

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS

POLITIKOS MOKSLŲ INSTITUTAS

TOMA ŽIRLIENĖ

VALSTYBĖS VALDOMŲ ĮMONIŲ REFORMA
LIETUVOJE: POLITINIŲ JĖGŲ VAIDMUO

Magistro baigiamasis darbas

Vadovas

doc. dr. *V. Dumbliauskas*

VILNIUS

2015

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

POLITIKOS IR VADYBOS FAKULTETAS

POLITIKOS MOKSLŲ INSTITUTAS

VALSTYBĖS VALDOMŲ ĮMONIŲ REFORMA
LIETUVOJE: POLITINIŲ JĖGŲ VAIDMUO

Viešosios politikos magistro baigiamasis darbas
Studijų programa 621L22003

Vadovas

_____ doc. dr. *V. Dumbliauskas*

2015

Recenzentas

Atliko

_____ stud. T. Žirlienė

2015

VILNIUS

2015

TURINYS

ĮVADAS	5
1. VALSTYBĖS VALDOMŲ ĮMONIŲ REFORMOS TEORINIAI PAGRINDAI	8
1.1. Valstybės valdomų įmonių samprata ir svarba.....	8
1.2. Valstybės valdomų įmonių svarbiausi valdymo principai.....	11
1.3. Valstybės vykdomų reformų procesas.....	17
2. VALSTYBĖS VALDOMŲ ĮMONIŲ REFORMOS LIETUVOJE ANALIZĖ	27
2.1. Valstybės valdomų įmonių reformos poreikis ir tikslai.....	27
2.2. Valstybės valdomų įmonių reforma Lietuvoje 2010-2012 m.....	29
2.3. Valstybės valdomų įmonių reforma Lietuvoje nuo 2012 m.....	35
3. POLITINIŲ JĖGŲ ĮTAKOS VALSTYBĖS VALDOMŲ ĮMONIŲ REFORMAI TYRIMAS	40
3.1. Tyrimo paskirtis ir pasirinkto metodo pagrindimas	40
3.2. Tyrimo duomenų analizė.....	43
3.3. Tyrimo rezultatų apibendrinimas ir apžvalga.....	54
IŠVADOS	58
REKOMENDACIJOS	60
LITERATŪROS SĄRAŠAS	61
SANTRAUKA	66
ABSTRACT	67
PRIEDAI	68

LENTELIŲ, PAVEIKSLŲ IR PRIEDŲ SĄRAŠAS

LENTELĖS

1 lentelė. Pagrindiniai tyrimo etapai.....	42
2 lentelė. Valstybės valdomų įmonių reformos sričių svarbos pagrindimas	47

PAVEIKSLAI

1 pav. EBPO rekomendacijose išskiriamų valstybės valdomų įmonių bendro valdymo principų struktūra	14
2 pav. Viešosios politikos ir viešojo valdymo modernizacijos ciklai	20
3 pav. Viešojo valdymo reformos modelis.....	21
4 pav. 1990-2012 m. valstybės valdomų įmonių paskirtų ir atleistų vadovų skaičius	33
5 pav. 1990-2012 m. bendras VVI vadovų ir partiniais ryšiais susijusių vadovų skaičius	34

PRIEDAI

1 PRIEDAS. Tyrimo klausimai	69
-----------------------------------	----

IVADAS

Temos aktualumas. Nuo 2000 m. Lietuvos Respublikos Vyriausybės programose kaip vienas iš svarbiausių prioritetų yra įtvirtintas Lietuvos siekis tapti EBPO (Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija) nare. Tikrindama Lietuvos tinkamumą tapti organizacijos nare, EBPO vykdys peržiūras septyniose srityse, iš kurių viena apims valstybės valdomų įmonių veiklos reguliavimą¹. Tai buvo viena iš priežasčių, kodėl Lietuvoje buvo pradėta vykdyti valstybės valdomų įmonių reforma.

Lietuvos valstybė yra svarbi akcinių bendrovių ar uždarytų akcinių bendrovių akcininkė ir valstybės įmonių savininkė, valdanti daugiausia komercinio naudojimo turto šalyje, šio turto rinkos vertė 2014 metais siekė 4,8 mlrd. eurų². 2015 m. spalio mėn. Lietuvoje buvo 130 valstybės valdomų įmonių³, daugiausia veikiančių strategiškai labai svarbiuose susisiekimo, energetikos ir miškininkystės sektoriuose. Šis turtas yra visų Lietuvos piliečių turtas, todėl valstybės pareiga yra užtikrinti, kad jis būtų valdomas ir naudojamas kuo efektyviau bei racionaliau.

2010 metais pirmą kartą paskelbta valstybės valdomo komercinio naudojimo turto apžvalga atskleidė, kad daugumos valstybės valdomų įmonių veiklos rezultatai buvo prasti. Tuo metu Tėvynės sąjungos-Lietuvos krikščionių demokratų partija Seime buvo valdančiosios koalicijos dauguma, o A. Kubiliaus vadovaujama XV Vyriausybė pradėjo vykdyti valstybės valdomų įmonių pertvarką, kurios tikslas buvo siekti efektyvesnės valstybės valdomų įmonių veiklos⁴. Būtent XV Vyriausybė inicijavo ir įgyvendino daugelį valstybės valdomų įmonių pertvarkos uždavinių, kuriais buvo siekiama didesnio šių įmonių skaidrumo ir efektyvesnės veiklos. Valstybės valdomų įmonių pertvarka davė apčiuopiamų rezultatų – valstybės valdomos įmonės ėmė veikti skaidriau, efektyviau ir į biudžetą sumokėti didesnes įmokas. Įgyvendinus pradinį reformos tikslus, valstybės valdomų įmonių į valstybės biudžetą sumokėtų dividendų ir pelno įmokų suma padidėjo dešimteriopai – už 2011 metus valstybės valdomos įmonės į biudžetą pervedė 152,1 mln. eurų dividendų ir pelno įmokų, kai tuo tarpu už 2009 metus į valstybės biudžetą buvo sumokėta tik 12,9 mln. eurų⁵. Vis dėlto, 2012 m. pabaigoje pasikeitus Seimo daugumai (valdančiąją keturių partijų daugumą sudarė socialdemokratai ir Darbo partija) ir Vyriausybės sudėčiai, valstybės valdomų įmonių reformos eiga buvo pakreipta kita linkme, atsisakyta dalies ankstesnės Vyriausybės inicijuotų pokyčių.

¹ Anužis M., Sinkevičius V. (2015) valstybės valdomos įmonės. Nepriklausomų valdybos narių atrankos gairės, nuosavybės gairių analizė ir atitiktis EBPO gairėms. JPP Kurk Lietuvai, p. 3

² Apie VKC (2015) <<http://vkc.turtas.lt/valdymo-ir-skaidrumo-politika/apie-vkc>>

³ VVI sąrašas (2015) <http://vkc.turtas.lt/static/uploads/VVI_sarasas_15_Q2.pdf>

⁴ Ten pat.

⁵ Pertvarkos tikslai (2015) <<http://vkc.turtas.lt/valdymo-ir-skaidrumo-politika/vvi-pertvarka/pertvarkos-tikslai>>

Aptartieji faktai leidžia kelti prielaidą, jog valstybės valdomų įmonių reformos eiga labai stipriai susijusi su valdančiosios koalicijos permainingomis. Tai suponuoja šio darbo **problema** - ar valdančiųjų politinių jėgų įtaka galėjo turėti lemiamos reikšmės valstybės valdomų įmonių reformos eigai?

Temos iširtumas ir naujumas. Lietuvos valstybės valdomų įmonių reformos tema akademinėje literatūroje analizuota nepakankamai. Lietuvos autoriai nagrinėjo atskirus valstybės valdomų įmonių aspektus, pvz. L. Jurkonis (2012) tyrinėjo valstybės valdomų įmonių valdymo kontrolės ir autonomijos poveikį veiklos efektyvumui; M. Marčiulionytė, P. Oržekauskas, A. Junevičius (2013) analizavo valstybinių verslo įmonių valdymo tobulinimo galimybes; L. Mažulytė (2013) vertino valstybės valdomų įmonių vaidmenį ES vidaus rinkos kontekste; N. Laurišonytė (2014) vertino Lietuvos valstybės valdomų įmonių vadovų politizaciją. Vis dėlto, mokslinėje literatūroje pasigendama sisteminio požiūrio į Lietuvoje vykdomą valstybės valdomų įmonių reformą, jos eigą bei politinių jėgų įtaką reformos kryptį.

Darbo tikslas – išanalizuoti politinių jėgų įtaką valstybės valdomų įmonių reformos eigai.

Uždaviniai:

1. Atskleisti valstybės valdomų įmonių reformos teorinius pagrindus.
2. Įvertinti valstybės valdomų įmonių reformos eigą.
3. Ištirti politinių jėgų įtaką valstybės valdomų įmonių reformai.

Tyrimo objektas – politinių jėgų įtaka valstybės valdomų įmonių reformos eigai.

Darbo hipotezė: valdančiųjų politinių jėgų kaita buvo svarbiausia priežastis, lėmusi netolygią valstybės valdomų įmonių reformos eigą.

Informacijos rinkimo ir tyrimo metodai. Rengiant darbą buvo atlikta mokslinės literatūros, teisės aktų, statistikos duomenų, ataskaitų bei kitokio informacinio pobūdžio dokumentų analizė bei sintezė. Analitinėje darbo dalyje, gilesniam analizuojamos problemos ištyrimui, panaudotas empirinis kokybinis (ekspertų apklausos) metodas. Tyrimo metu buvo apklausti politikai ir Ūkio ministerijos darbuotojai, kurie buvo susiję su valstybės valdomų įmonių reforma, bei Lietuvos aukštųjų mokyklų dėstytojai, kurie pastaraisiais metais rengė publikacijas valstybės valdomų įmonių tematika. Tyrimo metu iš skirtingų tiriamųjų grupių gauta informacija tarpusavyje lyginama, atliekama sintezė, tyrimo duomenys grupuojami ir palyginami su mokslinės literatūros šaltiniuose pateikiama informacija, formuojamos bendros išvados ir rekomendacijos.

Darbo struktūra. Šį darbą sudaro trys pagrindinės dalys, savo ruožtu sudarytos iš skyrių ir poskyrių. Pirmoji darbo dalis skirta valstybės valdomų įmonių reformos teorinių pagrindų atskleidimui. Antroje darbo dalyje nagrinėjama Lietuvoje vykdomos valstybės valdomų įmonių reformos eiga. Trečioje darbo dalyje pateikiama atlikto tyrimo metodika, aprašomas jo organizavimas

bei atliekama tyrimo duomenų analizė ir apibendrinimas. Darbo pabaigoje pateikiamos išvados ir rekomendacijos.

Darbe naudojamos **santrumpos**:

BVP - bendrasis vidaus produktas

EBPO - Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija

NVV - naujoji viešoji vadyba

VKC - Valdymo koordinavimo centras

VVĮ - valstybės valdomos įmonės

1. VALSTYBĖS VALDOMŲ ĮMONIŲ REFORMOS TEORINIAI PAGRINDAI

Šiame skyriuje teoriniu požiūriu analizuojama valstybės valdomų įmonių samprata ir reikšmė šaliai bei aptariami svarbiausi valstybės valdomų įmonių sėkmingo valdymo principai. Taip pat detalizuojamas valstybės vykdomų reformų procesas, jo eiga, sudedamosios dalys ir reformų sėkmingo įgyvendinimo vertinimo galimybės.

1.1. Valstybės valdomų įmonių samprata ir svarba

Valstybės valdomos įmonės yra ypatinga bendrovių rūšis. Pasaulio banko pateiktame apibrėžime teigiama, jog valstybės valdomos įmonės yra valstybinės įmonės arba vyriausybės kontroliuojami ūkio subjektai, kurie gauna pajamas iš konkrečių prekių pardavimų ar paslaugų suteikimo⁶. Valstybė dalyvauja šių įmonių valdyme, siekdama užtikrinti šaliai strategiškai svarbių prekių ir paslaugų teikimą⁷.

Kaip nurodo L. Jurkonis, Z. Gineitienė (2013), valstybės valdomose įmonėse strateginiai valstybės tikslai yra įgyvendinami per (tam tikrais atvejais - modifikuotą) privačios įmonės valdymo modelį⁸. Pagrindinis valstybės valdomų įmonių bruožas yra toks, kad savo veikloje šios įmonės turi derinti komercinius tikslus su viešosios politikos tikslais⁹. Vis dėlto, valstybės valdomos įmonės gali būti labai skirtingos savo veiklos tikslais ir specifika. Šio tipo įmonės veikia tokiose strategiškai svarbiose pramonės šakose kaip elektros energijos ir dujų tiekimas, transporto, pašto paslaugų teikimo ir kt. srityse, kurių kokybiškų ir įperkamų paslaugų prieinamumas ir nuolatinis teikimas yra būtinas ne tik šalies piliečiams, bet ir daugeliui verslo sektoriaus įmonių¹⁰. Tik dalį valstybės valdomų įmonių galima sugrupuoti pagal veiklos pobūdį (pvz. miškų urėdijos, regiono keliai, pataisos namai ir kt.), o

⁶ Sokol D. D. (2010) Competition Policy and Comparative Corporate Governance of State-Owned Enterprises. University of Florida Levin College of Law. Research Paper No. 2010-02 <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1548631>

⁷ ESTEP (2013) State-Owned Enterprises in the European Union: ensuring level playing field. Report. <http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/ESFproduktai/2_UM_valstybes-valdomos-imonės_2013-03.pdf>

⁸ Jurkonis L., Gineitienė Z. (2013) Valstybės valdomų įmonių valdymo efektyvumas - įmonių socialinės atsakomybės perspektyva. Whither our economies: 3rd international scientific conference, Vilnius: Conference proceedings <http://www.lvb.lt/primu_library/libweb/action/dlDisplay.do?vid=VU&docId=ELABAPDB3203742&fromSitemap=1&afterPDS=true>

⁹ BICG (2013) Governance of State-Owned Enterprises in the Baltic States <<http://corporategovernance.lt/uploads/docs/Governance%20of%20State-owned%20Enterprises%20in%20the%20Baltic%20States.pdf>>

¹⁰ Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas (2013) Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl Neišnaudoto ES konkurencingumo ekonominio potencialo. Valstybės valdomų įmonių reforma (tiriamoji nuomonė ES Tarybai pirmininkausiančios Lietuvos prašymu). <https://webapi.eesc.europa.eu/documentsanonymous/CES3881-2013_00_00_TRA_NISP_LT.doc/content>

kitos įmonės yra labai skirtingos savo vykdoma veikla ir turi skirtingus veiklos tikslus (pvz. utilizuoti įmonei perduotas radioaktyviausias atliekas; kalti monetas; užtikrinti nešališką, tikslų, greitą pieno mėginių tyrimą fiziniams ir juridiniams asmenims ir kt.)¹¹.

Lietuvoje valstybės valdomoms įmonėms priskiriamos dvių tipų įmonės:

1. Valstybės įmonės. Tai yra iš valstybės turto įsteigtos arba įstatymų nustatyta tvarka valstybei perduotos įmonės, kurios nuosavybės teise priklauso valstybei ir šioms įmonėms perduotą bei įgytą turtą jos valdo, naudoja bei disponuoja patikėjimo teise¹². Šios įmonės yra valdomos per paskirtą savininko teises įgyvendinančią valstybinę instituciją;
2. Kitos įmonės, kurios valdomos akcinio kapitalo pagrindu (akcinių bendrovių ir uždarytųjų akcinių bendrovių formomis), kai valstybės akcijos sudaro ne mažiau kaip 51 proc. visų įmonės akcijų. Tai valstybei nuosavybės teise priklausančių valstybės valdomų bendrovių akcijų suteikiamas turtines ir neturtines teises įgyvendinanti valstybės institucija, įstaiga, valstybės įmonė Valstybės turto fondas ar kitas juridinis asmuo, kuriam teisės aktų nustatytais atvejais ir tvarka šios akcijos yra perduotos patikėjimo teise valdyti, naudoti ir disponuoti¹³.

Valstybės valdomų įmonių svarbą šaliai ir išskirtinę jų poziciją bendrojoje rinkoje akcentuoja daugelis autorių. L. Mažilytė (2013) teigia, jog nors valstybės valdomos įmonės yra lygiaverčiai rinkos dalyviai, siekiantys didinti pelną, konkuruoti dėl kainų ir didinti pirkėjų ar paslaugų gavėjų ratą, tačiau jų padėtis kitų privataus sektoriaus atstovų atžvilgiu neretai yra išskirtinė, kadangi šioms įmonėms kartais suteikiamos mokesčių ar paskolų gavimo lengvatos, subsidijos, geresnės galimybės greičiau gauti informaciją, o monopolinėse rinkose veikiančias valstybės valdomas įmones prižiūri papildomos institucijos¹⁴. L. Jurkonis (2012) pabrėžia, jog valstybės valdomos įmonės dažnu atveju yra vertinamos kaip pranašesnės privačių įmonių atžvilgiu, kadangi jos pasižymi didesniu veiklos pastovumu, yra labiau suinteresuotos teikti paslaugas, nesiorientuodamos tik į veiklos sąnaudų minimizavimą bei turi daugiau galimybių plėtoti ilgalaikius, strategiškai svarbius investicinius projektus¹⁵. Valstybės valdomos įmonės teikia svarbias paslaugas visuomenei ir verslo sektoriui, todėl sėkmingai veikiančios valstybės valdomos įmonės gali suteikti tvirtą pagrindą šalies ekonominiam ir

¹¹ Lietuvos respublikos valstybės kontrolė (2009) Valstybinio audito ataskaita. Valstybės įmonių valdymas. <file:///C:/Users/Asus/Downloads/Valstybes_imonių_valdymas%20(2).pdf>

¹² Lietuvos Respublikos Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas (1994). Nauja dokumento redakcija: Nr. IX-1895, 2003-12-16, Žin., 2004, Nr. 4-24 <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_1?p_id=478804>

¹³ Anušis M., Sinkevičius V. (2015) valstybės valdomos įmonės. Nepriklausomų valdybos narių atrankos gairės, nuosavybės gairių analizė ir atitiktis EBPO gairėms. JPP Kurk Lietuvai, p. 3

¹⁴ Mažilytė L. (2013) Valstybės valdomų įmonių vaidmuo ES vidaus rinkos kontekste <www.esrinka.lt/download/275/straipsnis_konkurencingumas_vvi.pdf>

¹⁵ Jurkonis L. (2012) Valstybės valdomų įmonių valdymo kontrolės ir autonomijos poveikis veiklos efektyvumui. Politologija 2012/2 (66), p. 3-31

socialiniam vystymuisi, generuoti nemažai pajamų į valstybės biudžetą¹⁶. Kaip akcentuoja E. Ragauskienė (2011), valstybės valdomos įmonės ne tik sukuria ekonominę vertę, prisideda prie visos šalies ekonominės raidos, socialinės ir užimtumo politikos įgyvendinimo, bet taip pat yra visų mokesčių mokėtojų turtas¹⁷. NASDAQ OMX Baltijos rinkos vadovė, Vilniaus valdybos pirmininkė A. Saladžienė teigia, kad valstybės valdomų įmonių veikla turi didžiulį poveikį šalies ekonomikai ir gerovei – tiek tiesioginį (sumokami dividendai į valstybės biudžetą, kuriamos darbo vietos, užtikrinamos strateginės valstybės funkcijos ir t.t.), tiek netiesioginį (kuriama skaidresnė verslo aplinka, sudaromos vienodos konkurencijos sąlygos rinkoje)¹⁸. Nemažiau svarbu ir tai, kad valstybės valdomos įmonės gana reikšmingai prisideda prie šalies bendrojo vidaus produkto (BVP) ir investicijų kūrimo. Vienos didžiausių audito ir konsultavimo paslaugas teikiančių kompanijų Ernst & Young 2010 m. atliktas tyrimas „Government as a best shareholder“ atskleidė, jog išsivysčiusiose pasaulio šalyse valstybės valdomos įmonės sukuria apie 8 proc. šalies BVP ir apie 13 proc. šalies investicijų; besivystančiose šalyse valstybės valdomos įmonės atitinkamai sukuria 9 proc. šalies BVP ir 17 proc. investicijų; tuo tarpu mažiausiai išsivysčiusiose šalyse valstybės valdomos įmonės atitinkamai sukuria 14 proc. BVP ir 28 proc. investicijų¹⁹. Skaidri valstybės valdomų įmonių veikla prisideda prie verslui palankaus klimato kūrimo, o jis būtinas norint į šalį pritraukti daugiau užsienio investuotojų. Be to, optimizuojant valstybės valdomų įmonių veiklą, atsiveria galimybės dalį įmonėms reikalingų lėšų pritraukti iš kapitalo rinkų. Taigi jei į biržų prekybos sąrašus būtų įtraukta daugiau valstybės valdomų įmonių vertybinių popierių, pastebimai padidėtų rinkos kapitalizacija, išaugtų rinkos likvidumas, ji taptų patrauklesnė tiek vietos, tiek užsienio investuotojams²⁰. L. Jurkonis (2012) nurodo, jog tarptautiniu mastu (remiantis Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) bei Pasaulio banko vykdytais tyrimais) yra skiriamos šios pagrindinės priežastys, kodėl valstybės valdomos įmonės yra svarbios šalių ekonomikoms:

- Valstybės valdomos įmonės prisideda prie strategiškai svarbių, tačiau ekonomiškai ne tokių naudingų sektorių plėtojimo ir išlaikymo;

¹⁶ BICG (2013) CEOs in Lithuanian State-Owned Enterprises <<http://www.corporategovernance.lt/uploads/docs/CEOs%20in%20Lithuanian%20State-Owned%20Enterprises.pdf>>

¹⁷ Ragauskienė E. (2011) Valstybės turto ekonominė analizė ir valdymo transformacija. Daktaro disertacija. Vilniaus universitetas. <http://vddb.library.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2011~D_20111213_150357-56795/DS.005.0.01.ETD>

¹⁸ Kas ir kaip valdo valstybės valdomas įmones? (2013) <<http://www.veidas.lt/kas-ir-kaip-valdo-valstybes-valdomas-imones>>

¹⁹ cit. pagal Jurkonis L. (2012) Valstybės valdomų įmonių valdymo kontrolės ir autonomijos poveikis veiklos efektyvumui. Politologija 2012/2 (66), p. 3-31

²⁰ Pertvarkos tikslai (2015) <<http://vkc.turtas.lt/valdymo-ir-skaidrumo-politika/vvi-pertvarka/pertvarkos-tikslai>>

- Valstybės valdomos įmonės vysto sektorius, į kuriuos reikia didelių pradinių investicijų, o investuoto kapitalo grąža ir nuosavybės teisės yra sunkiai įvertinamos ir nėra aiškiai apibrėžtos.
- Valstybės valdomos įmonės įgyvendina socialinius tikslus.
- Valstybės valdomos įmonės prisideda prie mažiau išsivysčiusių regionų konkurencingumo didinimo.
- Valstybės valdomos įmonės užtikrina naujai kuriamų sektorių tolesnę raidą²¹.

Apibendrinant galima pastebėti, jog Lietuvoje valstybės valdomoms įmonėms yra priskirtinos ne tik valstybinės įmonės, tačiau taip pat ir šalies strateginiuose pramonės sektoriuose akcinio kapitalo pagrindu veikiančios įmonės (akcinės bendrovės ir uždarosios akcinės bendrovės), kurių didžiąją akcijų dalį valdo valstybė. Valstybės valdomos įmonės ne tik tiesiogiai prisideda prie valstybei būtinų ir svarbių funkcijų įgyvendinimo, tačiau taip pat turi didelį tiesioginį ir netiesioginį poveikį šalies ekonomikai, gyventojų gerovei bei palankesnių verslo sąlygų kūrimui.

1.2. Valstybės valdomų įmonių svarbiausi valdymo principai

Bendrovių valdymas yra svarbiausias elementas siekiant pagerinti jų sukuriama ekonominių efektą ir galintis paskatinti jų plėtrą. Tinkamai valdyti valstybės valdomas įmones yra labai svarbu, nes šios įmonės apima socialinius, ekonominius ir strateginius šalies interesus, o tenkinti šiuos interesus ir siekti numatytų tikslų galima tik užtikrinant gerą šių įmonių valdymą²².

Per kelis pastaruosius dešimtmečius įvairiose pasaulio valstybėse buvo praktiškai išbandyti įvairūs valstybės valdomų įmonių priežiūros ir kontrolės mechanizmai. Visus juos, kartais su tam tikromis išlygomis, galima skirstyti į tris kategorijas pagal tai, koku būdu valstybė įgyvendina savo, kaip valstybės valdomų įmonių akcininkės, funkcijas – decentralizuotą, dualų ir centralizuotą²³. Taikant **decentralizuotą modelį**, valstybės valdomas įmones valdo atitinkamus sektorius prižiūrinčios ministerijos. Pagrindiniai šio modelio trūkumai – sunkumai atskiriant nuosavybės ir reguliavimo funkcijas bei siekiant aiškiai identifikuoti, kas valdo įmonę. Taikant šį modelį dažnai suponuojama, jog būtent ministerija, o ne įmonės valdyba yra atsakinga už kasdienę įmonės veiklą ir strateginius sprendimus. **Dualus modelis** yra pagrįstas nuostata, kad nuosavybės funkcijas atlieka ministerijos,

²¹ Jurkonis L. (2012) Valstybės valdomų įmonių valdymo kontrolės ir autonomijos poveikis veiklos efektyvumui. Politologija 2012/2 (66), p. 3-31

²² Ten pat.

²³ Pasaulinė patirtis (2015) <<http://vkc.turtas.lt/valdymo-ir-skaidrumo-politika/pasauline-patirtis>>

tačiau visą sistemą koordinuoja viena institucija. Pagrindinis šio modelio trūkumas yra daugiapavaldumo problema. Taikant **centralizuotą modelį**, visas valstybės valdomas įmones valdo viena institucija, pavyzdžiui, specializuota agentūra. Centralizavimas padeda aiškiai identifikuoti valdymo funkcijas ir atskirti jas nuo politikos įgyvendinimo. Be to, šis modelis leidžia sutelkti kompetentingus specialistus ir efektyviai išnaudoti jų žinias bei patirtį. Taigi pagrindinis šio modelio pranašumas yra patogus valstybės valdomų įmonių valdymas bei galimybė įgyvendinti nuoseklią politiką. Šis modelis laikomas pažangiausiu bei geriausiu ir yra pastarųjų metų valstybės valdomų įmonių reformų užsienio šalyse rezultatas²⁴.

Tradiciskai daugelyje Europos valstybių taikomas decentralizuotas valstybės valdomų įmonių valdymo modelis. Vis dėlto, jis yra kritikuojamas kaip vienas neefektyviausių, kurį taikant susipina valstybės nuosavybės ir reguliavimo funkcijos. Todėl daugelis valstybių pastaruoju metu siekia reformuoti valstybės valdomų įmonių valdymą ir nuo decentralizuoto modelio pereiti prie centralizuoto, kuris pasaulinėje praktikoje traktuojamas kaip geriausiai suderinantis nuosavybės ir politikos įgyvendinimo problemas²⁵. Apibendrinama įvairiose šalyse vykdomas valstybės valdomų įmonių reformas, M. Vagliasindi (2008) pastebi, jog siekiamos nuo decentralizuoto modelio laipsniškai pereiti prie centralizuoto modelio, daugelis valstybių pasirenka pakankamai stabilų „pereinamąjį“ variantą, t.y. dualųjį valstybės valdomų įmonių valdymo modelį²⁶.

Valstybės valdomų įmonių valdysena pasaulyje laikoma tokia svarbia, kad net Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (EBPO) ją vertina priimdama naujus narius, nuolat atlieka savo valstybių narių šių įmonių valdymo reformų analizę, teikia rekomendacijas, kurios pripažįstamos kaip geriausias tarptautinis standartas²⁷. EBPO išleistos efektyvaus valstybės valdomų įmonių valdymo gairės yra pripažįstamos kaip geriausias tarptautinis praktikos standartas, kurio rekomendacijose išdėstyti valstybės valdomų įmonių valdymo principų tikslas – gerinti valstybės valdomų įmonių veiklos ekonomiškumą, naudingumą ir efektyvumą, užtikrinti jų veiklos skaidrumą ir nustatyti aiškias su įmonėmis susijusių valstybės institucijų funkcijas ir atsakomybę²⁸.

²⁴ Pertvarkos modelis (2015) <<http://vkc.turtas.lt/valdymo-ir-skaidrumo-politika/vvi-pertvarka/pertvarkos-modelis>>

²⁵ MacCarthaigh M. (2011) Managing state-owned enterprises in an age of crisis: an analysis of Irish experience. Policy Studies Volume 32, Issue 3, p. 215-230

²⁶ Vagliasindi M. (2008) Governance Arrangements for State Owned Enterprises. World Bank Publications <<http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-4542>>

²⁷ Kas ir kaip valdo valstybės valdomas įmones (2013) <<http://www.veidas.lt/kas-ir-kaip-valdo-valstybes-valdomas-imonas>>

²⁸ Jurkonis L. (2012) Valstybės valdomų įmonių valdymo kontrolės ir autonomijos poveikis veiklos efektyvumui. Politologija 2012/2 (66), p. 3-31

2005 m. EBPO parengtose Valstybės valdomų įmonių valdymo gairėse²⁹ rekomenduojama valstybės valdomų įmonių valdymą vykdyti trimis lygmenimis:

1. **Valstybės lygmuo.** Šiame lygmenyje rekomenduotina nustatyti bendruosius valstybės valdomų įmonių valdymo ir nuosavybės principus bei strateginius šių įmonių tikslus ir siektinus rezultatus.
2. **Valdyba.** Valstybės valdomų įmonių valdyboms rekomenduotina priskirti valstybės nustatytos strategijos įgyvendinimo priežiūrą ir kontrolės vykdymą.
3. **Administracija.** Rekomenduotina valstybės valdomų įmonių administracijas įpareigoti įgyvendinti valstybės lygmeniu nustatytus strateginius tikslus.

Kaip pastebi L. Jurkonis (2012) aptartoje EBPO rekomenduotinoje valstybės valdomų įmonių valdymo struktūroje valdyba atlieka tarpininko vaidmenį tarp valstybės bei administracinio valdymo. Autoriaus teigimu, būtent valdyba šiame modelyje prisiima pagrindinę atsakomybę už valstybės valdomų įmonių veiklos rezultatus, todėl valstybės valdomų įmonių valdymo gerinimo klausimai turėtų būti kreipiami visų pirma į valdybos vaidmens, pareigų, funkcijų, atsakomybės ir skirtingų valdymo lygmenų (administracinio bei politinio) atsakomybių gryninimą³⁰.

Skaidrumo ir atskaitomybės principų įgyvendinimas valstybės valdomose įmonėse buvo ir yra svarbiausias elementas siekiant efektyvios šių įmonių veiklos³¹. 2010 metų EBPO gairės kaip tik yra orientuotos į valstybės valdomų įmonių skaidrumo ir atskaitomybės mechanizmų užtikrinimą šių įmonių veikloje. Pastarajame rekomendacijų rinkinyje yra skiriami penki pagrindiniai valstybės valdomų įmonių veiklos skaidrumą ir efektyvumą skatinantys principai:

1. Aiškių tikslų tiek valstybiniu, tiek įmonės lygmeniu nustatymas.
2. Valstybės valdomų įmonių stebėsenos užtikrinimas.
3. Valstybės valdomų įmonių veiklos auditavimas.
4. Valstybės valdomų įmonių atskaitomybės suinteresuotoms šalims užtikrinimas.
5. Valstybės valdomų įmonių skaidrumo užtikrinimas³².

Pastarieji principai, L. Jurkonio (2012) teigimu, suformuoja gero valdymo pavyzdžiais parentą valstybės valdomų įmonių bendrą valdymo struktūrą. Šio autoriaus sudaryta visuminė EBPO

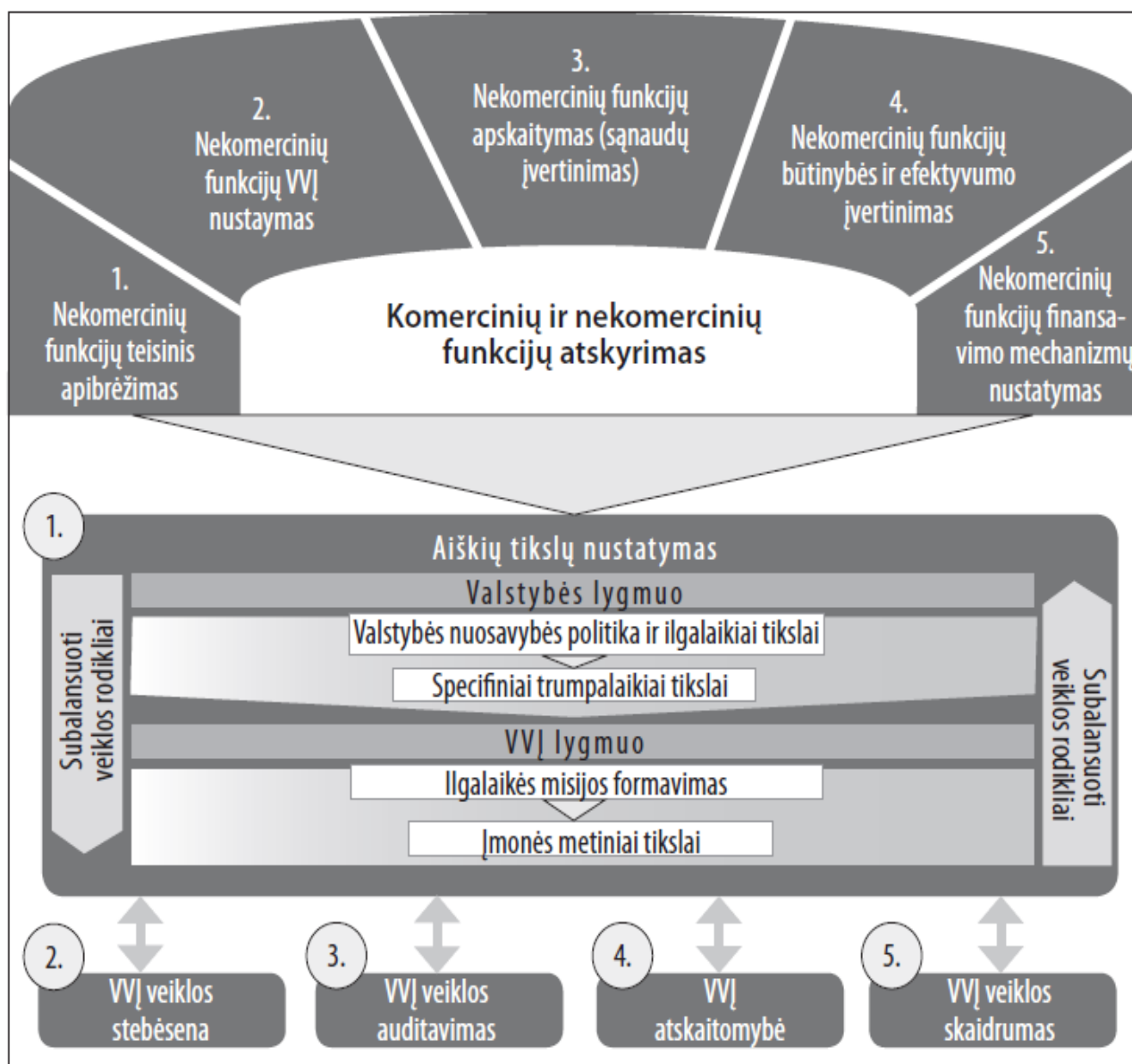
²⁹ OECD (2005) Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/corporate-governance-of-state-owned-enterprises/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises_9789264009431-10-en>

³⁰ Jurkonis L. (2012) Valstybės valdomų įmonių valdymo kontrolės ir autonomijos poveikis veiklos efektyvumui. Politologija 2012/2 (66), p. 3-31

³¹ Ten pat.

³² OECD (2010) Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/accountability-and-transparency-a-guide-for-state-ownership_9789264056640-en>

rekomendacijomis paremta valstybės valdomų įmonių valdymo struktūra, išskiriant pagrindinius jos elementus, pavaizduota 1 pav.



1 pav. EBPO rekomendacijose išskiriamų valstybės valdomų įmonių bendro valdymo principų struktūra

Šaltinis: Jurkonis L. (2012), p. 17

1 pav. pavaizduota L. Jurkonio (2012) pagal EBPO rekomendacijas sudaryta valstybės valdomų įmonių bendro valdymo principų struktūra. Pastebėtina, jog visų pirma rekomenduotina atlikti komercinių ir nekomercinių valstybės valdomų įmonių funkcijų atskyrimą. Tam pravartu teisiškai apibrėžti įmonių nekomercines funkcijas; nustatyti nekomercines funkcijas būtent valstybės valdomoms įmonėms; tuomet sukurti nekomercinių įmonių funkcijų apskaitymo mechanizmą, t.y.

sąnaudų įvertinimo sistemą; įvertinti nekomercinių funkcijų būtinybę ir efektyvumą bei, galiausiai, apibrėžti nekomercinių valstybės valdomų įmonių funkcijų finansavimo mechanizmą. Kitas svarbus valstybės valdomų įmonių valdymo principas yra aiškių tikslų nustatymas. EBPO rekomendacijose pabrėžiama, jog aiškių ir skaidrių tikslų nustatymo mechanizmas turėtų būti inicijuojamas nuo aukščiausio lygmens, t. y. valstybė turi suformuoti nuosavybės politiką ir aiškiai įvardyti valstybės valdomoms įmonėms keliamus tikslus. Valstybės valdomos įmonės privalo išskirti savo veiklos principus ir į ilgalaikius tikslus orientuotą veiklos plėtojimo misiją, kuri atspindėtų įmonės strategines kryptis, ir suformuoti su valstybės keliamais tikslais suderintus trumpalaikius veiklos tikslus – nustatyti veiklos rodiklius, kurių įmonė sieks trumpalaikėje perspektyvoje³³. Taip pat siekiant optimalaus ir rezultatyvaus valstybės valdomų įmonių valdymo yra svarbu valdymo metu periodiškai atlikti valstybės valdomų veiklos stebėseną bei audituoti jų veiklą, užtikrinti valstybės valdomų įmonių veiklos skaidrumą ir atskaitomybę visoms suinteresuotoms šalims.

2015 m. EBPO atnaujino Valstybės valdomų įmonių gero valdymo rekomendacijas, kuriose dar labiau akcentuojama įmonių veiklos skaidrumo, valstybės nuosavybės ir reguliavimo funkcijų atskyrimo bei aiškių įmonių veiklos tikslų detalizavimo būtinybė. EBPO rekomendacijose pateikti šie valstybės valdomų įmonių valdymo principai:

1. Valstybės nuosavybės teisės pagrindimas. Rekomenduotina sukurti aiškią valstybės nuosavybės teisės politiką, joje detalizuojant valstybės vaidmenį valstybės valdomų įmonių atžvilgiu ir numatant šių įmonių atskaitingumo procedūras.
2. Valstybės kaip savininkės vaidmuo. Valstybė turi užtikrinti valstybės valdomų įmonių valdymo skaidrumą ir atskaitomybę, remiantis nuosavybės teisės politika. Valstybė savo valdomoms įmonėms turi suteikti nepriklausomumą, tačiau valstybė turėtų dalyvauti šių įmonių valdyme per akcininkų susirinkimus, valdybos narių skyrimo proceso nustatymą, strateginių tikslų nustatymą, veiklos atskaitomybę.
3. Valstybės valdomų įmonių vaidmuo rinkoje. Siekiant išvengti rinkos iškreipimų, svarbu užtikrinti vienodas konkurencijos sąlygas valstybės valdomoms įmonėms ir privataus sektoriaus įmonėms. Dėl šios priežasties turėtų būti nustatyti valstybės valdomų įmonių sąnaudų struktūros skaidrumo ir atskaitomybės standartai, kai jos įgyvendina viešosios politikos ir komercinius tikslus. Taip pat labai svarbu pasiekti, kad valstybės valdomoms įmonėms nebūtų taikomos teisės aktų nesilaikymo, mokestinės išimtys ar kitos lengvatos.

³³ Jurkonis L. (2012) Valstybės valdomų įmonių valdymo kontrolės ir autonomijos poveikis veiklos efektyvumui. *Politologija* 2012/2 (66), p. 3-31

4. Nešališkas kitų akcininkų ir investuotojų interesų traktavimas. Turi būti sukurtos vienodos listinguojamų valstybės valdomų įmonių akcininkų teisės gauti informaciją ir dalyvauti įmonių valdyme.
5. Santykiai su suinteresuotomis šalimis ir tvaraus verslo vystymas. Valstybė ir valstybės valdomos įmonės turi pripažinti ir gerbti suinteresuotųjų šalių teises, įtvirtintas teisės aktuose ir susitarimuose. Valstybės valdomų įmonių valdybos turi parengti ir viešinti etikos ir verslo kodeksų įgyvendinimo programas.
6. Skaidrumas ir atskaitomybė. Valstybės valdomos įmonės turi sukurti veiksmingas vidinio audito procedūras. Šiose įmonėse taip pat turėtų būti atliekamas išorinis auditas bei viešinama jų finansinė ir nefinansinė informacija.
7. Valstybės valdomų įmonių valdybos atsakomybė. Valdybos nariai turi turėti atitinkamus įgaliojimus, kompetenciją, nešališkai vykdyti strateginio valdymo ir stebėsenos funkcijas. Valdyba turi parengti metinę valdymo efektyvumo vertinimo ataskaitą³⁴.

Apibendrinant galima pastebėti, jog valstybės valdomų įmonių priežiūros ir kontrolės mechanizmus galima skirstyti į tris kategorijas: decentralizuotą modelį (kai valstybės valdomas įmones valdo atitinkamus sektorius prižiūrinčios ministerijos), dualų modelį (kai nuosavybės funkcijas atlieka ministerijos, tačiau visą sistemą koordinuoja viena institucija) ir centralizuotą modelį (kai visas valstybės valdomas įmones valdo viena institucija). Pasaulinė patirtis rodo, jog decentralizuotas valstybės valdomų įmonių valdymo modelis yra laikomas mažiausiai efektyviu, todėl modernios pasaulio valstybės reformuodamos valstybės valdomų įmonių priežiūros ir kontrolės mechanizmus pereina prie centralizuoto ar dualaus (esančio tarpiniu variantu tarp decentralizuoto ir centralizuoto modelio) modelių. EBPO, remdamasi pasauline gerąja praktika, rekomenduoja valstybės valdomų įmonių valdymą vykdyti valstybės, įmonių valdybos bei administracijos lygmenimis. Remiantis šiuo modeliu valstybė turėtų apibrėžti valstybės valdomų įmonių valdymą ir suformuoti strateginius valstybės valdomų įmonių tikslus bei siektinus rezultatus; įmonių valdyba turėtų būti atsakinga už valstybės nustatytos strategijos įgyvendinimo priežiūrą ir kontrolės vykdymą; tuo tarpu įmonių administracija turėtų būti atsakinga už nustatytų strateginių tikslų įgyvendinimą.

³⁴ OECD (2015) Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises <<http://www.oecd.org/daf/ca/OECD-Guidelines-Corporate-Governance-SOEs-2015.pdf>>

1.3. Valstybės vykdomų reformų procesas

Nuo viešojo sektoriaus institucijų veiklos efektyvumo, tai yra jų gebėjimo planuoti, efektyviai formuoti ir priimti sprendimus, koordinuoti jų įgyvendinimą, sutelkiant išteklius, priklauso ne tik šalies ekonominė padėtis ir įvaizdis, bet taip pat ir galimybės naudotis pasaulio politinių ir finansinių institucijų parama. Viešojo administravimo efektyvumas dažniausiai traktuojamas kaip efektyvi viešoji politika, racionalus turimų resursų panaudojimas, pozityvios organizacijos filosofijos ir organizacinės kultūros įtvirtinimas. Efektyvumas viešajame sektoriuje yra sudėtinė problema, reikalaujanti kompleksiško sprendimų. Sėkmingai veikiančios viešosios institucijos tobulina savo veiklos metodus, ieško papildomų galimybių, integruojant vadybos ir administravimo technologijas, naudoja kokybės vadybos principus bei kontrolės ir vertinimo sistemas vadybai tobulinti³⁵. Siekiant efektyvinti viešojo sektoriaus veiklą dažnai imamasi sisteminių pokyčių, vykdomos reformos.

Reforma yra bandymas sukelti konkrečius pageidaujamus pokyčius³⁶. Kaip pastebi E. Backūnaitė (2006), dažniausiai reformos apibūdinamos kaip planuotų pastangų rezultatas, esant tam tikro lygio politizavimui³⁷. Tuo tarpu viešojo sektoriaus reforma turėtų būti suvokiama kaip sąmoningi pokyčiai viešojo sektoriaus organizacijų struktūrose ir jų procesuose³⁸. A. Raipos (2015) teigimu, viešojo sektoriaus reformos dažniausiai siejamos su valdymo struktūrų, jų veiklos procesų bei atliekamų (deleguotų, priskirtų) funkcijų pokyčiais socialinių, ekonominių, politinių, kultūrinių ir ideologinių vertybių srityse³⁹. A. Raipa (2009) nurodo, jog pagrindinės reformų kryptys viešajame sektoriuje yra viešųjų organizacijų funkcinės veiklos tobulinimas, įvairių valdymo ir kontrolės formų modernizavimas, viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės plėtojimas, rinkos santykių diegimas viešajame sektoriuje, naujų privatizavimo formų, valdymo demokratizavimo ir piliečių dalyvavimo valdyme galimybių plėtra⁴⁰.

³⁵ Raipa, A. (2002) Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. Viešoji politika ir administravimas. Nr. 1, p. 11 - 20

³⁶ Tumėnas, A. (2010) Valstybinių organizacijų reformų ir pokyčių teorinė analizė. Daktaro disertacija: socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas. Vilnius: MRU <http://vddb.laba.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2010~D_20100914_102956-04761/DS.005.0.02.ETD>

³⁷ Backūnaitė E. (2006) Administracinių reformų viešajame sektoriuje raida: konvergencijos ir divergencijos paieškos. Viešoji politika ir administravimas. Nr. 18, p. 17- 25

³⁸ Pollitt, Ch., Bouchaert, G. (2011) Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. OUP Oxford, p. 2

³⁹ Raipa, A. (2015) XXI a. viešojo valdymo modernizavimo reformų kryptys ir tendencijos. Viešoji politika ir administravimas. Vol 14., No. 2, p. 307 - 320

⁴⁰ Raipa, A. (2009) Šiuolaikinio viešojo valdymo pokyčių kryptys ir tendencijos. Viešoji politika ir administravimas. Nr. 30, p. 22 - 32

Nors viešojo sektoriaus reformomis gali būti siekiama įvairių ir labai skirtingų tikslų, tačiau bendrąja prasme visomis viešojo sektoriaus reformomis yra siekiama universalių principų įgyvendinimo. E. Backūnaitės (2006) teigimu, 1980 metais viešajame sektoriuje pradėtos vykdyti privataus sektoriaus principų kėlimo į viešąjį sektorių reformos siekė 3E koncepcijos – ekonomija (*angl. economy*), efektyvumas (*angl. efficiency*), veiksmingumas (*angl. effectiveness*) – realizavimo, o vykdomų reformų tikslai dažniausiai buvo siejami su techniniu arba operatyviniu efektyvumo tobulinimu, siekiant gauti daugiau procesų išeių, panaudojus mažesnius indėlius. Vis dėlto, pastaroji autorė akcentuoja ir tai, jog nuo 2000 metų viešojo sektoriaus reformose pradėjo vyrėti orientacija į kitas institucines ir administracines vertybes, o 3E koncepcijos dedamosios pakeistos kitų dedamųjų kombinacija – etika (*angl. ethics*), lygybė (*angl. equalities*), teisingumas (*angl. equity*)⁴¹. Panašios nuomonės yra ir A. Raipa (2002), kurio teigimu, tobulinant ir reformuojant viešųjų institucijų veiklą XXI a., svarbu pasiekti, jog būtų užtikrintas viešojo sektoriaus institucijų veiklos skaidrumas, kuriamas kuo didesnis jų viešumas, sugebėjimas atstovauti piliečių interesams ir tai spręsti ne savavališkai, o numatytas ir visuomenei žinomas numatytas taisyklės, nepažeidžiant pagrindinių demokratinės visuomenės principų bei žmogaus teisių ir laisvių⁴².

Ch. Pollitt, G. Bouckaert (2011) teigimu, šiuo metu viešajame sektoriuje egzistuoja tokios reformų vykdymo galimybės:

1. Tradicinės kontrolės viešojo sektoriaus institucijoms stiprinimas. Ši kontrole gali būti stiprinama ribojant viešojo sektoriaus institucijų išlaidas, keliant joms konkrečius veiklos tikslus, mažinant darbuotojų skaičių ir kt.

2. Esamos administravimo sistemos modernizavimas. Šis būdas galimas siekiant sumažinti valstybinį reguliavimą, kuomet į sprendimų priėmimą ir valstybės valdymą įtraukiami žemesnio lygmens valstybės tarnautojai (įgyvendinimas principas „iš apačios į viršų“);

3. Verslo sektoriuje taikomų metodų integracija. Siekiama į viešąjį sektorių perkelti kuo daugiau privačiame sektoriuje taikomų veiklos metodų, tačiau tuo pačiu išlaikyti administravimo ir teisinę sistemas. Tai daroma siekiant padidinti viešojo sektoriaus efektyvumą, padidinti jo pelningumą, kelti teikiamų paslaugų kokybę.

4. Užduočių perdavimas privačiam sektoriui. Tai gali būti įgyvendinam per koncesijos sutartis, privatizaciją ir kt.⁴³

⁴¹ Backūnaitė E. (2006) Administracinių reformų viešajame sektoriuje raida: konvergencijos ir divergencijos paieškos. Viešoji politika ir administravimas. Nr. 18, p. 17- 25

⁴² Raipa, A. (2002) Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. Viešoji politika ir administravimas. Nr. 1, p. 11 - 20

⁴³ Pollitt, Ch., Bouckaert, G. (2011) Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. OUP Oxford, p. 204-210

Veiksnius, darančius įtaką viešojo sektoriaus reformos analizavo nemažai autorių. T. Bovaird, E. Loffler (2009) teigimu, viešojo sektoriaus organizacijų reformoms poveikį daro politiniai veiksniai (tokie kaip naujų socialinių-politinių judėjimų atsiradimas, piliečių lūkesčiai tikintis kokybiškesnių viešųjų paslaugų, informacijos priemonių galimybių plėtra ir kt.), ekonominiai veiksniai (tokie kaip piliečių gaunamų pajamų ir gyvenimo gerovės augimas bei kt.), socialiniai veiksniai (pvz. nedarbo ir užimtumo lygio svyravimai, egzistuojanti tam tikro pobūdžio diskriminacija ir kt.), technologiniai veiksniai (naujos technologijos ir inovatyvūs sprendimai), aplinkosauginiai veiksniai (siejami su naujų alternatyvių energijos šaltinių paieška ir panaudojimu, kuo mažesnės neigiamos žalos aplinkai darymu ir kt.), teisiniai veiksniai (siejami su tokių pasaulinių institucijų, kaip Jungtinių Tautų, Pasaulio banko, Pasaulio prekybos organizacijos ir kt. veikla, formuojant naujas teises valdymo reformų realizavimo užduotis ir standartus nacionalinėms valstybėms)⁴⁴. Tuo tarpu Corkery (1998)⁴⁵ nurodo, kad šalies reformoms įtakos turi tarptautiniai įsipareigojimai, politiniai ir administraciniai valdymo aspektai, ekonominiai ir finansiniai veiksniai, pilietinės visuomenės plėtros veiksniai, reformų vykdymo patirtis, užsienio specialistų parama. Pastarojo autoriaus teigimu, reformų eigai didelę įtaką daro ir konkreti susiklosčiusi situacija, pvz. politinė ar ekonominė krizė, didėjantys regionų poreikiai, naujos valdžios iniciatyvos ir pan. Kaip akcentuoja E. Backūnaitė (2006), XXI amžiuje viešojo sektoriaus reformas lemia šios pagrindinės jėgos:

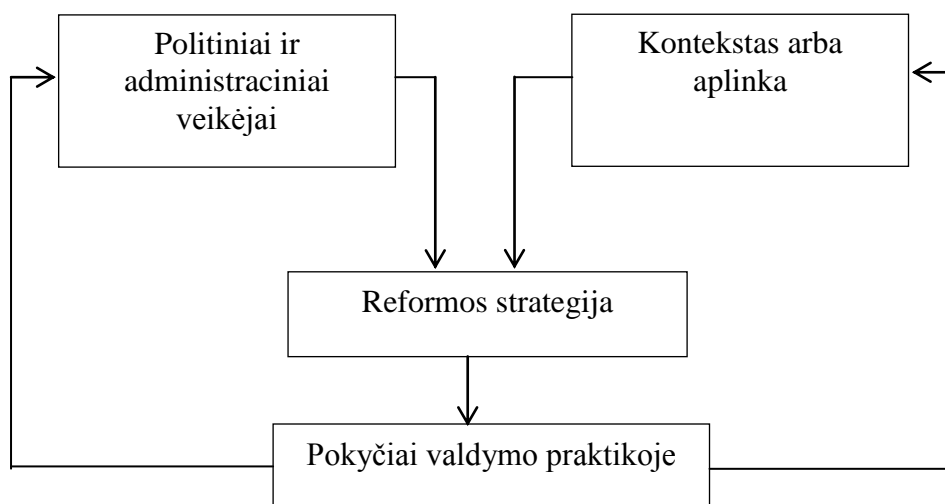
- politinis spaudimas dėl neišspręstų problemų, tokių kaip nusikalstamumas, vandalizmas, terorizmas, ekonominis skurdas, senėjančios populiacijos pensijų ir gyvenimo kokybės ir t.t.;
- informacinių technologijų naudojimas (e-valdžios, e-demokratijos koncepcijų įgyvendinimas) ne tik teikiant viešąsias paslaugas, bet ir sprendžiant bendresnius viešosios politikos klausimus;
- didesnis žiniasklaidos spaudimas, atsirandantis dėl staigaus spaudos, radijo, TV kanalų gausėjimo ir piliečių informuotumo didėjimo, esant geresnėms žmonių prieigos prie didesnių informacijos srautų per internetą galimybėms;
- spartėjanti globalizacija, kuri padaro valdžią svarbiu ekonominiu žaidėju pasaulinėje erdvėje, tačiau tuo pat metu sukurianti nepastovios globalios ekonomikos pavojų;
- išsivystymas skirtingų pilietinių visuomenių, kuriose daugelis (garsiai kritikuojančių ir išsilavinusių) žmonių naudojami naujomis žiniasklaidos priemonėmis, siekdami dalyvauti gyvenimo

⁴⁴ Bovaird, T., Loffler, E. (2009) *Public Management and Governance*. London: Routledge. <https://books.google.lt/books?hl=lt&lr=&id=wjuz75AiVWQC&oi=fnd&pg=PP2&dq=Public+Management+and+Governance+2009&ots=87JAbuAZzg&sig=IyFA6PDxZJakRXBxz_otN5VeQic&redir_esc=y#v=onepage&q=Public%20Management%20and%20Governance%202009&f=false>

⁴⁵ Cit. pagal Puškorius S. (2001) Reformų valdymo problemos. *Jurisprudencija*, t.21(13), p. 138 - 145

kokybės, kontroversišku nacionalinės viešosios politikos klausimų debatuose, kai tuo tarpu kitų žmonių izoliacija didėja⁴⁶.

Kaip akcentuoja E. Backūnaitė (2006), kiekvienos reformos pradžia yra reformistinių veiklų iniciatyva, kylanti iš administracinių sistemų išorinių arba vidinių veiksmų, atsiradus pirmosioms suinteresuotųjų grupių pastangoms, keliančioms tam tikrus tikslus pirmosioms interpretacijoms, prognozėms bei išvadoms. Pastaroji autorė nurodo, jog nurodo, jog reformų prioritetų ir strategijų pasirinkimą lemia politinių ir administracinių veikėjų, įtrauktų į reformų procesus, interesai ir požiūriai bei administracinės, politinės, ekonominės ir socialinės aplinkos turinys⁴⁷. E. Backūnaitės teigimu jog viešojo sektoriaus reformų procesas susideda iš atskirų sudedamųjų dalių – ciklų (žr. 2 pav.).



2 pav. Viešosios politikos ir viešojo valdymo modernizacijos ciklai
Šaltinis: Backūnaitė (2006), p. 21

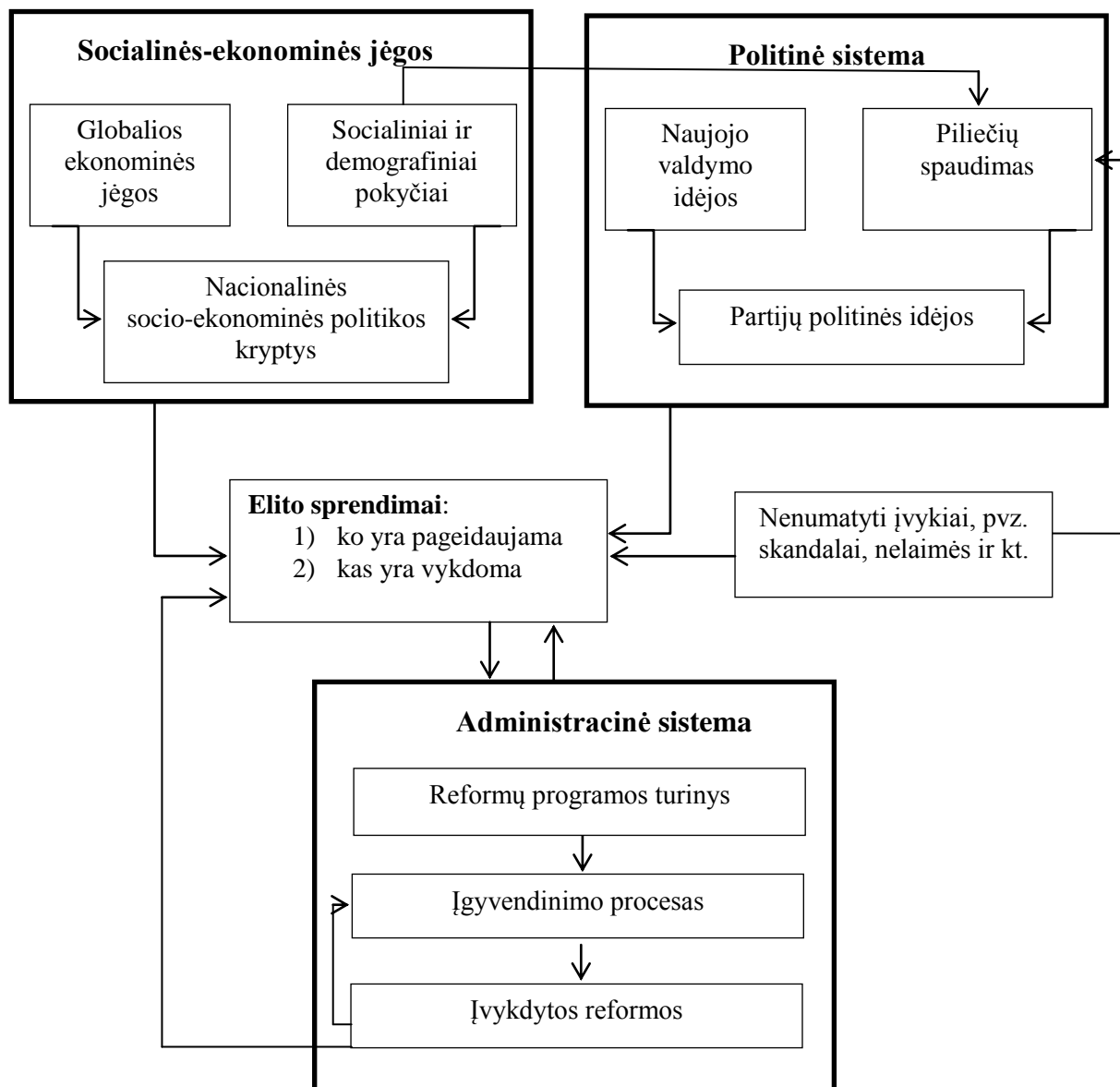
E. Backūnaitės (2006) teigimu, reformos strategiją kuria politikai ir kiti viešojo sektoriaus darbuotojai, tačiau reformos strategijai įtakos turi ir reformos metu pasireiškiantys aplinkos veiksniai. Suformuota reformos strategija įtakoja pokyčius viešojo valdymo praktikoje, o tai taip pat kuria tam tikras pasekmes politiniams ir administraciniams veikėjams bei reformos aplinkai. Pastarosios autorės teigimu, ilgalaikėje perspektyvoje viešojo sektoriaus reformos atrodo kaip racionaliai kurtas, pavienis ir cikliškas procesas, pasižymintis nenuoseklumu, poveikiu reformos procesui, ilgalaikėje perspektyvoje galinčiu sukurti tinkamus rezultatus arba ir nesėkmes⁴⁸.

⁴⁶ Backūnaitė E. (2006) Administracinių reformų viešajame sektoriuje raida: konvergencijos ir divergencijos paieškos. Viešoji politika ir administravimas. Nr. 18, p. 17- 25

⁴⁷ Ten pat

⁴⁸ Ten pat

Detaliai viešojo valdymo reformos modelį aprašė Ch. Pollitt ir G. Bouckaert (2011), kurie, remdamiesi įvairių šalių patirtimi, nustatė, jog egzistuoja pagrindinės reformą veikiančios jėgos, t.y. socialinės-ekonominės jėgos, politinė sistema ir administracinė sistema (žr. 3 pav.).



3 pav. Viešojo valdymo reformos modelis
Šaltinis: Ch. Pollitt, G. Bouckaert (2011), p. 33

Kaip matoma iš 3 pav., Ch. Pollitt, G. Bouckaert (2011) išskiria keturias pagrindines reformų viešajame sektoriuje eigą lemiančias jėgų grupes: t.y. socialinės-ekonominės jėgos, politinė sistema, administracinė sistema bei elito sprendimai. **Socialinėms-ekonominėms** jėgoms priskiriamos *globalinės ekonominės jėgos*, kurios suvokiamos kaip šiuolaikinių globalių rinkų spaudimas šalies

ekonominei politikai; *socialiniai ir demografiniai pokyčiai*, tokie kaip pailgėjusi žmonių gyvenimo trukmė, urbanizacija, šeimos modelio pokyčiai ir kt., dėl kurių padidėja sveikatos apsaugos, socialinės rūpybos ir kitų valstybės teikiamų paslaugų poreikis. Globalios ekonominės jėgos kartu su visuomenėje sparčiai vykstančiais socialiniais ir demografiniais pokyčiais įtakoja naujas *nacionalinės socio-ekonominės politikos kryptis*, kurios yra skirtos spręsti visuomenėje susidariusias problemas bei siekiant prisitaikyti prie naujų globalios rinkos sąlygų. **Politinės sistemos** kategorijai priskiriamos *naujojo valdymo idėjos*, tokios kaip tradicinis viešasis valdymas, naujoji viešoji vadyba (NVV) ir po-NVV valdymas, kurių pagrindu politinis ir administravimo elitas kuria reformų programas. *Piliečių spaudimą* dažniausiai lemia visuomenės socialiniai ir demografiniai pokyčiai arba tam tikri nenumatyti įvykiai, tokie kaip gamtos katastrofos, politiniai skandalai ir kt., o šis spaudimas dažniausiai pasireiškia kaip tam tikra viešosios politikos sritimi nepatenkintų interesų grupių reikalavimas daryti konkrečius viešojo valdymo pokyčius. Politinės sistemos kategorijai priskiriamos ir *partijų politinės idėjos*, kurios gali kilti tiek iš partijos viduje esančių aktyvistų, tiek iš šalies, pvz. pasiūlytos mokslininkų arba inicijuotas visuomeninių judėjimų. Pabrėžtina dar ir tai, kad šalies politinė sistema, kuri bus grindžiama bendru susitarimu ir koalicine valdžia, palengvins reformos proceso įgyvendinimą, ir, priešingai, jeigu politinėje šalies sistemoje egzistuos tam tikri konstituciniai suvaržymai, reformos inicijavimo bei įgyvendinimo procesas gali būti labai komplikotas. **Administracinę sistemą**, kuri suvokiama kaip politikos administravimo tvarka ir struktūra, sudaro santykiai tarp įvairių valdžios lygių. Administracinės sistemos pagrindinės sudedamosios dalys yra *reformų programos turinys, įgyvendinimo procesas ir įvykdytos reformos*. Svarbu ne tik įvertinti kaip parengtas reformos vykdymo modelis ir įsitikinti ar jis neprieštaruoja kitoms reformoms ar politinėms idėjoms, tačiau reformos įgyvendinimo procese taip pat būtina stebėti kiek pradinių reformos tikslų buvo pasiekta iki tam tikro reformos įgyvendinimo taško, ar išlaikoma pradinė reformos kryptis ir ar laikomasi numatytų jos įgyvendinimo terminų. Be to, reformos įgyvendinimo pabaigoje visuomet būtina išmatuoti, ar reformos įvykdymas sukūrė tokius rezultatus, kokių buvo tikėtasi. Politinio **elito sprendimai** yra suformuojami tarpusavyje derinant visų aptartųjų jėgų (socialinių-ekonominių, politinės sistemos ir administracinės sistemos) valdymo idėjas. Vis dėlto, svarbu akcentuoti ir tai, kad elito sprendimus gali lemti ir nenumatyti neprognozuojami įvykiai, tokie kaip gamtos stichijos, epidemijos, nelaimingi atsitikimai, skandalai ir kt.⁴⁹ Taigi, galima pastebėti, jog viešojo sektoriaus reformas gali įtakoti ir veikti skirtingi globalūs ar tik lokaliai pasireiškiantys ekonominiai, socialiniai, technologiniai, administraciniai, politiniai, teisiniai, finansiniai, aplinkosauginiai ir kt. veiksniai.

⁴⁹ Pollitt, Ch., Bouchaert, G. (2011) Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. OUP Oxford, p. 33-34

Kaip akcentuoja A. Raipa (2009), praktikoje pasitaiko atveju, kai formuodami reformos strategiją ar jau įgyvendinami parengtą reformą, politikai dažnai pasirenka neteisingus ar net neteisėtus sprendimus, todėl pradėtos reformos gali neduoti užsibrėžtų tikslų⁵⁰. Sėkmingam reformos įgyvendinimui būtini ir tam tikri principai, kurių svarbu laikytis. Detaliai šiuos principus aprašė S. Puškorius (2001), kuris apibendrinamas užsienio šalių patirtį nurodo sėkmingam reformų įgyvendinimui būtinas sąlygas:

1. **Numatomų reformų politinė parama turi būti aiški.** Autoriaus teigimu, sėkmingai reformos eigai būtina ne tik valdančiosios koalicijos, bet ir pagrindinių opozicinių partijų parama. Skirtingų politinių partijų parama vykdant reformas yra būtina parlamentinėje demokratinėje valstybėje, nes įgyvendinant įvairias programas vyriausybė gali keistis, ir jeigu naujai sudaryta valdančioji koalicija nerems pradėtos reformos, ji gali žlugti.
2. **Visuomenė turi suprasti reformų tikslus, strategiją, įgyvendinimo etapus, teigiamus rezultatus, kurių tikimasi, ir galimus sunkumus, susijusius su tų reformų įgyvendinimu.** Svarbu pasiekti, kad kuo daugiau žmonių žinotų priimamų sprendimų tikslumą, pagrįstumą ir palaikytų šiuos sprendimus. Informuojant visuomenę, svarbu vaidmenį turėtų atlikti žiniasklaida, politikai, visuomenės veikėjai.
3. **Reikia tinkamai pasirinkti pagrindinę ministeriją, atsakingą už konkrečių reformų parengimą ir vykdymą.** Visos ministerijos turi biurokratinių polinkių, todėl, autoriaus teigimu, yra tikslinga sudaryti specialią komisiją, kuri būtų atsakinga už konkrečios reformos programos parengimą. Labai svarbu tinkamai pasirinkti tokios komisijos pirmininką - jis turi būti nepriklausomas, turintis didelį autoritetą, išsamių reformų problemų srities žinių, reikiamos patirties kuriant reformų programas, vadybinių savybių. Visi sudarytos komisijos nariai turi mokėti dirbti kaip komanda, o kuo mažesnė bus komisija, tuo efektyviau ji dirbs. Užsienio šalių patirtis rodo, jog tinkamiausia komisijos sudėtis yra 7 žmonės. Pageidautina, jog reformų komisijoje būtų akademinės visuomenės atstovų, kurių analitiniai gebėjimai bei nepriklausomumas būtų itin vertinami kuriant reformų programas.
4. **Svarbu atkreipti dėmesį į tai, kam tiesiogiai pavaldi pagrindinė ministerija arba reformų komisija.** Tarptautinė patirtis rodo, jog idealiu atveju ji turėtų būti pavaldi Premjerui, Seimui arba Prezidentui priklausomai nuo to, kokios srities valdymo reforma numatoma. Toks pavaldumas galėtų būti nustatomas paskyrus už reformas atsakingus

⁵⁰ Raipa, A. (2009) Šiuolaikinio viešojo valdymo pokyčių kryptys ir tendencijos. Viešoji politika ir administravimas. Nr. 30, p. 22 - 32

asmenis iš minėtų valdymo institucijų, kurios kuruotų pagrindinės ministerijos arba specialios komisijos darbą.

5. **Reformos strategija turi būti parengta labai kruopščiai.** Rengiant strategiją būtina užtikrinti kuo didesnę skaidrumą ir viešumą, strategija neturi būti rengiama uždaruose posėdžiuose bei slepiama nuo suinteresuotų ministerijų ir kitų organizacijų.
6. **Į parengtą reformų programą nereikėtų žiūrėti kaip į galutinį dokumentą.** Būtina ir toliau kai kuriuos tos programos punktus svarstyti ir tobulinti, pernelyg nenukrypstant nuo pagrindinių reformos tikslų. Reformos programą tikslinga paskelbti spaudoje ir rinkti visuomenės pasiūlymus, plačiai informuojant per žiniasklaidą apie priimtus pasiūlymus bei programos korekciją. Tik taip galima sulaukti visuomenės programų paramos ir suvokimo, kodėl reformos būtinos.
7. **Parengta strategijos programa nebus įgyvendinta, jeigu nebus sukurta speciali tos programos įgyvendinimo valdymo institucija ir mechanizmas.** Užsienio šalių patirtis rodo, kad programos rengimo komisija negali prisiimti jos įgyvendinimo funkcijų. Dar blogiau, jei iš viso nesukuriamas reformų įgyvendinimo mechanizmas. Tokiu atveju reformos paprasčiausiai žlugdomos arba vykdomos visiškai kitaip, atsisakant pagrindinių tos reformos tikslų.
8. **Daug dėmesio turi būti skirta specialios institucijos, atsakingos už reformos vykdymą, įkūrimui.** Ši institucija arba reformų įgyvendinimo struktūros turi turėti pakankamus įgaliojimus ir, pageidautina, būti pavaldi Premjerui⁵¹.

Kuo daugiau sąlygų, reikalingų sėkmingam reformos įgyvendinimui, bus sukurta, tuo didesnė tikimybė, jog reformos įgyvendinimas leis pasiekti numatytus rezultatus. Vis dėlto, reformos rezultatų vertinimas yra sudėtingas procesas ir mokslinėje literatūroje nėra vieno modelio, kuriuo būtų galima išmatuoti įgyvendinamos reformos rezultatyvumą. Kaip akcentuoja E. Backūnaitė (2006), reformų vertinimas yra gana menkai išplėtotas viso viešojo sektoriaus ir administravimo reformų programose⁵². Ch. Pollitt ir G. Bouckaert (2011) teigimu, vertinant reformų rezultatus galima pasirinkti tokius rodiklius, kuriuos apskaičiuoti nesunku, t.y. reformos sąnaudos, santaupos, išeiga, produktyvumo koeficientas⁵³. Vis dėlto, vien ekonominis reformos rezultatų vertinimas kai kurių autorių vertinimas kritiškai, kadangi tokiu būdu atsižvelgiama tik į finansinius reformos pasiekimus, ir visiškai neįvertinami kiti veiksniai. Kaip akcentuoja V. Domarkas (2004), vertinant tik finansinius reformos

⁵¹ Puškorius S. (2001) Reformų valdymo problemos. Jurisprudencija, t.21(13), p. 138 - 145

⁵² Backūnaitė E. (2006) Administracinių reformų viešajame sektoriuje raida: konvergencijos ir divergencijos paieškos. Viešoji politika ir administravimas. Nr. 18, p. 17- 25

⁵³ Pollitt, Ch., Bouckaert, G. (2011) Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. OUP Oxford, p. 216-217

rodiklius, „kyla pavojus, kad viešajame administravime kiekybiniai rodikliai užgoš tuos rodiklius, kurie negali būti kiekybiškai įvertinti“⁵⁴. A. Raipos (2002) teigimu, viešosios politikos reformą galima laikyti efektyvia ir sėkminga, jei reformos rezultatai atitinka lauktus ir planuotus jos rezultatus. Kadangi toks reformos vertinimas yra daugiau praktinė veikla, pastarasis autorius nurodo, jog būtent todėl reformų rezultatus nustatyti dažniausiai pavedama audito-vertinimo institucijoms, ekspertams ar kitiems kompetentingiems asmenims⁵⁵. Atsižvelgdami į tai, kad vien finansiniai reformos vertinimo rodikliai negali suteikti išsamios informacijos apie reformos įgyvendinimo sėkmę/nesėkmę, Ch. Pollitt ir G. Bouckaert (2011) teigia, jog įgyvendintos reformos padarinius ir rezultatus galima vertinti tokiais aspektais: 1. Kaip patobulintas reformuotasis procesas; 2. Kaip patobulinta reformuotoji sistema; 3. Kaip įgyvendinta reformos vizija⁵⁶.

Apibendrinant galima pastebėti, jog reformos viešajame sektoriuje dažniausiai vykdomos siekiant didesnio viešųjų organizacijų veiklos efektyvumo ir modernizuojant jų valdymą, į šiuos procesus įtraukiant naujausius metodus bei technologijas. Viešojo sektoriaus reformas gali įtakoti ir jas veikti labai skirtingi ekonominiai, socialiniai, politiniai, technologiniai, administraciniai, teisiniai, finansiniai, aplinkosauginiai ir kt. veiksniai. Vis dėlto, kiekvienos viešojo sektoriaus reformos praktiškai pradedamos formuoti valdžios elito lygmenyje, atsižvelgiant į skirtingų interesų grupių lūkesčius ar kitas susiklosčiusias aplinkybes. Siekiant sėkmingai iki pabaigos įgyvendinti numatytas reformas yra svarbu, kad reformos įgyvendinimu būtų suinteresuota kuo didesnė dalis valdančiosios koalicijos bei opozicinių partijų atstovų ir visuomenės atstovų; būtina aiškiai ir tiksliai suformuluoti reformos tikslą ir strategiją; turi būti tinkamai parinktos už reformos parengimą ir vykdymą atsakingos institucijos; būtina užtikrinti viešumą ir grįžtamąjį ryšį su visais reformos įgyvendinimu suinteresuotais asmenimis bei organizacijomis.

Kadangi valstybės valdomos įmonės veikia valstybei strategiškai svarbiuose ūkio sektoriuose ir teikia paslaugas, kurios būtinos valstybės piliečiams ir įmonėms, tai šių įmonių nuolatinis veiklos tobulinimas ir kuo efektyvesnio jų valdymo siekimas turi būti vienas iš svarbiausių valstybės prioritetų. Reformuojant valstybės valdomų įmonių valdymą, rekomenduotina (bent palaipsniui) pereiti prie centralizuoto šių įmonių valdymo modelio, t.y. valstybės valdomų įmonių valdymą perduoti vienai atskirai institucijai. Taip pat valstybė turėtų siekti kuo didesnio šių įmonių veiklos ekonomiškumo,

⁵⁴ Domarkas V. (2004) Naujieji viešojo administravimo raidos akcentai. Viešojo politika ir administravimas. Nr. 7, p. 10.

⁵⁵ Raipa, A. (2002) Viešojo politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. Viešojo politika ir administravimas. Nr. 1, p. 11 - 20

⁵⁶ Pollitt, Ch., Bouckaert, G. (2011) Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. OUP Oxford, p. 216-217

naudingumo, efektyvumo ir veiklos skaidrumo, o tam rekomenduotina valstybės valdomų įmonių valdymą išskirstyti trimis lygiais: pačiu aukščiausiu, valstybės lygmeniu, turėtų būti nustatomi šių įmonių valdymo ir nuosavybės principai, strateginiai tikslai ir siektini rezultatai; žemesniajam, įmonės valdybos lygmeniui, turėtų būti priskirtos valstybės nustatytos strategijos įgyvendinimo priežiūros ir kontrolės funkcijos; žemiausias, įmonių administracijos lygmuo, turėtų būti įpareigotas tiesiogiai įgyvendinti įmonei nustatytus strateginius tikslus. Valstybės valdomų įmonių reforma, kaip ir kitos viešojo sektoriaus reformos, gali būti veikiamos įvairių ekonominių, socialinių, technologinių, administracinių, teisinių, finansinių, aplinkosauginių ir kt. veiksmų, tačiau siekiant šios reformos sėkmingo įgyvendinimo yra svarbu laikytis visoms viešojo sektoriaus reformos būtinų principų, t.y. įgyti kuo didesnę politinę ir visuomenės pritarimą reformai; aiškiai identifikuoti reformos įgyvendinimu siektinus tikslus bei kokybiškai parengti reformos strategiją; apie reformos būtinumą ir eigą kuo plačiau informuoti visuomenę; tinkamai parinkti už reformos rengimą ir vykdymą atsakingas institucijas bei numatyti reformos tobulinimo galimybes jos įgyvendinimo eigoje.

2. VALSTYBĖS VALDOMŲ ĮMONIŲ REFORMOS LIETUVOJE ANALIZĖ

Skyriuje aprašomas Lietuvos valstybės valdomų įmonių reformos poreikis ir detalizuojami jos pradiniai tikslai. Taip pat analizuojama kaip ši reforma vyko vadovaujant skirtingoms Vyriausybėms, t.y. 2010-2012 m. vadovaujant XV Vyriausybei, kurios daugumą sudarė Tėvynės sąjungos-Lietuvos krikščionių demokratų partijos atstovai, ir nuo 2012 m., kai valdančiąją keturių partijų daugumą sudarė socialdemokratai ir Darbo partija.

2.1. Valstybės valdomų įmonių reformos poreikis ir tikslai

2009 metais Lietuvoje pirmą kartą po Nepriklausomybės atkūrimo buvo atlikta Lietuvos valstybės valdomo komercinio naudojimo turto apžvalga. Ši apžvalga parodė, kad daugiau nei 300 valstybės įmonių turi maždaug 17,3 mlrd. litų vertės komercinio turto, tačiau už 2009 metus į valstybės biudžetą buvo gauta tik apie 30 mln. litų dividendų. Daugumos valstybės valdomų įmonių veiklos rezultatai buvo prasti, o bendra šių įmonių finansinė kapitalo grąža 2009 metais siekė vos 0,1 proc. ir buvo gerokai mažesnė už Europos valstybių valdomų įmonių vidurkį ir vidutinę privataus sektoriaus įmonių kapitalo grąžą Lietuvoje (t.y. apie 9 proc.)⁵⁷.

Remiantis tarptautine praktika ir mokslinėmis studijomis, buvo nustatyta, kad tokio valstybės valdomų įmonių veiklos neefektyvumo pagrindinė priežastis buvo netinkama šių įmonių valdymo sistema, kuri neskatina valstybės valdomų įmonių veikti pelningai, kelia joms prieštarigus tikslus ir taip sudaro sąlygas netinkamai jas valdyti. Lietuvoje tuo metu valstybės valdomų įmonių ryšiai su Vyriausybe buvo pakankamai glaudūs, jų pavaldumas konkrečioms ministerijoms daugelį apsaugojo nuo išorinės konkurencijos. Ministerijos dažnai aktyviai dalyvaudavo valdant jų reguliuojamame sektoriuje veikiančias valstybės valdomas įmones. Tokie ministerijų veiksmai mažino valstybės valdomų įmonių veiklos skaidrumą ir blogino jų finansinius rezultatus bei kėlė neišvengiamus interesų konfliktus⁵⁸.

XV Lietuvos Vyriausybės iniciatyva Lietuvoje buvo pradėta vykdyti valstybės valdomų įmonių reforma. Vykdomos valstybės valdomų įmonių pertvarkos tikslas buvo spręsti tuo metu susidariusius iššūkius, skatinti efektyvumą ir skaidrumą valstybės valdomose įmonėse bei pasiekti, kad

⁵⁷ Apie VKC (2015) <<http://vkc.turtas.lt/valdymo-ir-skaidrumo-politika/apie-vkc>>

⁵⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybė (2010) nutarimas dėl valstybės valdomų įmonių efektyvumo didinimo koncepcijos patvirtinimo <http://www.gmu.lt/lr_vyriausybes_nutarimai/nid.2288/?action=spausdinti>

valstybė būtų profesionali ir atsakinga įmonių savininkė, aktyviai siekianti didinti turto vertę, kad įmonių valdymas būtų skaidrus, pagrįstas gero valdymo principais, orientuotas į aiškius tikslus. Esminis laukiamas šios pertvarkos rezultatas buvo didesnis valstybės valdomų įmonių efektyvumas. Buvo tikėtasi, jog didesnis valstybės valdomų įmonių efektyvumas leis padidinti įmonių teikiamų paslaugų ir kuriamų produktų kokybę bei sumažinti teikiamų paslaugų kainą. Be to, numatyta, jog didesnis valstybės valdomų įmonių efektyvumas padidintų šių įmonių pelningumą ir įnašą į biudžetą, o šias lėšas būtų galima panaudoti finansuojant socialinės apsaugos, švietimo, sveikatos apsaugos, kultūros ir kitus svarbius sektorius⁵⁹.

Lietuvoje valstybės valdomų įmonių pertvarka buvo pradėta įgyvendinti remiantis Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) rekomendacijomis. XV Lietuvos Vyriausybė suformulavo keturias svarbiausias valstybės valdomų įmonių pertvarkos kryptis:

1) nustatyti aiškius komercinius ir/ar nekomercinius įmonių tikslus. Šios krypties tikslas – skatinti įmones optimaliau naudoti išteklius ir efektyviau organizuoti veiklą, kartu siekiant geresnės tiekiamų prekių arba paslaugų kokybės;

2) įvertinti įmonių nekomercinių funkcijų kaštus bei atskirti komercines ir nekomercines funkcijas. Vyriausybė numatė skatinti visas valstybės valdomas įmones aiškiai apibrėžti savo nekomercines funkcijas ir įvardinti jų kaštus. Remiantis šia gauta informacija planuota sudaryti optimalius jų finansavimo modelius;

3) atskirti įmonių valdymo ir rinkos reguliavimo funkcijas. Šios krypties tikslas – į valstybės valdomų įmonių valdybas, stebėtojų tarybas ir aukščiausius vadovų postus pritraukti daugiau nepriklausomų kompetentingų specialistų, galinčių užtikrinti, kad įmonė veiktų efektyviai ir kryptingai siektų įgyvendinti patvirtintą strategiją. Numatyta, kad mažiausiai trečdalis didžiausių akcinių bendrovių ir uždarujų akcinių bendrovių valdybų narių turi atitikti nepriklausomumo kriterijus. Siekiama išvengti interesų konflikto, kylančio kai valstybė vienu metu yra ir valstybės valdomų įmonių akcininkė, ir tuo pat metu per kitas institucijas reguliuoja rinkos sektorius, kuriuose veikia jos valdomos įmonės;

4) didinti įmonių veiklos skaidrumą⁶⁰.

⁵⁹ Pertvarkos tikslai (2015) <<http://vkc.turtas.lt/valdymo-ir-skaidrumo-politika/vvi-pertvarka/pertvarkos-tikslai>>

⁶⁰ Valstybės valdomų įmonių pertvarka (2015) <<https://www.lietuva2030.lt/lt/gerosios-praktikos-pavyzdziai/1066-valstybes-valdomu-imoniu-pertvarka>>

2.2. Valstybės valdomų įmonių reforma Lietuvoje 2010-2012 m.

Kaip buvo minėta, įgyvendindama valstybės valdomų įmonių (VVI) pertvarką, Vyriausybė suformulavo keturias svarbiausias pertvarkos kryptis, t.y. nustatyti aiškius komercinius ir/ar nekomercinius įmonių tikslus; įvertinti įmonių nekomercinių funkcijų kaštus bei atskirti komercines ir nekomercines funkcijas; atskirti įmonių valdymo ir rinkos reguliavimo funkcijas bei didinti įmonių veiklos skaidrumą. Siekdama šių tikslų, 2010 metų liepą Vyriausybė patvirtino **Skaidrumo gaires**, kurios nustatė, kad valstybės valdomos įmonės turi vykdyti apskaitą pagal tarptautinius apskaitos standartus ir rengti metines bei tarpines (3, 6, 9 ir 12 mėnesių) finansines ataskaitas. Taip pat valstybės valdomos įmonės tapo įpareigosotos viešai skelbti įmonės tikslus ir užduotis, finansinius ir kitus veiklos rezultatus, esamą darbuotojų skaičių, darbo užmokesčio fondą, valstybės valdomos įmonės vadovų ir jų pavaduotojų mėnesinę algą, finansiniais metais įvykdytus, vykdomus ir planuojamus pirkimus ir investicijas. Ūkio ministerija paskirta koordinuojančia institucija, kuri bus atsakinga už valstybės įmonių gero valdymo politikos formavimą ir šios politikos įgyvendinimo koordinavimą. Numatyta, kad ši ministerija rengs ir visuomenei bei Vyriausybei teiks apibendrintas metines ir tarpines (3, 6, 9 ir 12 mėnesių) ataskaitas apie visas valstybės valdomas įmones⁶¹. 2012 metų birželio mėnesį Vyriausybė patvirtino **Valstybės turinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo valstybės valdomose įmonėse tvarkos aprašą (Nuosavybės gaires)**. Nuosavybės gairės nustatė visų valstybės valdomų įmonių valdyme dalyvaujančių valstybės institucijų, įstaigų ir įmonių teises ir pareigas. Tikėtasi, jog šios nuostatos padės spręsti vieną opiausių įmonių valdymo problemų – interesų konfliktus, kai už įmonės veiklos sektoriaus priežiūrą atsakinga valstybės institucija taip pat dalyvauja tos įmonės valdyme ir atstovauja tiek valstybės, kaip akcininko, tiek savo, kaip sektoriaus politiką įgyvendinančios institucijos, interesus. Šiame dokumente buvo įtvirtinti svarbiausi valstybės valdomų įmonių valdymo principai, kurie turėjo užtikrinti skaidrų, efektyvų įmonių valdymą, aiškių įmonių tikslų nustatymą ir nuoseklų jų įgyvendinimą. Nuosavybės gairėse buvo išdėstyti šie svarbiausi efektyvaus valstybės valdomų įmonių valdymo principai:

- 1. Valstybės, kaip įmonių savininko ar akcininko profesionalus atstovavimas.** Numatyta, kad valstybės institucijose funkcijos, susijusios su valstybės kaip akcininko ar įmonių savininko atstovavimu, turi būti atskirtos nuo funkcijų, kurias vykdant įgyvendinama sektoriaus politika, t.y. šias funkcijas turi vykdyti atskiri padaliniai. Be to, siekiant sustiprinti nuosavybės funkcijų įgyvendinimą, ir užtikrinti, kad Vyriausybė turėtų visą

⁶¹ Vyriausybė sieks valstybės valdomų įmonių veiklos skaidrumo ir efektyvumo (2010) <<http://lrv.lt/lt/naujienos/vyriausybe-sieks-valstybes-valdomu-imoniu-veiklos-skaidrumo-ir-efektyvumo>>

reikiamą informaciją sprendimams priimti, Valstybės turto fonde įsteigiamas Valdymo koordinavimo centras, kuriam pavedama prižiūrėti valstybės politikos įgyvendinimą visose valstybės valdomose įmonėse. Numatyta, kad Valdymo koordinavimo centras vykdys šias funkcijas: analizuos ir apibendrins valstybės valdomų įmonių finansinę informaciją bei vertins įmonių veiklos efektyvumą; užtikrins Skaidrumo gairių nuostatų įgyvendinimą; koordinuos gerosios strateginio planavimo praktikos įgyvendinimą; vertins įmonių strateginių tikslų ambicingumą ir stebės strategijos įgyvendinimo rodiklius; padės organizuoti valdybos narių nominavimo procesą; dalyvaus valstybės valdomų įmonių valdybose; rengs metodines rekomendacijas ir teiks siūlymus Vyriausybei ir Ūkio ministerijai dėl valstybės valdomų įmonių valdymo tobulinimo. Buvo numatyta, jog valdymo koordinavimo centras veiks kaip patariantysis organas Vyriausybei ir padės valdžios institucijoms diegti gerąją įmonių valdymo praktiką valstybės valdomose įmonėse.

2. **Kompetentingų ir nepriklausomų įmonių valdybų formavimas.** Nuosavybės gairėse buvo įtvirtinti valdybos narių ir jos sudėties kvalifikaciniai reikalavimai. Buvo numatyta, kad mažiausiai trečdalis didžiausių akcinių bendrovių ir uždarytųjų akcinių bendrovių valdybų narių turi atitikti nepriklausomumo kriterijus, t.y. bent trečdalis valdybos narių turi būti ne valstybės tarnautojai ir valstybės valdomų įmonių darbuotojai, o kvalifikuoti profesionalai, dirbantys privačiajame sektoriuje ir turintys rinkos, kurioje veikia valstybės valdoma įmonė, žinių, finansų ir strateginio planavimo kompetencijas. Dar vienas svarbus pokytis – didžiausių valstybės valdomų bendrovių nariai bus skiriami atrankos komiteto, kurį sudarys finansų ir ūkio ministrai, pritarimu.
3. **Aiškių įmonių tikslų nustatymas.** Nuosavybės gairėse buvo nustatyta, jog valstybės valdomoms įmonėms tikslai turi būti formuluojami dviem lygiais, kuriuos nustato akcininkas ir valdyba. Visų pirma, nustatomi ir viešai įvardijami valstybės keliami tikslai, kurių ji siekia kaip įmonių savininkė ar akcininkė. Gairėse visos valstybės valdomos įmonės pagal valstybės siekiamus tikslus priskiriamos trimis grupėms:
 - **1A grupė.** Valstybė siekia šios grupės įmonių verslo vertės augimo ir dividendų ar pelno įmokos pajamingumo. Šiai grupei priskirtos tokios įmonės kaip „Lietuvos jūrų laivininkystė“, „Geoterma“, „Visagino energija“, LITEXPO;
 - **1B grupė.** Valstybė siekia ne tik šių įmonių verslo vertės augimo ir dividendų ar pelno įmokos pajamingumo, bet ir strateginių šalies interesų užtikrinimo, t.y. šalies ekonominio saugumo, strateginių projektų vykdymo, kokybiškos infrastruktūros ir

kitų tikslų. Tokių įmonių pavyzdžiai: „Lietuvos geležinkeliai“, „Klaipėdos nafta“, Lietuvos paštas, miškų urėdijos;

- **2 grupė.** Valstybė, valdydama šios grupės įmones, siekia socialinių ir politinių tikslų įgyvendinimo, taip pat pelningos (t.y. efektyvios) veiklos. Šiai grupei priskirtos įmonės turėtų vykdyti tik nekomercinio pobūdžio veiklą, kurios kitos pelno siekiančios įmonės nesiimtų vykdyti arba tai darytų už didesnę kainą. Šiai grupei priskirtos tokios valstybės valdomos įmonės kaip Registrų centras, „Indėlių ir investicijų draudimas“, regioninės kelių priežiūros įmonės⁶².

Valstybės turtinių ir neturtinių teisių įgyvendinimo valstybės valdomose įmonėse tvarkos apraše buvo numatyta, jog valstybės valdomų įmonių valdybos ir vadovybės turi užtikrinti, kad jų kontroliuojamos 1A ir 1B grupės įmonės pasiektų tinkamą valstybės investuoto kapitalo grąžą. Siekiama grąža nustatoma pagal finansinėse analizėse plačiai taikomą kapitalo įkainojimo modelį (CAPM), įvertinus įmonės veiklos ir finansinę riziką. Numatyta, jog šiuos skaičiavimus kas trejus metus atliks Valdymo koordinavimo centras, o suderinus siektinus kapitalo grąžos rodiklius su įmonę kontroliuojančia ministerija, jie bus teikiami tvirtinti Vyriausybei. Antrasis tikslų apibrėžimo etapas – įmonių strategijų rengimas. Valstybės valdomos įmonės turi turėti aiškius strateginius planus, kurie tarnautų kaip komunikacijos priemonė tarp Vyriausybės, akcininko teises įgyvendinančios institucijos, įmonių valdybų bei vadovų. Strategijos taip pat reikalingos kaip valdybų bei vadovų darbo vertinimo priemonė. Valstybės valdomų įmonių strategijos turi apimti aplinkos analizę, misiją ir viziją, ilgalaikius (strateginius) tikslus, uždavinius bei išteklius, reikalingus jiems pasiekti, taip pat turi būti parengti veiklos planai. Valstybės valdomų įmonių strategijų projektai turi būti teikiami Valdymo koordinavimo centrui, kuris teiks rekomendacijas ir siūlymus dėl jų tobulinimo. Be to, stiprinama strategijos įgyvendinimo priežiūra – Valstybės valdomos įmonės vadovybė ir valdyba turės reguliariai analizuoti ir vertinti, kaip įmonė įgyvendina jai nustatytus ilgalaikius ir trumpalaikius finansinius ir nefinansinius tikslus. Įmonės turės parengti strategijos įgyvendinimo metines ataskaitas, o jas išanalizavęs Valdymo koordinavimo centras teiks apibendrintą valstybės valdomų įmonių strategijų įgyvendinimo ataskaitą Vyriausybei. Šių priemonių įgyvendinimas padės užtikrinti, kad įmonės veiktų efektyviai ir siektų pamatuotai ambicingų tikslų. Kokybiškesnis strateginis planavimas taip pat leis įmones kontroliuojančioms ministerijoms tiksliau formuoti biudžetus, numatant tiek įmonių specialiesiems įpareigojimams finansuoti reikalingas lėšas, tiek iš įmonių gautinas pajamas⁶³.

⁶² Lietuvos Respublikos Ūkio ministerija (2012) Lietuvos valstybės valdomų įmonių veikla 2011 metais <<http://www.nasdaqomxbaltic.com/files/vilnius/bendrainf/Metine%20ataskaita%202011%20FINAL.pdf>>

⁶³ Ten pat

Vyriausybė 2012 m. pirmą kartą visoms komercinę veiklą vykdančioms valstybės valdomoms įmonėms nustatė ilgalaikius finansinius tikslus – siektiną nuosavo kapitalo grąžą arba grynojo pelno rodiklį. Visoms Nuosavybės gairėse 1A ir 1B grupei priskirtoms VVI, išskyrus miškų urėdijas, buvo patvirtinta ne mažesnė nei 5 proc. siektina 2013–2015 metų nuosavo kapitalo grąža, o visoms miškų urėdijoms nustatyta siekti 2013–2015 metais kartu uždirbti ne mažiau nei vidutiniškai 97 milijonus litų grynojo pelno (iš veiklos sąnaudų atėmus turto ir žaliavos mokesčius valstybei) per metus⁶⁴.

Įgyvendinant valstybės valdomų įmonių pertvarkos programos uždavinius XV Vyriausybės iniciatyva buvo sukurta valstybės valdomų įmonių finansinių duomenų pateikimo sistema, kurioje įmonės kartu su finansinėmis ataskaitomis pateikia užpildytas vienodos formos lenteles, šios vėliau sukeliamos į bendrą dokumentą, kuriame atliekamas duomenų agregavimas ir analizė. Tai leidžia parengti ir viešai paskelbti apibendrintas valstybės valdomų įmonių veiklos ataskaitas neprarandant informacijos aktualumo. Tik nedaugelis valstybių rengia tokias išsamias ketvirtines apibendrintas valstybės valdomų įmonių veiklos ataskaitas kaip Lietuva. Be to, buvo sukurtas interneto puslapis, skirtas apibendrintai informacijai apie VVI skelbti viešai. Tinklapyje www.vkc.vtf.lt pristatoma ne tik valstybės valdomų įmonių pertvarka – jos tikslai, kryptys, atsakingos institucijos ir kitų šalių praktika, – bet ir sudaryta galimybė susipažinti su visomis valstybės valdomomis įmonėmis – analizuoti jų finansinius ir veiklos rodiklius, gauti informaciją apie strateginius ir visuomeninius projektus ir kita. Tinklapyje vartotojai gali rasti patogiai pateikiamas konsoliduotas metines bei tarpines valstybės valdomų įmonių ataskaitas, taip pat ir visus su valstybės valdomų įmonių pertvarka susijusius dokumentus bei informaciją. Šiame internetiniame puslapyje gali užsiregistruoti ir žmonės, norintys tapti valstybės valdomų įmonių valdybų nariais. Informacija apie laisvą valdybos nario vietą bei reikalavimai naujam valdybos nariui taip pat pateikiami VKC puslapyje (bei išsiunčiami visiems užsiregistravusiems kandidatams)⁶⁵.

XV Vyriausybės vykdyta valstybės valdomų įmonių pertvarka davė apčiuopiamų rezultatų – valstybės valdomos įmonės ėmė veikti skaidriau, efektyviau ir į biudžetą sumokėti didesnes įmokas. Jei 2010 m. valstybės valdomos įmonės į šalies biudžetą įnešė 42 mln. Lt, 2011 m. 86 mln. Lt, tai 2012 m. valstybės valdomos įmonės į biudžetą pervedė daugiau nei 500 mln. Lt dividendų ir pelno įmokų. Valstybės valdomų įmonių grynasis pelnas (kartu su turto ir žaliavos mokesčiais valstybei) 2012 m., palyginti su 2010 m., išaugo 3,5 karto ir sudarė 246,6 mln. Lt⁶⁶. Pastebėtina tai, jog inicijavus ir

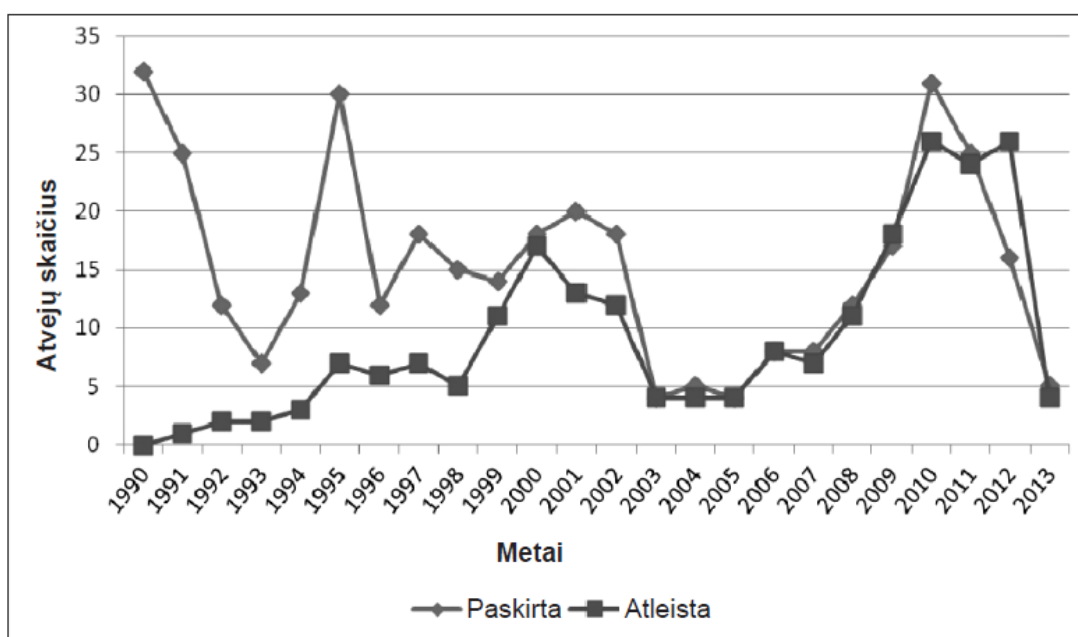
⁶⁴ Ūkio ministerija (2013) valstybės valdomų įmonių pertvarkos 2011–2012 metų programos vertinimo ataskaita <http://www.ukmin.lt/uploads/documents/imported/lt/ataskaitos/VVI_pertvarkos_2011-2012_prog_vert_atask.pdf>

⁶⁵ Ten pat

⁶⁶ Ar Lietuva išmoks savo įmones valdyti tai, kaip Norvegija valdo „Statoil“? (2012) <<http://www.veidas.lt/ar-lietuva-ismoks-savo-imonės-valdyti-taip-kaip-norvegija-valdo-%E2%80%9Estatoil%E2%80%9C>>

pradėjus įgyvendinti valstybės valdomų įmonių reformą, valstybės valdomų įmonių grąža valstybei per porą metų išaugo keliolika kartų, jų veiklos pelnai dvigubėjo, anksčiau ties bankroto riba atsidūrusios įmonės pradėjo dirbti pelningai.

Tokiam rezultatui pasiekti dešiniųjų koalicija pasitelkė dvi pagrindines priemones: įmonėms suformulavo tikslus ir planus, be to, pakeitė daugumą pagrindinių valstybės valdomų įmonių, išskyrus „Lietuvos geležinkelių“ ir Generalinės urėdijos, vadovus.⁶⁷ Apie XV Vyriausybės vykdytą valstybės valdomų įmonių vadovų kaitą rašė ir N. Laurišonytė (2014), kuri nurodė, jog kas kartą įvykus esminiam valdančiosios daugumos pasikeitimui, valstybės valdomų įmonių vadovų atleidimų skaičius padidėja beveik tris kartus. Pastaroji autorė nurodo, jog XV Vyriausybė įvykdė net 44,5 % visų valstybės valdomų įmonių vadovų atleidimų (palyginimui – antroji daugiausia atleidimų įvykdžiusi XII Vyriausybė atleido tik 11 % valstybės valdomų įmonių vadovų) ir 26,4 % visų paskyrimų⁶⁸ (žr. 4 pav.).

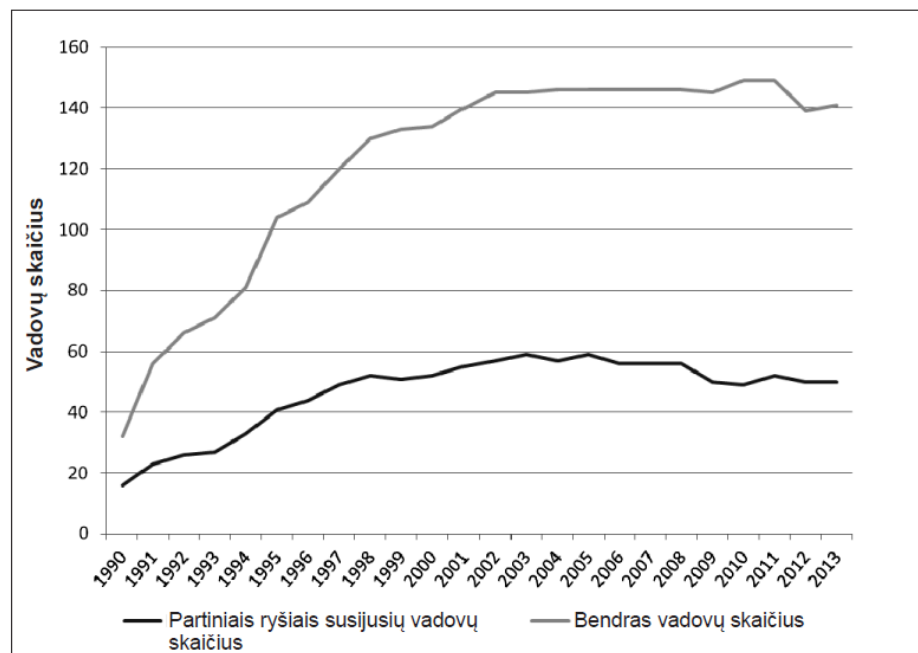


4 pav. 1990-2012 m. valstybės valdomų įmonių paskirtų ir atleistų vadovų skaičius
Šaltinis: Laurišonytė N. (2014), p. 82

Pastebėtina, jog didžiausia valstybės valdomų įmonių vadovų kaita buvo fiksuojama būtent 2010 ir 2011 m., t.y. tuo metu, kai buvo pradėta vykdyti valstybės valdomų įmonių reforma. Vis dėlto, nors XV Vyriausybė vykdė labai didelio masto valstybės valdomų įmonių vadovų pakeitimus, ji, vertinant apskritai, visgi vengė politizuoti, kadangi jos valdymo laikotarpiu politizuotų vadovų skaičius sumažėjo (žr. 5 pav.).

⁶⁷ Valstybės įmonių vadovai geri, jei savi (2013) <<http://www.veidas.lt/valstybes-imoniui-vadovai-geri-jei-savi>>

⁶⁸ Laurišonytė N. (2014) Lietuvos valstybės valdomų įmonių vadovų politizacija. Politologija 2014/2 (74), p. 68 - 95



5 pav. 1990-2012 m. bendras VVI vadovų ir partiniais ryšiais susijusių vadovų skaičius
Šaltinis: Laurišonytė N. (2014), p. 83

Iš 5 pav. duomenų pastebima, jog 2010-2011 m. bendras valstybės valdomų įmonių vadovų skaičius padidėjo, tačiau politizuotų vadovų dalis ėmė kristi. Taigi, kaip akcentuoja N. Laurišonytė (2014), nors XV Vyriausybė vykdė ypač daug valstybės valdomų įmonių vadovų keitimų, tačiau panašu, kad buvo stengtasi šiuos vadovus keisti nepartiniais savo sričių profesionalais⁶⁹.

XV Vyriausybės vykdytą valstybės valdomų įmonių reformą teigiamai įvertino Lietuvos ir užsienio valstybių objektai. Baltijos įmonių valdymo institutas (Baltic Institute of Corporate Governance) savo parengtose ataskaitose „Valstybės valdomų įmonių valdymas Baltijos regiono šalyse“ (2012 m. gegužė) ir „Lietuvos valstybės valdomų įmonių generaliniai direktoriai“ (2013 m. gegužė) pripažino, jog Lietuvoje vykdytą valstybės valdomų įmonių reformą priimti įstatymai ir nutarimai iš esmės atitinka tarptautinę praktiką⁷⁰. Lietuvos laisvosios rinko instituto prezidento Ž. Šilėno teigimu, XV Vyriausybės pradėta valstybės valdomų įmonių reforma turėtų būti vertinama tik teigiamai, kadangi ženkliai padidėjo šių įmonių skaidrumas, aiškesni tapo įmonių veiklos rezultatai⁷¹. Už itin sėkmingą valstybės valdomų įmonių reformą Didžiosios Britanijos savaitraščio „The Economist“ tinklaraštis Lietuvos Vyriausybei skyrė 2011 m. alchemiko nominaciją⁷².

⁶⁹ Laurišonytė N. (2014) Lietuvos valstybės valdomų įmonių vadovų politizacija. Politologija 2014/2 (74), p. p. 68 - 95

⁷⁰ Ūkio ministerija (2013) valstybės valdomų įmonių pertvarkos 2011–2012 metų programos vertinimo ataskaita <http://www.ukmin.lt/uploads/documents/imported/lt/ataskaitos/VVI_pertvarkos_2011-2012_prog_vert_atask.pdf>

⁷¹ Malinauskas S. (2013) Valstybinės įmonės atleidžiamos nuo dividendų mokėjimo <<http://www.lrt.lt/naujienos/ekonomika/4/16567>>

⁷² Ar Lietuva išmoks savo įmones valdyti tai, kaip Norvegija valdo „Statoil“? (2012) <<http://www.veidas.lt/ar-lietuva-ismoks-savo-imonės-valdyti-taip-kaip-norvegija-valdo-%E2%80%9Estatoil%E2%80%9C>>

Apibendrinant galima pastebėti, jog XV Vyriausybė Lietuvoje valstybės valdomų įmonių reformą pradėjo remdamasi EBPO pateiktomis rekomendacijomis. Parengtos Skaidrumo gairės įpareigojo valstybės valdomas įmones apskaitą vykdyti pagal tarptautinius apskaitos standartus, rengti metines ir tarpines finansines ataskaitas ir viešai skelbti visą informaciją apie įmonės tikslus, darbuotojus, darbo užmokestį, vykdomus ir planuojamus vykdyti pirkimus bei investicijas. Valdymo koordinavimo centro įsteigimas leido centralizuotai atstovauti valstybę, kaip įmonių savininką ar akcininką, ir atskirti šias funkcijas nuo sektoriaus politikos įgyvendinimo funkcijų. Tokio valstybės valdomų įmonių koordinuojamojo organo įkūrimo svarba buvo ne kartą akcentuojama EBPO gairėse. Lietuvoje taip pat buvo sukurtos teisinės prielaidos į valstybės valdomų įmonių valdymas pritraukti kompetentingų ir nepriklausomų narių, o valstybės valdomos įmonės pagal joms keliamus tikslus sugrupuotos į atskiras kategorijas ir joms nustatyti aiškūs tikslų formulavimo mechanizmai bei sugriežtinama valstybės valdomų įmonių veiklos priežiūra ir vertinimas. Todėl galima teigti, jog pradedant valstybės valdomų įmonių reformą buvo imtasi kokybiškų priemonių, kurios leistų užtikrinti efektyvesnę valstybės valdomų įmonių veiklą bei didintų šių įmonių skaidrumą.

2.3. Valstybės valdomų įmonių reforma Lietuvoje nuo 2012 m.

Nuo 2012 m. 2011–2012 metais vykdyta valstybės valdomų įmonių pertvarka buvo tęsiama toliau. Valstybės valdomų įmonių veiklos skaidrumo ir efektyvumo didinimas nurodomas viena iš XVI Vyriausybės prioritetinių krypčių, o siekiant užtikrinti valstybės valdomų įmonių reformos tęstinumą, ši pertvarka buvo įtraukta į 2013 metų Nacionalinę reformų darbotvarkę⁷³.

XV Vyriausybės premjeras A. Kubilius nurodė, jog XVI Vyriausybė turėtų tęsti valstybės valdomų įmonių pertvarką ir aiškiai detalizavo prioritetines tolimesnes šios reformos kryptis – didinti valstybės valdomų įmonių vidutinę pelno normą, toliau didinti šių įmonių skaidrumą, atriboti šias įmones nuo partinių interesų, objektyviai vertinti valstybės valdomų įmonių rezultatus ir siekti nuolatinių ataskaitų, išmokti skirti profesionalias valdybas, kuriose atsirastų ir patirtį sukaupusių nepriklausomų ekspertų. Be to, A. Kubilius akcentavo, jog būtina turėti gerą komandą pačioje Vyriausybėje, kuri padėtų koordinuoti valstybės valdomų įmonių valdymą⁷⁴.

⁷³ Ūkio ministerija (2013) valstybės valdomų įmonių pertvarkos 2011–2012 metų programos vertinimo ataskaita <http://www.ukmin.lt/uploads/documents/imported/lt/ataskaitos/VVI_pertvarkos_2011-2012_prog_vert_atask.pdf>

⁷⁴ Dabartinė Vyriausybė atrišo pavadėlių valstybės įmonėms (2013) <<http://www.veidas.lt/dabartine-vyriausybe-atriso-pavadeli-valstybes-imonems>>

2013 m., pasikeitus Vyriausybei, valstybės valdomose įmonėse vėl buvo vykdoma vadovų kaita. Į valdžią grįžus kairiesiems, valstybės valdomų įmonių vadovai politinio revanšo principu vėl buvo keičiami ar net atkeičiami į dešiniųjų išmestuosius⁷⁵. Buvęs XV Vyriausybės vadovas A. Kubilius apie šiuos XVI Vyriausybės veiksmus teigė: “Iš tiesų matau pavojingų, nerimą keliančių tendencijų. Vėl siekiama gražinti tai, ką mums pavyko pradėti reformuoti: valstybinės įmonės vėl gražinamos atgal į vadinamąjį „partinių lesyklėlių“ statusą, į valstybės valdomų įmonių vadovybę žmonės skiriami ne pagal jų kompetenciją ir pačių ambicingiausių tikslų siekį, bet pagal lojalumą partijai ar gebėjimus įmonių lėšas panaudoti partiniams tikslams⁷⁶.”

XVI Vyriausybė atsisakė XV Vyriausybės taikytos praktikos, kurios metu valstybės valdomoms įmonėms buvo nustatomi konkretūs finansiniai veiklos tikslai. XVI Vyriausybė neužsibrėžė iš valstybės įmonių surinkti kažkokią konkrečią sumą dividendų. Nuo dividendų mokėjimo buvo atleistos (paliekant simbolinį 1 proc. dividendų tarifą) stambiausios valstybinės įmonės, tokios kaip AB „Klaipėdos nafta“, AB „Lietuvos geležinkeliai“, Klaipėdos jūrų uostas. Dividendų mokėjimo lengvatos numatytos ir miškų urėdijoms. XVI Vyriausybė šias permainas grindžia tuo, jog bendrovės uždirbtas lėšas turi skirti investiciniams projektams finansuoti.⁷⁷ Valstybės valdomų įmonių sumokėtiems dividendams pasiekus pakilimą 2012 m. (į biudžetą tuomet buvo pervesta 513 mln. Lt), Finansų ministerija 2013 m. suplanavo kur kas kuklesnes sumas. 2013 m. buvo planuojama gauti tik 212 mln. Lt, tačiau per 9 mėnesius iš jų į valstybės biudžetą įplaukė tik 99,2 mln. Lt. Tuo tarpu 2014 m. biudžete iš valstybės valdomų įmonių buvo planuojama gauti jau tik 130 mln. Lt.⁷⁸ Premjero A. Butkevičiaus teigimu, valstybės valdomų įmonių savininkų ir akcininkų sutartą pelno dalies dydį turi lemti metiniai įmonės rezultatai ir įgyvendinami projektai – esą įmokos biudžetui jokių būdu negali nustekenti bendrovės, kad šiai prireiktų banko kreditų⁷⁹. Vis dėlto, tokia dividendų skirstymo politika sulaukė ir nemažai kritikos. Buvęs susisiekimo ministras E. Masiulis nurodo, jog valstybės valdomoms įmonėms iškėlus tikslą atnešti daugiau dividendų į valstybės biudžetą, jos yra priverstos ieškoti sprendimų, kaip savo veiklą padaryti efektyvesnę vidinių resursų sąskaita. E. Masiulio teigimu, 2010-2012 m. praktika įrodė, jog valstybės valdomoms įmonėms įmanoma tokių resursų rasti pakankamai daug ir pasiekti, kad valstybės įmonių veikla būtų panaši į privačių įmonių veiklą⁸⁰. Tokiai nuomonei

⁷⁵ Valstybės įmonių vadovai geri, jei savi (2013) <<http://www.veidas.lt/valstybes-imoniu-vadovai-geri-jei-savi>>

⁷⁶ Dabartinė Vyriausybė atrišo pavadėlį valstybės įmonėms (2013) <<http://www.veidas.lt/dabartine-vyriausybe-atriso-pavadeli-valstybes-imonems>>

⁷⁷ Malinauskas S. (2013) Valstybinės įmonės atleidžiamos nuo dividendų mokėjimo <<http://www.lrt.lt/naujienos/ekonomika/4/16567>>

⁷⁸ Simėnas D. (2014) Valstybės įmonės pelningos, bet dividendų ir mokesčių sumoka per mažai <<http://vz.lt/archive/article/2014/1/11/valstybes-imonės-pelningos-bet-dividendu-ir-mokesciu-mazoka#ixzz3oWv0pnLv>>

⁷⁹ Dabartinė Vyriausybė atrišo pavadėlį valstybės įmonėms (2013) <<http://www.veidas.lt/dabartine-vyriausybe-atriso-pavadeli-valstybes-imonems>>

⁸⁰ Malinauskas S. (2013) Valstybinės įmonės atleidžiamos nuo dividendų mokėjimo <<http://www.lrt.lt/naujienos/ekonomika/4/16567>>

pritaria ir buvęs XV Vyriausybės vadovas A. Kubilius, kuris teigia, jog valstybės įmonių uždirbtas pelnas yra ne pačių bendrovių nuosavybė, tad kaip jį reikėtų panaudoti, turėtų spręsti Seimas ir Vyriausybė⁸¹. Panašios pozicijos laikosi „Finasta Asset Management“ fondų valdytojas V. Rūkas, kurio teigimu, valstybei priklausančios įmonės neretai sugalvoja begalę pasiteisinimų, kodėl jų uždirbtas pelnas neturėtų būti išmokėtas, o, pavyzdžiui, investuotas. V. Rūko teigimu, tokia praktika yra bloga, nes valstybė, būdama šių įmonių savininkė, negauna pajamų į biudžetą⁸². Dar vieną argumentą pateikia „Swedbank“ ekonomistas N. Mačiulis, kuris akcentuoja, kad pagrindinis valstybės valdomų įmonių tikslas nėra užsiimti verslu, nuolat investuoti ir plėstis – šios įmonės turi arba teikti visuomenei kokybiškas paslaugas, kurių negali užtikrinti privatus sektorius, arba plėtoti strateginius valstybės projektus. Dėl šios priežasties, N. Mačiulis teigia, jog vienintelė kita šių įmonių užduotis turi būti už naudojamą valstybės kapitalą mokėti adekvačią grąžą, t.y. dividendus, o išimtys ir lengvatos, leidžiančios įmonėms neužsibrėžti ir nevykdyti konkrečių finansinių tikslų, yra palanki terpė klestėti neefektyviai, o gal net ir korumpuotai veiklai⁸³.

XVI Vyriausybė taip pat atsisakė XV Vyriausybės sukurto modelio, pagal kurį buvo atskirtos socialinės valstybės valdomų įmonių funkcijos ir valstybės valdomoms įmonėms rekomenduotina nepelningas paslaugas pirkti iš privataus sektoriaus įmonių. XVI Vyriausybės manymu, toks paslaugų, teikiamų ne ekonominiiais, o socialiniais sumetimais, atskyrimas nebūtų naudingas sprendimas. Tačiau buvęs ūkio viceministras A. Audickas įsitikinęs, kad valstybei aiškiai įvardijus, kiek nekomercinių įsipareigojimų valstybės valdomos įmonės turi prisiimti ir kokia galėtų būti šių įsipareigojimų apimtis, lengviau taptų vertinti šių įmonių veiklą. A. Audicko teigimu, nekomercinių įpareigojimų rezultata, t.y. kiek pinigų valstybės valdomos įmonės išleidžia ir kiek gauna, svarbu nurodyti ir todėl, kad šių įmonių vadovams nebūtų taip patogiu grįsti savo nepelningą veiklą tik tuo, jog įmonė turi nekomercinių įpareigojimų⁸⁴.

Dar vieną XVI Vyriausybės valdymo laikotarpiu išryškėjusią problemą pastebi M. Kuncaitis (2015), kurio teigimu, 2015 m. duomenimis, iš 249 valstybės valdomų įmonių valdybos narių, tik 16 buvo nepriklausomi, tuo tarpu EBPO rekomenduoja, kad nepriklausomi nariai sudarytų daugumą valdybos narių. Pastarojo autoriaus teigimu, šis faktas parodo tai, kad priklausymas politinei partijai, o ne kompetencija, yra esminis valstybės valdomų įmonių valdybos narių pasirinkimo kriterijus. Autoriaus teigimu, gera žinia yra ta, jog nuo 2015 m. kovo 1 d. didžiausiose valstybės įmonių (kurių

⁸¹ Tracevičiūtė R. (2014) Dividendų tvenkinį vers tapti jūra <<http://lzinios.lt/lzinios/Lietuvoje/dividendu-tvenkini-vers-tapti-jura/190600>>

⁸² Rūkas V: valstybės valdomų įmonių dividendai – per mažai <<http://faktai.lt/verslas/v-rukas-valstybes-valdomu-imoniu-dividendai-per-mazi/>>

⁸³ Simėnas D. (2014) Valstybės įmonės pelningos, bet dividendų ir mokesčių sumoka per mažai <<http://vz.lt/archive/article/2014/1/11/valstybes-imonos-pelningos-bet-dividendu-ir-mokesciu-mazoka#ixzz3oWv0pnLv>>

⁸⁴ Dabartinė Vyriausybė atrišo pavadėlį valstybės įmonėms (2013) <<http://www.veidas.lt/dabartine-vyriausybe-atriso-pavadeli-valstybes-imonems>>

balanse nurodyto turto vertė yra ne mažesnė nei 14 mln. eurų, o pardavimo grynosios pajamos per ataskaitinius finansinius metus yra lygios arba viršija 5,8 mln. eurų) valdybose nepriklausomi valdybų nariai turės sudaryti bent 1/3 visų valdybos narių. Tačiau 1/3 nepriklausomų narių, autoriaus teigimu, dar nėra užtekinai, norint užtikrinti konstruktyvų bei pelningą valstybės valdomų įmonių darbą. Be viso to, akivaizdu, jog užsienio ekspertų įdarbinimas Lietuvoje yra dar stipriau apribotas. Pastarojo autoriaus teigimu, Lietuvos valstybės valdomos įmonės „šiandien matomos kaip laikinas, gerai apmokamas prieglobstis „atgyvenusiems“ politiniams veikėjams bei politiniams karjeristams“⁸⁵. Kaip nurodo M. Anužis, V. Sinkevičius (2015), daugelio valstybės valdomų įmonių valdybų darbas yra politizuotas ir neefektyvus dėl šiuo metu praktiškai neveikiančio valdybos narių atrankos modelio ir tiesioginio akcijų valdytojo dalyvavimo renkant valstybės valdomų įmonių valdybų narius, todėl vienu iš svarbiausių Vyriausybės uždavinių tampa skaidrinti ir efektyvinti valstybės valdomų įmonių valdybų veiklą, į jas pritraukiant kompetentingus ir nepriklausomus valdybų narius⁸⁶.

Apibendrinant galima pastebėti, jog XVI Vyriausybė, nors ir formaliai tęsdama XV Vyriausybės pradėtą valstybės valdomų įmonių reformą, šią reformą pakoregavo. Visų pirma, buvo pakeisti daugumos valstybės valdomų įmonių vadovai. Taip pat atsisakyta praktikos valstybės valdomas įmones įpareigoti siekti konkrečių finansinių rezultatų bei atskirti jų socialines ir ekonomines funkcijas. Dėl šių priežasčių valstybės valdomos įmonės įgavo daugiau laisvės savarankiškai planuoti savo finansinius srautus ir investicijas. XVI Vyriausybė sunkiai užtikrina valstybės valdomų įmonių valdybų narių nepriklausomumą ir kompetenciją. Tai, kad daugumos įmonių vadovai pasikeitus Vyriausybės sudėčiai buvo pakeisti, ir tai, jog valstybės valdomų įmonių valdybose dirba per mažai nepriklausomų narių, suponuoja faktą, jog dėl XVI Vyriausybės vykdomos politikos valstybės valdomos įmonės tapo labiau priklausomos nuo valdančiųjų politinių jėgų. Tai iš esmės prieštarauja EBPO rekomendacijoms, pagal kurias turėtų būti siekiama kuo didesnio valstybės valdomų įmonių nepriklausomumo, viešumo ir atskaitingumo.

XV Vyriausybė Lietuvoje pradėdama valstybės valdomų įmonių reformą numatė keturias svarbiausias valstybės valdomų įmonių pertvarkos kryptis: 1) aiškių komercinius ir/ar nekomercinius įmonių tikslų nustatymas; 2) įmonių nekomercinių funkcijų kaštų įvertinimas bei komercinių ir nekomercinių funkcijų atskyrimas; 3) įmonių valdymo ir rinkos reguliavimo funkcijų atskyrimas; 4) įmonių veiklos skaidrumo didinimas. XV Vyriausybė Lietuvoje valstybės valdomų įmonių reformą

⁸⁵ Kuncaitis M. (2015) Valstybės (ne)valdomos įmonės: ko pamoko „Lietuvos jūrų laivininkystės“ istorija? <<http://tsajunga.lt/m-kuncaitis-valstybes-nevaldomos-imonės-ko-pamoko-lietuvos-juru-lavininkystes-istorija/>>

⁸⁶ Anužis M., Sinkevičius V. (2015) valstybės valdomos įmonės. Nepriklausomų valdybos narių atrankos gairės, nuosavybės gairių analizė ir atitiktis EBPO gairėms. JPP Kurk Lietuvai, p. 4.

formavo pagal EBPO pateiktas rekomendacijas ir gerąją kitų šalių praktiką, praktiškai įgyvendino daugelį EBPO nurodytų valstybės valdomų įmonių tobulinimo krypčių ir pasiekė tai, jog Lietuvoje nuo decentralizuoto valstybės valdomų įmonių modelio buvo pereita prie dualaus jų valdymo modelio. Galima teigti, jog XV Vyriausybės pradėta valstybės valdomų įmonių reforma buvo parengta ir suformuota kokybiškai, reformos priemonės buvo racionalios ir tinkamos numatytų tikslų siekimui. XVI Vyriausybė, nors ir formaliai tęsdama XV Vyriausybės pradėtą valstybės valdomų įmonių reformą, atsisakė dalies šios reformos įgyvendinimo priemonių. Buvo atsisakyta tam tikrų procesų, dėl kurių valstybės valdomos įmonės įgavo daugiau savarankiškumo ir galimybių pačios spręsti apie siekiamus finansinius tikslus ir lėšų panaudojimo galimybes. Taip pat, dėl XVI Vyriausybės veiksmų, valstybės valdomos įmonės tapo labiau politizuotos ir priklausomos nuo valdančiųjų politinių jėgų. Šie pakeitimai iš esmės prieštarauja EBPO pateiktoms rekomendacijoms dėl efektyvesnio valstybės valdomų įmonių valdymo. Todėl galima daryti išvadą, jog XVI Vyriausybės vykdyti valstybės valdomų įmonių reformos pokyčiai iš esmės prieštarauja pirminiams šios reformos tikslams ir užkerta kelią tolimesniam sėkmingam šios reformos įgyvendinimui.

3. POLITINIŲ JĖGŲ ĮTAKOS VALSTYBĖS VALDOMŲ ĮMONIŲ REFORMAI TYRIMAS

3.1. Tyrimo paskirtis ir pasirinkto metodo pagrindimas

Ankstesniuose darbo skyriuose buvo aprašoma Lietuvos valstybės valdomų įmonių reformos eiga. Darbe keliama prielaida, jog šios reformos metu vyktyti pokyčiai yra tiesiogiai susieti su valdančiosios koalicijos permainingomis. Iš to kyla šio darbo **problema** - ar valdančiųjų politinių jėgų įtaka galėjo turėti lemiamos reikšmės valstybės valdomų įmonių reformos eigai? **Tyrimo hipotezė:** valdančiųjų politinių jėgų kaita buvo svarbiausia priežastis, lėmusi netolygią valstybės valdomų įmonių reformos eigą. **Tyrimo objektas** yra politinių jėgų įtaka valstybės valdomų įmonių reformos eigai.

Siekiant patvirtinti arba paneigti darbe keltą hipotezę, tyrimo vykdymui buvo pasirinktas kokybinis tyrimo metodas – ekspertų apklausa. Taikant kokybinius tyrimus yra siekiama kuo tiksliau ir aiškiau suprasti tiriamuosius reiškinius, nustatyti jų priežastis bei aplinkybes. Kokybinis tyrimas siekiama atlikti mokslinę žvalgybą, t.y. aprašyti pasirinktą objektą ir gauti duomenų apie mažai tirtą reiškinį ar procesą. Kokybiniams tyrimams nėra taikomi griežti imties tūrio reikalavimai, šių tyrimų reprezentatyvumą lemia ne atsitiktiniai tiriamųjų parinkimo būdai, o lankstūs vienokie ar kitokie teoriniai kriterijai. Svarbiausias kokybinių tyrimų elementas yra tyrimo duomenų apibendrinimas⁸⁷.

Apklausa metodu galima išsiaiškinti apklausiamųjų asmenų nuostatas, vertinimus, tam tikrų reiškinų priežastis ir pan. Ekspertų apklausa šio tyrimo duomenų rinkimui yra tinkamiausias mokslinio tyrimo metodas, leidžiantis gauti pačius išsamiausias ir būtiniausias duomenis. Kaip nurodo V. Rudzkienė (2005), ekspertų apklausa, yra tokia apklausa, kai atrenkama žmonių grupė (ekspertai), turinti konkrečios srities tyrimo laukui reikalingų žinių⁸⁸. R. Tidikis (2003) teigia, jog atliekant ekspertų apklausą turi būti apklausiami asmenys, kurie dėl savo profesinės ar gyvenimiškos patirties turi didžiausią kompetenciją ir gali tyrėjui suteikti patikimiausią ir išsamiausią išsamią informaciją apie tiriamą problemą⁸⁹.

Dėl šio darbo tematikos buvo nuspręsta ekspertais pasirinkti skirtingų sričių asmenis – politikus, Ūkio ministerijos darbuotojus ir akademikus, siekiant kuo įvairiapusiškiau pažvelgti į valstybės valdomų įmonių reformos procesą. Tyrime iš viso dalyvavo 6 asmenys – 2 politikai, kurie dalyvavo valstybės valdomų įmonių reformos formavimo procese, 2 Ūkio ministerijos darbuotojai,

⁸⁷ Žydžiūnaitė V., Rupšienė L., Bitinas B. (2008). Kokybinių tyrimų metodologija, Klaipėda: Klaipėdos universitetas, p. 12

⁸⁸ Rudzkienė V. (2005) Socialinė statistika. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, p. 15

⁸⁹ Tidikis, R. (2003) Socialinių mokslų tyrimų metodologija. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, p. 467.

kurie yra susiję su valstybės valdomų įmonių reformos tiesioginiu įgyvendinimu, bei 2 Lietuvos aukštųjų mokyklų dėstytojai, kurie pastaraisiais metais rengė publikacijas valstybės valdomų įmonių tematika. Siekiant neatskleisti tyrimo dalyvių tapatybių, darbe nepateikiami duomenys, kurie padėtų atskleisti respondentų asmeninę informaciją, todėl tyrime dalyvavę asmenys užkoduojami:

Respondentas P1 - politikas, dalyvavęs valstybės valdomų įmonių reformos formavimo procese;

Respondentas P2 - politikas, dalyvavęs valstybės valdomų įmonių reformos formavimo procese;

Respondentas Ū1 - Ūkio ministerijos darbuotojas, susijęs su valstybės valdomų įmonių reformos tiesioginiu įgyvendinimu;

Respondentas Ū2 - Ūkio ministerijos darbuotojas, susijęs su valstybės valdomų įmonių reformos tiesioginiu įgyvendinimu;

Respondentas A1 - Lietuvos aukštosios mokyklos dėstytojas, pastaraisiais metais rengęs publikacijas valstybės valdomų įmonių tematika;

Respondentas A2 - Lietuvos aukštosios mokyklos dėstytojas, pastaraisiais metais rengęs publikacijas valstybės valdomų įmonių tematika.

Ekspertų apklausa buvo vykdoma telefonu. Kaip nurodo V. Rudzkienė (2005), telefoninės apklausos privalumas yra toks, kad tiriamųjų atsakymai yra gaunami iš karto, apklausa yra pigi ir galima užtikrinti reikiamą apklausos dalyvių skaičių⁹⁰. Apklauso metu respondentams buvo užduodami iš anksto parengti konkretūs atviri klausimai (žr. 1 priedas) ir nepateikiami atsakymai į juos. Nors buvo numatyta konkreti klausimų pateikimo seka, tačiau tyrimo eigoje pastebėjus, jog numatytieji klausimai nepadengia visų tyrimui svarbių temų arba tiriamasis nepilnai atsako į pateiktuosius klausimus, buvo numatyti užduoti papildomų tyrimo plane neįrašytų klausimų.

Prieš vykdant apklausą kiekvienas respondentas buvo supažindinamas su atliekamo tyrimo tikslu bei informuotas, jog apklausos duomenys bus naudojami tik rengiant šį baigiamąjį magistro darbą, o gauta informacija nebus naudojama jokiais kitais tikslais. Tyrimas buvo vykdomas nepažeidžiant tiriamųjų teisių bei laikantis tyrimo etikos principų: tyrimo dalyviams buvo garantuojamas konfidencialumas, apklaustieji asmenys buvo užtikrinti, jog šiame baigiamajame darbe nebus atskleista jų tapatybė ar kita informacija, kuri padėtų nustatyti jų darbovietę ar kitą informaciją, kuri padėtų juos identifikuoti; tyrime dalyvavusiems asmenims taip pat buvo garantuota teisė būti nepažeistiems, nepateikiant jiems asmeniškų klausimų, kurie galėtų tiriamiesiems pakenkti; visi

⁹⁰ Rudzkienė V. (2005) Socialinė statistika. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, p. 15

respondentai dalyvauti tyrime sutiko savanoriškai. Tyrėjas iki apklausų atlikimo nebuvo asmeniškai pažįstamas su tyrimo dalyviais.

Empirinis tyrimas buvo vykdomas pagal iš anksto numatytą planą. Visą empirinio tyrimo eigą galima suskirstyti į pagrindinius etapus, kurie pateikti ir detaliau apibūdinti 1 lentelėje.

1 lentelė. Pagrindiniai tyrimo etapai

Tyrimo etapai	Tyrimo etapų apibūdinimas	Atlikimo laikas
Pasiruošimas tyrimui	Šiame etape formuluota darbo tema, keliama darbo problema, iškeliamas darbo tikslas, detalizuojami uždaviniai.	2015 m. 05 mėn. – 2015 m. 06 mėn.
Konceptualiosios darbo dalies rengimas	Analizuojama ir sisteminama teorinė medžiaga apie valstybės valdomas įmones, jų valdymo ypatumus ir modelius, valstybės vykdomas reformų eigas, taip pat analizuojama, kaip Lietuvoje pradėta ir vykdoma valstybės valdomų įmonių reforma.	2015 m. 05 mėn. – 2015 m. 09 mėn.
Analitinės darbo dalies rengimas	Pasirenkamas empirinio tyrimo metodas, remiantis konceptualiaja darbo dalimi parengiamas tyrimo instrumentas, numatomi tyrimo dalyvių atrankos kriterijai, pasirošama vykdyti empirinį tyrimą.	2015 m. 09 mėn. – 2015 m. 10 mėn.
Tyrimo vykdymas	Atliekamas giluminis interviu su atrinktais respondентаis.	2015 m. 10 mėn. – 2015 m. 10 mėn.
Tyrimo rezultatų apibendrinimas	Apibendrinami bei sisteminami tyrimo metu surinkti duomenys, atliekama išsami gautų duomenų analizė bei interpretacija.	2015 m. 10 mėn. – 2015 m. 11 mėn.

Tyrimas buvo sudarytas iš tam tikrų etapų – pasiruošimo tyrimui, konceptualiosios darbo dalies rengimo, analitinės darbo dalies rengimo, tyrimo vykdymo bei tyrimo rezultatų apibendrinimo. Pasirengimas empirinio tyrimo atlikimui prasidėjo 2015 m. 05 mėn., kuomet buvo pradėta formuluoti darbo tema, keliama darbo problema, formuojamas darbo tikslas, detalizuojami uždaviniai. Tolimesniame etape buvo analizuojama ir sisteminama teorinė medžiaga apie valstybės valdomas įmones, jų valdymo ypatumus ir modelius, valstybės vykdomas reformų eigas, taip pat analizuojama, kaip Lietuvoje pradėta ir vykdoma valstybės valdomų įmonių reforma, akcentuojant skirtingų Vyriausybių laikotarpius. Šie veiksmai buvo vykdomi 2015 m. 05-09 mėn. Toliau, 2015 m. 09-10 mėn., buvo pasirinktas tinkamiausias duomenų rinkimui empirinio tyrimo metodas, parengtas tyrimo instrumentas. 2015 m. 10 mėn. buvo vykdomas empirinis tyrimas, o 2015 m. 10-11 mėn. buvo analizuojami tyrimo metu gauti duomenys, formuojamos bei pateikiamos svarbiausios tyrimo metu gautos išvados bei parengiamos rekomendacijos.

Visi tyrimo etapai buvo vykdomi iš anksto numatyta tvarka, laikantis nustatytų jų atlikimo laiko terminų. Buvo pakankamai sudėtinga rasti tyrimo dalyvius, kadangi net 9 asmenys atsisakė dalyvauti apklausoje.

3.2. Tyrimo duomenų analizė

Pirmuoju tyrimo klausimu respondentų buvo prašoma įvertinti, **ar, jų manymu, Lietuvoje buvo tikslinga ir reikalinga pradėti valstybės valdomų įmonių reformą**. Visi apklaustieji asmenys pažymėjo, kad valstybės valdomų įmonių reformą Lietuvoje pradėti buvo tikslinga, o apklaustųjų A1 bei P2 nuomone, tai buvo tiesiog būtina. Kaip pabrėžė respondentas A1, valstybės valdomų įmonių reforma “buvo būtinas žingsnis, kurio, vykdomoji valdžia pakankamai ilgai nenorėjo žengti”. Šis apklaustasis nurodė, jog jo nuomone ankstesnė valstybės valdomų įmonių valdymo patirtis buvo labai ydinga – valstybės valdomos įmonės buvo pavaldžios skirtingoms ministerijoms, kurios kai kuriais atvejais pernelyg stipriai „įsijausdavo į valdytojų vaidmenį“ kontroliuodamos valstybės valdomų įmonių veiklą, skirdamos jų vadovus, dalyvaudamos sprendžiant paslaugų įsigijimo klausimus ir kt. Būtent dėl šios ydingos praktikos, pastarojo respondento nuomone, „Lietuva buvo aklavietėje, nes valstybės valdomų įmonių reformos inicijavimas negalėjo kilti iš pačių įmonių pusės, kadangi jos buvo labai politizuotos, o reformos nenorėjo inicijuoti ir valdančiosios jėgos, kadangi joms esama situacija buvo labai naudinga ir palanki“. Apklaustasis P2 taip pat buvo panašios nuomonės ir nurodė, jog “Lietuva, siekdama lygiuotis į modernias Europos valstybes, tiesiog privalėjo reformuoti neefektyviai valdomą valstybės įmonių sektorių”. Šio respondento nuomone, valstybės valdomos įmonės iki reformos pradžios buvo labai menkai kontroliuojamos, jos turėjo didžiulę veikimo laisvę ir neprivalėjo centralizuotai ir viešai atsiskaitinėti dėl kai kurių savo veiksmų. Pastarasis respondentas nurodė, jog tokia situacija labai stipriai neigiamai veikė valstybinį sektorių – buvo surenkama mažiau lėšų į biudžetą ne tik dėl to, kad šioms įmonėms nebuvo keliami konkretūs finansiniai tikslai, tačiau svarbus aspektas dar ir tas, kad pačios valstybės valdomos įmonės buvo stipriai politizuotos ir jų veikla neretai siejosi su verslo organizacijomis, kurios buvo susiję su valdančiosios daugumos atstovais. Tai, pastarojo respondento teigimu, turėjo didžiulės neigiamos finansinės įtakos valstybei, kadangi valstybės valdomos įmonės su verslo sektoriaus įmonėmis sudarydavo įvairius sandorius, dėl kurių valstybės valdomos įmonės patirdavo nuostolių ir kur kas mažiau lėšų pervesdavo į valstybės biudžetą. Apklaustasis P2 nurodė turintis duomenų, jog sudarydamos tam tikras paslaugų pirkimo sutartis, valstybės valdomos įmonės neretai paslaugas pirkdavo už ženkliai didesnę, nei rinkos, kainą ir dėl to valstybė patirdavo nuostolių. Šio tiriamojo nuomone, iki valstybės valdomų įmonių reformos „dauguma valstybės valdomų įmonių buvo tokioje situacijoje, kai jas, galima sakyti, valdė asmenine nauda suinteresuoti politikai“, todėl šių įmonių darbo praktikoje netrūko interesų konfliktų. Panašios nuomonės buvo ir apklaustasis A2, kuris pažymėjo, kad pradėjus valstybės valdomų įmonių reformą “Lietuva žengė žingsnį į priekį, siekiant viešojo sektoriaus valdomų įmonių didesnės kontrolės ir skaidrumo, kurio anksčiau labai stigo”. Šis autorius taip pat pažymėjo ankstesnę valstybės valdomų

įmonių politizacijos problemą ir nurodė, jog „valstybės valdomos įmonės buvo pavaldžios ministerijoms, na o ministerijas savo ruožtu valdė tam tikri politikai, todėl praktikoje tikrai buvo tokių atvejų, kai ministerijų vadovai į valstybės valdomų įmonių pastą paskirdavo „savus“ asmenis, jiems nurodydavo kokius sprendimus reikia priimti, su kuo sudaryti sandorius ir kt. Tai buvo labai įsišaknijusi, gili korupcinė sistema“. Valstybės valdomų įmonių reformai pritarė ir respondentai Ū1 bei Ū2, tačiau jie pateikė kitus reformos būtinybę grindžiančius argumentus. Respondentų Ū1 ir Ū2 teigimu, valstybės valdomų įmonių reformą pradėti buvo tikslinga todėl, kad iki reformos pradžios nebuvo nuoseklių duomenų apie šių įmonių finansinius ir veiklos rezultatus, kadangi įmonės nebuvo įpareigosotos juos viešinti. Be to, abu pastarieji respondentai nurodė, jog Lietuvoje labai trūko vienos centralizuotai šias įmones valdančios ir kuruojančios institucijos. Pradėjus valstybės valdomų įmonių reformą, ir Ūkio ministeriją paskyrus koordinuojančia institucija, atsakinga už valstybės įmonių gero valdymo politikos formavimą, pastarųjų respondentų nuomone, valstybės valdomos įmonės buvo pradėtos valdyti efektyviau, o jų veikla tapo skaidresnė, labiau matoma visuomenei. Valstybės valdomų įmonių reformai pritarė ir respondentas P1. Kalbėdamas apie valstybės valdomų įmonių reformos svarbą, tiriamasis P1 nurodė, jog Lietuvoje „buvo tik laiko klausimas, kada ateis valstybės valdomų įmonių reformavimo eilė“. Pastarojo respondento teigimu, Lietuvoje nuo Nepriklausomybės paskelbimo egzistavo daug problemų ir, šio tiriamojo nuomone, reformuoti reikėjo daugelį svarbių sektorių, todėl „visų pirma buvo susitelkta į pačius svarbiausius ir strategiškai reikšmingiausius dalykus, o valstybės valdomų įmonių reforma vis likdavo nuošaly“. Vis dėlto, pastarasis respondentas sutiko, jog valstybės valdomų įmonių reformą pradėti buvo svarbu, ir pripažino, jog ji galėjo būti inicijuota jau kur kas anksčiau, kadangi „vengdama pradėti šią reformą valstybė prarado nemažai lėšų, nes beveik du dešimtmečius šios įmonės veikė mažai kontroliuojamos, todėl valstybė iš šių įmonių negavo adekvačios grąžos“. Apibendrinant visų tyrimo dalyvių atsakymus, galima pastebėti, jog visos tiriamųjų grupės, t.y. politikai, valstybės tarnautojai ir akademikai valstybės valdomų įmonių reformos inicijavimą laiko teigiamu sprendimu, kuris turėjo prisidėti prie efektyvesnės ir skaidresnės šių įmonių veiklos užtikrinimo.

Antruoju tyrimo klausimu respondentų buvo **prašoma įvardyti priežastis, kurios jų manymu nulėmė tai, kad Lietuvoje valstybės valdomų įmonių reforma buvo pradėti įgyvendinti tik 2010 m.** Respondentų nuomonės šiuo klausimu išsiskyrė. Respondentų A1, A2 ir P2 teigimu, labiausiai valstybės valdomų įmonių reformą stabdė tai, kad ankstesnės politinės jėgos tiesiog nebuvo suinteresuotos keisti buvusių situaciją. Apklaustasis A1 nurodė, jog kai kuriems valdantiejiems „politikams valstybės valdomos įmonės buvo tarsi aukso kasykla – gali paskirti „savą“ vadovą, gali nurodyti kokius sprendimus jam priimti, kad galutiniame rezultate galėtum pats turėti asmeninės naudos ar bent jau naudos partijai“. Pastarasis respondentas nurodė, jog tokia valstybės valdomų

įmonių situacija buvo palanki tiek valstybės valdomų įmonių vadovams, tiek valdančiosioms partijoms, kadangi abi šios pusės galėjo turėti finansinės ar kitokios naudos. „Jeigu esama situacija valdančiosioms partijoms yra palanki, tai kam ją keisti?“ – teigė pastarasis tyrimo dalyvis. Apklaustasis P2 taip pat nurodė, jog buvusi valstybės valdomų įmonių situacija buvo palanki valdančiosioms partijoms, kadangi jos galėjo „į jas įdarbinti reikalingus asmenis“ ir tokiu būdu tiesiogiai dalyvauti šių įmonių valdyme, sprendimų priėmime, pirkimo sandorių sudaryme ir kt. Apklaustojo P2 teigimu, iki XV Vyriausybės darbo pradžios tiesiog nebuvo politinės valios keisti esamą situaciją, todėl valstybės valdomų įmonių reforma anksčiau nebuvo pradėta. Respondentas A2 taip pat buvo panašios nuomonės ir nurodė, jog valstybės valdomos „įmonės galėjo veikti tik atsiskaitydamos konkrečioms ministerijoms, o tai buvo ideali situacija valdančiosioms partijoms, kurios tikslingai siekdavo vadovauti kai kurioms ministerijoms, kurioms buvo pavaldžios stambiausios valstybės valdomos įmonės“. Šis apklaustasis nurodė, jog valdančiosios jėgos siekė išlaikyti buvusią situaciją, kai valstybės valdomos įmonės nebuvo įpareigosios viešai skelbti visą finansinę ir veiklos informaciją, jų valdyme galėjo dalyvauti asmenys, artimais ryšiais susiję su valdančiosios daugumos atstovais. Apklaustojo A2 nuomone, nors ši situacija, vertinant ją bendruoju požiūriu, valstybei buvo labai nenaudinga, tačiau valdančiosioms partijoms ji „buvo labai priimtina“, todėl ir nekilo didesnių politinių diskusijų apie buvusios sistemos reformavimą. Kitokios nuomonės buvo apklaustieji Ū1 ir Ū2, kurie nurodė, jog valstybės valdomų įmonių reformą labiausiai paspartino tai, kad Lietuva vis aktyviau pradėjo siekti narystės EBPO (Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijoje). Šie respondentai nurodė, jog XV Vyriausybė siekė kuo geriau pasiruošti stojimui į šią organizaciją ir todėl vykdė pertvarkas įvairiose srityje, kurios turėjo būti peržiūrimos siekiant įvertinti Lietuvos pasirengimą tapti šios organizacijos nare. Kadangi viena iš sričių, kurioje EBPO vykdys peržiūras, buvo valstybės valdomų įmonių veiklos reguliavimas, tai XV Vyriausybė nusprendė reformuoti ir šią sritį. Respondentų Ū1 ir Ū2 teigimu, XV Vyriausybė ne pati kūrė valstybės valdomų įmonių reformos strategiją, tačiau rėmėsi konkrečiomis EBPO būtent Lietuvai pateiktomis rekomendacijomis ir stengėsi praktiškai jas pritaikyti. Pasiruošimo narystei EBPO svarbą, kaip vieną iš veiksnių, kurie lėmė valstybės valdomų įmonių reformos pradžią, paminėjo ir respondentai A1 bei A2. Šių apklaustųjų teigimu, EBPO apžvalgos, kuriose nurodomi esamos Lietuvoje galiojusios valstybės valdomų įmonių tvarkos trūkumai bei siūlomi konkretūs veiksmai, kaip šias sritis galima reformuoti, taip pat prisidėjo prie to, jog XV Vyriausybė nusprendė reformuoti šią sritį, tačiau pastarieji autoriai pabrėžė, jog Lietuva narystei EBPO ruošiasi nuo 2000 m., todėl ši priežastis negali būti laikoma pagrindine, dėl ko 2010 m. buvo inicijuota valstybės valdomų įmonių reforma. Kitokios nuomonės buvo apklaustasis P1, kurio teigimu, apie 2008-2009 metus, kai Lietuvoje buvo ekonominė krizė, valstybės lygmeniu buvo pradėtos svarstyti įvairios alternatyvos ir ieškoma būdų kaip valstybė galėtų padidinti įplaukas į

biudžetą. Respondento P1 nuomone, būtent finansiniai sunkumai privertė Vyriausybę ieškoti sprendimų, kaip iš valstybės valdomų įmonių gauti didesnes įplaukas į biudžetą. Tai, šio tiriamojo nuomone, buvo pagrindinė priežastis, kodėl 2009 m. buvo atlikta valstybės valdomų įmonių turto apžvalga ir vėliau inicijuojama valstybės valdomų įmonių reforma. Apibendrinant visų apklaustųjų nuomones, galima pastebėti, jog reikšmingiausiomis priežastimis, kurios lėmė tai, kad valstybės valdomų įmonių reforma buvo pradėta įgyvendinti tik 2010 m., galima laikyti ankstesnių politinių jėgų nenorą reformuoti šio sektoriaus (taip teigė 3 respondentai, t.y. 2 akademikai ir 1 politikas), dėl suaktyvėjusio Lietuvos siekio tapti EBPO nare (taip nurodė abu tyrime dalyvavę Ūkio ministerijos darbuotojai bei abu akademinės bendruomenės atstovai) ir dėl deficitinio valstybės biudžeto, kuris paskatino Vyriausybę ieškoti sprendimų, kaip padidinti įplaukas iš valstybės valdomų įmonių (taip nurodė 1 apklausoje dalyvavęs politikas).

Valstybės valdomų įmonių reformą Lietuvoje pradėjusi XV Vyriausybė numatė tokias pertvarkos kryptis:

- 1) nustatyti aiškius komercinius ir nekomercinius įmonių tikslus,
- 2) įvertinti įmonių nekomercinių funkcijų kaštus bei atskirti komercines ir nekomercines funkcijas,
- 3) atskirti įmonių valdymo ir rinkos reguliavimo funkcijas,
- 4) didinti įmonių veiklos skaidrumą.

Tyrimo dalyvių buvo prašoma **įvertinti, ar, jų manymu, XV Vyriausybė numatė tinkamas reformos vykdymo kryptis**. Visi tiriamieji asmenys pažymėjo, kad XV Vyriausybės numatytos reformos kryptys buvo tikslinės, tinkamos, nukreiptos į silpniausių vietų tobulinimą. Respondentai A1, A2, P2, Ū1 ir Ū2 nurodė, kad XV Vyriausybė, reformuodama valstybės valdomų įmonių sektorių, rėmėsi EBPO pateiktomis rekomendacijomis, skirtomis būtent Lietuvai, todėl reformuotinos sritys buvo išties aktualios ir reikalaujančios pokyčių.

Paprašyti **įvertinti kiekvienos iš reformos vykdymo sričių reikalingumą ir svarbą**, apklaustieji asmenys pateikė skirtingus argumentus, kurie susisteminti 2 lentelėje.

2 lentelė. Valstybės valdomų įmonių reformos sričių svarbos pagrindimas

Sritis	Grindžiamieji teiginiai
<p>Komercinių ir nekomercinių įmonių tikslų nustatymas bei įmonių nekomercinių funkcijų kaštų nustatymas, komercinių ir nekomercinių funkcijų atskyrimas</p>	<p>Respondentas A1: „Iki reformos įmonės nebuvo motyvuojamos taupyti ir racionaliai skirstyti lėšas“, „Kai kurios įmonės savo nepelningą veiklą grįsdavo tuo, kad vykdo socialines funkcijas ar įgyvendina strateginius tikslus“, „Detalizavus įmonių nekomercines funkcijas ir jų kaštus, įmonėms tapo sudėtingiau piktnaudžiauti“, „Įmonės pradėjo jausti daugiau kontrolės“.</p> <p>Respondentas A2: „Atskyrus komercinius ir nekomercinius įmonių tikslus, valstybės valdomoms įmonėms panaikinta galimybė dangstyti neva nuostolingų paslaugų teigimu ir tokiu būdu pateisinti savo prastus finansinius rodiklius“.</p> <p>Respondentas P1: „Komercinių ir nekomercinių tikslų nustatymas leido valstybės valdomoms įmonėms aiškiau suvokti savo paskirtį, geriau ne tik joms pačioms, bet ir valstybei planuoti finansinius srautus“.</p> <p>Respondentas P2: „Dažnu atveju įmonės iki reformos neieškojo sprendimų, kaip optimizuoti savo veiklą“, „Detalizavus nekomercines funkcijas, įmonės privestos atsižvelgti į iškeltus tikslus ir nebeturi galimybės savavališkai planuoti savo veiklos bei nurodyti, jog dirbo nuostolingai, nes vykdė nekomercines funkcijas“.</p> <p>Respondentas Ū1: „Atskyrus nekomercines funkcijas ir įvertinus jų kaštus, įmonės privalėjo siekti didesnio veiklos efektyvumo“.</p> <p>Respondentas Ū2: „Įmonėms buvo aiškiai nurodyta, kuri jų veiklos dalis yra skirta nekomerciniams tikslams įgyvendinti, o kuri turi būti skirta pelningos veiklos vykdymui“.</p>
<p>Įmonių valdymo ir rinkos reguliavimo funkcijų atskyrimas</p>	<p>Respondentas A1: „Didelis žingsnis, kad Ūkio ministerija paskirta atsakinga už valstybės valdomų įmonių politikos įgyvendinimo koordinavimą ir tapačiai įkurtas VKC, kuris perėmė valstybės atstovavimo įmonėse vaidmenį“, „Gerai, kad valstybė aktyviai dalyvauja šių įmonių valdyme, ir tai daroma remiantis geriausia pasauline praktika“.</p> <p>Respondentas A2: „Iki reformos atskiros ministerijos dalyvaudavo valdant jų reguliuojamame sektoriuje veikiančias valstybės valdomas įmones“, „Mano manymu didžiausias laimėjimas yra tas, kad valstybės valdomų įmonių valdymas buvo centralizuotas, t.y. visos funkcijos iš atskirų ministerijų perimtos ir sukoncentruotos į Ūkio ministeriją ir įkurtas VKC“, „Tai neabejotinai pagerins šių įmonių valdymą“.</p> <p>Respondentas P1: „Įmonės funkcionaliau valdomos“, „Vertinu teigiamai, kad įmonių koordinavimas perduotas Ūkio ministerijai. Be to didelis vaidmuo skirtas VKC, kuris taip pat reikšmingai prisideda prie valstybės valdomų įmonių veiklos efektyvumo gerinimo“.</p> <p>Respondentas P2: „Įmonių valdymo sutelkimas į vieną ministeriją, manau, yra geras sprendimas, taip valdyti įmones yra efektyviau, patogiau vykdyti jų priežiūrą“. VKC įkūrimą taip pat vertinu palankiai, kadangi negali Ūkio ministerija ir vadovauti, ir prižiūrėti, ir vertinti“.</p> <p>Respondentas Ū1: „VKC įkūrimą laikau teigiamu sprendimu, kadangi jis atstovauja valstybę, kaip įmonių savininką ar akcininką. Tokios institucijos iki reformos labai trūko“.</p> <p>Respondentas Ū2: „Gerai, kad buvo atskirtos įmonių valdymo ir rinkos reguliavimo funkcijos“, „Ministerijos ir VKC funkcijos nesidubliuoja, tačiau abi šios institucijos turi svarbius vaidmenis“.</p>

2 lentelės tęsinys

<p>Įmonių veiklos skaidrumo didinimas</p>	<p>Respondentas A1: „Daugelis valstybės valdomų įmonių buvo stipriai politikuotos, valstybės pinigai nebuvo taupomi“, „Buvo svarbu padėti pagrindus tam, kad valstybės valdomų įmonių valdymas būtų skaidrus ir remtųsi moderniais ir šiuolaikiškais valdymo principais, pagal kuriuos įmonės jaustųsi atskaitingos ne tik valstybei, bet ir kiekvienam piliečiui“, „Informacijos talpinimą internete, kai visiems žmonėms yra sudaryta galimybė susipažinti su visomis šalies VVI, jų finansiniais ir veiklos rodikliais ir kt., aš vertinu kaip labai svarbų ir teigiamą žingsnį“.</p> <p>Respondentas A2: „Įmonių veiklos skaidrumo didinimas prisideda ir prie pasitikėjimo valdžios sektoriumi didinimo, kuris mūsų visuomenėje yra labai menkas. Todėl aš manau, kad turi būti sveikintinos visos iniciatyvos, kuriomis siekiama didinti viešojo sektoriaus institucijų skaidrumą, atskaitingumą visuomenei, viešumą“.</p> <p>Respondentas P1: „Manau, kad skaidrumo didinimas įpareigoja įmones ir efektyviau dirbti“.</p> <p>Respondentas P2: „Iki reformos pradžios valstybės valdomose įmonėse buvo daug problemų – jos buvo stipriai politizuotos ir politiškai labai priklausomos, ne visuomet pagrįstai ir objektyviai buvo skirstomos šių įmonių lėšos, ir kt.“, „Parvirtinus Skaidrumo gaires, valstybės valdomos įmonės tapo įpareigos veiklą organizuoti skaidriau, todėl, tikėtina, ir neskaidrių, šališkų sprendimų bei piktnaudžiavimo atvejų turėtų sumažėti“</p> <p>Respondentas Ū1: „Skaidrumo gairių parengimas įpareigojo valstybės valdomas įmones remtis tarptautine praktika, dėl to jų darbo kokybė tik gerėja“.</p> <p>Respondentas Ū2: „Įmonių skaidrumo didinimas yra svarbus veiksnys, siekiant, kad įmonės veiktų efektyviau, racionaliau planuotų savo išlaidas, siektų geresnių finansinių rezultatų“, „Teisiškai įtvirtinus įmonėms privalomus skaidrumą didinančius veiksmus, jos tapo labiau atviros visuomenei, kadangi visa informacija yra vieša, ją galima rasti net internete“, „Kai rezultatai matomi viešai, tai įpareigoja įmones pasitempti“.</p>
---	---

Siekdami pagrįsti **komercinių ir nekomercinių įmonių tikslų nustatymą bei įmonių nekomercinių funkcijų kaštų nustatymą, komercinių ir nekomercinių funkcijų atskyrimą** respondentai pateikė panašius argumentus. Respondentų A1 ir P2 teigimu, šie sprendimai buvo būtini, kadangi iki reformos valstybės valdomos įmonės nebuvo motyvuojamos taupyti ir racionaliai skirstyti turimas lėšas, be to, praktikoje pasitaikydavo atvejų, jog kai kurios įmonės savo nepelningą veiklą grįsdavo tuo, kad vykdo socialines funkcijas ar įgyvendina valstybinius strateginius tikslus. Respondentų A1, A2, P2 teigimu, detalizavus ir konkrečiai apibrėžus įmonių nekomercines funkcijas ir jų kaštus, įmonėms tapo sudėtingiau piktnaudžiauti ir liko mažiau galimybių pateisinti savo neva nepelningą veiklą. Be to, įmonės pradėjo jausti daugiau kontrolės, todėl, kaip akcentavo respondentas Ū1, šių įmonių veikla tapo efektyvesnė. Respondentai P1 ir Ū2 pabrėžė, jog komercinių ir nekomercinių tikslų nustatymas leido valstybės valdomoms įmonėms aiškiau suvokti savo paskirtį, ne tik joms pačioms, bet ir valstybei planuoti šių įmonių finansinius srautus. Kalbėdami apie **valstybės**

valdomų įmonių valdymo ir rinkos reguliavimo funkcijų atskyrimą, visi tyrime dalyvavę asmenys labai teigiamai vertino tai, kad Ūkio ministerija buvo paskirta atsakinga už valstybės valdomų įmonių politikos įgyvendinimo koordinavimą ir tapačiai įkurtas VKC, kuris perėmė valstybės atstovavimo įmonėse vaidmenį. Visų tyrimo dalyvių nuomone, šie veiksmai prisidėjo prie valstybės valdomų įmonių efektyvesnio valdymo bei koordinavimo, taip pat turėjo įtakos jų veiklos kokybės augimui. Visi tyrimo dalyviai taip pat teigiamai vertino ir **valstybės valdomų įmonių veiklos skaidrumo didinimą**. Kaip pabrėžė respondentai A1 bei P2, iki valstybės valdomų įmonių reformos pradžios šiose įmonėse buvo daug problemų – jos buvo stipriai politizuotos ir politiškai labai priklausomos, ne visuomet pagrįstai ir objektyviai buvo skirstomos šių įmonių lėšos. Kaip nurodo respondentas P1, šis sprendimas „įpareigoja įmones ir efektyviau dirbti“, respondentas P2 teigia, jog dėl šio sprendimo valstybės valdomose įmonėse „neskaidrių, šališkų sprendimų bei piktnaudžiavimo atvejų turėtų sumažėti“. Tiriamasis Ū1 nurodė, jog valstybės valdomų įmonių darbo kokybė dėl šio sprendimo turėtų gerėti, bei, kaip teigė respondentas Ū2, įmonės skatinamos veikti efektyviau, racionaliau planuoti savo išlaidas, siekti geresnių finansinių rezultatų. Be to, respondento A2 nuomone, valstybės valdomų įmonių veiklos skaidrumo didinimas prisideda ir prie pasitikėjimo valdžios sektoriumi gerinimo, kuris mūsų visuomenėje yra labai menkas. Apibendrinant galima pastebėti, jog visos XV Vyriausybės numatytos valstybės valdomų įmonių reformų kryptys, tyrimo dalyvių nuomone, yra svarbios ir reikalingos. Komercinių ir nekomercinių įmonių tikslų nustatymas bei įmonių nekomercinių funkcijų kaštų nustatymas, komercinių ir nekomercinių funkcijų atskyrimas labiausiai vertinamas todėl, kad valstybės valdomoms įmonėms buvo aiškiai apibrėžta, kuri jų veiklos dalis privalo būti organizuojama taip, kad generuotų pelną, todėl įmonėms sumažėjo galimybės piktnaudžiauti ir neefektyvią veiklą grįsti nuostolingų nekomercinių paslaugų teikimo būtinybe. Įmonių valdymo ir rinkos reguliavimo funkcijų atskyrimas, t.y. valstybės valdomų įmonių politikos įgyvendinimo koordinavimo perdavimas Ūkio ministerijai ir VKC, kuris atstovauja valstybę kaip įmonių savininką ar akcininką, įkūrimas, visų tyrimo dalyvių vertinamas kaip teigiamas sprendimas, dėl kurio valstybės valdomos įmonės turėtų būti racionaliau valdomos ir koordinuojamos. Įmonių veiklos skaidrumo didinimas, tiriamųjų nuomone, taip pat buvo būtinas sprendimas, dėl kurio valstybės valdomų įmonių efektyvumas turėtų išaugti, o šios įmonėse priimamų šališkų ir nepagrįstų sprendimų turėtų mažėti.

Iki 2012 m., t.y. iki XV Vyriausybės veiklos pabaigos, buvo parengtos Skaidrumo gairės, kurios įpareigojo valstybės valdomas įmones apskaitą vykdyti pagal tarptautinius apskaitos standartus, rengti metines ir tarpines finansines ataskaitas ir viešai skelbti aktualią informaciją. Ūkio ministerija paskirta koordinuojančia institucija, atsakinga už valstybės įmonių gero valdymo politikos formavimą ir šios politikos įgyvendinimo koordinavimą. Įsteigtas Valdymo koordinavimo centras, kuris

centralizuotai atstovauja valstybę, kaip įmonių savininką ar akcininką. Numatyta, kad mažiausiai trečdalis didžiausių akcinių bendrovių ir uždaryjū akcinių bendrovių valdybų narių turi atitikti nepriklausomumo kriterijus. Valstybės valdomos įmonės pagal joms keliamus tikslus sugrupuotos į atskiras kategorijas ir joms nustatyti aiškūs tikslų formulavimo mechanizmai bei sugriežtinama valstybės valdomų įmonių veiklos priežiūra ir vertinimas. Taip pat buvo pakeista dauguma pagrindinių valstybės valdomų įmonių vadovų. Tyrimo dalyvių buvo klausama, **kaip jie vertina šiuos XV Vyriausybės veiksmus**. Taip pat tyrimo dalyvių prašyti įvertinti, **ar jų manymu šie pokyčiai buvo reikalingi** bei prašoma įvardyti, **kuriuos pokyčius tyrimo dalyviai vertina teigiamai, o kuriuos neigiamai**. Apibendrinus visų tiriamųjų atsakymus, galima pastebėti, jog nei vienas XV Vyriausybės atliktas veiksmas tyrimo dalyvių nebuvo įvertintas neigiamai. Dalis tiriamųjų savo nuomonę apie atskirus XV Vyriausybės veiksmus, pvz. VKC įsteigimą, Ūkio ministerijos paskyrimą valstybės valdomų įmonių koordinuojančia institucija, Skaidrumo gairių parengimą, jau buvo išsakę prie 3 klausimo. Vis dėlto, akcentuotina tai, jog visi tyrimo dalyviai labai palankiai įvertino Skaidrumo gairių parengimą bei Ūkio ministerijos ir VKC vaidmenų paskirstymą – visi 6 tyrimo dalyviai tai pabrėžė. Apklaustos dalyvių nuomone, šie sprendimai buvo patys pagrindiniai, kuriuos įgyvendinus valstybės valdomų įmonių valdymas, koordinavimas ir priežiūra turėtų būti vykdomi operatyviau, kokybiškiau, racionaliau, pačios valstybės valdomos įmonės įpareigos savo veiklą organizuoti skaidriau, už visus priimtus sprendimus atsiskaityti ne tik valdžios institucijoms, bet ir viešai deklaruoti šią informaciją. Tai, kad įmonių valdybos nariams pradėjo būti keliami nepriklausomumo kriterijai, kaip labai reikšmingą ir svarbų sprendimą įvardijo 5 apklaustieji – visi, išskyrus respondentą P1. Pastarųjų apklaustos dalyvių nuomone, nepriklausomų narių pritraukimas į valstybės valdomų įmonių valdybas yra teigiamas sprendimas dėl to, kad tokiu būdu prisidedama prie šių įmonių didesnio veiklos efektyvumo, viešumo, skaidrumo, taip pat užkertamas kelias neefektyviems, neracionaliems ir šališkiems sprendimams. Valstybės valdomų įmonių sugrupavimą į kategorijas ir skirtingų šioms grupėms keliamų tikslų detalizavimą kaip labai reikšmingą veiksnį akcentavo abu tyrime dalyvavę akademikai ir respondentas P2. Šių apklaustos dalyvių nuomone, valstybei detalizavus, kurios įmonės yra įpareigos vykdyti strategiškai svarbių valstybės funkcijų įgyvendinimą, kurios teikti nekomercines paslauga bei kurios turėtų siekti pelno (ir numatant jų siektinus finansinius rodiklius), pačioms įmonėms bei valstybei tapo aiškiau planuoti ir prognozuoti šių įmonių galimus finansinius srautus. Paprašyti įvertinti XV Vyriausybės aktyviai vykdytą valstybės valdomų įmonių vadovų kaitą, respondantai A1, A2, P1 ir P2 tai vertino kaip būtinus ir svarbius veiksmus, siekiant kokybiškai įgyvendinti numatytą reformą. Respondentų A1, A2 ir P2 nuomone, iki reformos pradžios, valstybės valdomos įmonės buvo labai stipriai priklausomos nuo politikų, todėl buvo labai svarbu šių įmonių vadovus pakeisti į politinių interesų neturinčius nešališkus asmenis. Apklaustasis P1 neakcentavo iki

reformos egzistavusio valstybės valdomų įmonių priklausomumo nuo politikų, tačiau nurodė, jog siekiant esminių permainų valstybės valdomose įmonėse, pakeisti įmonių vadovus tam tikrais atvejais yra protingas žingsnis, kadangi nauji vadovai gali būti kompetentingesni ir efektyviau įgyvendinti jiems skirtas užduotis. Tuo tarpu respondentai Ū1 ir Ū2 nurodė, jog, jų nuomone, dalies Vyriausybei pavaldžių institucijų vadovų kaita, pasikeitus valdančiajai daugumai, yra įprastas reiškinys, kadangi, kaip nurodė šie apklaustieji, po kiekvieno politinių jėgų pasikeitimo viešajame sektoriuje vykdoma įstaigų vadovų kaita. Apklaustojo Ū2 teigimu, pasikeitus Vyriausybės sudėčiai „visur tie keitimai vykdomi, net ir pas mus ministerijoje žmonės pakeičia, taigi nenuostabu, kad ir įmonių vadovai keičiami“. Apibendrinant galima pastebėti, jog nei vienas XV Vyriausybės atliktas veiksmas reformuojant valstybės valdomas įmones apklaustųjų nuomone, negali būti vertinamas neigiamai. Paprašyti įvardyti reikšmingiausius XV Vyriausybės inicijuotus pokyčius visi tyrimo dalyviai akcentavo Skaidrumo gairių parengimą bei Ūkio ministerijos ir VKC vaidmenų paskirstymą. Taip pat 5 tyrimo dalyviai nurodė, kad labai svarbus sprendimas buvo nepriklausomumo kriterijų nustatymas valstybės valdomų įmonių valdybos nariams, 4 apklaustieji asmenys teigiamu ir reikšmingu sprendimu įvardijo valstybės valdomų įmonių vadovų kaitą, be to 3 tiriamieji kaip svarbų sprendimą įvardijo valstybės valdomų įmonių sugrupavimą į kategorijas ir skirtingų šioms grupėms keliamų tikslų detalizavimą.

2013 m., darbą pradėjus XVI Vyriausybei, valstybės valdomose įmonėse vėl buvo vykdoma vadovų kaita. XVI Vyriausybė atsisakė ankstesnės Vyriausybės taikytos praktikos, kurios metu valstybės valdomoms įmonėms buvo nustatomi konkretūs finansiniai veiklos tikslai. XVI Vyriausybė taip pat atsisakė XV Vyriausybės sukurto modelio, pagal kurį buvo atskirtos socialinės valstybės valdomų įmonių funkcijos ir valstybės valdomoms įmonėms rekomenduotina nepelningas paslaugas pirkti iš privataus sektoriaus įmonių. Respondentų buvo klausima, **kaip jie vertina šiuos XVI Vyriausybės veiksmus**. Taip pat tyrimo dalyvių prašyti įvertinti, **ar jų manymu šie pokyčiai buvo reikalingi** bei prašoma įvardyti, **kuriuos pokyčius tyrimo dalyviai vertina teigiamai, o kuriuos neigiamai**. XVI Vyriausybės vykdytus pokyčius tiriamieji vertino skirtingai. Šios Vyriausybės vykdytą vadovų kaitą respondentai vertino nevienareikšmiškai. Respondentai Ū1 ir Ū2 laikėsi tos pačios pozicijos ir teigė, jog vadovų kaita Vyriausybei pavaldžiose įstaigose po valdančiosios daugumos pasikeitimo, jiems atrodo gana įprastas reiškinys ir jie jo nevertina nei teigiamai, nei neigiamai. Tuo tarpu apklaustieji A1, A2, P1 ir P2 neigiamai vertino šį XVI Vyriausybės žingsnį. Apklaustasis A1 akcentavo, jog XV Vyriausybė vadovų kaitą vykdė todėl, kad siekė politiškai priklausomus įmonių vadovus pakeisti į apolitiškus ir kompetentingus įmonių vadovus. Tuo tarpu XVI Vyriausybės vykdyta valstybės valdomų įmonių vadovų kaita, jo manymu, „yra žingsnis atgal, nes tam tikrais atvejais į buvusias pozicijas buvo grąžinti ankstesnės Vyriausybės pašalinti vadovai“.

Pastarojo respondento teigimu, dėl tokio Vyriausybės žingsnio valstybės valdomos įmonės vėl tapo politiškai priklausomos. Panašius argumentus pateikė ir apklaustasis A2, kurio nuomone, XV Vyriausybė stengėsi į valstybės valdomų įmonių vadovų postus atrinkti tikrai kompetentingus asmenis, kurie būtų kuo labiau politiškai neutralūs, todėl šio tiriamojo nuomone, pasikeitus Vyriausybės sudėčiai nebuvo tikslo iš pareigų atleisti vadovų, kurie pareigas ėjo dar tik antrus metus. Panašios nuomonės buvo ir tiriamasis P2, kuris nurodė, jog XVI Vyriausybės vykdytą valstybės valdomų įmonių vadovų kaitą jis vertina tik kaip „politinį žaidimą“ bei „savų kadro protegavimą“ ir valdančiosios daugumos norą turėti kuo didesnę įtaką šių įmonių veiklos organizavimo ir sprendimų priėmimo procesuose, todėl šiuos procesus jis vertina neigiamai. Tiriamojo P1 nuomone, „2012 m. nebuvo realios priežasties kardinaliai keisti valstybės valdomų įmonių vadovus, kurie į pareigas buvo paskirti daugiausiai 2010-2011 m. Be to, šiuo laikotarpiu nemaža dalis valstybės valdomų įmonių vadovų įrodė, jog geba efektyviai vadovauti šioms įmonėms, kadangi kai kurios iš jų, prieš tai veikę nuostolingai, pradėjo rodyti puikius finansinius ir veiklos duomenis“. Paprašyti įvertinti XVI Vyriausybės sprendimą atsisakyti daliai valstybės valdomų įmonių keltų finansinių veiklos tikslų, visi tyrimo dalyviai šį veiksma įvertino neigiamai. Tam buvo pateikti šie pagrindiniai argumentai: „Tai, ką XV Vyriausybė pasiekė, t.y. privertė valstybės valdomas įmones dirbti pelningai ir efektyviai, XVI Vyriausybė lengva ranka nubraukė“ (respondentas A1); „Šį žingsnį vertinu tik neigiamai, nes juk reformos esmė ir buvo kuo efektyviau ir racionaliau valdyti šias įmones, siekti kuo geresnių jų finansinių rodiklių“ (respondentas A2); Šis sprendimas man atrodo neracionalus, kadangi įmonės nebeskatinamos siekti kuo geresnių veiklos rezultatų“ (respondentas P1); „Šis XVI Vyriausybės veiksmas grąžino valstybės valdomas įmones keliais metais atgal, kadangi tik įpareigosios siekti konkrečių finansinių rezultatų jos buvo pradėjusios dirbti pelningai. Tie jų pelnai buvo išties įspūdingi ir tai rodė, jog vis dėlto įmonės geba rasti sprendimus, kaip efektyvinti ir optimizuoti savo veiklą“ (respondentas P2); „2012 m. XV Vyriausybė valstybės valdomoms įmonėms nustatė ilgalaikius finansinius tikslus, įmonių finansiniai srautai buvo numatyti iki 2015 m. Vis dėlto XVI Vyriausybė dalies šių planų atsisakė. Aš tai vertinu neigiamai, kadangi dėl šio sprendimo sumažėjo ne tik surenkamos lėšos į valstybės biudžetą, tačiau ir krenta pačių įmonių motyvacija siekti veiklos efektyvumo“ (respondentas Ū1); „Toks sprendimas suteikė valstybės valdomoms įmonėms daugiau laisvės, kaip skirstyti ir investuoti savo uždirbtas lėšas, dėl to valstybės biudžetas neteko dalies pajamų. Be to, praktika rodo, jos ne visuomet šias lėšas valstybės valdomos įmonės skirsto efektyviai“ (respondentas Ū2). Tai, kad XVI Vyriausybė atsisakė XV Vyriausybės sukurto modelio, pagal kurį buvo atskirtos socialinės valstybės valdomų įmonių funkcijos ir valstybės valdomoms įmonėms rekomenduotina nepelningas paslaugas pirkti iš privataus sektoriaus įmonių, respondentai taip pat vertino nevienareikšmiškai. Apklaustasis P1 teigė manantis, jos valstybės valdomos įmonės nėra

verslo subjektai, kurie turi būti orientuoti tik į kuo didesnę pelno siekimą, todėl šiam tiriamajam atrodo natūralu, jog dalį valstybės valdomų įmonių veiklos turi užimti ir nekomercinių paslaugų teikimas. Nors pastarasis respondentas pritarė XV Vyriausybės veiksams, pagal kuriuos valstybės valdomose įmonėse buvo atskirtos komercinės ir nekomercinės paslaugos, vis dėlto, šio tiriamojo nuomone, valstybės valdomoms įmonėms nėra tikslo tokias paslaugas pirkti iš kitų rinkoje veikiančių subjektų, kadangi jos pačios yra pajėgios jas teikti. Tuo tarpu visi kiti tyrimo dalyviai nurodė manantys, jog XV Vyriausybės pasiūlytas modelis, pagal kurį valstybės valdomos įmonės buvo skatinamos susikoncentruoti į komercinių paslaugų teikimą ir dalį nekomercinių paslaugų pirkti iš kitų rinkos dalyvių, jiems atrodo logiškas bei priimtinas. Kaip nurodė respondentas A1 „tai yra geroji pasaulinė praktika, kurią akcentuoja ir EBPO, todėl ją reikėtų taikyti, o ne atsisakyti“. Respondentai A1, A2, P2, Ū1 ir Ū2 nurodė, kad XVI Vyriausybė, atsisakydama šio modelio, jų nuomone, pasielgė netinkamai, kadangi jeigu valstybės valdomos įmonės iš anksto numatytų, kiek lėšų joms reikės nekomercinių paslaugų teikimui, ir taip pat suplanuotų, kiek pajamų jos yra pajėgios gauti iš kitų savo veiklų vykdymo, būtų lengviau planuoti šių įmonių finansavimo sąlygas, sudarinėti jų finansinių srautų planus, formuoti tikslesnius biudžetus. Be to, tiriamųjų nuomone, tai veikia ir kaip prevencinė priemonė, kuri užkerta kelią įmonėms dangstyti nepelningų paslaugų teikimu ir taip pateisinti savo patiriamus nuostolius. Apibendrinant galima pastebėti, jog XVI Vyriausybės pokyčius tyrimo dalyviai dažniausiai vertina neigiamai. Daugiausiai kritikos sulaukė šie XVI Vyriausybės priimti sprendimai: sprendimas atsisakyti daliai valstybės valdomų įmonių keltų finansinių veiklos tikslų (šį sprendimą neigiamai įvertino visi 6 apklauso s dalyviai), atsisakymas XV Vyriausybės sukurto modelio, pagal kurį buvo atskirtos socialinės valstybės valdomų įmonių funkcijos ir valstybės valdomoms įmonėms rekomenduotina nepelningas paslaugas pirkti iš privataus sektoriaus įmonių (šį sprendimą neigiamai įvertino 5 apklausos dalyviai – abu akademikai, abu Ūkio ministerijos darbuotojai ir vienas politikas), valstybės valdomų įmonių vadovų kaita (ją neigiamai įvertino 4 tyrimo dalyviai – abu politikai ir akademikai).

XV ir XVI Vyriausybių sudėtys buvo skirtingos. XV Vyriausybės daugumą sudarė Tėvynės sąjungos-Lietuvos krikščionių demokratų partijos nariai, o XVI Vyriausybės laikotarpiu valdančiąją keturių partijų daugumą sudaro socialdemokratai ir Darbo partija. Respondentų buvo **prašoma įvertinti, ar, jų nuomone, valdančiųjų politinių jėgų kaitą galima laikyti svarbiausia priežastimi, kuri nulėmė netolygią valstybės valdomų įmonių reformos eigą**. Visi tyrime dalyvavę asmenys patvirtino, jog jų manymu, būtent politinių jėgų kaita buvo ta priežastis, kodėl valstybės valdomų įmonių reformoje atsirado pokyčių. Detaliai šią situaciją apibūdino respondentas A1, kurio teigimu, „tarp XV Vyriausybės ir XVI Vyriausybės egzistuoja skirtingas požiūris į valstybės valdomų įmonių vaidmenį. XV Vyriausybė į šias įmones žiūrėjo kaip į verslo vienetus, kuriuos reikia prižiūrėti ir

kontroliuoti, kad jie dirbtų efektyviai. Tuo tarpu XVI Vyriausybė šioms įmonėms suteikė daugiau laisvių savarankiškai planuoti savo veiklą, skirstyti finansinius išteklius ir kt.“. Apklaustasis A2 taip pat nurodė, jog jo manymu valstybės valdomų įmonių reformos veiksmų korekcijos yra susijusios tik su valdančiųjų politinių jėgų kaita. Šis respondentas pabrėžė, kad valstybės valdomų įmonių reformos pokyčiai pastebimi būtent po XVI Vyriausybės darbo pradžios, iš esmės pasikeitus valdančiosios politinėms jėgoms. Šiam požiūriui pritarė ir respondentai P1, P2, Ū1 ir Ū2, kurie taip pat nurodė, jog valstybės valdomų įmonių reformos pokyčiai buvo inicijuoti tik po XVI Vyriausybės suformavimo. Respondentas P1 nurodė, jog „naujos valdančiosios daugumos atstovai kiek kitaip, nei „dešinieji“ įsivaizdavo valstybės valdomų įmonių reformą, todėl buvo atlikta tam tikrų pakeitimų“. Apklaustojo P2 nuomone, „XVI Vyriausybei nepatiko dalis XV Vyriausybės pradėtos valstybės valdomų įmonių reformos niuansų“, todėl buvo priimti sprendimai dalį jų pakeisti. Dar vieną argumentą pateikė respondentas Ū2, kuris pabrėžė, jog nuo valstybės valdomų įmonių reformos pradžios nebuvo jokių vidinių ar išorinių priežasčių, dėl kurių turėtų būti keičiama šios reformos eiga, todėl jo manymu, tik politinių jėgų kaita buvo ta priežastis, kodėl valstybės valdomų įmonių reformos eiga buvo koreguota. Apibendrinant galima pastebėti, jog visi tyrimo dalyviai pripažino ir patvirtino faktą, kad valdančiųjų politinių jėgų kaita turėjo lemiamos įtakos ir buvo svarbiausia priežastis, kodėl valstybės valdomų įmonių reformos tam tikros sritys buvo pakoreguotos, o pati reformos eiga netolygi.

3.3. Tyrimo rezultatų apibendrinimas ir apžvalga

Galima pastebėti, jog visi tyrimo dalyviai, t.y. politikai, valstybės tarnautojai ir akademikai valstybės valdomų įmonių reformos inicijavimą laiko teigiamu sprendimu. Apklaustieji asmenys nurodė, jog jų manymu valstybės valdomų įmonių reformos inicijavimas ir įgyvendinimas turėjo prisidėti prie efektyvesnės ir skaidresnės šių įmonių veiklos užtikrinimo.

Reikšmingiausiomis priežastimis, kurios lėmė tai, kad valstybės valdomų įmonių reforma Lietuvoje buvo pradėta įgyvendinti tik 2010 m., apklaustieji asmenys įvardijo suaktyvėjusį Lietuvos siekio tapti EBPO nare, ankstesnių politinių jėgų nenorą reformuoti šio sektoriaus ir dėl ekonominės krizės atsiradusių finansinių sunkumų, kurie privertė Vyriausybę ieškoti sprendimų, kaip iš valstybės valdomų įmonių gauti didesnes įplaukas į biudžetą. Tuo tarpu mokslinėje literatūroje išskiriama tik vienintelė šios reformos inicijavimo priežastis – siekis kuo geriau pasirengti narystei EBPO⁹¹.

Visi tiriamieji asmenys pažymėjo, kad XV Vyriausybės numatytos reformos kryptys, jų nuomone, buvo tikslinės, tinkamos ir nukreiptos į silpniausių vietų tobulinimą, o reformuotinos sritys

⁹¹ Anužis M., Sinkevičius V. (2015) valstybės valdomos įmonės. Nepriklausomų valdybos narių atrankos gairės, nuosavybės gairių analizė ir atitiktis EBPO gairėms. JPP Kurk Lietuvai, p. 4.

buvo aktualios ir reikalaujančios pokyčių. Komercinių ir nekomercinių įmonių tikslų nustatymas bei įmonių nekomercinių funkcijų kaštų nustatymas, komercinių ir nekomercinių funkcijų atskyrimas labiausiai tyrimo dalyvių vertinamas todėl, kad valstybės valdomoms įmonėms buvo aiškiai apibrėžta, kuri jų veiklos dalis privalo būti organizuojama taip, kad generuotų pelną, todėl įmonėms sumažėjo galimybės piktnaudžiauti ir neefektyvią veiklą grįsti nuostolingų nekomercinių paslaugų teikimo būtinybe. Įmonių valdymo ir rinkos reguliavimo funkcijų atskyrimas, t.y. valstybės valdomų įmonių politikos įgyvendinimo koordinavimo perdavimas Ūkio ministerijai ir VKC, kuris atstovauja valstybę kaip įmonių savininką ar akcininką, įkūrimas palankiai vertinamas todėl, kad dėl šio sprendimo valstybės valdomos įmonės turėtų būti racionaliau valdomos ir koordinuojamos. Įmonių veiklos skaidrumo didinimas, tiriamųjų nuomone, taip pat buvo būtinas sprendimas, dėl kurio valstybės valdomų įmonių efektyvumas turėjo išaugti, o šios įmonėse priimamų šališkų ir nepagrįstų sprendimų turėjo mažėti.

Nei vienas XV Vyriausybės atliktas veiksmas reformuojant valstybės valdomas įmones, apklaustųjų nuomone, negali būti vertinamas neigiamai. Visi tyrimo dalyviai palankiai įvertino Skaidrumo gairių parengimą bei Ūkio ministerijos ir VKC vaidmenų paskirstymą. Taip pat dauguma tyrimo dalyvių nurodė, kad labai svarbus sprendimas buvo nepriklausomumo kriterijų nustatymas valstybės valdomų įmonių valdybos nariams. Daugiau nei pusė apklausos dalyvių kaip svarbiu ir būtinu sprendimu įvardijo XV Vyriausybės vykdytą valstybės valdomų įmonių vadovų kaitą bei valstybės valdomų įmonių sugrupavimą į kategorijas ir skirtingų šioms grupėms keliamų tikslų detalizavimą.

Panašiai XV Vyriausybės pradėtą valstybės valdomų įmonių reformą vertino ir mokslinės literatūros analizėje minėti autoriai ir kiti subjektai. Baltijos įmonių valdymo institutas pripažino, jog Lietuvoje vykdant valstybės valdomų įmonių reformą priimti įstatymai ir nutarimai iš esmės atitinka gerąją tarptautinę praktiką⁹². Lietuvos laisvosios rinko instituto prezidentas Ž. Šilėnas XV Vyriausybės pradėtą valstybės valdomų įmonių reformą taip pat vertino teigiamai ir pabrėžė, jog ši reforma paskatino valstybės valdomas įmones dirbti skaidriau, efektyviau, orientuotis į konkrečius veiklos rezultatus. Sėkmingą XV Vyriausybės pradėtą valstybės valdomų įmonių reformą įvertino ir Didžiosios Britanijos savaitraštis „The Economist“, kuris už šios reformos inicijavimą XV Lietuvos Vyriausybei skyrė 2011 m. alchemiko nominaciją⁹³. Be to, tyrimo dalyvių nuomonės sutapo su N. Laurišonytės (2014) atlikto tyrimo išvadomis, kuriose teigiama, jog nors XV Vyriausybė vykdė ypač

⁹² Ūkio ministerija (2013) valstybės valdomų įmonių pertvarkos 2011–2012 metų programos vertinimo ataskaita <http://www.ukmin.lt/uploads/documents/imported/lt/ataskaitos/VVI_pertvarkos_2011-2012_prog_vert_atask.pdf>

⁹³ Ar Lietuva išmoks savo įmones valdyti tai, kaip Norvegija valdo „Statoil“? (2012) <<http://www.veidas.lt/ar-lietuva-ismoks-savo-imonės-valdyti-taip-kaip-norvegija-valdo-%E2%80%9Estatoil%E2%80%9C>>

daug valstybės valdomų įmonių vadovų keitimų, vis dėlto, galima teigti, kad buvo stengtasi šiuos vadovus keisti nepartiniais profesionalais.

XVI Vyriausybės atliktus valstybės valdomų įmonių reformos pokyčius tyrimo dalyviai dažniausiai vertina neigiamai. Daugiausiai kritikos sulaukė šie XVI Vyriausybės priimti sprendimai: sprendimas atsisakyti daliai valstybės valdomų įmonių keltų finansinių veiklos tikslų, atsisakymas XV Vyriausybės sukurto modelio, pagal kurį buvo atskirtos socialinės valstybės valdomų įmonių funkcijos ir valstybės valdomoms įmonėms rekomenduotina nepelningas paslaugas pirkti iš privataus sektoriaus įmonių ir XVI Vyriausybės vykdyta valstybės valdomų įmonių vadovų kaita. Šios pokyčius neigiamai vertino ir teorinėje darbo dalyje aptarti autoriai. Buvęs XV Vyriausybės vadovas A. Kubilius XVI Vyriausybės veiksmus vertina neigiamai ir nurodė, jog XVI Vyriausybės priimti sprendimai valstybės valdomas įmones politizavo, į valstybės valdomų įmonių vadovybę žmonės skiriami ne pagal jų kompetenciją, bet pagal lojalumą partijai ar gebėjimus įmonių lėšas panaudoti partiniams tikslams⁹⁴. M. Anužis, V. Sinkevičius (2015), taip pat akcentuoja, jog daugelio valstybės valdomų įmonių valdybų darbas dėl XVI Vyriausybės veiksmų yra politizuotas ir neefektyvus⁹⁵. XVI Vyriausybė atsisakymo taikyti XV Vyriausybės praktiką, kurios metu valstybės valdomoms įmonėms buvo nustatomi konkretūs finansiniai veiklos tikslai, dauguma autorių vertino neigiamai. Buvęs susisiekimo ministras E. Masiulis nurodė, jog dėl tokių sprendimų valstybės valdomos įmonės nebėra priverstos ieškoti sprendimų, kaip savo veiklą padaryti efektyvesnę vidinių resursų sąskaita⁹⁶. „Finasta Asset Management“ fondų valdytojas V. Rūkas, nurodo, jog tokia praktika yra bloga, nes valstybė būdama šių įmonių savininkė negauna pajamų į biudžetą⁹⁷. XVI Vyriausybės atsisakymas modelio, pagal kurį buvo atskirtos socialinės valstybės valdomų įmonių funkcijos ir valstybės valdomoms įmonėms rekomenduotina nepelningas paslaugas pirkti iš privataus sektoriaus įmonių, taip pat buvo vertinamas neigiamai. Buvęs ūkio viceministras A. Audickas įsitikinęs, kad nekomercinių įpareigojimų rezultatai, t.y. kiek pinigų valstybės valdomos įmonės išleidžia ir kiek gauna, svarbu nurodyti ir todėl, kad šių įmonių vadovams nebūtų taip patogiu grįžti savo nepelningą veiklą tik tuo, jog įmonė turi nekomercinių įpareigojimų⁹⁸. Taigi galima pastebėti, jog tyrimo dalyvių ir kitų autorių nuomonės dėl daugelio XVI Vyriausybės priimtų sprendimų vertimo sutampa.

⁹⁴ Dabartinė Vyriausybė atrišo pavadėlį valstybės įmonėms (2013) <<http://www.veidas.lt/dabartine-vyriausybe-atriso-pavadeli-valstybes-imonems>>

⁹⁵ Anužis M., Sinkevičius V. (2015) valstybės valdomos įmonės. Nepriklausomų valdybos narių atrankos gairės, nuosavybės gairių analizė ir atitiktis EBPO gairėms. JPP Kurk Lietuvai, p. 4.

⁹⁶ Malinauskas S. (2013) Valstybinės įmonės atleidžiamos nuo dividendų mokėjimo <<http://www.lrt.lt/naujienos/ekonomika/4/16567>>

⁹⁷ V. Rūkas: valstybės valdomų įmonių dividendai – per maži <<http://faktai.lt/verslas/v-rukas-valstybes-valdomu-imoniu-dividendai-per-mazi/>>

⁹⁸ Dabartinė Vyriausybė atrišo pavadėlį valstybės įmonėms (2013) <<http://www.veidas.lt/dabartine-vyriausybe-atriso-pavadeli-valstybes-imonems>>

XV ir XVI Vyriausybių sudėtys buvo skirtingos. XV Vyriausybės daugumą sudarė Tėvynės sąjungos-Lietuvos krikščionių demokratų partijos nariai, o XVI Vyriausybės laikotarpiu valdančiąją keturių partijų daugumą sudaro socialdemokratai ir Darbo partija. Visi tyrimo dalyviai pripažino ir patvirtino faktą, kad valdančiųjų politinių jėgų kaita turėjo lemiamos įtakos valstybės valdomų įmonių reformos eiga ir buvo svarbiausia priežastis, kodėl tam tikros reformos sritys sulaukė radikalių pokyčių.

Susisteminant tyrimo rezultatus, galima teigti, jog tyrimo hipotezė yra visiškai patvirtinta, tai reiškia, jog valdančiųjų politinių jėgų kaita buvo svarbiausia priežastis, lėmusi netolygią valstybės valdomų įmonių reformos eigą.

IŠVADOS

1. Lietuvoje valstybės valdomoms įmonėms yra priskirtinos valstybinės įmonės ir šalies strateginiuose pramonės sektoriuose akcinio kapitalo pagrindu veikiančios įmonės (akcinės bendrovės ir uždarnosios akcinės bendrovės), kurių didžiąją akcijų dalį valdo valstybė. Per valstybės valdomas įmones įgyvendinama dalis valstybės funkcijų. Šios įmonės daro įtaką šalies ekonominiam ir socialiniam augimui, gyventojų užimtumui ir gerovei bei palankesnių verslo sąlygų kūrimui.
2. Decentralizuotas valstybės valdomų įmonių valdymo modelis, kai valstybės valdomas įmones valdo atitinkamus sektorius prižiūrinčios ministerijos, yra laikomas mažiausiai efektyviu šių įmonių valdymo modelių. Valstybėms rekomenduotina pereiti prie centralizuoto ar dualaus valstybės valdomų įmonių modelio ir šių įmonių valdomą organizuoti trimis, t.y. valstybiniu, valdybos bei administracijos lygmenimis.
3. Viešojo sektoriaus reformos dažniausiai vykdomos siekiant efektyvinti, modernizuoti viešojo sektoriaus institucijų veiklą bei jų valdymą. Viešojo sektoriaus reformas gali skatinti ir veikti skirtingi ekonominiai, socialiniai, technologiniai, politiniai ir kt. veiksniai, tačiau dažniausiai viešojo sektoriaus reformos pradedamos formuoti politinio elito lygmenyje. Siekiant vykdomos reformos sėkmės yra svarbu užtikrinti tokius veiksnius kaip kuo didesnę politinį ir visuomenės pritarimą reformai; aiškiai identifikuoti reformos įgyvendinimu siektinus tikslus, kokybiškai parengti reformos strategiją; apie reformos būtinumą ir eigą kuo plačiau informuoti visuomenę; tinkamai parinkti už reformos rengimą ir vykdymą atsakingas institucijas bei numatyti reformos tobulinimo galimybes jos įgyvendinimo eigoje.
4. Valstybės valdomų įmonių reformą Lietuvoje inicijavo XV Vyriausybė, kurios daugumą sudarė Tėvynės sąjungos-Lietuvos krikščionių demokratų partijos atstovai. XV Vyriausybė šią reformą formavo remdamasi EBPO pateiktomis rekomendacijomis, reforma buvo siekiama efektyvesnės valstybės valdomų įmonių veiklos. Šios Vyriausybės vadovavimo metu buvo atlikti šie svarbiausi pokyčiai: Ūkio ministerija paskirta valstybės valdomų įmonių koordinuojančia institucija; parengtos Skaidrumo gairės; įsteigtas Valdymo koordinavimo centras; sukurtos sąlygos į valstybės valdomų įmonių valdymą pritraukti kompetentingų ir nepriklausomų narių; valstybės valdomos įmonės pagal joms keliamus tikslus sugrupuotos į atskiras kategorijas ir joms nustatyti aiškūs tikslų formulavimo mechanizmai bei sugriežtinama valstybės valdomų įmonių veiklos priežiūra ir vertinimas; pakeista dauguma valstybės valdomų įmonių vadovų. Šios Vyriausybės valdymo

laikotarpiu nuo decentralizuoto valstybės valdomų įmonių modelio buvo pereita prie dualaus jų valdymo modelio.

5. XVI Vyriausybės valdančiąją keturių partijų daugumą sudarė socialdemokratai ir Darbo partija. Ši Vyriausybė atliko keletą esminių valstybės valdomų įmonių reformos pokyčių - atsisakyta praktikos valstybės valdomas įmones įpareigoti siekti konkrečių finansinių rezultatų bei atskirti jų socialines ir ekonomines funkcijas, pakartotinai buvo pakeisti daugumos valstybės valdomų įmonių vadovų. Šie pokyčiai iš esmės prieštarauja EBPO rekomenduotinai valstybės valdomų įmonių praktikai, kadangi dėl tokių veiksmų valstybės valdomos įmonės tapo labiau politizuotos ir priklausomos nuo valdančiųjų politinių jėgų, įgavo daugiau savarankiškumo ir galimybių pačioms spręsti apie jų siekiamus finansinius tikslus ir gautų lėšų panaudojimo galimybes.
6. Tyrimo metu išryškėjo tendencija, jog politikai, akademikai ir valstybės tarnautojai yra linkę palaikyti XV Vyriausybės formuotą valstybės valdomų įmonių reformos ideologiją ir nepritari XVI Vyriausybės veiksams, dėl kurių buvo pakoreguota valstybės valdomų įmonių reformos eiga. Analogiški teiginiai, palaikantys XV Vyriausybės inicijuotus pokyčius ir neigiamai vertinantys XVI Vyriausybės veiksmus, buvo aprašyti ir teorinėje darbo dalyje.

Mokslinės literatūros analizė ir kokybinio tyrimo metu gauti rezultatai leidžia visiškai patvirtinti darbe iškeltą hipotezę, jog valdančiųjų politinių jėgų kaita buvo svarbiausia priežastis, lėmusi netolygią valstybės valdomų įmonių reformos eigą.

REKOMENDACIJOS

Remiantis atlikta teorine analize ir gautais tyrimo rezultatais, Ūkio ministerijai rekomenduotina parengti teisės aktų pakeitimus, juose numatant šiuos pokyčius:

1. Visoms valstybės valdomoms įmonėms (pagal jų kategorijas) nustatyti konkrečius finansinius rezultatus, kurių jos privalo siekti. Šis sprendimas padidintų valstybės valdomų įmonių veiklos efektyvumą ir į valstybės biudžetą būtų surenkama daugiau lėšų.
2. Valstybės valdomas įmones įpareigoti atskirti savo socialines funkcijas bei, esant galimybei, rekomenduoti jas pirkti iš privataus sektoriaus įmonių. Patvirtinus šiuos pokyčius būtų galima racionaliau planuoti valstybės išlaidas, skirtas socialinių funkcijų teikimui, o valstybės valdomos įmonės galėtų koncentruotis į pelningų paslaugų teikimą ir didesnio veiklos efektyvumo siekimą. Be to, sumažėtų galimybės valstybės valdomoms įmonėms prastus savo veiklos rezultatus grįsti nekomercinių funkcijų teikimo būtinybe.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Lietuvos Respublikos dokumentai

1. Lietuvos Respublikos Ūkio ministerija (2012) Lietuvos valstybės valdomų įmonių veikla 2011 metais // <<http://www.nasdaqomxbaltic.com/files/vilnius/bendrainf/Metine%20ataskaita%202011%20FINAL.pdf>> [žiūrėta 2015 09 08]
2. Lietuvos Respublikos Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymas (1994). Nauja dokumento redakcija: Nr. IX-1895, 2003-12-16, Žin., 2004, Nr. 4-24 // <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_1?p_id=478804> [žiūrėta 2015 08 02]
3. Lietuvos respublikos valstybės kontrolė (2009) Valstybinio audito ataskaita. Valstybės įmonių valdymas // <http://www.vkontrole.lt/pranesimas_spaudai.aspx?id=15824> [žiūrėta 2015 09 17]
4. Lietuvos Respublikos Vyriausybė (2010) nutarimas dėl valstybės valdomų įmonių efektyvumo didinimo koncepcijos patvirtinimo // <http://www.gmu.lt/lr_vyriausybes_nutarimai/nid.2288;/?action=spausdinti> [žiūrėta 2015 08 11]
5. Ūkio ministerija (2013) valstybės valdomų įmonių pertvarkos 2011–2012 metų programos vertinimo ataskaita // <http://www.ukmin.lt/uploads/documents/imported/lt/ataskaitos/VVI_pertvarkos_2011-2012_prog_vert_atask.pdf> [žiūrėta 2015 09 13]

Mokslinė literatūra

6. Anužis M., Sinkevičius V. (2015) Valstybės valdomos įmonės. Nepriklausomų valdybos narių atrankos gairės, nuosavybės gairių analizė ir atitiktis EBPO gairėms. JPP Kurk Lietuvai.
7. Backūnaitė E. (2006) Administracinių reformų viešajame sektoriuje raida: konvergencijos ir divergencijos paieškos. Viešojo politika ir administravimas. Nr. 18, p. 17- 25.
8. Domarkas V. (2004) Naujieji viešojo administravimo raidos akcentai. Viešojo politika ir administravimas. Nr. 7, p. 7-15.
9. Jurkonis L. (2012) Valstybės valdomų įmonių valdymo kontrolės ir autonomijos poveikis veiklos efektyvumui. Politologija 2012/2 (66), p. 3-31.

10. Laurišonytė N. (2014) Lietuvos valstybės valdomų įmonių vadovų politizacija. *Politologija* 2014/2 (74), p. 68 – 95.
11. MacCarthaigh M. (2011) Managing state-owned enterprises in an age of crisis: an analysis of Irish experience. *Policy Studies Volume 32, Issue 3*, p. 215-230.
12. Pollitt, Ch., Bouchaert, G. (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. OUP Oxford.
13. Puškorius S. (2001) Reformų valdymo problemos. *Jurisprudencija*, t.21(13), p. 138 – 145.
14. Raipa, A. (2002) Viešoji politika ir viešasis administravimas: raida, struktūra ir sąveika. *Viešoji politika ir administravimas*. Nr. 1, p. 11 – 20.
15. Raipa, A. (2009) Šiuolaikinio viešojo valdymo pokyčių kryptys ir tendencijos. *Viešoji politika ir administravimas*. Nr. 30, p. 22 – 32.
16. Raipa, A. (2015) XXI a. viešojo valdymo modernizavimo reformų kryptys ir tendencijos. *Viešoji politika ir administravimas*. Vol 14., No. 2, p. 307 – 320.
17. Rudzkienė V. (2005) *Socialinė statistika*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
18. Tidikis, R. (2003) *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas.
19. Žydžiūnaitė V., Rupšienė L., Bitinas B. (2008). *Kokybinių tyrimų metodologija*, Klaipėda: Klaipėdos universitetas.

Internetiniai šaltiniai

20. Apie VKC (2015) //<<http://vkc.turtas.lt/valdymo-ir-skaidrumo-politika/apie-vkc>> [žiūrėta 2015 08 07]
21. Ar Lietuva išmoks savo įmones valdyti tai, kaip Norvegija valdo „Statoil“? (2012) // <<http://www.veidas.lt/ar-lietuva-ismoks-savo-imones-valdyti-taip-kaip-norvegija-valdo-%E2%80%9Estatoil%E2%80%9C>> [žiūrėta 2015 09 02]
22. BICG (2013) CEOs in Lithuanian State-Owned Enterprises // <<http://www.corporategovernance.lt/uploads/docs/CEOs%20in%20Lithuanian%20State-Owned%20Enterprises.pdf>> [žiūrėta 2015 08 08]
23. Bovaird, T., Loffler, E. (2009) *Public Management and Governance*. London: Routledge. // <https://books.google.lt/books?hl=lt&lr=&id=wjuz75AiVWQC&oi=fnd&pg=PP2&dq=Public+Management+and+Governance+2009&ots=87JAbuAZzg&sig=IyFA6PDxZJakRXBxz_otN5VeQic&redir_esc=y#v=onepage&q=Public%20Management%20and%20Governance%202009&f=false> [žiūrėta 2015 08 02]

24. Dabartinė Vyriausybė atrišo pavadėlį valstybės įmonėms (2013) // <<http://www.veidas.lt/dabartine-vyriausybe-atriso-pavadeli-valstybes-imonems>> [žiūrėta 2015 09 16]
25. ESTEP (2013) State-Owned Enterprises in the European Union: ensuring level playing field. Report // <http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/ESFproduktai/2_UM_valstybes-valdomos-imonės_2013-03.pdf> [žiūrėta 2015 08 13]
26. Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas (2013) Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl Neišnaudoto ES konkurencingumo ekonominio potencialo. Valstybės valdomų įmonių reforma (tiriamoji nuomonė ES Tarybai pirmininkausiančios Lietuvos prašymu) // <https://webapi.eesc.europa.eu/documentsanonymous/CES3881-2013_00_00_TRA_NISP_LT.doc/content> [žiūrėta 2015 09 02]
27. Jurkonis L., Gineitienė Z. (2013) Valstybės valdomų įmonių valdymo efektyvumas - įmonių socialinės atsakomybės perspektyva. Whither our economies: 3rd international scientific conference, Vilnius: Conference proceedings // <http://www.lvb.lt/primu_library/libweb/action/dlDisplay.do?vid=VU&docId=ELABAPD B3203742&fromSitemap=1&afterPDS=true> [žiūrėta 2015 08 03]
28. Kas ir kaip valdo valstybės valdomas įmones? (2013) // <<http://www.veidas.lt/kas-ir-kaip-valdo-valstybes-valdomas-imonės>> [žiūrėta 2015 09 16]
29. Kuncaitis M. (2015) Valstybės (ne)valdomos įmonės: ko pamoko „Lietuvos jūrų laivininkystės“ istorija? // <<http://tsajunga.lt/m-kuncaitis-valstybes-nevaldomos-imonės-ko-pamoko-lietuvos-juru-laivininkystės-istorija/>> [žiūrėta 2015 09 10]
30. Malinauskas S. (2013) Valstybinės įmonės atleidžiamos nuo dividendų mokėjimo // <<http://www.lrt.lt/naujienos/ekonomika/4/16567>> [žiūrėta 2015 09 12]
31. Mažylytė L. (2013) Valstybės valdomų įmonių vaidmuo ES vidaus rinkos kontekste // <www.esrinka.lt/download/275/straipsnis_konkurencingumas_vvi.pdf> [žiūrėta 2015 08 18]
32. OECD (2005) Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises // <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/corporate-governance-of-state-owned-enterprises/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises_9789264009431-10-en> [žiūrėta 2015 08 04]

33. OECD (2010) *Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership* // <http://www.oecd-ilibrary.org/governance/accountability-and-transparency-a-guide-for-state-ownership_9789264056640-en> [žiūrėta 2015 08 14]
34. OECD (2015) *Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprises* // <<http://www.oecd.org/daf/ca/OECD-Guidelines-Corporate-Governance-SOEs-2015.pdf>> [žiūrėta 2015 08 16]
35. Pasaulinė patirtis (2015) //< <http://vkc.turtas.lt/valdymo-ir-skaidrumo-politika/pasauline-patirtis>> [žiūrėta 2015 08 05]
36. Pertvarkos tikslai (2015) // <<http://vkc.turtas.lt/valdymo-ir-skaidrumo-politika/vvi-pertvarka/pertvarkos-tikslai>> [žiūrėta 2015 08 05]
37. Ragauskienė E. (2011) *Valstybės turto ekonominė analizė ir valdymo transformacija*. Daktaro disertacija. Vilniaus universitetas // < http://vddb.library.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2011~D_20111213_150357-56795/DS.005.0.01.ETD> [žiūrėta 2015 08 02]
38. Rūkas V (2014): *valstybės valdomų įmonių dividendai – per maži* // <<http://faktai.lt/verslas/v-rukas-valstybes-valdomu-imoniu-dividendai-per-mazi/>> [žiūrėta 2015 09 19]
39. Simėnas D. (2014) *Valstybės įmonės pelningos, bet dividendų ir mokesčių sumoka per mažai* //< <http://vz.lt/archive/article/2014/1/11/valstybes-imones-pelningos-bet-dividendu-ir-mokesciu-mazoka#ixzz3oWv0pnLv>> [žiūrėta 2015 09 15]
40. Sokol D. D. (2010) *Competition Policy and Comparative Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. University of Florida Levin College of Law. Research Paper No. 2010-02 //< http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1548631>[žiūrėta 2015 08 07]
41. Tracevičiūtė R. (2014) *Dividendų tvenkinį vers tapti jūra* // <<http://lzinios.lt/lzinios/Lietuvoje/dividendu-tvenkini-vers-tapti-jura/190600>> [žiūrėta 2015 09 17]
42. Tumėnas, A. (2010) *Valstybinių organizacijų reformų ir pokyčių teorinė analizė*. Daktaro disertacija: socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas. Vilnius: MRU // <http://vddb.laba.lt/fedora/get/LT-eLABa-0001:E.02~2010~D_20100914_102956-04761/DS.005.0.02.ETD> [žiūrėta 2015 08 02]
43. Vagliasindi M. (2008) *Governance Arrangements for State Owned Enterprises*. World Bank Publications // <<http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-4542>> [žiūrėta 2015 08 01]
44. *Valstybės įmonių vadovai geri, jei savi* (2013) // <<http://www.veidas.lt/valstybes-imoniu-vadovai-geri-jei-savi>> [žiūrėta 2015 09 11]

45. Valstybės valdomų įmonių pertvarka (2015) // <<https://www.lietuva2030.lt/lt/gerosios-praktikos-pavyzdziai/1066-valstybes-valdomu-imoniu-pertvarka>> [žiūrėta 2015 08 03]
46. Vyriausybė sieks valstybės valdomų įmonių veiklos skaidrumo ir efektyvumo (2010) // <<http://lv.lt/lt/naujienos/vyriausybe-sieks-valstybes-valdomu-imoniu-veiklos-skaidrumo-ir-efektyvumo>> [žiūrėta 2015 09 10]
47. VVI sąrašas (2015) <http://vkc.turtas.lt/static/uploads/VVI_sarasas_15_Q2.pdf> [žiūrėta 2015 10 18]

SANTRAUKA

Žirlienė T. Valstybės valdomų įmonių reforma Lietuvoje: politinių jėgų vaidmuo / Viešosios politikos magistro baigiamasis darbas. Vadovas doc. dr. V. Dumbliauskas. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Politikos ir vadybos fakultetas, 2015, - 71 p.

Darbe analizuojama valstybės valdomų įmonių reforma ir politinių jėgų vaidmuo jos eigai. Ši tema yra aktuali, nes Lietuvos valstybė yra svarbi valstybės įmonių savininkė ar akcininkė, valdanti daugiausia komercinio naudojimo turto visoje šalyje. Iki 2010 m., kol valstybės valdomų įmonių reforma nebuvo pradėta, daugumos valstybės valdomų įmonių veiklos rezultatai buvo prasti, neefektyviai vykdomas jų valdymas, trūko šių įmonių atskaitomybės ir veiklos skaidrumo. Dėl XV Vyriausybės pradėtos valstybės valdomų įmonių reformos šios įmonės ėmė veikti skaidriau, efektyviau ir į biudžetą sumokėti didesnes įmokas. Vis dėlto, 2012 m. pabaigoje pasikeitus Vyriausybės sudėčiai, valstybės valdomų įmonių reformos eiga buvo pakreipta kita linkme, atsisakyta dalies ankstesnės Vyriausybės inicijuotų pokyčių, todėl reformos rezultatai suprastėjo. Tai suponavo šio darbo problemą - ar valdančiųjų politinių jėgų įtaka galėjo turėti lemiamos reikšmės valstybės valdomų įmonių reformos eigai?

Darbo tikslas – išanalizuoti politinių jėgų įtaką valstybės valdomų įmonių reformos eigai. Tikslui pasiekti keliami šie uždaviniai: 1. Atskleisti valstybės valdomų įmonių reformos teorinius pagrindus; 2. Įvertinti valstybės valdomų įmonių reformos eigą; 3. Ištirti politinių jėgų įtaką valstybės valdomų įmonių reformai.

Darbe naudoti mokslinės literatūros, teisės aktų, statistikos duomenų, ataskaitų bei kitokio informacinio pobūdžio dokumentų analizė bei sintezė. Analitinėje darbo dalyje, gilesniam analizuojamos problemos ištyrimui, panaudotas empirinis kokybinis (ekspertų apklausos) metodas.

Tyrimo metu išryškėjo tendencija, jog politikai, akademikai ir valstybės tarnautojai yra linkę palaikyti XV Vyriausybės formuotą valstybės valdomų įmonių reformos ideologiją bei nepalankiai vertinti XVI Vyriausybės veiksmai, dėl kurių buvo pakoreguota valstybės valdomų įmonių reformos eiga. Analogiškai teiginiai buvo aprašyti ir teorinėje darbo dalyje.

Darbo hipotezė, jog valdančiųjų politinių jėgų kaita buvo svarbiausia priežastis, lėmusi netolygią valstybės valdomų įmonių reformos eigą, visiškai patvirtinta.

Darbą sudaro trys pagrindinės dalys. Pirmoji darbo dalis skirta valstybės valdomų įmonių reformos teorinių pagrindų atskleidimui. Antroje darbo dalyje nagrinėjama Lietuvoje vykdomos valstybės valdomų įmonių reformos eiga. Trečioje darbo dalyje pateikiama atlikto tyrimo metodika bei atliekama tyrimo duomenų analizė ir apibendrinimas. Darbo pabaigoje pateikiamos išvados ir rekomendacijos.

Raktiniai žodžiai: valstybės valdomų įmonių reforma, valstybės valdomos įmonės.

ABSTRACT

Žirlienė T. Reform of State-Owned Enterprises in Lithuania: The Role of Political Forces / Master's Thesis in Public Politics. Supervisor: Assoc. Prof. V. Dumbliauskas. – Vilnius: Mykolas Romeris University, Faculty of Politics and Management, 2015, - 71 p.

This master thesis presents an analysis of the activities of the reform of state-owned enterprises in Lithuania and the role of political forces to its course. This topic is relevant because Lithuanian state is an important state business owner or shareholder, owning the most commercial assets throughout the country. By 2010, while the state-owned enterprises reform has not been launched, the majority of state-owned companies have performed poorly, their management was ineffectively executed, these companies lack of accountability and transparency. When the XV Government has initiated the reform of state-owned enterprises, these enterprises began to operate more transparently and efficiently, also paying higher sums to the public budget. However, in 2012, when the new Government started their term of office, state-owned enterprise reform process was reversed, a part of the previous government initiated changes were abandoned, so the reforms results deteriorated. These facts implied the problem of this paper – could the influence of political forces be the main affect to the state-owned enterprise reform course?

The aim of the paper is to the influence of political forces to the state-owned enterprises reform. In order to achieve the aim, the following tasks were provided: 1. To reveal the state-owned enterprise reform theoretical foundations; 2. To analyze the state-owned enterprise reform process; 3. To examine the influence of political forces to the state-owned enterprise reform.

While preparing this paper, the analysis of academic literature and publications, the review of laws, statistics, articles and other relevant documents, and semi-structured expert interview were carried out.

The study revealed a trend that politicians, academics and civil servants tend to support the formation of the XV government ideology of the state-owned enterprise reform and to disapprove the XVI government's actions, which were adjusted for state-owned enterprise reform. Similar statements have been described in the theoretical part of the work.

The hypothesis that the change of ruling political forces was the most important reason why the state-owned enterprises reform process was unequal, is fully validated.

The paper consists of three main parts. The first part is devoted to the state-owned enterprise reform theoretical framework. The second part examines Lithuania's state-owned enterprises reform process. The third part presents the research methodology and presents the performed data analysis and generalization. At the end of the paper, the conclusions and recommendations are presented.

Key words: The reform of state-owned enterprises, state-owned enterprises.

PRIEDAI

Tyrimo klausimai

1. Ar, jūsų nuomone, Lietuvoje buvo tikslinga ir reikalinga pradėti valstybės valdomų įmonių reformą?
2. Kaip manote, kokios priežastys lėmė, kad Lietuvoje VVI reforma buvo pradėta tik 2010 m.?
3. VVI reformą Lietuvoje pradėjo XV Vyriausybė, kuri iškėlė tokias pertvarkos kryptis: 1) nustatyti aiškius komercinius ir nekomercinius įmonių tikslus, 2) įvertinti įmonių nekomercinių funkcijų kaštus bei atskirti komercines ir nekomercines funkcijas, 3) atskirti įmonių valdymo ir rinkos reguliavimo funkcijas ir 4) didinti įmonių veiklos skaidrumą. Kaip manote, ar buvo pasirinktos tinkamos reformos vykdymo kryptys?
4. Kaip įvertintumėte kiekvienos iš XV Vyriausybės numatytų pertvarkos krypčių reikalingumą ir svarbą?
5. Iki 2012 m., t.y. iki XV Vyriausybės veiklos pabaigos, buvo parengtos Skaidrumo gairės, kurios įpareigojo valstybės valdomas įmones apskaitą vykdyti pagal tarptautinius apskaitos standartus, rengti metines ir tarpines finansines ataskaitas ir viešai skelbti aktualią informaciją. Ūkio ministerija paskirta koordinuojančia institucija, atsakinga už valstybės įmonių gero valdymo politikos formavimą ir šios politikos įgyvendinimo koordinavimą. Įsteigtas Valdymo koordinavimo centras, kuris centralizuotai atstovauja valstybę, kaip įmonių savininką ar akcininką. Numatyta, kad mažiausiai trečdalis didžiausių akcinių bendrovių ir uždarytų akcinių bendrovių valdybų narių turi atitikti nepriklausomumo kriterijus. Valstybės valdomos įmonės pagal joms keliamus tikslus sugrupuotos į atskiras kategorijas ir joms nustatyti aiškūs tikslų formulavimo mechanizmai bei sugriežtinama valstybės valdomų įmonių veiklos priežiūra ir vertinimas. Taip pat buvo pakeista dauguma pagrindinių valstybės valdomų įmonių vadovų. Kaip vertinate šiuos XV Vyriausybės veiksmus?
6. Ar, jūsų manymu, XV Vyriausybės vykdyti pokyčiai buvo reikalingi? Kuriuos pokyčius vertinate teigiamai, o kuriuos neigiamai?
7. 2013 m., darbą pradėjus XVI Vyriausybei, valstybės valdomose įmonėse vėl buvo vykdoma vadovų kaita. XVI Vyriausybė atsisakė ankstesnės Vyriausybės taikytos praktikos, kurios metu valstybės valdomoms įmonėms buvo nustatomi konkretūs finansiniai veiklos tikslai. XVI Vyriausybė taip pat atsisakė XV Vyriausybės sukurto modelio, pagal kurį buvo atskirtos socialinės valstybės valdomų įmonių funkcijos ir valstybės valdomoms įmonėms

rekomenduotina nepelningas paslaugas pirkti iš privataus sektoriaus įmonių. Kaip vertinate šiuos XVI Vyriausybės veiksmus?

8. Ar, jūsų manymu, XVI Vyriausybės vykdyti pokyčiai buvo reikalingi? Kuriuos pokyčius vertinate teigiamai, o kuriuos neigiamai?
9. XV Vyriausybės daugumą sudarė Tėvynės sąjungos-Lietuvos krikščionių demokratų partijos nariai, o XVI Vyriausybės laikotarpiu valdančiąją keturių partijų daugumą sudaro socialdemokratai ir Darbo partija. Ar, jūsų nuomone, valdančiųjų politinių jėgų kaitą galima laikyti svarbiausia priežastimi, kuri nulėmė netolygią valstybės valdomų įmonių reformos eigą?