Latvijas Vēstnesis
LATVIJAS REPUBLIKAS OFICIĀLAIS IZDEVUMS

Laidiens: 28.09.1995., Nr. 148

Komisijas ziņojums

Dokuments nr. 2011

Saeimas Izmeklēšanas komisijas "Par finansu krīzi komercbankās un valsts finansu sistēmas stabilitāti" Gala ziņojums

I. Komisijas darbs

Laikā no 1995. gada 23. februāra līdz 1995. gada 12. septembrim komisija ir noturējusi 29 sēdes, kurās tika apspriests rīcības plāns problēmas apzināšanai, kā arī uzaicinātas un noklausītas virkne ar banku sistēmas darbību saistīto institūciju amatpersonu.

Komisija ir uzklausījusi Latvijas Bankas (E.Repše, S.Lejniece, U.Klauss), Iekšlietu ministrijas (J.Ādamsons, J.Apelis, J.Zalpēteris, D.Šmitiņš) un Prokuratūras (J.Skrastiņš, E.Zvejnieks) viedokļus par vairāku komercbanku maksātnespēju izraisījušiem cēloņiem un šo institūciju darbību.

Tā kā viens no komisijas izveidošanas iemesliem bija notikumi Latvijas Industriālajā bankā, tad uz sēdēm tika uzaicinātas ar šo notikumu saistītās personas — "Lainbankas" prezidents V.Dambiņš, valdes priekšsēdētāja vietnieks V.Vīgants un apsardzes priekšnieks Kuzmins, akciju sabiedrības "RBS" valdes priekšsēdētājs H.Volodko, "Daugavas" bankas padomes priekšsēdētājs Ē.Kaža.

Sakarā ar "Bankas Baltija" maksātnespējas izsludināšanu komisija noklausījās Saimnieciskās tiesas ieceltā administratora G.Grūbes informāciju.

Tika saņemti rakstiski iesniegumi un priekšlikumi no noguldītāju pārstāvjiem, kā arī auditorfirmām.

Par darba gaitu tika sagatavots un iesniegts Saeimai starpziņojums (ziemas sesijas dokuments nr. 406).

Komisijas pārstāvji iesaistījās arī aktuālo notikumu analīzē, izsakot savus ieteikumus komercbanku uzraudzības uzlabošanai un likumdošanas sakārtošanai.

II. Latvijas banku sistēmas attīstība

Līdz 1991. gada septembrim banku sistēma pilnībā atradās PSRS kontrolē un pārraudzībā, un pirmās Latvijas komercbankas savas licences saņēma Maskavā.

Tikai kopš 1991. gada septembra banku sistēma tika pārņemta Latvijas Republikas kontrolē un Latvijas Banka (E.Repšes vadībā) varēja uzsākt reālu darbību.

1992. gadā Latvijas Banka un tās augstākā vadība koncentrējās uz divlīmeņu banku sistēmas izveidi un nacionālās valūtas ieviešanu.

Pieņemot likumu "Par Latvijas Banku" un "Par bankām", Augstākā padome noteica, ka Latvijas Banka veic komercbanku uzraudzību un revīziju, kā arī pārbauda, kā komercbankas izpilda Latvijas Bankas izdotos saistošos noteikumus.

Tāpat Latvijas Bankai tika dotas tiesības ar saviem noteikumiem regulēt virkni komercbanku darbības rādītāju, kā arī izsniegt licences komercbanku darbības uzsākšanai.

Sākotnējā brīvā licenču izsniegšanas kārtība apvienojumā ar nelielajām kapitāla prasībām (bankas nodibināšanai nepieciešamais kapitāls bija tikai 5 milj. rubļu) izsauca ļoti daudzu komercbanku rašanos, sasniedzot maksimālo skaitu 1994. gada sākumā — 66.

1993. gadā notika arī no Latvijas Bankas nodalīto komercnodaļu privatizācija, kuras rezultātā izveidojās vēl 9 patstāvīgas komercbankas (ieskaitot Unibanku).

1993. gadā Latvijas Banka galvenokārt nodarbojās ar inflācijas apkarošanas pasākumiem un atbilstošas monetārās politikas izstrādi un īstenošanu, kas nodrošināja strauju inflācijas tempu krišanos un lata vērtības pieaugumu pret brīvi konvertējamām valūtām.

1994. gadu Latvijas Banka pasludināja par komercbanku uzraudzības gadu, nopietnāk pievēršoties ne tikai attiecīgu normatīvu izsrādei, bet arī uzraudzības nostiprināšanai, un uzlabošanai.

1994. gadā Latvijas Bankai nācās apturēt sekojošu banku darbību, sakarā ar to faktisko maksātnespēju: "Lottas", "Latvijas rekonstrukcijas un attīstības", "Kurzemes", "Siguldas", "Baltijas rekonstrukcijas un attīstības", "Tautas", "TOP".

Savukārt, kopš 1995. gada sākuma jau apturēta "Latintrādes", "Latgales komercbankas", "Depozītu", "Centra", "Liepājas", "Polārzvaigznes", "Bauskas", "Baltijas", "Alejas", "Kredo","Olti" un Olimpijas bankas darbību.

Tātad nepilnu divu gadu laikā slēgtas 19 komercbankas.

Liels solis uz priekšu pārredzamības nodrošināšanā bankās bija prasība, lai visas bankas, kuru aktīvi pārsniedz 2 milj. latu, veiktu 1994. gada pārskata pārbaudi starptautiskā auditorfirmā un šis pārskats būtu brīvi pieejams.

Līdz 1995. gada 15. maijam Latvijas Bankā tika iesniegti 49 komercbanku gada pārskati, no kuriem 35 pārbaudījušas starptautiskas auditorfirmas.

Latvijas Bankas monetārie apskati uzrāda noteiktas tendences banku sistēmas aktīvu un depozītu izmaiņas 1994. gadā un 1995. gada pirmajā pusē.

Salīdzinoša analīze rāda, ka gan banku iekšzemes aktīvi, gan depozīti visu 1994. gadu nepārtraukti pieauga, sasniedzot maksimumu 1995. gada sākumā. Pēc tam sācies pakāpenisks, kaut arī neliels kritmus.

Jāņem gan vērā, ka šī statistika vēl ietver daļu no apturētajām bankām (tai skaitā Baltiju), tāpēc 1995. gada pirmās puses notikumus Latvijas Bankas statistika atspoguļos tikai šī gada beigās.

Turklāt vērojama arī depozītu struktūras izmaiņa, palielinoties pieprasījuma un īstermiņa noguldījuma īpatsvaram un mainoties latu un ārvalstu valūtu depozītu proporcijai par labu ārvalstu valūtām.

III. Banku darbība un ekonomiskā vide

Uzsākot straujas ekonomiskās reformas 1992. gadā, atverot Latvijas ekonomiku, radot brīvu finansu režīmu un ieviešot stabilu, konvertējamu valūtu, izveidojās labvēlīgi nosacījumi banku un citu finansu uzņēmumu darbībai.

Šādā vidē, izmantojot apstākļus Krievijā un citās NVS valstīs, kur rīcība ar konvertējamu valūtu bija ierobežota un nebija drošības un konfidencialitātes garantiju, notika straujš komercbanku noguldījumu, aktīvu un kapitāla pieaugums. Dinamiskā banku attīstība sāka piesaistīt arī līdzekļus no rietumiem, radot cerības, ka Latvija varētu izveidoties par finansiālu centru, kas apkalpotu rietumu — austrumu tranzītu un ar savu drošību un konfidencialitāti piesaistītu NVS valstu uzņēmumu un iedzīvotāju naudas līdzekļus.

Ilgtermiņa banku attīstība bija atkarīga no tā, cik veiksmīgi šos komercbanku sistēmā pieplūstošos resursus izdosies izmantot, izvietojot tos gan kredītos, gan cita veida aktīvos.

Tomēr 1991.—1994. gadā, pārejot uz tirgus ekonomikas principiem saimniecībā, Latvijas ekonomiskā likumdošana un attiecīgās regulējošās institūcijas bija veidošanās procesā, savukārt, daudziem uzņēmējiem trūka gan pieredzes, gan zināšanu, bet atsevišķos gadījumos — arī godaprāta un atbildības sajūtas, veidojās labvēlīga vide ne tikai uzņēmējdarbības attīstībai, bet arī kʻrapniecībai,, apšaubāmiem darījumiem un finansu mahinācijām.

Jau kopš 1994. gada apstākļos, kad ne uzraugošās, ne tiesībsargājošās institūcijas nav spējušas operatīvi un preventīvi reaģēt uz minētajām nelabvēlīgajām parādībām, aizvien plašākā mērogā sākušas izpausties šo parādību sekas.

Zaudējumi, ko iedzīvotājiem radījuši vairāki desmiti noguldījumus pieņemošo firmu, sniedzas desmitos miljonu latu.

Latvijas Banku atņēmusi licences vai pārtraukusi darbību nu jau 19 komercbankām ar kopējo aktīvu apjomu 441 miljons latu.

Dažādi vērtējami iemesli, kas radījuši šādus zaudējumus. Viena lieta, ja bankas vadībai nav izdevies izstrādāt veiksmīgu darbības plānu un šos zaudējumus izraisījusi vienīgi neveiksmīga uzņēmējdarbība.

Diemžēl jāsecina, ka daudzos no šiem gadījumiem zaudējumus radījusi akcionāru vai amatpersonu apzināta un ļaunprātīga rīcība. Tā lielā mērā iedzīvotāju uztverē diskreditē finansu un banku darbību un tirgus ekonomiku kā tādu.

Vienlaicīgi arī daudzi kredītu saņēmēji rīkojušies neapdomīgi vai pat ļaunprātīgi ar tiem aizdoto naudu. Šīs parādības īpaši veicinājusi nekustamo īpašumu gausā reģistrācija, kā arī tas, ka nav iespējama kustamas mantas ķīla un garantiju reģistrācija, un tas, ka nepastāv informācijas sistēma par ļaunprātīgiem nemaksātājiem.

Arī pašas komercbankas (īpaši darbības sākumposmā) zināšanu un pieredzes trūkuma rezultātā bieži rīkojušās neapdomīgi un pavirši gan piesaistot, gan izvietojot naudas līdzekļus.

Čpaši komplicētu stāvokli padara Latvijas lielākās komercbankas “Bankas Baltija” neveiksmīgi izvēlētā stratēģija, piesaistot iedzīvotāju noguldījumus ar nesamērīgiem interešu procentu solījumiem.

Šīs bankas maksātnespējas rezultātā zaudēto iedzīvotāju naudas noguldījumu apjoms spieda valdību dot solījumu veikt zināmas to daļas kompensāciju. Šāds solījums loģiski tika attiecināts uz visām par maksātnespējīgām atzītajām bankām.

Kopumā šo valdības saistību pildīšanai nepieciešami apmēram 50 miljoni latu.

Budžeta krīzes apstākļos tas liek būtiski palielināt Latvijas saistības pret ārvalstu kreditoriem. Kaut arī daļu no kompensācijai izmantotajiem līdzekļiem paredzēts atgūt no maksātnespējīgo banku debitoriem, taču, ņemot vērā

atgūšanas procesa reālo norisi un citu kreditoru agresivitāti, lielākā daļa kompensācijas izmaksu jau tuvākajos gados var radīt papildu izmaksas valsts budžetam.

Stāvokli vēl sarežģī tas, ka vadoties no Latvijas Bankas ieteikumiem, virkne slēgto banku ("Baltija", "Olimpija", "Depozītu", "Alejas") aktīvi piedalījās starptautisko kredītu izsniegšanā, kuru atdošanu ārvalstu kreditoriem garantējusi valdība. Arī tas tuvākajos 3—4 gados radīs papildu slogu valsts budžetam.

Valdībai jāpievērš lielāka uzmanība arī Latvijas Krājbankas rehabilitācijas programmas izstrādei un īstenošanai. Kavēšanās ar šīs bankas rehabilitāciju var tuvākajos gados radīt nepieciešamību valstij uzņemties papildu saistības, lai nodrošinātu bankas darbību.

IV. Likumdošana un institūciju attīstība

Kopš banku likumdošanas pieņemšanas 1992.gadā līdz pat 1995.gada vidum tajā netika izdarītas būtiskas izmaiņas vai papildinājumi. Galveno uzmanību Latvijas Banka 1993.—1994.gadā veltīja dažādu normatīvu izstrādei.

Taču pēdējie notikumi lika secināt, ka nepieciešams kompleksi pārskatīt banku darbību regulējošo likumdošanu. Tajā bija jāietver galvenos banku darbību reglamentējošos noteikumus, nosakot plašākas un diferencētākas iedarbības iespējas uz bankām, kas pārkāpj noteikto kārtību.

Specifiski bija jāreglamentē gan banku bankrota procedūra, gan konfidencialitātes ievērošanas procedūras, gan banku amaptersonu atbildība un ar banku darbības pārkāpumiem saistīto lietu izskatīšanas kārtība tiesībsargāšanas institūcijās un tiesās.

1994.gads parādīja arī to, ka Latvijas Bankas uzraudzība darbojas neefektīvi, uz nopietniem pārkāpumiem reaģējot ar lielu novēlošanos, nekontrolējot, vai dotie norādījumi tiek izpildīti. Virknē gadījumu šāda novēlota rīcība devusi iespēju banku vadībai izsaimniekot noguldītāju līdzekļus.

Pēdējie piemēri Latvijas Bankas norādījumu neizpildīšanai ir tas, ka virkne komercbanku publicē nepilnus auditoru atzinumus un gada pārskatu rādītājus.

Bija jāuzsāk banku licenču diferenciācija, dodot atlauju publiski piesaistīt privātpersonu noguldījumus tikai bankām ar labiem pārbaudes rezultātiem un veiksmīgu darbību. Šīm bankām arī biežāk, piemēram, reizi ceturksnī būtu jāpublicē savas darbības rādītāji.

Šāda diferenciācija ļautu jau visdrīzākajā laikā ieviest depozītu apdrošināšanas sistēmu iedzīvotāju noguldījumiem līdz kādai noteiktai summai. Šī depozītu apdrošināšana darbotos tikai attiecībā uz bankām, kurām būtu pilnas banku darbības licences. Šādu ierobežotu banku skaitu būtu vieglāk uzraudzīt, līdz ar to ierobežojot iespējamus zaudējumus depozītu apdrošināšanas sistēmā.

Šos priekšlikumus izmeklēšanas komisija, tās locekļi un konsultanti jau no savas izveidošanas pirmajām dienām izteica valdībai un Latvijas Bankai gan diskusijās, gan masu informācijas līdzekļos.

Tā rezultātā pēdējos mēnešos iezīmējies zināms pozitīvs pavērsiens banku regulācijas jomā: valdība Satversmes 81.panta kārtībā 18.jūlijā ir izdevusi noteikumus "Komercbanku noteikumi", "Par komercbanku sanāciju un bankrotu", "Par fizisko personu noguldījumu kompensāciju". Diemžēl netika ņemts vērā komisijas ieteikums šo likumprojektu izstrādei izveidot augsti kvalificētu speciālistu darba grupu, kas kopā ar pieņemšanas steigu nav ļāvusi šos noteikumus izstrādāt pienācīgā kvalitātē, atstājot novārtā vairākas svarīgas regulācijas jomas. Tāpēc

Saeimai līdz savu pilnvaru beigām jāpieņem attiecīgie likumi, saskaņojot to ar Eiropas Savienības direktīvām, starptautiskajiem standartiem un ņemot vērā banku svarīgo lomu valsts tautsaimniecībā.

Latvijas Banka arī publiski paziņojusi to komercbanku sarakstu, kurām atļauts pieņemt fizisko personu noguldījumus.

Izmaiņas likumdošanā nevar aprobežot vienīgi ar banku darbību, bet jau savlaicīgi jāveic preventīvi pasākumi investoru interešu aizsardzībai vērtspapīru tirgū, apdrošināšanā, pensiju fondos.

Pēc vērtspapīru publisko apgrozību regulējošo likumu pieņemšanas Saeimai neatliekami jāizveido nepieciešamās uzraudzības institūcijas.

Savukārt valdībai jānostiprina apdrošināšanas uzraudzība un jāsagatavo pensiju fondu darbību regulējošā likumdošana.

V. Tiesībsargājošo institūciju loma finansu stabilitātes uzturēšanā

Kā jau minēts, iezīmējas vairākas būtiskas nepilnības gan Latvijas likumdošanā, gan esošo likumu un citu normatīvo dokumentu izpildes mehānismos, kas veicinājušas nelabvēlīgās parādības komercbankās un finansu sistēmā kopumā.

Tiesībsargājošo institūciju rīcībā tikpat kā nav speciālistu, kas spētu kvalificēti strādāt ar lietām finansu jomā, līdz ar to netiek veikti preventīvi pasākumi vai arī veiktās darbības ir neadekvātas un stāvokli pasliktinošas. Tas padara izmeklēšanas gaitu neefektīvu un ilgu.

Uz izmeklēšanu nelabvēlīgu iespaidu atstāj arī ieilgusī izmeklēšanas institūciju reforma, kuras gaitā funkcijas dublējas, kā rezultātā grūti atrast atbildīgo par konkrētu lietu ierosināšanu vai neierosināšanu (izmeklēšanu).

Bez tam gandrīz visos gadījumos (izņemot "Lainbanku") izmeklēšanas institūciju rīcība ir novēlota, ļaujot vainīgajiem iznīcināt pierādījumus. Daļēji pie tā vainojama arī Latvijas Bankas rīcība, kura banku slēgšanā savlaicīgi nepieaicināja kriminālpolicijas pārstāvjus un arī pati nenodrošināja savu pārstāvju kontroli pār notiekošo slēgtajās bankās.

Stāvokli sarežģī arī saimnieciskās tiesas darbība, kura organiski neiekļaujas tiesu sistēmā, nespēj nodrošināt objektīvu un vispusīgu lietu izskatīšanas procesu, kā rezultātā nav nodrošināta normāla un tiesiska saimnieciska rakstura lietu izskatīšana. Neskatoties uz to, Valsts prezidenta iesniegtais likumprojekts par saimnieciskās tiesas funkciju nodošanu vispārējai tiesu sistēmai nerod virzību Saeimā.

Vienlaicīgi komisija iesaka izdarīt izmaiņas jau pastāvošajā administratīvo pārkāpumu un krimināļajā likumdošanā, precizējot un atsevišķos gadījumos pastiprinot atbildību par pārkāpumiem banku un finansu sfērā.

Pārkāpumi banku un to amatpersonu darbībā Administratīvo pārkāpumu un Krimināļkodeksā jākvalificē atsevišķi un pret tiem jāvēršas ar lielāku bardzību nekā pret līdzīgiem pārkāpumiem citos uzņēmumos. Šādi pārkāpumi uzreiz jāskata augstākas instances tiesās un par daļu no tiem jāparedz vajāšana un krimināllietu ierosināšana kā par smagiem noziegumiem.

VI. Secinājumi

Komisija uzskata, ka 1995.gadā izraisījusies finansu krīze komercbankās bija objektīvu priekšnosacījumu izraisīta, taču uzraudzības institūciju noteiktāka un profesionālāka darbība jau 1994.gadā būtu varējusi tās sekas mīkstināt.

Objektīvie priekšnosacījumi, kas izraisīja daudzo komercbanku maksātnespēju bija krasās pārmaiņas Latvijas un kaimiņvalstu tautsaimniecībā 1991.—1994.gadā, likumdošanas nepiemērotība tirgus ekonomikas attiecībām, strukturālo pārmaiņu lēnā virzība (īpaši privatizācijas un zemes reformas gausā gaita), kā arī uzraudzības institūciju vājums.

Finansu krīze komercbankās neapšaubāmi ietekmēja arī kopējo valsts finansu sistēmas stabilitāti. Kā īstermiņa faktori minami valsts un pašvaldību budžeta līdzekļu zaudējums maksātnespējīgajās bankās.

Komisija uzksta, ka 5.Saeimai līdz savu pilnvaru beigām noteikti jāpieņem likums "Par kredītiestādēm" tādā redakcijā, kas atbilstu Eiropas Savienības banku direktīvu pamatprasībām, kā arī Pasaules bankas ekspertu ieteikumiem. Šāds likums dotu labu tiesisko bāzi Latvijas komercbanku sistēmas stabilitātes un drošības nostiprināšanai.

Komisijas priekšsēdētājs *V.Krištopans*

Komisijas sekretārs *V.P.Karnups*

Tiesību aktu un oficiālo paziņojumu oficiālā publikācija pieejama laikraksta "Latvijas Vēstnesis" drukas versijā.