skolinimosi poreikis sudarė 5 412,4 mln. Lt, iš jų investicijoms buvo planuojama skolintis 80,9 mln. Lt (1,5 proc.). Valdžios sektoriaus deficitas (ar perviršis) turi reikšmingą įtaką valstybės skolos dydžiui bei valstybės skolos santykiui su BVP. Išlaidas, didesnes už pajamas (fiskalinį deficitą), vyriausybė finansuoja skolindamasi trūkstamas lėšas, o tai ir lemia valstybės skolos didėjimą. Pasiekus subalansuotą valdžios sektoriaus rodiklį, biudžeto perteklius gali būti skiriamas valstybės skolai mažinti. Akivaizdu, kad kol valdžios sektoriaus biudžetas Lietuvoje bus nesubalansuotas, o išlaidos valstybės investicijoms labai nedidės, didžiausią skolinimosi poreikį ir toliau sudarys valstybės biudžeto deficitui finansuoti reikalingos lėšos.

Ilgą laiką dengiant biudžeto deficitą valstybės skolintomis lėšomis, valstybinis sektorius daugiau remiamas negu privatusis. Dėl šios priežasties ekonomikoje galimi negatyvūs reiškiniai: išstumiamas iš rinkos privatus sektorius ir kartu ribojamas finansų rinkos aktyvumas¹¹. Siekiant išvengti tokių neigiamų reiškinių, išsivysčiusiose šalyse ieškoma lankstesnių biudžeto deficito finansavimo formų.

Pavyzdys

Prancūzijoje už valstybines obligacijas pirkėjams leidžiama įsigyti už jas privatizuojamų valstybinių kompanijų akcijų su tam tikromis lengvatomis. Šiuo atveju padidinamos valstybės pajamos ir investuotojai skatinami investuoti į valstybės sektorių.

2006 m. Lietuvos konvergencijos programoje numatyta mažinti valdžios sektoriaus deficitą, kad 2008 m. jis neviršytų 0,5 proc. BVP, o 2009 m. planuojamas nedeficitinis valstybės biudžetas (3 lentelė).

3 lentelė. Valdžios sektoriaus skola (proc. nuo BVP) 2005–2009 m.

Metai	2005	2006	2007	2008	2009
Rodiklis	18,7	18,4	19,2	19,0	17,7

Šaltinis – 2006 m konvergencijos programa

Europos Komisija, įvertinusi 2006 m. stabilumo ir konvergencijos programose pateiktą informaciją apie vykdomas pensijų, švietimo, sveikatos apsaugos ir kitas struktūrines reformas, skolos būklę, ilgalaikio viešųjų finansų tvarumo požiūriu Lietuvą priskyrė mažos rizikos šalių grupei (4 lentelė).

4 lentelė. Viešųjų finansų tvarumo rizika

Rizikos kategorija	Šalis
Žema	Lietuva, Danija, Estija, Latvija, Nyderlandai, Suomija, Švedija, Lenkija
Vidutinė	Belgija, Vokietija, Ispanija, Prancūzija, Airija, Italija, Liuksemburgas, Malta, Slovakija, Jungtinė Karalystė
Aukšta	Graikija, Kipras, Vengrija, Slovėnija, Portugalija

Šaltinis – Finansų ministerija. 2007 m. balandžio 2 d. informacija Vyriausybei „Dėl ekonominės situacijos“

¹¹ Buškevičiūtė E. Viešieji finansai. – K.: Technologija, 2006.

Europos Komisija palankiai vertina Lietuvos ūkio vystimąsi, tačiau atkreipia dėmesį, kad nuo 2008 m. gali būti sudėtinga pasiekti užsibrėžtus tikslus¹².

Pastebėjimas

Europos Komisija¹³, vertindama 2006 m. Lietuvos konvergencijos programą, pažymėjo, kad Lietuvoje dabartinis valstybės skolos lygis yra labai žemas. Biudžeto padėties gerinimas, kaip numatyta minėtoje programoje, turės įtakos valdant rizikas ir palaikant ilgalaikį valstybės finansų stabilumą.

Europos Komisija pažymėjo, kad kapitalo investicijos turi būti nukreiptos į sektorius, kurie turės įtaką produktyvumo augimui. Deja, pastaraisiais metais tiesioginės užsienio investicijos išlieka sąlyginai nedidelės, lyginant su kaimyninėmis šalimis. Siekiant užkirsti kelią žymiam išorės skolos didėjimui, taupymas turi išlikti adekvačiame lygyje. Šiame kontekste ir atsižvelgiant į nepriklausomos monetarinės politikos nebuvimą, fiskalinė politika turi įgyti didėjančių vaidmenį, kad būtų išlaikytas tvarus užsienio skolos lygis vidutiniu laikotarpiu ir užkirstas kelias ekonomikos perkaitimui, taip pat turi būti siekiama fiskalinės konsolidacijos.

Europos Komisija pastebėjo, kad bendras vertinimas būtų toks, kad atsižvelgiant į stipraus ūkio augimo perspektyvas, konvergencijos programoje numatyti vidutinės trukmės uždaviniai yra įgyvendinami iki 2008 m. Tačiau egzistuoja rizika, kad nuo 2008 m. biudžeto tikslai gali būti nepasiekti; programai trūksta ambicingumo, nėra pakankamai aiškios priemonės, užtikrinančios ilgalaikį fiskalinį stabilumą.

Kaip perspėjimą Vyriausybei reikėtų laikyti tai, kad 2007 m. gegužės 23 d. tarptautinė reitingų agentūra Standard & Poors pablogino skolinimosi reitingo perspektyvą iš neutralios į neigiamą. Nesiėmus priemonių dėl fiskalinės drausmės, ateityje gali būti sumažintas ir skolinimosi reitingas.

Europos Taryba 2005 m. liepos 12 d. rekomendacijose dėl valstybių narių ir Bendrijos bendrųjų ekonominės politikos gairių (2005–2008 m.) kaip vieną iš priemonių siekiant sustiprinti viešuosius finansus, atsižvelgiant į numatomas išlaidas, susijusias su gyventojų senėjimu, siūlo sparčiai mažinti valstybės skolą. Atsižvelgiant į šias rekomendacijas ir esamą valstybės skolos lygį, Lietuva turėtų siekti, kad valstybės skola ir toliau nedidėtų.

Daugelis užsienio ir Lietuvos analitikų sutaria, kad turi būti aiškiai apibrėžtas optimalus skolos lygis, kuris nesukelia rizikos fiskaliniam tvarumui.¹⁴ Optimalus valstybės skolos lygis yra skirtingas įvairiose šalyse ir gali kisti laiko atžvilgiu. Jo nustatymas – empirinių tyrimų uždavinys. Europos Sąjungos šalys narės pagal Stabilumo ir augimo pakto reikalavimus¹⁵ turi laikytis Maastrichto valstybės skolos lygio kriterijaus (valstybės skola neturi viršyti 60 procentų nuo BVP). Tačiau kai kurios šalys, nustatydamos ilgalaikes valstybės skolinimosi strategijas, įvertino savo šalies ekonominę būklę ir nustatė optimalų valstybės skolos lygį, kurį viršijant atsiras pavojus viešojo sektoriaus finansų fiskaliniam tvarumui:

¹² *Economic assessment of the Convergence Programme of Lithuania (Update of December 2006) Brussels, 27 February 2007, ECFIN G3 (2007) REP50888-EN.*

¹³ *Economic assessment of the Convergence Programme of Lithuania (Update of December 2006), European Commission, Brussels, 27 February 2007.*

¹⁴ Vienas iš fiskalinės politikos tvarumo / priimtumo apibrėžimų: tai tokia fiskalinė politika, kurios sprendimai nedidina valstybės skolos dalies BVP ir užtikrina jos stabilumą, atitinkantį racionalų ekonomikos augimą, palūkanų normas ir infliacijos tempus.

Šaltinis – Finansų ministerijos mokymo centras. Mokymo medžiaga – Fiskalinės sąskaitos. Interneto prieiga: <http://www.fmnc.lt/lit/world/paskaita3-10.htm>

¹⁵ *European Union Stability and Growth Pact, 1997.*

Pavyzdys

Suomija – iki 2010 m. skolą sumažinti iki 35 proc. BVP;

Kanada – iki 2012–2013 m. skolą sumažinti iki 25 proc. BVP;

Ukraina – 2006 m. Vyriausybė nustatė apribojimą, kad valstybės skolos lygis neturi viršyti 20 proc. BVP.

Nors skolos mažinimas yra užprogramuotas Valstybės skolos įstatymo nuostatose dėl skolinimosi tikslų ir fiskalinės politikos formavimo dokumentuose, tačiau šie teisės aktai nenustato valstybės lėšų panaudojimo, kai bus nedeficitinis ar perteklinis biudžetas, optimalaus skolos lygio, neturinčio įtakos valdžios sektoriaus finansų fiskaliniam tvarumui.

2.4. Skolos rizikų valdymas

Vienas iš pagrindinių valstybės skolos valdymo strategijos tikslų yra protingos, atsargios rizikos valdymo strategijos ir politikos sukūrimas. Skolos valdytojai turi stebėti ir valdyti finansines ir operacines rizikas.

Tarptautinio valiutos fondo ir Pasaulio banko skolos valdymo gairės rekomenduoja skolos valdytojams apibrėžti, įvertinti ir tinkamai valdyti rinkos, kredito, operacinę rizikas, rizikas, susijusias su užsienio valiuta ir trumpalaikiais įsiskolinimais, kintančių palūkanų įtaką, netiesioginių ir kitų galimų įsipareigojimų įtaką skolos stabilumui ir tvarumui.

1. *Rinkos rizika*

Rinkos rizikos identifikavimas ir valdymas apima pajamų ir kitų piniginių srautų, prieinamų valstybei valdant skolą, finansinių charakteristikų nagrinėjimą ir padeda pasirinkti skolinių įsipareigojimų portfelį, kuris geriausiai atitinka šias charakteristikas.

Daugelis valstybių stengiasi išlaikyti tinkamas valstybės skolos struktūras, prognozuodamos, kur įmanoma, skolos struktūros etalonus (*portfolio benchmarks*), atsižvelgiant į pasirinktą valiutą, skolinių įsipareigojimų trukmes ir vertybinių popierių išpirkimo datas, skolinių įsipareigojimų terminus ir kt. Tai daroma, siekiant turėti galimybę tinkamai prognozuoti skolos portfelio struktūras ateityje¹⁶. Strateginės skolos struktūros gairės, kurios leidžia numatyti ir nustatyti tikėtiną, palyginamąją skolos struktūrą, pagrįstą laukiamų išlaidų ir rizikų pranašumais, gali būti veiksmingos valdymo priemonės. Priimant sprendimus dėl skolinimosi skolos valdytojai turi stengtis, kad reali skolos struktūra priartėtų prie strateginių tikslų (gairių).

¹⁶ *International Monetary Fund and the World Bank „Guidelines for Public Debt Management“.*

Pavyzdys¹⁷

Latvijoje 2005 m. buvo pristatyti nauji skolos portfelio analizės modeliai:

- *Budget-at-risk* modelis, kurį skolos valdytojai naudoja vyriausybės skolinimosi išlaidoms ir rizikoms pagal skirtingus skolinimosi scenarijus vertinti bei skolos valdymo išlaidų ir skolos jautrumui valiutų kursų pasikeitimams vertinti;
- *Cost-at-risk* analitinis modelis, kurio pasirenkama tinkamiausia skolinimosi strategija.

Latvijos aukščiausiosios audito institucijos nuomone, 2005 m. pabaigoje minėti modeliai buvo sėkmingai naudojami pagrindžiant 2006–2008 m. skolinimosi strategiją.

Finansų ministerija jau nuo 2004 m. Valstybės skolos metinėse apžvalgose atskleidžia informaciją apie tai, kad greitai planuojama pradėti naudoti stochastinį simuliacinį modelį, pagrįstą rizikuojamųjų kaštų metodu (*cost at risk*) ir leidžiantį ne tik įvertinti vidutinės valstybės skolos valdymo sąnaudas, bet ir su jomis susijusią riziką, t. y. didžiausią galimą nuokrypį nuo vidutinių skolos valstybės vardu valdymo sąnaudų su tam tikra tikimybe. Modelis taip pat bus naudojamas apibrėžiant lyginamąją (*benchmark*) skolos struktūrą. Mūsų nuomone, siekiant efektyviau valdyti skolos portfelį, minėtas modelis turėtų būti pradėtas naudoti kuo greičiau.

Finansų ministerijos aiškinimu, rinkos rizikai valdyti Finansų ministerijoje naudojamas skolos portfelio deterministinis imitavimo modelis, leidžiantis įvertinti skolos portfelio parametrus esant keliems skirtingiems valiutų kursų, palūkanų normų, skolinimosi poreikio scenarijams. Skolos portfelis formuojamas nustatant, kokiomis priemonėmis, kokiomis valiutomis, už kokias palūkanų normas ir kokiai trukmei bus skolinamasi tiriamuoju laikotarpiu. Portfelio jautrumas išoriniams veiksniams matuojamas naudojant tikėtinus, pesimistinius bei optimistinius valiutų kursų, palūkanų normų, rizikos priedų, skolinimosi poreikio kitimo scenarijus, rinkos rizikos valdymo modelius.

Pastebėjimas

Audito metu valstybiniams auditoriams nebuvo pateikta įrodymų, kad, prognozuojant 2006 m. skolinimosi poreikį, buvo naudojamos minėtu modeliu.

Siekiant įvertinti riziką, Tarptautinio valiutos fondo ir Pasaulio banko skolos valdymo gairėse rekomenduojama skolos valdytojams reguliariai atlikti skolos struktūros testus (*stress tests*), modeliuojant ekonominius ir finansinius sukrėtimus, nuo kurių valstybė yra potencialiai neapsaugota. Toks įvertinimas dažnai atliekamas naudojant finansinius modelius – nuo modelių, kurie remiasi paprastu scenarijumi, iki kompleksinių modelių, naudojant modernias statistines ir simuliacines technologijas. Galima modeliuoti ekonomikos nuosmukį ir patikrinti skolos tendencijas tam tikram periodui. Rinkos rizika nustatoma įvertinus skolos valdymo išlaidų galimą padidėjimą dėl palūkanų ar valiutų kurso pasikeitimų, susijusių su numatomomis išlaidomis. Taip pat turėtų būti svarstoma apie potencialius ekonominius praradimus dėl minėtų padidėjusių išlaidų ar nagrinėjamos situacijos, kai valstybė negali refinansuoti savo skolų.

¹⁷ State Audit Office of Latvia, Country Paper “Management, Accountability and Audit of Public debt”.

Pastebėjimas

Minėti „stress testai“ galėjo būti atliekami, pavyzdžiui, kai 2007 m. pradžioje pasikeitė ekonominė situacija Latvijoje ir kilo abejonių dėl nacionalinės valiutos stabilumo; kai reitingo agentūra „Standart & Poor’s“ sumažino Latvijos skolinimosi reitingus, o Lietuvai sumažino skolinimosi reitingo perspektyvas.

Pažymėtina, kad Lietuvoje komerciniai bankai periodiškai ir pagal poreikį (ekonominę situaciją) atlieka minėtus „stress testus“ pagal Lietuvos banko modelius ir rekomendacijas.

Šiuo metu Lietuvoje valdant skolą valstybės vardu, minėti testai neatliekami.

Finansų ministerijos aiškinimu, testų neleidžia atlikti informacinių technologijų sistemų galimybės. Planuojama „stress testus“ atlikti patobulinus valstybės skolos ir piniginių išteklių srautų valdymo informacinių technologijų sistemą.

2. *Palūkanų normos ir valiutų kurso kitimo rizika*

▪ *Palūkanų normų rizika*

Tarptautinio valiutos fondo ir Pasaulio banko valstybės skolos valdymo gairėse rekomenduojama valdyti palūkanų normų riziką. Kuo didesnis palūkanų normų kintamumas, tuo skolinimasis fiksuotomis palūkanomis yra patrauklesnis negu kintamomis palūkanomis. Paprastai laikoma, kad skolinimasis kintamomis palūkanomis ilgam laikotarpiui yra pigesnis negu fiksuotomis palūkanomis. Bet šalys, pasinaudojusios šiuo pranašumu, neišvengė krizės pakilus pasaulinėms palūkanų normoms. Skolintis kintančiomis palūkanomis vengiama ir todėl, kad sunkiau valdyti finansinius srautus, nes skolos valdymo išlaidos tampa sunkiai prognozuojamos.

Lietuvoje 2006 m. buvo skolinamasi tik už fiksuotą palūkanų normą, kas užtikrino minimalią palūkanų normų riziką. 2006 m. pabaigoje valstybės vardu prisiimti skoliniai įsipareigojimai už kintamą palūkanų normą nuo visų valstybės vardu prisiimtų skolinių įsipareigojimų sudarė 1,9 proc. (plačiau – valstybinio audito ataskaitos 2.5. dalyje).

▪ *Valiutų kurso kitimo rizika*

Valdant skolą turi būti įvertinta valiutų kurso svyravimo įtaka skolos valdymo išlaidoms. Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos kryptį apraše numatyta, kad Vyriausybės skolinimosi poreikis bus finansuojamas litais ir eurai arba kita valiuta, kuri būtų keičiama į litus ar eurus taikant išvestines finansines priemones. Bus mažinami valstybės vardu prisiimti skoliniai įsipareigojimai tomis užsienio valiutomis, kurių kurso kitimas lito ir euro atžvilgiu galėtų sukelti nepageidaujamus skolos valdymo išlaidų svyravimus.

2006 m. Lietuvoje buvo skolinamasi tik litais ir eurai. 2006 m. pabaigoje skola litais ir eurai sudarė 98,8 proc. – 81 proc. eurai ir 17,8 proc. litais (2005 m. pabaigoje – 98 proc. (69,5 proc. eurai ir 28,5 proc. litais). Valdant valiutų kursų kitimo riziką per 2006 m. iš anksto grąžinta 25 milijonai litų paskolų JAV doleriais.

Skolinimosi eurai dominavimas skolos portfelyje yra sveikintinas, kadangi šiuo metu euras yra bazinė lito valiuta ir skolinantis eurai išvengiama valiutų kurso svyravimų

rizikos. Gerėjančios valstybės skolos valdymo kokybės ženklai – egzistuojanti išvestinių finansinių priemonių ir kitų būdų rizikai mažinti taikymo galimybė.

Pažymėtina, kad finansų ministro įsakymu buvo patvirtintos Finansinių priemonių, naudojamų valdyti laikinai laisviems valstybės piniginiams ištekliams ir Vyriausybės valstybės vardu prisiimtiems įsipareigojimams, išplatinus Vyriausybės vertybinius popierius, pasirašius paskolų sutartis ir kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus, taikymo taisyklės, tačiau iki šiol valdant skolą finansinės išvestinės priemonės nebuvo naudojamos.

3. *Trumpalaikių skolinimosi įsipareigojimų (refinansavimo) rizika*

Staigus trumpalaikės skolos¹⁸ šuolis laikomas viena iš finansinių krizių priežasčių, sudrebinusių tarptautines rinkas praėjusio amžiaus paskutinį dešimtmetį. 1997 m. beveik 60 procentų besivystančių šalių (pavyzdžiui, Brazilija, Korėja, Meksika, Rusija, Tailandas) įsipareigojimų užsienio bankams buvo trumpalaikiai.

Didelė santykinė trumpalaikės skolos dalis laikytina rizikos veiksniu, nes ekonominio nestabilumo metu susiduriama su jos refinansavimo problemomis. Kilus neramumams finansų rinkose, trumpalaikės paskolos – viena iš greičiausiai šalių paliekančių kapitalo formų, nes tam nereikia didelių kreditorių pastangų.

Lietuvoje orientuojamasi į ilgalaikį skolinimąsi, kas leidžia sumažinti ne tik refinansavimo, bet ir palūkanų normų kitimo riziką. Jau kurį laiką savo lėšų poreikį trumpu laikotarpiu valstybė tenkina išleisdama vertybinius popierius vidaus rinkoje, o tai yra gero valstybės skolos valdymo ženklas.

Pastaraisiais metais trumpalaikių valstybės vardu prisiimtų skolinių įsipareigojimų dalis nuo visų skolinių įsipareigojimų valstybės vardu nuolat mažėjo ir 2006 m. pabaigoje sudarė 6,36 proc. visos skolos (plačiau – valstybinio audito ataskaitos 2.5. dalyje).

4. *Neapibrėžtų įsipareigojimų rizika*

Vienas iš veiksnių, galinčių kelti grėsmę valstybės finansams, tai netiesioginiai Vyriausybės skoliniai įsipareigojimai, pavyzdžiui, paskolos su valstybės garantija. Valdydama šį paskolų portfelį, Vyriausybė susiduria su kredito rizika, kai skolininkas, už kurį ji garantavo kreditoriui, neįvykdys savo skolinių įsipareigojimų pagal pasirašytą sutartį ir finansinis krūvis teks Vyriausybei. Atsižvelgdami į netiesioginės skolos kredito riziką, kiekvienų metų biudžete skolos valdytojai gali numatyti atitinkamas išlaidas (atidėjimus), kurių pririnktų netiesioginių paskolų turėtojams tapus nemokiems.

Nuo 2003 m. Lietuvos valstybė nebesuteikia naujų valstybės garantijų skoliniam įsipareigojimams, kas mažina kredito riziką. Finansų ministerija apskaičiuoja atidėjimus skoliniam įsipareigojimams, kurie gali atsirasti, jei teks prisiimti įsipareigojimus pagal

¹⁸ Trumpalaikiai įsipareigojimai – visi įsipareigojimai, kurių likutinė trukmė nesiekia vienerių metų.

suteiktas valstybės garantijas, ir informaciją apie apskaičiuotus atidėjimus pateikia kartu su atitinkamų metų valstybės ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektu.

Valstybės skolos rizikos netiesioginiais šaltiniais laikytini ir tokie veiksniai, kaip neapibrėžti išsipareigojimai, kuriems ateityje atsiradus gali kilti pavojus viešojo sektoriaus finansų fiskaliniam tvarumui. Tarptautinis valiutos fondas reikalauja laiku atskleisti informaciją apie valstybės finansus, fiskalinės politikos tikslus, makroekonomikos sistemą, biudžeto politiką, pagrindinius fiskalinius pavojus ir neapibrėžtus išsipareigojimus¹⁹. Neapibrėžtus išsipareigojimus atskleisti reikalauja ir Tarptautiniai viešojo sektoriaus apskaitos standartai (19 standartas).

Finansų ministerija 2006 m. valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos aiškinamajame rašte pateikia informaciją apie valstybės išsipareigojimus, neįtraukiamus į valstybės skolą (1 945,9 mln. Lt): kompensacijas už valstybės išperkamą nekilnojamąjį turtą (744,7 mln. Lt); lengvatines paskolas gyvenamiesiems namams, butams statyti arba pirkti piliečiams, turintiems teisę į valstybės paramą (59,1 mln. Lt); gyventojų santaupų atkūrimą (1 142,1 mln. Lt).

Tačiau nėra aišku, kiek valstybės lėšų gali prireikti, pavyzdžiui, Ignalinos atominės elektrinės uždarymui, valstybės išsipareigojimų vykdymui dėl teismo ieškinių valstybei, pensijų sistemos ir kitoms reformoms. Lietuvos ekonomika transformuojama jau ilgiau kaip dešimtmetį. Valstybės skolos valdytojų akiratyje turėtų būti ir galimas lėšų poreikis tęsiamoms infrastruktūros, sveikatos apsaugos, darbo rinkos, viešojo administravimo, savivaldybių bei kitoms reformoms. Neturėtų būti ignoruojami ir atsitiktiniai ekonominiai veiksniai – politinė ir ekonominė situacija vidaus ir išorės rinkose, naftos kainų svyravimai, t. y. visi veiksniai, galintys netikėtai paveikti šalies ekonominę plėtrą bei valstybės finansus.

Šiuo metu Finansų ministerija nepakankamai atskleidžia ir vertina neapibrėžtus išsipareigojimus. Valstybės kontrolė jau nuo 2002 m. kasmet rekomenduoja Finansų ministerijai atskleisti neapibrėžtus išsipareigojimus ir galimus fiskalinius pavojus ir vertinti juos valdant skolą²⁰.

Pažymėtina, kad, atsižvelgiant į Viešojo sektoriaus apskaitos reformos nuostatus, šie išsipareigojimai turės būti atskleisti rengiant valstybės konsoliduotųjų ataskaitų rinkinius nuo 2012 m. 2005 m. parengtas viešojo sektoriaus apskaitos finansinės atskaitomybės 18 standarto „Atidėjiniai, neapibrėžtieji išsipareigojimai, neapibrėžtasis turtas ir įvykiai pasibaigus atskaitiniam laikotarpiui“ projektas.

¹⁹ International Monetary Fond „The Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies: Declaration of Principles“.

²⁰ Valstybės kontrolės išvados dėl 2002–2005 m. valstybės skolos ataskaitų.

Pavyzdys²¹

JAV visuomenę 2006 m. sukrėtė skaičiai, kurie buvo paskelbti pirmą kartą pateikus valstybės konsoliduotą finansinę atskaitomybę, sudarytą vadovaujantis Tarptautiniais apskaitos standartais, kai išlaidos buvo parodytos pagal jų atsiradimo momentą ir buvo įvertinti visi galimi valstybės išsipareigojimai.

Buvo paskelbta, kad kiekvienam JAV namų ūkiui 75 metus kasmet teks mokėti daugiau negu 31 tūkst. USD, kad padengtų valstybės netiesioginius išsipareigojimus (nefinansuotus valstybės pažadus Valstybinės medicinos aptarnavimo, Socialinės apsaugos ir pensijų programoms).

5. Operacinė rizika

Su operacine rizika skolos valdytojai susiduria tiek skolindamiesi vidaus ir užsienio rinkose, tiek valdydami valstybės skolos portfelį. Ši rizikos rūšis apima platų įvairių elementų spektrą – tai klaidų, susijusių su skolinimosi ir mokėjimo operacijų registravimu ir atlikimu (žmogaus veiksnio), rizika; vidaus kontrolės mechanizmų nebuvimas arba blogo jų valdymo (funkcionavimo) rizika; reputacijos ir teisinė rizika; apsaugos priemonių nebuvimo arba jų neveiksmingumo rizika ir t. t..

Pagal Tarptautinio valiutos fondo ir Pasaulio banko rekomenduojamas valstybės skolos valdymo gaires valstybės skolos valdymas reikalauja darbuotojų su finansų rinkos (ypač portfelio valdymo ir rizikų analizės) ir valstybės politikos žiniomis. Nepaisant institucijos struktūros, gebėjimas pritraukti ir išlaikyti aukštos kvalifikacijos darbuotojus yra lemiamas operacinei rizikai sumažinti. Investavimas į mokymus gali išspręsti problemas, tačiau yra didelis atlyginimų skirtumas valstybiniame ir privačiame sektoriuje, todėl valstybės skolos valdytojams dažnai yra sudėtinga išlaikyti kvalifikuotus specialistus.

Kaip ir visas viešasis sektorius Lietuvoje, Finansų ministerija susiduria su darbuotojų kaitos problema ir aukštos kvalifikacijos specialistų išlaikymu. Privatus sektorius (pavyzdžiui, komerciniai bankai) skolos portfelio valdymo ir rizikų analizės specialistams gali pasiūlyti gerokai didesnius atlyginimus negu viešajame sektoriuje. Finansų ministerijoje nemažai dėmesio skiriama darbuotojų kvalifikacijai kelti. Kiekvienais metais Valstybės izdo departamento specialistai, atsakingi už skolos valdymą, dalyvauja kvalifikacijos kėlimo seminaruose bei mokymuose užsienio šalyse.

Apibendrinant visų skolos rizikų valdymą pažymėtina, kad valstybės skolos strategijos tinkamumas priklauso nuo to, kaip Vyriausybė toleruoja rizikas. Finansų ministerija iš esmės užtikrina skolos rizikų valdymą ir skolindamasi laikosi Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos krypties apraše nustatytų prioritetų ir limitų (plačiau apie skolinimosi limitų laikymąsi 2006 metais – valstybinio audito ataskaitos 2.5. dalyje).

Tačiau pažymėtina, kad Lietuvos Respublikos teisės aktuose nepakankamai aiškiai apibrėžtos ir identifikuotos galimos valstybės skolos struktūrai gresiančios skolos rizikos, neįvardytas priimtinas, toleruotinas kiekvienos rizikos lygis bei ilgalaikės skolos valdytojų priemonės, kurios užtikrintų efektyvų identifikuotų skolos rizikų valdymą. Visa tai turėtų būti numatyta valstybės skolos valdymo strategijoje.

²¹ Rules “hiding” trillions in debt – liability \$516 348 per U.S. household, by D. Cauchon, USA Today newspaper.

2.5. Vyriausybės nustatyti skolinimosi limitai

Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos kryptį apraše yra numatyti limitai, kurių bus laikomasi vykdant Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi politiką.

Šie skolinimosi limitai nustatyti konservatyviai, valdant refinansavimo, palūkanų normų kitimo ir finansines rizikas, įvertinus atliktus imitacinius skaičiavimus. Pagal atliktus imitacinius skaičiavimus šių limitų viršijimas būtų rimtas signalas valstybės finansams. Be to, limitų viršijimas gali paskatinti kredito reitingų agentūras peržiūrėti Lietuvos reitingus. Priėmus sprendimą sumažinti reitingus, išaugtų valstybės skolinimosi kaštai.

Vyriausybės nustatytų skolinimosi limitų laikymasis 2006 m.:

- trumpalaikiai valstybės vardu prisiimti skoliniai įsipareigojimai neturi viršyti 30 procentų visų skolinių įsipareigojimų valstybės vardu.

Faktinis šio rodiklio dydis 2006 m. – 6,36 proc. Trumpalaikiai įsipareigojimai VVP – 864 619 tūkst. Lt ir paskolos – 40 197,68 tūkst. Lt (iš viso 904 816,68 tūkst. Lt), 2006 m. gruodžio 31 d. skoliniai įsipareigojimai valstybės vardu – 14 235 972 tūkst. Lt. Limitas neviršytas (5 lentelė).

5 lentelė. Trumpalaikių valstybės vardu prisiimtų skolinių įsipareigojimų ir visų skolinių įsipareigojimų valstybės vardu santykio kitimo dinamika (proc.)

Metai	2005	2006
Vyriausybės nutarimu nustatytas maksimalus dydis	30	30
Faktas	18,7	6,36

Šaltinis – Finansų ministerija

- išlaidos palūkanoms už valstybės vardu paimtas paskolas, išleistus Vyriausybės vertybinius popierius ir kitus valstybės vardu prisiimtus skolinius įsipareigojimus neturi viršyti 10 procentų į Lietuvos Respublikos valstybės biudžetą planuojamų surinkti mokesčių metinės sumos. Šis rodiklis rodo, kokią dalį surenkamų mokesčių valstybė gali panaudoti išlaidoms palūkanoms už valstybės vardu paimtas paskolas, išleistus Vyriausybės vertybinius popierius ir kitus valstybės vardu prisiimtus skolinius įsipareigojimus.

Faktinis šio rodiklio dydis 2006 m. – 2,39 proc. Pagal 2006 m. valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos duomenis, surinkta 13 244 536,7 tūkst. Lt mokesčių, išlaidos palūkanoms už paskolas per 2006 m. sudarė 316 913,72 tūkst. Lt. Limitas neviršytas (6 lentelė).

Išlaidos palūkanoms iš viso buvo 316 913,7 tūkst. Lt. Įvertinus tai, kad gauta beveik 244 165 tūkst. Lt premijos ir sukauptų palūkanų už išplatintas 2006 m. vasario mėn. 400 mln. eurų ir 2006 m. lapkričio mėn. 600 mln. eurų euroobligacijų emisijas, išlaidos palūkanoms būtų 43,5 proc. didesnės (316 913,7 tūkst. Lt + 244 165 tūkst. Lt = 561 078,7 tūkst. Lt). Premijos ir sukauptų palūkanų dydžiu nemažinant išlaidų palūkanoms, šis rodiklis sudarytų ne 2,39 proc., o 4,49 proc..

6 lentelė. Išlaidų palūkanoms už valstybės vardu paimtas paskolas, išleistus Vyriausybės vertybinius popierius ir kitus valstybės vardu priištus skolinius išpareigojimus ir į valstybės biudžetą planuojamų surinkti mokesčių metinės sumos santykio kitimo dinamika (proc.).

Metai	2004. ²²	2005	2006
Nustatytas maksimalus dydis	15	10	10
Faktas	5,1	4,9	2,39

Šaltinis – Finansų ministerija

- valstybės vardu priištai skoliniai išpareigojimai už kintamą palūkanų normą turi sudaryti ne daugiau kaip 25 procentus visų valstybės vardu priištų skolinių išpareigojimų.

Faktinis šio rodiklio dydis 2006 m. – 1,88 proc. Valstybės vardu priištai skoliniai išpareigojimai už kintamą palūkanų normą 2006 m. pabaigoje sudarė 266 889,6 tūkst. Lt, valstybės vardu priištai skoliniai išpareigojimai – 14 235 972 tūkst. Lt. Limitas neviršytas (7 lentelė).

7 lentelė. Valstybės vardu priištų skolinių išpareigojimų už kintamą palūkanų normą ir visų valstybės vardu priištų skolinių išpareigojimų santykio kitimo tendencijos (procentais).

Metai	2004. ²³	2005	2006
Nustatytas maksimalus dydis	30	25	25
Faktas	6,5	6,1	1,88

Šaltinis – Finansų ministerija

Valstybinio audito ataskaitos 4 priede pateikiame Lietuvos skolinimosi limitų palyginimą su Latvija ir Kanada.

Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos kryptį apraše nustatyti valstybės skolinimosi limitai 2006 m. neviršyti. Refinansavimo, valiutų kurso skirtumo ir palūkanų normų rizikos yra priimtinos. Šiuo metu skolos limitų, nustatytų teisės aktuose, vykdymas yra nuolat kontroliuojamas tiek remiantis faktiniais išpareigojimų dydžiais, tiek jų prognoze.

²² 2004 m. buvo skaičiuojamas kitas rodiklis – išlaidos palūkanoms nuo valstybės biudžeto pajamų.

²³ Iki 2004 m. buvo nustatyta kitokia rodiklio reikšmė.

3. Finansų ministerijos vykdoma 2006 m. programa „Skolos valstybės vardu valdymas“

3.1. Programos „Skolos valstybės vardu valdymas“ priemonių įgyvendinimas

Finansų ministerija, siekdama efektyviai valdyti skolą valstybės vardu, vykdo programą „Skolos valstybės vardu valdymas“ (toliau – Programa). Už Programos vykdymą yra atsakingas Finansų ministerijos Valstybės išdo departamentas. Programa tęstinė, vykdoma nuo 1999 m.

Programos tikslas – užtikrinti Vyriausybės skolinimosi poreikio finansavimą ir gerinti skolos valstybės vardu valdymą (8 lentelė).

8 lentelė. 2006 m. Programoje numatyti uždaviniai ir priemonės jiems įgyvendinti

Uždaviniai	Uždavinių įgyvendinimo priemonės
1. Siekti Vyriausybės skolinimosi poreikį finansuoti laiku, kuo mažesniais kaštais ir priimtina rizika, neviršijant nustatytų skolos ir skolinimosi limitų.	1.1. Palūkanų mokėjimai už skolą valstybės vardu vidaus ir užsienio kreditoriams; 1.2. Su skolos valstybės vardu tvarkymu susijusių priemonių vykdymas (atsiskaitymas su kreditoriais už bankrutavusias ar finansinių sunkumų turinčias įmones); 1.3. Skolos valstybės vardu valdymo išlaidų planavimas, valstybės skolos ir Vyriausybės skolinimosi poreikio prognozavimas bei limitų nustatymas, reikiamų finansinių išteklių sutelkimas, efektyvus laikinai laisvų skolintų lėšų investavimas.
2. Užtikrinti efektyvų skolinių išsipareigojimų valdymą bei administravimą.	2.1. Efektyvesnis skolos išieškojimo ir skolinių išsipareigojimų įvykdymo užtikrinimo priemonių taikymas; 2.2. Skolos valstybės vardu ir valstybės piniginių išteklių valdymo informacinės sistemos tobulinimas; 2.3. Skolos valstybės vardu rizikų valdymas; 2.4. Informacijos visuomenei, investuotojams, tarptautinėms organizacijoms ir atskaitomybės apie skolą rengimas ir teikimas.

Šaltinis – Finansų ministerijos vykdomos programos „Skolos valstybės vardu valdymas“ aprašas

Tikslui pasiekti 2006 m. buvo numatyti du uždaviniai (žr. 8 lentelę). Tokie patys uždaviniai numatyti ir 2007 m. programoje. Valstybinių auditorių nuomone, uždaviniai yra tinkami numatytam programos tikslui pasiekti.

Strateginio planavimo metodikos 41 p.²⁴ nustatyta, kad priemonės uždaviniams įgyvendinti turėtų būti efektyviausias ir racionaliausias būdas, kaip pasiekti norimą rezultatą. Rekomenduojama numatyti daugiau kaip vieną priemonę ir jas išdėstyti prioriteto tvarka.

Programai įgyvendinti numatytos priemonės atspindi Finansų ministerijos Valstybės išdo departamento ir jo struktūrinių padalinių nuostatuose numatytas ir kasdieninėje veikloje vykdomas funkcijas valstybės skolos valdymo ir skolinių išsipareigojimų administravimo srityje (atsiskaitymas su kreditoriais, paskolų ir palūkanų mokėjimas, informacijos apie valstybės skolą rengimas ir teikimas ir pan.). Mūsų nuomone,

²⁴ Patvirtinta Vyriausybės 2002-06-06 nutarimu Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“.

priemonės yra nekonkrečios, pernelyg bendro pobūdžio, tačiau jas įgyvendinant galima pasiekti programos tikslus.

Užsienio praktika rodo, kad įgyvendinant skolos valdymo strategiją vidutiniam laikotarpiui (2–3 metams) gali būti numatytos konkretesnės priemonės, leidžiančios įvertinti pasiektus rezultatus (9 lentelė).

9 lentelė. Ištrauka iš Kanados Finansų ministerijos 2007–2008 m. Skolos valdymo strategijos

Tikslas – 2007–2008 m. palaipsniui mažinti fiksuotų palūkanų skolos dalį nuo 2/3 iki 60 proc. visos skolos.		
Priemonė	Planuojamas rezultatas	Priemonės ir veiksmai, kurie buvo įgyvendinami pagal 2005–2006 m. Skolos valdymo strategiją
1. Palaipsniui mažinti fiksuotų palūkanų skolos dalį iki 60 proc.	Sumažės skolos valdymo išlaidos, kartu tęsiamas apdairus biudžeto rizikų valdymas.	Fiksuotų palūkanų skolos dalis sumažėjo nuo 63,1 iki 62,5 proc. 2005–2006 m. laikotarpiu.
2. Padidinti išdo vekselių programos dalį nuo 130 mlrd. USD 2004–2005 m. iki 140 mlrd. USD 2005–2006 m.		Rezultatas nepasiektas, todėl priemonė tęsiama. Išdo vekselių kiekis padidėjo 4,4 mlrd. dolerių (nuo 127,2 iki 131,6 mlrd. USD) dėl didesnių nei buvo planuota finansavimo šaltinių.
3. Išleisti obligacijų už apie 33 mlrd. USD 2005–2006 m, apie 3 mlrd. dolerių mažiau nei 2004–2005 m. Atsižvelgiant į ilgus obligacijų išpirkimo terminus ir tęsiamas obligacijų išpirkimo operacijas tikimasi obligacijų apimtis sumažinti 8 mlrd. USD iki 235 mlrd. USD.	Derinti rinką su obligacijų ir išdo vekselių programomis.	Išleista 32,4 mlrd. USD vertės obligacijų. Išleistų obligacijų dalis sumažėjo 6,9 mlrd. USD (iki 237,3 mlrd. USD).
4. Sumažinti reguliarių obligacijų išpirkimą maždaug 8–9 mlrd. dolerių (apie 1,5 mlrd. USD mažiau nei 2004–2005 m.).	Išsaugoti išleistų obligacijų likvidumą.	8 mlrd. dolerių vertės obligacijų buvo išpirkta pagal reguliarių obligacijų išpirkimo programą
5. Palaikyti stabilius obligacijų išpirkimo terminus papildant emisijas ir naudoti piniginių išteklių valdymo išpirkimo programą (CMBB programa), siekiant sumažinti išpirkimo terminus.	Apriboti poreikį bet kuriais metais refinansuoti reikšmingą skolos dalį.	Palaikytas vidutinis skolinių įsipareigojimų padengimo terminas – apie 6,5 m.. Pagal CMBB programą išpirktos 8,7 mlrd. dolerių vertės obligacijos. 2004–2005 m. ir 2005–2006 m. CMBB programos veiksmai leido 30 procentų nuo vidurkio sumažinti 2005–2006 m. obligacijų išpirkimo terminus.

Pastaba. Skolos valdymo strategijoje numatyti trys tikslai, kurių pirmas nurodytas lentelėje, kiti du yra šie: valdyti įvairius skolos finansavimo šaltinius ir gerai funkcionuojančią rinką bei efektyviau investuoti į užsienio rezervų išteklius.

Šaltinis – Kanados Finansų ministerijos interneto svetainė <http://www.fin.gc.ca>

Manome, kad turėtų būti tobulinamas atsiskaitymas už priemonių vykdymą. Pavyzdžiui, Finansų ministerijos 2006 m. veiklos ataskaitoje:

- apie priemonės „Efektyvus laisvų skolintų lėšų investavimas“ įgyvendinimą pateikiama labai mažai informacijos – tik tai, kad, siekiant kuo efektyviau valdyti laikinai laisvus valstybės piniginius išteklius, finansų ministro 2006-12-12 įsakymu Nr. 1K-408 buvo

patvirtintos naujos redakcijos Laikiniai laisvų valstybės piniginių išteklių investavimo taisyklės;

- dėl priemonės „Efektyvesnio skolos išieškojimo ir skolinių įsipareigojimų vykdymo užtikrinimas“ įgyvendinimo nurodyta, kad 2006 m. iš skolininkų surinkta 90 588,91 tūkst. Lt paskolų (planuota 63 433,82 tūkst. Lt) ir 88 551,68 tūkst. Lt palūkanų (planuota 69 707,16 tūkst. Lt) už perskolintas lėšas. Įvertinus tai, kad daugiau negu pusė finansinių įsipareigojimų valstybei yra pradelsti ir jų mažėjimą daugiau lemia ne efektyvios išieškojimo priemonės, o finansinių įsipareigojimų pripažinimas beviltiškais²⁵, kyla abejonių dėl efektyvesnio skolos išieškojimo vertinimo tinkamumo;
- dėl priemonės „Skolos valstybės vardu rizikų valdymas“ informacija pateikta tik apie valiutų kurso rizikos valdymą – 2006 m. pirma laiko buvo gražinta 84,6 mln. Lt paskolų. Manytume, kad šios priemonės įgyvendinimas turėtų apimti ir skolos valstybės vardu rizikų valdymo sistemos sukūrimą (įvardijant rizikas, informacijos šaltinius, rizikų masto nustatymo metodus, galimų priemonių (veiksmų) rizikoms minimizuoti sąrašą ir t. t.).

Informacijos teikimas valdžios institucijoms, visuomenei, investuotojams, tarptautinėms organizacijoms yra viena iš Valstybės išdo departamento funkcijų, kurios tinkamas įgyvendinimas turėtų didinti Finansų ministerijos veiklos skaidrumą ir visuomenės informavimą skolos valstybės vardu valdymo srityje.

Atsižvelgiant į tai, jog Programa siekiama:

- kad eurai denominuoti Vyriausybės vertybiniai popieriai sudarytų vis didesnę dalį valstybės vardu prisiimtų skolinių įsipareigojimų;
- sukurti gana dideles ir likvidžias eurai denominuotų Vyriausybės VVP, kuriais būtų prekiaujama tarptautinėse elektroninėse VVP sistemose, emisijas;
- sudaryti vidaus ir užsienio investuotojams kuo geresnes sąlygas įsigyti VVP;
- koncentruotis į 3,5 ir 10 metų trukmės VVP obligacijų emisijas, kartu mažinant vidaus rinkoje esančių Vyriausybės obligacijų, išplatintų aukciono būdu, emisijų skaičių;
- didinti valstybės užsienio skolos, denominuotos eurai, dalį bei naudoti finansines draudimo priemones, turėtų būti numatytos konkrečios priemonės, kuriomis būtų įgyvendinti išvardyti siekiai ir kurių rezultatus būtų galima įvertinti (nustatyti).

Taip pat galėtų būti numatytos priemonės, susijusios su teisės aktų, reglamentuojančių valstybės skolos valdymą, rengimu ir tobulinimu, darbuotojų kvalifikacijos kėlimu, bendradarbiavimo su kitomis finansinėmis institucijomis (ar ekspertais) plėtojimu.

²⁵ Valstybės kontrolės 2005 m. gruodžio 29 d. valstybinio audito ataskaita „Finansinių įsipareigojimų vykdymas valstybei“.

3.2. Programos vertinimo kriterijai

2006 m. Programos apraše nustatyti uždavinių vertinimo kriterijai pateikiami 10 lentelėje.

10 lentelė. Programos vertinimo kriterijai ir jų įgyvendinimas 2006 m.

Kriterijus	Kriterijaus įgyvendinimas 2006 m.
Rezultato: Rizikos priedo, mokamo už vidaus rinkoje platinamas Vyriausybės obligacijas, palyginti su Vokietijos Vyriausybės obligacijomis, svartinis vidurkis, baziniais punktais (bazinis punktas – šimtoji procento dalis), planas metams – 35 proc. punkto.	2006 m. – 21 proc. punktas. Mažesnis rizikos priedo, mokamo už vidaus rinkoje platinamas Vyriausybės obligacijas, palyginti su Vokietijos Vyriausybės obligacijomis, svartinis vidurkis rodo mažesnius nei planuota Vyriausybės skolinimosi kaštus vidaus rinkoje.
Uždavinio: Santykinai likvidžių (400–600 mln. Lt apimties) Lietuvos Respublikos Vyriausybės obligacijų, išplatintų vidaus rinkoje, emisijų skaičius, planas metams – 4 emisijos.	2006 m. – 2 emisijos.
Uždavinio: Lietuvos Respublikos Vyriausybės obligacijų, išplatintų aukciono būdu, emisijų skaičius, planas metams – 14 emisijų.	2006 m. – 13 emisijų.
Uždavinio: Faktinio lėšų surinkimo bei išieškojimo santykis su planuojamomis surinkti paskolų lėšomis (proc.), planas metams – 100 proc.	2006 m. buvo planuota surinkti 133,14 mln. Lt, faktiškai gauta 175,3 mln. Lt paskolų ir palūkanų, t. y. 42 mln. Lt arba 31,7 proc. daugiau.

Šaltinis – Finansų ministerija

Strateginio planavimo metodika nustato, kad rezultato vertinimo kriterijus yra programos tikslo pasiekimo kriterijus ir turi atspindėti naudą, kurią įgyvendinus programą gauna tiesioginiai programos naudos gavėjai. Kadangi programos tikslas – užtikrinti Vyriausybės skolinimosi poreikio finansavimą ir gerinti skolos valstybės vardu valdymą, matyti, kad Programos rezultato kriterijus yra skirtas Vyriausybės skolinimosi kaštams, t.y. tik vienam iš skolos valstybės vardu valdymo rodiklių vertinti.

Produkto kriterijai: obligacijų, išplatintų vidaus rinkoje, ir obligacijų, išplatintų aukciono būdu, emisijos neparodo kokybinių pokyčių skolos valdymo srityje ir jų faktinis įvykdymas priklauso nuo įvairių aplinkybių, pvz.; nuo sumažėjusio Vyriausybės skolinimosi poreikio (geriau surenkamo valstybės biudžeto), naudojimosi geresnėmis skolinimosi sąlygomis užsienio rinkose nei vidaus rinkoje ir t. t. Tai patvirtina ir 2006 m. rezultatai: numatytos 4 emisijos, faktiškai įvykdytos 2 emisijos, tačiau Vyriausybės skolinimosi poreikiai visiškai patenkinti, todėl, nors kriterijus įvykdytas 50 proc., blogai vertinti veiklą nėra pagrindo.

Pavyzdys

Užsienio šalių praktikos pavyzdžiai rodo, kad gali būti taikomi tokie vertinimo kriterijai:

- santykiai tarp ilgalaikės ir trumpalaikės skolos, užsienio ir vidaus skolos, skolų su fiksuota ir kintama palūkanų norma;
- pasiskirstymas pagal finansines priemones.

Mūsų nuomone, vertinimo kriterijai nesuteikia pakankamai informacijos apie Programos tikslų ir uždavinių įgyvendinimą (nesudaro galimybės įvertinti naudos, kurią gauna tiesioginiai ir netiesioginiai programos naudos gavėjai).

3.3. 2006 m. biudžeto asignavimų skolos valdymo išlaidoms panaudojimas

2006 m. Programai vykdyti patvirtinta 610 604 tūkst. Lt asignavimų (11 lentelė).

11 lentelė. Programos 2006 m. valstybės biudžeto asignavimų panaudojimas (tūkst. Lt)

Numatyti naudoti Programos asignavimai	Numatyta	Faktiškai panaudota	Skirtumas
Palūkanos už valstybės skolą (Vyriausybės vertybinius popierius ir paskolas) mokėti, iš viso:	574826	316913,7	257912,3
Iš jų:			
ne rezidentams	395310	148085,2	247224,8
rezidentams, kitiems nei valdžios sektorius	179516	168828,5	10687,5
Išlaidoms, susijusioms su valstybės skolos tvarkymu	35778	8142,4	27635,6
Iš jų:			
komandiruotės, ryšio ir kitos išlaidos	92	15,5	76,5
mokesčiams už teikiamą finansinę informaciją ir finansines paslaugas sumokėti (apmokėjimas samdomiems ekspertams, konsultantams, mokesčiams Lietuvos bankui už mokėjimo pavedimus ir valiutos keitimą sumokėti, komisinių išlaidos)	4217	2842,3	1374,7
kitos paslaugos (finansų įstaigoms už Vyriausybės vertybinių popierių saugojimą, įtraukimą į prekybos sąrašus, AB Turto bankui už Vyriausybės vertybinių popierių emisijų tvarkymą, komisiniams mokesčiams už Vyriausybės vertybinių popierių platinimą sumokėti, Centrinei projektų valdymo agentūrai mokesčiams už paskolų administravimą sumokėti)	7364	2254,1	5109,9
kitos išlaidos (kitiems einamiesiems tikslams – išankstinio grąžinimo mokesčiai, valiutų kursų skirtumai)	24105	3030,5	21074,5
Iš viso	610604	325056,1	285547,9

Šaltinis – Finansų ministerija

Faktiškai 2006 m. panaudota 325 056,1 tūkst. Lt (panaudota 53,2 proc. numatytų lėšų arba 285 547,9 tūkst. Lt mažiau).

Priežastys, lėmusios Programai skirtų asignavimų panaudojimo sumažėjimą:

- išlaidų palūkanoms sumažėjimą (257 912,3 tūkst. Lt arba 44,9 proc. mažiau) daugiausia lėmė 244 165 tūkst. Lt gautos premijos ir sukauptos palūkanos už 2006 m. vasario mėn. išplatintą 400 mln. eurų ir 2006 m. lapkričio mėn. išplatintą 600 mln. eurų euroobligacijų emisijas²⁶;
- išlaidų palūkanoms sutaupymui iš dalies turėjo įtakos mažesnės negu planuota palūkanų normos vidaus ir užsienio rinkose bei palankus valiutų kurso kitimas;
- esant mažesniai nei planuota valstybės biudžeto deficitui (mažesnis 553 869,4 tūkst. Lt), sumažėjo Vyriausybės skolinimosi poreikis.

Faktinis valstybės biudžeto asignavimų Programai panaudojimas turi tendenciją mažėti (12 lentelė).

²⁶ Plačiau – Valstybės kontrolės 2007 m. gegužės 31 d. valstybinio audito ataskaitoje Nr. FA-8000-10-48.

12 lentelė. Numatytų ir panaudotų Programai valstybės biudžeto asignavimų dinamika (tūkst. Lt)

Biudžeto asignavimai Programai	2003 m.	2004 m.	2005 m.	2006 m.
Numatyti einamųjų metų biudžete	976 205	705 361	590 133	610 604
Faktiškai panaudoti	820 278	641 942	566 189	325 056

Šaltinis – Finansų ministerija

4. Skolinimosi poreikis ir valstybės piniginių išteklių valdymas

4.1. Grynojo skolinimosi limito nustatymas ir laikymasis

Pagal Biudžeto sandaros įstatymo²⁷ 18 straipsnio 2 dalies 4 punktą, Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekte turi būti nustatomas grynojo skolinimosi limitas, kuris patvirtinamas priimant atitinkamų metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių įstatymą. Vyriausybės grynojo skolinimosi dydis pagal Finansų ministerijos patvirtintas taisykles²⁸ yra per tam tikrą laikotarpį Vyriausybės prisiimtų turtinių įsipareigojimų valstybės vardu pagal paskolų sutartis ir VVP sumos ir per šį laikotarpį įvykdytų, ar iš dalies įvykdytų Vyriausybės turtinių įsipareigojimų sumos skirtumas.

Vyriausybės grynojo skolinimosi limitas skaičiuojamas remiantis Vyriausybės skolinimosi poreikio ir planuojamo skolinimosi skaičiavimo taisyklėmis²⁹. Vyriausybės skolinimosi poreikis – tai biudžetinių metų valstybės išlaidų ir gražinamų paskolų suma, finansuojama iš pasiskolintų valstybės vardu lėšų. Skolinimosi poreikį sudaro lėšos, reikalingos biudžetiniais metais pasiskolinti tikslams, numatytiems Valstybės skolos įstatymo 4 straipsnyje (žr. 13 lentelę).

Pagal Vyriausybės skolinimosi poreikio skaičiavimo taisykles Valstybės išdo departamento Prognozavimo ir rizikų valdymo skyrius, naudodamas informacines sistemas, apskaičiuoja atitinkamais biudžetiniais metais valstybės vardu paimtų vidaus ir užsienio paskolų gražinamas sumas bei vidaus ir užsienio VVP išperkamas sumas. Skolinimosi poreikiui nustatyti naudojami kitų ministerijos struktūrinių padalinių duomenys:

- ▶ Valstybės išdo departamento Skolinimosi ir pinigų valdymo skyriaus – lėšų, kurių reikia Valstybės investicijų programai finansuoti pagal jau pasirašytas sutartis iš valstybės vardu gautų paskolų lėšų, metinė suma;
- ▶ Fiskalinės politikos departamento – prognozuojamo valstybės biudžeto deficito metinė suma;
- ▶ Biudžeto departamento – informacija apie įstatymus ir rengiamus įstatymų projektus, kuriuose numatyta valstybės išlaidas finansuoti iš skolintų lėšų.

²⁷ 2003 m. gruodžio 23 d. Biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. IX-1946.

²⁸ Finansų ministro 2007-06-08 įsakymas Nr.1K-210 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės grynojo skolinimosi dydžio skaičiavimo taisyklių patvirtinimo“.

²⁹ Finansų ministro 2004-06-21 įsakymas Nr. 1K-239 „Dėl Skolinimosi poreikio skaičiavimo taisyklių patvirtinimo“.

Vyriausybės skolinimosi poreikio skaičiavimo taisyklės yra tobulintinos, jose nenumatyta:

- informacijos pateikimo Prognozavimo ir rizikų valdymo skyriui forma ir periodiškumas;
- kad nustatant skolinimosi poreikį naudojamosi piniginių išteklių srautų prognozėmis bei koks struktūrinis padalinys jas turi sudaryti;
- kad Finansų rinkos departamentas turi pateikti informaciją apie paskolų su valstybės garantija atidėjimų sumas (galimas valstybės išlaidas, kurios turėtų būti įvertintos sudarant kitų metų skolintų lėšų poreikio prognozes).

Pastebėjimas

Pagal Finansų rinkos departamento apskaičiavimus 2006 m. paskolų su valstybės garantija atidėjimų suma sudaro 31 mln. Lt., 2007 m. – 24 mln. Lt. Šios sumos turėtų būti įvertintos sudarant kitų metų skolintų lėšų poreikio prognozes. Audito metu, vertinant 2006 m. skolinimosi poreikio prognozavimą, valstybiniai auditoriai negavo įrodymų, kad skolos su valstybės garantija atidėjimai yra įtraukti į prognozuojamą skolintų lėšų poreikį. 2006 m., skaičiuojant 2007 m. skolinimosi poreikį, buvo įtraukti ir paskolų su valstybės garantija atidėjimai.

Valstybinio audito metu įvertinome, kaip nustatytas ir kuo remiantis apskaičiuotas 2006 m. grynasis skolinimosi limitas. Valstybės išdo departamentas raštu³⁰ Biudžeto departamentui pateikė siūlymus dėl 2006 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo kai kurių straipsnių redakcijos, siūlydamas nustatyti Vyriausybės grynojo skolinimosi limitą – 1 800 mln. Lt. Kartu pateikta 2006 m. Vyriausybės skolinimosi programa, kurioje numatyta, kad skolinimosi poreikis 2006 m. sudarys 4 209 mln. Lt (žr. 13 lentelės 2005 m. rugsėjo 8 d. duomenis).

Vyriausybės skolinimosi programoje pateikiama apibendrinta informacija apie numatomą skolinimąsi.

Pavyzdys

Kanados 2007–2008 m. Skolos valdymo strategijoje, kuri teikiama Parlamentui fiskalinių metų pradžioje, pateikiami duomenys apie svarbiausius strategijos akcentus – skolos struktūrą, skolinimosi planus, išsamias skolinimosi ir skolinių lėšų panaudojimo prognozes.

Seimui patvirtinus 2006 m. valstybės biudžetą³¹, skolinimosi poreikis ir skolinimasis buvo patikslintas 2005 m. gruodžio 12 d. (žr. 13 lentelės 2005 m. gruodžio 12 d. duomenis). Patikslintas 2006 m. skolinimosi poreikis padidėjo 1 201,6 mln. Lt, planuojamas skolinimasis – 1 214 mln. Lt, pasikeitė planuojamos numatomos skolinimosi finansinės priemonės, taip pat santykis tarp

³⁰ 2005-09-13 raštas Nr. (13.33-0303)-15K-636 „Dėl Lietuvos Respublikos 2006 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo“.

³¹ 2005 m. gruodžio 8 d. 2006 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas Nr. X-433.

trumpalaikio ir ilgalaikio skolinimosi, tačiau visi minėti pasikeitimai neturėjo įtakos patvirtintam grynojo skolinimosi limitu dydžiui (4 800 mln. Lt).

Finansų ministerijos paaiškinimas

Skolinimosi poreikio 2006 m. planavimas 2005 m. gruodžio mėnesį buvo atliekamas remiantis skirtingomis prielaidomis negu 2005 m. rugsėjo mėnesį. Padidėjo skolinimosi priemonių pasirinkimas ir buvo pakeistos planuojamos skolinimosi priemonės. Siekiant didinti VVP likvidumą buvo nuspręsta pildyti standartinių trukmių vidaus VVP emisijas, todėl padidėjo 2006 m. išperkamų vidaus VVP dalis.

Neplanuotos papildomos išlaidos 2005 m. pabaigoje (kompensacijoms už nekilnojamąjį turtą, santaupoms atkurti) bei patikslintos 2006 m. piniginių išteklių srautų prognozės turėjo įtakos didesniai planuojamam trumpalaikių skolinimosi priemonių naudojimui, todėl padidėjo 2006 m. planuotų išpirkti skolinimosi priemonių apimtis.“

13 lentelė. 2006 m. skolinimosi poreikio planavimas (mln. Lt)

Planavimo data:	2005-09-08	2005-12-12	Skirtumas
VYRIAUSYBĖS SKOLINIMOSI POREIKIS	4.209,0	5.412,4	1203,4
Valstybės biudžeto deficitas	1.747,0	1.747,0	0,0
Investicijos iš skolintų lėšų	79,1	80,9	1,8
Skolos grąžinimas:	2.383,0	3.584,5	1201,5
Vidaus skolos grąžinimas:	1.292,0	1.963,1	671,1
VVP išpirkimas:	1.292,0	1.963,1	671,1
VVP, išplatintų iki skaičiavimo dienos, išpirkimas	1.027,0	1.315,8	288,8
Planuojamų išleisti VVP išpirkimas	265,0	647,3	382,3
Vidaus paskolų grąžinimas	0,0	0,0	0,0
Užsienio skolos grąžinimas:	1.090,9	1.621,4	530,5
Užsienio paskolų grąžinimas:	1.090,9	55,4	-1035,5
Paimtų užsienio paskolų grąžinimas	55,1	55,4	0,3
Planuojamos užsienio kredito linijos grąžinimas	1.035,8	0,0	-1035,8
Užsienio VVP išpirkimas:	0,0	1.566,0	1566,0
VVP, išplatintų iki skaičiavimo dienos, išpirkimas	0,0	253,9	253,9
Planuojamų išleisti VVP išpirkimas	0,0	1.312,1	1312,1
PLANUOJAMAS SKOLINIMASIS	4.146,0	5.360,0	1214,0
Vidaus VVP	1.650,0	1.550,0	-100
Iš pasirašytų paskolų investicijoms finansuoti	79,1	80,9	1,8
Užsienio VVP:	1.381,1	3.729,0	2347,9
Euroobligacijos	1.381,1	1.381,1	0,0
Eurokomerciniai popieriai	0,0	2.347,9	2347,9
Kredito linija	1.035,8	0,0	-1035,8
GRYNASIS SKOLINIMASIS	1.763,1	1.775,4*	12,3

*Neįskaitant 3 000 mln. Lt. AB „Mažeikių nafta“ akcijoms išpirkti

Šaltinis – Finansų ministerijos Prognozavimo ir rizikų valdymo skyrius

Faktinis Vyriausybės grynojo skolinimosi limitas 2006 m. – 1 546 550,5 tūkst. Lt – neviršijo 2006 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme nustatyto dydžio (4 800 000 tūkst. Lt). Informaciją apie 2006 m. pasiskolintas ir grąžintas sumas pagal finansines priemones pateikiame valstybinio audito ataskaitos 5 priede. Tokį faktinį grynojo skolinimosi limitu dydį daugiausia lėmė:

- neatsiradęs poreikis skolintis 3 000 mln. Lt AB „Mažeikių nafta“ akcijoms įsigyti;
- mažesnis nei planuota valstybės biudžeto deficitas;

- kitos priežastys, tarp jų – tiesioginės išmokos žemės ūkio veiklos subjektams.

Pastebėjimas

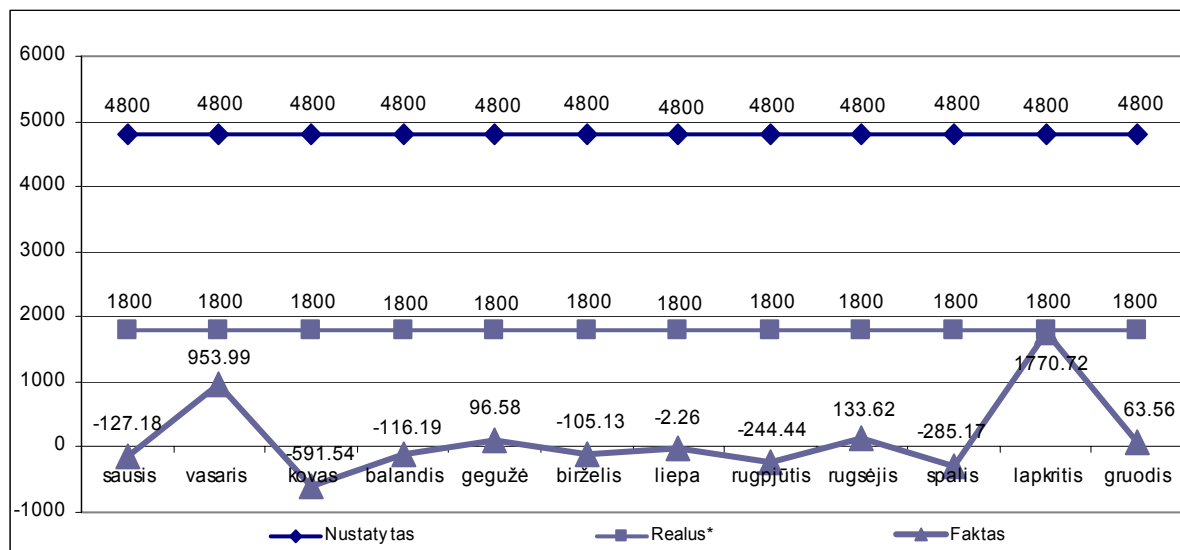
2006 m. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių įstatymu patvirtintas grynojo skolinimosi limitas yra 4 800 mln. Lt (lyginant su Finansų ministerijos siūlytu skirtumas sudaro 3 000 mln. Lt). Grynojo skolinimosi limitas buvo padidintas 3 000 mln. Lt, remiantis akcinės bendrovės „Mažeikių nafta“ akcijų įsigijimo ir disponavimo jomis įstatymo³² 2 straipsnio 3 dalimi, kuriame numatyta, kad Seimas Nyderlandų bendrovės „Yukos International U.K. B.V. valdomų akcinės bendrovės „Mažeikių nafta“ akcijų nusprendė įsigyti skolindamasis valstybės vardu. Valstybės vardu pasiskolinta suma neturi viršyti 3 000 mln. Lt. Informaciją apie minėto įstatymo projektą Biudžeto departamentas, vadovaudamasis Vyriausybės skolinimosi poreikio skaičiavimo taisyklėmis, turėjo pateikti Valstybės išdo departamentui 2006 m. skolinimosi poreikio prognozei sudaryti.

Finansų ministerijos aiškinimu, Valstybės biudžeto projektas buvo parengtas dar iki Seimui priimant įstatymą dėl AB „Mažeikių nafta“ akcijų įsigijimo. Atsižvelgiant į tai, kad akcinės bendrovės „Mažeikių nafta“ akcijų įsigijimo ir disponavimo jomis įstatymo projekte buvo numatyta labai didelė suma, kuri dar nebuvo patvirtinta, šios informacijos įtraukimas į Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių įstatymo projektą buvo nepamatuoti rizikingas, tačiau Seimui priėmus įstatymą, leidžiantį skolintis iki 3 000 mln. Lt, ši suma iškart buvo įtraukta į minėto įstatymo projektą.

Pažymėtina, kad 2007 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme nustatytas Grynojo skolinimosi limitas taip pat padidintas 3 000 mln. Lt dėl pirmiau minėtos priežasties, nors pardavimo ir pirkimo sutartis dėl AB „Mažeikių nafta“ pasirašyta 2006 m. birželio 9 d., kur numatyta, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybei ir Lenkijos naftos koncernui PKN Orlen S.A. įvykdžius pasirašytoje sutartyje dėl AB „Mažeikių nafta“ pardavimo ir pirkimo numatytas sąlygas, sandoris laikomas įvykusi 2006 m. gruodžio 15 d. **Manome, 2007 m. grynojo skolinimosi limitą būtina peržiūrėti tikslinant minėtą įstatymą.**

Kaip buvo laikomasi grynojo skolinimosi limito 2006 m. (mėnesiais), parodyta 4 paveiksle, kuriame pastebimas realios situacijos iškraipymas dėl 3 000 mln. Lt padidinto grynojo skolinimosi limito:

4 pav. Vyriausybės grynojo skolinimosi limito laikymasis 2006 m. (mln. Lt)



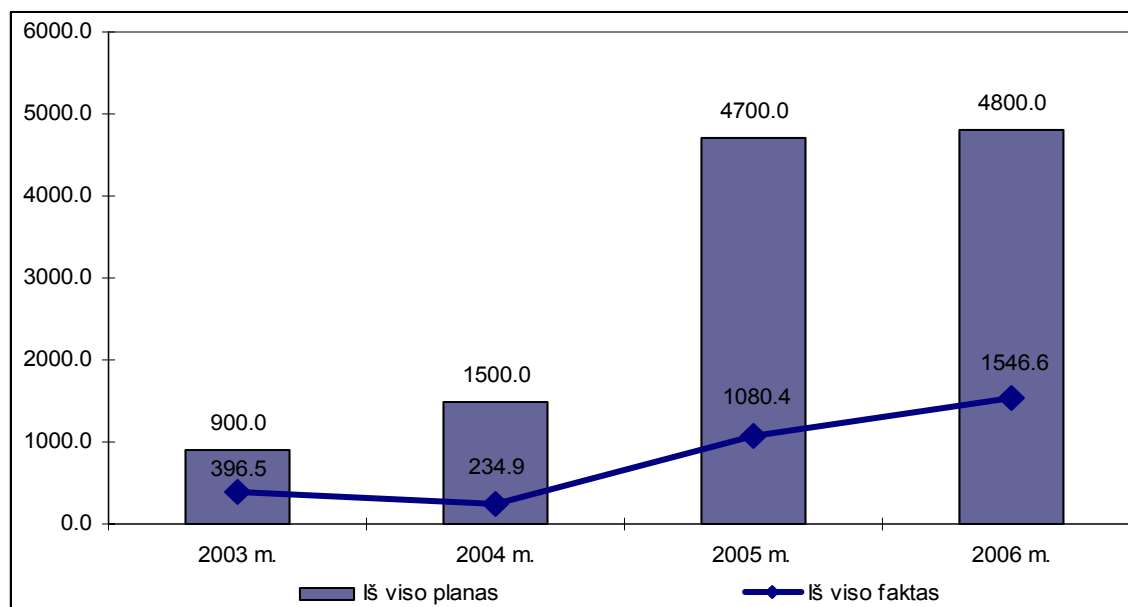
*Realus – grynojo skolinimosi limitas be 3 000 mln. Lt, numatytų AB „Mažeikių nafta“ akcijoms įsigyti

Šaltinis – Finansų ministerija

³² 2005 m. spalio 20 d. akcinės bendrovės „Mažeikių nafta“ akcijų įsigijimo ir disponavimo jomis įstatymas Nr. X-377.

Analizuojant per pastaruosius metus Vyriausybės grynojo skolinimosi limito nustatymo ir laikymosi tendencijas (5 pav.), pastebėta, kad yra rizika, jog Grynasis skolinimosi limitas, o kartu ir metinis skolinimosi poreikis nustatomi nepakankamai tiksliai (plačiau – valstybinio audito ataskaitos 4.2 dalyje).

5 pav. Grynojo skolinimosi limito 2003–2006 m. tendencijos



Šaltinis – Finansų ministerija

Grynojo skolinimosi limito dydis, kuris pateikiamas einamųjų metų Biudžeto įstatymo projekte, dėl objektyvių priežasčių apskaičiuojamas neturint detalių 2006 m. piniginių išteklių prognozių. Skolinimosi poreikis nustatomas preliminarus, atsižvelgiant į tai, kiek reikėtų numatyti papildomai skolintis valstybės biudžeto deficitui, valstybės investicijoms finansuoti bei prisiimtiems skoliniams įsipareigojimams vykdyti.

4.2. Valstybės skolinimosi prognozavimo principai ir piniginių išteklių valdymas

4.2.1. Valstybės piniginių išteklių prognozavimas ir valdymas

Skolinimosi poreikis nustatomas remiantis valstybės piniginių išteklių srautų prognozėmis. Efektyvus valstybės skolos valdymas tiesiogiai susijęs su valstybės piniginių išteklių valdymu.

Atliekant valstybinį auditą nustatyta, kad Finansų ministerijoje valstybės piniginių išteklių valdymas yra tobulintinas. Planuojant valstybės piniginius išteklius vadovaujamosi Vyriausybės nutarimu patvirtintomis valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklėmis³³. Tačiau nepatvirtinta tvarka, reglamentuojanti piniginių išteklių prognozių sudarymą, valdymą bei atskaitingumą.

Valstybės piniginių išteklių srautų valdymo trūkumų pavyzdžiai

Nėra automatizuoto ryšio tarp piniginių išteklių srautų valdymo ir:

- planuojamo skolinimosi, paskolų grąžinimo, VVP išpirkimo bei palūkanų mokėjimo;
- planuojamų perskolinimo sandorių sudarymo;
- gautinų perskolinimų paskolų ir palūkanų;
- Lietuvos banko informacijos;
- biudžeto informacijos;
- AB Turto banko informacijos apie planuojamą paskolų ir palūkanų grąžinimą;
- investicijų sandorių ir įplaukų iš investicijų informacijos;
- VB asignavimų valdytojų finansavimai.

Šiuo metu valstybės išdo sąskaitos – biudžetinių, Europos Sąjungos, skolintų lėšų sąskaitos ir pinigų fondai yra apskaitomi atskirose neintegruotose sistemose, todėl negaunama reikiamos informacijos, kad piniginių išteklių srautai būtų valdomi efektyviai.

Piniginių išteklių srautams valdyti nėra visos informacijos apie planuojamas įplaukas: DMFAS³⁴ neregistruojama informacija apie paskolas, kurios perduotos administruoti AB Turto bankui, pavyzdžiui, neregistruojami gauti mokėjimai, neatnaujinamos paskolos sąlygos, jei priimamas sprendimas jas keisti. Dėl to bendroje sistemoje nėra visos informacijos apie suteiktas paskolas.

Visi piniginių išteklių srautų prognozavimo skaičiavimai atliekami MS Excel programa, remiantis duomenimis, rankiniu būdu įvedamais iš įvairių kitų tarpusavyje neintegruotų sistemų bei gaunant įvairią informaciją iš kitų Finansų ministerijos skyrių ar institucijų.

Iki 2007 m. kovo mėn. informacija apie skolinimosi poreikį ir finansavimo šaltinius bei piniginių išteklių prognozes buvo teikiama Finansų ministerijos vadovybei pagal poreikį.

Nesant valstybės piniginių išteklių valdymo tvarkos, yra rizika dėl piniginių išteklių srautų prognozių, valdymo ir vidaus kontrolės patikimumo, tinkamumo ir operatyvumo, o kartu ir dėl neatsiejamo nuo piniginių išteklių valdymo skolinimosi poreikio nustatymo bei laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių investavimo. Didelę įtaką minėtiems kriterijams daro ir tai, kad piniginiai ištekliai prognozuojami ir valdomi naudojant Excel lenteles, dalis informacijos apie pajamas patikslinama telefonu, pavyzdžiui, duomenys gaunami neperiodiškai ir ne iš visų asignavimų valdytojų.

Turėtų būti aiškiai apibrėžtas ir reglamentuotas valstybės piniginių išteklių valdymas: nurodoma, koks Finansų ministerijos struktūrinis padalinis yra atsakingas už valstybės piniginių išteklių valdymą, kokiais duomenų šaltiniais remiantis sudaromos piniginių srautų prognozės, kas ir kokiais terminais turi pateikti duomenis, kokios naudojamos duomenų bazės, kaip dažnai atnaujinama informacija, kas yra informacijos naudotojai, vidaus kontrolės procedūros.

³³ Vyriausybės 2001-05-14 nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“.

³⁴ Valstybės skolos administravimo sistema.

Iš 14 lentelės duomenų matyti, kad per pirmuosius tris 2006 m. ketvirčius faktiško valstybės biudžeto deficito nebuvo, tačiau jam finansuoti iš skolintų lėšų sąskaitos pervesta 393,1 mln. Lt. Tuo tarpu didžiausias skolintų lėšų poreikis valstybės biudžeto deficitui finansuoti – 1 633 mln. Lt – buvo 2006 m. ketvirtajame ketvirtyje.

14 lentelė. Valstybės biudžeto deficito finansavimas 2006 m. (mln. Lt)

	I ketvirtis	II ketvirtis	III ketvirtis	IV ketvirtis	Iš viso
Pervesta (+) / atstatyta (-) iš skolintų lėšų valstybės biudžeto deficitui finansuoti	+ 286,5	+ 219,1	- 112,5	+ 840,6	+ 1 233,7
Faktinis valstybės biudžeto deficitas (-) / perteklius (+)	+ 228,2	+ 13,7	+ 197,9	- 1 633,0	- 1 193,2

Šaltinis – Finansų ministerija

Finansų ministerijos paaiškinimas

Piniginių išteklių prognozių sudarymo taisyklės šiuo metu yra rengiamos ir derinamos su kitais Finansų ministerijos struktūriniais padaliniais.

Valstybės izdo departamento naudojamos informacinės sistemos šiuo metu yra modernizuojamos, siekiant efektyviai, tiksliai ir reikiamu laiku atlikti valstybės skolos ir piniginių išteklių valdymo ir apskaitos funkcijas. Modernizavus informacines sistemas, tikimasi, kad *Excel* lentelės bus naudojamos mažiau.

Nuo 2007 m. liepos 1 d. įsigalios finansų ministro įsakymas, kuris įpareigos visus asignavimų valdytojus per VBAMS³⁵ teikti asignavimų poreikio prognozes.

Finansų ministerijos valstybės sekretoriaus potvarkiu³⁶ nustatyta, kad ministerijos vadovybei kas mėnesį būtų teikiama informacija apie valstybės izdo piniginių išteklių likučius ir pinigų srautus.

Finansų ministerijos vadovybei skolinimosi poreikis nuo 2007 m. kovo mėnesio pateikiamas reguliariai kas mėnesį pagal ministerijos valstybės sekretoriaus potvarkį, o ankstesniais laikotarpiais buvo pateikiamas pagal poreikį (vidutiniškai kartą per du mėnesius). Šiuo metu ministerijoje pradedamas vykdyti Finansų ministerijos reguliavimo srities veiklos rodiklių sistemos sukūrimas, kas leis susisteminti informacijos srautą, su kuriuo tenka susidurti Finansų ministerijos vadovybei.

4.2.2. Skolinimosi poreikio nustatymas ir priežiūra

Finansų ministro įsakymu³⁷ sudaryta komisija sprendimams dėl Vyriausybės skolinimosi valstybės vardu, su Vyriausybės skolinimosi valstybės vardu ir skolinantis prisiimtų įsipareigojimų valdymu susijusių paslaugų pirkimo, Vyriausybės skolinantis prisiimtų įsipareigojimų bei piniginių išteklių valdymo priimti (toliau – Komisija). Komisija pagal reglamentą turi priimti sprendimus dėl Vyriausybės skolinimosi valstybės vardu būdų ir apimties, apsvaustyti pasiūlymus dėl vertybinių popierių platinimo užsienio rinkose, jų apyvartos tvarkymo, paskolų ėmimo ir paslaugų pagal kitus įsipareigojamuosius skolos bei kitus su skolinimosi susijusius dokumentus suteikimo. Komisijos sprendimai įforminami protokolu.

Vyriausybės nutarime patvirtintos Vyriausybės vertybinių popierių išleidimo užsienio rinkoje, paskolų valstybės vardu ėmimo ir kitų įsipareigojamųjų skolos dokumentų pasirašymo

³⁵ Valstybės biudžeto, apskaitos ir mokėjimų sistema.

³⁶ Finansų ministerijos valstybės sekretoriaus potvarkis dėl vadovybės 2007-02-19 pasitarimo protokolo Nr. 23P-011(3).

³⁷ Finansų ministerijos 2004-08-30 įsakymas Nr. 1K-302 (2006-08-08 įsakymo Nr. 1K-278 redakcija) „Dėl komisijos sprendimams dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės skolinimosi valstybės vardu, su Lietuvos Respublikos Vyriausybės skolinimosi valstybės vardu ir skolinantis prisiimtų įsipareigojimų valdymu susijusių paslaugų pirkimo, Lietuvos Respublikos Vyriausybės skolinantis prisiimtų įsipareigojimų valdymo bei valstybės piniginių išteklių valdymo prisiimti sudarymo ir jos darbo reglamento patvirtinimo“.

taisyklės³⁸. Šiose taisyklėse nustatyta, kad įsigaliojus atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymui, šio įstatymo pakeitimo ar papildymo įstatymui, Komisija priima sprendimą dėl ateinančiais metais ir (arba) iki atitinkamų metų pabaigos numatomų Vyriausybės skolinimosi valstybės vardu būdų, apimties ir kitų su Vyriausybės skolinimusi valstybės vardu susijusių sąlygų.

Atliekant valstybinį auditą nustatyta, kad, nors Komisija 2005 m. spalio 28 d. protokolu priėmė sprendimą dėl skolinimosi būdo ir apimties užsienio rinkose 2006 m. I ketvirtyje ir 2006 m. birželio 15 d. protokolu priėmė sprendimą dėl skolinimosi būdo ir apimties užsienio rinkose 2006 m. lapkričio mėnesį (2006 m. rugsėjo 13 d. protokolu skolinimosi apimtis buvo patikslinta), Komisija nesvarstė ir nepriėmė sprendimo dėl numatomo Vyriausybės skolinimosi valstybės vardu būdų ir apimties per visus 2006 metus, kaip numatyta minėtame Vyriausybės nutarime. Komisijos posėdyje nebuvo svarstytas nei 2006 m. skolinimosi poreikis, kuris buvo pateiktas Seimui tvirtinant 2006 m. grynąjį skolinimosi limitą, nei patikslintas 2006 m. skolinimosi poreikis (žr. 13 lentelę).

Išnagrinėjus Komisijos 2005–2006 m. ir 2007 m. pirmojo ketvirčio posėdžių protokolus, nustatyta, kad juose nepakankamai atskleista, remiantis kokia informacija buvo priimti sprendimai dėl skolinimosi apimties ir būdų, kokios alternatyvios finansinės priemonės buvo svarstomos.

Pavyzdys

Komisija 2006 m. birželio 15 d.³⁹ apsvaustė planuojamą 2006 m. antrojo pusmečio skolinimosi poreikį ir jo finansavimo šaltinius bei priėmė sprendimą dėl skolinimosi apimties ir finansinių priemonių. 2006 m. rugsėjo 13 d.⁴⁰ Komisija nusprendė ketvirtajame ketvirtyje išleidžiamos euroobligacijų emisijos apimtį padidinti nuo 400 iki 600 mln. eurų. Komisijos protokole pateikta viena emisijos padidinimo priežastis – numatomos anksčiau termino išmokėti tiesioginės išmokos žemės ūkio veiklos subjektams už 2006 m. *Pažymėtina*, kad išleidžiamos euroobligacijų emisijos apimtis buvo padidinta 200 mln. eurų, nors pagal finansų ministro įsakymą⁴¹ minėtiems tikslams reikėjo pasiskolinti tik 225,7 mln. Lt.

Finansų ministerijos paaiškinimas

2006 m. rugsėjo 13 d. protokolu nustatyta didesnė euroobligacijų emisijos apimtis buvo sąlygota kelių priežasčių: pirma laiko išmokamų tiesioginių išmokų, prognozuotų didesnių valstybės biudžeto išlaidų, ribotų galimybių vidaus rinkoje pasiskolinti dideles sumas. Be to, padidinta euroobligacijų apimtis atitiko Vyriausybės skolinimosi politikos kryptį – formuoti likvidžias užsienio VVP emisijas (emisija, kurios apimtis 1 mlrd. eurų – likvidi), kuriomis būtų prekiaujama tarptautinėse elektroninėse vertybinių popierių prekybos sistemose.

Komisija sprendimams dėl Vyriausybės skolinimosi valstybės vardu, su Vyriausybės skolinimusi valstybės vardu ir skolinantis prisiimtų įsipareigojimų valdymu susijusių paslaugų pirkimo, Vyriausybės skolinantis prisiimtų įsipareigojimų bei piniginių išteklių valdymo priimti, nepriėmė sprendimo dėl 2006 m. skolinimosi poreikio, kuris yra

³⁸ Vyriausybės 2001-11-20 nutarimas Nr. 1377 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės vertybinių popierių išleidimo užsienio rinkose, paskolų valstybės vardu ėmimo ir kitų įsipareigojamųjų skolos dokumentų pasirašymo taisyklių patvirtinimo“.

³⁹ Komisijos posėdžio protokolas Nr. 12P-3-(1.38).

⁴⁰ Komisijos posėdžio protokolas Nr. 12P-5-(1.38).

⁴¹ Finansų ministro 2006-10-20 įsakymas Nr. 1K-352 „Dėl skolinimosi valstybės vardu tiesioginėms išmokoms Lietuvos žemės ūkio veiklos subjektams 2006 m. mokėti“.

teikiamas Seimui kasmet tvirtinant Vyriausybės grynąjį skolinimosi limitą, bei dėl jo reikšmingų pasikeitimų.

5. Skolintų lėšų valdymas

5.1. Faktinis 2006 m. valstybės skolintų lėšų poreikis ir panaudojimas

2006 m. buvo gautos lėšos į skolintų lėšų sąskaitas iš vidaus ir užsienio kreditorių bei kitos gražintos lėšos (15 lentelė):

15 lentelė. 2006 m. gautos skolintos lėšos (tūkst. Lt)

Eil. Nr.	Gautos skolintos lėšos	Suma
1.	Užsienyje išplatinus VVP	3 452 219,9
2.	Lietuvoje išplatinus VVP	1 088 126,8
3.	Užsienio paskolos	4 999,9
4.	Ūkio subjektų gražintos jiems suteiktos paskolos (iš valstybės vardu ir su valstybės garantija)	90 691,8
5.	Turto banko gražintos Lietuvos akcinio inovacinio banko lėšos	9 000,0
6.	Iš Rezervinio (stabilizavimo) fondo pasiskolintos lėšos	369 449,6

Šaltinis – Finansų ministerija

Skolintos lėšos, kurios buvo gautos į Finansų ministerijos skolintų lėšų sąskaitas 2006 m., buvo panaudotos šiems pagrindiniams tikslams (16 lentelė):

16 lentelė. 2006 m. skolintų lėšų panaudojimas (tūkst. Lt)

Eil. Nr.	Panaudota	Suma
1.	Gražintos vidaus paskolos	483 392,0
2.	Gražintos užsienio paskolos	130 148,0
3.	Išpirkti vidaus VVP	2 212 158,0
4.	Išpirkti užsienio VVP	255 507,0
5.	Pervesta valstybės biudžeto deficitui finansuoti	1 233 707,0
6.	Pervesta piniginių išteklių srautams subalansuoti	243 623,5
7.	Refinansuotos Pasaulio banko ir Europos investicijų banko paskolos	84 571,1
8.	Pervesta politinių kalinių ir tremtinių sugrįžimo į Lietuvą programai ir švietimo investiciniams projektams finansuoti	8 300,0
9.	Pervesta tiesioginėms išmokoms žemės ūkio subjektams	225 693,0
10.	Gražintos iš Rezervinio (stabilizavimo) fondo pasiskolintos lėšos	369 449,6
11.	Pervesta AB „Žemaitijos pienas“ teismo priteista išmokėti suma	5841,4

Šaltinis – Finansų ministerija

Vyriausybė⁴² š. m. kovo 28 d. pritarė Finansų ministerijos sudarytai 2006 m. valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitai, kurioje nurodyta, kad panaudoti asignavimai viršijo pajamas, t. y. valstybės biudžeto deficitas buvo 1 193 130,6 tūkst. Lt, įskaitant Europos Sąjungos paramos lėšas.

⁴² Vyriausybės 2007-03-28 nutarimas Nr. 304 „Dėl Lietuvos Respublikos 2006 m. valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos“.

2006 m. iš skolintų lėšų sąskaitų pervesta valstybės biudžeto deficitui finansuoti 2 311 631,4 tūkst. Lt, per metus atskirais laikotarpiais atstatyta 1 077 924,6 tūkst. Lt. Tokiu būdu į valstybės biudžeto sąskaitą valstybės biudžeto deficitui finansuoti pervesta 1 233 706,8 tūkst. Lt.

Taigi Valstybės biudžeto deficitui finansuoti į valstybės biudžeto sąskaitą pervesta iš skolintų lėšų 40 576,2 tūkst. Lt daugiau negu faktinis valstybės biudžeto deficitas.

Pažymėtina, kad 2006 m. valstybės biudžeto įvykdymo ataskaitos aiškinamajame rašte ši informacija neatskleista.

Valstybės skolos įstatymo 3 str. 7 dalyje nustatyta, kad visiems iš šio įstatymo reglamentuojamų santykių atsirandantiems Vyriausybės prisiimtiems turtiniams įsipareigojimams vykdyti naudojami visi galimi valstybės finansiniai ištekliai. Seimo nutarimu patvirtintuose Rezervinio (stabilizavimo) fondo nuostatuose⁴³ numatyta, kad fondo lėšos gali būti naudojamos valstybės turtiniams įsipareigojimams, susijusiems su valstybės skola, vykdyti (grąžintinai), pensijų sistemos reformai finansuoti ir kitoms reikmėms. Fondo nuostatuose nenumatyta, kuriam laikui gali būti grąžintinai skiriamos lėšos valstybės turtiniams įsipareigojimams.

Finansų ministerija, vadovaudamasi finansų ministro įsakymu patvirtintomis taisyklėmis⁴⁴, 2006 m. sausio 6 d.⁴⁵ pasiūlė fondo valdybai svarstyti dėl 2006 m. fondo lėšų skyrimo pensijų sistemos reformai finansuoti ir fondo lėšų naudojimo (grąžintinai) valstybės turtiniams įsipareigojimams, susijusiems su valstybės skola. Rezervinio (stabilizavimo) fondo valdyba priėmė atitinkamus sprendimus ir pateikė siūlymus Vyriausybei, kaip panaudoti turimas lėšas.

Vyriausybė nutarimu⁴⁶ leido Finansų ministerijai 2006 m. iš Rezervinio (stabilizavimo) fondo naudoti (grąžintinai) iki 450 000 tūkst. Lt valstybės turtiniams įsipareigojimams, susijusiems su valstybės skola, vykdyti ir nustatė, kad šios lėšos privalo būti grąžintos iki 2006 m. gruodžio 31 d.

Pastebėjimas

2006 m. pradžioje Rezervinio (stabilizavimo) fonde pinigų likutis buvo 908 444 tūkst. Lt, iš jų 248 500 tūkst. Lt, tvirtinant 2006 m. valstybės biudžetą, buvo numatyta pensijų sistemos reformai finansuoti. Todėl šiame fonde likusios lėšos (per 659 944 tūkst. Lt) galėjo būti panaudotos grąžintinai valstybės turtiniams įsipareigojimams, susijusiems su valstybės skola, vykdyti. Tuo tarpu Vyriausybė, remdamasi pirmiau minėtu nutarimu, leido naudoti tik iki 450 000 tūkst. Lt.

Finansų ministerija 2006 m. iš Rezervinio (stabilizavimo) fondo pasiskolino 369 449,6 tūkst. Lt (t.y. 80 550,4 tūkst. Lt mažiau nei buvo leista), kuriuos grąžino 2006 m. lapkričio mėnesį.

⁴³ Seimo 2002-05-30 nutarimas Nr. IX-912 „Dėl Rezervinio (stabilizavimo) fondo nuostatų patvirtinimo“.

⁴⁴ Finansų ministro 2003-11-13 įsakymas Nr. 1K-273 „Dėl Prašymų skirti lėšų iš Rezervinio (stabilizavimo) fondo nagrinėjimo ir pateikimo svarstyti Rezervinio (Stabilizavimo) fondo valdybai taisyklių patvirtinimo“.

⁴⁵ Finansų ministerijos raštas Nr. (2.14-07)-6K-0600171.

⁴⁶ Vyriausybės 2006-02-13 nutarimas Nr. 143 „Dėl Rezervinio (stabilizavimo) fondo lėšų skyrimo pensijų sistemos reformai finansuoti ir fondo lėšų naudojimo (grąžintinai) valstybės turtiniams įsipareigojimams, susijusiems su valstybės skola, vykdyti“.

Finansų ministerija, prognozuodama skolintų lėšų poreikį, mūsų nuomone, neišnaudojo visų galimybių panaudoti (gražintinai) Vyriausybės suteikta teise valstybės pinigų fonduose (Rezervinis (Stabilizavimo) fondas) esamas laikinai laisvas lėšas: nebuvo pasiskolinta iš Rezervinio (Stabilizavimo) fondo visos Vyriausybės nutarime leidžiamos pasiskolinti sumos – daugiau nei 80 mln. Lt.

Finansų ministerijos paaiškinimas

Vienas iš svarbiausių Rezervinio (Stabilizavimo) fondo steigimo tikslų – lėšų rezervo sukūrimas, reikalingas ūkio funkcionavimui palaikyti ekstremalių situacijų bei ekonominės grėsmės sąlygomis. Todėl būtų netinkama visiškai išnaudoti šį fondą valstybės turtiniams įsipareigojimams, susijusiems su valstybės skola, vykdyti normaliomis ekonominėmis sąlygomis. Tai sudarytų didelę riziką Lietuvai ekstremalių situacijų bei ekonominės grėsmės atveju liekant be lėšų rezervo.

Valstybinio audito metu, vertinant skolintų lėšų panaudojimą per 2006 m., nustatyta, kad Finansų ministerija, vadovaudamasi Vyriausybės nutarimu⁴⁷, 2006 m. vasario 27 d. akcinei bendrovei „Žemaitijos pienas“ iš skolintų lėšų sąskaitos pervedė Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. gruodžio 30 d. sprendimu turtinei žalai atlyginti priteistą 5 841,4 tūkst. Lt sumą. Žalai atlyginti papildomai nebuvo skolintasi, o panaudoti skolintų lėšų likučiai.

Mūsų nuomone, tam pirmiausia turėjo būti panaudoti Teisingumo ministerijos programoje „Neteisėtais pareigūnų veiksmais padarytos turtinės ir neturtinės žalos atlyginimas“ 2006 m. numatyti asignavimai (per 3 mln. Lt) arba sprendžiama dėl Vyriausybės rezervo lėšų panaudojimo žalai atlyginti. Finansų ministerijai siūlome tokiais atvejais prioriteto tvarka naudoti patvirtintas Vyriausybės rezervo lėšas⁴⁸.

5.2. Laikiniai laisvų valstybės piniginių išteklių investavimas

Finansų ministerijos Valstybės išdo departamentas analizuoja valstybės biudžeto ir skolintų lėšų likučius sąskaitose ir organizuoja laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių investavimą ir valdymą. Nustatant investavimo laiką, atsižvelgiama į tai, kada bus reikalingos lėšos valstybės biudžeto išlaidoms finansuoti, valstybės skolai gražinti ir kitoms reikmėms.

Siekiant, kad efektyviau būtų valdomi laikinai laisvi valstybės piniginiai ištekliai, finansų ministro įsakymu patvirtintos Laikiniai laisvų valstybės piniginių išteklių investavimo taisyklės,

⁴⁷ Vyriausybės 2006-02-22 nutarimas Nr. 171 „Dėl įgaliojimų suteikimo Finansų ministerijai“ – Vyriausybė, vadovaudamasi 2006 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių įstatymo 12 str. 3 punktu, suteikė įgaliojimus Finansų ministerijai, laikantis grynųjų skolimosi limitų, skolintis valstybės vardu sumą, kurios reikia turtinei ir neturtinei žalai, priteistai iš Lietuvos valstybės vykdam ar arbitražų ar teismų sprendimus, atlyginti.

⁴⁸ Vyriausybė 2002-01-14 nutarimu Nr. 38 nustatė Vyriausybės rezervo lėšų naudojimo prioritetus. Vienas iš Vyriausybės nustatytų prioritetų (9 p.) yra tas, kad Vyriausybės rezervo lėšos gali būti naudojamos atlyginti turtinę ir neturtinę žalą, priteistą iš Lietuvos valstybės vykdam ar arbitražų ar teismų sprendimus, taip pat padengti kitas išlaidas ginant valstybės interesus.

kurių 4 p. nustatyta, kad laisvi piniginiai ištekliai turi būti investuojami nedelsiant, išskyrus, jeigu neinvestuotos lėšos laikomos einamojoje sąskaitoje, už kurios lėšų likučius mokamos palūkanos (tokioje sąskaitoje neinvestuoti laisvi piniginiai ištekliai gali būti laikomi ne ilgiau kaip 60 dienų).

Ištrauka iš Laikinei laisvų valstybės piniginių išteklių investavimo taisyklių

Pagal šių taisyklių 10 punktą laisvi piniginiai ištekliai gali būti investuoti į:

- Vyriausybės ir užsienio valstybių išleistus skolos vertybinius popierius ir pinigų rinkos priemones;
- Lietuvos banko, užsienio valstybės centrinio banko, Europos centrinio banko, tarptautinės organizacijos, kuriai priklauso bent viena ES valstybė narė, išleistus skolos vertybinius popierius ir pinigų rinkos priemones;
- šalies ir užsienio valstybių komercinių bankų išleistus skolos vertybinius popierius ir pinigų rinkos priemones;
- terminuotus indėlius Lietuvos banke, šalies ir užsienio valstybių komerciniuose bankuose;
- šalies arba kitoje ES valstybėje narėje įsteigto kolektyvinio investavimo subjekto viešai platinamus investicinius vienetus (akcijas).

Finansų ministerija laikinai laisvus valstybės piniginius išteklius nuo 2006 m. vasario 11 d. investavo tik į terminuotus indėlius Lietuvos banke, nors Laikinei laisvų valstybės piniginių išteklių investavimo taisyklėse yra numatytos ir kitos investavimo galimybės. 2006 m. į Vyriausybės vertybinius popierius laikinai laisvų lėšų nebuvo investuota. Į Vyriausybės vertybinius popierius investuotų lėšų likutis 2006 m. sausio 1 d. buvo 85 693,1 tūkst. Lt, o metų pabaigoje – 68 175 tūkst. Lt.

Finansų ministerija valstybinio audito metu nepateikė įrodymų (atliktos rinkos analizės ir detalių apskaičiavimų), kad, priimdama sprendimą investuoti Lietuvos banke reikšmingas laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių sumas, pasirinko tuo metu efektyviausią investavimo būdą.

Pavyzdys

2006 m. vasario ir lapkričio mėnesiais užsienyje išplatinus euroobligacijas, laikinai laisvos lėšos (3 625 440 tūkst. Lt) buvo investuotos į terminuotus indėlius Lietuvos banke, nesvarstant kitų lėšų investavimo galimybių.

Finansų ministerijos paaiškinimas

Viena iš investavimo į Lietuvos banką priežasčių – nebuvo aiškiai reglamentuotos investavimo kituose bankuose, o ne Lietuvos banke, procedūros. Šiuo metu rengiamas sprendimų priėmimo ir investavimo procedūrų aprašas. Kita priežastis – investavimas į terminuotus indėlius Lietuvos banke yra mažiausiai rizikingas, lankstus, nes lėšos yra laikomos tame pačiame banke, iš kurio atliekami mokėjimai, paprastos investavimo procedūros, galima nutraukti indėlį arba jo dalį per trumpą laiką.

Trečia priežastis – investavimo į kitas priemones veiklai reikalingų išteklių (įskaitant žmogiškuosius) ir gaunamos naudos santykis, įvertinus esamas investavimo apimtis, nėra palankus. Todėl buvo tikslinga laikyti indėlius Lietuvos banke, kuriame yra įkurtas atskiras padalinys, šiam tikslui suburti kvalifikuoti darbuotojai. Finansų ministerijai pradėjus aktyviau investuoti nebiudžetinių fondų lėšas bei tinkamai reglamentavus investavimo funkcijų vykdymą, bus imtasi priemonių, reikalingų tinkamai pasiruošti ir kitų investavimo priemonių naudojimui.

Pagal Lietuvos banko valdybos nutarimu⁴⁹ patvirtintas indėlininkų sąskaitų Lietuvos banke tvarkymo taisyklės indėlio sutartys gali būti sudaromos, jeigu įvykdytos pagrindinės sąlygos, t. y. terminuoto indėlio suma turi būti ne mažesnė kaip 4 mln. Lt ekvivalentu ir terminuoto indėlio

⁴⁹ Lietuvos banko valdybos 1998-12-31 nutarimas Nr. 238 (nauja redakcija 2006-12-28 nutarimo Nr. 168) „Dėl indėlininkų sąskaitų Lietuvos banke tvarkymo taisyklių patvirtinimo“.

laikotarpis turi būti ne trumpesnis kaip 7 kalendorinės dienos. Be to, jau prieš dvi dienas sudarant sutartį, sąskaitoje lėšų turi būti ne mažiau kaip 4 mln. Lt, arba jeigu bankas tiksliai žino, kad pinigai įplauks, pavyzdžiui, iš ankstesnio terminuoto indėlio Lietuvos banke ir kt.

Valstybinio audito metu nustatyta, kad kai kuriais atvejais Finansų ministerijos skolintų lėšų sąskaitose laikinai laisvos lėšos buvo pakankamai ilgą laiką neinvestuojamos. Pavyzdžiui, skolintų lėšų sąskaitoje eurai kai kuriais laikotarpiais nebuvo investuotos laikinai laisvos nuo 4 iki 100 mln. Lt lėšos (17 lentelė).

17 lentelė. Kai kuriais laikotarpiais laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių neinvestavimo pavyzdžiai

2006-01-03 – 2006-01-26	per 6 mln. Lt
2006-02-11 – 2006-03-10	nuo 4 iki 14 mln. Lt
2006-03-30 – 2006-04-10	per 20 mln. Lt
2006-05-03 – 2006-05-18	per 8 mln. Lt
2006-05-19 – 2006-05-30	apie 4 mln. Lt
2006-06-02 – 2006-06-20	nuo 9 iki 18 mln. Lt
2006-07-14 – 2006-08-01	per 7 mln. Lt
2006-08-04 – 2006-10-31	nuo 7 iki vidutiniškai 10 mln. Lt
2006-11-03 – 2006-12-02	apie 4 mln. Lt
2006-12-07 – 2006-12-22	nuo 28 iki 50 mln. Lt
2006-12-29	per 100 mln. Lt

Šaltinis – Finansų ministerija

Už valiutinių lėšų likučius sąskaitose mokamos palūkanos yra palyginti mažos. Pagal Lietuvos banko nustatytą tvarką ir Europos Centrinio banko tinklalapyje skelbiamas palūkanų normas matyti, kad jos gerokai mažesnės negu investuojant lėšas į terminuotus indėlius. Pavyzdžiui, nuo 2006 m. kovo 6 d. palūkanų norma 1,5 proc., nuo birželio 15 d. – 1,75 proc., nuo rugpjūčio 9 d. – 2,00 proc., nuo spalio 11 d. – 2,25 proc. ir nuo gruodžio 13 d. – 2,05 proc.

Finansų ministerijos paaiškinimas

Finansų ministerija, stebėdama valstybės piniginių išteklių srautus, į skolintų bei biudžetinių lėšų sąskaitų balansus žiūri kaip į visumą disponuojamų lėšų, naudojamų priklausomai nuo poreikio. Kadangi galimi nukrypimai nuo sudaromų pajamų ir išlaidų prognozių, yra laikomas tam tikras lėšų rezervas tam atvejui, jei prognozės pakryptų į neigiamą pusę. Metų pabaigoje lėšų likutis buvo padidėjęs dėl sudėtingesnio lėšų srautų prognozavimo gruodžio mėnesį.

Laikinai laisvos valstybės piniginės lėšos neinvestuojamos pakankamai ilgą laikotarpį. Mūsų nuomone, Finansų ministerija turėtų analizuoti ir vertinti galimybes lėšas investuoti ir į kitas kredito įstaigas, kaip numatyta Laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių investavimo taisyklėse, paspartinti investavimą ir sprendimų priėmimo bei investavimo procedūrų kitose kredito įstaigose reglamentavimą.

6. Skoliniai įsipareigojimai valstybei

Vadovaujantis Valstybės skolos įstatymo 2 str. 10 ir 11 dalimis, skolininkai, kurie vykdo finansinius įsipareigojimus valstybei, yra Lietuvos Respublikos juridiniai ar fiziniai asmenys, pagal sutartį, sudarytą su valstybe, arba pagal kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus gavę paskolas iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų ir įsipareigoję valstybei dėl jos naudojimo ir grąžinimo. Jei paskola gauta su valstybės garantija, tai sąlygų įvykdymą grąžinti visą skolą ar jos dalį ir už grąžinamą skolą ar jos dalį apmokėti palūkanas garantuoja valstybė.

2006 m. gruodžio 31 d. negrąžinta valstybei paskolų, palūkanų ir delspinigių iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų dalis sudarė 1 479 406 tūkst. Lt; paskolų, suteiktų su valstybės garantija – 791 353,6 tūkst. Lt ir ūkio subjektų įsipareigojimų valstybei pagal įvykdytas garantijas (paskolų, palūkanų ir delspinigių) – 417 927 tūkst. Lt.

Nuo 2003 m. paskolos su valstybės garantija ūkio subjektams neteikiamos. 2006 m. nebuvo suteikta ir naujų paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų (išskyrus paskolas, numatytas investiciniams projektams finansuoti).

Vadovaujantis finansų ministro įsakymu⁵⁰ patvirtintomis Paskolų ir įsipareigojimų grupavimo taisyklėmis, paskolos iš valstybės vardu gautos paskolos lėšų arba gautos su valstybės garantija dėl įsipareigojamųjų sąlygų įvykdymo skirstomos į paskolų rizikos grupes pagal skolininkų rizikos veiksnių grupes. Rizikos veiksnių grupės nustatomos atsižvelgiant į: skolininko paskolos ir palūkanų grąžinimo mokėjimo terminų praleidimą, paskolos pertvarkymo ir refinansavimo faktus, ūkinės ir finansinės veiklos būklę, ilgalaikės (investicinės) paskolos gavėjo faktinį investicinio projekto vykdymą. Skolininkų ir skolinių įsipareigojimų valstybei pasiskirstymą pagal paskolų gavimo metus ir rizikos grupes pateikiame 18 lentelėje.

18 lentelė. Skolininkų ir skolinių įsipareigojimų pasiskirstymas pagal paskolų gavimo metus⁵¹ (tūkst. Lt)

	Negrąžinta skolos (paskolos) dalis pagal paskolų rizikos grupes									
	5 rizikos grupė		4 rizikos grupė		3 rizikos grupė		2 rizikos grupė		1 rizikos grupė	
	kiekis	suma	kiekis	suma	kiekis	suma	kiekis	suma	kiekis	suma
Paskolos, suteiktos iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų, iš jų:										
iki 1997 m.	25	177037,5	20	40448,7	6	2426,4	17	31287,7	1	0
1998–2000 m.	-	-	6	51095,5	-	-	17	795823,1	3	12511,3
po 2000 m.	3	14777,2	2	51845,1	1	359,3	13	187120,5	1	9265,5

⁵⁰ Finansų ministro 2007-03-02 įsakymas Nr. 1K-068 „Dėl paskolų ir įsipareigojimų grupavimo taisyklių“.

⁵¹ 2006 m. gruodžio 31 d. duomenys. Subjektų skaičiai pagal metus skiriasi nuo bendro skaičiaus dėl to, kad dalis subjektų yra gavę po kelias paskolas skirtingais metais.

Paskolos, gautos su valstybės garantija, iš jų :	4	5593,1	7	162729,5	1	32800,3	10	590230,7	0	0
iki 1997 m.	4	1889,2	5	3677,3	-	-	15	58760,1	-	-
1998–2000 m.	-	-	4	20788,2	-	-	12	120430,7 ⁵²	-	-
po 2000 m.	1	3703,9	4	138264,0	1	32800,3	3	411039,8 ⁵³	-	-
Iš viso	23	197407,8	27	306118,8	8	35586,0	51	1604462,0	3	21776,8
Iš viso pagal gautas iki 2000 m. paskolas										1316175,7
Iš viso pagal 1–5 paskolų rizikos grupes										2165351,3

Įvertinus tai, kad 1 292 966,3 tūkst. Lt negražintos skolos dalies sudaro AB „Mažeikių nafta“ ir Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybai (abu subjektai priskirti 2 rizikos grupei ir iki šiol neturėję problemų dėl paskolų gražinimo) suteiktos paskolos, likusių skolininkų negražintų paskolų dalis sudaro 872 385,1 tūkst. Lt. Didžiąją šių negražintų paskolų dalį, 503 526,6 tūkst. Lt arba 57,7 proc. sudaro 5 ir 4 rizikos grupėms priskirtos skolos, kurių sugražinimas valstybei gali sukelti papildomų išlaidų.

Didžiausią (60,8 proc.) negražintų paskolų (2 165 351,3 tūkst. Lt) dalį sudaro paskolos, suteiktos iki 2000 m. – bendra negražinta skolos dalis sudaro 1 316 175,7 tūkst. Lt. Didžiąją dalį šių paskolų sudaro 4 ir 5 rizikos grupėms priskirtos paskolos.

Valstybinio audito ataskaitos 6 priede pateikiamas 2004–2006 m. skolinių išsipareigojimų paskirstymo pagal rizikos grupes palyginimas.

Pastebima, kad mažėja 4 ir 5 rizikos grupėms priskirtų subjektų negražintų paskolų dalis, to pagrindinė priežastis – beviltiškų paskolų nurašymas. Nuo 2004 m. 5 rizikos grupės skolininkų skaičius sumažėjo nuo 47 iki 23, jų negražintos paskolos dalies suma – nuo 463 455,9 tūkst. Lt iki 197 407,8 tūkst. Lt. Vadovaudamasi Valstybės skolos įstatymo ir Paskolų arba skolų, pripažintų beviltiškais, nurašymo, apskaitos ir revizavimo taisyklių⁵⁴ nuostatomis, Vyriausybė⁵⁵ nuo 2002 m. kasmet pripažįsta skolinius išsipareigojimus ar jų dalį beviltiškais.

Pastebėjimas

2002–2006 m. 276 ūkio subjektams buvo pripažintos beviltiškais ir nurašytos suteiktos paskolos, skolos ar jų negražintos dalys už 410 996,3 tūkst. Lt. Ši suma 2006 m. pabaigoje liko neišieškota, t. y. valstybė šią sumą padengė valstybės lėšomis.

⁵² Taip pat AB „Mažeikių nafta“ iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų paskolos dalis – 763795,8 tūkst. Lt ir gautos paskolos su valstybės garantija negražinta dalis – 429170,5 tūkst. Lt.

⁵³ Taip pat Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybai suteiktos paskolos negražinta dalis – 100 000 tūkst. Lt.

⁵⁴ Vyriausybės 2001-10-19 nutarimas Nr. 1249.

⁵⁵ Vyriausybės nutarimai: 2002-06-13 Nr. 893, 2002-12-20 Nr. 2028, 2003-05-27 Nr. 649, 2003-12-16 Nr. 1603, 2004-04-06 Nr. 367, 2004-07-07 Nr. 854, 2005-01-13 Nr. 19, 2006-02-02 Nr. 116, 2006-12-20 Nr. 1297.

Planuojamos surinkti paskolų ir palūkanų lėšos skaičiuojamos konservatyviai, tikintis surinkti mažiau lėšų, įvertinus skolininkus pagal jų rizikos grupes: iš 5 rizikos grupei priskirtų ūkio subjektų neplanuojama gauti grįžtančių lėšų, iš 4 grupės tikimasi gauti 60 proc. skolos gražinimo grafikuose numatytos gauti sumos, iš 3 grupės – 80 proc. numatytos sumos, tik 1 ir 2 grupėms priskirtiems ūkio subjektams numatomas 100 proc. lėšų gražinimas.

Ankstesnių laikotarpių skolų valstybei išieškojimo praktika rodo, kad didžioji dalis 5 ir 4 rizikos grupėms priskirtų paskolų negražinamos, šias skolas išieškoti yra problemiška (iš skolininkų atgaunama tik nedidelė dalis įsiskolinimų).

Įvertinus tai, kad didžioji dalis valstybės vardu gautų paskolų jau yra gražinta kreditoriams, tikėtina, kad apie 41 mln. Lt paskolų, gautų valstybės vardu ir perskolintų subjektams, teks dengti valstybei. Valstybei gali tekti gražinti ir ūkio subjektų, gavusių paskolas su valstybės garantija, skolos dalį, o tai, kaip numatoma, gali sudaryti apie 77 mln. Lt. Valstybiniai auditoriai apskaičiavo, kad valstybė gali neatgauti iš skolininkų, už kuriuos ji jau yra sumokėjusi kreditoriams, dar apie 275 mln. Lt.

7. Finansų ministerijos Vidaus audito tarnybos veikla

Finansų ministerijos Vidaus audito tarnyba iki šiol neatliko Finansų ministerijos Valstybės išdo departamento, kuris yra atsakingas už valstybės skolinimosi politikos valstybės vardu įgyvendinimą, veiklos ir valdymo vertinimo audito, jį numatoma atlikti iki 2007 m. pabaigos⁵⁶. Planuojama įvertinti, ar Valstybės išdo departamente sukurta ir įdiegta vidaus kontrolės sistema užtikrina, kad ministerija įgyvendintų valstybės politiką valdant piniginius išteklius valstybės išdo sąskaitoje, valstybės išdo bendrosios sistemos valdymą ir valstybės politiką skolinantis valstybės vardu. Vidaus auditoriai nevertino programos „Skolos valstybės vardu valdymas“, 2007 m. vidaus audito tarnybos veiklos plane toks vertinimas taip pat nėra numatytas.

Finansų ministerijos Finansų rinkos departamentas yra atsakingas už skolų valstybei administravimo ir išieškojimo efektyvumą. Finansų ministerijos Vidaus audito tarnybos 2006 m. atliktas šio departamento valdymo ir veiklos vertinimas⁵⁷ atskleidė reikšmingus trūkumus vidaus kontrolės, skolų gražinimą užtikrinančių priemonių valdymo, skolų ir įsipareigojimų grupavimo, specialiųjų atidėjimų apskaičiavimo, skolininkų ūkinės ir finansinės būklės įvertinimo, darbuotojų kvalifikacijos kėlimo, duomenų ir informacijos apsaugos ir kitose srityse.

Finansų ministerija, atsižvelgdama į vidaus auditorių pastebėjimus, ėmėsi priemonių pateiktoms rekomendacijoms įgyvendinti. Vidaus audito tarnybos atlikto audito rekomendacijos ir informacija, kaip jos įgyvendinamos, pateiktos 6 priede.

⁵⁶ Finansų ministerijos vidaus auditų 2007 m. planas.

⁵⁷ Finansų ministerijos Vidaus audito tarnybos 2006 m. spalio 02 d. ataskaita Nr. 16.2-A-14 „Finansų rinkos departamento valdymo ir veiklos vidaus audito ataskaita“.

8. Skolos valstybės vardu valdymo informacinių technologijų sistemos

8.1. Esamos padėties apžvalga

Tarptautinio valiutos fondo ir Pasaulio banko skolos valdymo rekomenduojamose gairėse numatyta, kad tinkamos skolos valdymo strategijos prioritetas yra informacinių technologijų sistemų, kurios užtikrina efektyvų valstybės skolos valdymą, naudojimas.

2006–2008 m. Finansų ministerijos veiklos strateginiame plane nurodyta, kad siekiama tobulinti Finansų ministerijos skolos valdymo informacinių technologijų sistemą, nes veikianti skolos valdymo ir apskaitos informacinių technologijų sistema nėra kompleksiška, veikia kelios sistemos, kurios neužtikrina efektyvaus skolos valdymo ir apskaitos.

Finansų ministerijos užsakymu kompanija „Bull S.A.“ atliko esamos veiklos aplinkos analizę ir projekto „Valstybės skolos ir piniginių išteklių valdymo funkcijų modernizavimas“ ataskaitoje „Esamos veiklos aplinkos analizės dokumentas“⁵⁸ pateikė išvadas dėl esamos informacinės sistemos ir technologijos. Ataskaitoje pabrėžė, kad esamos formalios ir neformalios informacinės sistemos buvo sukurtos per palyginti ilgą laiką dėl lėšų stygiaus investicijoms į informacines technologijas. Pačios sistemos buvo kuriamos individualiai, ne remiantis bendra informacinių technologijų (toliau – IT) plėtros vizija, o siekiant išspręsti kai kurių Finansų ministerijos padalinių poreikius.

Pagrindinių sistemų esamos padėties apibendrinimas:

- visos naudojamos programos yra tik iš dalies integruotos arba visiškai tarpusavyje neintegruotos, nors jos visos apdoroja logiškai susijusius duomenis;
- nė vienos informacinės sistemos funkcionalumas visiškai netenkina veiklos poreikių, todėl veikloje Finansų ministerijos darbuotojai naudoja tiek formalias informacines sistemas, tiek neformalios įrankius, sukurtus *MS Excel* terpėje;
- valstybės skolos ir piniginių išteklių valdyme naudojamos informacinės sistemos buvo sukurtos naudojant skirtingas duomenų bazių valdymo sistemas (*Access, Oracle, Visual FoxPro, Navision*), o tai apsunkina sistemų integraciją ir kelia riziką duomenų vientisumui;
- sąsajos su išorinėmis informacinėmis sistemomis (t. y. informacinėmis sistemomis kitose organizacijose, taip pat sistemomis, kurias naudoja kiti Finansų ministerijos padaliniai) yra tik iš dalies automatizuotos;
- kai kurios naudojamos technologijos yra moraliai pasenusios (*Oracle 7*);
- valstybės skolos ir piniginių išteklių valdyme naudojamos kai kurios taikomosios sistemos nėra nuosekliai atnaujinamos (pavyzdžiui, *DMFAS*), nevisiškai tenkina sistemos naudotojų poreikius.

Nė viena iš esamų formalių informacinių sistemų neatlieka reikiamų analizės ir ataskaitų formavimo funkcijų. Analizės ir ataskaitų formavimo poreikiams tenkinti dažniausiai naudojamos

⁵⁸ „Bull.S.A.“ Finansų ministerijos užsakymu.

MS Excel skaičiuoklės, į kurias perkeliama ir toliau apdorojama informacija iš formalių informacinių sistemų, ypač DMFAS. Taip ne tik mažėja darbuotojų darbo našumas, bet ir atsiranda didesnė tikimybė, kad ataskaitose nebus aktualiausių duomenų.

Nevisiškai integruota duomenų struktūra lemia tai, kad duomenys, reikalingi ataskaitoms formuoti, kai kuriais atvejais turi būti surenkami ranka, perduodami iš vieno padalinio į kitą įvairiomis formomis (popierinės ataskaitos, MS Excel skaičiuoklės, MS Word dokumentai ir kt.). Tai ypač opi problema tada, kai neformaliose sistemose kaupiami arba apdorojami duomenys naudojami darant prognozes, kurių patikimumas turi didelės įtakos skolos ir piniginių išteklių bei susijusios rizikos valdymo veiksmų efektyvumui.

Finansų ministerijoje nėra bendros duomenų saugyklos, kuri būtina, norint ugdyti analitinius gebėjimus bei efektyviau formuoti ataskaitas. Nesant šios saugyklos iš esmės visiškai negalima atlikti detalios analizės funkcijų.

Dėl išvardytų priežasčių valstybės skolos ir piniginių išteklių valdymas bei srautų prognozavimas reikalauja daug rankų darbo ir papildomos kontrolės, didina klaidų tikimybę, laiku nesuteikia reikiamos informacijos. Valstybės skolos ir piniginių išteklių valdymo informacinių technologijų sistema yra tobulintina.

Pažymėtina, kad šiuo metu valstybės skolos valdymo informacinės sistemos yra modernizuojamos diegiant naują Valstybės biudžeto, apskaitos ir mokėjimų sistemas (toliau – VBAMS) posistemį. Ši sistema turėtų padėti išspręsti visas minėtas problemas (plačiau – valstybinio audito ataskaitos 8.2. dalyje).

8.2. Valstybės skolos ir piniginių išteklių valdymo informacinių technologijų sistemos kūrimas

Valstybės skolos ir piniginių išteklių valdymo sistemos (toliau – VSPIVS) tikslas – padėti užtikrinti efektyvų piniginių išteklių valdymą bei modernizuoti ir optimizuoti valstybės skolos valdymą. Finansų ministerijos IT 2004–2006 m. strategijoje valstybės skolos ir piniginiams ištekliams valdyti buvo numatyta įdiegti rinkoje esančio produkto, turinčio duomenų integravimo (duomenų sandėlio) funkcijas ir analizės priemones, sąsajas su banko sistemomis, naujienu agentūrų (*Bloomberg*, *Reuters*) duomenimis, „tolesnio vystymo galimybes bei modulius, kurių funkcijos galės ateityje pakeisti Navision Išdo lygyje“⁵⁹.

⁵⁹ 2004–2006 m. Informacinių technologijų strategija patvirtinta Finansų ministerijos Informacinių technologijų valdymo komiteto 2004-12-02 posėdžio protokolu Nr. 2.

Vadovaujantis finansų ministro įsakymu⁶⁰, VSPIVS kuriamas kaip VBAMS posistemis. Valstybės informacinių sistemų steigimo ir įteisinimo taisyklėse reikalaujama, kad valstybės informacinių sistemų steigėjai, kurdami valstybės informacines sistemas, parengtų informacinių sistemų nuostatus bei projekto specifikacijas⁶¹. VBAMS nuostatai finansų ministro įsakymu⁶² buvo patvirtinti 2006 m. ir įregistruoti Informacinės visuomenės plėtros komitete prie Vyriausybės (toliau – IVPK)⁶³. VBAMS nuostatuose nėra pateikta VSPIVS organizacinė, informacinė ir funkcinė struktūra, neparengta VSPIVS specifikacija, atitinkanti Lietuvos Respublikos teisės aktų reikalavimus⁶⁴.

VSPIVS kūrimo metu Finansų ministerijoje nesilaikoma valstybės informacinių sistemų steigimo ir įteisinimo taisyklių reikalavimų, patvirtintų Vyriausybės 2004 m. balandžio 19 d. nutarimu Nr. 451.

Finansų ministerijos paaiškinimas

Per 2007 m. numatoma parengti VBAMS nuostatų pakeitimą, atsižvelgiant į valdomos informacinės sistemos organizacinius, informacinės ir funkcinės struktūros pokyčius. Taip pat numatoma parengti VBAMS specifikacijos projektą, kuris apims VBAMS Valstybės išdo posistemį, VSPIVS ir VBAMS Valstybės biudžeto posistemį.

Mūsų nuomone, valstybės informacinių sistemų steigimo ir įteisinimo taisyklėse minimų informacinės sistemos kūrimo metodinių dokumentų reikalavimai šiek tiek prasilenkia su Viešųjų pirkimų įstatymu informacinių sistemų specifikavimo aspektu.

Valstybės investicijų 2006–2008 m. programoje iš 2006 m. numatytų valstybės biudžeto kapitalo investicijų kompiuterizuotos VBAMS diegimui ir modernizavimui buvo skirta 2 750 tūkst. Lt⁶⁵. 2006 m. VBAMS išleista 2 749,8 tūkst. Lt⁶⁶ iš jų 2 100 tūkst. Lt VSPIVS kūrimo aptarnavimo darbams⁶⁷.

Vykdamas VSPIVS projektą, buvo numatyta kurti naują valstybės skolos ir piniginių išteklių valdymo informacinę sistemą⁶⁸. VSPIVS, kaip VBAMS sudėtinė dalis, Finansų ministerijoje numatyta 2006 m. VSPIVS pirkimo, jos diegimo ir palaikymo paslaugų teikimo sutartyje⁶⁹.

⁶⁰ Finansų ministro 2007-03-20 įsakymas Nr. 1K-102 „Dėl finansų ministerijos informacinių sistemų ir informacinių technologijų paslaugų valdytojų ir tvarkytojų bei jų atstovų sąrašo patvirtinimo“.

⁶¹ Vyriausybės 2004-04-19 nutarimas Nr. 451 „Dėl valstybės informacinių sistemų steigimo ir įteisinimo taisyklių patvirtinimo“ ir anksčiau galiojęs valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministro 1999-04-22 įsakymas Nr. 29 „Dėl Valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministro 1999-01-25 įsakymu Nr. 7 „Dėl valstybės ir vietos savivaldos informacinių sistemų įteisinimo tvarkos patvirtinto valstybės ir vietos savivaldos asmens duomenų valdytojų informacinių sistemų įteisinimo plano dalinio pakeitimo“.

⁶² Finansų ministro 2006-04-06 įsakymas Nr. 1K-152 „Dėl valstybės biudžeto apskaitos ir mokėjimų sistemos bei šios sistemos duomenų saugos nuostatų patvirtinimo“.

⁶³ Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie Vyriausybės 2006-04-14 raštas Nr. (65)-S-449 „Dėl valstybės biudžeto apskaitos ir mokėjimų sistemos nuostatų įregistravimo“.

⁶⁴ Informacinės visuomenės plėtros komiteto prie Vyriausybės direktoriaus 2004-10-15 įsakymas Nr. T-131 „Dėl valstybės informacinių sistemų kūrimo metodinių dokumentų patvirtinimo“.

⁶⁵ Vyriausybės 2006-02-08 nutarimas Nr. 131 „Dėl Valstybės investicijų 2006–2008 metų programoje numatytų 2006 metams kapitalo investicijų paskirstymo pagal asignavimų valdytojus ir investicijų projektus“.

⁶⁶ Finansų ministerijos 2007-02-02 Valstybės lėšų, skirtų kapitalo investicijoms finansuoti, panaudojimo pagal asignavimų valdytojus ir investicijų projektus 2007-01-01 ataskaita Nr. 15-2/29.

⁶⁷ Finansų ministerijos ir SIA „Latticecom Technologies“ 2006-11-06 sutartis Nr. (1.35)-14P-57.

⁶⁸ Projekto („Valstybės skolos ir piniginių išteklių valdymo funkcijų modernizavimas“) vykdytojo „Bull S. A.“ 2005-10-24 „[vadinė ataskaita“.

⁶⁹ Finansų ministerijos ir SIA „Latticecom Technologies“ 2006-11-06 sutartis Nr. (1.35)-14P-57.

Vadovaudamasis Finansų ministerijos 2004–2006 m. IT strategijoje pateiktomis IT valdymo komiteto veiklos nuostatomis ir projektų valdymo schema, Finansų ministerijos IT valdymo komitetas turėjo nustatyti IT prioritetus, dalyvauti rengiant ir tvirtinant parengtus projektų vykdymo ir jo palaikymo scenarijus. Valstybiniai auditoriai nustatė, kad Finansų ministerijos IT valdymo komitetas 2006 m. nė karto neposėdžiavo ir nesvarstė VSPIVS projekto eigos.

Lietuvos Respublikos teisės aktai nereglamentuoja valstybinių institucijų informacinių sistemų projektų valdymo. Pasaulinė praktika rodo, kad informacinių sistemų projektų valdymui gali būti taikomos standartizuotos informacinių technologijų projektų valdymo metodikos. Finansų ministerijoje yra parengti ir šiuo metu dirba keturi IT projektų valdymo specialistai, galintys taikyti pasaulyje pripažintas standartizuotas IT projektų valdymo metodikas. Apie poreikį apsvarstyti galimybę dėl platesnio ir formalizuoto pasaulyje pripažintų projektų valdymo ir informacinės sistemos plėtros bei kitų metodikų taikymo Finansų ministerijoje 2006 m. išsakė savo nuomonę ir Valstybės kontrolės auditoriai⁷⁰.

Valstybinių auditorių nuomone, IT valdymo komitetas nevykdė tinkamos VSPIVS projekto kontrolės.

⁷⁰ Valstybės kontrolės 2006-07-13 valstybinio audito ataskaita Nr. IA-9000-2-1 „Finansų ministerijos bendroji informacinių sistemų kontrolė. Europos Sąjungos struktūrinių fondų ir Europos Sąjungos Sanglaudos fondo informacinės kompiuterizuotos valdymo ir priežiūros sistemos kontrolė“.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Išvados

1. Valstybės skolos sandara ir tendencijos

1.1. Lietuvoje per pastaruosius keletą metų stebimas valstybės skolos santykio su BVP rodiklio mažėjimas. Lietuvos valstybės skola, lyginant su BVP, 2006 m. pabaigoje sudarė 18,2 proc. (vienas iš Maastrichto sutartimi nustatytų kriterijų – valdžios sektoriaus skola turi būti ne didesnė kaip 60 proc. BVP arba ji turi sparčiai ir nuosekliai mažėti) ir yra viena iš mažiausių tarp Europos Sąjungos šalių. (1.1. dalis)

1.2. Valstybės skolos struktūroje dominuoja užsienio ilgalaikiai skoliniai įsipareigojimai, kurių didžiausią dalį sudaro vertybiniai popieriai (euroobligacijos). Tokia skolos struktūra atitinka Tarptautinio valiutos fondo ir Pasaulio banko valstybės skolos valdymo gairių nuostatas ir yra priimtinos rizikos. (1.2. dalis)

2. Valstybės skolos strategija

2.1. Valstybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos kryptių apraše išdėstyti valstybės skolos valdymo tikslai, kryptys, valstybės skolos struktūros prioritetai bei skolinių įsipareigojimų limitai iki 2009 m., tačiau, mūsų nuomone, vidutinės trukmės valstybės skolinimosi kryptių siektini rodikliai galėtų būti konkretesni. Nors skolos mažinimas yra užprogramuotas Valstybės skolos įstatymo nuostatose dėl skolinimosi tikslų ir fiskalinės politikos formavimo dokumentuose, tačiau šie teisės aktai nenustato valstybės lėšų panaudojimo, kai bus nedeficitinis ar perteklinis biudžetas, optimalaus skolos lygio, neturinčio įtakos valdžios sektoriaus finansų tvarumui. (2.2. ir 2.3. dalys)

2.2. Lietuvos Respublikos teisės aktuose, taip pat ir Finansų ministerijos rengiamose ataskaitose apie valstybės skolą nepakankamai aiškiai apibrėžtos ir atskleistos galimos skolos rizikos, priimtinas, toleruotinas kiekvienos rizikos lygis bei priemonės, kurios užtikrintų efektyvų rizikų valdymą. (2.4. dalis)

2.3. Finansų ministerija iš esmės užtikrina pagrindinių valstybės skolos (refinansavimo, valiutų kursų skirtumo ir palūkanų normų) rizikų valdymą. Tačiau pažymėtina, kad Finansų ministerija:

- ▶ valdydama rinkos riziką iki šiol nenaudoja nuo 2004 m. planuojamo naudoti stochastinio simuliacinio modelio, pagrįsto rizikuojamųjų kaštų metodu (*cost at risk*);
- ▶ neatlieka Tarptautinio valiutos fondo ir Pasaulio banko skolos valdymo gairėse rekomenduojamų skolos struktūros testų (*stress tests*), modeliuojant ekonominius ir finansinius sukrėtimus, nuo kurių valstybė yra potencialiai neapsaugota;

- ▶ nepakankamai atskleidžia ir vertina galimų neapibrėžtų įsipareigojimų ir fiskalinių pavojų įtaką valstybės skolai. (2.4. dalis)

3. Finansų ministerijos vykdoma programa „Skolos valstybės vardu valdymas“

3.1. Programos priemonės atitinka Finansų ministerijos vykdomas funkcijas valstybės skolos valdymo ir skolinių įsipareigojimų administravimo srityje ir, įgyvendinant šias priemones, galima pasiekti programos tikslus. Tačiau, mūsų nuomone, priemonės nėra konkrečios; taip pat turėtų būti tobulinamas atsiskaitymas už jų vykdymą. (3.1. dalis)

3.2. Vertinimo kriterijai nesuteikia pakankamai informacijos apie Programos tikslų ir uždavinių įgyvendinimą. (3.2. dalis)

4. Skolinimosi poreikis ir valstybės piniginių išteklių valdymas

4.1. Skolinimosi poreikio apskaičiavimo taisyklės yra tobulintinos. (4.1. dalis)

4.2. Vyriausybės metinėje skolinimosi programoje, kuri teikiama kartu su einamųjų metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektu, nepateikiama detali informacija apie planuojamo Vyriausybės skolinimosi poreikio struktūrą. (4.1. dalis)

4.3. Finansų ministerijos vykdomas valstybės piniginių išteklių valdymas yra tobulintinas: nepatvirtinta tvarka, reglamentuojanti valstybės piniginių išteklių prognozavimą, valdymą bei atskaitingumą, todėl yra rizika, kad piniginių išteklių srautų prognozės, darančios įtaką skolinimosi poreikiui ir laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių investavimui, nėra patikimos ir operatyvios. (4.1. dalis)

4.4. Finansų ministerijos sudaryta Komisija priimti sprendimams dėl Vyriausybės skolinimosi valstybės vardu, su Vyriausybės skolinimosi valstybės vardu ir skolinantis prisiimtų įsipareigojimų valdymu susijusių paslaugų pirkimo, Vyriausybės skolinantis prisiimtų įsipareigojimų bei piniginių išteklių valdymo nepriėmė sprendimo dėl 2006 m. Vyriausybės skolinimosi programos (2006 m. skolinimosi poreikio) ir reikšmingų jos pakeitimų. (4.2. dalis)

5. Skolintų lėšų valdymas

5.1. Finansų ministerija, prognozuodama 2006 m. skolintų lėšų poreikį, nepasinaudojo Vyriausybės suteikta teise panaudoti (grąžintinai) valstybės pinigų fonduose (Rezervinis (Stabilizavimo) fondas) esančias laikinai laisvas lėšas. (5.1. dalis)

5.2. Finansų ministerija 2006 m. laikinai laisvus piniginius išteklius investavo tik į Lietuvos banko terminuotus indėlius ir nepanaudojo visų galimybių investuoti laikinai laisvas valstybės lėšas – laikinai laisvos valstybės piniginės lėšos neinvestuojamos pakankamai ilgą laikotarpį. (5.2. dalis)

6. Skoliniai įsipareigojimai valstybei

6.1. Didžiąją valstybei negrąžintų paskolų dalį (503 526,6 tūkst. Lt arba 58 proc.) sudaro 4 ir 5 (aukštos) rizikos grupėms priskirtos skolos, kurias grąžinant valstybė gali patirti papildomų

išlaidų. Įvertinus tai, kad didžioji dalis valstybės vardu gautų paskolų jau yra gražinta kreditoriams, tikėtina, kad apie 41 mln. Lt paskolų, gautų valstybės vardu ir perskolintų subjektams, ir apie 77 mln. Lt ūkio subjektų, gavusių paskolas su valstybės garantija, skolos dalį teks dengti valstybei. Valstybė gali neatgauti iš skolininkų, už kuriuos ji jau yra sumokėjusi kreditoriams, dar apie 275 mln. Lt. (6 dalis)

7. Skolos valstybės vardu valdymo informacinių technologijų sistemos

7.1. Valstybės skolos ir piniginių išteklių valdymo informacinės technologijos sistema yra tobulintina: valstybės skolos ir piniginių išteklių valdymas bei srautų prognozavimas reikalauja daug ranku darbo ir papildomų kontrolės procedūrų, didina klaidų tikimybę, laiku nesuteikia reikiamos informacijos. Šiuo metu valstybės skolos valdymo informacinės sistemos yra modernizuojamos diegiant naują Valstybės biudžeto, apskaitos ir mokėjimų sistemos (VBAMS) posistemį. (8.1 dalis)

7.2. Finansų ministerijoje nesilaikoma valstybės informacinių sistemų steigimo ir įteisinimo taisyklių reikalavimų. Finansų ministerijos vadovybė neužtikrina pakankamos VSPIVS projekto kontrolės. (8.2 dalis)

Rekomendacijos

Lietuvos Respublikos Vyriausybei:

1. Periodiškai peržiūrėti Valstybės vidutinės trukmės skolos valdymo strategiją, atnaujinant skolos valdymo tikslus ir siektinus rodiklius.
2. Apsvarstyti galimybę teisės aktuose įtvirtinti nuostatą, kad viršplaninės valstybės biudžeto pajamos, gautos pasiekus nulinį valdžios sektoriaus balansą, skiriamos valstybės skolai mažinti.

Finansų ministerijai:

3. Siekiant užtikrinti efektyvesnį skolos rizikų valdymą:
 - paspartinti skolos stochastinio simuliacinio modelio, pagrįsto rizikuojamųjų kaštų metodu (*cost at risk*), naudojimą;
 - nustatyti tvarką skolos struktūros testams (*stress tests*) atlikti ir reguliariai juos naudoti;
 - vertinti neapibrėžtus skolinius valstybės įsipareigojimus ir fiskalinius pavojus ir tinkamai atskleisti informaciją apie juos einamųjų metų valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos aiškinamajame rašte arba valstybės biudžeto projekto dokumentuose.
4. Programai „Skolos valstybės vardu valdymas“ įgyvendinti numatyti konkretnesnes priemones, tobulinti vertinimo kriterijus ir atsiskaitymą už priemonių vykdymą.
5. Tobulinti Skolinimosi poreikio apskaičiavimo taisykles.

6. Tobulinti metinėje Vyriausybės skolinimosi programoje teikiamos informacijos atskleidimą.

7. Nustatyti tvarką, reglamentuojančią valstybės piniginių išteklių valdymą, prognozių sudarymą ir atskaitingumą.

8. Patikslinti Komisijos sprendimams dėl Vyriausybės skolinimosi valstybės vardu, su Vyriausybės skolinimosi valstybės vardu ir skolinantis priimtų įsipareigojimų valdymu susijusių paslaugų pirkimo, Vyriausybės skolinantis priimtų įsipareigojimų bei piniginių išteklių valdymo priimti, reglamentą, siekiant, kad sprendimus dėl metinių skolinimosi poreikio rodiklių ir reikšmingų jų pasikeitimų priimtų ši Komisija.

9. Tikslinant 2007 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą, siūlyti peržiūrėti 2007 m. Vyriausybės grynojo skolinimosi limitą.

10. Prognozuojant skolintų lėšų poreikį, įvertinti visas galimybes Vyriausybės suteikta teise panaudoti valstybės pinigų fonduose esamas laikinai laisvas lėšas.

11. Siekiant efektyviau valdyti valstybės piniginius išteklius, paspartinti laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių investavimą, nagrinėti galimybes investuoti kitose kredito įstaigose ir tobulinti investavimo procedūrų jose reglamentavimą.

12. Toliau tobulinti Valstybės skolos ir piniginių išteklių valdymo informacinių technologijų sistemą. Kuriant VSPIVS:

- ▶ panaudoti IT valdymo komiteto galimybes;
- ▶ tobulinti VSPIVS projekto priežiūros komiteto darbo reglamento nuostatas;
- ▶ tobulinti informacinės sistemos strateginio planavimo procesus.

6-ojo audito departamento direktorė

Jolita Korzunienė

Vyriausioji valstybinė auditorė

Erika Latyšovič

PRIEDAI

Valstybinio audito ataskaitos
„Valstybės skolos valdymas“
I priedas

Audito apimtis ir procesas

Atliekant auditą buvo nagrinėjami šie duomenys ir informacija:

- Viešai prieinama informacija (spaudos pranešimai, įvairių institucijų interneto tinklalapiai, periodinė spauda, kt.) ir statistiniai duomenys, susiję su valstybės skolinimusi ir skolos valdymu, makroekonomikos rodiklių tendencijomis;
- Finansų ministerijos 2006–2008 m. strateginis veiklos planas;
- Lietuvos konvergencijos 2006 m. programa;
- Nacionalinė Lisabonos strategijos įgyvendinimo programa;
- Finansų ministerijos vykdomos programos „Skolos valstybės vardu valdymas“ aprašas;
- Valstybės skolos įstatymas, 2006 ir 2007 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymai, Vyriausybės nutarimai, Finansų ministerijos vidaus teisės aktai, reglamentuojantys valstybės skolos valdymą, skolinimąsi valstybės vardu, skolinių lėšų valdymą, skolos ir skolinimosi limitų nustatymą ir kt.;
- Finansų ministerijos sudaryti centrinės valdžios skolos, valstybės garantijų kreditoriams, paskolų, suteiktų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų, skolų žiniaraščiai;
- Finansų ministerijos padalinių, atsakingų už skolos valstybės vardu valdymo programos sudarymą, priežiūrą ir numatytų priemonių įgyvendinimą, skolos valstybės vardu administravimą ir išieškojimą, nuostatai, pareigybių aprašymai ir kt.;
- Finansų ministerijos Vidaus audito tarnybos 2006 ir 2007 m. vidaus auditų planai;
- Finansų ministerijos Vidaus audito tarnybos 2006 m. spalio 2 d. atlikto „Finansų ministerijos Finansų rinkos departamento valdymo ir veiklos“ vidaus audito ataskaita.

Atlikdami auditą vadovavomės Valstybės kontrolės Valstybinio audito reikalavimais, Tarptautinio valiutos fondo ir Pasaulio banko valstybės skolos valdymo strategijos formavimo rekomenduojamomis gairių nuostatomis, Tarptautinės aukščiausiųjų audito institucijų organizacijos (INTOSAI) Valstybės skolos komiteto dokumentų nuostatomis, užsienio šalių aukščiausiųjų audito institucijų geros audito praktikos pavyzdžiais ir kitais dokumentais. Vertinant Valstybės skolos ir piniginių išteklių valdymo informacinių technologijų sistemos kūrimą vadovautasi valstybės kontrolieriaus įsakymu patvirtintomis informacinių sistemų metodinėmis rekomendacijomis, Tarptautinės aukščiausiųjų audito institucijų organizacijos audito standartų įgyvendinimo Europoje

22 gaire, Informacinių sistemų audito ir kontrolės asociacijos (*ISACA*) Tarptautiniais audito standartais bei atsižvelgta į *ISACA* Audito gaires ir gerąją praktiką.

Audito metu vyko pokalbiai su Finansų ministerijos vadovybe ir specialistais, Lietuvos banko ir kitų komercinių bankų analitikais ir ekonomistais, užsienio šalių aukščiausiųjų audito institucijų valstybės skolos valdymo vertinimo auditoriais.

Valstybės skolos valdymo strategijos formavimo vertinimo laikotarpis – 2000–2009 m.. Vertinome skolos kitimo, skolos santykių su BVP, pajamomis ir kitų rodiklių tendencijas, valstybės skolos grąžinimo galimybes ir kt.; 2006 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme nustatytus skolos limitus ir kaip jų laikomasi; kaip nustatomas 2006 m skolinimosi poreikis, valdomi laikinai laisvi valstybės piniginiai ištekliai.

Vartojamos sąvokos ir jų sutrumpinimai:

BVP – Bendrasis vidaus produktas.

VVP – Vyriausybės vertybiniai popieriai.

IT – Informacinės technologijos.

VBAMS – Valstybės biudžeto, apskaitos ir mokėjimų sistema.

PHARE – Europos Sąjungos ir Vidurio bei Rytų Europos valstybių bendradarbiavimas.

VSPIVS – Valstybės skolos ir piniginių išteklių valdymo sistema.

INTOSAI – Profesinė Jungtinėms Tautoms priklausančių valstybių ar Jungtinių Tautų specializuotų agentūrų aukščiausiųjų viešųjų finansų audito institucijų organizacija.

Finansų ministerija – Lietuvos Respublikos finansų ministerija.

Vyriausybė – Lietuvos Respublikos Vyriausybė.

Centrinės valdžios sektorius – valstybės biudžetinės įstaigos, nebiudžetiniai fondai, valstybės įmonės, kurios yra ne rinkos gamintojos, viešosios įstaigos, kurios yra ne rinkos gamintojos ir kurias kontroliuoja ir daugiausia finansuoja centrinė valdžia.

Vietos valdžios subsektorius – savivaldybių biudžetinės įstaigos, savivaldybės įmonės, kurios yra ne rinkos gamintojos, viešosios įstaigos, kurios yra ne rinkos gamintojos ir kurias kontroliuoja ir daugiausia finansuoja vietos valdžia.

Socialinės apsaugos fondų subsektorius – Valstybinio socialinio draudimo fondo valdyba, Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetas ir Užimtumo fondas.

Finansinė priemonė – kiekvienas sandoris, kuris sąlygoja vienos sandorio šalies finansinio turto sukūrimą, o kitos sandorio šalies – finansinio išsipareigojimo sukūrimą.

Išvestinė finansinė priemonė – finansinė priemonė (būsimasis sandoris, išankstinis sandoris ar kitas), kurios vertė arba kaina susijusi su prekių, kuriomis ši priemonė remiasi, verte ar kaina, taip pat finansinė priemonė, kurios vertė arba kaina susijusi su vertybinių popierių kaina, valiutos kursu, palūkanų norma, biržos indeksu, kreditingumu ar kitais dydžiais.

Likvidumas – investicijoms būdinga savybė, suteikianti investuotojui galimybę su minimalia vertės praradimo rizika kada panorėjus parduoti savo investicijas artima rinkos kaina.

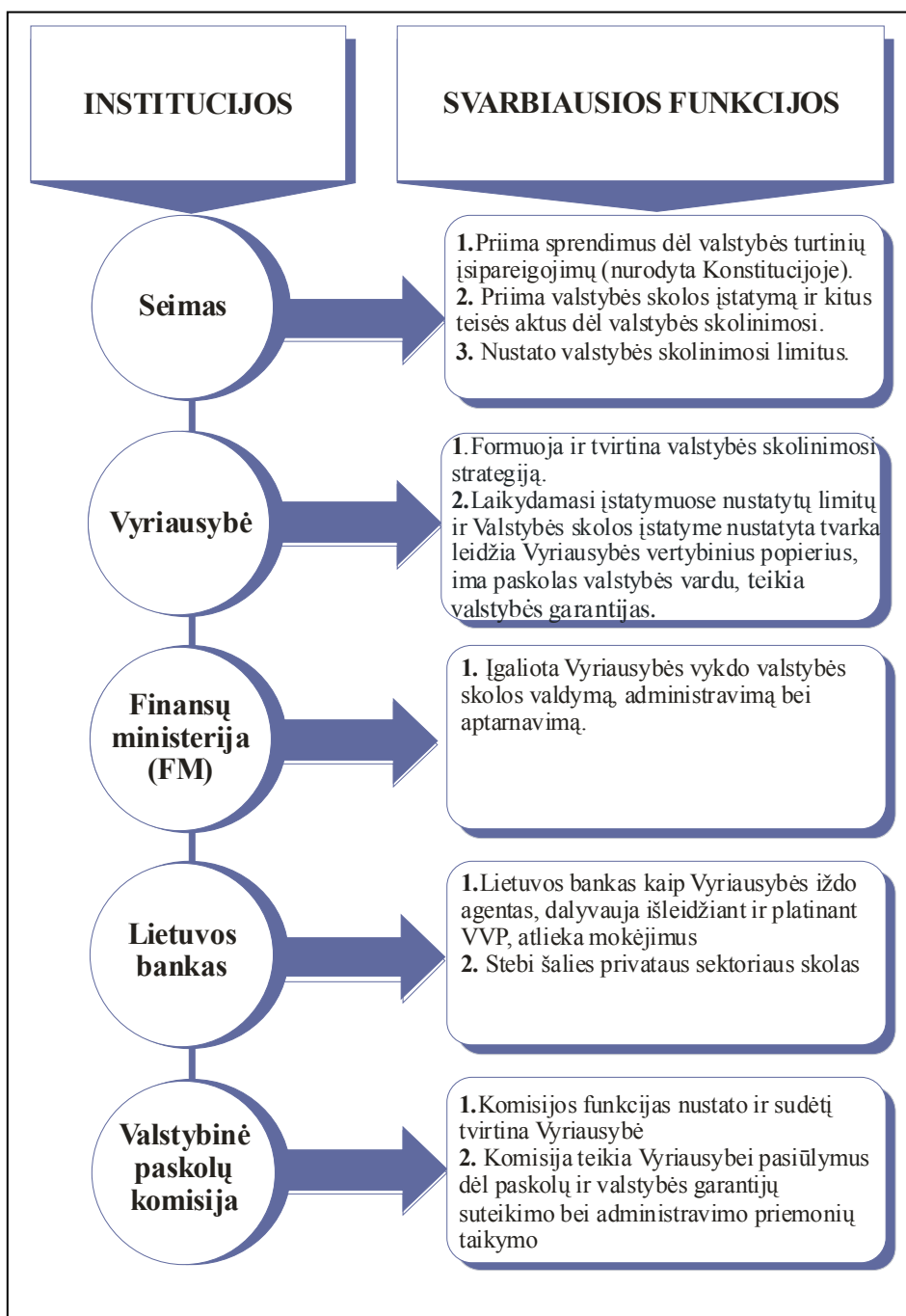
Deterministinis simuliacinis modelis – modelis, leidžiantis palyginti keletą skolinimosi strategijų bei įvertinti skolos portfelio parametrus esant keliems skirtingiems valiutų kursų, palūkanų normų ir skolinimosi poreikio scenarijams.

Skolos portfelis (valstybės vardu pasiskolintos lėšos) – Vyriausybei atstovaujančios Finansų ministerijos Vyriausybės nustatyta tvarka pasiskolintos lėšos, gautos išplatinus VVP, pasirašius paskolų sutartis ir kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus.

Kiti įsipareigojamieji skolos dokumentai – tai skolinantis priiimtas įsipareigojimas (neapimantis įsipareigojimų, priimtų išplatinus VVP, pasirašius paskolų sutartis, lizingo (finansinės nuomos) sutartis, suteikus valstybės garantijas) grąžinti dokumentuose nurodytą pinigų sumą šiuose dokumentuose sutartomis sąlygomis (komerciniai popieriai, paprastieji ir įsakomieji vekseliai, depozitų sertifikatai ir pan.).

Valstybinio audito ataskaitos
„Valstybės skolos valdymas“
2 priedas

6 pav. Lietuvos Respublikos institucijos, susijusios su valstybės skolos valdymu



Šaltinis – Valstybės kontrolė

Valstybinio audito ataskaitos
„Valstybės skolos valdymas“
3 priedas

Ištrauka iš Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi politikos kryptų aprašo

- Vyriausybės skolinimosi poreikis bus finansuojamas litais ir eurai arba kita valiuta, kuri būtų keičiama į litus ar eurus taikant išvestines finansines priemones.
 - Bus mažinami valstybės vardu prisiimti skoliniai įsipareigojimai tomis užsienio valiutomis, kurių kurso kitimas lito ir euro atžvilgiu galėtų sukelti nepageidaujamus skolos valdymo išlaidų svyravimus.
 - Vyriausybės skolinimosi poreikis daugiausia bus finansuojamas išleidžiant Vyriausybės vertybinius popierius vidaus ir užsienio rinkose.
 - Valstybės piniginių išteklių srautams subalansuoti bus naudojami Valstybės išdo vekseliai, kredito linijos, atpirkimo sandoriai ir kitos trumpalaikio skolinimosi priemonės.
 - Vidaus rinkoje išleidžiant Vyriausybės vertybinius popierius, numatoma koncentruotis į 3, 5, 10 metų trukmės skolinimąsi ir tuo sukurti kelias sąlygiškai likvidžias emisijas. Be to, Vyriausybės vertybinių popierių likvidumui didinti bus rengiami priešlaikinio Vyriausybės vertybinių popierių išpirkimo aukcionai, taikomos kitos finansinės priemonės.
 - Numatoma siekti, kad eurai denominuoti Vyriausybės vertybiniai popieriai sudarytų vis didesnę dalį valstybės vardu prisiimtų skolinių įsipareigojimų. Taip pat bus siekiama sukurti gana dideles ir likvidžias eurai denominuotų Vyriausybės vertybinių popierių emisijas, kuriomis būtų prekiaujama tarptautinėse elektroninėse vertybinių popierių prekybos sistemose.
 - Siekiama sudaryti vidaus ir užsienio investuotojams kuo geresnes sąlygas įsigyti Vyriausybės vertybinių popierių, skatinti vidaus ir euro zonos rinkų susiliejimą.
-

Valstybinio audito ataskaitos
„Valstybės skolos valdymas“
4 priedas

19 lentelė. Lietuvos, Latvijos ir Kanados skolinimosi limitų palyginimas

Latvija (Centrinės valdžios skolos valdymo strategija ⁷¹)	Lietuva	Kanada (2007-2008 m. skolos valdymo strategija ⁷²)	Palyginimas (komentarai)
Skola latais nuo visos skolos – ne mažiau kaip 35 proc. Užsienio skolos dalis eurai – 100 proc. / -5 proc.	Šiuo metu netaikomas		Faktinis 2006 m. rodiklis Lietuvoje: 18 proc. skola latais, 82 proc. skola kitomis valiutomis. Iki 2003 m. buvo nustatytas limitas dydis – skola eurai sudarytų ne mažiau kaip 75 proc. visos valstybės skolos. Pastaruoju metu paskolos kitomis valiutomis negaunamos, didžiąją valstybės užsienio skolos dalį sudaro išsipareigojimai eurai.
Iki vienerių metų trukmės skolos dalis – ne daugiau kaip 25 proc.	Trumpalaikiai valstybės vardu prisiimti skoliniai išsipareigojimai neturi viršyti 30 proc. visų skolinių išsipareigojimų valstybės vardu.		Šis rodiklis ir Lietuvoje, ir Latvijoje suprantamas vienodai, tačiau Lietuvoje naudojama kiek platesnė išsipareigojimų reikšmė.
Iki trejų metų trukmės skolos dalis – ne daugiau kaip 50 proc.	Vidaus rinkoje išleidžiant Vyriausybės vertybinius popierius, numatoma koncentruotis į 3, 5, 10 metų trukmės skolinimąsi ir taip sukurti kelias sąlygiškai likvidžias emisijas.	2007-2008 m. papildyti dvejų, penkerių, dešimties ir trisdešimties metų trukmės emisijas.	
Skolos dalis už fiksuotą palūkanų normą – 60–70 proc.	Valstybės vardu prisiimti skoliniai išsipareigojimai už kintamą palūkanų normą turi sudaryti ne daugiau kaip 25 proc. visų valstybės vardu prisiimtų skolinių išsipareigojimų.	2007-2008 m. užbaigti palaipsniui pereiti nuo skolos struktūros, kurioje skolos dalis su fiksuota palūkanų norma sudaro du trečdalius visos skolos iki 60 proc. skolos dalies.	Rodiklis panašus į Latvijos, tačiau Lietuvoje taikomas griežtesnis dydis – ne daugiau kaip 25 proc. (Latvijoje – 30-40 proc.).
Latvijoje netaikomas.	Išlaidos palūkanoms už valstybės vardu paimtas paskolas, išleistus VVP ir kitus valstybės vardu prisiimtus išsipareigojimus neturi viršyti 10 proc. į Lietuvos Respublikos valstybės biudžetą planuojamų surinkti mokesčių metinės sumos.		Šis rodiklis parodo, kokią dalį surenkamų mokesčių valstybė gali ar numato panaudoti išlaidoms palūkanoms už valstybės skolinius išsipareigojimus.

Šaltinis – Finansų ministerija, Latvijos ir Kanados Finansų ministerijos

⁷¹ *Latvian Central Government Debt Management Strategy, Minister of Finance, 2006.*

⁷² *Debt management Strategy 2007-2008, Department of Finance Canada.*

Valstybinio audito ataskaitos
„Valstybės skolos valdymas“
5 priedas

20 lentelė. 2006 m. paskolintos ir gražintos lėšos pagal finansines priemones (tūkst. Lt)

Eil. Nr.	Gavimai ir gražinimai	Suma
	Užsienio įsipareigojimai	
1	Vyriausybės vertybiniai popieriai	
1.1.	Išplatinta	3 452 800,00
1.2.	Išpirkta	255 507,00
2	Paskolos	
2.1.	Gauta	84 352,00
2.2.	Gražinta	130 148,00
	Vidaus įsipareigojimai	
3	Vyriausybės vertybiniai popieriai	
3.1.	Išplatinta	1 100 000,00
3.2.	Išpirkta	2 175 892,00
4	Tiksliniai Vyriausybės vertybiniai popieriai	
4.1.	Išplatinta	0,00
4.2.	Išpirkta	45 663,00
5	Paskolos	
5.1.	Gauta	0,00
5.2.	Gražinta	483 392,00
	Iš viso: gauta / išplatinta	4 637 152,00
	Iš viso: gražinta / išpirkta	3 090 602,00
	Skirtumas	1 546 550,00

Šaltinis – Finansų ministerija

Valstybinio audito ataskaitos
„Valstybės skolos valdymas“
6 priedas

21 lentelė. Skolininkų ir skolinių įsipareigojimų paskirstymas pagal skolos rizikos grupes (tūkst. Lt)*

	Negražinta skolos dalis pagal paskolų rizikos grupes									
	5 rizikos grupė		4 rizikos grupė		3 rizikos grupė		2 rizikos grupė		1 rizikos grupė	
	kiekis	suma	kiekis	suma	kiekis	suma	kiekis	suma	kiekis	suma
Paskolos iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų	19	191814,7	12	143389,3	7	2785,7	41	1014231,3	3	21776,8
Paskolos, gautos su valstybės garantija	4	5593,1	7	162729,5	1	32800,3	10	590230,7	0	0
Iš viso	23	197407,8	19	306118,8	8	35586,0	51	1604462,0	3	21776,8

* 2006 m. gruodžio 31 d. duomenys

22 lentelė. Skolininkų ir skolinių įsipareigojimų paskirstymas pagal skolos rizikos grupes (tūkst. Lt)*

	Negražinta skolos (paskolos) dalis pagal paskolų rizikos grupes									
	5 rizikos grupė		4 rizikos grupė		3 rizikos grupė		2 rizikos grupė		1 rizikos grupė	
	kiekis	suma	kiekis	suma	kiekis	suma	kiekis	suma	kiekis	suma
Paskolos iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų	29	306173,8	13	137610,6	7	4192,1	45	1091731,2	3	25976,5
Paskolos, gautos su valstybės garantija	6	35570,0	7	188468,9	1	34390,0	13	716594,6	0	0
Iš viso	35	341743,8	20	326079,5	8	38582,1	58	1808325,8	3	25976,5

* 2005 m. gruodžio 31 d. duomenys

23 lentelė. Skolininkų ir skolinių įsipareigojimų paskirstymas pagal skolos rizikos grupes (tūkst. Lt)*

	Negražinta skolos (paskolos) dalis pagal paskolų rizikos grupes									
	5 rizikos grupė		4 rizikos grupė		3 rizikos grupė		2 rizikos grupė		1 rizikos grupė	
	kiekis	suma	kiekis	suma	kiekis	suma	kiekis	suma	kiekis	suma
Paskolos iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų	39	397843,4	17	160500,1	8	28150,1	46	1024334,4	3	30606,0
Paskolos, gautos su valstybės garantija	8	65612,5	9	215203,9	2	119753,1	16	609512,1	0	0
Iš viso	47	463455,9	26	375704,0	10	147903,2	62	1633846,5	3	30606,0

* 2004 m. gruodžio 31 d. duomenys

Valstybinio audito ataskaitos
„Valstybės skolos valdymas“
7 priedas

24 lentelė. Finansų ministerijos Vidaus audito tarnybos vidaus audito „Finansų rinkos departamento valdymo ir veiklos vertinimas“ rekomendacijų įgyvendinimas

Rekomendacija	Priemonė rekomendacijai įgyvendinti	Rekomendacijų įgyvendinimas
Nedelsiant parengti ir su skolininkais įforminti skolos perkėlimo sutartis ir skolos grąžinimą užtikrinančių priemonių sutartis.	Kreiptis į UAB „Tauragės šilumos tinklai“ ir pareikalauti sudaryti skolos perkėlimo sutartį. Kreiptis į tris skolininkus, kurie nėra užtikrinę prievolių Finansų ministerijai įvykdymą turto įkeitimu ar savivaldybės garantija, ir pareikalauti pateikti vieną iš nurodytų priemonių.	UAB „Tauragės šilumos tinklai“ (2007 m. pradžioje) ir UAB „Rietavo komunalinis ūkis“ (2006 m. pabaigoje) jau grąžino visą likusią skolą. UAB „Gelvita“ yra moki ir paskolas pastaruoju metu moka laiku, jos išsiskolinimas 2006-12-31 buvo 12 tūkst. USD. UAB „Gelvita“ šiuo metu padavė prašymą Finansų ministerijai gražinti visą skolą ir prašo nesudaryti turto įkeitimo sutarties dėl per didelės turto įkainojimo kainos. UAB „Plungės šilumos tinklai“ 2006-12-29 pateiktas hipotekos lakštas. Su kitais ūkio subjektais, gavusiais paskolas, turto įkeitimo sutartys sudarytos.
Parengti skolos perkėlimo sutarčių jų pakeitimų, papildymų ir minėtų skolų grąžinimo užtikrinimą įrodančių dokumentų registravimo ir saugojimo tvarką, nustatyta tvarka ją įforminti bei patvirtinti ir jos laikytis.	Parengti ir pateikti tvirtinti finansų ministrui Finansinių paslaugų skyriaus rengiamų sutarčių, jų pakeitimų ir papildymų registravimo taisykles.	Finansų ministro 2007-02-01 įsakymu Nr. 1K-027 patikslintos taisyklės, patvirtinti sutarčių, jų pakeitimų ir papildymų žurnalai.
Nustatyta tvarka grupuoti paskolas ir išpareigojimus, teisingai apskaičiuoti specialųjų atidėjimų poreikį bei užtikrinti tinkamą vidaus kontrolę.	Patikslinti Finansų rinkos departamento Finansinių paslaugų skyriaus darbuotojų pareigines instrukcijas bei numatyti konkrečias funkcijas, susijusias su paskolų grupavimu.	Patikslintos Finansų rinkos departamento Finansinių paslaugų skyriaus darbuotojų pareigines instrukcijas.
Parengti ir nustatyta tvarka patvirtinti skolininko ūkinės ir finansinės veiklos būklės rodiklių priskyrimo atitinkamam balui tvarką ir užtikrinti teisingą įvertinimą, taip pat užtikrinti tinkamą vidaus kontrolę. Tinkamai tvarkyti skolininkų bylas ir jose saugoti informaciją, kuri reikalinga paskolų arba išpareigojimų rizikai įvertinti.	Patikslinti Paskolų ir išpareigojimų grupavimo taisykles, patvirtintas finansų ministro 1999-04-14 įsakymu Nr. 96, jose nustatant skolininko ūkinės ir finansinės veiklos būklės rodiklių priskyrimo atitinkamam balui tvarką.	Finansų ministro 2007-03-02 įsakymu Nr. 1K-068 pakeistos taisyklės ir tvarka, patvirtinti skolininko ūkinės ir finansinės veiklos būklės vertinimo kriterijai.
Finansų ministerijos vadovybei pasiūlyti paskirti asmenį, atstovausiantį akcininkui – Finansų ministerijai, kuris galėtų dalyvauti AB Turto banko valdybos darbe patariamojo balso teise.	Raštu kreiptis į ministerijos vadovybės sekretorių su pasiūlymu dėl asmens, kuris atstovautų akcininkui (Finansų ministerijai) dalyvaudamas AB Turto banko valdybos darbe patariamojo balso teise, skyrimo.	Finansų ministerijos 2006-11-09 raštas Nr. (7.7-01)-19K-S0555.
Užtikrinti Finansų rinkos departamento valstybės	Raštu kreiptis į ministerijos Personalo skyrių bei pateikti	Pateikta informacija apie Finansų rinkos departamento Finansinių

tarnautojų dalyvavimą mokymuose, plečiant profesines žinias, reikalingas atliekant tiesiogines funkcijas.	pasiūlymą dėl tikslingumo parengti Finansų ministerijos bendrų procedūrų, susijusių su valstybės tarnautojų dalyvavimu mokymuose, aprašą.	paslaugų skyriaus darbuotojų dalyvavimą mokymuose, seminaruose (2006-11-09 raštas Nr. (7.31-04)-19K-S0551)
Siekdami užtikrinti visų Finansų rinkos departamente naudojamų duomenų efektyvų ir saugų naudojimą, rekomenduojame kreiptis į Informacinių technologijų departamentą, kad informacijos modifikavimo, naikinimo ir / arba įvesties teisės būtų suteiktos tik tiems naudotojams, kurie atsakingi už šią informaciją.	Raštu kreiptis į ministerijos Informacinių technologijų departamentą su prašymu suteikti atitinkamiems darbuotojams duomenų įvesties bei jų modifikavimo ir naikinimo teises.	2006-10-24 raštas Nr. (7.31-04) 19K-S0513. Finansinių paslaugų skyriaus darbuotojams suteiktos duomenų įvesties bei jų modifikavimo ir naikinimo teisės.

Šaltinis – Finansų ministerijos Vidaus audito tarnyba