



## Lietuvos laisvosios rinkos instituto pasiūlymai kaip užtikrinti, kad valstybės valdomų įmonių veikla nepažeistų sąžiningos konkurencijos principų










Šiuo metu Lietuvoje veikia 48 valstybės valdomos įmonės (VVĮ; 2020 m. I pusm.) ir 247 savivaldybių valdomos įmonės (SVĮ; 2019 m.), vykdančios ūkinę veiklą. Nuo 2012 m. SVĮ skaičius sumažėjo vos 12 %, o VVĮ skaičius per pastarąjį dešimtmetį – net dviem trečdaliais. Tačiau tai vyko ne dėl to, kad valstybė atsisakė su jos funkcijomis nesuderinamų bei nepagrįstų veiklų, o dėl VVĮ pertvarkos metu vykdomo tam tikrų įmonių apjungimo ir juridinių formų keitimo.

Politinėje arenoje neprieinama vieningos nuomonės, kiek ir kokių įmonių turėtų valdyti valstybė, retai diskutuojama, kokias veiklas jos turėtų vykdyti, o kokių – ne. Klausimo, kada VVĮ galėtų užsiimti ūkine veikla, politikos formuotojai apskritai nekelia. Nors nusistatyti konkrečias priežastis, motyvus ir kriterijus, kuriems esant valstybės dalyvavimas versle būtų pateisinamas, ragina ir EBPO (EBPO, [2015](#)).

Nepagrįstai veikiantis valstybinis verslas (VVĮ ir SVĮ) iš rinkos išstumia privačias įmones ir neužtikrina geriausių paslaugų vartotojams. Valstybinių įmonių nuosavybės kilmė ir akcininkų (mokesčių mokėtojų) negalėjimas daryti įtakos valstybės (savivaldybės) valdomos įmonės sprendimams, sukuria fundamentalią skirtį tarp privačios ir valstybinės įmonės. Tokiu atveju akcininkas negali kontroliuoti įmonės veiklos, tokių įmonių vadovai jaučia mažiau atsakomybės, atsiranda erdvės su įmonės tiesiogine veikla ir vartotojų interesais nesusijusiems reiškiniais (pvz., nepotizmui, korupcijai). Specialiųjų tyrimų tarnybos atlikto [tyrimo](#) duomenimis, vidutiniškai apie penktadalis savivaldybių valdomose įmonėse dirbančių asmenų yra giminystės, santuokos ar svainystės ryšiais susiję asmenys, dar 6 proc. šių įmonių darbuotojų tokie ryšiai siejo su asmenimis, dirbančiais tas įmones valdančių savivaldybių administracijose. [Tyrimai](#) rodo, kad privačios įmonės veikia efektyviau, yra inovatyvesnės, čia dirbančių darbuotojų darbo našumas yra didesnis. Valstybinis verslas įdarbina per daug darbuotojų ir yra linkęs į didesnę ar nepakankamai pamatuotą riziką. Valstybės ar savivaldybių valdomų įmonių konkurencingumą palaiko mokesčių mokėtojų pinigais grįstos dotacijos, subsidijos, įvairios privilegijos (pvz., sudaromi vidaus sandoriai) ir pan. Dėl visų šių priežasčių valstybės ar savivaldybių verslo lygiavertis veikimas konkurencinėse rinkose ir maksimali nauda visuomenei yra labiau teorinė nei praktiškai įgyvendinama.

Pastarąją Seimo kadenciją pasistūmėta į nacionalinę teisę perkelti VVĮ ir SVĮ gerosios valdysenos principus, išdėstyti EBPO rekomendacijose, kuriomis siekiama įgalinti šias įmones konkuruoti rinkose nepažeidžiant sąžiningos konkurencijos principo. Pasiekus narystę EBPO, rekomendacijų diegimo ir įgyvendinimo dinamika ėmė lėtėti. Ambicijos iki galo ir kokybiškai įvykdyti valstybės valdomų įmonių reformą mažėja ir toliau: atsisakoma planuotos kai kurių VVĮ reorganizacijos ir privatizacijos. Keliamos naujos iniciatyvos steigti naujus nepagrįstus ir sąžiningą konkurenciją galimai pažeisiančius verslus. Nepaisant to, kad tiek VVĮ, tiek SVĮ valdyme reiškiasi tos pačios rizikos, dangstantis siekiu nevaržyti savivaldos laisvės, nustatytos skirtingos gerosios valdysenos taisyklės, taikytinos VVĮ ir SVĮ atžvilgiu. Daugeliu atveju reikalavimai, kurių privalo laikytis VVĮ, SVĮ yra tik rekomenduojamos.

Siekiant užtikrinti, kad valstybės valdomų įmonių veikla vyktų laikantis gerosios įmonių valdysenos praktikos taisyklių ir nepažeistų sąžiningos konkurencijos principų yra reikalinga įgyvendinti lentelėje pateiktus siūlymus (lentelėje siūlomi priimti sprendimai pažymėti  ženklu, o jau priimti sprendimai pažymėti  ženklu).

Nacionalinėje teisėje įtvirtinti:	VVĮ	SVĮ
Kriterijus, kuriems esant valstybės valdomos įmonės gali vykdyti ūkinę veiklą		
Pareigą periodiškai vertinti, ar ūkinė veikla vykdoma pagrįstai		
Pareigą taikyti nustatytus gerosios valdysenos principus		 
Vidaus sandorio privilegijos panaikinimą		

Toliau pateikiami detalesni argumentai, kodėl yra tikslinga šiuos siūlymus įtvirtinti teisės aktuose.

## Kriterijai, tik kuriems esant valstybės valdomos įmonės gali vykdyti ūkinę veiklą

EBPO šalims narėms yra pateikusi [rekomendaciją](#) – nustatyti kriterijus, kuriems esant valstybės nuosavybėje esančių įmonių valdymas gali būti laikomas pagrįstu. EBPO nurodo penkis dažniausiai EBPO šalyse narėse naudojamus kriterijus, kuriais grindžiami valstybių sprendimai steigti VVĮ ar išlaikyti valstybės nuosavybės teises VVĮ, t. y. nuo strateginių ekonominių interesų iki tiesiog veiklos tęstinumo užtikrinimo (EBPO, [2015](#)). LLRI atliktos valstybės valdomų įmonių [analizės](#) rezultatai parodė, kad apie 80 proc. VVĮ valstybė valdo be pagrįstos priežasties, tiesiog tęsiant dar iki Lietuvos Nepriklausomybės paskelbimo vykdytas veiklas. Vos penktadalio įmonių valstybės nuosavybę galima būtų pagrįsti deklaruota strategine svarba šalies nacionaliniams interesams arba bent tuo, kad įmonės veikla turi natūralios monopolijos bruožų.

Valstybės kontrolė 2017 m. atlikto audito metu nustatė, kad dėl verslų, kuriuos vykdys valstybė, pasirinkimo sprendžiama pripuolamai, „nėra strategiškai apsispręsta, kokie yra valstybės socialiniai, politiniai ar komerciniai tikslai, kurių ji siekia per valstybės valdomas įmones“.

Nesant nustatytų kriterijų, kada gali būti steigiamos VVĮ ir kada jos gali vykdyti ūkinę veiklą, kyla galimai žalingos iniciatyvos steigti VVĮ, plėsti jau veikiančių įmonių verslus bei sritis, kuriose jos veiktų. Pvz., valstybinis bankas, valstybinis vaistinių tinklas, Lietuvos pašto paslaugų plėtra išskirtinėmis sąlygomis. Visa tai kelia grėsmę sąžiningai konkurencijai ir mažina patrauklumą investicijoms į šalies ūkį. VVĮ turėtų atsisakyti veiklų, kurios neatitinka skaidriai nustatytų kriterijų.

### Pareiga periodiškai vertinti, ar ūkinė veikla vykdoma pagrįstai

Priešingai nei VVĮ, SVĮ atžvilgiu Vietos savivaldos [įstatymo](#) 9 ir 9(1) str. yra nustatyti kriterijai, kada SVĮ gali užsiimti nauja ūkine veikla. Tačiau įstatymas nenumato, kad tie kriterijai būtų taikomi ir jau vykdomų veiklų atžvilgiu.

Įstatyme nustatyta, kad savivaldybė gali priimti sprendimą dėl naujos ūkinės veiklos vykdymo, kai tenkinamos trys sąlygos: 1) ūkinė veikla yra būtina siekiant patenkinti savivaldybės bendruomenės bendruosius interesus; 2) atsižvelgdamas į savo komercinius interesus, kiti ūkio subjektai tokios veiklos nevykdytų arba vykdytų ne visa apimtimi, kuri yra būtina savivaldybės bendruomenės bendriesiems interesams patenkinti; ir 3) jeigu tokiu sprendimu nebus teikiama privilegijų arba diskriminuojami atskiri ūkio subjektai ar jų grupės. Savivaldybė, norinti priimti sprendimą dėl naujos ūkinės veiklos, atlikusi veiklos atitikimo trims aukščiau minėtoms sąlygoms testą, taip pat privalo gauti Lietuvos Respublikos Konkurencijos tarybos leidimą.

Tiesa yra nustatytos išimtys, kai aukščiau minėtų sąlygų atitikimas ir Konkurencijos tarybos leidimas nėra būtinas: vandens tiekimo, nuotekų valymo, šilumos tiekimo, atliekų tvarkymo paslaugos; taip pat keleivių vežimo, teritorijų ir gatvių priežiūros ir tvarkymo, maitinimo globos arba sveikatos priežiūros įstaigose paslaugos; arba kai paslaugų teikimui turi būti naudojama savivaldybės valdomas nekilnojamasis turtas (pvz, mokinių plaukimo pamokų vykdymui yra reikalingas savivaldybės nuosavybės teise valdomas baseinas).

Pasitikrinimas, ar SVĮ vykdoma veikla atitinka Vietos savivaldos įstatyme nurodytas aukščiau minėtas tris SVĮ ūkinės veiklos vykdymą pagrindžiančias sąlygas, yra būtinas tam, kad viešojo administravimo subjektas (šiuo atveju savivaldybė) įvykdytų savo pareigą saugoti sąžiningą konkurenciją. Priešingu atveju kils grėsmė pažeisti sąžiningos konkurencijos principą, taip pat gali būti pažeistos valstybės pagalbos taisyklės, kurių Lietuva įsipareigojo laikytis stojimo į ES sutartimi (Renginys. State Aid & Fair Competition - Can They Co-Exist?, Briuselis, [1 dalis](#), [2 dalis](#)). Todėl tikslinga ne tik vertinti, ar naujai steigiamos SVĮ veiklos atitinka minėtas sąlygas, bet ir periodiškai tikrinti, ar jas atitinka jau vykdomos veiklos.

LLRI atlikta SVĮ vykdomų veiklų [analizė](#) parodė: 1) Dėl tikėtino visų savivaldybių gyventojų poreikių homogeniškumo, veiklos, kurios iš tiesų yra būtinos patenkinti savivaldybių bendruomenių bendruosius interesus, turėtų būti vykdomos didžiojoje daugumoje savivaldybių. Tokių veiklų yra tik 3 iš 40: vandens surinkimo, valymo ir tiekimo; keleivių vežimo autobusais mieste ir priemiestyje; garo tiekimo. 2) 9 savivaldybėse iš 60-ies (Akmenės r., Anykščių r., Elektrėnų, Lazdijų r., Neringos, Pagėgių, Panevėžio r., Rietavo ir Skuodo) SVĮ, vykdydamos „pagrindines veiklas“, nesusiduria su konkurencija, t. y. atitinka antrąją sąlygą.

SVĮ jau vykdomų veiklų pagrįstumo vertinimo reikalingumą pažymi ir Valstybės kontrolė bei yra pateikusi rekomendaciją: „nustatyti pareigą kompetentingai institucijai periodiškai vertinti SKĮ reikalingumą bei nustatyti vertinimo kriterijus“. Pažymėtina, kad 2018 m. pradžioje Ekonomikos ir inovacijų ministerija, siekdama įgyvendinti šią rekomendaciją, siūlė Vietos savivaldos įstatymą papildyti atitinkama nuostata. Įgyvendinant ją, savivaldybės tarybos būtų privalėjusios periodiškai svarstyti, ar SVĮ ūkinė veikla atitinka tris būtinausias sąlygas ir priimti sprendimą dėl šių sąlygų neatitinkančios ūkinės veiklos atsisakymo ir ją vykdančių SVĮ veiklos tęstinumo. Tačiau šiai nuostatai nepritarė įstatymų leidėjai, taigi ypatingos svarbos Valstybės kontrolės rekomendacija liko neįgyvendinta. Savivaldybės išsaugojo galimybę nevertinti, ar jų valdomų įmonių vykdomos veiklos yra pagrįstos.

### **Pareiga VVĮ ir SVĮ taikyti nustatytus gerosios valdysenos principus**

Pastaruosius keletą metų Lietuvos Respublikos Ekonomikos ir inovacijų ministerija aktyviai vykdė VVĮ pertvarką, diegė VVĮ ir SVĮ gerosios valdysenos principus. VVĮ ir SVĮ atžvilgiu numatyta taikyti skirtingus reikalavimus, kai kurie jų VVĮ yra privalomi, o SVĮ tik [rekomenduojami](#). Pavyzdžiui, Valstybės turtinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo valstybės valdomose įmonėse tvarkos aprašo ([Nuosavybės gairės](#)) taikymas VVĮ atžvilgiu yra privalomas, tačiau SVĮ atžvilgiu Nuosavybės gairių laikymasis yra tik rekomendacinio pobūdžio ir tik tiek, kiek tai yra susiję su įmonės strategija, jos įgyvendinimu bei stebėtojų tarybos ir valdybos narių atlygiu. Šiuo metu savivaldybės neturi pareigos skelbti nei SVĮ strategijų, nei SVĮ lūkesčių raštų, kuriuose įmonės steigėjas išdėsto jai keliamus tikslus ir nurodo kokių rezultatų tikimasi. Valstybės valdomų įmonių veiklos skaidrumo užtikrinimo gairių aprašo ([Skaidrumo gairių](#)) laikymasis SVĮ taip pat yra tik rekomenduojamas, o VVĮ – privalomas.

Valdymo koordinavimo centrui (VKC) nustatytos funkcijos, susijusios su VVĮ ir SVĮ veiklos kontrole ir priežiūra, taip pat skiriasi. Kiek tai yra susiję su SVĮ valdymu, Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatyme numatomas metinės ataskaitos apie SVĮ veiklą rengimas. Kiek tai susiję su VVĮ valdymu, VKC numatyta atlikti daugiau funkcijų, tokių kaip: periodinis VVĮ strategijų projektų peržiūrėjimas; strategijų vykdymo rezultatų ir jų atitikties valstybės lūkesčiams vertinimas; pagalbos valstybei atstovaujanti institucijai nustatant valstybės lūkesčius teikimas; kasmetinis VVĮ pelningumo rezultatų skaičiavimas ir siūlymų teikimas; informacijos apie planuojamus VVĮ dividendus bei pelno įmokas Finansų ministerijai teikimas; dalyvavimas VVĮ kolegialių organų narių atrankose; valstybei atstovaujantioms institucijoms dėl VVĮ vykdomų specialiųjų įpareigojimų vertinimas ir pasiūlymų teikimas ir kita.

Atlikusi auditą Lietuvos Valstybės kontrolė konstatavo, kad: „savivaldybėse geros bendrovių valdymo praktikos principai netaikomi arba taikomi tik iš dalies, trūksta nuoseklaus ir visa apimančio požiūrio į įmonių valdymą“. Su rizikomis, kurias siekiama valdyti gerosios valdysenos taisyklėmis, gali susidurti tiek VVĮ, tiek SVĮ, todėl šių rizikų valdymui tikslinga vadovautis tokiomis pačiomis taisyklėmis.

### **Vidaus sandorio privilegija – perteklinė**

Vidaus sandoriu viena perkančioji organizacija gali pirkti prekes arba paslaugas iš kitos perkančiosios organizacijos tiesiogiai, neskelbiant konkurso ir nesivadovaujant Viešųjų pirkimų įstatymu ([Viešųjų pirkimų įstatymo](#) 10 straipsnis). Jame įteisinama vidaus sandorio privilegija, kuri suteikiama SVĮ, į kurią kiti ūkio subjektai pretenduoti negali. Taip yra sukuriama prielaidos pažeisti sąžiningą konkurenciją.

Vidaus sandorių šalininkai argumentuoja, kad šis pirkimo būdas pasirenkamas kaip išimtis – tik tuomet, kai nėra privačių ūkio subjektų, galinčių teikti tam tikras paslaugas. Įvertinus 2018 m. vykdytus vidaus sandorius kyla abejonė, ar visi jie atitinka šią sąlygą. LLRI [analizė](#) parodė, kad daugiausia vidaus sandorių 2018 m. buvo sudaryta būtent didžiųjų miestų ir jų kaimyninėse savivaldybėse, kuriose registruota beveik 70 proc. visų Lietuvoje veikiančių ūkio subjektų. 22 proc. atvejų vienu vidaus sandoriu buvo sutarta dėl dviejų, trijų ar keturių veiklų vykdymo. Tokia praktika daro žalą sąžiningai konkurencijai, nes dažnu atveju pavienės vidaus sandorio paslaugos galėtų būti perkamos rinkoje. Vidaus sandoriai mokesčių mokėtojams kainuoja brangiau nei perkant viešojo konkurso būdu.