



2012. gada 1. jūnijā

Pozīcijas ziņojums par valsts uzņēmumu konkurētspēju

1. Kopsavilkums

Latvijas valstij pieder daļas un akcijas daudzās kapitālsabiedrībās — valsts uzņēmumos (VU) —, kam ir liela nozīme valsts ekonomikā (2009. gadā VU daļa Latvijas IKP sastādīja 18,2 %). Parasti VU darbībai ir gan sociāli, gan komerciāli mērķi, kas nereti rada problēmas.

VU iesaistīšanās komerciālās darbībās var radīt nevajadzīgu un noteiktos apstākļos pat negodīgu konkurenci privāto uzņēmumiem. Savukārt tādiem VU, kam uzticēta sociālu mērķu īstenošana, var būt grūti panākt līdzsvaru starp to sociālo un komerciālo lomu — VU spēju sasniegt atzīstamus finansiālus rezultātus nelabvēlīgi ietekmē to iesaistīšanās sociālu mērķu īstenošanā. Turklāt, ja VU tiek uzskatīti par valsts struktūras daļu, valsts zaudē spēju tos uztvert kā sabiedriskā labuma pārvaldītājus, kam jānodrošina pienācīgs tiem uzticēto aktīvu ienesīgums.

Valsts bieži pārvalda VU kā publiskas iestādes, ignorējot VU komerciālo būtību un nepietiekami ievērojot labas korporatīvās pārvaldības principus. VU pārvaldībā ir jāievēro tādi paši principi, kā jebkuras citas kapitālsabiedrības pārvaldē. Lai uzlabotu VU konkurētspēju un ieviestu labu korporatīvās pārvaldības praksi, valstij nepārprotami jāatsakās no „politiskiem uzņēmumu pārvaldības principiem”, politisku lēmumu ietekmes uz dividendu izmaksu, nepārredzamas ziedojumu politikas un galveno darbības rādītāju (GDR) analīzes ignorēšanas un tamlīdzīgas prakses. Tā vietā ieviešami brīva tirgus principi un daļēji centralizēts (duāls) pārvaldības modelis, jāieceļ neatkarīgas un profesionālas valdes, jāizmaksā dividendes vadoties no VU izaugsmes plāniem un darbības rezultātiem, kā arī jāīsteno citi labas korporatīvās pārvaldības principi.

2. Rekomendācijas

2.1. Godīga konkurence

Godīga konkurence ir visas ES struktūras uzbūves pamatelements. Katras ES dalībvalsts pienākums ir nodrošināt godīgu VU un privāto uzņēmumu konkurenci. Tāpēc ir ļoti svarīgi nodrošināt vienlīdzīgas konkurences apstākļus starpvalsts un privātajiem uzņēmumiem, neradot nevienam tirgus dalībniekam nepamatotas priekšrocības vai kavēkļus, kas var ietekmēt to konkurētspēju.

Sk. Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas ziņojumu „Konkurences neietekmēšana: vienlīdzīgu konkurences apstākļu nodrošināšana valsts un privātajiem uzņēmumiem” (27.04.2012.),
http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en_2649_34847_50250564_1_1_1_1,00.html.

Lai garantētu VU un privāto uzņēmumu godīgu konkurenci, kā arī uzlabotu VU pārvaldību un tādējādi palīdzētu VU efektīvāk pildīt to sociālos uzdevumus un nodrošināt pienācīgu ieguldījumu ienesīgumu, valdībai ir jāveic vairākas darbības:

Ārvalstu investoru padome Latvijā
Elizabetes iela 2, 539. kab.
Pasaules tirdzniecības centrs „Rīga”
Tālrunis: +371 67217201; e-pasts: ficil@ficil.lv
Tīmeklis: www.ficil.lv

- jānosaka mērķi, kas jāasniedz valstij uzstājoties kā kapitālsabiedrības akcionāram/dalībniekam. VU jādarbojas tikai tādās jomās, kurās pastāv tirgus nepilnības vai ir izvirzīti stratēģiski valsts mērķi; valdībai ir jāformulē skaidras pamatnostādnes stratēģisku mērķu identificēšanai, lai novērstu pārāk plašu šī jēdziena interpretāciju;
- jāstādā to sabiedrību saraksts, kuras paturamas valsts īpašumā un kam jāīsteno noteiktie mērķi (VU saraksts); regulāri jāpārskata noteiktie mērķi un VU saraksts;
- jānosaka katras VU sarakstā iekļautās sabiedrības GDR attiecībā uz:
 - īstenojamiem nefinansiāliem mērķiem;
 - komerciāliem mērķiem, kurus nosakot, ņemti vērā attiecīgajā nozarē strādājošo privātuzņēmumu ražīguma/ienesīguma rādītāji;
- jāizstrādā VU un to vadības darbības novērtēšanas metodoloģija atbilstīgi noteiktajiem GDR;
- jāizstrādā VU sarakstā neiekļautu VU akciju/kapitāla daļu atsavināšanas (privatizācijas) stratēģija;
- ja atsevišķas preces vai pakalpojumus valsts var iegādāties no privātā sektora, valstij jānodrošina šo preču un pakalpojumu iegāde par labāko iespējamo cenu godīgā un pārskatāmā publiskā iepirkuma procedūrā.

2.2. Korporatīvā pārvaldība

2.2.1. Tiesiskais regulējums

- jāpieņem jauns likums par valsts kapitāla daļu pārvaldīšanu kapitālsabiedrībās;
- jānosaka VU korporatīvās pārvaldības pamatprincipi:
 - VU pārvaldībai ir jānotiek saskaņā ar vispārējiem korporatīvās pārvaldības principiem, izņemot gadījumus, kad tiesību aktos skaidri noteikts citādi; visas atkāpes no vispārējiem noteikumiem ir jāpamato un pirms īstenošanas rūpīgi jāizsver;
 - valstij un tās pārstāvjiem jāizslēdz iesaistīties VU ikdienas darbības vadībā; „Tieša valsts iesaistīšanās operatīvo lēmumu pieņemšanā ir sliktā prakse.” (*Baltijas Korporatīvās pārvaldības institūta pētījums „Valsts uzņēmumu korporatīvā pārvaldība Baltijas valstīs”, 2012. gada maijs*);
 - valstij un tās pārstāvjiem jāizslēdz iesaistīties VU finanšu jautājumos;
- jāstiprina VU darbības caurredzamība.

2.2.2. Valsts kapitāla daļu pārvaldība

- Jāizveido daļēji centralizēts (duāls) pārvaldības modelis ar centrālo pārvaldības institūciju (CPI) un, ja nepieciešams, atbildīgajām nozaru ministrijām; jādeleģē nozaru ministrijām primārā atbildība tikai par tiem VU, ko finansē no valsts budžeta un kas ir iesaistīti tādu valsts pārvaldes uzdevumu izpildē, kurus nevar uzņemties privātais sektors; uzņēmumus, kas gūst peļņu vai kam ir peļņas potenciāls, noteikti jānodod CPI pārvaldībā;
- jāparedz skaidri noteikumi, lai nodrošinātu CPI locekļu neatkarību — Ministru Kabineta jāieceļ CPI locekļi uz noteiktu laika periodu un jāatsauc tos no amata tikai balstoties uz neatkarīgas komitejas ieteikumu un tikai pamatota iemesla dēļ;
- jāuztic CPI pilna VU akcionāru/dalībnieku sapulces kompetence, izņemot lēmumus par darbības turpināšanu vai pārtraukšanu, kapitāla palielināšanu vai samazināšanu, reorganizāciju un vērtspapīru emisiju un konversiju;
- jāformulē skaidri principi, kas jāievēro, izvēloties VU uzņēmējdarbības formu (sabiedrība

ar ierobežotu atbildību (SIA) vai akciju sabiedrība (AS));

- jāizstrādā caurredzamības politika, kas nosaka katra VU finansiālās informācijas atklāšanas apjomu un laiku — ceturkšņa un gada ziņojumus. Ceturkšņa ziņojumi ir jāpublicē ne vēlāk kā divus mēnešus pēc ceturkšņa beigām, bet gada ziņojumi jāpublicē ne vēlāk kā četrus mēnešus pēc finanšu gada beigām. Šī informācija jāpublicē arī attiecīgo uzņēmumu tīmekļa lapās;
- jāpublicē apkopotais gada finanšu pārskats par visiem valsts aktīviem, tostarp detalizēta informācija par valdībai pilnīgi vai daļēji piederošu sabiedrību finansiālajiem rezultātiem.

2.2.3. Valdes un padomes

- lielajos VU ir jāatjauno uzraudzības institūcijas — padomes;
- lai piesaistītu profesionālus kandidātus no privātā sektora, jāatceļ padomes locekļa valsts amatpersonas statuss;
- par padomes un valdes locekļiem jāieceļ profesionāļi. Jāizveido tāda atlases un iecelšanas procedūra, kura novērš jebkādu politisku ietekmi (piemēram, izveidojot no neatkarīgiem privātā sektora profesionāļiem sastāvošu nominēšanas komiteju);
„Neatkarīgajiem padomes locekļiem VU ir īpaša loma. Neatkarīgas padomes mērķis ir nodrošināt, lai padomes locekļu un vadītāju rīcību neietekmētu personiskas intereses. To galvenais darba uzdevums ir palīdzēt nodrošināt godīgu un efektīvu VU darbību. [...] Attīstītajos tirgos pēdējo desmitgažu laikā veikto reformu visnozīmīgākais mērķis neapstrīdami ir bijusi padomju neatkarības palielināšana.” (Baltijas Korporatīvās pārvaldības institūta pētījums „Valsts uzņēmumu korporatīvā pārvaldība Baltijas valstīs”, 2012. gada maijs);
- jāizveido gan padomes, gan valdes locekļu amatiem piemēroto kompetento kandidātu datubāze; jānosaka diskvalifikācijas kritēriji;
- jāpielīdzina VU valdes un padomes locekļu atbildība privātuzņēmumu valdes un padomes locekļu atbildības līmenim; jānodrošina stingra atbildības noteikumu piemērošana, prasot atbildību par pienākumu neizpildi;
- jāizveido sistēma atsevišķu valdes un padomes locekļu, kā arī valdes un padomes kā grupas, snieguma regulārai iekšējai novērtēšanai; jā sagatavo gada pārskats par novērtējuma rezultātiem; jānodrošina neatkarīgu ekspertu veikts periodisks (ik pēc 3 gadiem) novērtējums;
(sk. EK Zaļā grāmata par ES korporatīvās vadības satvaru, 1.3. punkts);
- jāparedz tiesības atsaukt tādus VU valdes locekļus, kuru sniegums nav apmierinošs, piemēram, ja netiek izpildīti GDR;
Saskaņā ar likumu „Par valsts un pašvaldību kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām” valdes locekļus var atsaukt tikai tad, ja tam ir pietiekams pamatojums. Savukārt Komerclikumā ir skaidri noteikts, ka SIA valdes locekļa atsaukšana nav jāpamato;
- valdes locekļu atalgojumam jābūt konkurētspējīgam un atkarīgam no darba rezultātiem, t. i., GDR īstenošanas, ņemot vērā definētos īstermiņa un ilgtermiņa mērķus; jāatceļ tādi atlīdzības veidi (piemēram, „sociālās garantijas, t.sk. pabalsti”), ko komerciālajā vidē parasti neizmanto;
- jānodrošina pārvaldes institūciju locekļu regulāra un obligāta izglītošana un apmācība par dažādiem jautājumiem, tostarp korporatīvo pārvaldību; valdes locekļu izglītības un apmācības organizēšana ir jāuztic CPI;
- rūpīgi jāanalizē vajadzība izveidot jebkādas padomes komitejas; jāvairās veidot tādas komitejas, kas darbosies tikai formāli;
Latvijas privātuzņēmumu pieredze liecina, ka Latvijas uzņēmumu padomju ierobežotā

lieluma, kā arī citu faktoru dēļ padomju komitejas parasti netiek veidotas. NASDAQ OMX Riga Korporatīvās pārvaldības noteikumu 1. izdevumā bija rekomendēts veidot padomju revīzijas komitejas, nominēšanas komitejas un atalgojuma komitejas. Šobrīd noteikumi šādu ieteikumu vairs neietver.

2.2.4. Finanšes

- Dividendes ir jāplāno un jānosaka saprātīgā apjomā un ņemot vērā iepriekš noteiktus katra VU īstermiņa un ilgtermiņa operatīvos un finanšu darbības mērķus. Dividenžu apjomu nedrīkst noteikt ar administratīviem līdzekļiem, un VU nedrīkst uzlikt par pienākumu veikt akcionāram/dalībniekam (vai CPI) jebkādu citus maksājumus, izņemot dividendes;
- VU dividenžu politikai ir jānodrošina līdzsvars starp valsts vēlmi saņemt pienācīgu atdevi no kapitāla un nepieciešamību īstenot katru VU darbības mērķus;
- CPI finansēšanas modelis jāveido, ievērojot valsts un VU finansiālo līdzekļu nošķiršanas principu.

3. Pamatojums

Tiesiskais regulējums

Likums „Par valsts un pašvaldību kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām” (VU likums) stājās spēkā 2002. gadā, un šobrīd daudzi tā noteikumi neatbilst pašreizējai situācijai. Mēģinot risināt dažādas laika gaitā identificētas problēmas, VU likumā ir izdarīti dažādi *ad hoc* grozījumi. Izdarītie grozījumi ir padarījuši neskaidru likuma mērķi un struktūru, regulējums ir sadrumstalots un ir izdarītas nepamatotas atkāpes no vispārējiem kapitālsabiedrību korporatīvās pārvaldības principiem. VU likums ir jāaizstāj ar jaunu likumu par valsts kapitāla daļu kapitālsabiedrībās pārvaldību.

VU korporatīvās pārvaldības trūkumus lielā mērā veicina lēmumu pieņēmēju izpratnes trūkums par korporatīvās pārvaldības pamatprincipiem. Tāpēc papildus VU darbības procesu regulējošiem noteikumiem ir būtiski likumā formulēt VU darbības pamatprincipus. Ir jāpārlicinās par visu likumos, noteikumos un citos tiesību aktos iekļauto noteikumu atbilstību šiem pamatprincipiem.

Valsts kapitāla daļu pārvaldība

Darbības veids

Saskaņā ar Komerclikumu (KL) *sabiedrība ar ierobežotu atbildību* (SIA) ir slēgtu sabiedrību uzņēmējdarbības forma. *Akciju sabiedrība* (AS) var būt publiska. Saskaņā ar VU likumu, valstij piederošas sabiedrības var darboties jebkurā no šīm uzņēmējdarbības formām (SIA un AS), taču nav noteikti principi, pēc kuriem izvēlēties vienu no formām.

Faktiski patlaban līdzīga lieluma VU, kas darbojas vienā nozarē un kuros 100 % kapitāla pieder valstij var dibināt gan kā SIA, gan kā AS.

Šobrīd VU likumā ir iekļauti divi korporatīvās pārvaldības noteikumu kopumi — noteikumi par SIA pārvaldību un noteikumi par AS pārvaldību. Nav skaidrs, kādēļ VU nepieciešams divu veidu korporatīvās pārvaldības regulējums. Turklāt VU piemērojamie korporatīvās pārvaldības noteikumi atsevišķos jautājumos atšķiras no vispārējiem korporatīvās pārvaldības noteikumiem.

Piemēri:

a) Saskaņā ar VU likumu dalībnieku sapulces kompetencē ir šādi jautājumi:

SIA (48. pants)	AS (76. pants)
Valdes locekļu un valdes priekšsēdētāja ievēlēšana (Saskaņā ar KL: valdes locekļi ievēl valdes priekšsēdētāju no sava vidus)	Valdes locekļu ievēlēšana (Saskaņā ar KL: valdes locekļus un priekšsēdētāju ievēl padome)
lēmumi par prasības celšanu pret valdes locekli un par sabiedrības pārstāvja iecelšanu sabiedrības pārstāvēšanai tiesas procesā	lēmumi par prasības celšanu pret valdes locekļiem un revidentu vai par atteikšanos no prasības pret viņiem, kā arī par sabiedrības pārstāvja iecelšanu prasības uzturēšanai pret valdes locekļiem
-	Darījuma slēgšana starp sabiedrību un valdes locekli

b) Saskaņā ar VU likumu SIA valdei ir jāsaņem iepriekšēja dalībnieku sapulces atļauja divu veidu jautājumos, savukārt AS valdei jāsaņem akcionāru sapulces atļauja astoņu veidu jautājumos. Piemēram, AS valdei ir jāsaņem akcionāru sapulces atļauja attiecībā uz lēmumiem par aizdevumu piešķiršanu sabiedrības darbiniekiem, savukārt SIA valdei šāda atļauja nav vajadzīga.

Valdes un padomes

Padomes

Lai novērstu jaunas pārvaldības kļūdas nākotnē, noteikti ir jāatjauno vismaz lielāko VU padomes. Baltijas Korporatīvās pārvaldības institūta pētījumā „Valsts uzņēmumu korporatīvā pārvaldība Baltijas valstīs” (2012. gada maijs) ir norādīts:

„Lai gan uzņēmumu padomju likvidēšana varētu būt bijusi patiesa vēlme risināt reālas problēmas, Latvija galu galā no vanniņas kopā ar ūdeni izlējusi arī bērnu. Rezultātā Latvijas VU un to izpildinstitūciju locekļi ir atstāti bez efektīvas pārraudzības struktūras. [...] Lai gan izskatās, ka Latvijas valsts cenšas īstenot ar VU uzraudzības nodrošināšanu saistītos mērķus, amatpersonu, kurām uzticēta VU pārraudzība, tehniskās un fiziskās iespējas ir acīmredzami neatbilstošas.”

„Grūti iedomāties, kā varētu panākt atbilstību labiem pārvaldības standartiem, ja nav profesionālas padomes.”

Atbildība

Patlaban starp VU valdes un padomes locekļu rīcības standartu un KL vispārējiem noteikumiem pastāv nelielas, taču būtiskas atšķirības:

KL	VU likums
Valdes un padomes loceklis neatbild par sabiedrībai nodarīto zaudējumu, ja viņš rīkojies labā ticībā dalībnieku sapulces likumīga	Valdes locekļi neatbild par kapitālsabiedrībai nodarīto zaudējumu, ja viņi rīkojušies saskaņā ar dalībnieka (akcionāra) vai kapitāla daļu turētāja likumīgu

Ārvalstu investoru padome Latvijā
Elizabetes iela 2, 539. kab.
Pasaules tirdzniecības centrs „Rīga”
Tālr.: +371 67217201; e-pasts: ficil@ficil.lv
Tīmeklī: www.ficil.lv

lēmuma ietvaros. (169. panta ceturtnā daļa)	lēmumu. (34. panta pirmā daļa)
Valdes un padomes locekļi solidāri atbild zaudējumiem, ko tie nodarījuši sabiedrībai. (169. panta otrā daļa)	Ja šā panta otrajā daļā minētajā gadījumā valdes locekļi tiek saukti pie atbildības [padome apstiprinājusi valdes rīcību], valdes locekļi un padomes locekļi ir solidāri atbildīgi. (34. panta trešā daļa)

Noteikumi par VU valdes un padomes locekļu atbildību ir jāsaskaņo ar vispārējiem noteikumiem par kapitālsabiedrību pārvaldes institūciju locekļu atbildību.

Finansējums

Viena no galvenajām priekšrocībām, ko nodrošina komercdarbības veikšana, izmantojot kapitālsabiedrības formu, ir sabiedrības un tās dalībnieku (akcionāru) atbildības nodalīšana. Saskaņā ar ierobežotas atbildības principu akcionārs atvēl finansiālus resursus sabiedrības darbībai un izveido sabiedrības pārvaldes institūcijas, kas pārvalda kapitālsabiedrības finanses un komercdarbību. Ja dalībnieka (akcionāra) un sabiedrības aktīvi netiek nodalīti vai akcionārs iejaucas sabiedrības ikdienas darbībā, rodas risks, ka var tikt zaudētas tiesības uz ierobežotu atbildību.

Piemēri:

a) Saskaņā ar VU likuma 37. pantu VU kapitāla daļu turētājs var noteikt VU peļņas izlietošanas principus, ievērojot likumos, noteikumos un nozares attīstības koncepcijās, stratēģijās u. c. noteiktos mērķus un uzdevumus. No minētā izriet, ka:

- kapitāla daļu turētājs ierosina lēmumus par peļņas izlietošanas principiem (tradicionāli dalībnieku sapulce lemj par gada peļņas izlietošanu, ņemot vērā valdes ieteikumus (Komerclikuma (KL) 180. pants));
- kapitāla daļu turētāja lēmumi tiek pieņemti ārpus korporatīvās struktūras (tie neietilpst dalībnieku sapulces kompetencē);
- VU līdzekļi tiek uzskatīti par naudas līdzekļiem, kas pieejami plašāku sabiedrisko vajadzību finansēšanai.

b) Ministru prezidents Valdis Dombrovskis 2009. gada 21. aprīlī izdeva rīkojumu visiem ministriem saskaņot un divas reizes mēnesī iesniegt Finanšu ministrijā informāciju par valsts kapitālsabiedrību un to izveidoto meitas uzņēmumu plānotajiem iepirkumiem, kuru vērtība pārsniedz 100 000 latu. Finanšu ministrijai tika uzdots izskatīt nozares ministru iesniegto informāciju un piecu darba dienu laikā sniegt atzinumu. .

Šis rīkojums ir piemērs tam, ka netiek ievērotas korporatīvās procedūras un notiek akcionāra iejaukšanās VU ikdienas darbības vadībā.

Ministru kabineta 2012. gada 15. maija sēdē atbalstītā Valsts kapitāla daļu pārvaldības koncepcijā (turpmāk — Koncepcija) ierosinātā pieeja piedāvā tikai daļēju risinājumu pašreizējai situācijai VU dividenžu izmaksas jomā (patlaban izmaksājamo dividenžu apjomu kā noteiktu procentu no katra VU peļņas nosaka Ministru Kabinets). Koncepcijā tiek ierosināts uzticēt lēmumu par katra VU izmaksājamajām dividendēm CPI, kas pieņems lēmumu, konsultējoties ar atbildīgajām nozaru ministrijām un Finanšu ministriju. Ja CPI un Finanšu ministrijai neizdodas panākt vienošanos, galīgo lēmumu pieņems Ministru kabinets. VU un to pārvaldes institūcijām ir

uzticēta tikai budžeta projekta iesniegšana.

Lai panāktu līdzsvaru starp valsts un VU interešu ievērošanu un nodrošinātu VU pārvaldes institūciju ikdienas darbības neatkarību, CPI būtu jānosaka katra VU dividenžu politika vismaz konsultējoties ar attiecīgā VU valdi un padomi. Ideālā gadījumā dividenžu politiku izstrādātu VU valde un apstiprinātu VU padome. Finanšu ministrija un atbildīgās nozaru ministrijas tiktu iesaistītas tikai ciktāl nepieciešams, lai noteiktu valsts finansiālos un ar nozari saistītos mērķus.

Saskaņā ar VU likumu VU Ministru kabineta noteiktajā apjomā drīkst pārskaitīt kapitāla daļu turētājam naudas līdzekļus, kas nepieciešami atlīdzības izmaksai kapitāla daļu turētāja pārstāvim un atbildīgajam darbiniekam (36.1. pants). Tiesību aktos, kas reglamentē privātu kapitālsabiedrību korporatīvo pārvaldību sabiedrībai ir aizliegts veikt dalībniekam (akcionāram) jebkādus maksājumus, kas nav dividendes. Ar dalībnieka (akcionāru) darbību saistītos izdevumus dalībnieki (akcionāri) sedz no saviem līdzekļiem.