

**Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedra**

Karlo Grižo
V kurso, finansų ir mokesčių
studijų šakos studento

**Magistro darbas
Valstybės valdomų įmonių valdymo teisinis reguliavimas: lyginamieji aspektai**

Vadovas: lekt. dr. Gediminas Užubalis
Recenzentas: lekt. dr. Andrius Paulauskas

Vilnius 2018

TURINYS

ĮVADAS.....	3
1. VALSTYBĖS VALDOMŲ ĮMONIŲ REIKŠMĖ, SKAIDRUMAS IR PELNAS	5
1.1. Valstybės valdomų įmonių samprata, istorija ir valdymo tikslai	5
1.2. Valstybės valdomų ir įmonių skaidrumo reikalavimai	9
1.2.1. EBPO rekomendacijos dėl valstybės kaip savininkės teisių įgyvendinimo	9
1.2.2. Teisinis reguliavimas ir įmonių skaidrumas Lietuvoje.....	11
1.2.3. Valstybė kaip savininkė ir įmonių skaidrumas užsienyje.....	14
1.2.4. Lietuvos situacijos apibendrinimas	17
1.3. Valstybės valdomų įmonių pelno paskirstymas Lietuvoje	17
2. VALSTYBĖS VALDOMŲ ĮMONIŲ VALDYMO CHARAKTERISTIKA	22
2.1. Valstybės valdomų įmonių teisinės formos	22
2.1.1. EBPO pozicija dėl įmonių teisinių formų.....	22
2.1.2. Valstybės valdomų įmonių teisinės formos Lietuvoje	23
2.1.3. Valstybės valdomų įmonių teisinės formos užsienyje.....	24
2.1.4. Gerosios praktikos galimas įgyvendinimas Lietuvoje.....	25
2.2. Akcininkai valstybės valdomose įmonėse	25
2.2.1. EBPO išvalgos dėl valstybės valdomų įmonių akcininkų.....	26
2.2.2. Teisinė akcininkų padėtis Lietuvoje	27
2.2.3. Teisinė akcininkų padėtis užsienyje	28
2.2.4. Apibendrinimai dėl akcininkų padėties valstybinėse įmonėse	28
2.3. Įmonių konkurencija rinkoje ir viešųjų funkcijų kompensavimas.....	29
2.3.1. EBPO rekomendacijos dėl valstybės valdomų įmonių rinkoje	29
2.3.2. Valstybės valdomų įmonių konkurencija Lietuvoje.....	31
2.3.3. Įmonių konkurencijos teisinis reguliavimas užsienyje.....	33
2.3.4. Viešosios politikos funkcijų kompensavimas EBPO Gairėse	33
2.3.5. Viešosios politikos funkcijų kompensavimas Lietuvoje	34
2.3.6. Viešųjų paslaugų kompensavimas Norvegijoje.....	36
2.3.7. Galimos tokio kompensavimo problemos Lietuvoje.....	36
2.4. Valstybės valdomų įmonių valdymo modeliai.....	36
2.4.1. EBPO Gairėse esančios valdymo modelių rekomendacijos.....	37
2.4.2. Valdymo modelių pertvarka ir reguliavimas Lietuvoje.....	37
2.4.3. Įmonių valdymo modelio pavyzdys Prancūzijoje	40

2.4.4. Gerosios praktikos įgyvendinimo galimybės	41
2.5. Valstybės valdomų įmonių valdybų teisinis reguliavimas.....	42
2.5.1. EBPO pasiūlymai dėl valdybos narių teisinio reguliavimo	42
2.5.2. Valdybos narių atranka ir jų pareigos Lietuvoje	45
2.5.3. Valdybos narių atranka, jų dydis ir teisės užsienyje.....	46
2.5.4. Galimos problemos dėl teisinio reguliavimo Lietuvoje	48
2.5.5. Valdybos narių nepriklausomumas ir atlygis Gairėse	48
2.5.6. Nepriklausomumas ir atlygio apskaičiavimas Lietuvoje.....	49
2.5.7. Valdybų nepriklausomumas ir darbo užmokestis užsienyje.....	51
2.5.8. Galimas neefektyvumas teisiniame reguliavime Lietuvoje.....	52
IŠVADOS.....	53
ŠALTINIŲ SĄRAŠAS	56
SANTRAUKA (lietuvių kalba).....	60
SUMMARY	61

IVADAS

Nagrinėjamos temos aktualumas. Lietuvoje valstybės valdomos įmonės sudaro didelę dalį valstybės valdomo turto, yra svarbios ekonominiu ir socialiniu požiūriu, tačiau šių įmonių nuosavo kapitalo grąža yra kelis kartus mažesnė už privačių įmonių ir net penkis kartus mažesnė nei geriausias įmonių valdymo praktikas įgyvendinančių valstybių, o tai leidžia pagrįstai manyti, kad valstybės kontroliuojamos įmonės yra valdomos neefektyviai. Visuomenėje jau kurį laiką yra plačiai pasklidusi nuomonė, kad valstybės įmonių veikla paremta politiniais motyvais, kuriose nėra nustatytų konkurencingų tikslų, o įmonių vadovams yra svarbiau gauti didesnę užmokestį nei didinti gaunamą pelną bei mokamus dividendus į valstybės biudžetą.

Lietuvai rengiantis įstoti į Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizaciją, politikai nusprendė, jog valstybė privalo tobulinti valstybės kontroliuojamų įmonių sektorių bei efektyvinti šių įmonių reguliavimą. Po šios organizacijos atliktos valstybinių įmonių sektoriaus peržiūros, buvo pateikta svarbių rekomendacijų, padėsiančių didinti tokių įmonių valdymo skaidrumą, viešumą ir finansinę naudą. Valstybės valdomų įmonių pertvarkos procese buvo priimta keletas Vyriausybės nutarimų bei pakeisti įstatymai, kuriuose nurodytos priemonės didinti šių įmonių gaunamą pelną, skirti kompetentingus narius į įmonių valdybas, buvo nustatyti kriterijai skiriamų narių nepriklausomumui bei jų atlygio skaičiavimui. Taip pat, buvo reglamentuota, kokią informaciją turi pateikti įmonės savo metinėse ataskaitose, taip didinant jų valdymo skaidrumą, viešumą bei nustatytų tikslų laikymąsi.

Darbo tikslas. Išnagrinėti ir atskleisti valstybės valdomų įmonių reiškinio turinį ir jį įtvirtinančių teisės normų specifiką bei veikimo dėsningumus Lietuvoje.

Darbo uždaviniai. Analizuojant valstybės valdomų įmonių istoriją bei valdymo reglamentavimą Lietuvoje, atskleisti šių įmonių bendrąją sampratą ir siekiamus tikslus; Išanalizuoti šių įmonių valdymo skaidrumo ir atskaitingumo reikalavimus; Atskleisti valstybinių įmonių teises formas ir jų pelno paskirstymo ypatumus; Išnagrinėti valstybės valdomų įmonių konkurencijos nurodymus rinkoje ir valdomų bendrovių akcininkų teisių užtikrinimą; Išanalizuoti Lietuvoje ir užsienyje esančius valstybės valdomų įmonių valdymo funkcijų modelius; Atskleisti šių įmonių valdybų reguliavimą ir efektyvaus jų veikimo principus.

Darbo tyrimo objektas. Valstybės valdomų įmonių valdymo reguliavimo teisiniai aspektai. Nagrinėjant valstybės valdomas įmones nebus analizuojama konkrečių įmonių padėtis, o remiantis Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos valstybės valdomų įmonių valdymo gairėse pateiktais pagrindiniais elementais, bus tiriami įmonių valdymo skaidrumo reikalavimai, skirtingų teisinių formų teisinis reguliavimas ir jų pelno paskirstymas, valstybinių įmonių konkurencijos rinkoje nurodymai, skirtingi valdymo modeliai, valdybos funkcijos, jų priimami sprendimai ir jos nariams keliami reikalavimai.

Darbe naudoti metodai. Analizės, apibendrinimo, abstrakcijos, istorinis, loginis, lyginamasis ir lingvistinis. Atskleidžiant valstybės valdomų įmonių sampratą ir jų tikslus, naudojami analizės, apibendrinimo, abstrakcijos, lingvistinis ir istorinis metodai. Analizuojant įmonių bei valdybų reguliavimą Lietuvoje, vadovaujamosi lingvistiniu, lyginamuoju, analizės ir apibendrinimo metodais, o lyginant kitų šalių, valstybės kontroliuojamų įmonių reguliavimo įgyvendinimą bei Lietuvoje esamą šių įmonių valdymo reguliavimą, naudojami istorinis ir lyginamasis metodai.

Darbo originalumas. Lietuvoje vykstant teigiamiems pasikeitimams valstybės valdomų įmonių sektoriuje tai yra pirmasis atvejis, kuomet yra detalai analizuojami visi svarbiausi valstybės valdomų įmonių valdymo elementai, kurie yra palyginami kartu su EBPO įmonių valdymo įžvalgomis bei Lenkijos, Norvegijos ir Prancūzijos pavyzdžiais.

Svarbiausi šaltiniai. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl valstybės valdomų įmonių veiklos skaidrumo užtikrinimo gairių aprašo“, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl valstybės turtinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo valstybės valdomose įmonėse“, Lietuvos Respublikos Valstybės Kontrolės valstybinio audito ataskaitos, EBPO valstybės valdomų įmonių valdymo gairės, tarptautiniai principai, valdymo praktikos, kiti Lietuvos ir užsienio teisės aktai bei teisės mokslininkų darbai.

1. VALSTYBĖS VALDOMŲ ĮMONIŲ REIKŠMĖ, SKAIDRUMAS IR PELNAS

1.1. Valstybės valdomų įmonių samprata, istorija ir valdymo tikslai

Visų pirma, šį rašto darbą reikėtų pradėti nuo valstybės valdomų įmonių reikšmės ir sampratos analizės. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatyme, valstybės įmonė apibūdinama kaip „iš valstybės turto įsteigta arba įstatymų nustatyta tvarka valstybei perduota įmonė, kuri nuosavybės teise priklauso valstybei ir jai perduotą ir jos įgytą turtą valdo, naudoja bei juo disponuoja patikėjimo teise“.¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybė savo nutarime „Dėl valstybės turtinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo valstybės valdomose įmonėse“ šią įmonių sampratą papildė plačiau, pridėdama, kad ir „akcinė bendrovė arba uždaroji akcinė bendrovė, kurios akcijos ar dalis akcijų, suteikiančių daugiau kaip 1/2 visų balsų šios bendrovės visuotiniame akcininkų susirinkime, priklauso valstybei nuosavybės teise“² bei yra priskiriamos prie valstybės valdomų bendrovių. Nors teisės aktuose yra pateikta šių įmonių samprata, visgi, tiksliai ir plačiai apibrėžti valstybės kontroliuojamas įmones gali būti sudėtinga, kadangi šių subjektų vaidmuo, tikslai, teisinė bei organizacinė formos skirtingose šalyse skiriasi. Tačiau apskritai, valstybės kontroliuojamos įmonės yra valdžios įsteigtos bendrovės, kurios vyriausybės vardu atlieka tam tikrą ekonominę veiklą. Praeityje, tokiose valstybėse kaip Šveicarijoje, Vokietijoje ar Jungtinėse Amerikos Valstijose, tokios įmonės buvo steigiamos dėl nefinansinių tikslų, kad sumažintų nedarbą, skatintų ekonominį vystymąsi, kontroliuotų strateginę politikos kryptį ir atliktų kitas svarbias socialines funkcijas, tačiau tokiu būdu valstybė investavo į mažiau išsivysčiusius sektorius, nustatė monopolines kainas ir panaudojo visas pajamas, siekdama socialinių tikslų.³ Po kurio laiko pradėjo kilti nesutarimai dėl valstybės finansinių poreikių ir kitų vyriausybės programų, taip pat sparčiai vykstant globalizacijai, įmonėms trūko lankstumo, kurio valstybės įmonės stokojo, o tai lėmė, jog šių korporacijų skaičius ėmė pastebimai kristi. Žinoma, nepaisant tokios valstybės valdomų įmonių atsiradimo pradžios, jos vis dar yra labai svarbios daugelio valstybių rinkose ir ekonomikose.⁴

¹ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas, *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 102-2049.

² Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl valstybės turtinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo valstybės valdomose įmonėse tvarkos aprašo“. *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 67-3394.

³ OETTERLI, L. *A Comparative Analysis of the Corporate Governance of Public Enterprises in Singapore and Switzerland* [interaktyvus]. Bern, 2014 [žiūrėta 2018 m. sausio 13 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.rechtswissenschaft.unibe.ch/unibe/portal/fak_rechtswis/content/e6024/e6025/e118744/e144658/e271902/files271910/OetterliLaura_Masterarbeit_final_ger.pdf>, p. 16.

⁴ *Ibid.*, p. 17.

Nepaisant prognozių, kad valstybės valdomos įmonės po socialistinės ekonomikos žlugimo rytų europoje, išnyks, jos vis dar yra labai aktyvios tarptautinėje ekonomikoje. Pavyzdžiui, 2010 m. valstybės kontroliuojamos įmonės sudarė apie penktadalį pasaulinės rinkos kapitalizacijos. Nuo tada valstybinės įmonės nesumažino savo svarbios rolės valstybių ekonomikose ir rinkose.⁵ Šiuo metu, visame pasaulyje apie 22 proc. 100 didžiausių įmonių yra kontroliuojamos valstybių, o tai yra didžiausia dalis atsižvelgiant į kelis pastaruosius dešimtmečius.⁶ 2011 m. buvo apskaičiuota, kad 204 bendrovės iš „Forbes 2000“⁷ sąrašo buvo valdomos valstybės, kai valstybei priklausė daugiau nei 50 proc. įmonės akcijų. Įmonės buvo atsakingos už daugiau nei 10 proc. arba 3,6 trilijono JAV dolerių visų pardavimų. Jų bendroji rinkos vertė, kuri yra 4,9 trilijono JAV dolerių, atitinka 11 proc. visų listinguojamų bendrovių bendrą rinkos kapitalizaciją. Kalbant apie tokių įmonių geografinį pasiskirstymą, daugiausia valstybės valdomų įmonių iš šio sąrašo patenka iš Kinijos, kuriai priklauso 70 tokių bendrovių, toliau rikiuojasi Indija su 30 įmonių, Rusija su 9 ir Brazilija su 7. Didžiausią vertę pagal sektorius turi įmonės susijusios su gamtiniais ištekliais, energija, transportu ir sunkiąja pramone. Daugelyje šalių valdžia, ypač besivystančiose valstybėse, kontroliuoja šiuos pagrindinius išteklius. 13 didžiausių naftos bendrovių, kontroliuojančių 75 proc. pasaulinių naftos atsargų ir produkcijos, yra valstybinės įmonės.⁸

Net tose šalyse, kuriose valstybės įmonės turi tik nedidelį vaidmenį ekonomikoje, jos dažnai būdingos infrastruktūros pramonės šakoms, tokioms kaip energetika, transportas, telekomunikacijos, kurių našumas labai svarbus daugeliui gyventojų ir kitų verslo sektorių dalims. Todėl geras valstybės kontroliuojamų įmonių valdymas yra būtinas siekiant užtikrinti jų teigiamą indėlį į ekonominį efektyvumą ir konkurencingumą.⁹ Tai patvirtino ir Pasaulio banko atlikta apklausa, kurios rezultatai parodė, kad tik maždaug trečdalis besivystančių šalių gali pasitikėti privačiais operatoriais

⁵ MILHAUPT, C. J., PARGENDLER, M. *Governance Challenges of Listed State-Owned Enterprises around the World* [interaktyvus]. European corporate governance institute, 2017 [žiūrėta 2018 m. vasario 18 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.ecgi.global/sites/default/files/working_papers/documents/352_2017.pdf>.

⁶ OECD. *State-Owned Enterprises as Global Competitors*. Paris: OECD Publishing, 2016, p. 13.

⁷ Forbes žurnalo iniciatyva, atsižvelgiant į įmonių pardavimų apimtį, pelną, turtą ir rinkos vertę sudaromas kasmetinis stambiausių bendrovių sąrašas.

⁸ KWIATKOWSKI, G; AUGUSTYNOWICZ, P. *State-owned enterprises in the global economy* [interaktyvus]. Management, Knowledge and Learning Joint International Conference 2015 [žiūrėta 2018 m. vasario 18 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.toknowpress.net/ISBN/978-961-6914-13-0/papers/ML15-353.pdf>>.

⁹ OETTERLI, L. *A Comparative Analysis of the Corporate Governance of Public Enterprises in Singapore and Switzerland* [interaktyvus]. Bern, 2014 [žiūrėta 2018 m. sausio 13 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.rechtswissenschaft.unibe.ch/unibe/portal/fak_rechtswis/content/e6024/e6025/e118744/e144658/e271902/files271910/OetterliLaura_Masterarbeit_final_ger.pdf>, p. 16.

dėl elektros ir vandens tiekimo ar geležinkelio paslaugų.¹⁰ Išvardinti sektoriai, taip pat, yra svarbūs įgyvendinant ir tikslus, susijusius su socialiniais poreikiais. Štai Lietuvoje, transporto ir susisiekimo sektorius, kuris apima ir pašto paslaugas, sudaro daugiau nei pusę visų valstybės valdomų įmonių užimtumo (palyginimui, antroje vietoje esantis energetikos sektorius, sudaro tik apie penktadalį).¹¹ Didžiausi darbdaviai yra AB „Lietuvos geležinkeliai“, UAB „Lietuvos energija“ ir AB „Lietuvos paštas“, kuriose iš viso kartu sudėjus dirba virš 23 tūkst. žmonių, o šių bendrovių vertė ir mokami mokesčiai yra didžiausi, sudarantys daugiau nei 50 proc. viso valstybės valdomų įmonių turto vertės. Žinoma, valstybė yra akcininkė ir tose bendrovėse, kurios yra strateginės nacionaliniam saugumui, kuriose nėra aiški siektina finansinė grąža, kur verslo pradžios kaštai yra pernelyg dideli, kad investuotų privatus verslas, taip pat kur rinkos neišvengiamai traukiasi dėl besikeičiančių verslo sąlygų (pavyzdžiui, tradicinės pašto paslaugos)¹², todėl valstybei svarbu yra atskirti ir vydyti socialines funkcijas. Lietuvos Respublikos strateginę reikšmę nacionaliniam saugumui turinčių įmonių ir įrenginių bei kitų nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių įmonių įstatymo 4 straipsnyje yra nurodomos vienos tokių įmonių kaip AB „Lietuvos geležinkeliai“, AB „Lietuvos energija“, AB „Litgrid“, AB „Klaipėdos nafta“ ir t. t.¹³

Lietuvoje, nuo pirmosios valstybinės įmonės įregistravimo 1990 m., jų skaičius nuolat mažėja: 2003 m. jų buvo 298, 2004 m. – 218, 2005 m. – 176, 2006 m. – 166, 2007 m. – 157, 2008 m. – 108, 2017 m. pirmąjį ketvirtį – 78 įmonės, bet jos užima reikšmingą šalies ūkio dalį, yra svarbios ekonominiu, strateginiu ir socialiniu požiūriu. Jos sukuria apie 3 proc. šalies BVP, šiame sektoriuje yra įdarbinta apie 41 tūkst. žmonių, o jos naudojamo turto apskaitinė vertė siekia 9,3 mlrd. Eur.¹⁴ Esant didelei tokių įmonių socialinei ir ekonominei svarbai, yra būtina nustatyti jų veikimo prioritetus ir tikslus. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatyme, 2 straipsnyje yra nurodyta, kad „valstybės įmonės ir savivaldybės įmonės tikslas – teikti viešąsias paslaugas, gaminti produkciją ir vykdyti kitą veiklą siekiant tenkinti viešuosius

¹⁰ *Ibid.*, p. 17.

¹¹ OECD Review of the Corporate Governance of state-owned enterprises: Lithuania [interaktyvus]. OECD Publishing 2015 [žiūrėta 2018 m. balandžio 3 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.oecd.org/daf/ca/Lithuania_SOE_Review.pdf>, p. 14.

¹² ČIOČYS, R. *Bendrovių valdymo reglamentavimo Lietuvoje problemos*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius: Vilniaus universitetas, 2013.

¹³ Lietuvos Respublikos strateginę reikšmę nacionaliniam saugumui turinčių įmonių ir įrenginių bei kitų nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių įmonių įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 103-4604.

¹⁴ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita, *Valstybės valdomų įmonių grąža valstybei* (2017, Nr. VA-2017-P-20-3-10), p. 4.

interesus“.¹⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2006 m. rugsėjo 21 d. nutarime viešasis interesas apibūdinamas, kaip „ne bet koks teisėtas asmens ar grupės asmenų interesas, o tik toks, kuris atspindi ir išreiškia pamatines visuomenės vertybes, kurias įtvirtina, saugo ir gina Konstitucija“. Tačiau, dėl tokio viešojo intereso apibūdinimo atsiranda „viena iš valstybės įmonių steigimo ir valdymo problemų – teisės aktuose nėra aiškiai apibrėžta, kas yra viešasis interesas, kokios viešosios paslaugos turi būti teikiamos, tenkinant viešąjį interesą“.¹⁶ Esant tokiai situacijai, „kai neapibrėžta viešojo intereso sąvoka, valstybės įmonės gali savaip interpretuoti viešąjį interesą, t. y. vykdyti tik komercinę veiklą ir uždirbti pajamas naudodamosi valstybės turtu“¹⁷ ir visuomenei svarbių socialinių uždavinių. Dėl šios priežasties „valstybė privalo nustatyti aiškius savo dalyvavimo valstybės valdomų įmonių veiklos tikslus ir visuomenei pateikti argumentus, dėl ko valstybės dalyvavimas valstybės valdomų įmonių valdyme yra būtinas“.¹⁸ Valstybės valdomų įmonių tikslai turėtų būti aiškiai apibrėžti, nustatomi konkretūs kiekybiniai ir kokybiniai kriterijai, be to, turėtų būti reguliariai vertinama, kaip valstybės valdomos įmonės siekia nustatytų tikslų, todėl kiekvienai įmonei yra svarbu žinoti, ko iš jos tikisi valstybė.¹⁹ Siekdama aiškumo, 2012 m. Lietuvos Respublikos Vyriausybė priėmė valstybės turinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo valstybės valdomose įmonėse tvarkos aprašą, kuriame nurodė ir detalizavo, kad valstybės valdomos įmonės, pagal valstybės siekiamus tikslus, yra priskiriamos 1A, 1B ir 2 grupėms. „Valstybė siekia valstybės valdomų įmonių, priskirtų 1A grupei, verslo vertės augimo ir dividendų ar pelno įmokos pajamingumo; priskirtų 1B grupei, verslo vertės augimo ir dividendų ar pelno įmokos pajamingumo, taip pat strateginių šalies interesų užtikrinimo: šalies ekonominio saugumo, strateginių projektų vykdymo, kokybiškos infrastruktūros ir kita; priskirtų 2 grupei, valstybės socialinių ir politinių tikslų įgyvendinimo, taip pat pelningos veiklos. Šiai grupei priskirtos valstybės valdomos įmonės turėtų vykdyti nekomercinio pobūdžio veiklą, t. y. tokią veiklą, kurios nesiiimtų vykdyti kiti pelno siekiantys ūkio subjektai arba tokią veiklą vykdytų už didesnę kainą, o komercinę veiklą vykdytų tik tuo atveju, jeigu tai netrukdytų siekti joms nustatytų valstybės socialinių ir politinių tikslų“²⁰. Šių tikslų neįgyvendinus, „būtų svarstoma, ar valdymo organo narys ar nariai tinka eiti

¹⁵ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 102-2049.

¹⁶ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita, *Valstybės įmonių valdymas* (2009, Nr. VA-P2-20-13-24), p. 12.

¹⁷ *Ibid.*, p. 13.

¹⁸ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita, *Valstybės valdomų įmonių grąža valstybei* (2017, Nr. VA-2017-P-20-3-10), p. 47.

¹⁹ *Ibid.*, p. 47.

²⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl valstybės turinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo valstybės valdomose įmonėse tvarkos aprašo“. *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 67-3394.

pareigas; valstybės valdomos įmonės vadovui būtų nemokama atlygio kintamoji dalis arba ji būtų proporcingai mažinama; valstybės valdomos bendrovės valdybos nariams būtų nemokama atlygio kintamoji dalis arba ji būtų proporcingai mažinama²¹. Taigi, yra svarbu, kad įmonės grupėms būtų priskiriamos teisingai, aiškiai ir skaidriai, nes nuo to priklauso, ko valstybė ir visuomenė tikisi iš kiekvienos valstybės valdomos įmonės.

1.2. Valstybės vaidmuo ir įmonių skaidrumo reikalavimai

Valstybė, kaip valstybės valdomų įmonių savininkė turi būti aktyvi, informuota ir dėti visas pastangas, kad šios įmonės atneštų kuo didesnę naudą visuomenei arba iš jos būtų gaunama kuo didesnė finansinė grąža. Įgyvendinant savo teises, svarbu, kad valstybė veiktų skaidriai, įmonių tikslai, uždaviniai bei pasiekti rodikliai būtų viešai prieinami, o priimami sprendimai būtų atskleidžiami ir paaiškinami. Norint išsiaiškinti geriausius būdus tai pasiekti, šioje dalyje bus aptariamos šiuo klausimu susijusios rekomendacijos bei teisinis reguliavimas.

1.2.1. EBPO rekomendacijos dėl valstybės kaip savininkės teisių įgyvendinimo

Remiantis Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (toliau - **EBPO**) gerojo valstybės valdomų įmonių valdymo gairėmis (toliau – **Gairės**) yra svarbu, kad valdžia suteiktų valstybės valdomoms įmonėms visišką veiklos autonomiją siekiant įgyvendinti apibrėžtus tikslus bei susilaikytų nuo kišimosi į tokių įmonių valdymą. Taip pat, valstybė kaip akcininkė, turėtų vengti neskaidriais metodais iš naujo apibrėžti valstybės kontroliuojamų įmonių tikslų.²² Pagrindinės aktyvios ir informuotos savininkės teisių įgyvendinimo priemonės yra aiški ir nuosekli valdymo politika, plataus masto tikslų kūrimas valstybinėms įmonėms, struktūrizuota valdybos narių skyrimo procedūra ir veiksmingai įgyvendinamos nustatytos nuosavybės teisės. Tačiau, nors kartais kyla poreikis persvarstyti ar pakeisti valstybės valdomų įmonių tikslus, jie turėtų būti peržiūrimi tik išimtiniais atvejais ir užtikrinant atliekamų procedūrų skaidrumą.²³ Tai nereiškia, kad valstybė neturėtų veikti kaip aktyvus savininkas, tai reiškia, jog nuosavybės teisę įgyvendinantis subjektas turėtų duoti nurodymus valstybės įmonei ar jos valdybai tik srityse, susijusiose su strateginiais klausimais ir viešosios politikos tikslais. Svarbiausia

²¹ *Ibid.*

²² OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises. Paris: OECD Publishing, 2015 Edition, p. 34.

²³ *Ibid.*, p. 34.

tai, kad valstybė neturėtų dalyvauti sprendimų priėmimo procese, o tik viešai atskleisti ir nurodyti, kokiose srityse ji yra kompetentinga duoti nurodymus.²⁴

Gairėse pabrėžiama, kad „valstybės valdomų įmonių finansinių ir nefinansinių rezultatų skaidrumas yra labai svarbus, siekiant sustiprinti šių įmonių valdybų atskaitomybę ir valdymą. Sprendžiant dėl informacijos atskleidimo reikalavimų ir ataskaitų teikimo, reikėtų atsižvelgti į įmonių dydį bei jų atliekamą komercinę veiklą. Pavyzdžiui, nedidelio dydžio valstybinėms įmonėms, kurios neužsiima viešosios politikos veikla, informacijos atskleidimo reikalavimai neturėtų būti tokie aukšti, kad būtų veiksmingai suteiktas tam tikras konkurencinis pranašumas. Ir atvirkščiai, kai valstybės kontroliuojamos įmonės yra didelės, arba jų veikla grindžiama viešosios politikos tikslais, tai jos turėtų įgyvendinti itin aukštus skaidrumo ir atskleidimo standartus“.²⁵

Valstybės valdomų įmonių metinėms finansinėms ataskaitoms turėtų būti taikomas nepriklausomas išorės auditas, grindžiamas aukštos kokybės standartais. Konkrečios valstybės kontrolės procedūros nepakeičia nepriklausomo išorės audito. Praktikoje, valstybinėms įmonėms nėra iškeltas reikalavimas, kad jų auditą atliktų nepriklausomi auditoriai. Tai dažnai lemia specifinės valstybės audito ir kontrolės sistemos, kurios kartais yra laikomos pakankamomis, kad būtų užtikrinta tikrinamos informacijos kokybė ir išsamumas. Šią finansinę kontrolę paprastai vykdo specializuoti, aukščiausi valstybės audito subjektai, kurie gali tikrinti valstybės kontroliuojamas įmones. Daugeliu atvejų jie taip pat dalyvauja įmonių valdybų posėdžiuose ir praneša teisės aktų leidėjui apie šių įmonių veiklą. Tačiau, šios specialios kontrolės priemonės yra skirtos viešųjų lėšų ir biudžeto išteklių naudojimui stebėti, o ne visai įmonės veiklai. Siekdama sustiprinti pasitikėjimą pateikta informacija, valstybė turėtų reikalauti, kad be specialaus valstybės audito, bent jau visoms didelėms valstybės valdomoms įmonėms būtų taikomi išorės auditai, atliekami pagal tarptautiniu mastu pripažintus standartus. Tokiu atveju turėtų būti parengtos tinkamos išorės auditorių atrankos procedūros, todėl labai svarbu, kad jie būtų nepriklausomi nuo vadovybės bei didžiųjų įmonės akcininkų, o valstybės įmonių atveju ir nuo valstybės. Taip pat, išorės auditoriams turėtų būti taikomi tie patys nepriklausomumo kriterijai kaip ir privataus sektoriaus įmonėms.²⁶ Pakankamai svarbu, kad pats įmonės savininko teises įgyvendinantis subjektas parengtų nuoseklią ataskaitą apie valstybės valdomas įmones ir kasmet skelbtų bendrą įmonių ataskaitą. Ši kasmetinė ataskaita pirmiausia turėtų būti orientuota į finansinius rezultatus ir valstybinių

²⁴ *Ibid.*, p. 34.

²⁵ *Ibid.*, p. 61.

²⁶ *Ibid.*, p. 65-66.

įmonių vertę, taip pat, kaip ir į informaciją apie įmonių našumą, susijusį su pagrindiniais nefinansiniais rodikliais. Tai turėtų parodyti bendrą valstybės portfelio vertę bei apimti bendrą ataskaitą apie valstybės įgyvendinamą politiką, susijusią su jos valdomomis įmonėmis. Kalbant apie finansinius rodiklius, ataskaitoje turėtų tiksliai atsispindėti informacija apie įmonių apyvartą, pelną, bendras investicijas ir nuosavo kapitalo grąžą.²⁷

Gairėse paminima ir tai, kad „norint skaidriai įgyvendinti savininko teises, valstybės kontroliuojamų įmonių nuosavybės subjektas turėtų būti atskaitingas atitinkamoms atstovaujančioms institucijoms ir turėtų turėti aiškiai apibrėžtus teisinius santykius su atitinkamomis viešosiomis įstaigomis, įskaitant ir valstybės aukščiausias audito institucijas. Siekiant didinti visuomenės pasitikėjimą valstybės valdomų įmonių valdymu, svarbu aiškiai nustatyti ir paaiškinti ministerijų ir kitų institucijų vaidmenis šiame valdyme. Pavyzdžiui, įmonių valdytojai turėtų palaikyti bendradarbiavimą su valstybinėmis audito institucijomis, kurios yra atsakingos už valstybinių įmonių auditą. Įmonių nuosavybės subjektai turėtų remti šių audito institucijų darbą ir imtis atitinkamų priemonių atsižvelgiant į audito išvadas“.²⁸

1.2.2. Teisinis reguliavimas ir įmonių skaidrumas Lietuvoje

Lietuvoje siekiant įgyvendinti valstybei svarbias funkcijas ir teikti paslaugas, kurių kitų teisinių formų įmonės negali ar nenori atlikti, yra kuriamos ir steigiamos valstybės įmonės.²⁹ Tačiau jau kurį laiką, valstybės valdomų įmonių kokybė yra kritikuojama ir sulaukia vis daugiau dėmesio, <...> „kylančios problemos dėl netinkamos kontrolės ir priežiūros politikos, nepakankamo veiklos skaidrumo, galimos neefektyvios veiklos ir turto panaudojimo kelia visuomenės susirūpinimą“³⁰, o tai lėmė, kad 2010 m. pirmą kartą visuomenei buvo viešai atskleista ir paskelbta valstybės valdomo turto apžvalga. Joje atsispindėjo daugumos valstybinių įmonių veiklos prasti rezultatai. Įmonių nuosavo kapitalo grąžos rodiklis 2009 m. siekė vos 0,1 proc., o pelningumo rodikliai jose buvo nepatenkinami ir turto grąža mažesnė nei 8 proc. Valstybės valdomų įmonių veiklos nebuvo galima įvardinti, kaip skaidrios ir efektyvios, todėl buvo pradėta vykdyti valstybės valdomų įmonių pertvarka, kurios tikslas – siekti, jog valstybė būtų profesionali

²⁷ *Ibid.*, p. 66.

²⁸ *Ibid.*, p. 37.

²⁹ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita, *Valstybės įmonių valdymas* (2009, Nr. VA-P2-20-13-24), p. 5.

³⁰ *Ibid.*, p. 5.

ir atsakinga įmonių savininkė, aktyviai reikalaujanti efektyvesnės įmonių veiklos.³¹ Valstybė turi veikti kaip aktyvus ir gerai informuotas savininkas ir įgyvendinti aiškia ir nuoseklią nuosavybės politiką, kad valstybės kontroliuojamos įmonės būtų valdomos skaidriai, atskaitingai, profesionaliai ir efektyviai.³² Dėl šių priežasčių Vyriausybė patvirtino nutarimus „dėl Valstybės valdomų įmonių veiklos skaidrumo užtikrinimo gairių aprašo“ ir „dėl Valstybės turtinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo valstybės valdomose įmonėse tvarkos aprašo“, kurios nustato visų valstybės valdomų įmonių valdyme dalyvaujančių subjektų teises ir pareigas, susijusias su valstybės valdomų įmonių valdymu. Štai, patvirtintame valstybės valdomų įmonių veiklos skaidrumo užtikrinimo gairių aprašo 1 punkte reglamentuojama, kad „valstybės valdomų įmonių veiklos skaidrumo užtikrinimo gairių aprašo paskirtis – didinti valstybės valdomų įmonių skaidrumą, atsakingumą Lietuvos visuomenei, patrauklumą investuotojams, galimiems verslo partneriams, taip pat sudaryti sąlygas diegti pasaulyje pripažintus gero valdymo principus valstybės valdomose įmonėse – rengti ir skelbti išsamią informaciją apie valstybės valdomų įmonių veiklą ir jos rezultatus“³³. Šio aprašo 14 punkte nurodoma, kokią informaciją turi pateikti valstybės įmonės apie savo veiklą ir rezultatus metinėje veiklos ataskaitoje. Valstybės valdomų įmonių ataskaitoje nurodoma:

- „veiklos strategija ir tikslai, jeigu tai nėra valstybės valdomos įmonės komercinė paslaptis;
- pasiektų veiklos rezultatų atitiktis valstybės valdomos įmonės veiklos tikslams;
- pagrindiniai įvykiai, turintys esminės reikšmės valstybės valdomos įmonės veiklai, įvykę per ataskaitinį laikotarpį;
- informacija apie teikiamų paslaugų ar gaminamos produkcijos rinką, jeigu tai nėra valstybės valdomos įmonės komercinė paslaptis;
- pagrindiniai klientai ir pagrindinės jų grupės, jeigu tai nėra valstybės valdomos įmonės komercinė paslaptis;
- investicijos per ataskaitinį laikotarpį, didžiausi vykdomi arba planuojami investicijų projektai;
- bendras metinis darbo užmokesčio fondas, vidutinis mėnesinis darbo užmokestis pagal einamas pareigas ir padalinius;
- vykdomos socialinės, aplinkosaugos iniciatyvos ir politika;

³¹ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita, *Valstybės valdomų įmonių grąža valstybei* (2017, Nr. VA-2017-P-20-3-10), p. 9.

³² *Ibid.*, p. 13.

³³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl valstybės valdomų įmonių veiklos skaidrumo užtikrinimo gairių aprašo“. *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 88-4637.

- veiklą apibūdinantys pagrindiniai finansiniai rodikliai, jų kaita per 3 metus;
- valdymo organai;
- informacija apie atliktą metinių finansinių ataskaitų auditą³⁴.

Valstybės valdomos bendrovės, kaip nurodyta Valstybės turtinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo valstybės valdomose įmonėse tvarkos apraše, yra akcinės bendrovės arba uždarnosios akcinės bendrovės, kurių akcijos ar dalis akcijų, suteikiančių daugiau kaip 1/2 visų balsų šių bendrovių visuotiniame akcininkų susirinkime, priklauso valstybei nuosavybės teise. Šių bendrovių metinėje ataskaitoje privalo būti nurodyta:

- „informacija ir ataskaitos, kurias pagal Lietuvos Respublikos įmonių finansinės atskaitomybės įstatymą ir Bendrovių valdymo kodeksą savo metiniame pranešime turi atskleisti akcinės bendrovės, kurių vertybiniais popieriais prekiaujama reguliuojamoje rinkoje;
- dividendų politika;
- informacija apie veiklos strategijos ir tikslų įgyvendinimą“³⁵.

Valstybės įmonės ataskaitoje, papildomai turi būti pateikta tokia informacija:

- „savininko kapitalo ar turtą, kuris pagal įstatymus gali būti valstybės nuosavybė, atitinkančio kapitalo dydžio vertė, jų pokyčiai per ataskaitinius finansinius metus, kapitalo vertės padidinimo priežastys ir finansavimo šaltiniai;
- pelno įmoka į Lietuvos Respublikos valstybės biudžetą“³⁶.

Tokios informacijos paviešinimas ir atsiskaitymas visuomenei yra svarbus elementas, padedantis įvertinti ar įmonės tinkamai siekia nustatytų tikslų. Ir nors *ex post* (informavimas metų pabaigoje, neapimantis tikslų nustatymo ir atsiskaitymo už juos) atskaitingumas apie finansines, veiklos ir kitas specifines ataskaitas pasaulinėje praktikoje yra itin populiarius ir tikslus, o dauguma valstybės valdomų įmonių metines ataskaitas skelbia savo tinklalapiuose (pvz. Švedijoje 80 proc.)³⁷, tačiau Lietuvoje, šios įmonės visuomenei aktualią informaciją atskleidžia tik formaliai. Valstybės Kontrolė patikrinusi tokias ataskaitas nustatė, jog „atskleidžiamos informacijos apimtis ir forma, kuri turėtų būti teikiama visuomenei, yra viešinama fragmentiškai ir ne visos apimties, taip pat aktuali informacija neatnaujinama“³⁸. Valstybės valdomos įmonės yra linkusios viešinti tik vidutinį vadovų darbo užmokestį, nenurodant mėnesinės algos pastoviosios ir

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita, *Valstybės įmonių valdymas* (2009, Nr. VA-P2-20-13-24), p. 38.

³⁸ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita, *Valstybės valdomų įmonių grąža valstybei* (2017, Nr. VA-2017-P-20-3-10), p. 37.

kintamosios dalies dydžių ir premijų bei valstybės valdomų įmonių valdybos nustatytų rodiklių, nuo kurių priklauso vadovo kintamoji dalis, ir kaip šie rodikliai buvo įvykdyti, visuomenė neturi galimybės įvertinti, ar tokių įmonių veikla yra efektyvi, o vadovas pelnytai gauna jam nustatytą darbo užmokestį. <...> ataskaitose yra mažiau teikiama tokios informacijos, kuri visuomenės vertinama jautriau (metinis valstybės valdomų įmonių darbo užmokesčio fondas, visos darbo užmokesčio sudedamosios dalys ir pan.).³⁹

Lietuvoje valstybinių įmonių audito funkcijas atlieka Valstybės Kontrolė, kuri yra atskaitinga Lietuvos Respublikos Seimui. Jos pagrindiniai uždaviniai yra prižiūrėti, ar teisėtai ir efektyviai yra valdomas ir naudojamas valstybės turtas bei skatinti teigiamą ir veiksmingą valstybinio audito poveikį valstybės finansų valdymo ir kontrolės sistemai, į rezultatus bei visuomenės poreikius orientuotam viešajam valdymui.⁴⁰ Tačiau, reikia paminėti, kad 2010 metais Valstybės Kontrolės pateikti pasiūlymai dėl miškų urėdijų reformos, o tiksliau pasiūlymai kaip iš dalies pakeisti teisės aktus siekiant užtikrinti, kad miško žemė būtų apskaitoma įmonių finansinėje atskaitomybėje, arba rekomendacijos apibrėžti optimalų valstybinių miškų urėdijų skaičių, akivaizdžiai išlieka ginčytinos problemos, kadangi į rekomendacijas nėra visavertiškai atsižvelgiama, o tai kelia klausimų dėl to, kiek Valstybės Kontrolė vykdydama auditą gali daryti įtakos atskirų ministerijų ir Parlamento atliekamiems veiksams ir politikai.⁴¹ Todėl buvo susirūpinta nepriklausomų auditorių klausimu, ypač kai „2011 – 2012 m. bankrutavo du svarbūs bankai. Tuo laikotarpiu iškilo klausimas dėl atliekamų auditų profesionalumo, kadangi bankų nemokumo procedūros sukėlė didelių nuostolių daugeliui valstybės kontroliuojamų įmonių, turėjusių indėlių tuose bankuose, kurie nebuvo pakankamai apskaityti metinėse finansinėse ataskaitose“.⁴²

1.2.3. Valstybė kaip savininkė ir įmonių skaidrumas užsienyje

Norvegija, susidūrusi su rimta bankų krize 1990 m. jau tuo metu aktyviai investavo į daugumą bankų, kad būtų išvengta socialiai kritiškų finansų įstaigų bankroto. Nors dauguma jų vėliau buvo privatizuoti, vis dar išlieka politinis siekis skatinti nacionalinį pramonės augimą ir investuoti į strategiškai svarbias įmones. Šiuo tikslu

³⁹ *Ibid.*, p. 38.

⁴⁰ OECD Review of the Corporate Governance of state-owned enterprises: Lithuania [interaktyvus]. OECD Publishing 2015 [žiūrėta 2018 m. balandžio 3 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.oecd.org/daf/ca/Lithuania_SOE_Review.pdf>, p. 66.

⁴¹ *Ibid.*, p. 68.

⁴² OECD Review of the Corporate Governance of state-owned enterprises: Lithuania [interaktyvus]. OECD Publishing 2015 [žiūrėta 2018 m. balandžio 3 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.oecd.org/daf/ca/Lithuania_SOE_Review.pdf>, p. 95.

Norvegijos valdžia teikia didelę reikšmę geram įmonių valdymui, kuris apima didelį skaidrumo lygį, aiškų vaidmenų pasidalijimą, o valstybė suvokiama kaip savininkė, kuri nesikiša į įmonių komercinius vertinimus. Be to, valstybės nuosavybė nėra naudojama norint pasiekti trumpalaikius nacionalinius interesus didesnėje politinėje perspektyvoje. Yra pabrėžiama, kad nuosavybės naudojimas yra tik viena iš daugelio valstybės atsakomybės sričių ir kad yra svarbu atskirti šią funkciją nuo kitų valstybės funkcijų, <...> ką Norvegijos valdžiai puikiai pavyko įgyvendinti ir taip sustiprinti pasitikėjimą valstybės valdymu.⁴³ Taip pat, Norvegija, be išsamaus didelio valstybės akcijų dalies portfelio organizavimo, įtvirtino dešimt pagrindinių principų, kuriais turėtų būti pagrįsti įmonių valdymo veiksmai bei atsakomybė: „visi akcininkai turi būti traktuojami vienodai; didelis skaidrumo laipsnis valstybės valdomų įmonių valdyme; pagrindiniai įmonės sprendimai turi būti priimami visuotiniame susirinkime; valstybė kartu su kitais savininkais gali nustatyti veiklos tikslus kiekvienai įmonei, o bendrovių valdybos bus atsakingos už šių tikslų pasiekimą; bendrovės kapitalo struktūra turi atitikti išsikeltus tikslus ir bendrovės padėtį; valdybos sudėtis turi būti kompetentinga, pajėgi ir įvairi bei turi atspindėti kiekvienos įmonės išskirtines savybes; kompensacinės ir skatinamosios sistemos turi prisidėti prie vertės kūrimo įmonėse ir paprastai turi būti laikomos pagrįstomis; valdyba turi vykdyti nepriklausomą įmonių valdymą, visų savininkų vardu; valdyba turi priimti savo darbo planą ir aktyviai dirbti plėtodama savo kompetenciją, o ši jos veikla turi būti vertinama; bendrovė turi pripažinti savo įsipareigojimus visiems bendrovės akcininkams“.⁴⁴

Norvegijos valdžia suteikia didelę reikšmę valstybės valdomų įmonių nustatomų tikslų aiškumui. Ji daro prielaidą, kad aiškūs valstybės nuosavybės tikslai yra pagrindas aktyvesnei, vertę kuriančiai nuosavybei, todėl Norvegijos įmonių valdymo politika pirmiausia yra orientuota į:

- Rolių atskyrimą. Valstybės, valdybos ir administracijos funkcijos turi būti aiškiai atskirtos;
- Veiklos autonomija. Valdžia yra pašalinama iš procedūrinių sprendimų priėmimo;
- Fiduciarinės pareigos. Valdybos ir vadovų sprendimai turi atitikti teisinės lojalumo pareigas bendrovei;

⁴³ Belgian Governance Institute, Prof. dr. Lutgart Van den Berghe „*A comparison with international best practices and OECD Guidelines on Corporate Governance for State-owned Enterprises*“ [interaktyvus]. Gent, 2014 [žiūrėta 2018 m. vasario 5 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.guberna.be/sites/default/files/general/State%20as%20Shareholder%20Research%20Report_1.pdf>, p. 22-24.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 24.

- Vaidmenų prieštaravimai. Turi būti suteikiamos svarbios veiklos gairės valdybai, kai tarpusavyje prieštarauja valstybės valdomų įmonių komerciniai ir nekomerciniai tikslai.⁴⁵

Tuo tarpu, kaimyninėje Lenkijoje prieš daugiau nei 25 metus prasidėjo plati ir sparti valstybės valdomų įmonių pertvarka, kuri bendroves privertė veikti beveik pagal tokias pačias ekonomines ir teisineis taisykles, kurios taikytinos privačioms įmonėms. Valstybės nepakankama priežiūra šių įmonių atžvilgiu, išmintingo valdymo stoka bei pakartotiniai, politiniu pagrindu, renkami nariai į valdybas paskatino didelio masto piktnaudžiavimus Lenkijos valstybinių įmonių valdyme. Valstybinės įmonės buvo ypač vertinamos kaip privilegija tam tikrų asmenų interesams bei politiniams ir verslo ryšiams susieti. Nuo pat didelių politinių ir ekonominių permainų pradžios, aštunto dešimtmečio pabaigoje, Lenkijos valstybinės įmonės buvo atpažįstamos kaip parlamento rinkimus laimėjusių partijų „karo laimikiai“. Visgi, 2005 m. Iždo Ministerija, norėdama padidinti skaidrumą įmonėse, pristatė valstybinių įmonių priežiūros principus, tačiau jų praktinė įtaka buvo ribota. Minimuose principuose dėl įmonių valdymo pateikiamos rekomendacijos dėl įmonės tikslų; stebėtojų tarybos funkcionavimo; valdybų funkcionavimo; priežiūrą atliekančių subjektų; stebėtojų tarybos ir auditoriaus bendradarbiavimo atliekant įmonės auditą bei filialų priežiūrą. Šie principai yra lyg antraeilis teisinis šaltinis, kadangi Iždo ministras neturi įgaliojimų išleisti bendrai taikomų įstatymų bei teisės aktų, reguliuojančių valstybės kontroliuojamų įmonių valdymą, todėl principai nenumato jokių konkrečių įmonių valdymo taisyklių, o tik surenka esamas taisykles į vieną dokumentą ir išreiškia valstybės valdžios lūkesčius. Tačiau praktikoje yra atvejų, kai principuose nurodytos rekomendacijos yra pakankamai svarbios. Pavyzdžiui, finansinės ataskaitos, kurios turi būti pateiktos per visuotinį akcininkų susirinkimą, yra pagrįstos šiais principais.⁴⁶

Valstybės valdomų įmonių atskaitingumas šioje šalyje apima ne tik metines ataskaitas, kurios yra reikalaujamos pagal bendrovių įstatymą, bet joms taikomos ir papildomos ataskaitų teikimo pareigos. Šios įmonės pateikia Iždo ministerijai išsamias ataskaitas apie valdybos veiklą, apie įmonės veiklą praėjusiais finansiniais metais ir

⁴⁵ World Bank Group, *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit*, Nr. 91347 [interaktyvus]. Washington, 2014 [žiūrėta 2018 m. kovo 8 d.]. Prieiga per internetą: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/228331468169750340/pdf/913470PUB097810B00PUBLIC00100602014.pdf>>.

⁴⁶ GLINIECKI, B., ZALESKA-KORZIUK, K. *Report on corporate governance in state-owned enterprises – the polish perspective* [interaktyvus] Gdansk, 2017 [žiūrėta 2018 m. sausio 6 d.]. Prieiga per internetą: <http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/report-on-corporate-governance-in-state-owned-enterprises-the-polish-perspective.original.pdf>.

pranešimą apie finansinių ataskaitų nagrinėjimą. Be šių ataskaitų, valstybės kontroliuojamos įmonės turi pateikti dvi ketvirčio ataskaitas. Vienoje pateikiama informacija apie finansinę padėtį, finansinį įmonės patikimumą, darbuotojų atlyginimus ir galimą riziką, kurią turi priimti stebėtojų taryba ir pateikti Iždo ministerijai. Antroji, laidavimų ir garantijų ataskaita turi būti pateikiama Finansų ministerijai. Siekdama laiku ir tinkamai vykdyti valstybinių įmonių ataskaitų teikimo pareigas, Iždo ministerija kasmet valstybės valdomoms įmonėms teikia finansinės atskaitomybės ribas.⁴⁷

1.2.4. Lietuvos situacijos apibendrinimas

Lietuvoje vykdomi valstybės valdomų įmonių pertvarkos veiksmai nuteikia pakankamai pozityviai, kadangi šaliai rengiantis įstoti į EBPO, yra pakankamai atidžiai atsižvelgiama į šios organizacijos teikiamas rekomendacijas ir Gairėse nurodomas gerąsias praktikas, kurias Lietuva stengiasi įdiegti. Tai atsispindi paskutiniuose priimamuose Vyriausybės nutarimuose, kuriuose stengiamasi vis plačiau reglamentuoti jautrias valstybės valdomų įmonių sritis dėl vadovų atlyginimų, skaidrumo ir ataskaitų teikimo. Šių žingsnių deka yra matoma, kad skaidrumas ir gerojo valdymo praktika šalies įmonėse ima didėti. Tačiau, kaip parodo Lenkijos valstybės pavyzdys, teikti metines ataskaitas kelioms institucijoms yra naudingiau, kadangi jos gali įvertinti šias ataskaitas savo perspektyvoje žymiai plačiau, o jų pateikiamos pastabos galėtų būti tikslesnės ir efektyvesnės.

1.3. Valstybės valdomų įmonių pelno paskirstymas Lietuvoje

Nors, kaip darbe jau minėta, valstybė vykdo socialinę funkciją ir teikia paslaugas dėl viešojo intereso, ji taip pat per atitinkamas bendroves uždirba ir pelną. Visų teisinių formų įmonių pelno paskirstymas skiriasi, todėl norint detaliai analizuoti nagrinėjamą temą, yra svarbu išsiaiškinti Lietuvoje esantį teisinį reguliavimą šiuo klausimu.

Valstybei turint akcijų akcinėse bendrovėse bei uždarosiose akcinėse bendrovėse, visuotinio akcininkų susirinkimo sprendime paskirstyti bendrovės pelną (nuostolius) nurodoma:

- „ankstesnių finansinių metų nepaskirstytasis pelnas (nuostoliai);
- grynasis ataskaitinių finansinių metų pelnas (nuostoliai);

⁴⁷ *Ibid.*

- pelno (nuostolių) ataskaitoje nepripažintas ataskaitinių finansinių metų pelnas (nuostoliai);
- pervedimai iš rezervų;
- akcininkų įnašai bendrovės nuostoliams padengti;
- paskirstytinasis pelnas (nuostoliai) iš viso;
- pelno dalis, paskirta į privalomąją rezervą;
- pelno dalis, paskirta į rezervą savoms akcijoms įsigyti;
- pelno dalis, paskirta į rezervą akcijoms suteikti;
- pelno dalis, paskirta į kitus rezervus;
- pelno dalis, paskirta dividendams išmokėti;
- pelno dalis, paskirta metinėms išmokoms (tantjemoms) valdybos ir stebėtojų tarybos nariams;
- nepaskirstytasis pelnas (nuostoliai) ataskaitinių finansinių metų pabaigoje⁴⁸.

Priėmus šį sprendimą, asmenys, kurie visuotinio akcininkų susirinkimo metu buvo bendrovės akcininkai, įskaitant ir valstybę, ar kitokiu teisiniu pagrindu turėjo teisę, turi teisę gauti dividendus, išskyrus, jeigu bendrovė turi neįvykdytų prievolių, kurių terminai yra suėję iki sprendimo priėmimo; ataskaitinių finansinių metų paskirstytinojo pelno (nuostolių) suma yra neigiama (gauta nuostolių); arba bendrovės nuosavas kapitalas yra mažesnis arba išmokėjęs dividendus taptų mažesnis už bendrovės įstatinio kapitalo, privalomojo rezervo, perkainojimo rezervo, ir rezervo savoms akcijoms įsigyti rezervo sumą.⁴⁹ Papildant šį reglamentavimą Lietuvos Respublikos Vyriausybė savo nutarime „dėl dividendų už valstybei nuosavybės teise priklausančias bendrovių akcijas ir valstybės įmonių pelno įmokų“ nurodo, kad „valstybei nuosavybės teise priklausančių akcijų valdytojai privalo užtikrinti, kad akcinėse bendrovėse ir uždarosiose akcinėse bendrovėse, kuriose valstybei nuosavybės teise priklauso akcijų, suteikiančių daugiau kaip pusę visų balsų, dividendams už finansinius metus išmokėti skiriama pelno dalis būtų: ne mažesnė kaip 85 procentai bendrovės paskirstytinojo pelno, jeigu bendrovės ataskaitinių metų nuosavo kapitalo grąža neviršija 1 procento nuosavo kapitalo grąžos; ne mažesnė kaip 80 procentų bendrovės paskirstytinojo pelno, jeigu bendrovės ataskaitinių metų nuosavo kapitalo grąža – didesnė nei 1 procentas ir neviršija 3 procentų nuosavo kapitalo grąžos; ne mažesnė kaip 75 procentai bendrovės paskirstytinojo pelno, jeigu bendrovės ataskaitinių metų nuosavo kapitalo grąža – didesnė nei 3 procentai ir neviršija 5 procentų

⁴⁸ Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 64-1914.

⁴⁹ *Ibid.*

nuosavo kapitalo grąžas; ne mažesnė kaip 70 procentų bendrovės paskirstytinojo pelno, jeigu bendrovės ataskaitinių metų nuosavo kapitalo grąža – didesnė nei 5 procentai ir neviršija 10 procentų nuosavo kapitalo grąžas; ne mažesnė kaip 65 procentai bendrovės paskirstytinojo pelno, jeigu bendrovės ataskaitinių metų nuosavo kapitalo grąža – didesnė nei 10 procentų ir neviršija 15 procentų nuosavo kapitalo grąžas; ne mažesnė kaip 60 procentų bendrovės paskirstytinojo pelno, jeigu bendrovės ataskaitinių metų nuosavo kapitalo grąža – didesnė nei 15 procentų nuosavo kapitalo grąžas; dividendams už trumpesnę negu finansiniai metai laikotarpį išmokėti skiriama pelno dalis būtų ne mažesnė nei 60 procentų bendrovės paskirstytinojo pelno, o į bendrovės paskirstytinąjį pelną (nuostolius) būtų pervedami ir nepanaudoti rezervai ir rezervai, kurių nenumatoma panaudoti, išskyrus Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatyme nustatytą privalomojo rezervo dydį⁵⁰. Norint nustatyti mažesnes bendrovių išmokamų dividendų dalis, akcijų valdytojai „parengia Vyriausybės nutarimo projektą, kuriame nurodo siūlomą nustatyti dividendams išmokėti skiriamos pelno dalies dydį ir teikia nutarimo projektą Lietuvos Respublikos ūkio ministerijai, Lietuvos Respublikos finansų ministerijai ir viešajai įstaigai „Stebėsenos ir prognozių agentūra“ išvadoms gauti“⁵¹. Kaip nurodyta šio nutarimo 7 punkte, akcijų valdytojai kontroliuoja bendroves, kad šios atitinkamai į Lietuvos Respublikos valstybės biudžetą laiku pervestų dividendus už valstybei nuosavybės teise priklausančias akcijas, o VŠĮ „Stebėsenos ir prognozių agentūra“ kiekvienais metais teikia Finansų ministerijai informaciją apie planuojamus bendrovių dividendus.

Tuo tarpu, valstybės įmonėse procedūra skiriasi. „Šių įmonių vadovas kartu su įmonės metinių finansinių ataskaitų rinkiniu valdybai, jeigu ji sudaroma, ir įmonės savininko teises ir pareigas įgyvendinančiai institucijai (kuri yra Vyriausybė ar jos įgaliota šakinė ministerija) turi pateikti sprendimo dėl įmonės paskirstytinojo pelno (nuostolių) paskirstymo projektą, kuriame turi būti nurodyta:

- ankstesnių finansinių metų nepaskirstytasis pelnas (nuostoliai) ataskaitinių finansinių metų pabaigoje;
- ataskaitinių finansinių metų grynasis pelnas (nuostoliai);
- pelno (nuostolių) ataskaitoje nepripažintas ataskaitinių finansinių metų pelnas;
- paskirstytinasis pelnas (nuostoliai) ataskaitinių finansinių metų pabaigoje;
- pervedimai iš rezervų;

⁵⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl dividendų už valstybei nuosavybės teise priklausančias bendrovių akcijas ir valstybės įmonių pelno įmokų“. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 6-102.

⁵¹ *Ibid.*

- paskirstytinasis pelnas (nuostoliai);
- pelno dalis, skiriama į privalomąjį rezervą;
- pelno dalis, skiriama į rezervus, naudojamus darbuotojų premijoms, socialiniams, kultūriniais ir panašioms tikslams;
- pelno dalis, skiriama į kitus rezervus;
- į valstybės ar savivaldybės biudžetą įmokama įmonės pelno įmoka;
- nepaskirstytasis pelnas (nuostoliai), perkeliamas į kitus finansinius metus“.⁵²

Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas, taip pat, reglamentuoja atvejus, kai sprendimo projektai dėl įmonės paskirstytinojo pelno paskirstymo negali būti tvirtinami. Įmonės savininko teises ir pareigas įgyvendinanti institucija negali tvirtinti jai pateikto projekto, jeigu yra tenkinama bent viena iš šių sąlygų: 1) įmonė yra nemoki ar po į valstybės ar savivaldybės biudžetą sumokėtos pelno įmokos taptų nemoki; 2) paskirstytinojo pelno (nuostolių) suma yra neigiama (gauta nuostolių); 3) įmonės nuosavas kapitalas, įmokėjęs į valstybės ar savivaldybės biudžetą nustatyto dydžio įmonės pelno įmoką, taptų mažesnis už įmonės savininko kapitalo, turta, kuris pagal įstatymus gali būti tik valstybės nuosavybė; 4) įmonės pajamų ir sąnaudų struktūrą ir pelno paskirstymą tiesiogiai reglamentuoja Europos Sąjungos teisės aktai.⁵³ Įmonės savininko teises ir pareigas įgyvendinanti institucija, atsižvelgdama į įmonių veiklos rezultatus, nustato į valstybės biudžetą mokamą pelno įmokos dalį ir privalo užtikrinti, jog ji būtų sumokėta. Pelno įmoka turi būti: 1) ne mažesnė kaip 85 procentų įmonės paskirstytinojo pelno, jei įmonės ataskaitinių finansinių metų nuosavo kapitalo grąža neviršija 1 procento nuosavo kapitalo grąžos; 2) ne mažesnė kaip 80 procentų įmonės paskirstytinojo pelno, jei nuosavo kapitalo grąža didesnė negu 1 procentas, bet neviršija 3 procentų; 3) ne mažesnė kaip 75 procentai įmonės paskirstytinojo pelno, jei nuosavo kapitalo grąža didesnė negu 3 procentai, bet neviršija 5 procentų; 4) ne mažesnė kaip 70 procentų įmonės paskirstytinojo pelno, jei nuosavo kapitalo grąža didesnė negu 5 procentai, bet neviršija 10 procentų; 5) ne mažesnė kaip 65 procentai įmonės paskirstytinojo pelno, jei įmonės nuosavo kapitalo grąža didesnė negu 10 procentų, bet neviršija 15 procentų; 6) ne mažesnė kaip 60 procentų įmonės paskirstytinojo pelno, jei nuosavo kapitalo grąža didesnė negu 15 procentų.⁵⁴ Vyriausybė gali nustatyti ir mažesnę įmonės pelno įmoką į valstybės biudžetą, jeigu yra tenkinama bent viena iš šių sąlygų: 1) įmonė įgyvendina arba dalyvauja įgyvendinant Vyriausybės sprendimu pripažintą

⁵² Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 102-2049.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

valstybei svarbų ekonominį projektą arba valstybės įmonė įgyvendina ar dalyvauja įgyvendinant Lietuvos Respublikos Seimo sprendimu pripažintą ypatingos valstybinės svarbos projektą; 2) įmonės paskolos ir kiti įsipareigojimai, kurie nurodyti įmonės audituotame ataskaitinių metinių finansinių ataskaitų rinkinyje, sumokėjus pelno įmoką, viršytų įmonės nuosavo kapitalo dydį.⁵⁵ Visgi, nepaisant tokio reglamentavimo, valstybės valdomų įmonių nuosavo kapitalo gražos rodiklis, dėl jų valdymo kokybės, yra gerokai mažesnis už Lietuvos įmonių nuosavo kapitalo gražos rodiklį. Į valstybės biudžetą sumokėti dividendai ir pelno įmokos už 2013 metus sudarė 17,2 mln. Eur – 0,24 proc. visų biudžeto pajamų, 2014 m. – 74,8 mln. Eur arba 1 proc., 2015 m. – 111,1 mln. Eur arba 1,4 proc.⁵⁶ Taigi, yra pastebima, kad valstybė kaip savininkė iš valstybės įmonių uždirbto pelno negali gauti maksimalios finansinės naudos, o taip pat, teisės aktuose nenumatyta ir galimybė valstybei pasinaudoti valstybės įmonių sukauptu nepaskirstytu pelnu.⁵⁷

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita, *Valstybės valdomų įmonių graža valstybei* (2017, Nr. VA-2017-P-20-3-10), p. 4.

⁵⁷ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita, *Valstybės įmonių valdymas* (2009, Nr. VA-P2-20-13-24), p. 16.

2. VALSTYBĖS VALDOMŲ ĮMONIŲ VALDYMO CHARAKTERISTIKA

2.1. Valstybės valdomų įmonių teisinės formos

Valstybės kontroliuojamos įmonės kiekvienoje valstybėje yra žinomos daugybe skirtingų pavadinimų, o kaip minėta, jų apibrėžimas skirtingose šalyse, taip pat, dažnai skiriasi. Lygiai taip pat, valstybinės įmonės turi daug įvairių teisinių formų, kurios priklauso nuo tokių veiksnių kaip: valdžios lygis, kuris valdo įmonę (valstybinis ar regioninis); būdas, kuriuo įmonė buvo įsteigta; viešojo administravimo padėtis; minimų įmonių paskirtis; įmonių statusas, jei vyksta privatizavimo procesas; nuosavybės lygis, kuris priklauso valstybei; ar įmonės yra listinguojamos biržoje ar ne; įmonės, kurioms valstybė suteikia išimtinės teises.⁵⁸ Taigi, šioje dalyje bus aptariamos pagrindinės tokių įmonių teisinės formos, išsiaiškinant, kurių formų įmonės yra valdomos efektyviau.

2.1.1. EBPO pozicija dėl įmonių teisinių formų

EBPO valstybės valdomų įmonių valdymo Gairėse yra nurodoma, kad valstybė, valdant įmones, turėtų veikti kaip informuotas ir aktyvus savininkas, užtikrinant, kad šių įmonių valdymas vykdomas skaidriai ir atskaitingai su dideliu profesionalumo ir veiksmingumo laipsniu, <...> be to, yra ypatingų valstybės kontroliuojamų įmonių valdymo aspektų, kurie arba nusipelno didesnio dėmesio arba turėtų būti išsamiau įtvirtinti dokumentuose, siekiant nukreipti įmonių valdybos narius ir šių įmonių savininką efektyvesnio valdymo link.⁵⁹

Pirmiausia, tai rekomenduojama padaryti supaprastinus valstybinių įmonių teisines formas, nes jų veikimo praktika turėtų būti vykdoma pagal bendras įmonių normas. Valstybės valdomos įmonės gali turėti skirtingas teisines formas nuo kitų bendrovių, tai dažniausiai gali atspindėti konkrečius tikslus ar socialinius aspektus. Kai valstybės valdomų įmonių teisinės formos skiriasi, dažnu atveju nėra tinkamai įgyvendinami kai kurie Gairių elementai. Pavyzdžiui, jų neįgyvendinus, valstybės įmonės nuo akcinių bendrovių gali skirtis: įmonių valdybos galia bei valdymu; šių valdybų sudėtimi ir struktūra; tuo, kokių mastu jos suteikia konsultacijas ar sprendimų priėmimo teises kai kurioms suinteresuotoms šalims, ypač darbuotojams; informacijos atskleidimo

⁵⁸ Pwc report, *State-Owned Enterprises Catalysts for public value creation?* [interaktyvus]. 2015 [žiūrėta 2018 m. balandžio 6 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.pwc.com/gx/en/psrc/publications/assets/pwc-state-owned-enterprise-psrc.pdf>>.

⁵⁹ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises. Paris: OECD Publishing, 2015 Edition, p. 33.

reikalavimais ir tuo, koku mastu joms taikomos nemokumo ir bankroto procedūros.⁶⁰ Valstybės valdomų įmonių teisinės formos taip pat dažnai apima griežtą veiklos apibrėžimą, neleidžiantį joms išplėsti savo veiklos naujuose sektoriuose arba srityse. Tokiais apribojimais siekiama užkirsti kelią netinkamam viešųjų lėšų naudojimui ar sustabdyti pernelyg ambicingas augimo strategijas, tačiau svarbu, kad tokie teisiniai apribojimai netrukdytų valdybos nariams vykdyti savo pareigas. Standartizuojant valstybės įmonių teisinę formą, vyriausybės kiek įmanoma labiau turėtų remtis įmonių teise, kuri taikoma privačioms bendrovėms bei turėtų vengti konkrečios teisinės formos kūrimo arba specialių teisių valstybės valdomai įmonei sukūrimo kai tai nėra būtina, kad būtų pasiekti viešosios politikos tikslai. Šių įmonių teisinės formos standartizavimas didina skaidrumą ir palengvina priežiūrą, ypač valstybės įmonėse, kurios užsiima komercine veikla.⁶¹ Tuo tarpu, Lietuvoje, didžioji dalis valstybės įmonių, kurios pirmiausia vykdo komercines funkcijas ir ypač kurios konkuruoja su privačiomis bendrovėmis, nėra pilnai standartizuotos, o jų teisinės formos nėra suderinamos su Gairėse nurodytomis rekomendacijomis.

2.1.2. Valstybės valdomų įmonių teisinės formos Lietuvoje

Lietuvoje, valstybės valdomos įmonės gali būti trijų teisinių formų: valstybės įmonės, kurios yra įsteigtos iš valstybės turto, kurios neturi akcininkų ir jos savininku gali būti tik valstybė; uždarnosios akcinės bendrovės, kurių įstatinis kapitalas turi būti ne mažesnis kaip 2,5 tūkstančiai eurų ir kurių akcijos negali būti platinamos ir jomis prekiaujama viešai, jeigu įstatymai nenustato kitaip; ir akcinės bendrovės, kurių įstatinis kapitalas turi būti ne mažesnis kaip 25 tūkstančiai eurų, o jos akcijos gali būti platinamos ir jomis prekiaujama viešai. 2017 m. I ketvirčio duomenimis, Lietuvoje iš 118 valstybės valdomų įmonių, 78 buvo valstybės įmonės, 13 akcinės bendrovės, o 27 uždarnosios akcinės bendrovės. Kadangi valstybės įmonėms teisės aktais nėra apribota galimybė vykdyti nekomercines funkcijas, būtų tikslinga, didelę jų dalį pertvarkyti į akcines ir uždariasias akcines bendroves⁶², nes valstybės įmonės teisinė forma neatitinka gerosios praktikos ir finansinės gražos atžvilgiu turi daugiau išimčių: jose negali būti renkama stebėtojų taryba, o renkama tik valdyba; AB teisinę formą turinčiose valstybės valdomose įmonėse yra šaukiami visuotiniai akcininkų susirinkimai, valstybės įmonės teisinę formą

⁶⁰ *Ibid.*, p. 33.

⁶¹ *Ibid.*, p. 34.

⁶² Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita, *Valstybės valdomų įmonių grąža valstybei* (2017, Nr. VA-2017-P-20-3-10), p. 18.

turinčios valstybės valdomos įmonės tokių susirinkimų nešaukia, nes vienintelis valstybės įmonės savininkas yra valstybė; valstybės įmonės teisinę formą turinčioms įmonėms negali būti keliamos nemokumo procedūros; turėti vidaus kontrolės sistemą yra reikalaujama tik iš AB/UAB, bet ne iš valstybės įmonės.⁶³ Šiuo metu, valstybės valdomų įmonių sektoriuje tebevykstant pertvarkoms, yra patvirtinami planai ir projektai dėl jų ateities. Remiantis paskutinių planų duomenimis, artimiausiu metu yra ketinama didžiąją dalį valstybės įmonių pertvarkyti į akcines bendroves ir uždariasias akcines bendroves, o valstybės įmonės juridinį statusą palikti tik penkioms bendrovėms. Tokiais veiksmais siekiama, jog įmonių valdybos įgautų normalias akcinių bendrovių įstatyme numatytas teises, įskaitant teisę tvirtinti įmonės strategiją, skirti bei atleisti vadovą, numatyti jo darbo apmokėjimo sąlygas.⁶⁴

2.1.3. Valstybės valdomų įmonių teisinės formos užsienyje

Norvegijoje didžioji dalis valstybės valdomų įmonių yra valstybinės akcinės bendrovės arba ribotos atsakomybės bendrovės, kurios turi komercinius tikslus, o jas administruoja Nuosavybės departamentas. Jų svarbiausi valdymo tikslai yra maksimaliai padidinti valstybės akcijų vertę ir gaunamą grąžą. Dėl šių priežasčių į Norvegijos biudžetą kasmet yra išmokamos vis didesnės dividendų sumos, t. y. apie 3 mlrd. eurų.⁶⁵ Šių įmonių pelno paskirstymo procedūros reguliuojamos taip pat kaip ir visų privačių bendrovių, tai reiškia, kad procedūros yra pakankamai paprastos ir efektingos, kitaip nei valstybės įmonių, kurių Norvegijoje yra ženkliai mažiau dėl jų ypatingų tikslų ir neefektyvaus teisinio reguliavimo.⁶⁶

Tuo tarpu Lenkijoje valstybinės įmonės dažniausiai veikia kaip ribotos atsakomybės bendrovės arba kaip akcinės bendrovės, o nežymus vaidmuo tenka valstybės įmonėms, kurios pilna apimtimi priklauso Iždo ministerijai ir kurios yra reguliuojamos pagal valstybės įmonių įstatymą, tačiau tokių įmonių Lenkijoje yra tik keletas. Taigi, daugumai valstybės valdomų įmonių, kurios veikia kaip kapitalą turinčios bendrovės, yra taikomos komercinių bendrovių kodekso nuostatos, tai reiškia, kad išorės santykiuose

⁶³ *Ibid.*, p. 20.

⁶⁴ Iš Verslo žinios, *po pertvarkos liks tik penkios valstybės įmonės*. Publikuota 2018-01-03 [interaktyvus, žiūrėta 2018 m. sausio 3 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.vz.lt/verslo-aplinka/2018/01/03/po-pertvarkos-liko-tik-penkios-valstybes-imonos>>.

⁶⁵ Belgian Governance Institute, Prof. dr. Lutgart Van den Berghe „*A comparison with international best practices and OECD Guidelines on Corporate Governance for State-owned Enterprises*“ [interaktyvus]. Gent, 2014 [žiūrėta 2018 m. vasario 5 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.guberna.be/sites/default/files/general/State%20as%20Shareholder%20Research%20Report_1.pdf>, p. 22-24.

⁶⁶ *Ibid.*

valstybinėms įmonėms paprastai taikomas tas pats teisinis pagrindas kaip ir privačioms bendrovėms. Atitinkamai, be specialiai valstybinėms įmonėms nustatytų konkurencinės teisės ir viešosios paramos nurodymų, visas kitas įmonių valdymo reguliavimas yra toks pat kaip ir privačių bendrovių, įskaitant ir pelno paskirstymą valstybei kaip akcininkei.⁶⁷

2.1.4. Gerosios praktikos galimas įgyvendinimas Lietuvoje

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad norint Lietuvoje palengvinti valstybės įmonių valdymą, iš valstybės kontroliuojamų įmonių gauti didesnę grąžą bei surinkti daugiau pajamų į biudžetą, didžiąją dalį tokių įmonių reikėtų pertvarkyti į akcines ir uždariasias akcines bendroves, kurių reglamentavimas yra palankesnis norint gauti didesnio pelno, o pelno paskirstymo procedūros yra paprastesnės ir efektyvesnės. Tokiu atveju, jei tokių įmonių „nuosavo kapitalo grąža siektų Lietuvos įmonių nuosavo kapitalo grąžos vidurkį, tai dividendų ir pelno įmokų suma į valstybės biudžetą galėtų siekti apie 4 proc. visų biudžeto pajamų, t. y. apie 350 mln. Eur.⁶⁸ Taip valdžia galėtų padidinti valstybės akcijų vertę, prisidėti prie gero įmonių pramonės vystymosi, o tokių įmonių valdymas, deka jų teisinių formų reglamentavimo, gerokai palengvėtų ir taptų efektyvesnis. Tokiu atveju tik kelioms ypatingą nacionalinę ir socialinę svarbą turinčioms įmonėms turėtų būti paliekamos valstybės įmonės teisinės formos, kurios savo uždavinius vykdytų atsižvelgiant tik į politines ir socialines priežastis ir kurių valdymas būtų reglamentuojamas specialiais įstatymais.

2.2. Akcininkai valstybės valdomose įmonėse

Kadangi valstybės valdomų įmonių tarpe yra įmonių, turinčių akcinių bendrovių teisinę formą, yra galimybė prie jų prisidėti ir kitiems privatiems akcininkams. Įstatymas nedraudžia kitiems viešiesiems ar privatiems subjektams investuoti į tokių įmonių kapitalą ar turėti jose akcijų, o tokiu atveju jų santykius reglamentuoja akcinių bendrovių įstatymas bei kitos bendrovių teisės nuostatos. Tačiau valstybė turi politinių galių, kurių kiti investuotojai neturi, todėl tokiu atveju reikia, kad valstybė kaip akcininkė nediskriminuotų kitų akcininkų bei nevaržytų jų pagrindinių teisių į įmonės valdymą.

⁶⁷ GLINIECKI, B., ZALESKA-KORZIUK, K. *Report on corporate governance in state-owned enterprises – the polish perspective* [interaktyvus]. Gdansk, 2017 [žiūrėta 2018 m. sausio 6 d.]. Prieiga per internetą: <<http://archiv.uni-nke.hu/uploads>>.

⁶⁸ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita, *Valstybės valdomų įmonių grąža valstybei* (2017, Nr. VA-2017-P-20-3-10), p. 4.

2.2.1. EBPO įžvalgos dėl valstybės valdomų įmonių akcininkų

Šios Gairėse nurodytos rekomendacijos esmė ta, kad jeigu valstybės kontroliuojamose įmonėse tarp akcininkų yra ir nevalstybinių, privačių investuotojų, tai valstybė ir įmonės turėtų pripažinti visų akcininkų teises ir užtikrinti teisingą jų pripažinimą bei vienodą prieigą prie įmonės informacijos. Tai yra tiesioginis valstybės interesas, užtikrinti, kad visose įmonėse, kuriose ji turi akcijų, visi akcininkai būtų traktuojami vienodai. Tai svarbu, kadangi tokia akcininkų pagarba turi įtakos valstybės valdomoms įmonėms pritraukti išorinį finansavimą ir bendrovės įvertinimą.⁶⁹ Šios nuostatos taikomos tik akcinėms ir uždarosioms akcinėms bendrovėms, kurių savininkė yra valstybė, kadangi pagal įstatymus valstybės įmonės negali turėti privačių, nevalstybinių investuotojų.

Valstybė turėtų stengtis visapusiškai įgyvendinti EBPO įmonių valdymo principus, kai ji nėra vienasmenė įmonės savininkė. Kalbant apie akcininkų apsaugą, pirmiausia ji apima tai, jog valstybė ir jos valdomos įmonės turėtų užtikrinti, kad visiems akcininkams būtų taikomos vienodos sąlygos. Svarbu, kad valstybė, kaip dominuojantis akcininkas, nepiknaudžiautų savo teisėmis, pavyzdžiui, siekdama tikslų, kurie nėra įmonės interesas, kenktų kitiems akcininkams.⁷⁰

Valstybinės įmonės turėtų laikytis aukšto skaidrumo laipsnio, įskaitant vienodą ir savalaikį informacijos atskleidimą visiems įmonės akcininkams. Smulkieji ir kiti akcininkai turi turėti prieigą prie visos reikalingos informacijos, kad galėtų priimti pagrįstus sprendimus dėl investicijų. Tuo tarpu reikšmingi akcininkai, neturėtų piknaudžiauti informacija, kurią jie galėtų gauti kaip kontroliuojantys akcininkai ar valdybos nariai. Vis dėlto, neatsižvelgiant į informacijos atskleidimo teisinę reguliavimo kokybę ir išsamumą, savininko teises įgyvendinantis subjektas turėtų užtikrinti, kad visos įmonės, kuriose valstybė turi akcijų, sukurtų ir naudotų procedūras, užtikrinančias, kad visi akcininkai galėtų lengvai ir teisingai naudotis įmonės informacija. Ypatingą dėmesį reikėtų atkreipti į tai, kad kai valstybės valdomos įmonės yra iš dalies privatizuotos, tai valstybė, kaip akcininkė, neturėtų aktyviau dalyvauti priimant įmonių sprendimus ar turėti ypatingą prieigą prie informacijos, negu jai priklauso teisių pagal turimas akcijas.⁷¹

Kalbant apie smulkiuosius akcininkus, jų dalyvavimas akcininkų susirinkimuose turėtų būti palengvintas, kad šie galėtų dalyvauti priimant esminius įmonių sprendimus,

⁶⁹ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises. Paris: OECD Publishing, 2015 Edition, p. 51.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 51.

⁷¹ *Ibid.*, p. 52.

pavyzdžiui prisidėti renkant valdybos narius. Teisė dalyvauti visuotiniuose akcininkų susirinkimuose yra esminė akcininko teisė. Siekiant skatinti smulkiuosius akcininkus aktyviai dalyvauti valstybės valdomų įmonių akcininkų susirinkimuose ir palengvinti jų teisių įgyvendinimą, šios įmonės gali priimti specialius mechanizmus. Tai galėtų apimti kvalifikuotą daugumą tam tikriems akcininkų sprendimams ar išankstinį balsavimą.⁷²

2.2.2. Teisinė akcininkų padėtis Lietuvoje

Lietuvoje, akcinių bendrovių įstatymas reikalauja kvalifikuotos akcininkų balsų daugumos dėl daugelio pagrindinių įmonių priimamų sprendimų, pavyzdžiui kaip nurodyta akcinių bendrovių įstatymo 28 straipsnyje, kvalifikuotos 2/3 akcininkų balsų daugumos reikia norint keisti bendrovės įstatus, priimant sprendimus dėl pelno paskirstymo, įstatinio kapitalo padidinimo ar sumažinimo bei dėl įmonės likvidavimo.⁷³ Balsavimas iš anksto, taip pat, yra numatytas šiame įstatyme. Įstatymo 30 straipsnis leidžia, akcininkams paprašius, balsuoti iš anksto. Balsavimo biuletenis turi būti išsiųstas akcininkui ne vėliau kaip prieš dešimt dienų iki visuotinio akcininkų susirinkimo dienos. Šiuo atžvilgiu, Lietuvoje yra suteikiamos pagrindinės teisės visiems įmonės akcininkams, tačiau smulkieji įmonių akcininkai retai dalyvauja pagrindiniuose įmonių sprendimuose.

Siekiant užtikrinti nešališkas visų akcininkų teises, sandoriai tarp valstybės ir valstybinių įmonių turėtų būti vykdomi tokiomis pačiomis sąlygomis, kokiomis vykdo bet kurie rinkos dalyviai. Šis principas susijęs su piktnaudžiavimo atvejais, kai sandorius sudaro susijusios šalys.⁷⁴ Pavyzdžiui, neseniai Lietuvoje, energetikos sektoriaus įmonių restruktūrizavimo tyrimas atskleidė, kaip valstybės ir jos valdomos įmonės stengiasi užtikrinti rinkos nuoseklumą, vykdamas sandorius tarp susijusių šalių. Pavyzdžiui, 2014 m. AB „Lietuvos dujos“ valstybei priklausanti 17% akcijos buvo perduotos iš Energetikos ministerijos į AB „Lietuvos energija“. Vėliau, tais pačiais metais, AB „Lietuvos energija“ padidino savo akcijų paketą nuo 17% iki 96% įsigydama akcijų iš stambiųjų privačių akcininkų „E. ON Ruhrgas International AG“ ir OAO „Gazprom“, taip valstybė per AB „Lietuvos energija“ valdė didžiąją įmonės akcijų dalį ir buvo pagrindinė akcininkė. <...> Tolesniuose restruktūrizavimo procesuose, kai turtu nebuvo prekiaujama viešose rinkose, sąžiningos vertės nustatymui buvo naudojamos nepriklausomos išorės vertinimo paslaugos. Vis dėlto, investuotojai buvo išreiškę susirūpinimą, kad kai kurie sandoriai

⁷² *Ibid.*, p. 52.

⁷³ Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 64-1914.

⁷⁴ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises. Paris: OECD Publishing, 2015 Edition, p. 54.

prieštarauja smulkiųjų akcininkų interesams, kadangi turtas sandoriuose nebuvo pakankamai įvertintas.⁷⁵ To pasekoje įmonės valdytojai susitiko su investuotojais ir pateikė įrodymus dėl turto vertės apskaičiavimo ir bandė paaiškinti situaciją.

2.2.3. Teisinė akcininkų padėtis užsienyje

Norvegijoje, akcinių bendrovių įstatymas tam tikrais atvejais suteikia apsaugą ir specialias teises smulkiesiems valstybės valdomų įmonių akcininkams prieš stambiuosius akcininkus, tarp kurių šiuo atveju galėtų būti ir valstybė.⁷⁶ Įstatymo 5-21 dalis nurodo principą, reglamentuojantį, kad visuotiniame susirinkime nei vienas įmonės akcininkas negali suteikti sau pirmenybės teisės kitų bendrovės akcininkų sąskaita, tai reškia, kad valstybė kaip didžioji akcininkė, taip pat turi būti traktuojama vienodai su kitais akcininkais.⁷⁷

Lenkijoje, smulkieji valstybės valdomų įmonių akcininkai turi tokias pačias teises kaip ir kitose bendrovėse. Remiantis komercinių bendrovių kodeksu, kiekvienas akcininkas, nors ir turintis tik vieną akciją, balsavęs prieš akcininkų susirinkime priimtą rezoliuciją gali ginčyti šią rezoliuciją teisme. Smulkusis akcininkas, taip pat, dėl įmonės gali paduoti ieškinį į teismą, jeigu priimta rezoliucija pažeidžia bendrovės interesus ar siekia pakenkti akcininkui. Akcininkas turi tokias pat galimybes ginti savo teises, jeigu jam nebuvo leista dalyvauti akcininkų susirinkime, arba jam nebuvo atskleista reikalinga įmonės informacija.⁷⁸

2.2.4. Apibendrinimai dėl akcininkų padėties valstybinėse įmonėse

Lietuvoje kaip ir didžiojoje dalyje Europos šalių, privatiems akcininkams yra suteikiama didelė dalis reikalingų teisių pagal bendrovių teises normas su kai kuriomis išimtimis dėl valdybos narių parinkimo, kadangi praktikoje pasitaiko situacijų, kai į bendrovių valdybą nariai yra skiriami tiesiogiai valstybės, neišklausius kitų akcininkų nuomonės. Visgi, visiškai įgyvendinus visas EBPO rekomendacijas šiuo klausimu,

⁷⁵ OECD Review of the Corporate Governance of state-owned enterprises: Lithuania [interaktyvus]. OECD Publishing 2015 [žiūrėta 2018 m. balandžio 3 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.oecd.org/daf/ca/Lithuania_SOE_Review.pdf>, p. 85.

⁷⁶ OECD, *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of Oecd Countries* [interaktyvus]. 2005 [žiūrėta 2018 m. balandžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.fetp.edu.vn/cache/MPP04-541-R0801E-2012-09-21-14354087.pdf>>.

⁷⁷ Norwegian Public Limited Liability Companies Act, 1997 No. 45.

⁷⁸ OECD, *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of Oecd Countries* [interaktyvus]. 2005 [žiūrėta 2018 m. balandžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.fetp.edu.vn/cache/MPP04-541-R0801E-2012-09-21-14354087.pdf>>, p. 76

suteikus privatiems akcininkams galimybę prisidėti renkant valdybos narius ir visiškai atskleidžiant jiems visą reikalingą įmonės informaciją nepriklausomai nuo jų turimo akcijų skaičiaus, padidėtų galimybė pritraukti didesnes investicijas į įmonių kapitalą ir taip padidinti valstybės kaip savininkės turimų akcijų vertę, ko pasekoje galima būtų prisidėti prie valstybės biudžeto didinimo.

2.3. Įmonių konkurencija rinkoje ir viešųjų funkcijų kompensavimas

Valstybei valdant įmones ir taip dalyvaujant rinkoje, atsiranda galimybė įgauti neproporcingą pranašumą prieš kitus viešuosius ir privačius konkurentus. Tarp valstybių nėra vieningo sutarimo ir nustatymo kaip praktikoje konkurencija tarp tokių įmonių rinkoje turėtų būti teisingai užtikrinama, ypač kai valstybės valdomos įmonės greta komerciškai orientuotų uždavinių vykdo ir viešosios politikos funkcijas. Kadangi Lietuvoje kaip ir daugelyje kitų valstybių teisinis reguliavimas šiuo klausimu yra panašus yra svarbu apžvelgti EBPO rekomendacijas ir Lietuvos teisinio reguliavimo subtilybes konkurencijos rinkoje ir viešosios politikos funkcijų kompensavimo klausimais.

2.3.1. EBPO rekomendacijos dėl valstybės valdomų įmonių rinkoje

Gairėse, nurodoma, kad valstybės valdomoms įmonėms vykdamas komercinę veiklą, teisinė sistema turėtų užtikrinti vienodas sąlygas ir sąžiningą konkurenciją rinkoje. Tai reiškia, kad kai valstybės valdomos įmonės dalyvauja rinkoje vykdydamos bet kokios rūšies komercinę veiklą, tai ji turi būti vykdoma be jokių nepagrįstų pranašumų ar nuostolių, lyginant su kitomis valstybės valdomomis ar privačiomis bendrovėmis. Tačiau praktikoje pasiekti vienodas sąlygas ne visada yra paprasta, ypač kai valstybės kontroliuojamos įmonės savo komercinę veiklą vykdo kartu su nežymiais viešosios politikos tikslais. Be specifinių iššūkių, tokių kaip vienodo finansinio ir mokesčio režimo užtikrinimas, atsiranda keletas svarbesnių probleminių klausimų, įskaitant viešųjų paslaugų teikimo išlaidų nustatymą ir komercinės veiklos atskyrimą nuo viešosios politikos tikslų.⁷⁹

Pirmiausia, norint pasiekti vienodų sąlygų ir sąžiningos konkurencijos rinkoje, turėtų būti aiškiai atskirta valstybės nuosavybės funkcija nuo kitų valstybės funkcijų, galinčių turėti įtakos valstybės valdomų įmonių sąlygoms, atsižvelgiant į rinkos

⁷⁹ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises. Paris: OECD Publishing, 2015 Edition, p. 45.

reguliuojamą. Kai valstybei vykdančioms ekonomines funkcijas tenka dvejopas, tiek rinkos reguliavimo, tiek įmonės valdymo vaidmuo, tai gali sukelti tam tikrą interesų konfliktą, kuris kenktų ir valstybei ir įmonei ir visuomenei. Visiškas administracinis ir teisinis atsakomybės dėl nuosavybės valdymo ir rinkos reguliavimo padalijimas yra esminė sąlyga norint sukurti vienodas sąlygas valstybės valdomoms įmonėms ir privačioms bendrovėms bei išvengti konkurencijos iškreipimo. Būtent tokį atskyrimą EBPO nurodo daugumoje savo principų ir gairių.⁸⁰ Taip pat, yra nurodoma, kad suinteresuotos šalys, įskaitant kreditorius ir konkurentus, turėtų turėti galimybę gauti tinkamą kompensaciją taikant nešališkus teisinius ar arbitražinius procesus, kai šie mano, jog jų teisės buvo pažeistos. Valstybės valdomos įmonės ir valstybė, kaip savininkė, neturėtų būti saugomos teismuose, jei jie yra kaltinami pažeidus įstatymus ar nesilaikius sutartinių įsipareigojimų. Suinteresuotosios šalys turėtų galėti ginčyti valstybines įmones ir pačią valstybę kaip savininkę teismuose ar arbitražuose, o tokiais atvejais, teisminėse procedūrose su jomis turėtų būti elgiamasi teisingai ir lygiavertiškai. Šie asmenys neturėtų baimintis valstybinės valdžios, dalyvaujančios ginče, nepalankios reakcijos.⁸¹

Taip pat svarbu, kad kai valstybės kontroliuojamos įmonės derina komercinę veiklą su viešosios politikos tikslais, turi būti išlaikyti aukšti skaidrumo ir informacijos atskleidimo standartai, susiję su įmonės išlaidomis ir pajamomis. Tam, kad rinkoje būtų užtikrintos vienodos sąlygos tiek valstybės valdomoms įmonėms, tiek privačioms bendrovėms, pirmiausia reikia užtikrinti aukštą skaidrumo ir viešumo lygį, susijusį su sąnaudomis. Ši rekomendacija dar labiau pabrėžiama tuo atveju, kai valstybės valdomoms įmonėms, viešosios politikos tikslais yra taikomos valdžios subsidijos ar kitos lengvatos.⁸²

Visgi, vienas pagrindinių principų yra, kad valstybės valdomos įmonės, vykdančios ekonominę, komercinę veiklą, neturėtų būti atleistos nuo bendrųjų teisės normų, mokesčių įstatymų ir kitų teisinių nuostatų. Nors kai kuriose valstybėse, tokioms įmonėms nėra taikomi tam tikri įstatymai mokesčių, konkurencijos ar bankroto srityse. Tokių išimčių paprastai turėtų būti vengiama, o joms egzistuojant, jos turėtų būti ribotos ir skaidrios, valstybei ar pačiai įmonei viešai atskleidžiant jai taikomas lengvatas.⁸³ Kalbant apie valstybės valdomų įmonių, rinką atitinkančias, finansavimo sąlygas, Gairėse yra pabrėžiami keli svarbūs principai. Pirmiausia, valstybinių įmonių tarpusavio santykiai bei santykiai su visomis finansinėmis įstaigomis turėtų būti grindžiami tik komerciniais

⁸⁰ *Ibid.*, p. 45.

⁸¹ *Ibid.*, p. 46.

⁸² *Ibid.*, p. 46.

⁸³ *Ibid.*, p. 47.

tikslais. Kreditoriai kartais daro prielaidą, kad už valstybės valdomų įmonių skolas visiškai garantuos valstybė. Ši padėtis daugeliu atvejų paskatino dirbtinai mažas finansavimo palūkanas ir kitas sąlygas, trukdančias konkurencinei aplinkai. Tuo tarpu, jeigu valstybinės finansų įstaigos yra tarp pagrindinių, komercinę veiklą vykdančių, valstybės valdomų įmonių kreditorių, yra didelė interesų konflikto tikimybė. Norint to išvengti, reikia sukurti mechanizmą interesų konfliktų valdymui užtikrinti ir užtikrinti, kad valstybės kontroliuojamos įmonės plėtotų santykius su bankais, kitomis finansinėmis institucijomis ir kitomis valstybinėmis įmonėmis, tik komerciniais tikslais.⁸⁴ Antra, Valstybės valdomų įmonių ekonominė veikla neturėtų gauti netiesioginės finansinės paramos, kuri suteiktų pranašumą prieš privačius konkurentus, tokios kaip lengvatinis finansavimas, mokestinės lengvatos ar lengvatinė paskola. Kad būtų išlaikytos vienodos sąlygos, valstybinėms įmonėms turėtų būti taikomas vienodas apmokestinimas kaip būtų taikomas jų privatiems konkurentams, panašiomis sąlygomis. Trečia, reikia, kad valstybės kontroliuojamose įmonėse būtų vykdoma ekonominė, komercinė veikla siekiant gauti tam tikrą pelno normą, atsižvelgiant į jų veiklos sąlygas, atitinkančias konkuruojančių privačių įmonių sąlygas ir gaunamą pelną.⁸⁵

2.3.2. Valstybės valdomų įmonių konkurencija Lietuvoje

Lietuvoje, kaip jau minėta anksčiau, esant dabartinei valstybės valdomų įmonių valdymo sistemai, nėra aiškiai atskirtos nuosavybės valdymo funkcijos nuo kitų funkcijų, kurios galėtų daryti įtaką valstybės kontroliuojamoms įmonėms. Daugeliu atveju, ministerijos, kurios yra atsakingos už atitinkamo sektoriaus politiką ir reglamentavimą, taip pat, vykdo valstybinių įmonių valdymą, veikančiose atitinkamose rinkose.⁸⁶

Valstybinių įmonių viešosios politikos tikslų pobūdis, apimtis ir išlaidos dažnai nėra gerai apibrėžiamos. Daugelis valstybės kontroliuojamų įmonių užsiima komercine veikla, tuo pačiu metu vykdydamos viešosios politikos funkcijas, o paprastai tokios skirtingos veiklos rūšys nėra atskirai apskaitomos. Tačiau 2013 m. valstybės valdomų įmonių skaidrumo užtikrinimo gairių pakeitime ir Ūkio ministro įsakyme „Dėl valstybės valdomų įmonių specialiųjų įpareigojimų nustatymo ir informacijos pateikimo rekomendacijų“, atsirado nurodymai, kad valstybinės įmonės nustatytų ir atskleistų

⁸⁴ *Ibid.*, p. 48.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 49.

⁸⁶ OECD Review of the Corporate Governance of state-owned enterprises: Lithuania [interaktyvus]. OECD Publishing 2015 [žiūrėta 2018 m. balandžio 3 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.oecd.org/daf/ca/Lithuania_SOE_Review.pdf>, p. 75.

išlaidas, susijusias su esamais viešųjų paslaugų įsipareigojimais. Valstybės kontroliuojamų įmonių specialiųjų įsipareigojimų apimtis ir išlaidos pirmą kartą buvo atskleistos 2014 m. valstybės metinėje ataskaitoje, remiantis 137 valstybinių įmonių ar įmonių valdytojo pateikta informacija valdymo koordinavimo centrui. Apie pusę šių įmonių nurodė, kad jos vykdo viešosios politikos tikslus. Įmonės, viešosios politikos tikslais patyrė maždaug 59 mln. eurų išlaidų, iš kurių valstybė kompensavo beveik 13 mln. eurų. Daugiausiai iš tokių įmonių buvo minimos miškų urėdijos ir kelių priežiūros bendrovės.⁸⁷ Šiuo metu, būtent šios įmonių grupės ir susilaukia daugiausiai dėmesio ir pasiūlymų dėl jų valdymo pertvarkymo.

Valstybės valdomos įmonės nėra formaliai atleistos nuo bendrųjų ir mokesčių įstatymų, tačiau EBPO patirtis rodo, kad valstybės kontroliuojamos įmonės, visgi, gali pasinaudoti tam tikromis lengvatomis. Lietuvos atveju silpnesni įmonių valdymo reikalavimai, susiję su nustatytais įstatymais valstybės įmonėms gali būti konkurencinio pranašumo šaltinis, kita vertus jų teisinė bazė taip pat gali būti nepalankios konkurencinės padėties šaltinis.⁸⁸ Pavyzdžiui, kaip minėta anksčiau, pagal valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymą, valstybės įmonės privalo paskirstyti tam tikrą pelno dalį į valstybės biudžetą, ko pasekoje, šios įmonės pralaimi konkurencinėje kovoje su privačiomis bendrovėmis. Tačiau, „valstybinių įmonių suinteresuotosios šalys iš esmės gali naudotis tais pačiais teisiniais ir arbitražo procesais kaip ir privačių bendrovių suinteresuotosios šalys. Komerciniai ginčai tarp valstybės valdomų įmonių yra sprendžiami valstybinėje teismų sistemoje be jokių specialių arbitražo procedūrų. Problemos užtikrinant vienodas galimybes dažniausiai kyla todėl, kad valstybės įmonės teisiškai neturi nuosavybės teisių į savo valdomą turtą, o tai prievolių nevykdymo atveju praktiškai apriboja kreditorių galimybę gauti įkeistą turtą“.⁸⁹

Kalbant apie tokių įmonių rinką atitinkančias finansavimo sąlygas, tai Lietuvoje šio principo nuostatos yra plačiai įgyvendinamos. Tačiau, paskutiniu metu blogo šio principo įgyvendinimo pavyzdys Lietuvoje galėtų būti 2015 m. Lietuvos jūrų laivininkystei suteikta paskola. Tuo metu, Lietuvos jūrų laivininkystei buvo iškelta bankroto byla dėl neapmokėtų skolų. Tačiau, po kurio laiko įmonė atsiėmė savo prašymą inicijuoti bankroto bylą, kai privatus Švedijos SEB bankas sutiko suteikti 3 mln. eurų paskolą pagal AB „Lietuvos geležinkeliai“ garantiją. Remiantis dauguma šaltinių, kaip kompensaciją dėl suteiktos garantijos, Lietuvos Respublikos Susisiekimo ministerija

⁸⁷ *Ibid.*, p. 76.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 77.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 75.

sutiko atitinkama suma sumažinti AB „Lietuvos geležinkeliai“ mokamus dividendus į valstybės biudžetą.⁹⁰ Tačiau, tokiu atveju, šiuos veiksmus galima būtų laikyti valstybės pagalba, kuriai reiktų Europos Komisijos pritarimo, kuris tuo metu nebuvo gautas.

2.3.3. Įmonių konkurencijos teisinis reguliavimas užsienyje

Daugelyje užsienio šalių, valstybės valdomos įmonės ir jų dalyvavimas rinkoje yra griežtai reguliuojamas. Dažniausiai yra taikomas tas pats teisinis reguliavimas kaip ir privačioms įmonėms, nepriklausomai nuo jų turimos teisinės formos, o tai reiškia, kad valstybinės įmonės ne tik privalo laikytis konkurencijos nurodymų, bet ir pažeidus nurodymus sumokėti skiriamą baudą. Štai pavyzdžiui Norvegijoje, „visoms valstybės valdomoms įmonėms, kurios vykdo komercinę veiklą, yra taikomas Norvegijos konkurencijos įstatymas, kurio laikytis privalo ir nevalstybinės bendrovės. Minimas 2004 metų įstatymas yra suderintas su Europos Sąjungos konkurencijos taisyklėmis, o jame yra nurodyti draudimai piknaudžiauti valstybinių įmonių dominuojančia padėtimi. Praktikoje pasitaiko atvejų, kai valstybės valdomos įmonės nesilaiko nurodytų reikalavimų ko pasekoje joms būna skiriamos didelės baudos. Pavyzdžiui 2005 m. Norvegijos konkurencijos priežiūros institucija skyrė 2,5 mln. eurų dydžio baudą valstybinei oro transportavimo bendrovei „SAS“, kuri naudojosi savo dominuojančia padėtimi rinkoje ir privertė mažesnius konkurentus atšaukti skrydžius tam tikrais maršrutais“.⁹¹

Tuo tarpu Lenkijoje buvo užfiksuoti atvejai, kai konkurencijos reikalavimai buvo pažeidžiami neapsiribojant piknaudžiavimu dominuojančia padėtimi. „2007 m. buvo nustatyta, kad dvi valstybinės naftos bendrovės „Grupa Lotos“ ir PKN Orlen buvo sudariusios antikonkurencinį susitarimą, kuriuo abi susitarė tuo pačiu metu iš prekybos pašalinti benzino U-95 rūšį, kurio paklausa valstybėje ėmė mažėti“.⁹²

2.3.4. Viešosios politikos funkcijų kompensavimas EBPO Gairėse

Gairėse yra pabrėžiama, kad siekiant išlaikyti vienodas sąlygas su privačiais konkurentais, valstybinėms įmonėms turi būti tinkamai kompensuojama už viešosios politikos tikslų įgyvendinimą, siekiant, kad kompensacijos dydis būtų teisingas. Išlaidos, susijusios viešosios politikos tikslais, turi būti finansuojamos valstybės bei tiksliai

⁹⁰ *Ibid.*, p. 79.

⁹¹ OECD, *State Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality* [interaktyvus]. 2009 [žiūrėta 2018 m. sausio 10 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.oecd.org/daf/competition/46734249.pdf>>.

⁹² *Ibid.*, p. 198.

atskleidžiamos. Yra svarbu, kad visos išlaidos susijusios su viešosios politikos tikslų įgyvendinimu būtų aiškiai apibrėžtos, viešai atskleistos ir tinkamai valstybės kompensuotos, remiantis konkrečiomis teisinėmis nuostatomis ar valdymo ir paslaugų teikimo sutartimis. Kompensacijos turėtų būti sudarytos taip, kad būtų išvengta rinkos iškreipimo, tai ypač svarbu jei šios įmonės kartu vykdo ir komercinę veiklą. Jei valstybinės įmonės yra pelningos, kompensacijos gali būti mokamos negražintų dividendų forma, kurios turi lygiavertį efektą kaip subsidijos. Svarbu, kad valstybės valdomoms įmonėms suteikiamos kompensacijos būtų teikiamos atsižvelgiant į faktines išlaidas, susijusias su tiksliai apibrėžtų viešosios politikos tikslų įgyvendinimu, o ne skiriamos kompensuoti bet kokį finansinį ar veiklos neveiksmingumą.⁹³

2.3.5. Viešosios politikos funkcijų kompensavimas Lietuvoje

Lietuvoje, tarp valstybės valdomų įmonių vykdomų specialių valstybinės reikšmės funkcijų yra nekomerciniai specialieji įpareigojimai, kurių vykdymas įmonei nėra pelningas, juos vykdamas yra patiriami nuostoliai, kurie finansuojami iš valstybės biudžeto arba komercinių veiklų pelno. Šie specialieji įpareigojimai, tai valstybės valdomų įmonių vykdomos funkcijos, kurių įmonė nesiimtų vykdyti komerciniais pagrindais (arba tai darytų už didesnę kainą nei yra nustatyta) ir kurias įmonėms pavesta vykdyti akcininko/savininko, t. y. Valstybės, sprendimu.⁹⁴ Norint nustatyti ar įmonė vykdo specialiuosius įpareigojimus, Lietuvos Respublikos Ūkio ministro įsakyme „Dėl valstybės valdomų įmonių specialiųjų įpareigojimų nustatymo ir informacijos pateikimo rekomendacijų“ yra nurodomi pagrindiniai nustatymo kriterijai. 8 rekomendacijų punkte išdėstoma, kad valstybės valdoma įmonė laikoma vykdanči specialųjį įpareigojimą, jeigu ji „įpareigota įstatymu ar kitu teisės aktu atlikti funkciją, kurios neprivalo atlikti kiti ūkio subjektai, arba valstybės valdoma įmonė turi išskirtines (monopolines) teises atlikti funkciją, t. y. valstybės valdomos įmonės atliekama funkcija valstybės nustatytais įprastomis rinkos sąlygomis neatliekama arba negali būti patenkinamai atliekama kitų ūkio subjektų.“⁹⁵ Remiantis 9 punktu, nustatant vykdomus specialiuosius įpareigojimus, svarbiausi požymiai yra, kad vykdomų specialiųjų įpareigojimų kainodarą ir patiriamų

⁹³ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises. Paris: OECD Publishing, 2015 Edition, p. 47.

⁹⁴ VKC, *Lietuvos valstybės valdomų įmonių veikla 2015 metais* [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 19 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.vkc.sipa.lt/static/uploads/ataskaitos/VKC_2016_LT_A4_WEB.pdf>, p. 25.

⁹⁵ Lietuvos Respublikos ūkio ministro įsakymas „Dėl valstybės valdomų įmonių specialiųjų įpareigojimų nustatymo ir informacijos pateikimo rekomendacijų“. *Valstybės žinios*, 2013, Nr. 135-6906.

nuostolių kompensavimą nustatytų teisės aktai⁹⁶ Dažniausiai šie nustatymai būna reglamentuojami Vyriausybės nutarimais. Pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl nuostolių, patirtų vykdant viešųjų paslaugų įsipareigojimą, kompensavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ reglamentuoja geležinkelio įmonių nuostolių, patirtų vykdant viešųjų paslaugų įsipareigojimus, kompensacijos apskaičiavimo tvarką. Teisės akte yra nurodomos formulės, kuriomis vadovaujantis yra apskaičiuojamas mokėtinas nuostolių kompensacijos dydis, o 2 aprašo punkte nurodoma kad „nuostoliai, patirti vykdant viešųjų paslaugų įsipareigojimą, kompensuojami iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto programos, skirtos nuostoliams, patirtiems vykdant viešųjų paslaugų įsipareigojimus, kompensuoti, pagal viešųjų paslaugų sutartis, kurias Susisiekimo ministerija sudaro su geležinkelio įmonėmis“.⁹⁷ Taigi, norint jog viešosios politikos funkcijos būtų kompensuojamos, šie uždaviniai bei jų kompensavimo tvarka turi būti aiškiai reglamentuojami teisės aktuose arba tiesiogiai su įmonių valdytoju sudarytoje sutartyje, kurios vykdymas yra privalomas.

Šiems specialiesiems įpareigojimams, arba kitaip - viešosios politikos tikslams, įgyvendinti patirtų išlaidų finansavimo praktika pakankamai skiriasi. Pavyzdžiui, kai kurios valstybės kontroliuojamos įmonės gauna kasmetinį finansavimą, kad prisidėtų prie jų viešosios politikos veiklos įgyvendinimo. Tokiu atveju finansavimo suma yra iš dalies susijusi su numatoma apimtimi arba viešosios politikos veiklos išlaidomis. Tokį finansavimą gauna valstybinės kelių priežiūros įmonės, atsižvelgiant į numatytus darbus, reikalingus tam tikroms paslaugoms užtikrinti. Tuo tarpu, kai kurioms valstybės valdomoms įmonėms yra kompensuojama už jų viešosios politikos veiklą, pagrįstą faktinėmis vykdomos veiklos išlaidomis. Tai ypač taikoma AB „Lietuvos paštas“, kurios išlaidas dažnai vertina auditoriai. Taip pat, kai kurioms valstybinėms įmonėms už viešosios politikos funkcijų įgyvendinimą yra kompensuojama tik iš dalies, o likusios lėšos yra finansuojamos iš jų komercinės veiklos, o galiausiai, kai kurioms įmonėms nėra kompensuojama dėl jų viešosios politikos funkcijų įgyvendinimo, nes jos finansuojamos tik iš savo atliekamos komercinės veiklos. Toks modelis seniau dažniausiai buvo taikomas miškų urėdijoms. Šiais paminėtais atžvilgiais, Lietuva, iš esmės, nesiskiria nuo daugelio EBPO valstybių.⁹⁸

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl nuostolių, patirtų vykdant viešųjų paslaugų įsipareigojimą, kompensavimo tvarkos aprašo. *Valstybės žinios*, 2010 m., Nr. 69-3441.

⁹⁸ OECD Review of the Corporate Governance of state-owned enterprises: Lithuania [interaktyvus]. OECD Publishing 2015 [žiūrėta 2018 m. balandžio 3 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.oecd.org/daf/ca/Lithuania_SOE_Review.pdf>, p. 77.

2.3.6. Viešųjų paslaugų kompensavimas Norvegijoje

Norvegijoje, didžioji dalis valstybės valdomų įmonių veikiančių Nuosavybės ministerijos priežiūroje yra komercinės bendrovės, kurioms tiesioginė valstybės pagalba negali būti skiriama. Visgi, kai kurios valstybės valdomos įmonės, turinčios savo sektoriaus politikos tikslus, pavyzdžiui ligoninės ar tam tikri oro uostai, gauna valstybės paramą, kurios dažniausiai pasireiškia metinių kapitalo dotacijų forma. Tokia tiesioginė parama ir kompensacija atitinka pagrindinius konkurencijos reikalavimus.⁹⁹

2.3.7. Galimos tokio kompensavimo problemos Lietuvoje

Iš valstybės biudžeto kompensuojant valstybės valdomų įmonių specialiųjų įpareigojimų išlaidas tokios įmonės gali atsidurti geresnėje pozicijoje negu jos konkurentai, kurie tokios finansinės pagalbos negauna. Visų pirma, dėl skaidrumo stokos, nėra visiškai aišku kaip toks finansavimas ar išlaidų kompensavimas yra panaudojamas įmonėse ir kaip stipriai šios įmonės stengiasi tokias išlaidas sumažinti bei efektyvinti veiklą. Vadovaujantis užsienio praktika ir EBPO rekomendacijomis, tokios situacijos būtų valdomos aiškiau, jei išlaidos būtų kompensuojamos tik išimtiniais atvejais, sudarant sutartis su nuosavybės teisę įgyvendinančia institucija, kurioje būtų aiškiai išdėstytos visos sąlygos ir aplinkybės. Visos kitos įmonės, kurių išlaidų kompensavimas nėra prioritetas, turėtų turėti kitokius uždavinius ar tikslus, kurie galėtų būti labiau komerciškai orientuoti.

2.4. Valstybės valdomų įmonių valdymo modeliai

Esant tiek daug valstybės valdomų įmonių nenuostabu, kad egzistuoja ne vienas būdas, kuriuo yra organizuojamos ir paskirstomos tokių įmonių savininko teisės ir pareigos. Pasaulyje egzistuoja trys pagrindiniai valstybinių įmonių valdymo modeliai, tai „decentralizuotas modelis, kai savininko funkcija suteikta ministerijoms, <...> dvigubas modelis, kai valdymo atsakomybe dalinasi sektoriaus ir centrinė ministerijos, <...> bei centralizuotas modelis, kai viena ministerija ar agentūra įgyvendina daugumos valstybės valdomų įmonių savininko teises ir pareigas“.¹⁰⁰

⁹⁹ OECD, *Financing State-Owned Enterprises*. OECD Publishing [interaktyvus]. 2014 [žiūrėta 2018 m. kovo 12 d.]. Prieiga per internetą: < https://read.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/financing-state-owned-enterprises_9789264209091-en#page4>, p. 44.

¹⁰⁰ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita, *Valstybės įmonių valdymas* (2009, Nr. VA-P2-20-13-24)., p. 35.

2.4.1. EBPO Gairėse esančios valdymo modelių rekomendacijos

EBPO rekomendacijose yra nurodomas svarbus aspektas, kad nuosavybės teisės ir funkcijos turėtų būti centralizuotos viename subjekte, o jeigu tai padaryti neįmanoma, tai ši pareiga turėtų būti pavesta kompetentingai ir pajėgiai koordinuojančiai institucijai. Labai svarbu, kad būtų aiškiai apibrėžta nuosavybės funkcija valstybės veikloje, nesvarbu ar ji yra centrinėje ministerijoje, pavyzdžiui finansų ar ekonomikos, atskirame administraciniame viename ar konkrečioje sektoriaus tarnyboje. Tai pakankamai svarbu, kadangi tai padeda skaidrinti nuosavybės politiką ir padeda užtikrinti nuoseklų jos įgyvendinimą. Tokiu būdu centralizavimas yra veiksmingas būdas aiškiai atskirti nuosavybės funkciją nuo kitos potencialiai prieštaringos valstybės vykdomos veiklos, ypač rinkos reguliavimo ir pramoninės politikos. Nesant centralizuotai nuosavybės funkcijai, minimalus nurodomas reikalavimas yra įsteigti stiprią koordinuojančią instituciją, kuri padėtų užtikrinti bendrą nuosavybės politiką.¹⁰¹ Tai padėtų užtikrinti, kad kiekviena valstybės valdoma įmonė turėtų aiškius įgaliojimus ir gautų nuoseklų pranešimą strateginių gairių ar ataskaitų teikimo reikalavimų atžvilgiu. Koordinuojantis subjektas derintų skirtingų ministerijų veiksmus ir politiką bei padėtų užtikrinti, kad sprendimai dėl įmonių nuosavybės būtų priimami remiantis visais valdžios principais. Koordinuojantis subjektas, taip pat, turėtų būti atsakingas už bendros nuosavybės politikos sukūrimą ir specialių gairių parengimą.¹⁰²

2.4.2. Valdymo modelių pertvarka ir reguliavimas Lietuvoje

Pasaulyje vyraujant trims modeliams, kuriais remiantis įgyvendinamos valstybės, kaip įmonių savininkės funkcijos (t. y. decentralizuotas, dualus ir centralizuotas), gerąja užsienio praktika pripažįstamas ir laikomas centralizuotas modelis, kai visas įmones valdo viena institucija. Šis modelis laikomas pažangiausiu ir yra pastarųjų metų valstybės valdomų įmonių reformų užsienio šalyse rezultatas, kadangi centralizavimas padeda aiškiai identifikuoti valdymo funkcijas ir atskirti jas nuo politikos įgyvendinimo (pavyzdžiui, Suomijoje valstybės valdomų įmonių valdymo funkcijas atlieka Nuosavybės valdymo departamentas prie Ministro Pirmininko tarybos, Belgijoje yra įsteigta atskira valstybės valdomų įmonių ministerija, o Prancūzijoje valstybės kontroliuojamų įmonių savininko funkcijų vykdytoja yra iš dalies autonomiškai veikianti agentūra APE,

¹⁰¹ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises. Paris: OECD Publishing, 2015 Edition, p. 36.

¹⁰² *Ibid.*, p. 36.

atskaitinga Finansų ministerijai)¹⁰³, tuo tarpu Lietuvoje ilgą laiką vyravęs decentralizuotas modelis, kai įmones valdo atitinkamus sektorius prižiūrinčios ministerijos, yra laikomas neefektyviu bei pasenusiu, kuris buvo paplitęs po-socialistinėse valstybėse.¹⁰⁴ Dėl šios priežasties, 2012 m. Vyriausybė priėmė sprendimą įkurti Valdymo koordinavimo centrą (toliau – **VKC**) – instituciją, stebinčią ir analizuojančią valstybės politikos valstybės valdomose įmonėse įgyvendinimą.¹⁰⁵ 2012 m. buvo įkurtas valstybės valdomų įmonių valdymo koordinavimo skyrius, kuris atliko VKC funkcijas, numatytas Nuosavybės ir Skaidrumo gairėse, tačiau nuo 2014 m. sujungus VĮ „Valstybės turto fondas“ su VĮ „Turto bankas“, VKC funkcijas ėmė vykdyti VĮ „Turto bankas“ valstybės valdomų įmonių valdymo koordinavimo skyrius. Taigi, priimtų sprendimų dėka, šiuo metu Lietuvoje vadovaujamosi dualaus įmonių valdymo modelio principais. Yra atskira koordinuojanti institucija, atliekanti rodiklių nustatymą, jų stebėjimą bei valdymo principų rengimą, o nuosavybės funkciją įgyvendina Vyriausybė arba jos įgaliotos šakinės ministerijos.¹⁰⁶ Visiems pagrindiniams akcininko ir savininko sprendimams yra reikalingas Vyriausybės pritarimas:

- mažinti valstybės įmonės ar bendrovės įstatinį kapitalą;
- didinti bendrovės įstatinį kapitalą;
- reorganizuoti valstybės įmonę ar bendrovę;
- pertvarkyti (pakeisti) valstybės įmonės ar bendrovės teisinę formą;
- likviduoti valstybės įmonę ar bendrovę.¹⁰⁷

Šiuo metu, daugiausia valstybės kontroliuojamų įmonių akcininko/savininko teises įgyvendina Susisiekimo ministerija (valstybės įmonės VĮ Lietuvos oro uostai, VĮ Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija, VĮ „Kelių priežiūra“, VĮ „Oro navigacija“, VĮ Vidaus vandens kelių direkcija bei bendrovės AB „Lietuvos geležinkeliai“, AB „Lietuvos paštas“, AB Lietuvos radijo ir televizijos centras, AB „Smiltynės perkėla“)¹⁰⁸ bei Energetikos ministerija (AB „Amber Grid“, UAB „Lietuvos energija“, AB „Litgrid“ ir t. t.).¹⁰⁹

¹⁰³ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita, *Valstybės valdomų įmonių grąža valstybei* (2017, Nr. VA-2017-P-20-3-10), p. 21.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 20.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 20.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 21.

¹⁰⁷ ČIOČYS, R. *Bendrovių valdymo reglamentavimo Lietuvoje problemos*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius: Vilniaus universitetas, 2013.

¹⁰⁸ Valdymo koordinavimo centras, valstybės valdomos įmonės [interaktyvus, žiūrėta 2018 m. sausio 14 d.]. Prieiga per internetą: <<http://vkc.sipa.lt/imonės>>.

¹⁰⁹ *Ibid.*

Po kurio laiko, nepaisant pertvarkos ir VKC įkūrimo, EBPO savo rekomendacinėse išvadose nurodė, kad Lietuvoje VKC teisinis statusas nėra juridiskai įtvirtintas, o tai lemia neužtikrintą jo veiklos finansavimą bei efektyvumą. „VKC turėtų būti savarankiškas juridinis asmuo ar bent jau nepriklausyti vienai iš valstybės valdomų įmonių <...> o siekiant užtikrinti VKC nepriklausomumą ir tinkamą jai pavestų funkcijų įgyvendinimą, jo funkcijos turėtų būti perduotos vykdyti viešajam juridiniam asmeniui, kuris nebūtų priklausomas nuo valstybės kontroliuojamų įmonių valdymo politiką formuojančios institucijos“.¹¹⁰ To pasekoje 2017 m. liepos 1 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu, vykdyti valstybės valdomų įmonių valdymo koordinavimo centro funkcijas pavesta VšĮ „Stebėsenos ir prognozių agentūra“, kurios pagrindiniai tikslai yra skatinti gerojo valdymo principų diegimą valstybės valdomose įmonėse bei skatinti žmogiškųjų išteklių bei konkurencingą ūkio plėtrą Lietuvos Respublikoje, atsižvelgiant į valstybės prioritetus, pasaulinės ekonomikos iššūkius, laisvo darbo jėgos judėjimo bei demografinės tendencijas.¹¹¹ Įgyvendinant šias pertvarkas, atitinkamai buvo pakeistas Lietuvos Respublikos „valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas“, kuriuo buvo apibrėžtos viešosios įstaigos „Stebėsenos ir prognozių agentūra“ funkcijos. Įstatymo 23 straipsnio 3 dalis reglamentuoja, jog viešoji įstaiga „Stebėsenos ir prognozių agentūra“ vykdydama savo funkcijas „1) turi teisę iš institucijų, įgyvendinančių valstybės, kaip juridinio asmens dalyvio, teises ir pareigas valstybės valdomose įmonėse, gauti informaciją apie šių įmonių veiklą, jų rezultatus ir sprendimus, susijusius su šių įmonių valdymu, valstybei įgyvendinant turtines ir neturtines teises; gavusi šią informaciją, stebi ir analizuoja, kaip šios įmonės laikosi Vyriausybės joms nustatytų valdymo, skaidrumo ir rodiklių vykdymo reikalavimų; 2) kiekvienais metais rengia ir viešai skelbia savo interneto svetainėje apibendrinamąsias metines ir tarpines ataskaitas apie valstybės valdomas įmones ir jų veiklą; 3) konsultuoja institucijas, įgyvendinančias valstybės, kaip juridinio asmens dalyvio, teises ir pareigas valstybės valdomose įmonėse, taip pat kitose akcinėse bendrovėse ir uždarosiose akcinėse bendrovėse, kuriose valstybei nuosavybės teise priklausančios akcijos suteikia 1/2 ar mažiau balsų visuotiniame akcininkų susirinkime, (toliau – bendrovės) šių įmonių ir bendrovių veiksmingo valdymo, strategijų įgyvendinimo rezultatų klausimais ir teikia rekomendacijas, kaip gerinti šiuos rodiklius; 4) konsultuoja ir teikia metodinę pagalbą valstybės valdomoms įmonėms ir bendrovėms strategijų rengimo, valstybės valdomų

¹¹⁰ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita, *Valstybės valdomų įmonių grąža valstybei* (2017, Nr. VA-2017-P-20-3-10), p. 26.

¹¹¹ Viešosios įstaigos „Stebėsenos ir prognozių agentūra“ veiklos tikslai [interaktyvus, žiūrėta 2018 m. sausio 3 d.]. Prieiga per internetą: <<http://sipa.lt/sample-page/>>.

įmonių valdymo tobulinimo klausimais; 5) teikia siūlymus institucijoms, įgyvendinančioms valstybės, kaip juridinio asmens dalyvio, teises ir pareigas valstybės valdomose įmonėse ir bendrovėse, dividendų ar pelno įmokų nustatymo klausimais; 6) teikia siūlymus institucijoms, įgyvendinančioms valstybės, kaip juridinio asmens dalyvio, teises ir pareigas valstybės valdomose įmonėse ir bendrovėse, dėl šių įmonių atliekamų specialiųjų įpareigojimų. Šios pertvarkos siek tiek pagerino valstybės valdomų įmonių valdymo funkcijų koordinavimą, sumažėjo atvejų, kai dalis institucijų vengė bendradarbiauti su koordinavimo institucija ar vengė palaikyti jos iniciatyvas, kadangi jos galios buvo ribotos, padėtis neapibrėžta, nepriklausomumas ir finansavimas neaiškus. Tačiau, nors dabar VšĮ „Stebėsenos ir prognozių agentūra“ finansavimas yra apibrėžtas įstatyme, kuriame nurodyta, jog jos „funkcijos finansuojamos iš Lietuvos Respublikos ūkio ministerijai skirtų valstybės biudžeto asignavimų ir kitų lėšų“,¹¹² visgi toks nurodymas nesuteikia pagrįstų garantijų ir aiškumo, kad koordinavimo institucija bus finansiškai nepriklausoma ir savarankiška kaip to reikalauja EBPO savo Gairėse.

2.4.3. Įmonių valdymo modelio pavyzdys Prancūzijoje

Vienas geriausių tarptautinių valstybės valdomų įmonių valdymo modelio pavyzdžių galėtų būti Prancūzija, kurioje, valstybės valdomų įmonių modelis charakterizuojamas jų centralizavimu per valstybinę valdymo agentūrą *Agence des participations de l'Etat* (toliau – **APE**). Šią agentūrą 2004 m. nusprendė įkurti finansų ir ekonomikos ministras ir nuo to laiko ji sklandžiai užtikrina valstybės valdomų įmonių koordinavimą, kartu su kitomis valstybės funkcijomis, per orientacinį komitetą. Jo misija yra veikti kaip akcininkui, atstovaujančiam Prancūzijos vyriausybei, siekiant maksimaliai padidinti savo įmonių akcijų vertę. Pagrindinis dėmesys skiriamas investicijų valdymui ir ilgalaikės pramonės ir ekonomikos vystymosi strategijos nustatymui atitinkamoms bendrovėms.¹¹³ Reformos eigoje buvo nuspręsta nustatyti valstybės valdomų įmonių vadovaujančių darbuotojų atlyginimus, kurie būtų konkurencingi privačiam sektoriui. Buvo priimti sprendimai, kad jų veiklą kasmet vertins įkurta agentūra, buvo nustatytas maksimalus galimas valdybos narių skaičius, taip pat nustatyta, kad agentūra bus atsakinga už nepriklausomų narių skyrimą į valdybas, už sistemiską įmonių rizikos

¹¹² Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 54-1492.

¹¹³ Belgian Governance Institute, Prof. dr. Lutgart Van den Berghe „A comparison with international best practices and OECD Guidelines on Corporate Governance for State-owned Enterprises“ [interaktyvus]. Gent, 2014 [žiūrėta 2018 m. vasario 5 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.guberna.be/sites/default/files/general/State%20as%20Shareholder%20Research%20Report_1.pdf>, p. 16-18.

analizę, už viešųjų paslaugų su įmonėmis sudarymą, už įmonių ataskaitų teikimą, o svarbiausia, ji tapo atsakinga už įmonių koordinavimą ir veiklos kriterijų nustatymą.¹¹⁴ Šios agentūros sukūrimas sukėlė daug teigiamų padarinių, tokių kaip aiškus atskirų valstybės funkcijų atskyrimas, o tai pagerina strateginį planavimą, skaidrumą ir sustiprina valstybės valdomų įmonių valdybas. Be to, šis centralizuotas subjektas užtikrina, kad valdybos posėdžiuose valdybos nariai turėtų nuoseklias pareigas. Kadangi APE centralizuoja visas nuosavybės funkcijas ir skiria valstybės atstovus į valstybės valdomų įmonių valdybas, tai leidžia sudaryti ekspertų grupes, kaip nurodo EBPO. APE, taip pat, naudinga dėl mėnesinių ataskaitų, kurias kas mėnesį joms perduoda bendrovės, nurodydamos pagrindinius finansinius rodiklius, dėl reguliarių susitikimų su bendrovės valdymo organais, kuriose pateikiami pagrindiniai sandoriai ir strateginės perspektyvos.¹¹⁵ APE portfelyje šiuo metu yra apie 70 valstybinių įmonių, kurios nėra viešosios politikos vykdytojos, tai reiškia, kad šios įmonės daugiausia yra komerciškai orientuotos, o tai leidžia į valstybės biudžetą kasmet išmokėti apie 8 mlrd. eurų pelno.¹¹⁶

2.4.4. Gerosios praktikos įgyvendinimo galimybės

Nors Lietuvoje šiuo klausimu ir buvo įvykdytos reformos, kurių pasekoje buvo įtvirtintos koordinuojančios institucijos teisės, dėl neaiškaus institucijos nepriklausomumo ir finansavimo teisinio reglamentavimo galima manyti, kad šiais funkcijas galima būtų įgyvendinti efektyviau. Remiantis nurodytais tarptautiniais pavyzdžiais ir EBPO išvalgomis vis daugiau valstybių pasirenka centralizuoto valstybinių įmonių valdymo modelį, kuris padeda įmones valdyti objektyviau ir efektyviau, taip užtikrinant ne tik valdymo skaidrumą, talentingų darbuotojų pritraukimą, bet ir gaunamos įmonių kapitalo gražos vienareikšmišką padidėjimą. Taigi, Lietuva galėtų siekti geriausių pavyzdžių ir rekomendacijų, kuriuos pasiekti būtų galima sutelkus įmonių valdymą viename subjekte ir kurio teisinis reguliavimas būtų aiškus ir nedviprasmiškas.

¹¹⁴ OECD, *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries* [interaktyvus]. 2005 [žiūrėta 2018 m. balandžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.fetp.edu.vn/cache/MPP04-541-R0801E-2012-09-21-14354087.pdf>>., p. 57.

¹¹⁵ Belgian Governance Institute, Prof. dr. Lutgart Van den Berghe „*A comparison with international best practices and OECD Guidelines on Corporate Governance for State-owned Enterprises*“ [interaktyvus]. Gent, 2014 [žiūrėta 2018 m. vasario 5 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.guberna.be/sites/default/files/general/State%20as%20Shareholder%20%20Research%20Report_1.pdf>, p. 16-18.

¹¹⁶ Agence des participations de l'Etat. *The French State as Shareholder* [interaktyvus]. 2012 [žiūrėta 2018 m. kovo 1 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/agence-participations-etat/Documents/Rapports-de-l-Etat-actionnaire/2012/Overview_2012.pdf>.

2.5. Valstybės valdomų įmonių valdybų teisinis reguliavimas

Įmonių valdybos atlieka pagrindinį vaidmenį valdant įmonę. Tvirta valdyba efektyviai dalyvauja įmonės strategijos kūrimo ir teikia paskatas valdymui ir maksimaliam vertės padidinimui, atsižvelgiant į įmonės tikslus ir viešosios politikos funkcijas. Tačiau valdybos valstybės valdomose įmonėse dažnai neįvykdoma tokio vaidmens. Tokiu atveju, jos valstybinėse įmonėse veikia kaip institucija, atstovaujanti darbuotojų ar įvairių ministerijų interesams, paliekant bendrovės valdymą įmonės darbuotojams ir įvairioms vyriausybės dalims.¹¹⁷

2.5.1. EBPO pasiūlymai dėl valdybos narių teisinio reguliavimo

Gairėse yra pabrėžiama, kad valstybė turi leisti valdyboms vykdyti savo pareigas ir turi gerbti jų nepriklausomumą. Nuosavybės teises įgyvendinantis subjektas, skiriant valstybės kontroliuojamų įmonių valdybos narius, turėtų pagrindinį dėmesį skirti tai, kad valdybos nariai vykdytų savo pareigas profesionaliai ir nepriklausomai. Nepriklausomybė reikalinga, kad visi valdybos nariai vykdytų savo pareigas su vienoda pagarba visiems įmonės akcininkams. Tuo tarpu, kai valstybė yra vienintelė kontroliuojanti savininkė situacija yra kitokia. Tokiu atveju, valstybė viena įgyvendina savininko teises ir skiria valdybos narius be kitų akcininkų įsikišimo. Ši teisė susijusi su didele atsakomybe, kadangi norint sumažinti galimus interesų konfliktus, valstybė turėtų vengti skirti pernelyg daug valdybos narių iš valstybės administracijos. Tai ypač aktualu valstybinėms įmonėms, užsiimančioms komercine veikla, nes apribojus valstybės pareigūnų ir jų atstovų skyrimą į valdybą, taip padidinamas narių profesionalumas ir yra išvengiama pernelyg didelis valdžios kišimasis į tokių įmonių valdymą, ko pasekoje gali būti sumažinta valstybės atsakomybė dėl valdybos priimamų sprendimų.¹¹⁸

Valstybinių įmonių valdybų sudėtis turėtų leisti priimti objektyvius ir nepriklausomus sprendimus. Visi valdybos nariai, įskaitant valstybės tarnautojus, turėtų būti skiriami atsižvelgiant į kvalifikaciją ir jie turėtų turėti lygiavertę teisinę atsakomybę. Visi valdybos nariai turėtų būti išrinkti skaidraus proceso pagalba ir turėtų būti aišku, kad jų pareiga yra veikti atsižvelgiant į visos įmonės interesus. Taip pat, valdybos nariai

¹¹⁷ World Bank Group, Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit, Nr. 91347 [interaktyvus]. Washington, 2014 [žiūrėta 2018 m. kovo 8 d.]. Prieiga per internetą: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/228331468169750340/pdf/913470PUB097810B00PUBLIC00100602014.pdf>>., p. 159.

¹¹⁸ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises. Paris: OECD Publishing, 2015 Edition, p. 35.

turėtų būti apsaugoti nuo politinio įsikišimo, dėl kurio jie negalėtų pasiekti nustatytų tikslų. Valstybės atstovai, paskirti į valstybės valdomų įmonių valdybas, turėtų turėti lygiavertę teisinę atsakomybę, kaip ir kiti valdybų nariai. Pavyzdžiui, jie neturėtų būti *de jure* ar *de facto* atleidžiami nuo individualios atsakomybės. Yra manoma, kad geroji patirtis – siekti įvairovės valdybų sudėtyse, atsižvelgiant į lytį, amžių, geografinę, profesinę pusę bei į išsilavinimą.¹¹⁹ Tuo tarpu, tiesiogiai su vykdomais įgaliojimais susiję asmenys, tokie kaip valstybių vadovai, vyriausybių atstovai ir ministrai, neturėtų būti renkami į valdybas, nes tai galėtų sukelti rimtų abejonių dėl jų sprendimo nepriklausomumo. Ekonomine, komercine veikla užsiimančioms įmonėms rekomenduojama, kad valdybos nariai turėtų pakankamai komercinių ir finansinių sektoriaus žinių, kad galėtų veiksmingai atlikti savo pareigas. Yra reikalinga sukurti mechanizmus, skirtus įvertinti ir išlaikyti valdybų veiklos efektyvumą ir nepriklausomumą. Tai, pavyzdžiui, galėtų būti apribojimai dėl pakartotinių paskyrimų į valdybą skaičiaus.¹²⁰

Valstybės kontroliuojamų įmonių valdybų pareigos turėtų būti suformuluotos atitinkamuose teisės aktuose ar vyriausybės nuosavybės politikoje. Reikėtų pabrėžti, kad visi valdybos nariai turi turėti teisinį įsipareigojimą veikti geriausiu įmonei interesu ir vienodai vertinti visus akcininkus. Negali būti jokio skirtumo tarp skirtingų valdybos narių įsipareigojimų, nepaisant ar juos skyrė valstybė ar kiti akcininkai. Norint pasiekti valdybų veiksmingumą, valdybos turėtų atitikti geriausius privačiam sektoriui taikomus metodus. Jų dydis turėtų būti ribotas, kadangi patirtis rodo, jog mažesnės valdybos geriau įgyvendina tikrąsias strategines diskusijas ir yra mažiau linkusios tapti valdybomis, kurios turėtų didelę *de jure* galią, bet mažą *de facto* galią, kitaip sakant, kurios niekada nesipriešintų stipresniems valdymo organams.¹²¹

Minimų įmonių valdybos, taip pat, turėtų vykdyti valdymo priežiūros funkcijas, remiantis valdžios nustatytais įgaliojimais ir tikslais. Jie turėtų turėti įgaliojimus paskirti ir atšaukti direktorių iš pareigų, taip pat, turėtų nustatyti vadovų atlyginimų dydį, kurie atitiktų ilgalaikius įmonių interesus. Remiantis šiomis EBPO išvalgomis, norėdamos atlikti savo vaidmenį, valstybės kontroliuojamų įmonių valdybos turėtų aktyviai parengti, tvirtinti, stebėti ir peržiūrėti įmonės strategiją pagal bendrus įmonės tikslus; nustatyti tinkamus veiklos rodiklius ir atpažinti pagrindines rizikas; rengti ir prižiūrėti veiksmingą rizikos valdymo politiką ir procedūras, susijusias su finansine ir operacine rizika, taip pat,

¹¹⁹ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises. Paris: OECD Publishing, 2015 Edition, p. 71.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 71.

¹²¹ *Ibid.*, p. 69-70.

atsižvelgiant į žmogaus teises, darbo, aplinkos ir su mokesčiais susijusias problemas; kontroliuoti informacijos atskleidimo ir komunikacijos procesus, užtikrinant, kad finansinėse ataskaitose būtų teisingai pateikiama ir atspindėta įmonės patiriama rizika vertinti ir stebėti vadovybės veiklos rezultatus; ir nuspręsti dėl direktoriaus darbo užmokesčio.¹²² Praktikoje, visgi, yra nukrypstama nuo šios gerosios praktikos ir valstybės įmonėse valstybė tiesiogiai paskiria direktorių. Siekiant užtikrinti valdybų vientisumą, geroji kitų valstybių patirtis reikalauja bent jau konsultuotis su įmonių valdybomis. Nepriklausomai nuo esamos procedūros, paskyrimai turėtų būti grindžiami profesiniais kriterijais ir konkurencine atrankos procedūra. Ypač didelėms valstybės valdomoms įmonėms, užsiimančioms ekonomine, komercine veikla, valdybų narių atrankos procedūros valdymui nepriklausomų ekspertų pasitelkimas, laikomas gera valdymo praktika. Tuo tarpu, direktoriaus paskyrimo taisyklės ir procedūros turėtų būti skaidrios, o bet kokie susitarimai tarp akcininkų, šiuo klausimu, turėtų būti atskleisti.¹²³

Papildant, svarbus Gairėse nurodytas pasiūlymas yra tai, kad valstybės kontroliuojamų įmonių valdybos turėtų apsvarstyti galimybę įsteigti specializuotus komitetus, sudarytus iš nepriklausomų ir kvalifikuotų narių, kad galėtų visapusiškai palaikyti savo funkcijas, ypač audito, rizikos valdymo ir atlyginimų srityse, tokiu būdu specialiujų komitetų steigimas turėtų pagerinti valdybos efektyvumą. Tokių komitetų nariai turėtų būti nepriklausomi, o reikalaujamos nepriklausomybės rūšis priklausytų nuo komiteto tipo, problemos jautrumo interesų konfliktui ir pačio valstybinės įmonės sektoriaus. Pavyzdžiui, audito komitetą turėtų sudaryti tik nepriklausomi ir finansinį išsilavinimą turintys valdybos nariai. Siekiant užtikrinti veiksmingumą, valdybos komitetų sudėtį turėtų sudaryti kompetentingi ir kvalifikuoti nariai, turintys atitinkamą kompetenciją. Specializuotų valdybos komitetų egzistavimas neturėtų atleisti valdybos nuo kolektyvinės atsakomybės dėl jų sprendžiamų ir priimamų klausimų. Specializuoti valdybos komitetai turėtų turėti rašytinį įgaliojimą, kuriame apibrėžiamos jų pareigos, įgaliojimai ir sudėtis.¹²⁴

¹²² *Ibid.*, p. 70.

¹²³ *Ibid.*, p. 70.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 74.

2.5.2. Valdybos narių atranka ir jų pareigos Lietuvoje

Valstybės valdomų įmonių valdybos yra vienos valdymo organų, kurių efektyvus kontrolės ir priežiūros funkcijų atlikimas yra svarbus norint pasiekti teigiamus veiklos rezultatus. Valdybos nustato veiklos rodiklius, tvirtina strateginius dokumentus ir priima svarbiausius sprendimus, todėl daro valstybės įmonėms didelę įtaką. Teisės aktuose yra paminėta, kad „valstybės įmonės valdybos nustato įmonės struktūrą; teikia įmonės savininko teises ir pareigas įgyvendinančiai institucijai išvadas dėl įmonės veiklos strategijos projekto, dėl įmonės paskirstytinojo pelno (nuostolių) paskirstymo projekto, skolinimosi planų <...> taip pat, tvirtina įmonės darbuotojų apmokėjimo ir skatinimo taisykles; nustato įmonės veiklos rodiklius; priima sprendimus dėl įmonės filialų ir atstovybių steigimo ir jų veiklos nutraukimo ir atlieka kitas funkcijas“.¹²⁵ Tuo tarpu, valstybės valdomų bendrovių valdybos, pagal akcinių bendrovių įstatymą, „svarsto ir tvirtina bendrovės metinį pranešimą; bendrovės tarpinį pranešimą; bendrovės valdymo struktūrą ir darbuotojų pareigybes; pareigybes, į kurias darbuotojai priimami konkurso tvarka; bendrovės filialų ir atstovybių nuostatus; valdyba renka ir atšaukia bendrovės vadovą, nustato jo atlyginimą; valdyba nustato informaciją, kuri laikoma bendrovės komercine paslaptimi; ir kitus valdybos kompetencijai priskirtus sprendimus“.¹²⁶ Deja, bet ne kiekviena valstybės įmonė turi suformuotas valdybas. Tose įmonėse, kurios turi valdybas, jos narių dalį sudaro valstybės tarnautojai, o „valdybos pirmininku, dažnai, yra skiriamas politinio pasitikėjimo valstybės tarnautojas (viceministras)“¹²⁷, tačiau valdybose turėtų būti daugiau nepriklausomų narių, kurie būtų skiriami pagal turimą kompetenciją, o ne dėl politinių motyvų.

Pagal Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymą, įmonės valdyba sudaroma, jeigu tai nustatyta įmonės įstatuose. Valdyba sudaroma 4 metams iš ne mažiau kaip 5 narių, o jai vadovauja valdybos pirmininkas, kurį iš savo narių pasirenka pati valdyba. Šiame įstatyme, taip pat, numatyta, kad valdybos nariais gali būti skiriami tik „valstybės tarnautojai, darbuotojų atstovai, kurie turi sudaryti ne mažiau kaip 1/5 įmonės įstatuose nurodyto valdybos narių skaičiaus ir kiti fiziniai asmenys“.¹²⁸ Valdybos nariu nėra draudžiama paskirti ir įmonės vadovą, o tokia praktika Lietuvoje yra pakankamai dažna.

¹²⁵ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 102-2049.

¹²⁶ Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 64-1914.

¹²⁷ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita, *Valstybės valdomų įmonių grąža valstybei* (2017, Nr. VA-2017-P-20-3-10), p. 27.

¹²⁸ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 102-2049.

Teisės aktuose yra išskiriami bendrieji reikalavimai fiziniam asmeniui, pretenduojančiam tapti valdybos nariu. Bendruosiuose reikalavimuose yra nurodyta, jog fizinis asmuo:

- Turi turėti aukštąjį universitetinį ar jam prilygintą išsilavinimą;
- Turi būti nepriekaištingos reputacijos;
- Turi būti nesusijęs su kitais juridiniais asmenimis ryšiais, dėl kurių galėtų kilti interesų konfliktas.¹²⁹

Kaip daugelyje teisės aktų, yra nurodoma, kad kandidatas nėra laikomas nepriekaištingos reputacijos, jeigu jis yra pripažintas kaltu dėl sunkaus ar labai sunkaus nusikaltimo, nusikalstamos veikos nuosavybei, turtinėms teisėms, ekonomikai, verslo tvarkai, finansų sistemai, valstybės tarnybai ir viešiesiems interesams bei turi neišnykusį ar nepanaikintą teistumą. Tuo tarpu specialiuosius reikalavimus valdybos nariams nustato pačios įmonės savininko teisės ir pareigos įgyvendinanti institucija. Valstybei atstovaujanti institucija, dėl nurodytų kriterijų ir narių tinkamumo eiti pareigas įvertinimo, valdybos narių atrankai pasitelkia specialią atrankos komisiją, kuri sudaroma „iš 7 narių valstybei atstovaujančios institucijos vadovo sprendimu“.¹³⁰ Valstybei atstovaujančios institucijos vadovas pasiūlo 3 atrankos komisijos narius, o ūkio ministro tvirtinamą atrankos komisijos nuolatinių narių sąrašą sudaro: Ministro Pirmininko pasiūlytas atrankos komisijos narys ir pakaitinis narys; finansų ministro pasiūlytas narys – Lietuvos Respublikos finansų ministerijos atstovas ir pakaitinis narys; ūkio ministro pasiūlytas narys – Lietuvos Respublikos ūkio ministerijos atstovas ir pakaitinis narys; valdymo koordinavimo centro pasiūlytas narys – valdymo koordinavimo centro funkcijas atliekančio juridinio asmens darbuotojas ir pakaitinis narys.¹³¹ Valstybei atstovaujanti institucija, taip pat, gali įsigyti ir specialios agentūros paslaugas, kuri vertintų kandidatų tinkamumą eiti pareigas pagal nustatytus kriterijus bei padėtų atrankos komisijai į valdybą atrinkti geriausius kandidatus.

2.5.3. Valdybos narių atranka, jų dydis ir teisės užsienyje

Lenkijoje valdybų narių atrankos ir skyrimo tvarka yra kitokia nei Lietuvoje. Narius į valdybas renka ne įmonės savininko teisės ir pareigos įgyvendinančios institucijos, bet atskirai įmonėse sudaromos stebėtojų tarybos. O dėl didelio politinio poveikio šioms įmonėms ir valdyboms, kurios po kiekvienų parlamento rinkimų yra

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl kandidatų į valstybės įmonės ar savivaldybės įmonės valdybą parinkimo tvarkos aprašo“. *Valstybės žinios*, 2015, Nr. 10088.

¹³¹ *Ibid.*

keičiamos, stebėtojų tarybos nariams yra keliami dideli reikalavimai. Kandidatai į tarybą turi būti kompetentingi, tai reiškia, kad jie turi išlaikyti kandidatų į stebėtojų tarybą egzaminą arba turi turėti mokslų daktaro laipsnį ekonomikos ar teisės srityje; būti teisinių patarėjų sąrašuose; būti advokatais, sertifikuotais auditoriais ir/arba finansų konsultantais. Lygiai taip pat svarbu yra išlaikyti stebėtojų tarybos narių nepriklausomumą. Teisės aktuose yra nustatyta, kad stebėtojų tarybos nariai negali turėti akcijų kitose įmonės įkurtose bendrovėse, dirbti jose, teikti joms paslaugas ar kitokiu būdu būti su jomis susijusę bei vykdyti veiklą, kuri prieštarautų jų pareigoms arba galėtų sukelti interesų konfliktus. Taip pat, šių tarybų nariais negali būti asmenys, kurie dirba Lenkijos ar Europos Parlamento narių biuruose, yra įdarbinti politinėje partijoje ar yra politinės partijos atstovai.¹³²

Užsienio šalyse yra reguliuojamas ir valstybinių įmonių valdybos narių skaičius. Palyginimui, Norvegijoje, valstybės kontroliuojamų įmonių valdybose narių skaičius svyruoja nuo 5 iki 9, kurie dažniausiai susideda iš narių, nesusijusių su įmone. Valstybės valdomose įmonėse draudžiama į valdybų narius skirti parlamento ir ministerijos narius, taip pažabojant galimus interesų ir skaidrumo konfliktus, valdybos narių skyrimas didelėse valstybinėse įmonėse yra rinkimų komiteto atsakomybė. Šis komitetas nėra valdybos padalinys, o jį sudaro akcininkų atstovai, įskaitant vieną, savininko teises įgyvendinančios ministerijos, valstybės tarnautoją ir bendrovės stebėtojų asamblėjos nariai, kurie skiria narius atsižvelgdami į jų kompetenciją ir nepriklausomumą.¹³³ Taip pat, Norvegijos vyriausybės politika ėmė reguliuoti valdybos struktūros detales, nurodama kad mažiausiai 40 proc. įmonės valdybos narių turėtų būti moterys, kadangi pagal atliktus tyrimus, tokios sudėties valdybos darbus atlieka efektyviau.¹³⁴

Tuo tarpu Prancūzijoje, valstybės valdomų įmonių valdybos lyginant su privačiomis bendrovėmis yra labai didelės. Kai kuriose iš jų, valdybos narių skaičius gali siekti net 27, o to priežastis yra teisinis reglamentavimas, kuriuo nurodoma, kad tokių įmonių valdybos yra trijų dalių, susidedančios iš tiesioginių valstybės atstovų, darbuotojų atstovų bei kvalifikuotų asmenų. Tačiau, tokiu atveju valdybos nariai dažnai susiduria su

¹³² GLINIECKI, B., ZALESKA-KORZIUK, K. *Report on corporate governance in state-owned enterprises – the polish perspective* [interaktyvus] Gdansk, 2017 [žiūrėta 2018 m. sausio 6 d.]. Prieiga per internetą: <http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/report-on-corporate-governance-in-state-owned-enterprises-the-polish-perspective.original.pdf>.

¹³³ Belgian Governance Institute, Prof. dr. Lutgart Van den Berghe „*A comparison with international best practices and OECD Guidelines on Corporate Governance for State-owned Enterprises*“ [interaktyvus]. Gent, 2014 [žiūrėta 2018 m. vasario 5 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.guberna.be/sites/default/files/general/State%20as%20Shareholder%20Research%20Report_1.pdf>. p. 71.

¹³⁴ Royal Norwegian Ministry of Trade and Industry, *Ownership function of the Norwegian state* [interaktyvus]. Moscow, 2005 [žiūrėta 2018 m. kovo 3 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.oecd.org/daf/ca/35175246.pdf>>.

interesų konfliktu, kartais atstovaujantys tokių įmonių klientams ar tiekėjams. Todėl daugeliu atveju, kvalifikuoti ir reikiamos specializacijos valdybos nariai negalėjo būti laikomi kaip nepriklausomi.¹³⁵

2.5.4. Galimos problemos dėl teisinio reguliavimo Lietuvoje

Remiantis tarptautine praktika, valdybų darbas yra kur kas efektyvesnis kai joje dirba nesusiję su nuosavybės teise įgyvendinančia institucija darbuotojai, kurie yra kompetentingi, objektyvūs ir gauna konkurencingą privačiam sektoriui atlyginimą. Deja, nepaisant pertvarkos, šie svarbūs elementai dar nėra pilnai įgyvendinti Lietuvoje, o narių skyrimas gali būti apibūdinamas kaip politiškai motyvuotas, todėl nėra aišku kiek valdybų darbas taps skaidresnis ir efektyvesnis nepriėmus atitinkamų reformų, kadangi valstybės valdomose įmonėse dar yra sutinkami ministerijų atstovai, o taip pat „praktikoje, pagal 2014 m. ataskaitą, tik trys valstybės valdomos įmonės buvo įsteigusios audito komitetus“¹³⁶, o tai kelia papildomus klausimus dėl jų veiklos skaidrumo.

2.5.5. Valdybos narių nepriklausomumas ir atlygis Gairėse

Siekiant sustiprinti valstybės valdomų įmonių valdybų objektyvumą, turėtų būti reikalaujama tam tikrų minimalių nepriklausomų valdybos narių skaičiaus. Nepriklausomi valdybos nariai neturėtų turėti jokių esminių interesų ir santykių su įmone, jos vadovybe, didžiais akcininkais ar kitomis bendrovėmis, dėl ko tai galėtų pakenkti nepriklausomų valdybos narių objektyvių sprendimų įgyvendinimui. Kai kuriose šalyse yra reikalaujama, kad valstybinės įmonės taikytų tas pačias taisykles ir reikalavimus nepriklausomiems valdybos nariams, kokius taiko listinguojamos bendrovės. Taip pat, užsienyje gera praktika yra laikoma nerinkti asmenų į valdybą, jeigu jie yra susiję santuokiniais, šeimyniniais ar kitais asmeniniais ryšiais su įmonės vadovais ar kontroliuojančiais akcininkais. Patartina, kad skiriami valdybos nariai būtų iš privataus sektoriaus, nes tai padėtų valdyboms labiau orientuotis į verslą.¹³⁷

¹³⁵ Belgian Governance Institute, Prof. dr. Lutgart Van den Berghe „A comparison with international best practices and OECD Guidelines on Corporate Governance for State-owned Enterprises“ [interaktyvus]. Gent, 2014 [žiūrėta 2018 m. vasario 5 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.guberna.be/sites/default/files/general/State%20as%20Shareholder%20%20Research%20Report_1.pdf>, p. 66-67.

¹³⁶ OECD Review of the Corporate Governance of state-owned enterprises: Lithuania [interaktyvus]. OECD Publishing 2015 [žiūrėta 2018 m. balandžio 3 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.oecd.org/daf/ca/Lithuania_SOE_Review.pdf>, p. 103.

¹³⁷ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises. Paris: OECD Publishing, 2015 Edition., p. 72.

Dėl šių priežasčių, taip pat, yra svarbu nustatyti aiškia valstybės valdomų įmonių valdybų atlyginimų politiką, kuri skatintų ilgalaikius ir vidutinės trukmės įmonės interesus ir padėtų pritraukti kvalifikuotus specialistus bei juos motyvuotų. Valstybės valdomose įmonėse, kuriose vyrauja ekonominiai, komerciniai tikslai, atlyginimų lygis turėtų atspindėti rinkos sąlygas tiek, kiek tai reikalinga aukštos kvalifikacijos valdybos nariams pritraukti ir išlaikyti.¹³⁸

2.5.6. Nepriklausomumas ir atlygio apskaičiavimas Lietuvoje

Remiantis tarptautine praktika bei pertvarkant valstybės valdomų įmonių sektorių, buvo pripažinta, kad į valdybą privalo būti skiriami ir nepriklausomi nariai. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarime „dėl kandidatų į valstybės įmonės ar savivaldybės įmonės valdybą parinkimo tvarkos aprašo“ atsirado punktas, kuriame nurodyta, kad valstybės įmonės savininko teises ir pareigas įgyvendinanti institucija turi užtikrinti, kad valstybės valdomų įmonių valdybų sudėtyje būtų narių, sudarančių ne mažiau kaip 1/2 įstatuose nurodyto valdybos narių skaičiaus, kurie būtų nepriklausomi.¹³⁹ Nustatant, ar kandidatas į valstybės valdomos įmonės valdybos narius yra nepriklausomas yra taikomi šie nepriklausomumo kriterijai:

- „kandidatas negali būti tos valstybės ar savivaldybės valdomos įmonės, į kurią pretenduoja, ir susijusios bendrovės vadovas ir paskutinius 3 metus neturi būti ėjęs tokių pareigų, taip pat tos valstybės ar savivaldybės valdomos įmonės, į kurią pretenduoja, ir susijusios bendrovės darbuotojas ir paskutinius 3 metus neturi būti ėjęs tokių pareigų, taip pat kandidatas neturi gauti ir per paskutinius 3 metus neturi būti gavęs atlyginimo iš tos valstybės ar savivaldybės įmonės, išskyrus atlygį už kolegialaus organo nario pareigas;
- kandidatas neturi turėti nuosavybės teise tos valstybės ar savivaldybės valdomos bendrovės, į kurią pretenduoja, arba su ja susijusios bendrovės akcijų ir negali būti tokio akcininko atstovas;
- kandidatas negali turėti ir per praėjusius 3 metus neturi būti turėjęs verslo ryšių su ta valstybės ar savivaldybės valdoma įmone, į kurią pretenduoja, ir su susijusia bendrove nei tiesiogiai, nei kaip turinčio tokių ryšių subjekto partneris, akcininkas, vadovas ar kolegialaus organo narys. Neturinčių verslo ryšių kandidatu laikomas

¹³⁸ *Ibid.*, p. 43.

¹³⁹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl kandidatų į valstybės įmonės ar savivaldybės įmonės valdybą parinkimo tvarkos aprašo“. *Valstybės žinios*, 2015, Nr. 10088.

subjektas, kuris negauna jokių pajamų iš valstybės ar savivaldybės valdomos įmonės arba susijusios bendrovės (išskyrus pajamas už kolegialaus organo nario pareigų ėjimą);

- kandidatas negali būti ir per paskutinius 3 metus neturi būti buvęs audito įmonės, kuri atlieka ar atliko tos valstybės ar savivaldybės valdomos įmonės, į kurią pretenduoja, ir susijusios bendrovės auditą, partneriu, akcininku, vadovu, kolegialaus organo nariu arba darbuotoju;
- kandidatas neturi būti ėjęs tos valstybės ar savivaldybės valdomos įmonės, į kurią pretenduoja, kolegialaus organo nario pareigų 2 iš eilės įstatuose nustatytus įgaliojimų laikotarpius;
- kandidatas neturi būti konkrečios valstybei atstovaujančios institucijos, kuri yra valstybės ar savivaldybės valdomos įmonės, į kurios kolegialaus organo nario vietą pretenduoja kandidatas, akcijų valdytoja ar savininko teises ir pareigas įgyvendinanti institucija, darbuotojas ir paskutinius 3 metus neturi būti ėjęs tokių pareigų;
- kandidatu negali būti skiriamas asmuo, jau esantis 3 ar daugiau valstybės ar savivaldybės valdomų įmonių kolegialių organų sudėtyje.¹⁴⁰

Galima tikėtis, kad kandidatas, nesusijęs su konkrečia įmone, jos konkurentais ir įmonės savininko teises įgyvendinančia ministerija, veiks išimtinai atstovaujamos įmonės interesais ir sieks geriausių įmonei rezultatų, nes nuo to priklausytų ir jo gaunamo atlyginimo dydis, tačiau esamas nepriklausomų narių atrankos pobūdis negali užtikrinti visiško narių nepriklausomumo, kadangi svarbiausių kriterijų nustatymas ir valdybos formavimas yra decentralizuotas, juos įgyvendina kiekviena valstybei atstovaujanti institucija atskirai, o „atrankos komisijai įsitikinti ir užtikrinti, kad kandidatų pateikta informacija yra išsami ir teisinga“¹⁴¹ yra sudėtinga. Taigi, detaliam įgyvendinimui visus nurodytus nepriklausomumo kriterijus, nustatius teisinį reguliavimą, kuriuo būtų reikalaujama, kad visi įmonių valdybos nariai būtų nepriklausomi bei renkami skaidriame, centralizuotame procese, galima būtų pasiekti didesnį valdybų nepriklausomumo ir efektyvumo lygį.

Kompetentingai ir efektyvumu pasižyminčiai valdybai be nepriklausomų narių, taip pat, yra reikalingas teisingas ir motyvuojantis atlyginimo už atliekamas pareigas apskaičiavimas. Kaip nurodyta Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarime „dėl

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita, *Valstybės valdomų įmonių grąža valstybei* (2017, Nr. VA-2017-P-20-3-10), p. 36.

valstybės įmonių ir savivaldybės įmonių valdybų narių atlygio skyrimo tvarkos aprašo“, valstybės įmonės nariams skiriamas atlygis turi skatinti valdybos narius siekti įmonės veiklos strategijoje nustatytą tikslą, didinti valdybos narių profesionalumą ir užtikrinti valdybos narių veiklos atlygintinumą. Valdybos nario atlygio mokėjimo sąlygos nustatomos tarp įmonės ir valdybos nario sudaromoje valdybos nario veiklos sutartyje. Be kitų sąlygų, sutartyje nurodomas valdybos nario veiklos valandinis įkainis eurai, kurį nustato įmonės savininko teises ir pareigas įgyvendinanti institucija, o valdybos nariui išmokama suma per mėnesį negali būti didesnė kaip 1/5 įmonės vadovo vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio. Atlygis visiems konkrečios įmonės valdybos nariams gali būti skiriamas vienu įmonės savininko teises ir pareigas įgyvendinančios institucijos sprendimu.¹⁴²

2.5.7. Valdybų nepriklausomumas ir darbo užmokestis užsienyje

Norvegijoje valstybės valdomų įmonių valdybos nariai yra nepriklausomi. Tai reiškia, kad Parlamento nariams, ministerijų ar centrinės valdžios pareigūnams bei įmonės generaliniam direktoriui draudžiama būti paskirtiems į tokių įmonių valdybas. Tokiose bendrovėse apsaugos priemonės nuo politinio įsikišimo į bendrovės valdymą yra užtikrintos vietiniame bendrovių įstatyme. Valdybos narius tiesiogiai skiria bendrovės akcininkai kasmetiniame visuotiniame susirinkime,¹⁴³ kuriame būsimiems valdybos nariams kelia aukštus nepriklausomumo reikalavimus, kad „šie asmenys iš privataus sektoriaus ne tik neturėtų verslo santykių su valstybės valdoma įmone, bet ir nebūtų susiję su konkuruojančiais verslo subjektais“.¹⁴⁴

Remiantis tarptautiniu pavyzdžiu dėl valdybos narių atlygintinumo, Lenkijoje 2016 m. buvo išleistas naujas teisės aktas, kuris reglamentuoja valdybų narių atlyginimų apskaičiavimo tvarką. Valdybos narių atlyginimai susideda iš dviejų dalių, pirmoji yra fiksuota ir priklauso nuo įmonės veiklos lygio, įskaitant turtą, pelną ir darbuotojų skaičių, o antroji atlyginimo dalis yra kintama ir priklauso nuo sėkmingai pasiektų įmonės tikslų, tačiau ji negali būti didesnė nei 50 proc. fiksuoto atlyginimo dalies. Įmonės tikslus, savo

¹⁴² Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Valstybės įmonių ir savivaldybės įmonių valdybų narių atlygio skyrimo tvarkos aprašo“. *Valstybės žinios*, 2015, Nr. 16635.

¹⁴³ OECD, *Norway – Marketisation of Government Services* [interaktyvus]. 2003 [žiūrėta 2018 m. balandžio 6 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.oecd.org/regreform/sectors/15360734.pdf>>, p. 24.

¹⁴⁴ OECD, *Boards of Directors of State-Owned Enterprises* [interaktyvus]. OECD Publishing 2013 [žiūrėta 2018 m. kovo 5 d.]. Prieiga per internetą: <<http://mof.gov.il/gca/about/documents/oecd-boardsofdirectors.pdf>>, p. 53.

nutarimuose, nurodo įmonės stebėtojų taryba. Šie tikslai gali apimti pelno padidėjimą, išlaidų sumažėjimą, tam tikrų ekonominių rodiklių pasikeitimą ir t. t.¹⁴⁵

2.5.8. Galimas neefektyvumas teisiniame reguliavime Lietuvoje

Lietuvoje reikalaujant, kad ne visi valstybės valdomos įmonės valdybos nariai būtų nepriklausomi, efektyvesnis jos veikimas atrodo skeptiškai, kadangi per ministerijų paskirtus valdybos narius, valstybė ir ministerijos turės galimybę daryti politinę įtaką netik valdybos nariams, bet ir visam įmonės valdymui, o tai galėtų sumažinti valdymo skaidrumą ir nustatytų rezultatų įvykdymą. Taip pat, nenustačius konkurencingesnio valdybų narių atlyginimo ir jo apskaičiavimo tvarkos, kaip tai padarė kaimyninė Lenkija, sunku tikėtis, kad į ją norės būti išrinkti labiau kompetentingi, motyvuoti ir verslūs asmenys, kurie dažniau renkasi privataus sektoriaus darbovietes.

¹⁴⁵ GLINIECKI, B., ZALESKA-KORZIUK, K. *Report on corporate governance in state-owned enterprises – the polish perspective* [interaktyvus] Gdansk, 2017 [žiūrėta 2018 m. sausio 6 d.]. Prieiga per internetą: <http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/report-on-corporate-governance-in-state-owned-enterprises-the-polish-perspective.original.pdf>.

IŠVADOS

1. Valstybės valdomos įmonės, tai Vyriausybės įsteigtos arba jos kontroliuojamos bendrovės, turinčios akcijų, kurios siekia įgyvendinti socialinės ir ekonominės politikos tikslus. Valstybė šių įmonių pagalba dalyvauja rinkoje atlikdama socialines funkcijas, teikdama viešąsias paslaugas ar vykdydama komercinę veiklą tose srityse, kuriose pradiniai kaštai privačiam sektoriui būtų per dideli bei kurios yra pakankamai jautrios ir reikalaujančios visuomenės pasitikėjimo, ko privatus sektorius suteikti negali, pavyzdžiui: energetika, registrai, geležinkeliai ir t. t., tačiau vykdant šias funkcijas, taip pat, yra svarbu veikti efektyviai ir stengtis gauti kuo didesnę pelną, taip prisidedant prie šalies ekonomikos vystymosi ir valstybės biudžeto augimo.
2. Vieni pagrindinių reikalavimų, norint užtikrinti valstybės valdomų įmonių valdymo efektyvumą yra skaidrumas ir atskaitingumas visuomenei. Šioms įmonėms vykdant veiklą, valdymo organai turi veikti skaidriai, vengiant galimų interesų konfliktų ir neaiškumų. Nors šalyje buvo priimti atitinkami teisės aktai, kuriais buvo siekiama užtikrinti reikalingą skaidrumą, jie nėra įgyvendinami geriausiu įmanomu būdu. Valstybinės įmonės pilna apimtimi visuomenei neatskleidžia reikalaujamos informacijos, o jos forma yra pateikiama fragmentiškai, taip pat, į Valstybės kontrolės rekomendacijas įmonės nėra linkusios atsižvelgti, todėl nėra aišku kiek įtakos ji gali turėti atskiroms įmonėms bei jas valdančioms ministerijoms. Būtų naudingiau skaidrumo ir atskaitingumo reikalavimus reguliuoti įstatymais, o ne Vyriausybės nutarimais, juose aiškiai nustatant reikalingus pasiekti įmonėms tikslus bei atsiskaitymą už juos, nurodant privalomus reikalavimus pilna apimtimi atskleisti ir paviėšinti įmonės informaciją ir suteikti daugiau teisių Valstybės kontrolei, užtikrinant nustatytų rekomendacijų įgyvendinimą, kartu aktyviau naudojantis ir nepriklausomų išorės auditorių paslaugomis.
3. Valstybės valdomas įmones galima skirstyti į valstybės įmones, kurios neturi akcijų ir yra pilnai kontroliuojamos valstybės, ir į bendroves, turinčias akcinių ir uždarytųjų akcinių bendrovių teisinės formas, kuriose valstybė turi akcijų, suteikiančių daugiau kaip pusę balsavimo teisių bendrovės visuotiniame akcininkų susirinkime. Pastarosiose bendrovėse pelnas paskirstomas priėmus sprendimą visuotiniame akcininkų sprendime, o valstybės įmonėse vadovas pateikia sprendimo projektą dėl pelno paskirstymo valdybai kartu su įmonės savininko

teisės įgyvendinančia institucija, kurios priima galutinį sprendimą. Stebint Lietuvos ir užsienio gaunamos finansinės grąžos ir valdymo efektyvumo rodiklius, galima manyti, kad vertingiau būtų atsisakyti specialių valstybės įmonių teisinių formų ir vadovaujantis akcinių bendrovių įstatymu lengviau ir efektyviau priimti reikalingus sprendimus dėl įmonių valdymo ir gaunamos finansinės grąžos.

4. Valstybei turint akcijų įmonėse, kitų akcininkų teisės ne visada būna apsaugotos. Nors Lietuvoje akcininkų teisės yra įgyvendinamos pakankamai plačiai, visgi svarbu, kad teisės aktuose ir praktikoje neliktų nelygybės elementų tarp valstybės ir kitų akcininkų. Svarbu įstatymuose nustatyti privalomus reikalavimus, kad valstybė kaip stambioji akcininkė atskleistų visą reikalingą informaciją kitiems akcininkams ir neribotų jų galimybes dalyvauti akcininkų susirinkimuose. Konkurenciniu klausimu, svarbu, kad įmonių viešųjų įpareigojimų funkcijos būtų kompensuojamos tik išskirtiniais atvejais, aiškiai nurodant tokias išlaidas ir sudarant nedviprasmiškas sutartis su tokiomis įmonėmis, kurių nesilaikant kompensavimas būtų apribotas. Visas šias teises geriausiai įgyvendinti padėtų, jeigu būtų aiškiai atskirta valstybės valdomų įmonių valdymo funkcija nuo kitų valstybės funkcijų, pavyzdžiui sutelkiant įmonių valdymo teises atskiroje institucijoje.
5. Lietuvoje vyraujantis valdymo funkcijų modelis yra dualus, kai stebėjimo ir koordinavimo funkcijas atlieka atskira įstaiga, o nuosavybės funkcijas įgyvendina Vyriausybė kartu su šakinėmis ministerijomis. Esant tokiam valdymo modeliui, šalyje vyksta nuolatinės įmonių valdymo pertvarkos, kadangi valdymo efektyvumas, skaidrumas ir pasiekti įmonių rezultatai neatitinka keliamų tikslų. Toks valdymo modelis nėra pats efektyviausias, todėl būtų verta pasinaudoti gerąja užsienio praktika ir įmonių valdymo funkcijas centralizuoti vienoje institucijoje. Atskiriant nuosavybės funkcijas nuo ministerijų ir perleidžiant jas nepriklausomai institucijai, remiantis tarptautine praktika, nuosavybės politikos skaidrumas padidėtų, įmonių gaunama finansinė grąža, dėl siekiamų tikslų ir valdymo koncentravimo vienoje institucijoje, galėtų siekti kelis kartus didesnius rodiklius, o visa tai padėtų užtikrinti nuoseklų įmonių valdymo efektyvumo didinimą.
6. Valstybės valdomų įmonių valdybos vykdo svarbius įmonės priežiūros, rodiklių nustatymo, strategijos patvirtinimo ir kitus uždavinius. Siekiant didinti valdybų darbo efektyvumą užsienyje ir Lietuvoje buvo priimti sprendimai į valdybas privalomai paskirti ir nepriklausomus narius, kurie būtų objektyvūs ir nesusiję su

savininko teises įgyvendinančia institucija. Tačiau norint, kad įmonių valdybos savo teises įgyvendintų kiek įmanoma geriau, būtų naudinga papildyti ne tik teisinį reguliavimą, bet ir valdymo politiką. Pirmiausia, įstatymuose nustatant patrauklų ir konkurencingą privačiam sektoriui, valdybos narių atlyginimą ir papildomus narių kompetencijos reikalavimus, į valdybas galima būtų pritraukti kompetentingus, patirties turinčius specialistus, kurie būtų orientuoti į įmonių rodiklių didinimą ir tikslų siekimą. Taip pat, įstatymuose reguliuojant reikalavimus, įsteigti valdybose audito ir kitus komitetus, tai prisidėtų prie įmonių skaidrumo ir padėtų priimti sprendimus, reikalingus efektyvinti įmonės veiklai.

ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

Teisės norminiai aktai

1. Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 64-1914.
2. Lietuvos Respublikos strateginę reikšmę nacionaliniam saugumui turinčių įmonių ir įrenginių bei kitų nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių įmonių įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 103-4604.
3. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 102-2049.
4. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 54-1492.
5. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl dividendų už valstybei nuosavybės teise priklausančias bendrovių akcijas ir valstybės įmonių pelno įmokų“. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 6-102.
6. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl kandidatų į valstybės įmonės ar savivaldybės įmonės valdybą parinkimo tvarkos aprašo“. *Valstybės žinios*, 2015, Nr. 10088.
7. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl nuostolių, patirtų vykdant viešųjų paslaugų įsipareigojimą, kompensavimo tvarkos aprašo“. *Valstybės žinios*, 2010 m., Nr. 69-3441.
8. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl valstybės įmonių ir savivaldybės įmonių valdybų narių atlygio skyrimo tvarkos aprašo“. *Valstybės žinios*, 2015, Nr. 16635.
9. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl valstybės turtinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo valstybės valdomose įmonėse tvarkos aprašo“. *Valstybės žinios*, 2012, Nr. 67-3394.
10. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl valstybės valdomų įmonių vadovų darbo užmokesčio“. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 83-3608.
11. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl valstybės valdomų įmonių veiklos skaidrumo užtikrinimo gairių aprašo“. *Valstybės žinios*, 2010, Nr. 88-4637.
12. Lietuvos Respublikos ūkio ministro įsakymas „Dėl valstybės valdomų įmonių specialiųjų įpareigojimų nustatymo ir informacijos pateikimo rekomendacijų“. *Valstybės žinios*, 2013, Nr. 135-6906.

Užsienio valstybių teisės norminiai aktai

13. Norwegian Public Limited Liability Companies Act, 1997 No. 45.

Specialioji literatūra

14. ČIOČYS, R. *Bendrovių valdymo reglamentavimo Lietuvoje problemos*: daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, teisė (01S). Vilnius: Vilniaus universitetas, 2013.
15. Lietuvos Respublikos Valstybės Kontrolės valstybinio audito ataskaita, *Valstybės įmonių valdymas* (2009, Nr. VA-P2-20-13-24).
16. Lietuvos Respublikos Valstybės Kontrolės valstybinio audito ataskaita, *Valstybės valdomų įmonių grąža valstybei* (2017, Nr. VA-2017-P-20-3-10).
17. Rekomendacinės finansinės rizikos valdymo gairės valstybės valdomoms įmonėms [interaktyvus, žiūrėta 2018 m. kovo 1 d.]. Prieiga per internetą: <[https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/Rizikos_valdymo_gair%C4%97s_2017-10-13_geras\(1\).pdf](https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/Rizikos_valdymo_gair%C4%97s_2017-10-13_geras(1).pdf)>.
18. Iš Verslo žinios, *po pertvarkos liks tik penkios valstybės įmonės*. Publikuota 2018-01-03 [interaktyvus, žiūrėta 2018 m. sausio 3 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.vz.lt/verslo-aplinka/2018/01/03/po-pertvarkos-lik-tik-penkios-valstybes-imonės>>.
19. Valdymo koordinavimo centras, valstybės valdomos įmonės [interaktyvus, žiūrėta 2018 m. sausio 14 d.]. Prieiga per internetą: <<http://vkc.sipa.lt/imonės>>.
20. Viešosios įstaigos „Stebėsenos ir prognozių agentūra“ veiklos tikslai [interaktyvus, žiūrėta 2018 m. sausio 3 d.]. Prieiga per internetą: <<http://sipa.lt/sample-page/>>.
21. VKC, *Lietuvos valstybės valdomų įmonių veikla 2015 metais* [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 19 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.vkc.sipa.lt/static/uploads/ataskaitos/VKC_2016_LT_A4_WEB.pdf>, p. 25.
22. Agence des participations del l'Etat. The French State as Shareholder [interaktyvus]. 2012 [žiūrėta 2018 m. kovo 1 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/agence-participations-etat/Documents/Rapports-de-l-Etat-actionnaire/2012/Overview_2012.pdf>.
23. Belgian Governance Institute, Prof. dr. Lutgart Van den Berghe „A comparison with international best practices and OECD Guidelines on Corporate Governance for State-owned Enterprises“ [interaktyvus]. Gent, 2014 [žiūrėta 2018 m. vasario

- 5 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.guberna.be/sites/default/files/general/State%20as%20Shareholder%20-%20Research%20Report_1.pdf>.
24. GLINIECKI, B., ZALESKA-KORZIUK, K. *Report on corporate governance in state-owned enterprises – the polish perspective* [interaktyvus] Gdansk, 2017 [žiūrėta 2018 m. sausio 6 d.]. Prieiga per internetą: <http://archiv.uni-nke.hu/uploads/media_items/report-on-corporate-governance-in-state-owned-enterprises-the-polish-perspective.original.pdf>.
25. KWIATKOWSKI, G; AUGUSTYNOWICZ, P. *State-owned enterprises in the global economy* [interaktyvus]. Management, Knowledge and Learning Joint International Conference 2015 [žiūrėta 2018 m. vasario 18 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.toknowpress.net/ISBN/978-961-6914-13-0/papers/ML15-353.pdf>>.
26. MILHAUPT, C. J., PARGENDLER, M. *Governance Challenges of Listed State-Owned Enterprises around the World* [interaktyvus]. European corporate governance institute, 2017 [žiūrėta 2018 m. vasario 18 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.ecgi.global/sites/default/files/working_papers/documents/3522017.pdf>.
27. Norwegian Ministry of Trade and Industry „The state ownership report 2012” [interaktyvus]. 2013 [žiūrėta 2018 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/nhd/statenseierberetning/pdf/engelsk/the_state_ownership_report_2012.pdf>.
28. OECD, *Boards of Directors of State-Owned Enterprises* [interaktyvus]. OECD Publishing 2013 [žiūrėta 2018 m. kovo 5 d.]. Prieiga per internetą: <<http://mof.gov.il/gca/about/documents/oecd-boardsdirectors.pdf>>.
29. OECD, *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries* [interaktyvus]. 2005 [žiūrėta 2018 m. balandžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.fetp.edu.vn/cache/MPP04-541-R0801E-2012-09-21-14354087.pdf>>.
30. OECD, *Financing State-Owned Enterprises*. OECD Publishing [interaktyvus]. 2014 [žiūrėta 2018 m. kovo 12 d.]. Prieiga per internetą: <https://read.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/financingstateownedenterprises_9789264209091-en#page4>.
31. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises. Paris: [interaktyvus]. OECD Publishing, 2015 Edition [žiūrėta 2018 m. balandžio 3 d.]. Prieiga per internetą: <<https://read.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-guidelines->

- on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015_9789264244160-en#page1>.
32. OECD, *Norway – Marketisation of Government Services* [interaktyvus]. 2003 [žiūrėta 2018 m. balandžio 6 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.oecd.org/regreform/sectors/15360734.pdf>>.
 33. OECD Review of the Corporate Governance of state-owned enterprises: Lithuania [interaktyvus]. OECD Publishing 2015 [žiūrėta 2018 m. balandžio 3 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.oecd.org/daf/ca/Lithuania_SOE_Review.pdf>.
 34. OECD, *State Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality* [interaktyvus]. 2009 [žiūrėta 2018 m. sausio 10 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.oecd.org/daf/competition/46734249.pdf>>.
 35. OECD, *State-Owned Enterprises as Global Competitors*. Paris: OECD Publishing, 2016.
 36. OETTERLI, L. *A Comparative Analysis of the Corporate Governance of Public Enterprises in Singapore and Switzerland* [interaktyvus]. Bern, 2014 [žiūrėta 2018 m. sausio 13 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.rechtswissenschaft.unibe.ch/unibe/portal/fak_rechtswis/content/e6024/e6025/e118744/e144658/e271902/files271910/OetterliLaura_Masterarbeit_final_ger.pdf>.
 37. Pwc report, *State-Owned Enterprises Catalysts for public value creation?* [interaktyvus]. 2015 [žiūrėta 2018 m. balandžio 6 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.pwc.com/gx/en/psrc/publications/assets/pwc-state-owned-enterprise-psrc.pdf>>.
 38. Royal Norwegian Ministry of Trade and Industry, *Ownership function of the Norwegian state* [interaktyvus]. Moscow, 2005 [žiūrėta 2018 m. kovo 3 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.oecd.org/daf/ca/35175246.pdf>>.
 39. VAN DER ELST, C. *Executive Directors' Remuneration in Comparative Corporate Perspective* [interaktyvus]. Wolters Kluwer Law & Business, 2005 [žiūrėta 2018 m. kovo 8 d.]. Prieiga per internetą: <http://arkadiuszradwan.pl/wp-content/uploads/2016/07/RadwanReguckiLegal-Aspects-of-Executive-Remuneration-in-PL-Listed-CompaniesinVanderElsted.Executive-Compensation-in-Comparative-Perspective-Kluwer2015_OFFPRINT.pdf>.
 40. World Bank Group, *Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit*, Nr. 91347 [interaktyvus]. Washington, 2014 [žiūrėta 2018 m. kovo 8 d.]. Prieiga per internetą: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/228331468169750340/pdf/913470PUB097810B00PUBLIC00100602014.pdf>>.

SANTRAUKA (lietuvių kalba)

Valstybės valdomos įmonės pasaulyje įgauna vis didesnę reikšmę socialiniu ir ekonominiu požiūriu, o jų finansinės gražos rodikliai kiekvienais metais sparčiai kyla į viršų. Lietuvoje šios įmonės prisideda prie valstybės biudžeto augimo, jos sukuria nemažai darbo vietų bei teikia socialiai svarbias paslaugas, kurios visuomenėje yra sutinkamos pakankamai jautriai, pavyzdžiui energijos tiekimas ar registrai. Augant šių įmonių svarbai bei valstybei siekiant narystės ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijoje, buvo priimti svarbūs sprendimai tobulinti teisės aktus, reglamentuojančius valstybės valdomų įmonių valdymą ir valstybės valdomų įmonių koordinuojančios institucijos veiklą.

Šiame magistro darbe yra nagrinėjami galiojantys valstybės valdomų įmonių valdymo teisinio reguliavimo aspektai, apimantys skirtingas tokių įmonių teises formas ir jų pelno paskirstymą. Taip pat, skirtingose dalyse analizuojama valstybinių įmonių konkurencija rinkoje su kitomis bendrovėmis, aptariamos kitų akcininkų teisės. Aptariami ir lyginami įmonių valdymo funkcijų modelai, analizuojant Lietuvoje esančią situaciją, susijusią su koordinuojančios institucijos reglamentavimu. Taip pat, analizuojami naujausi reikalavimai, susiję su nepriklausomų ir kompetentingų valdybos narių skyrimo procesu, įmonių skaidrumu bei informacijos atskleidimu. Visi šie aspektai yra palyginami su pasirinktų užsienio šalių naudojama praktika bei ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos pateikiamais ir visuotinai pripažįstamais gerojo valstybės valdomų įmonių valdymo gairėmis, o darbo pabaigoje yra pateikiamos apibendrinančios išvados, susijusios su minimų įmonių valdymo teisiniu reguliavimu.

SUMMARY

Comparative Aspects of the Legal Regulation of the State-owned Enterprises Management

The importance of state-owned enterprises in social and economic point of view is increasing all around the world, and their financial returns are rising rapidly every year. In Lithuania, these companies contribute to the state budget growth, they create a significant number of workplaces and provide socially important services that are sufficiently sensitive in our society, such as energy supplies or official registers. With the growing importance of these companies and with state seeking membership in Organisation for Economic Co-operation and Development, important decisions were taken to improve and make more effective the legislation of state-owned enterprises and their coordinating institution.

This Master thesis examines the valid aspects of legal regulation of state-owned enterprises governance, covering different legal forms of such companies and their distribution of profits. Also, in different parts of this thesis are analyzed the competition of state-owned enterprises in the market, along with other shareholders rights of the limited liability companies, models of corporate governance functions regarding situation of Lithuanian coordinating institution. There is also analyzed the latest requirements regarding the process of independent and competent board members appointment, transparency and disclosure of information. All of these aspects are compared to other countries practices and the Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises, which were published by Organisation for Economic Co-operation and Development. At the end of this thesis are summarized conclusions regarding the legal regulation of the state-owned enterprises management.