EUROPOS CENTRINIS BANKAS

EUROSISTEMA

EUROPOS CENTRINIO BANKO NUOMONĖ

2012 m. rugpjūčio 3 d.

dėl stabilizuojančios biudžeto politikos ir valstybės iždo atsargų sunkmečiui sąskaitos Lietuvos banke atidarymo

(CON/2012/63)

Įžanga ir teisinis pagrindas

2012 m. birželio 20 d. Europos Centrinis Bankas (ECB) gavo Lietuvos Respublikos finansų ministerijos prašymą pateikti nuomonę dėl Stabilizuojančios biudžeto politikos įstatymo projekto (toliau – įstatymo projektas) ir Valstybės skolos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto (toliau – valstybės skolos įstatymo projektas) (toliau kartu – įstatymų projektai).

ECB kompetencija teikti nuomonę grindžiama Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 127 straipsnio 4 dalimi ir 282 straipsnio 5 dalimi ir 1998 m. birželio 29 d. Tarybos sprendimo 98/415/EB dėl nacionalinių institucijų konsultavimosi su Europos Centriniu Banku teisės akto projekto nuostatų klausimais[1] 2 straipsnio 1 dalies trečia įtrauka, kadangi įstatymų projektai yra susiję su Lietuvos banku. Vadovaudamasi Europos Centrinio Banko darbo reglamento 17 straipsnio 5 dalies pirmuoju sakiniu, Valdančioji taryba priėmė šią nuomonę.

1. Įstatymų projektų tikslas

1.1 Įstatymo projekto paskirtis – nustatyti valstybės finansų tvarumo ir atsakingo jų valdymo priemones, *inter alia* atidarant valstybės iždo atsargų sunkmečiui sąskaitą (toliau – speciali sąskaita) Lietuvos banke. Pirmos eilės paskirtis – prasidėjus sunkmečiui finansuoti Lietuvos valstybės funkcijas, įskaitant Finansinio tvarumo įstatyme numatytų finansinio stabilumo stiprinimo priemonių taikymą[2]. Pagal įstatymo projektą, Lietuvos Respublikos Vyriausybė gali oficialiai priimti nutarimą dėl sunkmečio pradžios esant bet kuriai iš šių aplinkybių:

a) BVP mažėja arba auga nepakankamai, tiksliau:

i) BVP grandininė apimtis už kalendorinį ketvirtį palyginti su ankstesnių metų atitinkamu ketvirčiu mažėja arba auga mažiau nei 1 procentu arba, remiantis Lietuvos banko vertinimais, einamaisiais arba ateinančiais kalendoriniais metais BVP grandininė apimtis mažės arba augs mažiau nei 1 procentu;

1 OL L 189, 1998 7 3, p. 42.

2 *Valstybės žinios*, 2009, No 93-3985.

ii) realus BVP už kalendorinį ketvirtį auga mažiau nei 3 procentais arba, remiantis Lietuvos banko vertinimais, realus BVP einamaisiais arba ateinančiais kalendoriniais metais augs mažiau nei 3 procentais[3];

b) Lietuvos Respublikos Vyriausybė neturi galimybės tvariai skolintis už metines palūkanas, mažesnes nei 6 procentai, ir nutaria neišplatinti Vyriausybės vertybinių popierių[4];

c) Lietuvos Respublikos Vyriausybei gali prireikti lėšų imtis priemonių, reikalingų bankų sistemos finansiniam stabilumui stiprinti[5].

Jei sunkmečio pradžia oficialiai nepaskelbta, lėšos gali būti naudojamos Lietuvos banko įstatiniam kapitalui padidinti ir valdžios sektoriaus skolai mažinti, jei ji viršija 55 procentus BVP.

1.2 Numatoma įstatymo projekto įsigaliojimo data – 2013 m. liepos 1 d. Jo nuostatos dėl specialioje sąskaitoje sukauptų lėšų naudojimo Lietuvos banko įstatiniam kapitalui didinti galios iki euro įvedimo Lietuvoje.

1.3 Valstybės skolos įstatymo projektas numato, kad Lietuvos bankas su Lietuvos Respublikos Vyriausybe sudarys sutartį, įgaliojančią Lietuvos banką disponuoti specialioje sąskaitoje sukauptomis lėšomis ir naudoti jas finansinėms investicijoms. Numatoma, kad valstybės skolos įstatymo projektas įsigalios 2013 m. liepos 1 d. ir bus taikomas nuo 2014 m. sausio 1 d.

2. Bendros pastabos

ECB pritaria įstatymo projektui, kuriuo sukuriamos valstybės iždo atsargos sunkmečiui. ECB supranta, kad įstatymų projektai yra teisės aktų projektų paketo, skirto perkelti 2011 m. lapkričio 8 d. Tarybos direktyvą 2011/85/ES dėl reikalavimų valstybių narių biudžeto sistemoms[6], dalis, ir kad siekiama, jog jie visiškai atitiktų Stabilumo ir augimo pakto bei Sutarties dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje nuostatas. Todėl ECB siūlo išbraukti nuostatas, kurios galėtų būti nesuderinamos su Sąjungos fiskalinio valdymo sistema, pavyzdžiui, įstatymo projekto 5 straipsnio išsamias nuostatas dėl ilgalaikės visuminę paklausą skatinančios biudžeto politikos, 3 procentų infliacijos pagal vartotojų kainų indeksą ir einamosios sąskaitos deficito, viršijančio 8 procentus BVP.

3. Sunkmečio apibrėžimas

3.1 ECB rekomenduoja susiaurinti kriterijus, į kuriuos atsižvelgdama Vyriausybė gali paskelbti sunkmečio pradžią, pavyzdžiui, užuot atsižvelgus į BVP augimą iki 1 procento, atsižvelgti į neigiamą realaus BVP augimą; kartu, apibūdinant aplinkybes, kurioms esant skelbiama sunkmečio pradžia, reikėtų atsižvelgti ir į kitus kriterijus (įskaitant stichines nelaimes, didelį ekonominį

3 Įstatymo projekto 6 straipsnio 1 dalies 1-4 punktai.

4 Įstatymo projekto 6 straipsnio 1 dalies 5 punktas.

5 Įstatymo projekto 6 straipsnio 2 dalis.

6 OL L 306, 2011 11 23, p. 41.

nuosmukį[7] arba finansų krizę ir t.t.). Kita vertus, kriterijus galima būtų apibrėžti tik abstrakčiai, kad institucijos turėtų diskreciją reaguoti į nenumatytus įvykius, kartu reikalaujant kelių institucijų bendro susitarimo, pavyzdžiui, Ministro Pirmininko, finansų ministro, Lietuvos banko valdybos pirmininko ir Seimo Pirmininko.

3.2 Be to, Lietuvos Respublikos Vyriausybės galimybės skolintis atveju, ECB rekomenduoja nuorodą į konkretų fiksuotą 6 procentų metinių palūkanų dydį pakeisti nuoroda į nusistovėjusį kintamą dydį.

3.3 Su bankų sistemos finansiniu stabilumu susijusių aplinkybių atveju ECB rekomenduoja pateikti nuorodas į kitus atitinkamus nacionalinės teisės aktus[8], kad būtų užtikrinta, jog į sprendimų priėmimą yra tinkamai įtrauktos visos kompetentingos nacionalinės institucijos.

4. Valdžios sektoriaus skolos apibrėžtis

4.1 ECB supranta, kad įstatymo projekte terminas „valdžios sektoriaus skola“ turi tokią pat reikšmę kaip ir 2009 m. gegužės 25 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 479/2009 dėl Europos bendrijos steigimo sutarties priede pateikto Protokolo dėl perviršinio deficito procedūros taikymo[9] 1 straipsnio 5 dalyje. Tačiau siekiant aiškumo, ECB siūlo sąvokų apibrėžčių sąraše pateikti valdžios sektoriaus skolos sąvokos apibrėžimą ir paaiškinti, kaip vertinama bei konsoliduojama valdžios sektoriaus skola ir kokias finansines priemones ji apima[10].

4.2 ECB taip pat rekomenduoja, kad įstatymo projekto 3 straipsnio 2 dalies 2 punkte nurodytas skolos lygis taip pat būtų susietas su pirmiau minėtu Protokolu ir Reglamentu (EB) Nr. 479/2009.

5. „Saugios ir pelningos investicinės grąžos“ sąvokos apibrėžimas

5.1 Įstatymo projekte reikalaujama, kad Lietuvos bankas specialioje sąskaitoje sukauptas lėšas naudotų finansinėms investicijoms ir siektų „saugios ir pelningos investicinės grąžos per metus“[11], kuri būtų ne mažesnė kaip: a) investicinė grąža, gauta tuo pačiu laikotarpiu už Lietuvos banko investuotas užsienio atsargas, arba b) investicinė grąža per metus, gauta už investicijas į Vokietijos Federacinės Respublikos Vyriausybės vertybinius popierius (taikoma ta, kuri yra didesnė). ECB rekomenduoja, kad nuoroda į grąžos reikalavimus ir investicinį laikotarpį būtų pakeista nuoroda į investicijų rizikos pobūdį. Išsamūs pavedimai investuoti, apibūdinantys finansinių priemonių terminą, jų kokybę, kitus reikalavimus ir tikslus, turėtų būti nurodyti sutartyje su Lietuvos banku[12], nes tai turi

---

7 Kaip apibrėžta 1997 m. liepos 7 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 1467/97 dėl perviršinio deficito procedūros įgyvendinimo paspartinimo ir paaiškinimo (OL L 209, 1997 8 2, p. 6) 2 straipsnio 2 dalyje, darant nuorodą į „neigiamą metinį BVP augimo rodiklį“ ir „dėl susikaupusio produkcijos sumažėjimo užsitęsusį labai lėto metinio BVP augimo, palyginti su augimo potencialu, laikotarpį“.

8 Pvz. 2008 m. lapkričio 24 d. Vyriausybės nutarimas Nr. 1253 dėl finansinių krizių prevencijos ir valdymo plano patvirtinimo (Valstybės žinios, 2008, Nr. 140-5549).

9 OL L 145, 2009 6 10, p. 1.

10 Žr. ECB nuomonės CON/2011/96 5 punktą. Visas ECB nuomones galima rasti ECB interneto svetainėje www.ecb.europa.eu.

11 Įstatymo projekto 4 straipsnio 7 dalies 1 punktas.

12 Kaip nurodyta įstatymo projekto 4 straipsnio 6 dalyje.

didelę įtaką grąžai. Jei grąža planuojama konkrečiam investiciniam laikotarpiui, palūkanų normos rizika turėtų būti apdrausta panašiai trukmei.

5.2 Pelningumas priklauso nuo kainų pokyčių priemonės laikymo laikotarpiu ir paprastai gali būti patvirtintas tik *ex post*, pasibaigus laikymo trukmei. Be to, paprastai, kai kalbama apie „saugias“ priemones, nurodomas tinkamų priemonių minimalus kredito reitingas. Tai negarantuoja, kad priemonė ar turto klasė bus pelninga, todėl šiame kontekste nepatartina vartoti žodžio „pelninga“.

6. Centrinio banko nepriklausomumas ir piniginio finansavimo draudimas

6.1 *Centrinio banko nepriklausomumas*

ECB atkreipia dėmesį, kad pripažįstama Lietuvos banko kompetencija su finansų rinkos stabilumu susijusiose srityse, patikint Lietuvos bankui valdyti specialios sąskaitos lėšas, taip pat atlikti finansines investicijas, ir įtraukiant Lietuvos banką į sprendimų dėl sunkmečio pradžios arba pabaigos priėmimą. Šiame kontekste ECB pažymi, kad bet koks Lietuvos banko dalyvavimas taikant įstatymo projekte numatytas priemones turi būti suderinamas su Sutarties nuostatomis. ECB tikisi, kad Lietuvos banko dalyvavimas įgyvendinant įstatymo projekte numatytas priemones visapusiškai atitiks Lietuvos banko institucinio ir finansinio nepriklausomumo principą[13], kad būtų apsaugotas tinkamas Sutartyje ir Europos centrinių bankų sistemos ir Europos Centrinio Banko statute numatytų jo uždavinių vykdymas. Centrinio banko nepriklausomumo principas *inter alia* reikalauja, kad valstybės narės neleistų savo nacionaliniams centriniams bankams (NCB) atsidurti tokioje padėtyje, kad jie neturėtų pakankamų finansinių išteklių ir tinkamos nuosavybės savo atitinkamai su Europos centrinių bankų sistema arba su Eurosistema susijusiems uždaviniams vykdyti.

6.2 *Piniginio finansavimo draudimas*

6.2.1 Svarbu užtikrinti, kad būtų laikomasi Sutarties 123 straipsnyje nustatyto piniginio finansavimo draudimo. Pagal šį draudimą NCB negali leisti viešajam sektoriui pereikvoti lėšų sąskaitose ar teikti bet kurios kitos formos kredito galimybių, kurios apima bet kokį viešojo sektoriaus įsipareigojimų trečiųjų šalių atžvilgiu finansavimą. ECB tikisi, kad Lietuvos banko dalyvavimas įstatymo projekte numatytoje procedūroje atitiks ne tik pirmiau nurodytą centrinio banko nepriklausomumo principą, bet ir piniginio finansavimo draudimą, nustatytą Sutarties 123 straipsnio 1 dalyje ir 1993 m. gruodžio 13 d. Tarybos reglamente (EB) Nr. 3603/93, nustatančiame apibrėžimus, susijusius su Sutarties 104 ir 104b (1) straipsniuose numatytų draudimų taikymu[14].

6.2.2 Įstatymo projektas apibūdina Lietuvos banko, kaip valstybės iždo agento, vykdomą veiklą. Atsižvelgiant į Statuto 21 straipsnio 2 dalyje aiškiai įtvirtintą pripažinimą, kad iždo agento paslaugos yra teisėta funkcija, kurią tradiciškai atlieka NCB, centrinių bankų teikiamos valstybės iždo agento paslaugos atitinka draudimą dėl piniginio finansavimo, jei tokios paslaugos išlieka

13 2012 m. gegužės mėn. ECB pranešimas apie konvergenciją, p. 21-27.

14 OL L 332, 1993 12 31, p. 1.

valstybės iždo agento funkcijos srityje ir nėra centrinio banko atliekamas viešojo sektoriaus įsipareigojimų trečiosioms šalims finansavimas arba centrinio banko atliekamas viešojo sektoriaus kreditavimas, kurie nepatenka į siaurai Reglamente (EB) Nr. 3603/93 apibrėžtas išimtis. Nacionalinės teisės aktai, leidžiantys NCB laikyti vyriausybės indėlius ir aptarnauti vyriausybės sąskaitas, nekelia susirūpinimo dėl atitikties piniginio finansavimo draudimui, kol tokios nuostatos neleidžia teikti kredito, įskaitant vienos nakties lėšų pereikvojimą sąskaitose. Be to, jei NCB teikia valstybės iždo agento paslaugas neatlygintinai, tai nekelia susirūpinimo dėl piniginio finansavimo, jei tai yra esminės valstybės iždo agento paslaugos[15].

6.2.3 ECB supranta, kad įstatymo projekte numatytos Lietuvos banko kaip valstybės iždo agento paslaugos netaps jokių centrinio banko lėšų teikimu valstybei ir Lietuvos bankas nefinansuos valstybės įsipareigojimų, įskaitant pereinamojo laikotarpio finansavimą (angl. k. *bridge financing*).

6.3 *Maksimali investicinė grąža*

6.3.1 Įstatymo projekto 4 straipsnio 7 dalies 1 punktas numato, kad Lietuvos bankas gali siekti mažesnės nei maksimali investicinės grąžos, jeigu specialioje sąskaitoje sukauptų lėšų investicijos yra būtinos kainų stabilumui pasiekti ar išlaikyti arba jeigu maksimalios investicinės grąžos per metus siekimas trukdytų pasiekti arba išlaikyti kainų stabilumą. Ši nuostata būtų nesuderinama su NCB funkcinio ir institucinio nepriklausomumo principu, jei valstybė kištųsi į nepriklausomą Lietuvos banko sprendimą dėl to, ar investicijos yra būtinos ir esant kokioms sąlygoms jos yra būtinos kainų stabilumui pasiekti ar išlaikyti. Be to, ECB supranta, kad įstatymo projektas nereikalauja, kad tokiomis investicijomis būtų siekiama grąžos. ECB rekomenduoja patikslinti įstatymo projekto formuluotes, kad būtų išvengta bet kokių abejonių. Nors apskritai tikimasi, kad NCB bus finansiškai racionalus, vienintelis jo pinigų politikos operacijų tikslas yra kainų stabilumas, o ne pelnas.

6.3.2 Be to, taip pat atsižvelgiant į pastabas, išreikštas 5 dalyje, ECB supranta, kad Lietuvos bankas privalo visais įmanomais būdais siekti įstatymo projekte nustatytų tikslų, susijusių su investicine grąža, tačiau Lietuvos bankas neprivalo siekti konkrečios investicinės grąžos. Todėl, jei konkreti investicinė grąža nebus pasiekta, iš Lietuvos banko nebus prašoma to kompensuoti savo lėšomis arba jis nebus dėl to „nubaustas“. Tai ypatingai svarbu atsižvelgiant į įstatymo projekte išsamiai reglamentuotas galimo specialios sąskaitos lėšų grąžinimo į valstybės bendrąją sąskaitą sąlygas ir terminus.

6.3.3 Kadangi įstatymų projektuose nėra aiškių nuostatų dėl nuostolių, kurie gali atsirasti vykdant finansines investicijas (ar jas nutraukiant) arba nepasiekus investicinės grąžos, padengimo, įstatymų projektuose turėtų būti nurodyta, kad Lietuvos bankas, kaip valstybės iždo agentas, neatsako už šiuos nuostolius ir bet kokius nuostolius dengia valstybė.

15 2012 m. gegužės mėn. ECB pranešimas apie konvergenciją, p. 30.

6.3.4 ECB supranta, kad jei specialios sąskaitos lėšos bus apskaitomos Lietuvos banko balanse, atitinkami apskaitos duomenys bus paskelbti Lietuvos banko metinės finansinės ataskaitos dalyje „aiškinamasis raštas“[16], o ne atskirame pranešime[17].

6.4 *Lietuvos banko įstatinio kapitalo didinimas*

6.4.1 Kadangi įstatymo projekte nenumatyta, ar specialioje sąskaitoje sukauptos lėšos, panaudotos Lietuvos banko įstatiniam kapitalui padidinti, turėtų likti įstatiniu kapitalu ir tuo atveju, kai valstybei skubiai reikia papildomų finansinių išteklių krizei įveikti, ECB supranta, jog nuo to momento, kai Lietuvos banko įstatinis kapitalas padidinamas specialioje sąskaitoje sukauptomis lėšomis, jis negali būti staiga vėl sumažintas ar sumažintas taikant kitokią nei įstatymo projekte numatytą įstatinio kapitalo didinimo tvarką[18]. Įstatymo projekte šiuo klausimu turėtų būti įtvirtintos aiškios apsauginės nuostatos. Valstybė narė negali nurodyti sumažinti NCB kapitalą nesant išankstinio NCB sprendimus priimančių organų pritarimo, kuriuo turi būti siekiama užtikrinti, kad NCB turi pakankamų finansinių lėšų ir tinkamą nuosavybę savo įgaliojimams vykdyti[19].

6.4.2 ECB rekomenduoja, kad įstatymo projekto 10 straipsnio 2 dalyje pateikta nuoroda į finansinių investicijų „buhalterinę vertę“[20], į kurią reikia atsižvelgti didinant Lietuvos banko įstatinį kapitalą, būtų pakeista nuoroda į „rinkos vertę kapitalo didinimo momentu“, siekiant išvengti situacijos, kai planuojamas kapitalo didinimas nepakankamai finansuojamas, jei, pavyzdžiui, buhalterinė vertė yra žymiai didesnė už rinkos vertę.

6.4.3 Galiausiai, ECB supranta, kad įstatymo projekto nuostatos, numatančios, kad galimybė padidinti Lietuvos banko įstatinį kapitalą iš specialioje sąskaitoje sukauptų lėšų galioja iki euro įvedimo Lietuvoje, neriboja bendros galimybės – taip pat ir po euro įvedimo – didinti Lietuvos banko įstatinį kapitalą kitomis lėšomis[21].

Ši nuomonė bus skelbiama ECB interneto svetainėje.

Priimta Frankfurte prie Maino 2012 m. rugpjūčio 3 d.

[parašas]

ECB Pirmininko pavaduotojas

Vítor CONSTÂNCIO

16 Įstatymo projekto 12 straipsnis.

17 Šiuo metu Lietuvos banko finansinių ataskaitų rinkinį sudaro šie elementai: balansas, pelno (nuostolio) ataskaita ir aiškinamasis raštas.

18 Įstatymo projekto 10 straipsnis.

19 2012 m. gegužės mėn. ECB pranešimas apie konvergenciją, p. 33.

20 Įstatymo projekto 10 straipsnio 2 dalis.

21 Lietuvos banko įstatymo 20 straipsnio 2 dalyje numatyta, kad Lietuvos banko įstatinis kapitalas – 200 mln. LTL (maždaug 58 mln. EUR). Jis sudaromas iš Lietuvos valstybės lėšų ir (ar) Lietuvos banko pelno.