

LIETUVOS TEISINĖS IR FINANSINĖS SISTEMOS TINKAMUMO SVV PLĖTRAI SKIRTŲ FINANSINĖS INŽINERIJOS PRIEMONIŲ, FINANSUOJAMŲ IŠ ES STRUKTŪRINIŲ FONDŲ LĖŠŲ, STEIGIMUI IR ĮGYVENDINIMUI VERTINIMAS

Santrauka

Finansų inžinerijos priemonių steigimą reglamentuojantys teisės aktai

Samprata. ES reglamentavimas. Finansų inžinerijos priemonės, finansuojamos iš ES struktūrinių fondų bei valstybės lėšų, yra naujas struktūrinių fondų paramos instrumentas Lietuvoje. Lėšos, panaudojamos Finansų inžinerijos priemonėms, yra grįžtančios lėšos, ir skirstomos ne subsidijos principu, o suteikiant lėšas grąžintinai, t. y. skolinant lėšas, investuojant, suteikiant garantijas ir pan.

Finansų inžinerijos priemonės sąvoka teisės aktuose nebuvo vartojama iki 2006 m. Ji imta vartoti tik įsigaliojus ES struktūrinių fondų reglamentui ir įgyvendinančiam reglamentui – pagrindiniams ES teisės aktams, reglamentuojantiems struktūrinių fondų lėšų panaudojimą steigiant Finansų inžinerijos priemones. Pagal įgyvendinantį reglamentą Finansų inžinerijos priemonėmis laikytinos tos priemonės, kurias sudaro veiksmai, suteikiantys grąžinamas investicijas arba garantijas dėl grąžinamųjų investicijų, arba abu šiuos dalykus kartu¹. Tuo tarpu ES struktūrinių fondų reglamentas konkretizuoja, kad Finansų inžinerijos priemonėmis gali būti rizikos kapitalo, garantiniai ar paskolų fondai.

Iki 2007-2013 m. laikotarpio Lietuvos teisės aktuose buvo įtvirtintos trys Finansų inžinerijos priemonės: mikrokreditų teikimas, garantijų teikimas ir rizikos kapitalo fondų investavimas smulkaus ir vidutinio verslo įmonėms remti. Pažymėtina, kad įgyvendintos buvo tik dvi iš šių priemonių – INVEGA garantijų teikimas ir mikrokreditavimas.

Šiuo metu galiojančioje SVV įstatymo redakcijoje yra numatytos kelios paramos SVV, naudojant Finansų inžinerijos priemones, formos: lengvatinių paskolų teikimas, labai mažų paskolų teikimas, garantijų teikimas, kreditų draudimas, rizikos kapitalo investavimas². Šiuo metu praktiškai Lietuvoje veikia šie, su SVV plėtra susiję, Finansų inžinerijos instrumentai:

- 1) Invegos fondas (valdytojas – INVEGA, sutartis pasirašyta 2009 m. balandžio 7 d.) ir jo dvi priemonės: Mažų kreditų schema ir Atviras kreditų fondas;
- 2) JEREMIE kontroliuojantysis fondas (valdytojas – EIF, sutartis pasirašyta 2008 m. spalio 1 d.) ir jo keturios priemonės: Kreditų schema; Rizikos kapitalo fondai; Bendrai investuojantis fondas (verslo angelai); Portfelinės garantijos;
- 3) Garantijų fondas (valdytojas – INVEGA, sutartis pasirašyta 2009 m. rugpjūčio 31 d.) ir jo viena priemonė - Garantijų fondo finansavimas;
- 4) Verslumo skatinimo fondas (valdytojas – INVEGA, sutartis pasirašyta 2009 m. gruodžio 30 d.) ir jo viena priemonė: Verslumo skatinimas, teikiant mikrokreditus.

Nacionalinis reglamentavimas. Finansų inžinerijos priemonės iki 2007-2013 m. programavimo laikotarpio buvo reglamentuotos nacionaliniais teisės aktais. Lietuvos Respublikos teisės aktuose Finansų inžinerijos priemonių panaudojimas mažų ir vidutinių įmonių verslo plėtros skatinimui iki minėto laikotarpio pirmiausiai buvo įtvirtintas SVV įstatyme, o vėliau priemonių, nustatytų įstatyme, įgyvendinimo strateginės kryptys ir priemonės, patvirtintos Vyriausybės nutarimais ar ministrų įsakymais. Vienas svarbiausių – 2008 m. spalio 24 d. LR finansų ministro įsakymas Nr. 1K-334, kuriuo patvirtintos Finansų inžinerijos priemonių administravimo ir finansavimo taisyklės. Šie teisės aktai ir šiuo metu yra pagrindiniai nacionaliniai teisės aktai, reglamentuojantys Finansų inžinerijos priemonių steigimą Lietuvoje.

Suderinamumas su ES teisės aktais. Iš esmės Lietuvos nacionalinių teisės aktų nuostatos yra suderinamos su ES struktūrinių fondų lėšų panaudojimą reglamentuojančių Europos Sąjungos teisės aktų nuostatomis dėl Finansų inžinerijos priemonių steigimo. Tačiau dėl to, kad ES struktūrinių fondų reglamentas ir įgyvendinantis reglamentas Finansų inžinerijos priemonių steigimą reglamentuoja gana abstrakčiai,

¹ Įgyvendinančio reglamento 43 straipsnio 1 dalis.

² Atkreiptinas dėmesys, kad įstatymų leidėjas nurodo baigtinį finansinės paramos priemonių sąrašą, kai tuo tarpu ES struktūrinių fondų reglamentas tokio sąrašo nepateikia.

Lietuvos Respublika turi plačias galimybes reglamentuoti Finansų inžinerijos priemonių steigimo klausimus Europos Sąjungos teisės aktų nustatytuose rėmuose. Taip pat paminėtina, kad egzistuoja keletas klausimų, kurie nėra išsamiai reglamentuoti nei ES teisės aktais, nei LR teisės aktais. Dėl to aktualus tiek reglamentavimo neatitikimų išsprendimas, tiek teisingas ir vieningas nacionalinių ir ES teisės aktų nuostatų aiškinimas.

Skirtingų sąvokų vartojimas. Kaip vienas iš reglamentavimo neatitikimų paminėtinas skirtingų sąvokų nacionaliniuose ir ES teisės aktuose vartojimas.

Finansų inžinerijos administravimo ir finansavimo taisyklėse kaip atskiros sąvokos vartojami terminai „finansų inžinerijos priemonė“ ir „finansų inžinerijos projekto vykdytojas“ (angl. *beneficiary*). Remiantis Finansų inžinerijos gairėmis, Finansų inžinerijos priemonė pati yra finansų inžinerijos projekto vykdytojas (angl. *The beneficiary is the financial engineering instrument itself*). Nors tai tiesiogiai neprieštarauja įgyvendinančiam reglamentui, tačiau gali lemti skirtingą tekstų aiškinimą (kaip aptariama toliau), į tai svarbu atsižvelgti kuriant nacionalinį reglamentavimą ir įgyvendinant Finansų inžinerijos priemones.

Finansų inžinerijos administravimo ir finansavimo taisyklėse vartojama Finansų inžinerijos priemonės valdytojo sąvoka, tačiau šios sąvokos nėra nei ES struktūrinių fondų reglamente, nei įgyvendinančiame reglamente. Toks reglamentavimas lemia skirtingą teisės aktų aiškinimą, ypač analizuojant Finansų inžinerijos administravimo ir finansavimo taisyklėse įtvirtintą galimybę atlikti tarpinę finansų inžinerijos projekto peržiūrą, siekiant paskirti kitą kontroliuojančiojo fondo valdytoją. Ši galimybė nėra aiškiai įtvirtinta Europos Sąjungos teisės aktuose, kadangi ES struktūrinių fondų reglamentas ir įgyvendinantis reglamentas vartoja tik Finansų inžinerijos priemonės, o ne ir Finansų inžinerijos priemonės valdytojo sąvoką. Todėl egzistuoja rizika, kad pasikeitus Finansų inžinerijos priemonės valdytojui, Europos Sąjungos teisės aktų prasme bus laikoma, kad pasikeičia ir pati Finansų inžinerijos priemonė. Tokiu atveju tai reikštų, kad lėšos, kurios Komisijai pristatytos kaip išleistos ir Komisijos refinansuotos, yra atsiimamos ir perduodamos naujai Finansų inžinerijos priemonei. Toks pasikeitimas galėtų lemti Bendrijos teisės aktų pažeidimą. Aiškinant ES struktūrinių fondų reglamentą ir įgyvendinantį reglamentą tokiu būdu turėtų būti uždaromas ankstesnis fondas ir steigiamas naujas, tačiau tai būtų ypač nepraktiška. Nepaisant to, kad pakeitus Finansų inžinerijos priemonės valdytoją, Finansų inžinerijos priemonės lėšos nėra realiai gražinamos valstybei narei, o yra suteikiamos Finansų inžinerijos priemonei, turinčiai tokį patį panaudojimo tikslą, kaip ir prieš tai buvusi, tuo pačiu metu, kuomet gražinamos valstybei, galima teigti, kad Europos Sąjungos teisės aktai nebūtų pažeidžiami, jeigu Finansų inžinerijos priemonės valdytojas būtų keičiamas nekeičiant nei tikslų, kuriems skirta Finansų inžinerijos priemonė, nei galutinių Finansų inžinerijos priemonės naudos gavėjų. Priimti sprendimą šiuo klausimu rekomenduotina tik gavus teigiamą EK poziciją.

Nepakankamas reglamentavimas. Kita paminėtina Finansų inžinerijos priemonių reglamentavimo problema yra nepakankamas kai kurių reikšmingų klausimų reguliavimas nacionalinės teisės bei ES teisės lygiu.

Grįžtančių lėšų reglamentavimas. Nacionaliniai teisės aktai nepakankamai reglamentuoja lėšų, kurios grįš iš KF ir savarankiškų Finansų inžinerijos priemonių, tinkamą pakartotinį panaudojimą. Finansų inžinerijos priemonių administravimo ir finansavimo taisyklėse yra nustatoma institucijos, atliekančios finansų inžinerijos priemonių valdytojų atranką, pareiga užtikrinti, kad „*įgyvendinant finansų inžinerijos priemones sugrąžintos lėšos, kaip tai nustatyta Reglamento 1083/2006 78 straipsnio 7 dalyje, būtų pakartotinai investuojamos siekiant panašių tikslų*“. Nors šie klausimai iš dalies yra aptariami finansavimo sutartyse, pakartotinį lėšų panaudojimą rekomenduotina reglamentuoti teisės aktais, kadangi netinkamas pakartotinis lėšų panaudojimas reikštų netinkamą ES teisės reikalavimų įgyvendinimą. Be to, netinkamas lėšų panaudojimas ir galimybės skirtingai aiškinti LR valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymą bei LR biudžeto sandaros įstatymą, galėtų sutrukdyti sėkmingam tolimesniam lėšų naudojimui. Siekiant panaikinti teisinį netikrumą dėl lėšų statuso pasibaigus veiksmų programai, rekomenduojame LR biudžeto sandaros įstatyme nustatyti, kad lėšos, panaudotos steigiant Finansų inžinerijos priemones ir sudarančios KF turta, nėra gražinamos į biudžetą, o yra panaudojamos finansavimo sutartyje su KF valdytoju ar Vyriausybe, ar jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka nepažeidžiant jų panaudojimui taikomų ES teisės aktų. Finansų ministerija, kaip Vyriausybės įgaliota institucija, prieš pasibaigiant veiksmų programai, išanalizavusi tolesnį lėšų panaudojimo poreikį, turėtų nustatyti konkrečius būdus, kaip lėšos būtų panaudojamos (Finansų inžinerijos priemonių ar subsidijų forma). Siekiant užtikrinti tinkamą ES teisės aktų laikymąsi, rekomenduojame nustatyti, kad iki visiško lėšų panaudojimo, jos turi būti apskaitomos taip, kad jas galima būtų atskirti nuo kitų lėšų. Tokiu būdu būtų užtikrinamas lėšų panaudojimo tolesnis teisėtumas, tuo pačiu užtikrinant efektyvaus lėšų panaudojimo galimybes.

Taip pat paminėtina, kad ypač svarbus yra ir išsamus pažeidimo procedūrų reglamentavimas nacionaliniais teisės aktais, kurie šiuo metu yra dviprasmiški³. Pažeidimo procedūrų, susijusių su Finansų inžinerijos priemonėmis reglamentavimas turėtų būti daug detalesnis ir apimti nuostatas, kad neteisėtai suteiktoms paskoloms, garantijos ar investuotam rizikos kapitalui turi būti taikomas subsidijos ekvivalentas, kuris turi būti gražinamas kartu su neteisėtai suteikta suma (paskolos ir rizikos kapitalo atveju).

Pažymėtina tai, kad Europos Sąjungos teisės aktuose taip pat nėra aiškiai reglamentuojamas pakartotinis grįžtančių lėšų panaudojimas. Tinkamu galutiniu lėšų panaudojimu yra laikomas lėšų panaudojimas per Finansų inžinerijos priemones⁴. ES struktūrinių fondų reglamento prasme lėšos yra laikomos tinkamai panaudotos, kai šios lėšos yra pirmą kartą panaudojamos finansų inžinerijos priemonėms: t.y. investuojamos į įmones, suteikiamos kaip garantijos įmonėms arba joms paskolinamos. Atsižvelgiant į tai, kad ES struktūrinių fondų projektų vykdytoju (angl. *final beneficiary*) yra laikomas KF arba savarankiška finansų inžinerijos priemonė, nacionalinės teisės prasme lėšos irgi turėtų būti laikomos panaudotomis tuo pačiu metu, t.y. kai šios lėšos Finansų inžinerijos priemonių yra panaudojamos SVV subjektams. Grįžusios lėšos turi būti panaudotos siekiant tų pačių tikslų, tačiau tikslus panaudojimo būdas yra paliekamas valstybių narių diskrecijai. Verta paminėti, kad ES teisės aktai tik reikalauja, kad Finansų inžinerijos priemonių, skirtų SVV remti, grąžintos lėšos turi būti panaudotos SVV naudai⁵. Nėra imperatyvaus reikalavimo, kad šios lėšos būtų panaudotos per finansų inžineriją, todėl manome, kad yra galimi kiti grįžtančių lėšų panaudojimo būdai, jei jie skirti SVV. Nors ir nėra tokio reikalavimo, atsižvelgiant į tai, jog nėra aiškių kriterijų, kai laikoma, kad grįžusios lėšos panaudotos SVV subjektams, pažeidimo rizika būtų eliminuota tik tuo atveju, jei toliau būtų tęsiamas finansavimas per tas pačias Finansų inžinerijos priemones. Taip pat ES teisės aktuose nėra vienareikšmio atsakymo dėl to, ar iki programavimo periodo pabaigos į Finansų inžinerijos priemones grįžusios lėšos tampa nacionalinėmis lėšomis.

Finansų inžinerijos priemonių steigimo ir administravimo reglamentavimas. Nacionaliniais teisės aktais taip pat aiškiai nereguluotos finansų inžinerijos priemonių steigimo ir administravimo galimybės.

Pagal Europos Sąjungos teisės aktus Finansų inžinerijos priemonių, įskaitant kontroliuojančiuosius fondus, steigimo galimybės yra šios:

- 1) Finansų inžinerijos priemonės, įskaitant kontroliuojančiuosius fondus, gali būti įsteigtos kaip nepriklausomi juridiniai asmenys, valdomi pagal sutartis tarp ko-finansuotojų ar akcininkų; arba
- 2) Finansų inžinerijos priemonės, įskaitant kontroliuojančius fondus, gali būti įsteigtos kaip lėšų sandauga finansų institucijoje (finansų įstaigose Lietuvos teisėje).

Lietuvos Respublikoje išskirtinos tos pačios Finansų inžinerijos priemonių teisinės formos, kurios yra numatytos Europos Sąjungos teisės aktuose.

Nepriklausomas juridinis asmuo. Pagal nacionalinius teisės aktus steigiant Finansų inžinerijos priemonę, įskaitant kontroliuojantįjį fondą, kaip atskirą juridinį asmenį, rekomenduotinos juridinio asmens formos yra: komanditinė ūkinė bendrija, investicinė bendrovė (akcinė bendrovė) arba uždaroji akcinė bendrovė. Kitų formų juridinių asmenų valdymo sistema negalėtų tinkamai užtikrinti paskirto valdytojo funkcijų įgyvendinimo bei efektyvaus privačių investicijų pritraukimo.

Pažymėtina, kad pagal LR valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymą į leidžiamų valstybės turto investavimo objektų sąrašą nėra įtrauktos komanditinės ūkinės bendrijos, kaip atliekančios kolektyvinio investavimo funkciją. Manytina, kad dėl šios priežasties Europos Sąjungos teisės aktais suteiktos finansų inžinerijos priemonių steigimo galimybės yra pernelyg susiaurintos, eliminuojant juridinį asmenį, kurio prigimtis yra tinkama valdyti ir disponuoti valstybės lėšomis. Pažymėtina, kad pagal galiojančius LR įstatymus komanditines ūkines bendrijas valdo jos tikrieji nariai, kurie visu savo turtu atsako už komanditinės ūkinės bendrijos prievoles. Neribota atsakomybė yra nepriimtina daugeliui profesionalių subjektų, atitinkančių kompetencijos, leistinos valdant komanditines ūkines bendrijas ir panaudojant finansų inžinerijos priemones skirtas lėšas, reikalavimus.

³ Vyriausybės 2005 m. gegužės 30 d. nutarimas Nr. 590 Dėl Finansinės paramos, išmokėtos ir (arba) panaudotos pažeidžiant teisės aktus, grąžinimo į LR valstybės biudžetą taisyklių patvirtinimo (Žin., 2005, Nr. 69-2469; Žin., 2008, Nr. 55-2077; Žin., 2010, Nr. 33-1570) yra dviprasmiškas: remiantis 5 punktu, pagal šias taisykles lėšos turi būti gražinamos tik tada, kai (i) pažeidimą atliko administruojančioji arba įgyvendinančioji institucija arba (ii) projekto vykdytojas. Remiantis šiuo punktu darytina išvada, kad galutinio naudos gavėjo atliktam pažeidimui nėra taikomos šios taisyklės, o santykiai su Finansų inžinerijos priemone yra reglamentuojami tarpusavio sutartimi. Visgi, 24.1 punkto daugumoje papunkčių yra nurodomas galutinis naudos gavėjas.

⁴ ES struktūrinių fondų reglamento 78 straipsnio 6 dalis.

⁵ ES struktūrinių fondų reglamento 78 straipsnio 7 dalis.

Atsižvelgiant į tai, rekomenduojame LR valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatyme esantį baigtinį sąrašą subjektų, į kuriuos galima investuoti valstybės turta, papildyti nuostata, leisiančia investuoti ir į komanditines ūkines bendrijas, o LR ūkinių bendrijų įstatyme numatyti, kad įsteigti komanditinei ūkinei bendrijai užtektų vieno tikrojo nario ir vieno nario komanditoriaus, bei, kad narys komanditorius turėtų teisę dalyvauti priimančioms sprendimams dėl komandinės ūkinės bendrijos lėšų investavimo politikos.

Lėšos nepriklausomiems juridiniams asmenims, valstybės institucijoms, asignavimų valdytojams, gali būti skiriamos kaip asignavimai pagal LR biudžeto sandaros įstatymą konkrečiai biudžetinei programai vykdyti. Perdavus lėšas kaip asignavimą LR valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo nuostatos nebūtų taikomos, nes LR biudžeto sandaros įstatymas yra specialusis įstatymas LR valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymui, o lėšos, perduotos finansų inžinerijos priemonei, naudojamos biudžeto finansuojamoms programoms vykdyti.

Lėšų sandaupa. Kaip lėšų sandaupa finansinėje institucijoje Finansų inžinerijos priemonė, įskaitant kontroliuojantįjį fondą, gali būti steigiama kaip investicinis fondas (lėšų sandaupa valdytojo administruojama patikėjimo teise) arba lėšų sandaupa, administruojama sutarčių pagrindu, nusteigiant teisės aktais reglamentuojamo atskiro vieneto.

Lėšų sandaupos administravimo forma priklauso nuo to, kokių būdu yra suteiktos lėšos, t. y. ar naudojantis LR viešųjų pirkimų įstatymu ar kaip dotacija. Tuo atveju, jeigu lėšos yra suteiktos kaip dotacija, lėšų sandaupa gali būti steigiama arba kaip investicinis fondas, arba suteikiama patikėjimo teise. Jeigu lėšų sandaupa yra perduota administruoti pagal LR viešųjų pirkimų įstatymo procedūras, viešųjų pirkimų objektu gali būti taip pat ir lėšų valdymo paslaugos pirkimas. Pagal bendrąją taisyklę asignavimas gali būti skirtas tik tuo atveju, jei lėšų sandaupa administruojama sutarčių pagrindu, nusteigiant teisės aktais reglamentuojamo atskiro vieneto. Tokiu atveju lėšos nuosavybės teise priklauso subjektui, valdančiam lėšas, tuo tarpu lėšas suteikiant investiciniam fondui, turėtų būti taikomos valstybės lėšų investavimo taisyklės pagal LR valstybės turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo nuostatas.

Atsižvelgiant į tai, rekomenduojame lėšas KF valdytojui tuo atveju, kuomet (i) finansų inžinerijos priemonė organizuojama kaip lėšų sandaupa (angl. *block of finances*), skirti kaip asignavimą – finansų inžinerijos priemonės valdytojas tokiu atveju nebūtų asignavimų valdytojas pagal LR biudžeto sandaros įstatymą, o kuomet (ii) steigiamas kaip atskiras juridinis vienetas – lėšas perleisti pagal LR valstybės ir savivaldybės turto valdymo ir naudojimo įstatymą kaip investiciją.

Igyvendinimas per atskiras finansų inžinerijos priemones. Finansų inžinerijos priemonių steigimo ir administravimo taisyklėse nustatyta, kad Finansų inžinerijos priemonės gali būti įgyvendintos per kontroliuojantįjį fondą arba kaip atskiros finansų inžinerijos priemonės. Finansų inžinerijos priemonių, kurias parenka ne kontroliuojantysis fondas, įgyvendinimo formos Europos Sąjungos teisės aktais nėra nustatytos. Dėl šios priežasties, remiantis Sutartyje įtvirtintu subsidarumo principu, Lietuvos Respublikos įstatymų leidėjas turi teisę pats nustatyti kaip bus vykdomos finansų inžinerijos priemonės, įgyvendinamos ne per kontroliuojančiuosius fondus. Tokio pat atskyrimo tarp finansų inžinerijos priemonių įgyvendinimo per kontroliuojantįjį fondą iš vienos pusės bei kaip atskiros finansų inžinerijos priemonės iš kitos laikomasi ir nacionaliniuose teisės aktuose.

Igyvendinimas per kontroliuojantįjį fondą. Lietuvos teisės aktai kontroliuojantįjį fondą apibrėžia kaip fondą, kurio paskirtis – sudaryti galimybę investuoti į kelias Finansų inžinerijos priemones, kontroliuojamas jo valdytojo, kaip tai apibrėžta ES struktūrinių fondų reglamente. Tuo tarpu ES struktūrinių fondų reglamente vartojama teisės normos konstrukcija neleidžia griežtai atskirti kontroliuojančiojo fondo ir kontroliuojančiojo fondo valdytojo kaip dviejų atskirų subjektų.

Finansų inžinerijos priemonių valdytojai. Finansų inžinerijos priemonių valdytojais pagal LR teisės aktus gali būti EIB, EIF ir finansų įstaigos bei kiti juridiniai asmenys. Fiziniai asmenys finansų inžinerijos priemonių valdytojais negali būti skiriami. LR teisės aktais nustatytas reikalavimas tiek kontroliuojančiojo fondo, tiek atskiros finansų inžinerijos priemonės valdytoju skirti juridinį asmenį yra pagrįstas praktiniu tokio subjekto veiklos galimybių ir kompetencijų vertinimu bei nacionaliniu reguliavimu, todėl nelaikytinas ribojančiu ES teisės aktais nustatytas galimybes parinkti kontroliuojančiojo fondo ar atskiros finansų inžinerijos priemonės valdytoją.

Valdytojų atrinkimo procedūros. Bendroji taisyklė, pagal kurią turi būti parenkamas kontroliuojančiojo fondo valdytojas, yra viešųjų pirkimų procedūros organizavimas pagal LR viešųjų pirkimų įstatymą. Kitas būdas įgyvendinti kontroliuojantįjį fondą - tiesiogiai paskirti dotaciją EIB, EIF arba finansų įstaigai, jei sutartis

nėra laikoma viešųjų paslaugų pirkimo sutartimi. Atskiros Finansų inžinerijos priemonės valdytoju gali būti Stebėtojų komiteto nustatytus kriterijus atitinkantis asmuo, įskaitant finansų įstaigą, parinktas atrankos būdu, kuri organizuojama laikantis viešųjų pirkimų nuostatų, jei jos yra taikytinos konkrečiu atveju.

Šiuo metu sudarytos sutartys tarp INVEGOS ir Ūkio ministerijos (bei Finansų ministerijos) dėl SVV finansavimo programų administravimo negali būti laikomos viešojo pirkimo sutartimis, kadangi jos netenkina LR viešųjų pirkimų įstatyme numatyto sutarties sudarymo tikslo, kuris yra suprantamas kaip ekonominės naudos siekimas sutarties šalims. Sudarytų sutarčių atlygintinumas nėra susijęs su INVEGOS ekonominės naudos siekimu, o tik su INVEGA teisės aktais pavestų funkcijų įgyvendinimo kompensavimu. Atsižvelgiant į tokį LR viešųjų pirkimų įstatymo nuostatų vertinimą, INVEGA gali būti skiriama kaip Finansų inžinerijos priemonės įgyvendinanti finansų įstaiga ir pagal ES struktūrinių fondų reglamentą. Šis reglamentas numato, kad tais atvejais, kai valstybės narės įsitikina, kad viešųjų pirkimų teisė netaikoma, EIF ir EIB užduočių apibrėžimas pateisina galimybę valstybėms narėms suteikti jiems dotaciją, t.y. neatlygintiną tiesioginę finansinę paramą iš veiksmų programų. Tomis pačiomis sąlygomis nacionalinėje teisėje gali būti numatyta galimybė be konkurso suteikti dotaciją kitoms finansų įstaigoms. Manytume, jog tam, kad galima būtų be rizikos pasinaudoti minėta ES struktūrinių fondų reglamento nuostata pavedant finansų inžinerijos priemonių vykdymą INVEGA be konkurso, LR viešųjų pirkimų įstatymas ar kitas teisės aktas, pvz. SVV įstatymas, turėtų aiškiai numatyti tokią galimybę valstybės institucijai, pagal kompetenciją atsakingai už atitinkamos priemonės įgyvendinimą. Nepaisant to, būtina paminėti, kad ir dabar galiojančių teisės aktų visuma leidžia daryti išvadą, kad ES struktūrinių fondų reglamente numatyta galimybė nacionaliniais teisės aktais įtvirtinti galimybę suteikiant dotacijas pasirinkti finansų įstaigas ne konkurso būdu, yra įgyvendinta.

INVEGA Finansų inžinerijos priemonės (išskyrus garantijų teikimą) įgyvendina pasitelkdama kredito įstaigas. Kadangi INVEGA atitinka LR viešųjų pirkimų įstatymo reikalavimus perkančiajai organizacijai, įsigydama prekes, paslaugas ar darbus, INVEGA privalo vykdyti LR viešųjų pirkimų įstatyme nustatytą tvarką atitinkančius pirkimus. Vykdydama prekių, paslaugų ar darbų pirkimus, INVEGA turėtų vadovautis LR viešųjų pirkimų įstatyme nustatytomis procedūromis ir pasirinkti vieną iš minėtame įstatyme nurodytų pirkimo būdų.

Iki šiol vykdytų paskolinių finansų inžinerijos priemonių įgyvendinimui kredito įstaigos buvo atrinktos pagal kredito įstaigų (komercinių bankų) atrankos konkursus, kurie buvo vykdomi pagal atskiroms priemonėms įgyvendinti patvirtintas tvarkas. Su konkursų metu pasirinktais tarpininkais buvo sudaromos tikslinės paskolos sutartys, pagal kurias finansiniai tarpininkai įsipareigoja naudoti suteiktas lėšas sutartyje nustatyta tvarka įgyvendinant finansų inžinerijos priemones. Tikslinės paskolos sutartys pagal LR viešųjų pirkimų įstatymą nėra laikomos viešojo pirkimo sutartimis, kadangi paskolos suteikimas pagal savo esmę nėra susijęs su prekių, paslaugų ar darbų įsigijimu. Vis dėlto, atsižvelgiant į sudaromų tikslinių paskolų sutarčių pobūdį, egzistuoja rizika, kad sandoriams su finansiniais tarpininkais gali būti taikoma LR viešųjų pirkimų įstatymo nustatyta sutarčių sudarymo tvarka dėl to, kad: pirma, INVEGA yra perkančioji organizacija, o finansiniai tarpininkai LR viešųjų pirkimų įstatymo prasme yra laikomi tiekėjais. Antra, INVEGA gauna tiesioginę ekonominę naudą gaudama palūkanas už tikslinę paskolą. Tuo tarpu finansinių tarpininkų ekonominę naudą sudaro galimybė gauti pajamas iš SVV subjektų, kuriems suteikiamos paskolos. Trečia, nors formaliai jokios paslaugos iš finansinių tarpininkų neįsigyjamos, tačiau pagal sudarytas tikslinės paskolos sutartis finansiniai tarpininkai teikia paslaugas, susijusias su finansų inžinerijos priemonių įgyvendinimu, pavyzdžiui, skolina lėšas SVV subjektams. Kitaip tariant, sudaromos tikslinės paskolos sutartys, kurios detalčiai reglamentuoja paskolos panaudojimą, bei nustato finansiniams tarpininkams pareigas, susijusias su finansų inžinerijos priemonių įgyvendinimu, tuo pačiu suponuoja ir finansinių tarpininkų įsipareigojimus susijusius su paslaugų teikimu.

Net ir tais atvejais, kai INVEGA vykdomai veiklai nėra taikomas LR viešųjų pirkimų įstatymas, įsigydama paslaugas INVEGA privalo užtikrinti, kad paslaugos yra įsigyjamos konkurso būdu, kurio sąlygos ir konkurso dalyvių pasiūlymų vertinimo kriterijai yra nediskriminaciniai, objektyvūs ir aiškūs. Tokiu būdu užtikrinama, kad kredito įstaigos, kurios pasitelkiamos finansų inžinerijos priemonėms įgyvendinti, negauna nepagrįstos naudos, kuri gali būti traktuojama kaip valstybės pagalba. Taip pat garantuojama konkurencija tarp kredito įstaigų, o INVEGA turi galimybę įsigyti paslaugas palankiausiomis sąlygomis. Kiek tai susiję su priemone įgyvendinančių komercinių bankų jau įvykusia atranka, atrankos sąlygos visais atvejais iš esmės buvo vienodos. Atsižvelgiant į tai, kad šie konkursai buvo atviri visiems Lietuvoje veikiantiems komerciniams bankams ir numatė visiems paraiškas teikiantiems bankams vienodai taikomus reikalavimus, mūsų nuomone, konkursai atitiko jiems keliamus nediskriminavimo, objektyvumo ir skaidrumo kriterijus.

Atsižvelgiant į aukščiau išdėstytus argumentus, rekomenduotina, kad paslaugas iš trečiųjų asmenų (įskaitant finansinių tarpininkų teikiamas paslaugas), kurios yra reikalingos INVEGA tam, kad ji galėtų įgyvendinti finansų inžinerijos priemones, už kurių įgyvendinimą yra atsakinga, INVEGA įsigytų LR viešųjų pirkimų įstatymo nustatyta tvarka.

Šiuo metu galiojanti LR viešųjų pirkimų įstatymo redakcija suteikia galimybę pasitelkti finansinius tarpininkus įgyvendinant finansų inžinerijos priemones panašiu būdu, kaip tai buvo daroma iki šiol. Kadangi galiojantis LR viešųjų pirkimų įstatymas numato galimybę tiek sudaryti sutartis su keliais tiekėjais, tiek ir lanksčiai apibrėžti pirkimo objektą, kas yra būtina perkant finansinių tarpininkų paslaugas, susijusias su finansų inžinerijos priemonių įgyvendinimu. LR viešųjų pirkimų įstatymas suteikia galimybę sudaryti sutartis su keliais tiekėjais, jei pirkimo objektas yra dalinamas į kelias dalis. Pirkimo sąlygos taip pat gali numatyti ribojimus kelioms dalims tiekėjai gali pateikti pasiūlymus, arba nustatyti, kad vienas tiekėjas gali pateikti pasiūlymus tik vienai pirkimo daliai.

Pirkimo objektas turi būti apibrėžtas laikantis LR viešųjų pirkimų įstatymo principų, tačiau nebūtinai turi būti tiksliai nurodytas pirkimo dokumentuose. LR viešųjų pirkimų įstatymas numato galimybę techninę specifikaciją parengti (t. y. apibūdinti pirkimo objektą): (1) nurodant standartą, techninį liudijimą ar bendrąsias technines specifikacijas; (2) apibūdinant norimą rezultatą arba nurodant funkcinius reikalavimus; (3) apibūdinant pirkimo objektą techninių specifikacijų ir norimo rezultato ar funkcinių savybių kombinacija. Atitinkamai, pirkimo objektas gali būti apibrėžtas lanksčiai, įskaitant galimybę apibrėžti pirkimo objektą nenurodant jo konkretaus dydžio.

Perteklinis reglamentavimas. Dauguma Finansų inžinerijos administravimo ir finansavimo taisyklių nuostatų arba tiesiogiai atkartoja kitus teisės aktus, arba daro nuorodas į juos. Tad pasikeitus šiems teisės aktams (pavyzdžiui, įgyvendinančiam reglamentui) iki to momento, kol nepadaromi atitinkami ir šių taisyklių pakeitimai, jos prieštarautų Europos Sąjungos teisės aktui. Maža to, taisyklių struktūra gali lemti skirtingą teisinių nuostatų aiškinimą nei jos būtų aiškinamos pagal reglamentus, o tokiu atveju būtų pažeidžiami Europos Sąjungos teisės reikalavimai. Taip pat, pasikeitus nacionaliniams teisės aktams ar priėmus naujus, neatnaujintos Finansų inžinerijos administravimo ir finansavimo taisyklės gali klaidinti, o priimti naują ūkio ministro įsakymą kiekvieną kartą keičiantis kuriam nors iš aktualių teisės aktų nėra efektyvu.

Siekiant išspręsti šią problemą, svarstyтина iš Finansų inžinerijos administravimo ir finansavimo taisyklių išimti Europos Sąjungos teisės aktų nuostatas pakartojančias nuostatas, taip pat parengti teisės aktų rinkinį, apjungiantį visas tiek nacionalinių, tiek ir Europos Sąjungos teisės aktų aktualias nuostatas, t. y. pateikti visą Finansų inžinerijos reglamentavimą kaip informaciją.

Finansų inžinerijos priemonių administravimo sistema

Finansų inžinerijos priemonės SVV plėtrai Lietuvoje pradėtos aktyviai taikyti 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos programavimo laikotarpiu, tačiau ir iki to laiko smulkaus ir vidutinio verslo subjektai taip pat turėjo galimybę pasinaudoti finansų inžinerijos instrumentais, kurie finansuojami Lietuvos biudžeto lėšomis. **Biudžeto lėšomis įgyvendinamų SVV plėtrai skirtų finansų inžinerijos priemonių administravimo sistemos** veikimą reglamentuoja LR Valstybės skolos įstatymas⁶, LR Smulkiojo ir vidutinio verslo plėtos įstatymas⁷ ir LR Vyriausybės nutarimas Nr. 887 „Dėl smulkaus ir vidutinio verslo plėtos“⁸. Biudžeto lėšomis finansuojamas finansų inžinerijos priemonės steigia Vyriausybė, kuri LR Vyriausybės nutarimu Nr. 887 „Dėl smulkaus ir vidutinio verslo plėtos“ įsteigė garantijų instituciją UAB „Investicijų ir verslo garantijos“ (INVEGA) ir jai pavedė SVV plėtos finansavimo iš nacionalinių asignavimų įgyvendinimo funkcijas. Vėliau, atsižvelgiant į poreikį, INVEGA funkcijos buvo plečiamos, susiejant jas su ES struktūrinės paramos lėšų panaudojimu, finansų inžinerijos priemonėmis, galimybe teikti garantijas ne tik SVV subjektų paskoloms, bet ir daugiabučių namų savininkų bendrijoms ir (arba) daugiabučių namų butų ir kitų patalpų savininkams, įgyvendinantiems daugiabučių namų modernizavimo projektus. Ūkio ministerija vykdo INVEGA steigėjo funkciją, INVEGA veiklos priežiūrą.

Atlikus biudžeto lėšomis įgyvendinamų finansų inžinerijos priemonių administravimo sistemos analizę matyti, jog būtinos funkcijos administravime dalyvaujančioms institucijoms nustatytos. Tačiau finansų inžinerijos priemonių, įgyvendinamų biudžeto lėšomis, administravimo sistemoje nereglamentuoti kai kurie svarbūs etapai, pavyzdžiui, menkai reglamentuotas finansų inžinerijos priemonių įgyvendinimo etapas, nenustatytos stebėsenos, kontrolės, pažeidimų tyrimo procedūros, ir šias sritis derėtų tobulinti.

⁶ 1996 m. rugpjūčio 22 d. Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas (Žin., 1996, Nr. 86-2045).

⁷ 1998 m. lapkričio 24 d. Lietuvos Respublikos smulkiojo ir vidutinio verslo plėtos įstatymas (Žin., 1998, Nr. 109-2993).

⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. liepos 11 d. nutarimas Nr. 887 „Dėl smulkaus ir vidutinio verslo plėtos“ (Žin., 2001, Nr. 62-2272).

2007–2013 m. ES struktūrinės paramos programavimo laikotarpiu finansų inžinerijos priemonės kaip SVV skatinimo būdas imtas taikyti plačiau: patvirtintos naujos finansų inžinerijos priemonės, o joms įgyvendinti skiriamos ES struktūrinės paramos lėšos pagal 2007–2013 m. Ekonomikos augimo veiksmų programą ir Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programą. Atitinkamai, **ES struktūrinės paramos lėšomis finansuojamų finansų inžinerijos priemonių** planavimui, valdymui ir kontrolei tapo privalomi pagrindiniai ES reglamentai, apibrėžiantys ES paramos panaudojimo procedūras, todėl buvo priimti nauji nacionaliniai teisės aktai⁹, paskirta daugiau atsakingų institucijų ir apibrėžtos jų funkcijos.

Finansų inžinerijos priemonių administravimo sistemoje dalyvauja Finansų ministerija, kuri kaip veiksmų programų vadovaujančioji institucija yra atsakinga už finansų inžinerijos priemonių administravimo ir finansavimo reglamentavimą. Apibendrinant vadovaujančios institucijos funkcijas finansų inžinerijos priemonių administravimo sistemoje, pažymėtina, kad, lyginant su bendra ES struktūrinės paramos valdymo ir kontrolės sistema (VKS), šioje sistemoje vadovaujančioji institucija vykdo tam tikras funkcijas, kurios, įgyvendinant kitas veiksmų programų priemones, yra deleguotos įgyvendinančiosioms institucijoms. Pavyzdžiui, vadovaujančioji institucija deleguoja informacijos apie atliekamus veiksmus registravimo SFMIS funkciją, išlaidų deklaracijų rengimo ir teikimo tvirtinančiajai institucijai funkciją, pažeidimų tyrimų funkciją.

Ūkio ministerijai ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai, kaip tarpinėms institucijoms yra pavesta, vadovaujantis veiksmų programomis, jų priedais ir Lietuvos Respublikos teisės aktais bei neviršijant joms skirtų asignavimų, planuoti ES fondų ir nacionalinio biudžeto lėšas, skiriamas finansų inžinerijos projektams finansuoti. Priežiūros komitetai sudaromi pagal Finansų inžinerijos priemonių administravimo ir finansavimo taisyklių nuostatas kontroliuojančiojo fondo ir per jį vykdomų finansų inžinerijos priemonių veiklai prižiūrėti. Administravimo sistemoje dalyvauja Kontroliuojančiųjų fondų valdytojai arba finansų inžinerijos priemonių valdytojai (jei KF nesteigiamas), taip pat finansiniai tarpininkai.

Pažymėtina, kad pagal Finansų inžinerijos priemonių administravimo ir finansavimo taisykles, kurios parengtos vadovaujantis atitinkamomis Europos Komisijos notomis, kontroliuojančiojo fondo steigimas ir veikla, o taip pat finansų inžinerijos priemonių įgyvendinimas, yra laikomi finansų inžinerijos projektu (angl. *operation*). Todėl kontroliuojantieji fondai ar finansų inžinerijos priemonių valdytojai iš esmės yra projektų vykdytojai ir formaliai nepatenka į ES struktūrinės paramos lėšų valdymo ir kontrolės sistemą (toliau – VKS), kurią apibrėžia Komisijos reglamentas (EB) Nr.1828/2006 ir jį įgyvendinantys nacionaliniai teisės aktai. Pagrindinės kontroliuojančiųjų fondų valdytojų funkcijos ir atsakomybė yra apibrėžiamos Finansų inžinerijos taisyklėse ir trišalėje finansavimo sutartyje tarp vadovaujančios institucijos, tarpinės institucijos ir fondo valdytojo.

Apibendrinant pagrindinių dalyvių, planuojančių ir ES struktūrinės paramos lėšomis įgyvendinančių SVV plėtrai skirtas finansų inžinerijos priemones, ir atsižvelgiant į Tarybos reglamento (EB) Nr. 1083/2006 ir Komisijos reglamento (EB) Nr. 1828/2006 nuostatas dėl valdymo ir kontrolės funkcijų ir į nacionalinės teisės aktus, kuriuose detalizuojamas reglamentuose nurodytų funkcijų įgyvendinimas, galima konstatuoti, kad **visos būtinos funkcijos yra nustatytos**. Tačiau galima išskirti keletą atvejų, kai **reglamentavimas yra nepakankamas arba nustatytas ne to lygio norminiame dokumente**. Pagrindinės sritys, kuriose reglamentavimą būtina tobulinti, yra Priežiūros komiteto funkcijų ir jų apimtys nustatymas, metinės ir galutinės įgyvendinimo ataskaitos rengimo, teikimo, tvirtinimo reglamentavimas, pakartotinio lėšų naudojimo reglamentavimas ir institucijų atsakomybės šioje srityje nustatymas, Garantijų fondui priskirtų funkcijų išplėtimas (pažeidimų tyrimas, galutinės ataskaitos pateikimas, informavimo ir viešinimo reikalavimų, numatytų pagal Europos Komisijos reglamentą, laikymasis).

Apibendrinant „tradicinių“ įgyvendinančiosios institucijos funkcijų paskirstymą SVV plėtrai skirtų finansų inžinerijos priemonių administravimo sistemoje, galima konstatuoti, kad sutarčių sudarymo, mokėjimų ir priežiūros etapuose funkcijos yra pernelyg išskaidytos tarp skirtingų dalyvių, todėl kyla rizika, kad jų vykdymui skiriami ištekliai bus naudojami neoptimaliai. Atsakingoms Ministerijoms derėtų deleguoti vadovaujančiajai institucijai priskirtas šias funkcijas: informacijos apie pasirašytą finansavimo sutartį registravimo SFMIS; informacijos apie mokėjimus registravimo SFMIS; duomenų, reikalingų veiksmų programos metinės ataskaitos parengimui suvedimo į SFMIS; projektų išlaidų deklaracijos rengimo ir teikimo tvirtinančiajai institucijai.

Dar viena problema, jog nacionaliniuose teisės aktuose nepakankamai reglamentuota finansų inžinerijos priemonių įgyvendinimo stebėseną ir kontrolė. Siekiant efektyviai įgyvendinti finansų inžinerijos priemones, užtikrinti savalaikį problemų identifikavimą ir greitą reagavimą į jas, įgyvendinimo stebėseną ir

⁹ Finansų inžinerijos priemonių administravimo ir finansavimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos finansų ministro 2008 m. spalio 24 d. įsakymu Nr. 1K-334 (Žin., 2008, Nr. 125-4765).

kontrolė yra ypač svarbi. Tačiau dabartinėje finansų inžinerijos priemonių administravimo sistemoje šiai sričiai skiriama nepakankamai dėmesio – renkama mažai duomenų apie priemonių įgyvendinimą, retai teikiamos ataskaitos (metinę pažangos ataskaitą kontroliuojančiojo fondo valdytojas privalo pateikti Priežiūros komitetui 1 kartą per metus), nepakankamai bendradarbiaujama su finansiniais tarpininkais, galinčiais užtikrinti naujausios ir aktualesios informacijos apie pokyčius SVV rinkoje perdavimą Kontroliuojančiojo fondo ar finansų inžinerijos priemonės valdytojui. Todėl rekomenduojama šią sritį tobulinti: rinkti išsamesnius duomenis apie finansų inžinerijos priemonių įgyvendinimą, teikti ne tik metinę, bet ir pusmečio ataskaitą apie finansų inžinerijos priemonių įgyvendinimo pažangą. Institucijoms, dalyvaujančioms finansų inžinerijos priemonių įgyvendinime, būtina aktyviau bendradarbiauti su finansiniais tarpininkais (organizuoti darbo grupes, į Priežiūros komiteto sudėtį stebėtojo teisėmis įtraukti komercinių bankų asociacijos atstovus).

Institucijos, galinčios vykdyti kontroliuojančiojo fondo valdytojo funkcijas, reikalavimai joms

Galiojančiuose nacionaliniuose teisės aktuose nėra nustatyta, kokius būtinus reikalavimus turi atitikti Kontroliuojančiojo fondo (ar finansų inžinerijos priemonės) valdytojas, ir kokie turėtų būti jo gebėjimai ir kompetencija, pakankami finansų inžinerijos priemonių administravimui. Vertinimo ataskaitoje analizuota, kokios institucijos galėtų dalyvauti finansų inžinerijos priemonių administravime ir vykdyti kontroliuojančiojo fondo valdytojo funkcijas, kokie reikalavimai turėtų būti nustatyti jų atžvilgiu, kokie turėtų būti Kontroliuojančiojo fondo (ar finansų inžinerijos priemonės) valdytojo gebėjimai ir kompetencija, pakankami finansų inžinerijos priemonių administravimui.

Įvertinus ES ir LR teisės aktų nuostatas, išskirtas pirmasis reikalavimas, kurį turėtų atitikti finansų inžinerijos priemonės, įskaitant kontroliuojančiąjį fondą, valdytojas – tai turi būti finansų įstaiga.

Atsižvelgiant į tai, kad kontroliuojančiojo fondo valdytojas finansų inžinerijos priemonei įgyvendinti turi atrinkti finansinius tarpininkus, derėtų nustatyti dar vieną reikalavimą – kontroliuojančiojo fondo valdytoju negalėtų tapti tokia finansų įstaiga, kuri, vykdydama kontroliuojančiojo fondo valdytojo funkcijas, veiktų toje pačioje rinkoje kaip ir atrenkami finansiniai tarpininkai. Šis apribojimas svarbus dėl informacijos konfidencialumo užtikrinimo – kontroliuojančiojo fondo valdytojas, atrinkdamas finansinius tarpininkus, galėtų sužinoti konfidencialią finansinių tarpininkų (konkurentų) informaciją ir ją panaudoti savo konkurenciniam pranašumui didinti.

Vienas iš būtinų reikalavimų kontroliuojančiojo fondo valdytojui turėtų būti ir atitinkama kompetencija. Kompetencija apibrėžiama kaip institucijos turimų žinių ir įgūdžių visuma, leidžianti efektyviai įgyvendinti funkcijas, t.y. gebėjimas tinkamai atlikti institucijai priskirtas funkcijas. Taigi antrasis reikalavimas atrenkant kontroliuojančiojo fondo valdytoją turėtų būti finansų įstaigos kompetencija tam tikroje srityje.

Kompetencijos apimtį administruojant finansų inžinerijos priemones visų pirma nusako finansų inžinerijos priemonių turinys. Atsižvelgiant į faktą, kad analizuojamos finansų inžinerijos priemonės nukreiptos išskirtinai į SVV plėtrą, sėkmingam kontroliuojančiojo fondo investavimo strategijos įgyvendinimui, jos adaptavimui besikeičiančiomis ūkio sąlygomis, svarbi darbo su SVV sektoriumi patirtis – šio rinkos segmento poreikių išmanymas, gebėjimas juos vertinti atsižvelgiant į besikeičiančias ekonomines sąlygas ir SVV aktualių finansinių produktų kūrimas.

Įvertinant faktą, kad šiuo metu didžioji dalis finansų inžinerijos priemonių yra įgyvendinama ES struktūrinės paramos lėšomis, svarstytinas tikslingumas įvesti reikalavimą turėti specifinės ES struktūrinių fondų lėšų valdymo arba nacionalinių paramos programų administravimo patirties, įskaitant ir valstybės pagalbos taisyklių išmanymą bei gebėjimą tinkamai jas taikyti.

Taigi, remiantis atlikta analize, rekomenduojama Kontroliuojančiojo fondo (arba finansų inžinerijos priemonės) valdytojo atžvilgiu taikyti tokius tinkamumo ir efektyvumo reikalavimus:

- (1) būti finansų įstaiga kaip apibrėžta Lietuvos Respublikos finansų įstaigų įstatyme (*tinkamumo reikalavimas*);
- (2) gebėti užtikrinti finansinių tarpininkų informacijos konfidencialumą (*tinkamumo reikalavimas*);
- (3) turėti kompetencijos planuojant ir (arba) įgyvendinant ir (arba) administruojant finansinius produktus, skirtus SVV plėtrai (*efektyvumo reikalavimas*);
- (4) turėti gebėjimų ES struktūrinės paramos arba nacionalinės paramos lėšomis finansuojamų programų ir (arba) projektų administravimo srityje (*efektyvumo reikalavimas*);
- (5) siūloma mažesnė Kontroluojančio fondo lėšų administravimo kaina (*efektyvumo reikalavimas*).

Pagal pasiūlytus reikalavimus Kontroluojančio fondo (ar finansų inžinerijos priemonės) valdytojui buvo įvertintos aštuonios institucijų (ar jų grupių) alternatyvos – komerciniai bankai, Lietuvos centrinė kredito unija, Lietuvos bankas, Turto bankas, INVEGA, LVPA, ESFA, naujas valstybės įsteigtas rizikos kapitalo fondas. Atlikus analizę matyti, kad geriausiai minėtus reikalavimus atitinka INVEGA. Tačiau paskirti ar atrinkti nacionalinę instituciją (INVEGA) JEREMIE Kontroluojančio fondo valdytoju kelia ir tam tikrų rizikų:

- a) paskirta ar atrinkta nacionalinė institucija neturės pakankamai reikiamos kompetencijos ir gebėjimų veiksmingai vykdyti fondo valdytojo funkcijas;
- b) bus prarasta/išskaidyta institucinė atsakomybė už JEREMIE Kontroluojančio fondo rezultatus (rezultatai dažnai priklauso nuo tinkamo suplanavimo, spartaus įgyvendinimo ir pan.);
- c) kontroluojančio fondo valdymo perdavimas naujam valdytojui nėra pakankamai reglamentuotas (valdymo perdavimo procedūros).

Taigi sprendimą dėl JEREMIE KF valdytojo derėtų priimti atsižvelgus į visas minėtas rizikas.

Kompetencija ir gebėjimai, pakankami kontroluojančio fondo valdytojo funkcijų vykdymui.

Institucijos kompetencija ir gebėjimai, pakankami finansų inžinerijos priemonių administravimui, visų pirma turėtų būti nustatomi remiantis kontroluojančiųjų fondų arba finansų inžinerijos priemonių valdytojams (kai kontroluojantysis fondas nėra steigiamas) funkcijomis, kurios apibrėžtos trišalėse finansavimo sutartyse. Nors finansavimo sutartyse su kontroluojančiųjų fondų valdytojais numatytos funkcijos yra tos pačios, tačiau skiriasi jų turinys atsižvelgiant į administruojamas finansų inžinerijos priemones, todėl atitinkamai skiriasi ir reikalavimai kontroluojančiųjų fondų valdytojų kompetencijai ir gebėjimams.

Atsižvelgiant į tai, kad artimiausiu metu svarstomas naujo JEREMIE KF valdytojo paskyrimo klausimas, nustatyti specifiniai reikalavimai institucijos – JEREMIE KF teisių ir funkcijų perėmėjos – kompetencijai ir gebėjimams.

Atlikus preliminarų INVEGA gebėjimų įvertinimą (atsižvelgiant į pateiktą JEREMIE KF kompetencijų ir gebėjimų matricą, ir į funkcijas, kurias turės atlikti JEREMIE KF valdytojas), matyti, kad INVEGA trūksta patirties investuojant rizikos kapitalą ir teikiant pasidalintos rizikos paskolas. Administruojant šias finansų inžinerijos priemones INVEGA turi gebėti veiksmingai įgyvendinti investavimo strategiją, vykdyti finansų inžinerijos priemonių valdytojų atranką (parengti techninę užduotį ir įvertinti kandidatų pateiktus verslo planus), prižiūrėti finansų inžinerijos priemonių valdytojų veiklą, vertinti finansų inžinerijos priemonių rezultatyvumą. Todėl, priėmus sprendimą skirti INVEGA JEREMIE KF valdytojo teisių perėmėju, būtina stiprinti INVEGA gebėjimus visų pirma šiose srityse.

INVEGA turimi žmogiškieji ir techniniai ištekliai JEREMIE Kontroluojančio fondo valdytojo funkcijoms atlikti nėra pakankami. Papildomų žmogiškųjų išteklių poreikis JEREMIE KF valdyti priklausys ne tik nuo fondo valdomų lėšų dydžio, bet ir nuo INVEGA priskirtų konkrečių funkcijų valdant JEREMIE KF, nuo fondo įgyvendinamų finansų inžinerijos priemonių (tiesioginiam priemonės taikymui, pvz., garantijų teikimui, reikia didesnių žmoniškųjų išteklių, tuo tarpu palūkanoms kompensuoti, paskoloms teikti – palyginti mažesnių), ir nuo konkrečių priemonių įgyvendinimo etapo (priemonės administravimui reikia mažiau žmogiškųjų išteklių nei pradiniam finansų inžinerijos priemonės įgyvendinimo etape).

INVEGA biudžete derėtų numatyti pakankamai lėšų konsultacijų paslaugoms įsigyti tose srityse, kuriose INVEGA gebėjimų nepakanka – konsultacijoms teisiniais, valstybės pagalbos, finansinių produktų struktūravimo, finansinių produktų rizikos ir efektyvumo vertinimo, bei kitais klausimais. Išorinių konsultantų pasitelkimas yra gera priemonė gebėjimams sustiprinti per labai trumpą laiką. Tokiu būdu kompetencijos trūkumą kai kuriose srityse sprendžia dabartinis JEREMIE KF valdytojas EIF. Šioms konsultacijų paslaugoms teikti galėtų būti sudaroma rėminė sutartis su atitinkamas konsultacijų paslaugas teikiančiomis bendrovėmis.

INVEGA perėmus JEREMIE KF fondo valdymą ženkliai padidėtų valdomų lėšų apimtys, todėl būtina išplėsti INVEGA technines galimybes, leisiančias administruoti papildomas lėšas – stiprinti ir tobulinti techninę bazę (informacines sistemas).

Apsisprendus JEREMIE KF valdytoju paskirti INVEGA, reikia atlikti bendrovės gebėjimų auditą ir tiksliai įvertinti kompetenciją, nustatyti gebėjimų spragas, atlikti INVEGA techninės bazės įvertinimą, vidinių darbo procedūrų peržiūrą, ir parengti išsamų gebėjimų stiprinimo planą. Iki nustatyto termino INVEGA atlikus plane nurodytus pasirengimo darbus, derėtų atlikti INVEGA gebėjimų vykdyti JEREMIE Kontroliuojančiojo fondo valdytojo funkcijas verifikaciją – patikrinti, ar INVEGA įgyvendino audito rekomendacijas ir ar yra pasirengusi perimti ir vykdyti Kontroliuojančiojo fondo valdytojo funkcijas.

JEREMIE KF valdytojo skyrimas. Ūkio ministerijai apsisprendus, kokią nacionalinę instituciją skirti JEREMIE kontroliuojančiojo fondo valdytoju, sprendimą derėtų įtvirtinti atskiru Ūkio ministro įsakymu arba (alternatyviai) teisių ir pareigų perėmimą galima įtvirtinti sutartimi: kad KF valdytojo teisės ir pareigos būtų sklandžiai perduotos/perimtos, tarp buvusio (EIF) ir pasirinkto naujojo JEREMIE KF valdytojo bei atsakingų ministerijų turi būti sudaryta sutartis, kuri apibrėžtų teisių ir pareigų perėjimą naujam KF valdytojui, reglamentuotų atsakomybę pereinamuoju laikotarpiu ir kitus klausimus. Remiantis Europos Komisijos rekomendacijomis ir LR teisės aktų nuostatomis, skiriant kontroliuojančiojo fondo valdytoją derėtų nurodyti, kokia institucija skiriama, skyrimą pateisinančius viešosios politikos tikslus (remti SVV plėtrą), nurodyti skiriamos institucijos mandatą vykdyti viešąją politiką ir trumpai pagrįsti skiriamos institucijos kompetenciją, būtiną sėkmingai vykdyti KF valdytojo funkcijas. Kompetencijos pagrindimą siūlome atlikti vadovaujantis pasiūlytais tinkamumo ir efektyvumo kriterijais, kuriuos siūloma apibrėžti Finansų inžinerijos taisyklėse.

Finansų inžinerijos priemonių, finansuojamų iš skirtingų ES struktūrinių fondų ir veiksmų programų, suderinamumas. Šiuo metu finansų inžinerijos priemonėms įgyvendinti skiriamos ES struktūrinės paramos lėšos pagal dvi 2007–2013 m. veiksmų programas – Ekonomikos augimo veiksmų programą ir Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programą. Ekonomikos augimo veiksmų programa finansuojama Europos regioninio plėtros fondo (ERPF) lėšomis, Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programa – Europos socialinio fondo (ESF) lėšomis. Tiek ERPF, tiek ESF lėšų naudojimui taikomi pagrindiniai reglamentai – ES struktūrinių fondų reglamentas, nustatantis bendrąsias nuostatas dėl Europos regioninės plėtros fondo, Europos socialinio fondo ir Sanglaudos fondo, taip pat įgyvendinantis reglamentas, nustatantis minėto ES struktūrinių fondų reglamento bei Europos Parlamento bei Tarybos reglamento (EB) Nr. 1080/2006 dėl Europos regioninės plėtros fondo, įgyvendinimo taisyklės. Taigi ES teisinė bazė, taikoma ERPF ir ESF lėšų naudojimui, yra ta pati. Europos Komisijos nota¹⁰, plačiau paaiškinanti kai kurias finansų inžinerijos priemonių steigimo ir valdymo nuostatas, išimčių ar skirtumų ERPF ir ESF lėšų naudojimui ir valdymui taip pat nenustato. Europos Komisijos parengtame finansų inžinerijos priemonių valdymo gairių projekte¹¹, nurodoma, kad finansų inžinerijos priemonė gali būti įgyvendinama iš kelių fondų arba kelių veiksmų programų, tačiau tokiu atveju finansų inžinerijos priemonės valdytojas atskaitomybės ir audito tikslais turi užtikrinti atskirą lėšų apskaitą. Tačiau Lietuvos veiksmų programose yra aiškiai atskirtos finansų inžinerijos priemonių investavimo kryptys ir šiuo metu nėra galimybės ERPF lėšomis (pavyzdžiui, per INVEGA fondą) finansuoti ESF remiamas veiklas, t.y. teikti labai mažas paskolas fiziniams asmenims, ketinantiems pradėti savo verslą. Vadinasi, šiuo metu apribojimai sukurti labiau integruotą SVV plėtrai skirtų finansų inžinerijos priemonių administravimą yra nustatyti nacionaliniame lygmenyje. Juos galima panaikinti su Europos Komisija suderinus Ekonomikos augimo veiksmų programos keitimą¹² ir, numačius kryžminio finansavimo galimybę, taip 2014–2020 m. ES struktūrinės paramos programavimo laikotarpyje išnaudoti kryžminio finansavimo galimybę tuo atveju, jei ES teisės aktai, reglamentuojantys 2014–2020 m. ES struktūrinės paramos programavimo laikotarpio lėšų panaudojimą, tam neprieštarautų.

Šiuo metu beveik visas finansų inžinerijos priemonės įgyvendina ar administruoja INVEGA (išskyrus finansų inžinerijos priemonės, įgyvendinamas per JEREMIE KF). Manytume, jog tolesnis finansų inžinerijos priemonių supaprastinimas galimas sujungiant kontroliuojančiuosius fondus. Tuo atveju, jei JEREMIE KF valdytojo teisės ir funkcijas perimti būtų paskirta INVEGA, derėtų svarstyti galimybę sujungti INVEGA, JEREMIE ir Verslumo skatinimo kontroliuojančiuosius fondus į vieną. Visi trys kontroliuojantieji fondai įsteigti siekiant vienodų tikslų (remti SVV plėtrą), fondų įgyvendinamomis finansų inžinerijos priemonėmis siekiama daryti tą patį poveikį rinkai, fondai administruojami pagal tą pačią ES struktūrinių fondų lėšomis finansuojamų

¹⁰ Note of the Commission on Financial Engineering in the 2007-13 programming period. 16 July 2007, COCOF 07/0018/01.

¹¹ European Commission. Guidance Note on Financial Engineering Instruments under Article 44 of Council Regulation (EC) No 1083/2006 implemented with funding from the European Regional Development Fund. Draft document (Version 28/07/2010).

¹² Ekonomikos augimo veiksmų programoje reikėtų išbraukti nuostatą, kad finansų inžinerijos priemonėmis, finansuojamomis iš šios programos, neskiriama ERPF parama socialinių įmonių, siekiančių plėtoti savo verslą ir labai mažų ir mažų įmonių bei fizinių asmenų, norinčių pradėti savo verslą, projektams, jeigu jie yra finansuojami pagal ESF finansų inžinerijos priemonės. Programą reikėtų papildyti nuostata, kad šios veiklos gali būti remiamos pagal kryžminio finansavimo principą.

finansų inžinerijos priemonių administravimo sistemą, fondų valdymui keliami tokie patys reikalavimai. Sujungus kontroliuojančiuosius fondus į vieną, sumažėtų administracinės išlaidos, būtų sutaupyta išteklių: reikėtų rengti ir tvirtinti vieną pažangos ataskaitą, atlikti vieną fondo veiklos auditą, lėšos būtų išmokamos tam pačiam kontroliuojančiojo fondo valdytojui, t.y. fondų valdymas būtų efektyvesnis. Taip pat reikia pastebėti, kad sutartys su valdytojais dėl JEREMIE KF, INVEGA KF ir Verslumo skatinimo KF yra panašios. Kita vertus, fondų sujungimas į vieną kontroliuojantįjį fondą keltų tam tikrų teisinių rizikų. Taigi, nors sujungus tris kontroliuojančiuosius fondus jų valdymas būtų efektyvesnis, atsižvelgus į šiuo metu egzistuojančius teisinius aspektus, darytume išvadą, kad vieno fondo steigimą derėjo svarstyti rengiantis įgyvendinti JEREMIE iniciatyvą Lietuvoje – šiuo metu dėl išvardintų apribojimų fondų sujungimas būtų gana sudėtingas ir reikalautų laiko. Tačiau rekomenduotume rimtai svarstyti galimybę fondus sujungti ateityje, rengiantis 2014 m. finansinei perspektyvai ir įsteigiant vieną Verslumo skatinimo kontroliuojantįjį fondą, kuris būtų atsakingas už SVV ir fiziniams asmenims skirtų finansų inžinerijos priemonių planavimą ir įgyvendinimą.

Svarstant galimybę kurti vieningą finansų inžinerijos priemonių steigimo ir valdymo sistemą (sujungti į vieną bendrą administravimo sistemą dvi atskiras administravimo sistemas – nacionalinio biudžeto ir ES struktūrinių fondų lėšomis finansuojamų finansų inžinerijos priemonių), derėtų atsižvelgti į sekančius aspektus: suvienodinti administravimo sistemas šiuo atveju reikėtų suvienodinti administravimo procedūras; tiek biudžeto, tiek ES struktūrinių fondų lėšomis finansuojamų finansų inžinerijos priemonių steigimui ir valdymui taikyti tuos pačius teisės aktus. Kaip matyti iš atliktos analizės, abi administravimo sistemos skiriasi administravime dalyvaujančiomis institucijomis, skirtingos finansų inžinerijos priemonių inicijavimo, planavimo, įgyvendinimo ir priežiūros procedūros, joms taikomi visiškai skirtingi nacionaliniai teisės aktai, o ES lėšomis finansuojamų finansų inžinerijos priemonių steigimui ir valdymui papildomai taikomi ir ES reglamentų reikalavimai. Galimybės iš esmės supaprastinti ES struktūrinių fondų lėšomis finansuojamų finansų inžinerijos priemonių administravimo sistemą ir ES struktūrinių fondų lėšas administruoti pagal nacionalinių lėšų administravimo sistemą nėra dėl privalomų ES reglamentų reikalavimų, kuriuos šalis narė turi įvykdyti - biudžeto lėšomis įgyvendinamų finansų inžinerijos priemonių administravimo sistema šiuo metu nėra pakankamai reglamentuota - nepakankamai reglamentuotas įgyvendinimo etapas (pvz., finansinių tarpininkų atranka), nenustatytos stebėsenos, kontrolės, pažeidimų tyrimo procedūros, kurios būtinos administruojant ES lėšas.

Manytume, jog vienodinti ES lėšomis ir biudžeto lėšomis finansuojamų finansų inžinerijos priemonių administravimo sistemas netikslinga dėl esminių šių sistemų skirtumų. Tačiau, administruojant biudžeto lėšas, kai kuriuos aspektus derėtų perimti iš ES lėšomis finansuojamų finansų inžinerijos priemonių administravimo sistemos – detaliau reglamentuoti įgyvendinimo etapą, nustatyti stebėsenos, kontrolės, pažeidimų tyrimo procedūras.

Detalesnis nacionalinių lėšų panaudojimo finansų inžinerijos priemonėms reglamentavimas bus ypač aktualus ateityje. Pasibaigus sutartims dėl kontroliuojančiųjų fondų ar atskiros finansų inžinerijos priemonės steigimo, sugrįžtančios lėšos galės būti nukreipiamos į specialiąsias programas, kuriomis siekiama panašių tikslų kaip ir pačiomis finansų inžinerijos priemonėmis. Ūkio ministerija ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerija turės priimti sprendimą dėl tolimesnio šių lėšų panaudojimo. Priėmus sprendimą pratęsti SVV plėtrai skirtų finansų inžinerijos priemonių finansavimą, struktūrinių fondų lėšos pereis į nacionalinį biudžetą, taigi tokiu atveju jas bus galima administruoti pagal nustatytą nacionalinę finansų inžinerijos priemonių administravimo sistemą. Siekiant pasirengti tinkamai administruoti iš kontroliuojančiųjų fondų į nacionalinį biudžetą perėjusias lėšas, reikėtų planuoti nacionalinio biudžeto lėšas administruoti pagal ES lėšomis ir finansuojamų finansų inžinerijos priemonių administravimo sistemą, nacionalinėms lėšoms netaikant ES reglamentų reikalavimų.

Finansų inžinerijos instrumentų pakankamumas ir tinkamumas ekonominei situacijai

Finansų inžinerijos instrumentų pakankamumas ir tinkamumas ekonominei situacijai šiame tyrime yra vertinamas pradėdant nuo makroekonominės aplinkos analizės, SVV subjektų poreikių pokyčių vertinimo, rinkos trūkumų identifikavimo ir atitinkamų Finansų inžinerijos instrumentų tinkamumo šiems trūkumams padengti vertinimo. Tyrime finansų inžinerija vertinama kaip priemonė (būdas, instrumentas) tikslui pasiekti. Pagrindiniu tikslu laikomas konkrečių rinkos trūkumų sprendimas, pagrindžiantis valstybės intervencijos logiką bei SVV vystymą/skatinimą. Klausimo nagrinėjimui panaudotas trianguliacijos principas, t.y. vertinimui naudota keletas informacijos šaltinių ir/ar analizės metodų.

Finansų inžinerijos priemonių poreikis ir jo kaita. SVV subjektai sudaro apie 99.3% visų Lietuvos įmonių ir sukuria apie du trečdalius šalies BVP. Tai leidžia daryti prielaidą, kad SVV finansinių rodiklių pokyčiai tiesiogiai koreliuoja su visų Lietuvos įmonių finansinių rodiklių pokyčiais ir bendromis šalies ūkio

plėtos tendencijomis, kurios ženkliai pasikeitė nuo Lietuvos Ekonomikos augimo veiksmų programos patvirtinimo 2007 m. Tuo metu šalyje vyravo ekonominio pakilimo tendencijos, pasireiškiančios sparčiu vidaus paklausos ir privataus vartojimo, investicijų didėjimu, tačiau 2008 metų antroje pusėje prasidėjusi pasaulinė ekonominė recesija smarkiai paveikė šalies būklę – silpnėjo tiek vidaus, tiek išorės paklausa, atitinkamai mažėjo investicijos, daugėjo įmonių bankrotų.

Keičiantis šalies ekonominei būklei, keitėsi ir SVV subjektų finansavimo poreikiai. Remiantis ECB atliekamomis SVV subjektų apklausomis, priėjimas prie finansavimo šaltinių (antra didžiausia SVV subjektų problema) darėsi vis aktualesnė 2009 metais. Pirmąjį 2009 metų pusmetį beveik pusė respondentų teigė neįsivokiantys didesnio išorinio finansavimo poreikio, tačiau beveik pusė respondentų, bandžiusių gauti išorinį finansavimą, teigė, kad finansavimo sąlygos pablogėjo. Kuo didesnė ir kuo ilgiau veikianti įmonė prašė paskolos, tuo didesnė tikimybė jai buvo gauti paskolą.

Vis tik ECB vykdytos apklausos rezultatų negalima tiesiogiai sieti su Lietuvos SVV įmonėmis, kadangi ekonominė situacija Lietuvoje nuosmukio laikotarpiu labai skyrėsi nuo daugelio kitų Europos Sąjungos valstybių. Dėl šios priežasties projekto metu buvo atliktas atskiras anketinis SVV subjektų tyrimas. Tačiau tyrimo rezultatai iš esmės patvirtino jau analizuotas ECB apklausas, taip pat kitų išorinių tyrimų rezultatus, kurie rodo, kad priėjimas prie finansavimo šaltinių – viena iš pagrindinių problemų, su kuria susiduria SVV subjektai – tapo ypatingai aktualia ekonominio nuosmukio laikotarpiu.

Finansų inžinerijos priemonių vertinimas. Vertinant konkrečias Finansų inžinerijos priemones tyrime buvo išanalizuotas tokių priemonių adekvatumas esamai ekonominei situacijai, remiantis bankų finansinėse ataskaitose pateikiamais duomenimis, kitais antriniais šaltiniais, moksline literatūra.

Remiantis Lietuvos bankų asociacijos pateikiamais duomenimis per 2009, 2010 metus daugumos bankų portfeliai privačioms įmonėms mažėjo. Nors bankų finansinėse ataskaitose neišskiriami duomenys apie paskolas SVV subjektams, vis tik, atsižvelgiant į SVV svarbą ekonomikoje, galima daryti prielaidą, kad privačioms įmonėms ir SVV subjektams išduotų paskolų tendencijos buvo panašios ar netgi blogesnės.

Prasidėjus ekonominiam nuosmukiui labai susitraukė ne tik mažųjų, bet ir didžiųjų bankų portfeliai. Taigi, skolinimas įmonėms, o kartu ir SVV subjektams, priklauso ne tik nuo pinigų pasiūlos, bet taip pat nuo banko skolinimo politikos, nes didesnieji bankai, turintys galimybę skolintis iš patronuojančių bankų, neturėjo susidurti su kapitalo stygiaus problema ekonominio nuosmukio laikotarpiu. Būtent tuo galima paaiškinti pasyvesnį šių bankų dalyvavimą INVEGOS administruojamose, kapitalu grįstose, Finansų inžinerijos priemonėse.

Nagrinėjant kapitalo stygiaus problemą, reikėtų pastebėti, kad ji buvo aktualiausia ekonominio nuosmukio pradžioje, kai paskoloms vis dar augant, indėliai ėmė sparčiai mažėti, tad bankai buvo priversti skolintis tarpbankinėje rinkoje ar ieškoti alternatyvių finansavimo šaltinių – tokių kaip kapitalu grįstos Finansų inžinerijos priemonės. Tačiau per 2009 metus bankų finansavimo šaltinių struktūra pasikeitė. Padidinus indėlių palūkanas, nuo 2009 metų antrojo ketvirčio bankai ėmė sėkmingai pritraukti indėlius vietinėje rinkoje, tuo tarpu išaugus skolininkų kredito rizikai ir dėl to sugriežtėjus paskolų suteikimo sąlygoms, bankų paskolų portfelis mažėjo, tad lėšos bankuose ir kitose kredito įstaigose išaugo, ir tapo aktualesnės rizika grįstos Finansų inžinerijos priemonės.

Apibendrinant tyrimo metu atliktos duomenų analizės rezultatus, būtų galima teigti, kad Finansų inžinerijos priemonės yra adekvačios priemonės SVV subjektų skatinimui ekonominio nuosmukio laikotarpiu. Tą taip pat parodo platus tokių priemonių panaudojimas tarptautinėje praktikoje, susijusios mokslinės studijos.

Europos Komisijos užsakytoje studijoje apie SVV finansavimą (EC, Cyclicity of SME finance, May 2009) apžvelgiama literatūra, susijusi su SVV finansavimu ir atitinkamais rinkos trūkumais. Šis rinkos trūkumas tai pat nagrinėjamas finansinės krizės sąlygomis. Konstatuojama, kad, finansuojant SVV, didžiausias ir aiškiausias rinkos trūkumas yra susijęs su rizikos kapitalu. Marc Auboin (Pasaulinė prekybos organizacija) ir Moritz Meier-Ewert (Prinstono universitetas) savo studijoje „Verslo finansavimo prieinamumo finansinių krizių laikotarpiu pagerinimas“ (2003) teigia, kad adekvataus, tinkamo finansavimo prieinamumas yra apskritai viena svarbiausių verslo vystymosi sąlygų ne tik ekonominio nuosmukio laikotarpiu, bet ypatingą svarbą besivystančiose ar mažiau išsivysčiusiose šalyse jie teikia eksporto finansavimui, nes būtent tarptautinės prekybos atsigavimas yra pagrindinis faktorius, padedantis subalansuoti biudžetą ekonominio nuosmukio laikotarpiu. Eksporto finansavimo svarbą pabrėžia ir kiti Pasaulinės prekybos organizacijos ar Tarptautinio valiutos fondo tyrimai.

Vertindami konkrečius finansų inžinerijos instrumentus, sprendžiant ekonominio nuosmukio laikotarpiu kilusias SVV subjektų problemas, šiame tyrime buvo pirmiausiai atsižvelgta į atitiktą SVV subjektų

poreikiams, gebėjimą pasiekti suplanuotus rezultatus, laikytis suplanuotų Finansų inžinerijos instrumentų įgyvendinimo terminų.

Viena iš akivaizdžių sričių, kurioje būtų galima didinti tiek Garantijų fondo, tiek INVEGOS kontroliuojančiojo fondo priemonių efektyvumą (atitiktis SVV poreikiams ir rinkos trūkumams atžvilgiu), yra Finansų inžinerijos priemonių skyrimas SVV subjektų plėtrai. Ekonominės krizės laikotarpiu dauguma įmonių ne plečiasi, o bando išlikti rinkoje – išlaikyti turimą rinkos dalį, neprarasti klientų, tačiau tai yra apribojimas, nulemtas ES struktūrinių fondų (Europos Regioninės Plėtros fondo) panaudojimu, finansuojant šias priemones. Apskritai vertinant paramos SVV subjektams teikimą garantijų paskoloms ar lengvatinių paskolų forma, galima teigti, kad jos yra pakankamai patrauklios. Apie du trečdalius tyrimo metu vykdytoje apklausoje dalyvavusių respondentų sutiko arba visiškai sutiko su teiginiu, kad tokios paramos formos padėtų jų įmonei (individualiai veiklai) išspręsti ekonominės krizės laikotarpiu kilusias problemas.

Vertinant Finansų inžinerijos priemones ekonominio nuosmukio laikotarpiu, labai svarbu atsižvelgti į jų įgyvendinimo trukmę. INVEGOS kontroliuojančiojo fondo priemonės, lyginant su JEREMIE kontroliuojančiojo fondo priemonėmis, šiuo atžvilgiu sąlyginai pranašesnės. Nors greitas priemonės įgyvendinimas negali būti laikomas pagrindiniu priemonės efektyvumo vertinimo kriterijumi, vis tik ekonominio nuosmukio laikotarpiu priemonės „lankstumas“, greitas įgyvendinimas yra labai svarbus dėl sparčiai kintančių rinkos poreikių.

Rizikos kapitalo fondas bei bendro investavimo schema, skirta „verslo angelams“, nors ir yra efektyvios priemonės siekiant didinti rizikos kapitalo investicijų lygį, vis tik, vertinant šį instrumentą ekonominės krizės dimensija, nėra tinkamos priemonės skatinti SVV subjektus ekonominio nuosmukio laikotarpiu Lietuvoje. Pirma, abi šios priemonės taip pat, kaip ir kitos JEREMIE kontroliuojančiojo fondo priemonės, yra naujoviškos (Lietuvoje), todėl ilgai užtrunka jų įgyvendinimas. Antra, jos yra skirtos santykinai mažam SVV subjektų skaičiui ir yra labiau pilotinės, skirtos susijusių procesų išplėtojimui. Trečia, rizikos kapitalo priemonių rezultatai pasireiškia ilguoju laikotarpiu – tik po 5-7 metų nuo rizikos kapitalo investicijų į įmonę.

Poreikį tokiai priemonei kaip Verslumo skatinimo fondas rodo keletas veiksnių. Beveik visų atliktų ekspertinių interviu metu buvo išsakyta nuomonė, kad neužtenka tik suteikti išorinį finansavimą verslui – lygiagrečiai reikia ir priemonių, didinančių verslininkų kompetenciją. Kitas Verslumo skatinimo fondo privalumas yra tas, kad pagal priemonę paskolos bus teikiamos veiklą pradedančioms labai mažoms, mažoms įmonėms, o tai, mūsų vertinimu, yra akivaizdus rinkos trūkumas Lietuvoje. Tačiau vertinant Verslumo skatinimo fondo efektyvumą ekonominio nuosmukio kontekste, reikėtų atsižvelgti į tai, kad priemonė yra nauja, todėl faktinių duomenų apie jos rezultatus dar nėra.

ES SF lėšų perskirstymo vertinimas. Lietuvos ekonomikos augimo VP Finansų inžinerijai yra numatyti du įgyvendinimo stebėsenos rodikliai – paremtų įmonių skaičius ir pritrauktos privačios investicijos. Nors minėtieji Lietuvos Ekonomikos augimo VP Finansų inžinerijos įgyvendinimo stebėsenos rodikliai yra parankūs dėl skaičiavimo paprastumo, vis tik, mūsų vertinimu, jų pasiekiamumas neturėtų tapti pagrindiniu kriterijumi, vertinant lėšų tarp skirtingų Finansų inžinerijos priemonių alokaciją. Pirma, Ekonomikos augimo VP numatomi stebėsenos rodikliai yra preliminarūs. Antra, priemonės, sumodeliuotos taip, kad būtų maksimaliai pasiekti tokie stebėsenos rodikliai, nebūtinai atitiks SVV subjektų poreikius. Siekiant pateikti išvadas dėl ES struktūrinių fondų lėšų perskirstymo tarp Finansų inžinerijos priemonių, priemonės turėtų būti analizuojamos ne tik atsižvelgiant į minėtuosius Ekonomikos augimo VP rodiklius, bet į tokių kriterijų kaip atitiktis rinkos trūkumams, visiškas fondo lėšų panaudojimas bei fondo lėšų grįžtamumas, visumą.

Kadangi dabartiniu metu įvertinti Lietuvoje įgyvendinamų Finansų inžinerijos priemonių nuostolingumą yra per anksti dėl pradinės jų įgyvendinimo stadijos, vertinime pateikiama instrumentų rezultatyvumo ir pirminė rinkos trūkumų, susijusių su SVV subjektų išoriniu finansavimu, analizė. Pažymėtina, kad netgi šiuo metu santykinai rezultatyviai įgyvendinamų instrumentų (pvz. Garantijų fondas) efektyvumą bus galima vertinti, kai bus žinomi duomenys apie šių instrumentų nuostolingumą, kadangi lėšų grįžtamumas yra vienas iš pagrindinių finansų inžinerijos aspektų.

Remiantis INVEGOS fondo veiklos ataskaita, tikslinių grupių diskusijų metu išsakytais vertinimais bei projekto ekspertų vertinimu, INVEGOS fondo priemonėms numatyti priemonių įgyvendinimo rodikliai turėtų būti pasiekti.

Galimybė didinti lėšas INVEGOS fondo priemonei „Mažų kreditų teikimas – 2 etapas“ priklausys nuo finansinių tarpininkų suinteresuotumo dalyvauti schemeje. Ekspertiniu vertinimu, paremtu interviu su bankų bei INVEGOS atstovais, rezultatai, manome, kad poreikis didinti finansavimą priemonei „Mažų kreditų teikimas – 2 etapas“ šiuo metu yra abejotinas, kadangi bankai jau dabar susiduria su problema, kad nėra kam išskolinti pagal priemonę gautas lėšas. Poreikio didinti finansavimą priemonei „Atviras kreditų fondas“

taip pat nėra, nes priemonė tenkina panašius SVV subjektų poreikius kaip ir naujai įsteigta JEREMIE kontroliuojančiojo fondo Finansuojamo rizikos pasidalinimo priemonė.

JEREMIE kontroliuojančiojo fondo Finansuojamo rizikos pasidalinimo priemonės efektyvumą pagal įgyvendinimo rodiklius vertinti dar per anksti, tačiau tyrimo rezultatai rodo, kad rinkos prisotinimo aspektas gali būti svarbus veiksnys, įtakojantis šios priemonės įgyvendinimą. Mažinti finansavimą Finansuojamo rizikos pasidalinimo priemonei šiame etape taip pat būtų neracionalu ir nuostolinga dėl jau sudarytų kontraktų su finansiniais tarpininkais bei pradinės instrumento įgyvendinimo stadijos.

Remiantis Garantijų fondo veiklos ataskaita, tikslinių grupių diskusijų metu išsakytais vertinimais ir ekspertiniu projekto komandos vertinimu – Garantijų fondui numatyti priemonių įgyvendinimo rodikliai programavimo periodo pabaigoje turėtų būti pasiekti. Vis tik didinti finansavimo priemonei Garantijų fondas nereikėtų tol, kol rinkai nebus įdiegta nauja JEREMIE kontroliuojančiojo fondo priemonė – portfelinės garantijos, nes abi priemonės tenkina panašius rinkos trūkumus, susijusius su SVV subjektų priėjimo prie išorinio finansavimo gerinimu.

Vertinti ES struktūrinių fondų lėšų perskirstymą rizikos kapitalo finansavimo instrumentams Ekonomikos augimo veiksmų programos rodiklių kontekste nėra prasminga, nes šiomis priemonėmis planuojama paremti labai mažą SVV subjektų skaičių. Vis tik galima teigti, kad abi rizikos kapitalo finansavimo priemonės Lietuvoje įgyvendinamos sėkmingai, nes surasti pirmieji „verslo angelai“, 2010 m. balandžio mėnesį įsteigtas pirmasis rizikos kapitalo fondas, gegužės mėn. – antrasis rizikos kapitalo fondas. Finansavimas rizikos kapitalo finansavimo instrumentams ilgainiui turėtų būti didinamas tam, kad būtų padengti esantys rinkos trūkumai visose įmonių gyvavimo stadijose, tačiau, atsižvelgiant į dabartinę rinkos šioje srityje Lietuvoje brandą ir pasirengimą, finansavimas turėtų būti didinamas palaipsniui, siekiant išlaikyti investicijų kokybę bei sprendžiant privačių investuotojų pritraukimo problemą.

Be jau minėto rinkos trūkumo – rizikos kapitalo finansavimo trūkumo (ypač ankstyvose įmonių gyvavimo stadijose), tyrimo metu buvo identifikuoti ir kiti rinkos trūkumai, susiję su SVV subjektų priėjimo prie išorinio finansavimo gerinimu, į kuriuos turėtų būti atsižvelgiama steigiant naujas finansų inžinerijos priemones ar perskirstant lėšas tarp dabartinių priemonių.

Kaip jau minėta, mokslinėje literatūroje eksporto draudimas yra vienas dažniausiai minimų Finansų inžinerijos instrumentų ekonominio nuosmukio problemoms spręsti, tačiau Lietuvoje tokio pobūdžio instrumentai tik pradėdami įgyvendinti. Išnagrinėjus Lietuvos pramonės eksporto struktūrą, akivaizdu, kad prasidėjus ekonominiam nuosmukiui eksportas ėmė smarkiai mažėti. Tačiau eksporto skatinimas yra svarbus ne tik ekonominio nuosmukio laikotarpiu. Tai indikatorius, pagal kurį dažnai sprendžiama apie šalies konkurencingumo pokyčius, tad turėtų būti ieškomos alternatyvos INVEGOS pradėtos įgyvendinti eksporto draudimo priemonės pratęsimui.

Išnagrinėjus Lietuvos SVV subjektų struktūrą pagal įmonių dydį, akivaizdu, kad teikiant paramą per Finansų inžinerijos priemones didesnis dėmesys turėtų būti skiriamas labai mažoms įmonėms, nei mažoms ar vidutinėms įmonėms. Remiantis Lietuvos Statistikos departamento pateikiamais duomenimis, labai mažos įmonės, turinčios iki 10 darbuotojų, Lietuvoje sudaro apie 75% visų SVV subjektų. Nors dabartinės Finansų inžinerijos priemonės yra prieinamos tiek labai mažoms įmonėms, tiek mažoms, tiek vidutinėms, vis tik dėl paprastai trumpesnės veiklos istorijos ir kitų faktorių šioms įmonėms gauti paramą yra sąlyginai sudėtingiau.

Mikrokreditų poreikį pagrindžia faktas, kad iš dabartinių priemonių tik Verslumo skatinimo fondas yra orientuotas į mikrofinansavimą (kreditai iki 86 000 Lt.). Verslumo skatinimo fondo priemone siekiama paremti 1 200 asmenų ir įmonių, skiriant šiam tikslui 50 mln. Lt. Manome, kad mikrokreditų poreikis rinkoje yra didesnis, todėl papildomas finansavimas arba papildomos priemonės orientuotos į mikrokreditavimą ir skirtos labai mažoms ir mažoms įmonėms, yra vienas iš svarstytinų klausimų. Remiantis 2007 m. lapkričio 13 d. Komisijos komunikate „Europos mikrokreditų plėtojimo iniciatyva augimui ir užimtumui remti“ priede Nr. 4 pateikta metodika galima preliminariai apskaičiuoti, kad Lietuvoje mikrokreditų poreikis gali sudaryti apie 24,2 mln. eurų arba 83,5 mln. Lt.

Svarstant naujų Finansų inžinerijos priemonių įgyvendinimą, rekomenduojame apsvarstyti galimybes steigti tokius instrumentus, kurie būtų derinami su verslininkų kompetencijas didinančiomis priemonėmis taip pasiekiant sinergijos efektą. Nors remiantis preliminaria teisine analize, pagal bendrą taisyklę, kryžminis finansavimas yra draudžiamas, tačiau galima pasinaudoti šio draudimo išimtimis.

Finansų inžinerijos priemonių įtaka biudžeto deficitui

Ataskaitoje nagrinėjami klausimai, susiję su finansų inžinerijos priemonių apskaita, finansų inžinerijos priemonių įtaka biudžeto deficitui bei jų rizikos suderinamumu su biudžeto galimybėmis, o taip pat nagrinėjami finansinių srautų į finansinius instrumentus organizavimo klausimai bei Slovakijos ir Vengrijos praktika šiais klausimais.

Europos Sąjungos struktūrinių fondų reglamentai detalai neapibrėžia, kaip turėtų būti vykdomas finansų inžinerijos priemonių apskaitos procesas ar kokie turėtų būti taikomi apskaitos standartai. Kadangi šalims narėms suteikiamos galimybės pasirinkti programų įgyvendinimo būdą, unifikuoti procedūra negali būti taikoma. Apskaitos procesas, jo patikimumas bei duomenų detalumas turi užtikrinti galimybę pateikti reikalingas ataskaitas ir informaciją Europos Komisijai bei atlikti stebėsenos procedūras. Vykdomas apskaitos procesas ir taikomi apskaitos standartai turėtų neprieštarauti galiojantiems nacionaliniams teisės aktams.

Nuo 2010 m. sausio 1 d. Lietuvos viešojo sektoriaus subjektai veda apskaitą remdamiesi kaupimo principu, t. y. ūkiniai įvykiai yra registruojami viešojo subjekto apskaitoje tada, kai jie įvyksta ir pateikiami tų ataskaitinių laikotarpių finansinėse ataskaitose. Pajamos registruojamos, kai jos uždirbamos, o sąnaudos – kai jos patiriamos, neatsižvelgiant į pinigų gavimą ar išmokėjimą.

Lietuvoje šiuo metu nėra patvirtinta atskirų teisės aktų, detalai reglamentuojančių finansų inžinerijos priemonių apskaitai keliamus reikalavimus. Į vertinimo apimtį patenkančių finansų inžinerijos priemonių finansavimo sutartyse reikalavimai apskaitai taip pat nėra detalizuoti. Vedant apskaitą vadovaujamosi galiojančiais teisės aktais, kurie pritaikomi vykdomoms operacijoms, susijusioms su finansų inžinerijos priemonėmis.

Visos į vertinimo apimtį patenkančios finansų inžinerijos priemonės yra finansuojamos išskirtinai iš Europos Sąjungos fondų lėšų. Pervedant pinigines lėšas šių finansų inžinerijos priemonių kontroliuojančių fondų valdytojams, valstybės biudžeto pajamų pusėje yra apskaitomos Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšos. Todėl šių finansų inžinerijos priemonių finansavimas neturėjo įtakos biudžeto deficitui. Užbaigus finansinių inžinerijos priemonių įgyvendinimą iš jų grįžtančios tinkamai panaudotos lėšos gali turėti teigiamą poveikį biudžeto deficitui, tačiau turi būti atsižvelgta į reikalavimą panaudoti šias lėšas tiems paties tikslams, t. y. SVV naudai.

Finansinių instrumentų rizika šiuo metu yra vertinama finansavimo sutartyse. Lyginant šiuo metu veikiančius finansinius instrumentus tarpusavyje yra akivaizdu, kad jų rizikos laipsnis labai reikšmingai skiriasi. Tai galima paaiškinti itin skirtinga finansinių instrumentų prigimtimi ir skirtingais tikslais siekiant juos įgyvendinti. Priežiūros komitetai, įsteigti pagal finansavimo sutarčių nuostatas, ir svarstantys bei tvirtinantys tiek siūlomų finansinių instrumentų riziką, tiek kitus svarbius su finansinių inžinerijos priemonių įgyvendinimu susijusius klausimus, yra įdiegtos gerosios praktikos pavyzdys.

Šiuo metu finansinių srautų organizavimą į finansinius instrumentus reglamentuoja finansų inžinerijos priemonių administravimo ir finansavimo taisyklės, patvirtintos Finansų ministro įsakymu. Šiose taisyklėse numatyta, kad lėšos kontroliuojančiojo fondo valdytojui arba konkrečios finansų inžinerijos priemonės valdytojui turi būti pervedamos finansavimo sutartyje nustatyta tvarka.

Lėšos, įmokėtos į kontroliuojantįjį fondą ar finansų inžinerijos priemones, jau gali būti įtrauktos į išlaidų ataskaitą, pateikiamą Europos Komisijai, t. y. išlaidos preliminariai laikomos patirtomis ES struktūrinių fondų reglamento prasme. Dėl šios priežasties steigiant finansų inžinerijos priemones, patenkančias į šio vertinimo apimtį, buvo itin akcentuojamas kaip įmanoma greitesnis piniginių lėšų pervedimas kontroliuojantiems fondams ir jų deklaravimas Europos Komisijai.