



BALTIC LEGAL
SOLUTIONS



Ieguldījums Tavā nākotnē!

**Advokātu biroja
KRONBERGS & ČUKSTE
2. nodevums**

Valsts kancelejas konkursa
*“Publiskās personas dalības kapitālsabiedrībā mērķa,
nepieciešamības un statusa kritēriju izvērtējums”*
Starpziņojums par tiesiskā regulējuma sākotnējo motīvu izpēti

Rīga, 2011. gada 2. decembrī

Nodevuma sagatavošanā iesaistītie eksperti

Vineta Čukste	-	projekta vadītāja, Zvērināta advokātu biroja „Kronbergs&Čukste” partnere
Kristīne Sakārne	-	vadošā eksperte juridiskajos jautājumos, Zvērinātu advokātu biroja

		„Kronbergs&Čukste” zvērināta advokāte
Daina Beļicka	-	vadošā eksperte komercsabiedrību vadības jautājumos, SIA „Ernst&Young” partnere
Nauris Kļava	-	vadošais eksperts komercsabiedrību vadības jautājumos, SIA „Ernst&Young” izpilddirektors
Linas Dičpetris	-	vadošais eksperts komercsabiedrību vadības jautājumos ārvalstīs, SIA „Ernst&Young” partneris
Alfrēds Vanags	-	eksperts komercsabiedrību vadības jautājumos ārvalstīs, Baltijas Starptautiskā Ekonomikas Politikas Studiju Centra (BICEPS) direktors
Tālis Putniņš	-	eksperts komercsabiedrību vadības jautājumos ārvalstīs, Rīgas Ekonomikas augstskolas pasniedzējs, akadēmiskais pētnieks
Artis Jansons	-	eksperts komercsabiedrību vadības jautājumos, SIA „Ernst&Young” vecākais konsultants
Helēna Dombrovska	-	eksperte komercsabiedrību vadības jautājumos, SIA „Ernst&Young” vecākā konsultante
Jānis Strautmanis	-	eksperts komercsabiedrību vadības jautājumos, SIA „Ernst&Young” vecākais konsultants
Tina Lūse	-	eksperte juridiskos jautājumos, Zvērinātu advokātu biroja „Kronbergs&Čukste” juriste
Anniņa Mežinska	-	eksperte juridiskos jautājumos, Zvērinātu advokātu biroja „Kronbergs&Čukste” juriste
Zane Veidemane-Bērziņa	-	eksperte juridiskos jautājumos, Zvērinātu advokātu biroja „Kronbergs&Čukste” zvērināta advokāte
Marta Freimane	-	eksperte juridiskos jautājumos, Zvērinātu advokātu biroja „Kronbergs&Čukste” juriste
Normunds Orols	-	eksperts juridiskos jautājumos, Zvērinātu advokātu biroja „Kronbergs&Čukste” jurists
Aigars Strupišs	-	eksperts juridiskos jautājumos, SIA „A.Strupiša juridiskais birojs” valdes priekšsēdētājs
Renāte Strazdiņa	-	eksperte pakalpojumu analīzes jautājumos, SIA „Ernst&Young” vecākā projektu vadītāja
Imants Felsbergs	-	eksperts pakalpojumu analīzes jautājumos, SIA „Ernst&Young” vecākais konsultants
Dzintars Kalniņš	-	eksperts komercsabiedrību vadības jautājumos, SIA „Ernst&Young” vecākais konsultants
Pēteris Miķelsons	-	eksperts komercsabiedrību vadības jautājumos, SIA „Ernst&Young” vecākais konsultants

Materiāls ir veidots ar Eiropas Savienības Eiropas Sociālā fonda un Latvijas valsts finansiālu atbalstu 2007.-2013. gada ES fondu plānošanas perioda darbības programmas „Cilvēkresursi un nodarbinātība” aktivitātes „Administratīvo šķēršļu samazināšana un publisko pakalpojumu kvalitātes uzlabošana” projekta „Administratīvā sloga samazināšana un administratīvo procedūru vienkāršošana” ietvaros. Par materiāla saturu atbild Valsts kanceleja. 85 % no projekta finansē Eiropas Savienība ar Eiropas Sociālā fonda starpniecību un 15 % Latvijas valsts budžets. Aktivitāti administrē Valsts kanceleja sadarbībā ar Sabiedrības integrācijas fondu.”

Satura rādītājs

Starpziņojumā izmantotie saīsinājumi un skaidrojumi	6
Kopsavilkums.....	6
1. posms – Tiesiskā regulējuma sākotnējo motīvu analīze	7
1.1. Analīzē izmantotie tiesību avoti	7
1.2. Vispārīgs pārskats	8
1.3. Tiesību aktu analīze.....	9
2. posms- Komerctiesību jomas reforma	18
3. posms-Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88. panta pirmās daļas apakšpunktu analīze	30
3.1. Analīzē izmantotie tiesību avoti	30

3.2.	VPIL 88. panta sākotnējo motīvu analīze	33
3.2.1.	VPIL 88. panta esošās redakcijas pieņemšanas kārtība	33
3.2.2.	VPIL Konceptcija	35
3.2.3.	OECD vadlīnijas EU Sigma rekomendācijas.....	36
3.3.	Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88. pants.....	37
3.4.	Valsts pārvaldes iekārtas likuma pirmās daļas apakšpunktu analīze	38
3.4.1.	Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88. panta pirmās daļas 1. apakšpunkts	38
3.4.2.	Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88. panta pirmās daļas 2. apakšpunkts	39
3.4.3.	Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88. panta pirmās daļas 3. apakšpunkts	41
3.4.4.	Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88. panta pirmās daļas 4. apakšpunkts	43
3.4.5.	Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88. panta pirmās daļas 5. apakšpunkts	43
3.4.6.	Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88. panta pirmās daļas 6. apakšpunkts	44
4.	posms- Pētījums par valsts darbības privāto tiesību jomā motīviem, cēloņiem un sekām; Sabiedriskā labuma (common public good) definīcijas izstrāde	46
4.1.	Analīzē izmantotie avoti	46
4.2.	Ievads.....	47
4.3.	Valsts uzņēmumu pamatojums un lomas	47
4.3.1.	Alternatīvu ekonomisko sistēmu izvērtēšanas pieeja	47
4.3.2.	Brīvās konkurences tirgus kā atskaites punkts.....	48
4.3.3.	Tirgus nepilnības kā valsts iejaukšanās tirgū pamatojums.....	50
4.3.4.	Pirmais tirgus nepilnību veids: Konkurences trūkums un dabiskie monopoli	50
4.3.5.	Otrais tirgus nepilnības veids: Ārējās ietekmes	52
4.3.6.	Trešais tirgus nepilnības veids: Sabiedriskās preces.....	54
4.3.7.	Citas tirgus nepilnības un citas valsts lomas.....	57
4.3.8.	Ekonomiski pamatota potenciālā loma valsts uzņēmumiem	58
4.3.9.	Saistība starp tirgus nepilnībām un juridiski noteiktajām valsts uzņēmumu lomām	59
4.3.10.	Valsts iejaukšanās līdzekļi.....	60
4.4.	Valsts uzņēmumu darbības sekas.....	62
4.4.1.	Divas efektivitātes formas: tehniskā un sadales efektivitāte.....	62
4.4.2.	Valsts uzņēmumu tehniskā efektivitāte	62
4.4.3.	Valsts uzņēmumu ietekme uz sadales efektivitāti	64
4.4.4.	Valsts nepilnības un citas valsts uzņēmumu darbības sekas	65
4.4.5.	Valsts uzņēmumu darbības seku kopsavilkums	66
4.5.	Secinājumi	66
5.	Starpziņojuma apkopotie secinājumi	70
	Pielikumi.....	74



Starpziņojumā izmantotie saīsinājumi un skaidrojumi

Saīsinājums/Apzīmējums	Skaidrojums
KS	Valstij pilnībā piederoša kapitālsabiedrība vai KS, kurā valstij pieder kapitāla daļas
MK	Ministru kabinets
PPKK	2011. gada 23. februārī apstiprinātajam valdības rīcības plānam „Deklarācijas Par Valda Dombrovska vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību īstenošanai” izveidotās darba grupas izstrādātā koncepcijai „Publisko personu komercdarbības koncepcijai”
LR	Latvijas Republika
VPIL	Valsts pārvaldes iekārtas likums (06.06.2002.)

Kopsavilkums

Starpziņojumam par tiesiskā regulējuma sākotnējo motīvu izpēti izvirzīti šādi mērķi:

- Izvērtēt tiesiskā regulējuma valsts dalībai privāto tiesību jomā sākotnējos motīvus, kā arī tos padziļināti izpētīt, analizējot arī šī regulējuma vēsturisko attīstību un izmaiņas;

- Analizēt un izvērst katru Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88.panta pirmās daļas apakšpunktu, analizējot publiskās personas komercdarbības nosacījumu mērķi, būtību un nepieciešamību;
- Izvērtēt valsts pašreizējās darbības privāto tiesību jomā motīvus, cēloņus un sekas un izstrādāt sabiedriskā labuma (*common public good*) definīciju.

Darbs pie starpziņojuma par tiesiskā regulējuma sākotnējo motīvu izpēti tika sadalīts četros secīgos posmos.

➤ 1. posms

Pirmajā posmā tika veikta īsa tiesiskā regulējuma sākotnējo motīvu analīze ar pārskatu par Latvijas valsts neatkarības atjaunošanas sākuma posmu 20. gadsimta 90. gadu sākumā. Šajā darba posmā tika analizēti 90. gadu sākumā pieņemtie uzņēmējdarbību regulējošie normatīvie akti, kas noteica valsts un pašvaldību iesaistīšanos privāto tiesību jomā postpadomju tiesiskajās formās un privatizācijas procesa uzsākšanu, piesaistot privāto kapitālu.

➤ 2. posms

Nākamajā posmā tika analizētas valsts pārvaldes darbības izmaiņas privāto tiesību jomā kopš 2000. gada.

➤ 3. posms

Trešajā darba posmā tika analizēts un izvērst katrs Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88. panta pirmās daļas apakšpunkts, analizējot publiskās personas komercdarbības nosacījumu mērķi, būtību un nepieciešamību.

➤ 4.posms

Balstoties uz starptautiski atzītiem teorētiskajiem pētījumiem, tika sagatavots pētījums par valsts darbības privāto tiesību jomā motīviem, cēloņiem un sekām. Pamatojoties uz iepriekšējos punktos veikto izpēti, tika izstrādāti loģiski segmenti, kuros var iedalīt valstij piederošās kapitālsabiedrības.

Izstrādāta sabiedriskā labuma (*common public good*) definīcija, kā arī radīts teorētiskais pamats valsts uzņēmumu iedalīšanai pa loģiskiem, teorētiski apsvērtiem segmentiem.

1. posms – Tiesiskā regulējuma sākotnējo motīvu analīze

1.1. Analīzē izmantotie tiesību avoti

1. Latvijas PSR Augstākās Padomes 04.05.1990 deklarācija "Par Latvijas Republikas neatkarības atjaunošanu". Latvijas PSR Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, Nr.20, 17.05.1990;
2. Valsts īpašuma konversijas konceptuālās nostādnes un programma. Apstiprināta Ministru padomes 1990.gada 15.novembra sēdē (prot.Nr.26 2.§);
3. 26.09.1990. likums "Par uzņēmējdarbību". Latvijas PSR Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, Nr.42, 18.10.1990;
4. 20.11.1990. likums "Par Latvijas Republikas Uzņēmumu reģistru". Latvijas PSR Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, Nr.49, 06.12.1990;
5. 05.12.1990. likums "Par akciju sabiedrībām". Latvijas PSR Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, Nr.7, 28.02.1991;
6. 12.12.1990. likums "Par valsts uzņēmumu". Latvijas PSR Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, Nr.1, 17.01.1991;
7. 23.01.1991. likums "Par sabiedrībām ar ierobežotu atbildību". Latvijas PSR Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, Nr.9, 14.03.1991;

8. 05.02.1991. likums "Par līgumsabiedrībām". Latvijas PSR Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, Nr.11, 28.03.1991;
9. 05.03.1991. likums "Par pašvaldības uzņēmumu". Latvijas PSR Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, Nr.17, 09.05.1991;
10. 23.04.1991. likums "Par paju sabiedrībām". Latvijas PSR Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, Nr.23, 20.06.1991;
11. 08.01.1992. likums "Par individuālo (ģimenes) uzņēmumu, zemnieka saimniecību un individuālo darbu". Latvijas PSR Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, Nr.6, 13.02.1992;
12. Augstākās Padomes 1990.gada 3.decembra sēdes stenogrammu: lēmuma projekts "Par valsts īpašuma aizsardzību Latvijas Republikā"¹;
13. 17.12.1991. likums "Par bezpeļņas organizāciju". Latvijas PSR Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, Nr.6, 13.02.1992;
14. Augstākās Padomes 20.03.1991 plenārsēdes stenogramma²;
15. Augstākās Padomes 12.09.1990 plenārsēdes stenogramma³
16. Augstākās Padomes 26.09.1990 plenārsēdes stenogramma⁴;
17. 08.07.1996. likums "Par valsts un pašvaldību uzņēmumu pārveidošanu statūtsabiedrībās". Latvijas Vēstnesis Nr.122 (607), 19.07.1996;
18. 08.07.1996. likums "Par valsts un pašvaldību uzņēmumu pārveidošanu statūtsabiedrībās". Latvijas Vēstnesis Nr.122 (607), 19.07.1996;
19. Likumprojekta "Valsts aģentūru likums" (2000) anotācija⁵;
20. 25.02.1999. Valsts Kontroles lēmumu Nr.5.1-2-305 "Par bezpeļņas organizācijas valsts SIA "Traumatoloģijas un ortopēdijas slimnīca" dibināšanas un darbības likumību, pareizību un lietderību". Latvijas Vēstnesis, Nr.92/95 (1552/1555), 24.03.1999;
21. 06.12.2005 Valsts Kontroles Revīzijas ziņojums Nr.5.1-2-10R/2005 Par ilgtermiņa finanšu ieguldījumu uzskaites atbilstību normatīvo aktu prasībām, mainot pašvaldības uzņēmumu juridisko statusu, Rēzeknes pilsētas pašvaldībā⁶;
22. 17.02.1994 likums "Par valsts un pašvaldību īpašuma objektu privatizāciju". Latvijas Vēstnesis Nr.27 (158), 03.03.1994;
23. 05.02.1991 likums "Par līgumsabiedrībām". Latvijas PSR Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, Nr.11, 28.03.1991.

1.2. Vispārīgs pārskats

Pēc valstiskās neatkarības un Satversmes darbības atjaunošanas⁷, kļuva skaidrs, ka Latvija ir nospraudusi politisko kursu uz iekļaušanos Eiropas valstu saimē, kurā tā atradās līdz 1940.gadam. Līdz ar to likumsakarīgs nākamais solis bija Eiropas tradīcijām atbilstošu kapitālistisko, uz tirgus principiem balstīto saimniecisko attiecību izveidošana. Lai gan „perestroikas” gaitā – 20.gs 80-to gadu otrajā pusē Latvijā sociālistiskā ekonomika bija daļēji liberalizēta, atļaujot t.s. „kooperatīvo darbību”, tas tomēr pavisam neatbilda Eiropas valstu saimnieciskās sistēmas modelim. Darbs pie jaunā tautsaimniecības modeļa sākās praktiski nekavējoties. Jau sešus mēnešus vēlāk valdībā tika apstiprināts pirmais programmatiskais dokuments – Valsts īpašuma konversijas konceptuālās nostādnes un programma⁸. Kļuva skaidrs, ka valsts atsakās no uzņēmējdarbības veikšanas, un šī sfēra tiek nodota privātajam sektoram. Balstoties uz šo programmu sākās darbs valsts

¹ saeima.lv/steno/AP_steno/1990/st_901203v.htm

² saeima.lv/steno/AP_steno/1991/st_910320v.htm

³ saeima.lv/steno/AP_steno/1990/st_900912.htm

⁴ saeima.lv/steno/AP_steno/1990/st_900926.htm

⁵ http://helios-web.saeima.lv/bin/lasa?LP0507_0,

⁶ www.lrvk.gov.lv/upload/zinojums_ilgterm_rezekne.doc

⁷ Latvijas PSR Augstākās Padomes 04.05.1990 deklarācija "Par Latvijas Republikas neatkarības atjaunošanu". Latvijas PSR Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, Nr.20, 17.05.1990

⁸ Valsts īpašuma konversijas konceptuālās nostādnes un programma. Apstiprināta Ministru padomes 1990.gada 15.novembra sēdē (prot.Nr.26 2.§)

īpašuma „atvalstiskošanā” un privāttiesību sfēras izveidošanā vairākos virzienos: privatizācija, denacionalizācija un uzņēmējdarbības sistēmas izveidošana.

Pat vēl pirms programmas apstiprināšanas tika pieņemts likums „Par uzņēmējdarbību”⁹. Tas bija uzņēmējdarbības jumta likums, kuram sekoja virkne ar citiem šo jomu regulējošajiem likumiem: likums "Par Latvijas Republikas Uzņēmumu reģistru"¹⁰, likums "Par akciju sabiedrībām"¹¹, likums "Par valsts uzņēmumu"¹², likums "Par sabiedrībām ar ierobežotu atbildību"¹³, likums "Par līgumsabiedrībām"¹⁴, likums "Par pašvaldības uzņēmumu"¹⁵, likums "Par paju sabiedrībām"¹⁶ un likums "Par individuālo (ģimenes) uzņēmumu, zemnieka saimniecību un individuālo darbu"¹⁷.

Šie likumi bija jāpieņem lielā steigā, jo jau 1990.gada beigās tika konstatēts, ka nepietiekamas juridiskās bāzes dēļ valsts uzņēmumu manta tiek izsaimniekota; šis process tika dēvēts par „stihisko privatizāciju”¹⁸.

Vienlaikus tika meklētas valsts funkciju un uzdevumu veikšanas juridiskās formas. Paralēli valsts pārvaldes iekārtas reformai tika pieļauts, ka atsevišķi valsts uzdevumi var tikt veikti, izmantojot uzņēmējdarbības formas, taču piešķirot tām bezpeļņas organizācijas statusu uz likuma „Par bezpeļņas organizāciju”¹⁹ pamata.

1.3. Tiesību aktu analīze

Tiesību aktu analīze ir veikta strikti uzdevuma ietvaros, pievēršoties tikai tiem jautājumiem, kuri ir būtiski ziņojuma temata atklāšanai. Tas nozīmē, ka galvenā uzmanība, aplūkojot normatīvo aktu pieņemšanas un to tālākās attīstības motīvus un procesu, ir veltīta diviem pamatjautājumiem:

Pirmkārt, jautājums par valsts un pašvaldības piedalīšanos uzņēmējdarbībā (vēlāk – komercdarbībā); Otrkārt, jautājums par valstij un pašvaldībām piederošo kapitāla daļu pārvaldes mehānismu.

Tādēļ ziņojumā netiek skarti citi jautājumi, kuri neattiecas uz iepriekš minētajiem diviem aspektiem, izņemot gadījumus, ja tiek uzskatīts, ka papildus informācija var palīdzēt atklāt atsevišķas nianšes iepriekšminētajos divos jautājumos.

1. Ministru padomes 15.11.1990 sēdē (prot.Nr.26 2.§) apstiprinātās Valsts īpašuma konversijas konceptuālās nostādnes un programma un Augstākās Padomes 20.03.1991 lēmums „Par Latvijas Republikas valsts īpašuma konversijas pamatprincipiem”

Ministru padome jau 15.11.1990 akceptēja valsts īpašuma konversijas programmu, tā tika apstiprināta Augstākajā Padomē četrus mēnešus vēlāk - 20.03.1991. Šis programmatiskais dokuments noteica šādus mērķus:

- 1) radīt apstākļus ekonomikas pārejai uz tirgus attiecību principiem, liekot saimnieciskās attīstības pamatā privāto iniciatīvu;
- 2) likvidēt saimnieciskās darbības valsts monopolu;
- 3) strukturāli pārkārtot tautas saimniecību;
- 4) atjaunot taisnīgumu.

Šo mērķu sasniegšanai tika paredzēts:

- 1) veikt valsts īpašuma konversiju, kura var notikt trijos veidos:
 - a. valsts uzņēmumu nodošana pašvaldību īpašumā,

⁹ 26.09.1990. likums "Par uzņēmējdarbību". Latvijas PSR Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, Nr.42, 18.10.1990

¹⁰ 20.11.1990. likums "Par Latvijas Republikas Uzņēmumu reģistru". Latvijas PSR Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, Nr.49, 06.12.1990

¹¹ 05.12.1990. likums "Par akciju sabiedrībām". Latvijas PSR Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, Nr.7, 28.02.1991

¹² 12.12.1990. likums "Par valsts uzņēmumu". Latvijas PSR Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, Nr.1, 17.01.1991

¹³ 23.01.1991. likums "Par sabiedrībām ar ierobežotu atbildību". Latvijas PSR Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, Nr.9, 14.03.1991

¹⁴ 05.02.1991. likums "Par līgumsabiedrībām". Latvijas PSR Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, Nr.11, 28.03.1991

¹⁵ 05.03.1991. likums "Par pašvaldības uzņēmumu". Latvijas PSR Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, Nr.17, 09.05.1991

¹⁶ 23.04.1991. likums "Par paju sabiedrībām". Latvijas PSR Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, Nr.23, 20.06.1991

¹⁷ 08.01.1992. likums "Par individuālo (ģimenes) uzņēmumu, zemnieka saimniecību un individuālo darbu". Latvijas PSR Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, Nr.6, 13.02.1992

¹⁸ Sk. Augstākās Padomes 1990.gada 3.decembra sēdes stenogrammu: lēmuma projekts "Par valsts īpašuma aizsardzību Latvijas Republikā". saeima.lv/steno/AP_steno/1990/st_901203v.htm, aplūkots 21.11.2011

¹⁹ 17.12.1991. likums "Par bezpeļņas organizāciju". Latvijas PSR Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, Nr.6, 13.02.1992

b. valsts un pašvaldību īpašuma denacionalizācija,

c. valsts un pašvaldību īpašuma privatizācija;

2) Noteikt, ka Latvijas Republikas īpašumā ir visi tajā atrodošies īpašuma objekti neatkarīgi no to pašreizējā valdījuma veida, izņemot fizisko personu īpašumu, kooperatīvo un sabiedrisko organizāciju īpašumu, kā arī citu valstu īpašumu; turklāt valsts mantas atrašanās juridiskās personas bilancē nerada īpašuma tiesības uz to.

3) atzīt par spēkā neesošiem tos likumdošanas vai valsts pārvaldes aktus, uz kuru pamata, sākot ar 1940. gada 17. jūniju, tika veikta īpašuma nacionalizācija un īpašuma citāda nepamatota atsavināšana.

Tāpat šajā dokumentā tika paredzēti konversijas pamatprincipi, kuri tieši neattiecas uz šā ziņojuma ietvaros aplūkojamajiem jautājumiem, piemēram:

1) atzīt par spēkā neesošiem tos likumdošanas vai valsts pārvaldes aktus, uz kuru pamata, sākot ar 1940. gada 17. jūniju, tika veikta īpašuma nacionalizācija un īpašuma citāda nepamatota atsavināšana.

2) pirms katra konkrētā objekta privatizācijas noskaidrot precīzu šā objekta bijušo un pašreizējo juridisko statusu, ka arī izdarīt saimnieciskas un finansiālās darbības analīzi par pēdējiem trim gadiem;

3) valsts īpašuma privatizāciju veic, ņemot vērā tautas saimniecības nozaru īpatnības, demonopolizācijas nepieciešamību, kā arī fizisko un juridisko personu gatavību iegādāties valsts īpašumu;

4) privatizācija notiek brīvprātīgi, atklāti un publiski u.tml.

Kā redzams, minētais dokuments bija vērsts tikai uz valsts īpašuma faktiskā monopola izbeigšanu, taču tajā nebija nekas noteikts par valsts īpašuma stāvokli pēc konversijas.

2. likums „Par uzņēmējdarbību”

Likums „Par uzņēmējdarbību” bija pirmais likums, kurš tika pieņemts uzņēmējdarbību regulējošo normatīvo aktu rindā. Tā pamatmērķis bija uzņēmējdarbības pamatu izveidošana Latvijā. Konceptuāli tam tika izvirzītas arī šādi mērķi:

- i. konversijas un privatizācijas virziena konsekvanta realizācija, personīgās iniciatīvas un privātās uzņēmības atraisīšana un iedarbināšana, lai uz tiesiskiem pamatiem sekmētu tautas talantu atklāšanu, uzņēmēja spēju un uzņēmējdarbības gribas noskaidrošanu;
- ii. tiesisku pamatu radīšana, lai likvidētu republikas nacionālo bagātību bezsaimnieka stāvokli, lai katrai mantai un lietai un katrai vērtībai būtu īpašnieks un konkrēts saimnieks un uzņēmējs;
- iii. uzņēmēja statusa noteikšana par uzņēmējdarbības sistēmas galveno un sākotnējo posmu jeb izšķirošo nosacījumu, jo, *„lai varētu notikt uzņēmējdarbība, varētu sākties ražošana, veidoties vai dibināties uzņēmumi vai sabiedrība, vispirms ir jābūt personai un personībai, kura grib, spēj un prot būt uzņēmējs, kurai ir atbildība vadīt uzņēmuma darbību.”*²⁰

Likums „Par uzņēmējdarbību” bija paredzēts kā jumta likums, kurš noteica uzņēmējdarbības pamatprincipus, uzņēmējdarbības formas, to veidošanas pamatprincipus un vispārīgos noteikumus.

Likums noteica, ka uzņēmējdarbība ir ilgstoša vai sistemātiska ekonomiskā darbība un kapitāla ieguldīšana, kas vērsta uz preču ražošanu, realizāciju, darbu izpildi, tirdzniecību, pakalpojumu sniegšanu nolūkā iegūt peļņu. Tādējādi jau pašos pirmsākumos uzņēmējdarbība tika paredzēta tikai peļņas gūšanas mērķiem, kas faktiski liedza šīs formas izmantot valsts pārvaldes funkciju un uzdevumu veikšanai.

Likuma 3.pantā tika noteikts, ka uzņēmējs var būt:

- 1) rīcībspējīga fiziska persona;
- 2) ģimene (saskaņā ar ģimenes locekļu starpā noslēgto līgumu);
- 3) uzņēmējsabiedrība;
- 4) valsts;
- 5) pašvaldība;

²⁰ Sk. Augstākās Padomes 1990.gada 1.augusta sēdes stenogrammu: likumprojekts "Par uzņēmējdarbību", 1.lasījums. http://saeima.lv/steno/AP_steno/1990/st_900801.htm, aplūkots 23.11.2011

6) sabiedriska organizācija;

7) reliģiska organizācija.

Kā redzams, tajā laikā valdīja uzskats, ka valsts un pašvaldība, līdz ar privāttiesību subjektiem (fizisko personu, uzņēmēj sabiedrību, sabiedrisko organizāciju) var būt uzņēmēji. Likuma izpratnē uzņēmējs bija persona vai vairāku šādu personu apvienība, kas norobežo daļu sava īpašuma uzņēmējdarbības veikšanai, pārzina uzņēmumu un tā mantu, bet likumā noteiktajos gadījumos uzņemas par to materiālo atbildību un ir prasītājs un atbildētājs tiesā, saimnieciskā tiesā un šķīrējtiesā. Tādējādi tika pieņemts, ka arī valsts un pašvaldība var aktīvi iesaistīties uzņēmējdarbībā, pārzināt uzņēmumu un tā mantu. Tai pat laikā bija atruna, ka mantiskā atbildība ir iespējama tikai likumos noteiktajos gadījumos²¹.

Lai gan likuma terminoloģija ir visai sajaukta, tomēr var secināt, ka likums paredzēja divas uzņēmējdarbības pamatformas – uzņēmumu un uzņēmēj sabiedrību. Uzņēmumi bija valsts uzņēmumi, pašvaldības uzņēmumi, individuālie uzņēmumi, zemnieka (zvejnieka) saimniecības, sabiedriskas (reliģiskas) organizācijas uzņēmums. Uzņēmēj sabiedrības dalījās līgumsabiedrībās (līgumsabiedrība ar pilnu atbildību un komandītsabiedrība) un statūtsabiedrībās (sabiedrība ar ierobežotu atbildību, akciju sabiedrība; vēlāk tika izveidota arī paju sabiedrība). Saeimas plenārsēdē, izskatot likumprojektu 1.lasījumā, pie šīm sabiedrībām tika pieminēti arī kooperatīvi.²² Akciju sabiedrības dalījās publiskajās un slēgtajās. Statūtsabiedrības varēja dibināt kā sabiedrības ar papildus atbildību. Tas izriet arī no turpmāk pieņemtajiem likumiem par dažādiem uzņēmumu un uzņēmēj sabiedrību veidiem.

Līdz ar to, no likuma izrietēja, ka publisko tiesību subjekti – valsts un pašvaldība – var darboties uzņēmējdarbībā gan caur uzņēmumu, gan caur uzņēmēj sabiedrību.

Jāatzīst, ka ir acīmredzams tas, ka tajā laikā bija visai ierobežotas zināšanas par komerciesību teoriju, kā rezultātā tika pieļautas kļūdas un radās pārpratumi, it īpaši, jēdzienu „uzņēmējs” un „uzņēmums” izpratnē²³ u.tml. Piemēram, likuma 16.p.4.d. bija noteikts, ka „Nav pieļaujama citu uzņēmējdarbības formu pastāvēšana valsts un pašvaldību uzņēmumos, ja tas nav paredzēts šo uzņēmumu statūtos”, kas apliecina šīs izpratnes trūkumu, jo nav iedomājams, kā viena forma var pastāvēt citas formas ietvaros. Tāpat likumprojekta sākotnējā redakcijā bija paredzēts, ka uzņēmējs ir arī darba kolektīvs, kas tomēr vēlāk no projekta tika izņemts. Tomēr likumā kā uzņēmējs (resp., tiesību subjekts) palika ģimene, kas arī nav tiesību subjekts klasiskā izpratnē.

Jautājums par valsts un pašvaldības līdzdalību uzņēmēj sabiedrībās šajā likumā nav skarts, jo, cik noprotams pēc debatēm Saeimas plenārsēdēs (tieši tas nav pateikts²⁴), valstij un pašvaldībai bija paredzētas īpašas uzņēmējdarbības formas – valsts uzņēmums un pašvaldības uzņēmums. Līdz ar to šā likuma pieņemšanas gaitā netika arī pievērsta uzmanība ne valsts piedalīšanās komercsabiedrībās robežām, nedz arī valstij piederošo kapitāla daļu (akciju) pārvaldes īpatnībām.

3. likums „Par valsts uzņēmumiem”

Sākotnējā periodā pēc pārejas uz tirgus ekonomiku tika saglabāts jēdziens „valsts uzņēmums”, ar to saprotot patstāvīgu saimniecisko vienību ar juridiskās personas tiesībām, kura ar tai norobežoto valsts īpašuma daļu veic uzņēmējdarbību. Šāda „unitāru uzņēmumu” koncepcija bija raksturīga postsociālistiskajām valstīm, un ir joprojām sastopama, piemēram, Krievijā.²⁵ Šādu uzņēmējdarbības veidu paredzēja likums „Par uzņēmējdarbību”, tādēļ tika pieņemts likums, kurš šo veidu īpaši regulēja.

²¹ Sk. tālāk informāciju par likumu “Par valsts uzņēmumu” un likumu “Par pašvaldības uzņēmumu”

²² Sk. Augstākās Padomes 1990.gada 1.augusta sēdes stenogrammu: likumprojekts “Par uzņēmējdarbību”, 1.lasījums. http://saeima.lv/steno/AP_steno/1990/st_900801.htm, aplūkots 23.11.2011

²³ Turpat; sk. arī Augstākās Padomes 1990.gada 12.septembra sēdes stenogrammu: likumprojekts “Par uzņēmējdarbību”, 2.lasījums. http://saeima.lv/steno/AP_steno/1990/st_900912.htm, aplūkots 13.12.2011

²⁴ Tas tika garāmejojot pieminēts, apspriežot likumprojektu „Par akciju sabiedrībām” – sk. Augstākās Padomes 26.09.1990 plenārsēdes stenogrammu. saeima.lv/steno/AP_steno/1990/st_900926.htm, aplūkots 21.11.2011

²⁵ Sk., piem., Илюшина М.Н. и др. Коммерческое право. Москва: Юрайт, 2002, с.43

Sākotnējā projektā valsts atbildība nebija nodalīta no tā uzņēmuma atbildības²⁶, taču pieņemot likumu, šo normu grozīja, nosakot, ka valsts neatbild par uzņēmuma saistībām, izņemot likumā noteiktos gadījumus²⁷. Tai pat laikā likuma preambulā palika noteikts, ka visa valsts uzņēmuma manta pieder valstij. Uzņēmums par valsts saistībām neatbildēja.

Valsts uzņēmumu dibināja ar Ministru kabineta rīkojumu, un tas tika nodots ar likumu vai Ministru kabineta rīkojumu noteiktas valsts institūcijas pārziņā.

Valsts bija vienpersonisks valsts uzņēmuma īpašnieks ar tiesībām iecelt uzņēmuma vadību. Šo tiesību realizēja attiecīgās nozares ministrs.

Valsts uzņēmumam bija tiesības ar iestādes piekrišanu piedalīties uzņēmējdarbībā kā dalībniekam, resp., tas varēja dibināt statūtsabiedrības vai iegūt tajās līdzdalību.

Valsts uzņēmumam tādā formātā, kādā tas tika izveidots, piemita vairāki trūkumi:

1) nepārskatāma pārvaldes struktūra salīdzinājumā ar statūtsabiedrību (vēlāk kapitālsabiedrību) pārvaldes struktūru: vienpersonisks vadītājs bija direktors, savukārt valsts tiesības aprobežojās tikai ar direktora iecelšanu un atcelšanu;

2) ja valsts uzņēmums piedalījās kā dalībnieks statūtsabiedrībā, tad šī shēma kļuva pavisam nepārskatāma;

3) nepietiekama vadības atbildība;

4) politizēta (ne profesionāla) uzraudzība, kuru realizē politiska amatpersona – ministrs;

5) neskaidrības ar īpašuma tiesisko statusu: likumā noteikts valsts uzņēmums atbild ar savu mantu, bet valsts par tā saistībām neatbild; turpat arī noteikts, ka valsts uzņēmums veic uzņēmējdarbību ar tam norobežotu valsts īpašuma daļu, bet preambulā noteikts, ka visa uzņēmuma manta ir valsts manta. Rezultātā sanāk, ka valsts uzņēmumam sava īpašuma nav, bet tas tikai apsaimnieko tam pamatkapitālā nodoto valsts īpašumu un faktiski ne ar ko neatbild, jo visa tā manta pieder valstij.

Šajā likumā netika skarti jautājumi par valsts uzņēmējdarbības robežām vai par detalizētu to pārvaldes un uzraudzības kārtību.

Privatizācijas interesēs valsts uzņēmumi pamazām tika pārveidoti valsts statūtsabiedrībās uz īpaša likuma pamata²⁸, tomēr neprivatizējamie valsts uzņēmumi saglabāja savu statusu līdz par komerciesību reformai (sk.tālāk).

4. likums „Par pašvaldības uzņēmumu”

Likums „Par pašvaldības uzņēmumu” bija ļoti līdzīgs likumam „par valsts uzņēmumu”, jo balstījās uz tiem pašiem principiem, izņemot to, ka valsts uzņēmuma gadījumā valstij bija norobežota atbildība, kuras nebija pašvaldībai:

1) tam bija juridiskas personas statuss;

2) visa tā manta piederēja pašvaldībai;

3) vadību iecēla pašvaldība.

Atšķirībā no valsts uzņēmuma, kura darbība netika ierobežota, pašvaldības uzņēmuma darbība tika ierobežota ar attiecīgās pašvaldības pārziņā esošās teritorijas ekonomiskās un sociālās attīstības interesēm.

Arī pašvaldības uzņēmumam ar pašvaldības piekrišanu bija tiesības piedalīties uzņēmējdarbībā kā dalībniekam, resp., tas varēja dibināt statūtsabiedrības vai iegūt tajās līdzdalību.

Pašvaldības uzņēmumu trūkumi bija līdzīgi valsts uzņēmumu trūkumiem:

1) nepārskatāma pārvaldes struktūra salīdzinājumā ar statūtsabiedrību (vēlāk kapitālsabiedrību) pārvaldes struktūru: pārvaldi realizē direktors, un pašvaldības tiesības aprobežojas praktiski tikai ar direktora iecelšanu un atcelšanu;

2) ja pašvaldības uzņēmums piedalījās kā dalībnieks statūtsabiedrībā, tad šī shēma kļuva pavisam nepārskatāma;

3) nepietiekama vadības atbildība;

²⁶ Sk. Augstākās Padomes 1990.gada 20.novembra sēdes stenogrammu: likumprojekts "Par valsts uzņēmumu", 2.lasījums. http://saeima.lv/steno/AP_steno/1990/st_901120v.htm, aplūkots 21.11.2011

²⁷ 12.12.1990 likuma „Par valsts uzņēmumu” 3.pants. Latvijas Republikas Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs Nr.1, 17.01.1991

²⁸ Sk. 08.07.1996. likumu "Par valsts un pašvaldību uzņēmumu pārveidošanu statūtsabiedrībās". Latvijas Vēstnesis Nr.122 (607), 19.07.1996

4) politizēta (ne profesionāla) uzraudzība.

Tā kā pašvaldības uzņēmuma gadījumā netika ierobežota pašvaldības atbildība par tās uzņēmuma saistībām, tad valsts uzņēmuma „iedzimtā” mantiskās nenoteiktības problēma šajā gadījumā nepastāvēja.

Līdz ar to ir redzams, ka pašvaldības uzņēmumi ir pirmā uzņēmējdarbības forma, kuras ietvaros tika noteikti ierobežojumi publiskās personas (pašvaldības) dalībai uzņēmējdarbībā: likums to ierobežoja ar pašvaldības teritorijas ekonomiskās un sociālās attīstības interesēm.

Tai pat laikā nepastāvēja strikti noteikta šo uzņēmumu pārvaldes un uzraudzības kārtība no pašvaldības puses, jo faktiski visu pārvaldi veica direktors vienpersoniski.

Privatizācijas interesēs pašvaldības uzņēmumi pamazām tika pārveidoti valsts statūtsabiedrībās uz īpaša likuma pamata²⁹.

5. *likumi par sabiedrībām ar ierobežotu atbildību un par akciju sabiedrībām*

Šie divi likumi ir savstarpēji cieši saistīti, jo gan sabiedrība ar ierobežotu atbildību (SIA), gan akciju sabiedrība (AS) ir viena tipa uzņēmējdarbības un balstās uz vienādiem pamatprincipiem:

1) abas ir juridiskas personas ar nošķirtu mantu un pilnībā nošķirtu dalībnieku (akcionāru) atbildību;

2) abām ir pamatkapitāls, kurš sadalīts kapitāla daļās (akcijās), caur kurām notiek sabiedrības pārvaldīšana.

Vienīgā būtiskā atšķirība, ja neskaita būtisko atšķirību minimālā pamatkapitāla lielumā – sākotnēji 100 Ls SIA (vēlāk 2000 Ls) un 25 000 Ls akciju sabiedrībai – ir tā, ka akciju sabiedrības akcijas ir vērtspapīrs, bet SIA kapitāla daļas nav. Tomēr šo pēdējo atšķirību par nebūtisku padarīja apstāklis, ka likums paredzēja arī t.s. „slēgto” akciju sabiedrību, kura būtībā neatšķiras no SIA.

Nemot vērā dalībnieku (akcionāru) ierobežoto atbildību, šīs divas uzņēmējdarbības formas kļuva par vispopulārākajām. It īpaši tas sakāms par SIA, kuras popularitāti īpaši noteica mazais pamatkapitāla apmērs.

Valsts skatījumā šīs abas formas bija ļoti izdevīgas privatizācijas nolūkos, jo kapitāla daļas (akcijas) ir salīdzinoši vienkārši atsavināmas, o nevar teikt par valsts uzņēmuma kā tiesību subjekta atsavināšanu. Turklāt akciju sabiedrības varēja privatizēt caur biržu.

Šajos likumos nebija paredzēti īpaši noteikumi par publisko tiesību subjektu iesaistīšanos uzņēmējdarbībā. Tie kalpoja kā vispārīgās normas saturošie normatīvie akti, kuri regulē visas SIA un akciju sabiedrības, neatkarīgi no tā, kam pieder to kapitāla daļas un akcijas (sk. arī tālāk par likumu „Par valsts un pašvaldību kapitāla daļu pārvaldi uzņēmējdarbībās”). Tomēr neapšaubāmi, šie likumi netieši ietekmēja valsti un pašvaldības tai ziņā, ka tie noteica statūtsabiedrību un to darbības principus, un šajā periodā valsts un pašvaldību statūtsabiedrību skaits strauji pieauga.

Šajos likumos nav saskatāmi īpaši trūkumi, kuri būtu attiecināmi uz pētījuma tematu. Vienīgi var piezīmēt, ka pēc likumprojektu autoru domām akciju sabiedrībai bija jāklūst par vienu no izplatītākajām uzņēmējdarbības formām³⁰. Praksē tas tā nenotika: pat savos ziedu laikos pagājušā gadsimta 90-to gadu vidū akciju sabiedrības skaita ziņā bija mazāk par 1000 no kopējā uzņēmumu un uzņēmējdarbības skaita, kurš sniedzās pāri 126 000³¹ (tātad apmēram 0,8 procenti; salīdzinājumam: sabiedrības ar ierobežotu atbildību veidoja gandrīz pusi no visām reģistrētajām uzņēmējdarbības formām³²). Turklāt no visām akciju sabiedrībām tikai neliela daļa bija tādas, kuras var dēvēt par klasiskām akciju sabiedrībām, resp., tādām, kuras bija veidotas publiskai resursu piesaistei no plaša investoru loka. Lielum lielākā daļa no tām bija slēgtās akciju sabiedrības, kuru akcijas turēja šaurs akcionāru loks.

Akciju sabiedrības forma bija visērtākā privatizācijas nolūkiem gadījumos, kad privatizācija notika publiskā piedāvājumā. Tādēļ daudzi valsts uzņēmumi pirms privatizācijas tika pārveidoti par akciju

²⁹ Sk. 08.07.1996. likumu "Par valsts un pašvaldību uzņēmumu pārveidošanu statūtsabiedrībās". Latvijas Vēstnesis Nr.122 (607), 19.07.1996

³⁰ Sk. Augstākās Padomes 1990.gada 26.septembra sēdes stenogrammu: likumprojekts "Par akciju sabiedrībām", 1.lasījums. http://saeima.lv/steno/AP_steno/1990/st_900926v.htm, aplūkots 21.11.2011

³¹ Latvijas Republikas Uzņēmumu reģistra statistika. <http://www.ur.gov.lv/statistika.html?a=1111>, aplūkots 13.12.2011

³² Turpat.

sabiedrībām. Tomēr bieži vien pēc privatizācijas mazie akcionāri savas akcijas pārdeva, kontrolpaketi akumulēja lielie akcionāri un, nemainot akciju sabiedrības statusu uz SIA, turpināja darbību. Tas arī zināmā mērā izskaidro salīdzinoši lielo akciju sabiedrību skaitu, lai gan būtībā tās bija slēgtas sabiedrības. Šo problēmu vēlāk daļēji risināja Komerclikuma pieņemšana (sk. tālāk).

likums „Par bezpeļņas organizācijām”

Likuma „Par bezpeļņas organizācijām” nepieciešamība izrietēja no likuma "Par uzņēmējdarbību", kura 1.pantā bija noteikts, ka bezpeļņas organizāciju darbību reglamentē īpašs likums. Tā pieņemšanas galvenais mērķis bija nodrošināt likumdošanas bāzi personu apvienībām un citiem veidojumiem, kuru mērķis nebūtu peļņas gūšana. Tas attiecās gan uz klasiskajām peļņas formām (uzņēmumiem un uzņēmējsabiedrībām), gan arī uz sabiedriskajām organizācijām.³³

Jāatzīmē, ka jau likumprojekta pieņemšanas gaitā pastāvēja bažas, ka šis likums varētu tikt izmantots, lai nepamatoti izvairītos no nodokļu maksāšanas, ka bezpeļņas statuss varētu tikt izmantots fiktīvi³⁴. Tika izteikts arī viedoklis, ka peļņas sadales aizliegumu var apiet, piemēram, maksājot nesamērīgi lielas algas. Vienlaikus tika izteiktas arī bažas, ka nav skaidrs, kuras organizācijas varēs iegūt bezpeļņas statusu, jo likuma galvenais mērķis bez peļņas komponentes „nodrošināt sociālās infrastruktūras attīstību, specifiski ar tām nozarēm, kurās acīm redzami trūkst budžeta līdzekļu” šķita pārāk izplūdis.³⁵ Tomēr šīm bažām netika pievērsta pienācīga uzmanība, lai gan vēlāk kļuva acīmredzams, ka daudzas no tām bija visnotaļ pamatotas.

Likuma apspriešanas gaitā ne reizi netika izteikta doma par to, ka bezpeļņas organizācijas statuss varētu būt noderīgs valsts pārvaldes jomā. Kā liecina stenogrammas, tika runāts tikai par bezpeļņas organizāciju sociālajiem mērķiem, labdarību u.tml.

Rezultātā likums „Par bezpeļņas organizācijām” noteica, ka privāttiesību subjekti, t.sk. uzņēmumi un uzņēmējsabiedrības, var tikt dibināti arī kā bezpeļņas organizācijas. Šis bezpeļņas statuss nozīmēja būtībā tikai vienu: tas neaizliedza bezpeļņas organizācijai gūt ienākumus kā tādus; taču tas aizliedza šo peļņu sadalīt dibinātājiem vai dalībniekiem.

Neraugoties uz to, ka sākotnēji nekas par to neliecināja, šim likumam bija milzīga nozīme vēlākajā uzņēmējdarbības juridisko formu izmantošanu valsts pārvaldes funkciju un uzdevumu veikšanā. Uzņēmējdarbības formas tieši nebija izmantojamas publiskajā sfērā, jo, kā jau tika minēts iepriekš, uzņēmējdarbība tika viennozīmīgi un nepārprotami pakārtota peļņas gūšanas principam, kurš ir dabisks princips privāttiesiskajā sfērā, taču kuram nav vietas publiski tiesiskajā sfērā.

Bezpeļņas organizācijas statusa popularitāti publiskajā sektorā sekmēja vairāki faktori:

- 1) valsts un pašvaldības realizēja funkcijas, kuru ietvaros atsevišķi veicamie uzdevumi varēja tikt uzdoti par maksas pakalpojumiem sabiedrībai;
- 2) uzņēmuma vai uzņēmējsabiedrības statuss, lai arī bezpeļņas, nodrošināja tās vadībai krietni neatkarību no ministrijām un politiskās ietekmes ikdienas darbībā;
- 3) uzņēmuma vai uzņēmējsabiedrības statuss ļāva tās vadībai brīvāk rīkoties ar finansēm, tai skaitā tādēļ, ka kapitālsabiedrība, lai arī bezpeļņas, nebija saistīta ar valsts budžetu, kā tas bija iestāžu gadījumā;
- 4) valstij tas bija izdevīgi tajā ziņā, ka bezpeļņas kapitālsabiedrību uzturēšana nebija jāparedz valsts budžetā, tādējādi atslogojot budžetu un samazinot budžeta deficītu; pakalpojumu pirkšana no šīm organizācijām, ja arī tas valstij un pašvaldībām bija jādara, parasti izmaksāja lētāk nekā to uzturēšana.

Valsts kapitālsabiedrību formu izmantošanai valsts pārvaldē tika doti šādi uzstādījumi³⁶:

- 1) uzlabot valsts institūciju darba efektivitāti un kvalitāti, samazinot administratīvo un finansiālo kontroli;

³³ Sk. Augstākās Padomes 1991.gada 04.decembra sēdes stenogrammu: likumprojekts "Par bezpeļņas organizāciju", 2.lasījums. http://saeima.lv/steno/AP_steno/1991/st_911204.htm, aplūkots 12.12.2011

³⁴ Sk. Augstākās Padomes 1991.gada 23.oktobra sēdes stenogrammu: likumprojekts "Par bezpeļņas organizāciju", 1.lasījums. http://saeima.lv/steno/AP_steno/1991/st_911023.htm, aplūkots 12.12.2011

³⁵ Turpat.

³⁶ Sk. likumprojekta "Valsts aģentūru likums" (2000) anotāciju. http://helios-web.saeima.lv/bin/lasa?LP0507_0, aplūkots 26.11.2011

- 2) neattiecināt uz strādājošajiem normas, kas nosaka darba samaksas sistēmu no valsts budžeta finansēto iestāžu darbiniekiem un kas ierobežo vadītāja elastību personāla politikā;
- 3) finansu resursus, kas pārsniedz darbības izdevumu segšanu, izmantot tikai šīs institūcijas attīstībai;
- 4) neattiecināt uz strādājošajiem, kas veic valsts pārvaldes funkcijas un izdod administratīvos aktus, civildienesta attiecības.

Daudzas valsts un pašvaldību iestādes tika pārveidotas par bezpeļņas SIA. Lai gūtu vispārēju ieskatu šādu organizāciju daudzveidībā, var minēt tādas bezpeļņas organizācijas, kā, piemēram, Valsts bezpeļņas SIA "Latvijas Televīzija", Valsts bezpeļņas SIA "Latvijas radio", bezpeļņas pašvaldības SIA "Rīgas luksofors", Valsts bezpeļņas organizācija, SIA "Valsts tehniskās uzraudzības inspekcija", valsts bezpeļņas SIA „Latvijas standarts”, Valsts bezpeļņas organizācijas SIA "Latvijas Nacionālais metroloģijas centrs", valsts bezpeļņas organizācija SIA "Autotransporta direkcija", bezpeļņas organizācija valsts SIA "Traumatoloģijas un ortopēdijas slimnīca", bezpeļņas organizācija valsts AS "Latvijas Privatizācijas aģentūra", valsts bezpeļņas organizācijas SIA "Ventspils Starptautiskais Radioastronomijas centrs", Bezpeļņas organizācija valsts akciju sabiedrība „Lauksaimniecības tirgus intervences aģentūra”, bezpeļņas organizācija valsts SIA Bobsleja un kamaniņu trase "Sigulda", SIA "Latvijas Lauksaimniecības konsultāciju un izglītības atbalsta centrs", dažādi pašvaldību komunālo pakalpojumu sniedzēji un slimnīcas, utt.

Vienlaikus jāatzīst, ka ar laiku parādījās arī daudzas problēmas, it īpaši:

- 1) vienotas koncepcijas trūkums bezpeļņas organizācijas statusa piemērošanā publiskajā sfērā: nebija skaidrs, kur ir robeža, kura būtu jānovelk bezpeļņas kapitālsabiedrību darbībai publiskajā sfērā;
- 2) cilvēciskais faktors:
 - a. lielāka neatkarība un mazāka kontrole bija vilinošs faktors iestāžu vadītājiem, kuri mēģināja šo statusu iegūt neatkarīgi no tā, vai pēc jēgas tas iestādei pienācās vai nē;
 - b. bija gadījumi, kad iestādes veicamais uzdevums kā maksas pakalpojums tika nodots bezpeļņas sabiedrībai, kurā šie paši iestādes ierēdņi guva papildus ienākumus, uz uzņēmuma līguma pamata darbojoties arī šīs bezpeļņas organizācijas labā;
- 3) Tā kā bezpeļņas organizāciju peļņu nedrīkstēja sadalīt, ienākumi nevarēja nonākt valsts budžetā, ka faktiski atraisīja rokas neierobežotai organizācijas vadības varai pār visiem ieņēmumiem; turklāt šos ieņēmumus varēja ar salīdzinoši vienkāršām shēmām dabūt ārā no sabiedrības (piemēram, ārpalpojumu pirkšana no ar vadību saistītiem uzņēmumiem u.tml.);
- 4) vienotas kontroles kritēriju trūkums pār bezpeļņas organizācijām. Lai gan šīs organizācijas bija pakļautas Valsts Kontroles pārbaudēm, tomēr vienotu kritēriju trūkums ļoti apgrūtināja šo pārbažu veikšanu. Tomēr bija gadījumi, kad Valsts Kontrole atklāja likuma pārkāpumus valsts un bezpeļņas organizāciju izveidošanā un darbībā.³⁷

Šīs problēmas tika pakāpeniski apzinātas, un 2000.-2001.gadā bija pamats publiskās aģentūras institūta izveidošanai (sk. tālāk).

6. likums „Par valsts un pašvaldību kapitāla daļu pārvaldi uzņēmēj sabiedrībās”

Nemot vērā, ka atšķirībā no valsts (pašvaldības) uzņēmuma, kurš piederēja valstij (pašvaldībai) kā vienots veselums, uzņēmēj sabiedrībā situācija bija atšķirīga, jo sabiedrība kā tiesību subjekts nevarēja piederēt citam tiesību subjektam.³⁸ Valstij (pašvaldībai) var piederēt tikai kapitāla daļas (akcijas), kuras tā pārvalda dalībnieka tiesību realizācijas ietvaros. Tā kā, lai gan dalībnieks bija tikai viens – attiecīgi valsts vai pašvaldība, tomēr šis dalībnieks ir ļoti komplicēts savas darbības un struktūras ziņā. Tādēļ bija nepieciešams likums, kurš nosaka, kādā veidā un kādā procesā notiek kapitāla daļās

³⁷ Sk., piem., 25.02.1999. Valsts Kontroles lēmumu Nr.5.1-2-305 "Par bezpeļņas organizācijas valsts SIA "Traumatoloģijas un ortopēdijas slimnīca" dibināšanas un darbības likumību, pareizību un lietderību". Latvijas Vēstnesis, Nr.92/95 (1552/1555), 24.03.1999; 06.12.2005 Valsts Kontroles Revīzijas ziņojums Nr.5.1-2-10R/2005 Par ilgtērmiņa finanšu ieguldījumu uzskaites atbilstību normatīvo aktu prasībām, mainot pašvaldības uzņēmumu juridisko statusu, Rēzeknes pilsētas pašvaldībā. www.lrvk.gov.lv/upload/zinojums_ilgterm_rezekne.doc, aplūkots 28.11.2011

³⁸ Principā arī valsts (pašvaldības) uzņēmums kā juridiska persona nevarēja piederēt valstij un pašvaldībai, taču, visticamāk, konceptuālas neizpratnes dēļ tas tomēr tika likumā noteikts.

(akcijās) nostiprināto tiesību realizācija, ja ar to nodarbojas valsts vai pašvaldība. Šāds likums tika pieņemts salīdzinoši vēl – tikai 1996.gadā.³⁹ Šis bija pirmais likums, kurš centralizēti regulēja valstij un pašvaldībām piederošo kapitāla daļu un akciju pārvaldes jautājumus.

Pirmkārt, tika noteikts, kas var būt kapitāla daļu turētājs; tā bija iestāde vai tiesību subjekts, kurš valsts vārdā un valsts interesēs realizē šīs tiesības. Valsts (pašvaldības) kapitāla daļas turētājs (turpmāk – turētājs) uzņēmēj sabiedrībā varēja būt:

- 1) valsts institūcija, kuru Ministru kabinets ir iecēlis par valsts kapitāla daļas turētāju, ja kapitāla daļu uzņēmēj sabiedrībā ir ieguldījusi valsts;
- 2) pašvaldība, ja kapitāla daļu uzņēmēj sabiedrībā ir ieguldījusi pašvaldība;
- 3) institūcija, kura ir pieņēmusi lēmumu par valsts (pašvaldības) uzņēmuma pārveidošanu statūtsabiedrībā, ja statūtsabiedrība ir izveidota, pārveidojot valsts (pašvaldības) uzņēmumu;
- 4) valsts (pašvaldības) uzņēmums vai valsts (pašvaldības) statūtsabiedrība, ja valsts (pašvaldības) kapitāla daļu uzņēmēj sabiedrībā likumā noteiktajā kārtībā ir ieguldījis valsts (pašvaldības) uzņēmums vai valsts (pašvaldības) statūtsabiedrība;
- 5) Privatizācijas aģentūra, ja valsts kapitāla daļa uzņēmēj sabiedrībā ir izveidojusies privatizācijas procesā vai privatizācijas rezultātā vai ja valsts kapitāla daļa ir nodota privatizācijai kā atsevišķs objekts;
- 6) Valsts sociālās apdrošināšanas fonds, ja kapitāla daļa uzņēmēj sabiedrībā ir nodota pensiju fondam.

Tādējādi tika izveidots decentralizēts valstij piederošo kapitāla daļu pārvaldes modelis. Par pilnīgi decentralizētu modeli to tomēr nosaukt nevar, jo tomēr kapitāla daļu turētāju skaits bija visai ierobežots, turklāt pietiekami liela centrālā lēmējkompetence tika saglabāta Ministru kabinetam. Tādēļ pareizāk būtu šo modeli dēvēt par daļēji decentralizētu.

Otrkārt, kapitāla daļu turētājs iecēla pilnvarnieku – fizisko personu, kura valsts kā sabiedrības dalībnieka vārdā veica faktisko darbību attiecīgajā sabiedrībā. Pilnvarnieks darbojās uz pilnvarojuma līguma pamata atbilstoši Ministru kabineta apstiprinātam pilnvarojuma parauglīgumam. Pilnvara nebija nododama tālāk. Pilnvarniekam atlīdzību maksāja nevis sabiedrība, bet kapitāla daļu turētājs. Par valsts pilnvarniekiem praksē bieži tika izraudzīti politiskajām partijām pietuvināti cilvēki ārpus valsts pārvaldes sistēmas. Pilnvarnieku uzraudzība bija vāja, un bija gadījumi, kad valsts pilnvarnieki vienlaikus darbojās vairākās sabiedrībās (pat piecās līdz septiņās), radās aizdomas par korupciju, nonāca interešu konfliktos u.tml.⁴⁰ Vēlāk tika atzīts, ka „praksē pilnvarnieku institūts sekmēja ministrijas un uzņēmēj sabiedrības atsvešināšanu, izmaksāja dārgi un vairākos gadījumos pierādīja savu neefektivitāti”.⁴¹ Turklāt šie amati tika izmantoti kā valūta politisko partiju savstarpējos tirgos.

Tādējādi kā galvenos regulācijas trūkumus var minēt:

- 1) valsts pilnvarnieku institūta politizāciju;
- 2) vājos valsts pilnvarnieku uzraudzības mehānismus un atbildības trūkumu;

7. likums „Par valsts un pašvaldību īpašuma objektu privatizāciju”

Lai varētu realizēt valsts īpašuma konversijas privatizācijas komponenti, tika pieņemts likums „Par valsts un pašvaldību īpašuma objektu privatizāciju”⁴².

Likumā tika noteiktas:

- 1) Valsts un pašvaldību īpašuma privatizācijas metodes:
 - a. pārdošanas metode – valsts vai pašvaldības īpašuma objekta (tai skaitā kapitāla daļas) pārdošana;

³⁹ 08.07.1996. likums "Par valsts un pašvaldību kapitāla daļu pārvaldi uzņēmēj sabiedrībās. Latvijas Vēstnesis Nr.122 (607), 19.07.1996

⁴⁰ Sk., piem., Bērziņš I, J.Domburs. „Ienesīga nodarbe - valsts pilnvarnieks,„ Diena, 03.12.1999, <http://www.diena.lv/arhivs/ienesiga-nodarbe-valsts-pilnvarnieks-10494588>, aplūkots 30.11.2011; Rulle, B., „Arī Kehris, iespējams, pārkāpis pilnvarojuma līgumu un likumu”. Diena, 26.06.2002, <http://www.diena.lv/arhivs/ari-kehris-iespejams-parkapis-pilnvarojuma-ligumu-un-likumu-11352878>, aplūkots 30.11.2011; „Kehris varētu būt nonācis interešu konfliktā kā "Latvenergo" un BTB amatpersona”. http://www.financenet.lv/zinas/117363-kehris-varetu-but-nonacis-interesu-konflikta_ka_latvenergo_un_btb_amatpersona, aplūkots 30.11.2011; sk.arī Saeimas 22.02.2001 plenārsēdes stenogrammu. <http://helios-web.saeima.lv/steno/2001/st2202.html>, aplūkots 30.11.2011.

⁴¹ Konceptija par valsts aģentūrām, akceptēta Ministru kabineta 08.02.2000 sēdē, protokola Nr.7(28.§). Latvijas Vēstnesis Nr.53/54 (1964/1965), 17.02.2000

⁴² 17.02.1994 likums "Par valsts un pašvaldību īpašuma objektu privatizāciju". Latvijas Vēstnesis Nr.27 (158), 03.03.1994

- b. ieguldīšanas metode – valsts vai pašvaldības īpašuma objekta ieguldīšana mantiskā ieguldījuma veidā kapitālsabiedrībā, kurā ir privātais kapitāls (jaukta kapitāla sabiedrībā);
 - c. privātā kapitāla piesaistīšanas metode – valsts vai pašvaldības kapitālsabiedrības pamatkapitāla palielināšana, valstij (pašvaldībai) paliekot par dalībnieku (akcionāru), bet piesaistot privāto kapitālu;
 - d. parādu kapitalizācijas metode – valsts vai pašvaldības kapitālsabiedrību kreditoru parādu aizstāšana ar akcijām vai kapitāla daļām;
 - e. reorganizācijas metode – kapitālsabiedrības ar privātu kapitālu pievienošana valsts vai pašvaldības kapitālsabiedrībai, valsts vai pašvaldības kapitālsabiedrības apvienošana ar kapitālsabiedrību ar privātu kapitālu, valsts vai pašvaldības kapitālsabiedrības pievienošana kapitālsabiedrībai ar privātu kapitālu;
 - f. vadības privatizācijas metode – kapitālsabiedrības kapitāla daļu pārdošana šīs sabiedrības izpildinstitūcijas (valdes) locekļiem.
- 2) privatizācijas procesa kārtību dažādiem privatizācijas objektiem (valsts īpašuma objektiem, pašvaldību īpašuma objektiem, atsevišķi – zemei – apbūvētai un neapbūvētai);
- 3) Privatizācijas aģentūras juridisko statusu.
- Šajā likumā nebija paredzēti īpaši noteikumi par publisko tiesību subjektu iesaistīšanos uzņēmējdarbībā. Šim likumam bija cits mērķis: nodrošināt privatizācijas tiesisko bāzi.
- 8. *citi attiecīgajā laika periodā pieņemtie tiesību akti, kas regulēja saimnieciskās darbības veikšanu publiskajā un privātajā sektorā.***
- Papildus iepriekšminētajiem likumiem, aplūkojamā periodā tika pieņemti arī citi uzņēmējdarbības sfēru regulējošie likumi, kuriem ir mazāka nozīme šā pētījuma kontekstā, piemēram, likums „Par līgumsabiedrībām”⁴³, likums „Par paju sabiedrībām”⁴⁴, likums „Par Latvijas Republikas Uzņēmumu reģistru”. Līgumsabiedrības valsts veiktās uzņēmējdarbības kontekstā praktiski netika izmantotas.

Secinājumi

1. Laika periodā no 1990.gada līdz aptuveni 2000.gadam netika pievērsta īpaša uzmanība jautājumam par to, kur novelkamas robežas valsts veiktajai uzņēmējdarbībai un vai vispār šādas robežas ir nepieciešamas. Šis jautājums netiek regulēts nevienā normatīvajā aktā, izņemot likumu „Par pašvaldībām”, kurā pašvaldības uzņēmējdarbība tika ierobežota ar tās teritorijas saimniecisko un sociālo jautājumu risināšanai. Gluži otrādi: likumā „Par uzņēmējdarbību” valsts ir uzskatīta kā viens no uzņēmēju veidiem, kas ļauj domāt, ka tā ir brīva piedalīties uzņēmējdarbībā neierobežoti pēc saviem ieskatiem.
2. Lai gan šā perioda sākumā valsts rīcībā bija praktiski visa tautsaimniecība, ieskaitot kontroli pār valsts uzņēmumiem un uzņēmējsabiedrībām, ilgu laiku nebija adekvāta centralizēta tiesiskā regulējuma tam, kā valstij tās būtu jāpārvalda. Šāds regulējums parādījās tikai 1996.gadā.
3. Pirmie mēģinājumi ievieidot valsts pārraudzības un kontroles sistēmu pār saviem uzņēmumiem un uzņēmējsabiedrībām bija neveikli un lielā mērā arī neveiksmīgi. Tam traucēja divi galvenie faktori: pirmkārt, valsts uzņēmumu necaurspīdīgā pārvaldes sistēma, kas bija tieši šīs konkrētās uzņēmējdarbības formas raksturīgā iezīme; otrkārt, statūtsabiedrību pilnvarnieku institūta pakļaušana politiskajai ietekmei komplektā ar adekvāta kontroles mehānisma trūkumu pār tiem.
4. Apmēram aplūkojamā perioda vidū sākās visai nekontrolēta valsts pārvaldes uzdevumu nodošana valsts bezpeļņas organizācijām, kuras tika veidotas uz statūtsabiedrību (SIA un akciju sabiedrību) bāzes. Lai gan lielā daļā gadījumu konceptuāli tas bija pareizi, tomēr, nepastāvot vienotiem kritērijiem šo uzdevumu nodošanas pieļaujamībai, cilvēciskā faktora dēļ bieži vien šis process izgāja ārpus kontroles.

⁴³ 05.02.1991 likums "Par līgumsabiedrībām". Latvijas PSR Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, Nr.11, 28.03.1991

⁴⁴ 23.04.1991. likums "Par paju sabiedrībām". Latvijas PSR Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, Nr.23, 20.06.1991

2. posms- Komerctiesību jomas reforma

9. Komerctiesību jomas reforma - Komerclikuma un Komerclikuma spēkā stāšanās kārtības likuma sagatavošanas process. 1997. gadā Ministru kabineta sēdē apstiprinātā Komerclikuma koncepcija

No 1992.gada līdz 1996.gadam tika veikti vairāki nesekmīgi mēģinājumi reformēt uzņēmējdarbības tiesību sistēmu. Tika izstrādāti divi Tirdzniecības likuma projekti, taču neviens no tiem neguva atbalstu un pat nenonāca līdz izskatīšanai, jo tie nerisināja praktiski nevienu aktuālo uzņēmējdarbības tiesību problēmu, bet bija vērsti pārsvarā uz esošo likumu konsolidāciju un mēģinājumiem tos kaut kādā mērā saskaņot, pievienojot tiem no Vācijas Tirdzniecības likuma aizgūtu ievaddaļu. Turklāt minētajos projektos nebija ņemta vērā nepieciešamība saskaņot normatīvos aktus ar Eiropas Savienības tiesībām, lai gan šis jautājums kļuva aizvien aktuālāks.

1997.gada vasaras sākumā Tieslietu ministrija izveidoja Komerclikuma izstrādes grupu. 1997.gada 29.jūlija Ministru Kabineta sēdē tika apstiprināt Komerclikuma koncepcija⁴⁵. Komerclikumam tika uzstādīts mērķis – aizstāt līdzšinējos uzņēmējdarbības likumus, vienlaikus izveidojot modernu Eiropas Savienības tiesībām atbilstošu komerctiesību sistēmu.

Galvenie Komerclikuma izstrādāšanas un pieņemšanas iemesli bija:

1. uzņēmējdarbības likumu sadrumstalotība, to iekšējās un savstarpējās pretrunas;
2. uzņēmējdarbības likumos iestrādāto jēdzienu un institūtu neatbilstība mūsdienu pasaules praksei;
3. uzņēmējdarbības likumu neatbilstība ES direktīvām uzņēmējdarbības jomā;
4. nepārskatāms un pretrunīgs uzņēmējdarbības formu un veidu modelis;
5. atbildības jautājumu nepilnīgs regulējums;
6. komercdarījumu regulācijas neesamība;
7. iespēja novērst pretrunas likumos, kuras rodas grozījumu dēļ, jo nākotnē grozījumi būs jāizdara tikai vienā likumā, nevis vairākos;
8. iespēja saīsināt regulāciju apjoma ziņā, izmantojot kodifikācijas metodi.

Turklāt vēl jāņem vērā arī tas, ka 1992. un 1993.gadā stājās spēkā Civillikuma attiecīgi Lietu tiesību un Saistību tiesību daļas. Tas apgrūtināja pirms tam pieņemto uzņēmējdarbības likumu darbību kopējā privāttiesību kontekstā. Tas arī bija viens no iemesliem jauna likuma izstrādei.

⁴⁵ Komerclikuma koncepcija. Akceptēta Ministru kabineta 1997.gada 29.jūlija sēdē, protokols nr.42 37.§

Komerclikums Saeimā tika pieņemts 13.04.2000, un stājās spēkā 01.01.2002⁴⁶. Tas nozīmēja visaptverošu uzņēmējdarbības tiesību reformu. Pārejas periodu regulēja Komerclikuma spēkā stāšanās kārtības likums⁴⁷, kurā tika noteikts pārejas periods līdz 31.12.2004.

Komerclikuma ietvaros nebija paredzēts tieši risināt ne jautājumu par valsts (pašvaldību) piedalīšanos komercdarbībā, ne arī jautājumu par valstij (pašvaldībai) piederošo kapitāla daļu pārvaldi, taču netieši šis likums šo jomu skāra. Kā svarīgākos ietekmes punktus var nosaukt šādus:

1. Reformas ietvaros tika paredzēta principiāla atteikšanās no unitārajiem uzņēmumiem kā uzņēmējdarbības formas. Tas nozīmēja, ka valsts uzņēmumi un pašvaldību uzņēmumi jāpārveido par SIA vai akciju sabiedrībām. Šāds modelis bija paredzēts, lai atteiktos no necaurspīdīgās valsts (pašvaldības) uzņēmuma vadības darbības, to aizstājot ar dalībnieku sapulces – valdes mijiedarbības un atbildības modeli. Šī pieeja cita starpā risināja arī jautājumus par komercdarbībai nošķirtās mantas juridisku nodalīšanu no valsts un par atsevišķu tiesību subjektu, t.sk. pašvaldības, neierobežoto atbildību trešo personu (kreditoru) priekšā par savu uzņēmumu neveiksmīgu komercdarbību.

2. Notika atteikšanās no līdz šim neveiksmīgi sevi parādījušā bezpeļņas organizācijas statusa, kurā darbojās daudzas valsts (pašvaldību) uzņēmējdarbības un uzņēmumi; tas savukārt sekmēja valsts funkciju un uzdevumu pildīšanas institucionālo jautājumu un problēmu risinājumu meklēšanu citos veidos (piem., tika izstrādāts un pieņemts likums par valsts aģentūru).

3. Mainījās SIA un, it īpaši, akciju sabiedrības vadības principi: SIA tika pieļauta padomes izveidošana, savukārt akciju sabiedrībām tika paredzēts, ka valdi ieceļ padome, nevis akcionāru sapulce, kā tas bija līdz šim. Tāpat tika detalizēti noteiktas dalībnieku tiesības, pārstāvības tiesības, tika pievērsta lielāka uzmanība valdes locekļu atbildībai dalībnieku priekšā, kas uzlaboja valsts kā dalībnieka tiesiskās pozīcijas, it īpaši jauktā kapitāla kapitālsabiedrībās. Tomēr, kā rādīja prakse, valsts reizēm neprata, negribēja vai nespēja šīs tiesības izmantot (Air Baltic gadījums, kura saknes meklējamas vēl 90.-to gadu privatizācijas gaitā).

4. Tika detalizēti noteikta komercsabiedrību reorganizācijas kārtība, kam cita starpā bija nozīme arī privatizācijas procesā.

Tā kā Komerclikums mainīja akciju sabiedrību un SIA vadības principus, atklājās, ka akciju sabiedrība nav piemērotākais valsts vai pašvaldību kapitālsabiedrības veids, ja netiek plānota tās akciju kotēšana biržā. Problēmu radīja akcionāru ierobežotās tiesības: atšķirībā no SIA kā slēgtās sabiedrības, kuras dalībniekiem ir tiesības uz visu informāciju un tiesības pieņemt jebkārus lēmumus, tai skaitā tos, kuri ir citu sabiedrības orgānu kompetencē, akciju sabiedrībā akcionāri ir ierobežoti gan pieņemamo lēmumu, gan pieejamās informācijas ziņā. Tā rezultātā, cik zināms, valstij ir bijušas problēmas ne vien ar akciju sabiedrībām ar valsts līdzdalību (piem., AS „Air Baltic”), bet pat ar simts procentīgām valsts akciju sabiedrībām (piem., AS „Latvenergo”).

Tā kā Komerclikums neregulēja jautājumus par valsts (pašvaldību) piedalīšanos komercdarbībā, ne arī jautājumus par valstij (pašvaldībai) piederošo kapitāla daļu pārvaldi, bija skaidrs, ka šim nolūkam ir nepieciešami citi likumi. Likumprojektā “Komerclikuma spēkā stāšanās kārtības likums” bija paredzēts, ka valsts un pašvaldību kapitālsabiedrību dibināšana un darbības īpatnības nosaka atsevišķs likums. Šādi likumi tika diezgan operatīvi pieņemti. Tie bija likums “Par valsts un pašvaldību kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām” un Valsts pārvaldes iekārtas likums (sk. tālāk).

10. Valsts pārvaldes iekārtas likums un tā koncepcija

06.06.2002 tika pieņemts Valsts pārvaldes iekārtas likums, kurā cita starpā beidzot tika noteikti arī valsts iesaistīšanās komercdarbībā pamatprincipi un tās robežas.

Likumprojekta anotācijā tika uzskaitītas tās problēmas, kuras ar jauno likumu bija paredzēts risināt:

1. nav skaidri noteikti kritēriji valsts iestāžu veida izvēlei;
2. nav vienotas izpratnes par valsts funkcijām un valsts pārvaldes funkcijām;

⁴⁶ Komerclikums. Latvijas Vēstnesis Nr.158/160 (2069/2071) 04.05.2000

⁴⁷ 20.12.2001. Komerclikuma spēkā stāšanās kārtības likums. Latvijas Vēstnesis Nr.188 (2575), 28.12.2001

3. nav noteikts konceptuāli vienots mehānisms ministrijas pārraudzībā esošas iestādes darbības kontrolei;

4. normatīvajos aktos nav skaidri definēta ministra (valsts ministra), īpašu uzdevumu ministra, ministrijas valsts sekretāra, iestāžu vadītāju kompetence iestāžu vadībā;

5. valsts uzņēmējsabiedrībām nepamatoti tiek uzdota valsts pārvaldes funkciju izpilde.

Lai gan likuma mērķi ir daudz plašāki, salīdzinājumā ar šā pētījuma priekšmetu, taču tie savā starpā neizbēgami sasaucas un nav atraujami viens no otra.

Turklāt, kā redzams no iepriekšminētā (5)pkt., pirmoreiz formālā līmenī tika atzīta valsts uzņēmējsabiedrību – bezpeļņas organizāciju problemātika.

Anotācijā tika uzsvērts tas, ka valdības kompetencē bez valsts pārvaldes funkciju īstenošanas ir arī tādu citu valsts funkciju īstenošana, kuras ir būtiskas visas valsts un sabiedrības dzīvē, taču to īstenošanu pilnībā nevar nodrošināt privātais sektors vai pašvaldības, vai tās politisko, ekonomisko vai sociālo apsvērumu dēļ nevar tām tikt uzticētas. Šādos gadījumos Ministru kabinets izveido ministrijas pārziņā esošas valsts iestādes likumā noteiktā kārtībā un lemj par valsts uzņēmējsabiedrību dibināšanu. Ministriju pārziņā esošas valsts iestādes statusu un darbību nosaka šis likums un atsevišķi likumi par katru šādas iestādes veidu (piemēram, Izglītības likums – valsts izglītības iestādes, Bibliotēku likums – valsts bibliotēkas, Kultūras institūciju likums – valsts kultūras institūcijas, Publisko aģentūru likums – valsts un pašvaldību aģentūras).

Likumprojekta XI nodaļa, kura saucās „Publiskas personas darbība privāto tiesību jomā” tika paredzēta regulācija trim jautājumiem:

1) tika noteikti ierobežojumi publiskas personas darbībai privāto tiesību jomā, resp., publiska persona drīkst darboties privātajā jomā tikai šādos gadījumos:

a. veicot darījumus, kas nepieciešami tās darbības nodrošināšanai;

b. sniedzot pakalpojumus;

c. veicot komercdarbību, turklāt tikai caur tās dibinātu kapitālsabiedrību un tikai šādos gadījumos:

i. ja tirgus nav spējīgs nodrošināt sabiedrības interešu īstenošanu attiecīgajā jomā;

ii. nozarē, kurā pastāv dabiskais monopols, tādējādi nodrošinot sabiedrībai attiecīgā pakalpojuma pieejamību;

iii. stratēģiski svarīgā nozarē;

iv. jaunā nozarē;

v. nozarē, kuras infrastruktūras attīstībai nepieciešami lieli kapitālieguldījumi;

vi. nozarē, kurā atbilstoši sabiedrības interesēm nepieciešams nodrošināt augstāku kvalitātes standartu.

2) Tika definēti šādi privāto tiesību līgumu slēgšanas nosacījumi publiskai personai:

a. tos slēdz bez jebkādas diskriminācijas;

b. līdzēji ir vienlīdzīgi;

c. līdzēju saistībām jābūt samērīgām;

d. publiskai personai nav tiesību patvaļīgi aizliegt vai apgrūtināt cilvēktiesību izmantošanu;

e. publiska persona pati ir atbildīga par normatīvajos aktos noteikto funkciju izpildi.

Nedaudz vēlāk tika publicēta Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija, kuru bija izstrādājis E.Levits.⁴⁸ Koncepcijā pirmo reizi tika akadēmiski detalizēti aplūkoti valsts pārvaldes pamatjēdzieni un principi, kā arī to kopsakarības. Cita starpā tika aplūkoti arī divi jautājumi, kuriem ir nozīme šā pētījuma kontekstā: valsts pārvaldes uzdevumu deleģēšana privāto tiesību subjektiem un valsts darbība privāto tiesību jomā.

Attiecībā uz valsts pārvaldes uzdevumu deleģēšanu privāto tiesību subjektiem koncepcijā tika formulēti šādi principi:

1. pārvaldes funkcija ir pārvaldes uzdevumu summa;

⁴⁸ Sk. Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija. Latvijas Vēstnesis Nr.95, 26.06.2002

2. valsts nevar deleģēt privāto tiesību subjektiem pārvaldes funkciju, taču var deleģēt atsevišķus uzdevumus, tai skaitā ilgstošus un pastāvīgi pildāmus;
3. pārvaldes uzdevuma deleģēšana neatbrīvo valsti no atbildības par attiecīgā uzdevuma izpildi;
4. pilnvarotajam privāto tiesību subjektam, kuram ir deleģēts pārvaldes uzdevums, ir jāatrodas deleģējušās iestādes pilnā padotībā (vismaz pārraudzībā, bet iespējams arī pakļautībā);
5. iestādei regulāri jāpārbauda deleģētā uzdevuma izpildes kvalitāte;
6. iestādei regulāri jāseko tam, vai attiecīgā uzdevuma deleģēšana joprojām ir lietderīga;
7. Tiesības deleģēt uzdevumu, kura veikšana ir saistīta ar valsts varas realizāciju, ir tikai šādos izņēmuma gadījumos:
 - a. deleģēts tiek pakārtots pārvaldes iestādes uzdevums, bet nevis centrāls uzdevums, kas veido iestādes funkcijas būtisku sastāvdaļu;
 - b. privāto tiesību subjekts šo uzdevumu var veikt efektīvāk;
 - c. netiek samazinātas trešās personas tiesiskās aizsardzības iespējas;
 - d. ir nodrošinātas deleģējošās iestādes aptverošas un efektīvas kontroles iespējas, ieskaitot iespēju deleģējumu ātri atsaukt.

Savukārt valsts iesaistīšanās privātajā sfērā, saskaņā ar koncepciju, būt jābalstās uz šādiem principiem:

1. valstij ir parasti jādarbojas publisko tiesību režīmā, un privātajās tiesībās tā piedalās tāpat kā privātpersona tikai izņēmuma kārtībā;
2. šādi izņēmumi ir pieļaujami tikai tur, kur risks, ka valsts, atbrīvojoties no publisko tiesību ierobežojumiem, neizies ārpus demokrātiskās kontroles un neizmantos savu faktisko varas pārsvaru par ļaunu indivīdam, nav pārmērīgi liels;
3. pat tad, ja valsts piedalās privāto tiesību sfērā, tā nedrīkst atbrīvoties no pilnīgi visiem publisko tiesību ierobežojumiem;
4. valstij ir jābūt tiesībām slēgt privāttiesiskos līgumus savas darbības nodrošināšanai (aprikojuma iepirkšana, remontdarbu pasūtījumi, telpu īre u.tml.);
5. valsts privātajā sfērā var sniegt publiskos pakalpojumus, taču tikai izņēmuma kārtībā – ja tas ir lietderīgāk, nekā to darot publiskā kārtā;
6. Ja publisko pakalpojumu sniegšana notiek ar valsts (pašvaldību) komercsabiedrību starpniecību, šo komercsabiedrību primārais uzdevums nav peļņas gūšana; tā nav uzskatāma par valsts iesaistīšanos komercdarbībā;
7. Valsts iesaistīšanās klasiskajā komercdarbībā ar peļņas gūšanas raksturu pieļaujama tikai caur komercsabiedrībām, bet ne tieši caur valsts iestādēm;
8. Valsts iesaistīšanās klasiskajā komercdarbībā ar peļņas gūšanas raksturu tikai likumā noteiktos izņēmuma gadījumos;

Jāatzīst, ka Valsts pārvaldes iekārtas likums ir svarīgākais normatīvais akts, kurš nosaka šā pētījuma priekšmeta pamatprincipus, jo:

1. tas ir vienīgais, kurš dod atbildi uz jautājumu par valsts tiesībām iesaistīties komercdarbībā, kura līdz šim nebija ar likumu ierobežota;
2. tas definē valsts pārvaldes jēdzienu, formulē valsts pārvaldes principus, kā arī funkcijas un uzdevumu jēdzienus to kopsakarā, kas ļauj izveidot skaidrāku priekšstatu par kompetenču sadali valsts un tās dibināto iestāžu, aģentūru un kapitālsabiedrību kopainā.

11. likuma „Par valsts un pašvaldību kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām” pieņemšanas vēsturiskie motīvi. Analizējot šo aspektu, tiks aplūkoti Rīgas pilsētas pašvaldības izdotie normatīvie akti, tostarp, nolikums „Kapitālsabiedrības (ar Rīgas pilsētas pašvaldības 100% ieguldījumu pamatkapitālā), kuras izveidotas Rīgas pilsētas pašvaldības funkciju izpildes nodrošināšanai un komercdarbības veikšanai saskaņā ar Valsts pārvaldes iekārtas likumu”, īpaši tā 2. pielikums

Saistībā ar Komerclikuma pieņemšanu aktualizējās jautājums par īpaša likuma nepieciešamību, kurš regulētu valsts kapitālsabiedrības izveidošanas un darbības īpatnības, vienlaikus. Ņemot vērā būtiskās sistēmiskās izmaiņas tiesību sistēmā, bija skaidrs, ka grozījumu izdarīšana 08.07.1996. likumā "Par valsts un pašvaldību kapitāla daļu pārvaldi uzņēmēj sabiedrībās" nebūs adekvāts risinājums šim mērķim, jo ir mainīta sistēma.

Tā rezultātā tika pieņemts likums "Par valsts un pašvaldību kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām".⁴⁹ Likumprojekta anotācijā⁵⁰ tā mērķi tiek minēti tikai ļoti vispārīgi un lakoniski: „*Likums nepieciešams, lai nodrošinātu Komerclikumam atbilstošu valsts un pašvaldību kapitāla daļu pārvaldes kārtību un kapitālsabiedrību darbību, kā arī noteiktu minēto kapitāla daļu atsavināšanas kārtību pēc Privatizācijas aģentūras likvidācijas*”. Kā likuma ietekme anotācijā ir minēta arī valsts un pašvaldību kapitālsabiedrību pārvaldes efektivitātes un kapitāla daļu pārvaldes administratīvo procedūru vienkāršošana. Tomēr, ņemot vērā likumprojekta pieņemšanas gaitu, ar to tika novērsti arī būtiski trūkumi, kurus bija radījis iepriekš spēkā esošais likums „Par valsts un pašvaldību kapitāla daļu pārvaldi uzņēmēj sabiedrībās”.

Jaunais likums saglabāja līdz tam pastāvošo daļēji decentralizēto valsts kapitāla daļu pārvaldes sistēmu. Saskaņā ar jaunā likuma 10.pantu valsts kapitāla daļu turētāji varēja būt:

- 1) institūcija, kuru par valsts kapitāla daļu turētāju iecēlis Ministru kabinets (parasti kāda no ministrijām vai Privatizācijas aģentūra);
- 2) institūcija, kura saskaņā ar šo likumu vai Ministru kabineta rīkojumu veic valsts kapitāla daļu atsavināšanu (parasti Privatizācijas aģentūra), ja:

- a) valsts kapitālsabiedrība nodota atsavināšanai,
- b) valsts kapitālsabiedrība izveidojusies privatizācijas rezultātā,
- c) valsts kapitāla daļas publiski privātā kapitālsabiedrībā vai privātā kapitālsabiedrībā nodotas atsavināšanai,
- d) valsts kapitāla daļas publiski privātā kapitālsabiedrībā vai privātā kapitālsabiedrībā izveidojušās privatizācijas rezultātā,
- e) valsts kapitāla daļas publiski privātā kapitālsabiedrībā vai privātā kapitālsabiedrībā izveidojušās Komerclikuma 191. un 238.1 pantā minētajā gadījumā;

- 3) Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra, ja kapitāla daļas kapitālsabiedrībā nodotas valsts pensiju speciālajam budžetam.

Savukārt pašvaldības kapitālsabiedrības kā daļu turētājs tika noteikta vai nu pati pašvaldība, vai arī institūcija, kuru šī pašvaldība iecēlusi par pašvaldības kapitāla daļu turētāju.

Kapitāla daļas turētājs pats nevar realizēt savu tiesībspēju (resp., rīkoties), jo ir vai nu iestāde vai juridiska persona (Privatizācijas aģentūra). Tādēļ likums nosaka, kurš ir uzskatāms par kapitāla daļas turētāja likumisko pārstāvi:

- 1) ministrijā – valsts sekretārs vai ar valsts sekretāra rīkojumu iecelta amatpersona; turklāt valsts sekretārs ieceļ no ministrijas ierēdņu vidus ierēdni (atbildīgo darbinieku), kurš ir viņa pārstāvis un palīdz attiecībās ar sabiedrību;
- 2) ministrijā par valsts kapitāla daļas turētāja pārstāvi var būt arī ministrs, taču tikai likumā īpaši noteiktā gadījumā;
- 3) pašvaldībā – pašvaldības domes priekšsēdētājs; tomēr pašvaldības dome var pieņemt lēmumu par pašvaldības kapitāla daļu turētāja lēmumu pieņemšanas tiesību nodošanu tās pašvaldības domes struktūrvienības vadītājam, kurai ir uzticēta pašvaldībai piederošo kapitāla daļu pārvaldīšana;
- 4) citā institūcijā – šīs institūcijas vadītājs.

Likumā ir diezgan detalizēti, pat pārāk kazuistiski noteikti kapitāla daļu turētāja pārstāvja un atbildīgā darbinieka pienākumi, piemēram:

- 1) atbildīgajam darbiniekam ir pienākums nekavējoties ziņot kapitāla daļu turētāja pārstāvim par dalībnieku sapulci;
- 2) atbildīgajam darbiniekam ir pienākums nekavējoties ziņot kapitāla daļu turētāja pārstāvim visas viņa rīcībā esošās ziņas;
- 3) atbildīgajam darbiniekam jāveic citas darbības un jāizpilda citi uzdevumi, ko viņam rakstveidā uzdod kapitāla daļu turētāja pārstāvis; u.tml.

⁴⁹ 26.09.2002. likums "Par valsts un pašvaldību kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām" Latvijas Vēstnesis, 149 (2724), 16.10.2002

⁵⁰ Sk. likuma "Par valsts un pašvaldību kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām" anotāciju. http://helios-web.saeima.lv/bin/lasa?LP1028_0 (aplūkots 01.11.2011)

Kā redzams, kapitāla daļu pārvaldes pamatprincipi nemainījās, un iepriekšējā likumā noteiktā daļu pārvaldes shēma tika pārnesta darbībai jaunajā komercietības sistēmā. Vienīgā būtiskā izmaiņa skāra valsts pilnvarnieku institūtu. Lai izvairītos no valsts pilnvarnieku institūta darbības laikā pieļautajām kļūdām (sk. iepriekš), tika ieviests jēdziens „valsts kapitāla daļu turētāja pārstāvis”, par kuru varēja būt tikai likumā ļoti ierobežots personu loks, galvenokārt no ierēdņu vidus.

Jāatzīmē gan, ka likumā ir nekonsekventi lietots jēdziens „kapitāla daļu turētāja pārstāvis”: ir saskatāmas pretrunas šā jēdziena lietojumos starp 12., 13. un 14.pantu, kas apgrūtina šā jēdziena precīzu izpratni.

Likums neregulēja jautājumus par publisko tiesību subjektu iesaistīšanās komercdarbībā robežām un principiem, kas ir pašsaprotami nedaudz agrāk pieņemtā Valsts pārvaldes likuma kontekstā: šie jautājumi vienkārši vairs nebija šā likuma kompetencē.

Tomēr arī šis likums nebija bez trūkumiem. Kā visbūtiskākais minams tas, ka likums neaizliedza valsts un pašvaldību kapitālsabiedrībām dibināt atkarīgās sabiedrības (t.s. „meitas sabiedrības”), uz kurām vairs formāli neattiecās šā likuma regulācija un kuras tādējādi tika pakļautas faktiski tikai valsts kapitālsabiedrības valdes gribai. Šāda situācija radās, piemēram, ar AS „Latvenergo” veidotais koncerns, radās problēmas ar AS „Digitālais Latvijas radio un televīzijas centrs”, kuru nodibināja valsts akciju sabiedrība „VAS Latvijas Valsts radio un televīzijas centrs u.tml. Tādējādi joprojām bija vērojami mēģinājumi izņemt valsts kontrolēto kapitālsabiedrību aktīvus no valsts kontroles un ietekmes sfēras.

Kļupšanas akmens izrādījās ar valsts un pašvaldību kapitālsabiedrību padomes, kurām bieži vien nebija nekādas nozīmes, taču tajās tika ievēlēti politiskajām partijām pietuvinātas personas.

Likums kopš tā pieņemšanas ir grozīts 13 reizes, taču grozījumi jautājumos, kuri skar pētījuma tematu, lielākoties ir tikai tehniski un precizējoši. Izņēmumi ir:

1) 12.03.2009 grozījumi⁵¹, ar kuriem, cita starpā:

a) tika liegts valsts un pašvaldību SIA veidot padomes, savukārt akciju sabiedrībā tas tika atļauts tikai pastāvēt likumā noteiktiem apstākļiem;

b) tika noteikti ierobežojumi ieņemt valdes locekļa amatu vairāk kā divās kapitālsabiedrībās;

c) tika noteikta vispārīgās kvalifikācijas prasības valdes locekļiem (valsts valoda, darba pieredze, kā arī tāda izglītība un kvalifikācija, kura nodrošina valdes locekļa uzdevumu profesionālu izpildi);

2) 30.04.2009 grozījumi⁵² un 20.08.2009 grozījumi⁵³, ar kuriem valsts (pašvaldības) kapitālsabiedrības atkarīgā sabiedrība tās institūciju izveidošanas ziņā tika pielīdzināta valsts (pašvaldības) kapitālsabiedrībai; mērķis – izvairīties no 12.03.2009 grozījumu apiešanas;

3) 16.06.2009 grozījumi⁵⁴, ar kuriem:

a) notika galīga atteikšanās no padomes kā no akciju sabiedrības pārvaldes orgāna

b) tika noteikta virkne jautājumu, kuru izlemšanai akciju sabiedrības valdei nepieciešams saņemt akcionāra piekrišanu ar mērķi saglabāt akcionāra valsts kontroli pār akciju sabiedrību valdes rīcību, kas iepriekš bija padomes kompetencē.

Kā piemēru, kā kapitāla daļu pārvaldes jautājums tiek realizēts pašvaldības līmenī, aplūkosim vienu pašvaldības nolikumu, proti, Rīgas pilsētas pašvaldības nolikumu.⁵⁵

Nolikuma pieņemšanas motīvi ir daudz plašāki par pētījuma tematu – tas ir pieņemts, lai regulētu pašvaldības darbību plašākā nozīmē. Uz konkrēto tematu attiecas tikai divi pieņemšanas motīvi:

⁵¹ 12.03.2009. likums "Grozījumi likumā "Par valsts un pašvaldību kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām"". Latvijas Vēstnesis Nr.47 (4033), 25.03.2009

⁵² 30.04.2009 likums "Grozījumi likumā "Par valsts un pašvaldību kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām"". Latvijas Vēstnesis Nr.78 (4064), 20.05.2009

⁵³ 20.08.2009 likums "Grozījumi likumā "Par valsts un pašvaldību kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām"". Latvijas Vēstnesis Nr.100 (4086), 27.08.2009

⁵⁴ 16.06.2009. likums "Grozījumi likumā "Par valsts un pašvaldību kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām"". Latvijas Vēstnesis Nr.100 (4086), 30.06.2009

⁵⁵ 01.03.2011 Rīgas domes saistošie noteikumi Nr.114 "Rīgas pilsētas pašvaldības nolikums". <http://www.likumi.lv/doc.php?id=227996>, aplūkots 01.12.2011

1) pielāgot pašvaldības kapitālsabiedrību kapitāla daļu pārvaldes mehānismus atbilstoši konkrētās pašvaldības specifikai un saskaņā ar spēkā esošajiem likumiem (Komerclikumu, likumu „Par valsts un pašvaldību kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām” un pašvaldību likumu);

2) pamatot pašvaldības piedalīšanos komercdarbības veikšanā, kura ir ierobežota ar Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88.pantu.

Attiecībā uz kapitālsabiedrību pārvaldi nolikumā ir ietverti šādi noteikumi:

1) ir noteikts, ka pašvaldības funkciju (uzdevumu) realizēšanai un komercdarbības veikšanai saskaņā ar Valsts pārvaldes iekārtas likumu Dome veido kapitālsabiedrības, kurām pašvaldība Valsts pārvaldes iekārtas likumā noteiktajā kārtībā ar līgumu var deleģēt no Pašvaldības autonomajām funkcijām izrietošu valsts pārvaldes uzdevumu izpildi;

2) izpilddirektora kompetence:

- a. nodrošināt Pašvaldības kapitālsabiedrību darba nepārtrauktību Domes nomaņas gadījumā;
- b. iesniegt Domei priekšlikumus par pašvaldības kapitālsabiedrību izveidošanu vai likvidēšanu;

3) Sociālo jautājumu komitejas kompetence izvērtēt sociālās palīdzības iestāžu, kā arī kapitālsabiedrību, kuras sniedz veselības aprūpes pakalpojumus, darbību;

4) Mājokļu un vides komitejas kompetence izvērtēt pašvaldības deleģēto uzdevumu izpildi pašvaldības namīpašumu apsaimniekošanas kapitālsabiedrībās;

5) Pilsētas īpašuma komitejas kompetence:

- a. pašvaldībai piederošo kapitāla daļu kapitālsabiedrībās atsavināšanā, privatizēšanā, kapitālsabiedrību dibināšanā, reorganizācijā un likvidācijā;
- b. izvērtēt pašvaldības interešu pārstāvību kapitālsabiedrībās, kurās pašvaldībai pieder kapitāla daļas.

6) Domes priekšsēdētāja kompetence domstarpību risināšanā ar pašvaldību kapitālsabiedrībām;

7) pašvaldības kapitālsabiedrību izdoto administratīvo aktu un faktiskās rīcības pārsūdzēšanas kārtība.

Citi kapitāla daļu (akciju) pārvaldes jautājumi nolikumā netiek regulēti. Ņemot vērā, ka likums „Par valsts un pašvaldību kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām” pietiekami detalizēti regulē šos jautājumus un neprasa pašvaldībām noteikt kaut ko vēl sīkāk, tad regulācijas detalizētības pakāpe ir pašvaldības ziņā.

Nolikumam ir pielikums (sk.pielikumu), kurā ir uzskaitītas pašvaldības kapitālsabiedrības un ir sniegts pamatojums, kāpēc pašvaldības līdzdalība katrā uzskaitītās kapitālsabiedrība atbilst Valsts pārvaldes iekārtas likumā noteiktajiem publiskas personas darbības ierobežojumiem. Sarakstā ir ietvertas 23 komercsabiedrības. Ir izmantoti šādi pamatojumi:

1) tirgus nav spējīgs nodrošināt sabiedrības interešu īstenošanu attiecīgajā jomā (Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88.p.1.d.1.pkt.) – 13 gadījumos:

- a. Sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas namu pārvaldnieks”,
- b. Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas 1.slimnīca”,
- c. Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas 2.slimnīca”,
- d. Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas Dzemdību nams”,
- e. Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Ādas un seksuāli transmisīvo slimību klīniskais centrs”,
- f. Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Veselības nams 5”,
- g. Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Veselības centrs „Imanta””,
- h. Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Primārās veselības aprūpes centrs „Ziepniekkalns””,
- i. Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Bērnu veselības centrs „Ķengarags””,
- j. Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Torņakalna poliklīnika”,
- k. Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Iļģuciema poliklīnika”,
- l. Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Bolderājas poliklīnika”,
- m. Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Bērnu zobārstniecības poliklīnika”.

2) lieli kapitālieguldījumi (Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88.p.1.d.5.pkt.) – 7 gadījumos:

- a. Sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas ūdens”,

- b. Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas satiksme”,
 - c. Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas Nacionālais zooloģiskais dārzs”,
 - d. sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas pilsētbūvnieks”,
 - e. Rīgas pašvaldības akciju sabiedrība „Rīgas Centrāltirgus”,
 - f. sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas nami”,
 - g. sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas meži”;
- 3) dabiskais monopols (Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88.p.1.d.2.pkt.) – 5 gadījumos:
- a. sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas ūdens”,
 - b. Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas satiksme”,
 - c. Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas Nacionālais zooloģiskais dārzs”,
 - d. sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas GeoMetrics”,
 - e. Rīgas pašvaldības akciju sabiedrība „Rīgas Centrāltirgus”;
- 4) stratēģiski svarīga nozare (Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88.p.1.d.3.pkt.) – 4 gadījumos:
- a. sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas ūdens”,
 - b. Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas satiksme”,
 - c. sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas pilsētbūvnieks”,
 - d. sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas meži”;
- 5) augstāka kvalitātes standarta nodrošināšana sabiedrības interesēs (Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88.p.1.d.6.pkt.) – 2 gadījumos:
- a. sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas pilsētas lombards”,
 - b. sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas serviss”.

Aplūkojot šo sarakstu un tajā ietverto pamatojumu, var izteikt šādus iepriekšējus vispārinātus secinājumus par tajā ietverto pamatojumu pašvaldības iesaistīšanai komercdarbībā:

1) Šis saraksts un tajā nosauktais pamatojums nesniedz pietiekami detalizētu priekšstatu par vairāku tajā minēto komercsabiedrību darbības atbilstību Valsts pārvaldes iekārtas likumā noteiktajiem publiskas personas komercdarbības ierobežojumiem. Piemēram, Rīgas pašvaldības akciju sabiedrības „Rīgas Centrāltirgus” gadījumā diez vai ir pamatots apgalvojums par dabisko monopolu, jo Rīgā pastāv arī privātie tirgi;

2) Par dažu komercsabiedrību darbības atbilstību pat rodas šaubas, piemēram, par sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas serviss”, sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas pilsētas lombards” (nav skaidrs, vai patiešām un kādā veidā tās nodrošina augstāku apkalpošanas standartu, un kādēļ vispār lombardu jomā būt nepieciešams paaugstināt pakalpojumu standartu);

3) Lai gan dabiskā monopola kritērijs visos gadījumos, izņemot AS „Rīgas Centrāltirgus”, ir pamatots, ir jāizvērtē jautājums, vai šā monopola saglabāšana ir attaisnojama

4) Lielu kapitālieguldījumu kritērijs, kurš ir pašsaprotams likumā, ir nepietiekams nolikumā: būtu nepieciešams izvērtēt, kas uzskatāms par lieliem kapitālieguldījumiem konkrētās pašvaldības un konkrētā objekta gadījumā, salīdzinot to ar attiecīgiem objektiem privātajā sfērā.

Jau pats fakts, ka par šo sarakstu rodas šādi jautājumi, liecina par iespējamu pašvaldības vēlmi apiet Valsts pārvaldes iekārtas likumā, kā arī likuma „Par pašvaldībām” 14.p. noteiktos publiskas personas komercdarbības ierobežojumus. Tas pats ir vērojams ar valsts kapitālsabiedrību sfērā, no kuras par kļedzošāku piemēru būtu jāmin SIA „Latvijas Loto”. Tādēļ īpaša uzmanība jāpievērš kritērijiem, pēc kuriem vērtējama kapitālsabiedrību atbilstība šiem ierobežojumiem.

Publisko aģentūru likuma vēsturiskā attīstība, īpašu uzmanību pievēršot publisko aģentūru būtības nošķiršanai no valsts iesaistīšanās uzņēmējdarbībā

2000.gada sākumā, kad bija skaidrs, ka drīzumā sāksies komerc tiesību reforma, Ministru kabinets akceptēja Konceptija par valsts aģentūrām⁵⁶ (turpmāk – Konceptija).

Nepieciešamība pēc jaunas tiesiskās formas tika pamatota ar šādiem apsvērumiem:

- 1) valsts funkciju skaita pieaugums, nemainoties budžetam;

⁵⁶ Konceptija par valsts aģentūrām, akceptēta Ministru kabineta 08.02.2000 sēdē, protokola Nr.7(28.§). Latvijas Vēstnesis Nr.53/54 (1964/1965), 17.02.2000

- 2) ir funkcijas un pakalpojumi, kuri ir būtiski visas valsts un sabiedrības dzīvē, taču to īstenošanu pilnībā nevar nodrošināt privātais sektors vai pašvaldības, vai tā nevar tām tikt uzticēta;
 - 3) bezpeļņas uzņēmējsabiedrības statuss, kurš šiem nolūkiem izmantots līdz šim, nepamatoti piešķir valsts institūcijām iespēju neievērot likumu "Par informācijas atklātību" un atbrīvo no nepieciešamības saimnieciskajos darījumos ievērot valsts pasūtījuma obligātas procedūras;
 - 4) Līdzšinējā valsts uzņēmējsabiedrības pārvaldes sistēma paredz valsts pilnvarnieku institūta izmantošanu vadības, uzraudzības un kontroles veikšanai, taču praksē pilnvarnieku institūts ir sekmējis ministrijas un uzņēmējsabiedrības atsvešināšanu, izmaksāja dārgi un vairākos gadījumos pierādīja savu neefektivitāti;
 - 5) Eiropas Komisijas 1999.gada ziņojumā par Latvijas gatavību iestāties Eiropas Savienībā (Progresā ziņojums, 13.10.1999) Latvija ir kritizēta par necaurskatāmu un daļēji neatkarīgu aģentūru veidošanu un tai tiek izvirzīta prasība nodrošināt pārskatāmu, prognozējamu, atklātu valsts pārvaldes darbību ar noteiktām atbildības un atskaitīšanās procedūrām;
 - 6) Komerclikuma pieņemšana un tai sekojošā bezpeļņas organizāciju statusa izbeigšanās rad situāciju, ka iepriekš izmantotajām formām vairs nebūs tiesiska pamata;
 - 7) atšķirīgie darba samaksas nosacījumi uzņēmējsabiedrībās un valsts pārvaldes iestādēs izkropļo darba motivāciju;
 - 8) ministram, kurš ir politiski atbildīgs par noteikto valsts funkciju vai programmu, nav pietiekami liela ietekme, lai nodrošinātu tās izpildi;
 - 9) nav nodrošināta uzņēmējsabiedrības efektīva atskaitīšanās ministrijai par sasniegtajiem rezultātiem un izlietotiem finansu līdzekļiem, kā arī ministrijas rīcībā nav efektīva ietekmēšanas instrumenta, kas veicinātu darbības kvalitātes uzlabošanu, izmaksu samazināšanu un darbības efektivitātes palielināšanu;
 - 10) sabiedrībai nav pietiekama informācija par publisko līdzekļu izmantošanu un valdībai ir ierobežota ietekme uz finansu līdzekļu pārdali atbilstoši prioritātēm.
- Koncepcijā tika piedāvāts, balstoties uz Eiropas Savienības un Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (OECD) valstu (Dānijas, Lielbritānijas, Austrālijas u.c.) astoņdesmito gadu beigu – deviņdesmito gadu sākuma pieredzi, veidot jaunu institucionālo formu – aģentūras, kura tiktu izmantota valsts funkciju veikšanai, izmantojot privātajā sektorā aprobētās pārvaldes metodes. Kā potenciālie ieguvumi tika minēti motivācija racionāli izmantot resursus, rūpes par pakalpojumu kvalitātes paaugstināšanu, labāka resursu ieguldīšanas ilgtermiņa plānošana, iespēja palielināt morālo atbildību un efektīvizēt materiālos stimulus.

Saskaņā ar koncepciju valsts aģentūra bija paredzēta kā autonoma, ministrijas pārziņā esoša valsts iestāde ar ierobežotu publiski tiesisko tiesībspēju, kura, noslēdzot pārvaldes līgumu ar ministru, veic likumā vai Ministru kabineta noteiktās valsts funkcijas un atbild par plānoto uzdevumu izpildi atbilstoši iepriekš noteiktajiem kritērijiem.

Aģentūras autonomija balstās uz *quid pro quo* principu - "vairāk brīvības par stingrāku atskaitīšanos". Tas nozīmē, ka piešķirot aģentūras vadītājam rīcības brīvību, valdība prasa labākus darba rezultātus. Rīcības brīvība tiek nodrošināta ar šādiem mehānismiem:

- 1) aģentūras vadītāja patstāvība aģentūras darba organizācijā noteikto rezultātu sasniegšanai;
- 2) aģentūras darbības uzdevumi un tiem atbilstošie resursi tiek noteikti vienošanās rezultātā starp ministru un aģentūru un veido pārvaldes līguma pamatu;
- 3) elastība resursu izmantošanā, kas ļauj izvairīties no neracionāliem izdevumiem un tādējādi samazināt darbības izmaksas un palielināt darbības efektivitāti un aģentūras konkurētspēju;
- 4) Finansu resursi tiek izlietoti tikai saskaņā ar aģentūrai deleģēto kompetenci, tiek precīzi uzskaitīti. Atskaides regulāri un savlaicīgi iesniegtas ministrijai. Ministrija kontrolē aģentūras uzdevumu izpildi, to kvalitāti, izmaksas un darbības efektivitāti.

Saskaņā ar koncepciju valsts aģentūrām var nodot:

- i. pakalpojumu sniegšanu organizācijām un indivīdiem valsts vārdā, kā arī pakalpojumu sniegšana iestādēm. Savu funkciju izpildes nodrošināšanai aģentūras ir tiesīgas izdot administratīvo aktus;
- ii. valsts un starptautisku projektu un programmu vadību (administrēšanu).

Valsts aģentūrām nevar nodot likumu izpildes kontroles un uzraudzības funkcijas un funkcijas, kas saistītas ar administratīvo sodu uzlikšanu.

Valsts aģentūras darbības uzraudzību realizē ministrs.

Valsts aģentūra tiek finansēta no:

- 1) valsts budžeta dotācijas no vispārējiem ieņēmumiem,
- 2) valsts budžeta dotācijas no īpašiem mērķiem iezīmētiem ieņēmumiem,
- 3) no pašu ieņēmumiem, tai skaitā no tās sniegtajiem maksas pakalpojumiem, ziedojumiem, dāvinājumiem un ārvalstu palīdzības,

Gada beigās valsts aģentūru kontos esošo līdzekļu atlikumi, kas radušies no to visu veida ieņēmumiem, izņemot valsts pamatbudžeta dotāciju no vispārējiem ieņēmumiem, ja šo ieņēmumu atlikums nepārsniedz gada laikā faktiski saņemto līdzekļu apmēru, paliek aģentūras rīcībā un var tik izlietoti nākamajā gadā.

Balstoties uz šo koncepciju, tika izstrādāts likumprojekts, kura anotācijā⁵⁷ bija paredzēts koncepcijā noteiktais.

Pirmajā lasījumā tika izteikts viedoklis, ka tiesības dibināt aģentūras jādod ne vien valstij, bet arī pašvaldībām.⁵⁸ Atbilstoši papildinājumi tika izstrādāti, un likums tika pieņemts jau ne vairs kā Valsts aģentūru likums, bet gan Publisko aģentūru likums⁵⁹.

2004.gadā tika veikti Publisko aģentūru likuma grozījumi⁶⁰, no kuriem uz pētījuma tēmu attiecas tas, ka atvasinātām publisko tiesību juridiskajām personām (piemēram, universitātēm) tika atļauts veidot publiskās aģentūras.

Grozījumi Publisko aģentūru likumā tika izdarīti arī 2007., 2008. un 2009.gadā. 2007.gada grozījumi neattiecas uz pētījuma tematu par publiskas personas dalību kapitālsabiedrībās un kapitāla daļu pārvaldi.⁶¹

Tomēr jau 2009.gada beigās Saeimā tika iesniegts jauns Publisko aģentūru likuma projekts, kura anotācijā bija minēti šādi jauna likuma nepieciešamības apsvērumi:

- 1) Valsts aģentūrām, kas finansējumu savas darbības nodrošināšanai pilnībā vai daļēji gūst no ieņēmumiem par maksas pakalpojumiem, ziedojumiem vai starptautiskiem projektiem, jādod iespēja darboties elastīgāk nekā citām valsts tiešās pārvaldes iestādēm;
- 2) aģentūras nevar būt atvasinātas publiskas personas;
- 3) Esošais valsts aģentūru finansēšanas modelis nesekmē efektīvu pakalpojumu sniegšanu un pakalpojumu kvalitātes uzlabošanu (tai skaitā pieejamību privātpersonām), jo, salīdzinājumā ar kapitālsabiedrībām, tiešajām pārvaldes iestādēm ir ierobežotas iespējas izmantot finanšu resursus, kas iegūti no sniegtajiem maksas pakalpojumiem;
- 4) Nav noteiktas atšķirības publiskajām aģentūrām no citām pārvaldes iestādēm, tāpēc zūd pamatojums divu dažādu valsts tiešās pārvaldes iestāžu veidu pastāvēšanai;
- 5) Publisko aģentūru likumā ir daudzas novecojušas normas, kas neatbilst citiem spēkā esošajiem likumiem un valsts pārvaldes darbības pamatprincipiem (jāpiezīmē, ka patiešām tas tā bija, jo Valsts pārvaldes iekārtas likums tika pieņemts jau pēc iepriekšējā Publisko aģentūru likuma pieņemšanas). Likumprojektā tika piedāvāti šādi jauninājumi, salīdzinājumā ar iepriekšējo likumu⁶²:

- 1) sākot ar 2010.gadu, ievērojot, ka valsts aģentūrām ir tiesības patstāvīgi veidot savu budžetu, ko apstiprina Ministru kabinets;

⁵⁷ Likumprojekta "Valsts aģentūru likums" anotācija. http://helios-web.saeima.lv/bin/lasa?LP0507_0 (aplūkots 29.11.2011)

⁵⁸ Latvijas Republikas 7.Saeimas 2000.gada 18.maija sēdes stenogramma. <http://www.saeima.lv/steno/2000/st1805.html> (aplūkots 29.11.2011)

⁵⁹ 22.03.2001. likums "Publisko aģentūru likums" Latvijas Vēstnesis Nr.58 (2445), 11.04.2001

⁶⁰ 03.02.2005 Grozījumi publisko aģentūru likumā. Latvijas Vēstnesis 28 (3186), 18.02.2005

⁶¹ Sk. Grozījumi publisko aģentūru likumā. Anotācija.

<http://titania.saeima.lv/LIVS/SaeimaLIVS.nsf/0/C6BB9CC9EEF586A4C22572EC002107F9?OpenDocument>;

<http://titania.saeima.lv/LIVS/SaeimaLIVS.nsf/0/B3B0C1D754602F36C22574DD00490B3A?OpenDocument>;

<http://titania.saeima.lv/LIVS/SaeimaLIVS.nsf/0/3C7738DAB46A8EB0C22575010056626D?OpenDocument>; aplūkots 14.12.2011

⁶² Likumprojekta "Publisko aģentūru likums" anotācija.

<http://titania.saeima.lv/LIVS/SaeimaLIVS.nsf/0/71E83AD3FCC15893C2257662003676AB?OpenDocument>, aplūkots 01.12.2011

- 2) Valsts aģentūrām var piešķirt valsts budžeta dotācijas, bet pamatā valsts aģentūru budžetu ieņēmumus veido ieņēmumi par to sniegtajiem maksas pakalpojumiem un citi pašu ieņēmumi;
- 3) Lai nodrošinātu valsts aģentūru efektīvu uzraudzību un līdzekļu lietderīgu izlietojumu, neskatoties uz vienkāršoto finansēšanas modeli, pārskata par aģentūras budžeta izlietojumu (par dotācijas izlietojumu no vispārējiem ieņēmumiem, maksas pakalpojumiem un citiem pašu ieņēmumiem) iesniegšanas kārtība tiek noteikta analogiski kā budžeta iestādei.
- 4) paredzēts pārejas periods līdz 2015.gada 1.janvārim, lai valsts aģentūras, kuras pārsvarā tiek finansētas no budžeta līdzekļiem, pārveidotu par valsts iestādēm, valsts aģentūru statusu saglabājot tikai tām aģentūrām, kuras darbojas uz saimnieciskā aprēķina principiem, ņemot vērā citus Ministru kabinetā pieņemtos lēmumus valsts pārvaldes reformas jautājumos;
- 5) pārvaldes līgumu aizstāj vidēja termiņa darbības stratēģija, kuru paredzēts apstiprināt Ministru kabinetā kopā ar valsts aģentūras budžetu;
- 6) praksē nav attaisnojušies nepieciešamība veidot aģentūru konsultatīvās padomes, tāpēc tās vairs nav paredzētas.

Faktiski tika atzīta ar iepriekšējo likumu pieļautā kļūda, ka daudzas bijušās iestādes „nebija pelnījušas” publiskās aģentūras statusu, un ir pārveidojamas atpakaļ par iestādēm. Toties atlikušajām aģentūrām ir palielināma patstāvība, tai skaitā finansiālā brīvība, jo tas palielināšot efektivitāti un paaugstināšot sniegto pakalpojumu kvalitāti. Likumprojekts tika pieņemts steidzamības kārtībā bez īpašām debatēm, izņemot vienu pārmetumu par sasteigtu likumprojektu virzīšanu.⁶³

likuma „Par pašvaldībām”, likuma „Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā”, likuma „Par valsts un pašvaldību finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanu” vēsturiskā attīstība

Likums „Par pašvaldībām” tikai pieņemts vēl 1994.gadā.⁶⁴ Cita starpā likums noteica atsevišķus pamatprincipus attiecībā uz pašvaldības piedalīšanos uzņēmējdarbībā, kas sasaucas ar šā pētījuma tematu.

Jau sākotnējā redakcijā likumā bija noteiktas pašvaldības tiesības veikt uzņēmējdarbību (komercdarbību), ciktāl tas nepieciešams pašvaldības funkciju veikšanai (likuma 14.pants). Šī norma sasaucās ar likumu „Par pašvaldības uzņēmumu”, kurā arī bija noteikts, ka pašvaldības var piedalīties uzņēmējdarbībā, lai

Tāpat likumā ir noteikts, ka pašvaldības uzņēmumu un uzņēmējdarbību (vēlāk – komercdarbību) izveidošana, reorganizēšana un likvidēšana ir tikai domes (padomes) kompetencē.

Likumā ir arī noteikts pašvaldības kapitālsabiedrību pienākums nodrošināt domes lēmumu izpildi.

Par pašvaldību kapitālsabiedrību darbu pašvaldības nolikumā noteiktajā kārtībā atbild domes ieceltais pašvaldības izpilddirektors.

Citus kapitāla daļu pārvaldes jautājumus regulē likums „Par valsts un pašvaldību kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām”, kura normas ir uzskatāmas par speciālajām attiecībā pret šo likumu.

Tādējādi pašvaldības savu kapitālsabiedrību pārvaldi organizē saskaņā ar:

1. Komerclikumu;
2. likumu "Par valsts un pašvaldību kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām";
3. likumu „Par pašvaldībām”;
4. attiecīgās pašvaldības nolikumu.

Valsts pārvaldes iekārtas likums pašvaldību kapitālsabiedrību kapitāla daļu pārvaldes jautājumus neregulē, tas tikai nosaka pašvaldības iesaistīšanās komercdarbībā robežas un principus.

Lai arī šī regulācija ir ļoti vispārīga un īsa, tomēr pat tajā ir saskatāmi problemātiski aspekti attiecībā pret vēlāk pieņemto likumu „Par valsts un pašvaldību kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām”. Nav

⁶³ Sk. Saeimas 03.11.2009 sēdes stenogramma. <http://www.saeima.lv/steno/Saeima9/091103/st091103.htm>, aplūkots 22.11.2011; Saeimas 01.12.2009 sēdes stenogramma. <http://www.saeima.lv/steno/Saeima9/091201/st091201.htm>, aplūkots 22.11.2011

⁶⁴ 19.05.1994. likums "Par pašvaldībām". Latvijas Vēstnesis Nr.61 (192), 24.05.1994

skaidri noteikts, ko nozīmē un cik tālu sniedzas likumā „Par pašvaldībām” noteiktā pašvaldības izpilddirektora atbildība par pašvaldības kapitālsabiedrību darbu, jo:

5) no likuma „Par valsts un pašvaldību kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām” izriet, ka kapitāla daļu turētāja lēmumus pieņem domes priekšsēdētājs;

6) no Komerclikuma un likuma „Par valsts un pašvaldību kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām” par kapitālsabiedrības darbību atbild pamatā valdes locekļi.

Kāda ir izpilddirektora vieta šajā pienākumu un atbildības modeli – nav skaidri noteikts, kas atstāj pašvaldībām praktiski neierobežotu variāciju iespējas. Nav iespējams pārbaudīt visu pašvaldību nolikumus, tomēr visticamāk, ka nevienā pašvaldības nolikumā šī izpilddirektora atbildībā tā arī nav pietiekami skaidri definēta. Kā piemēru var aplūkot Rīgas pilsētas pašvaldības nolikumu⁶⁵, kura 34.2.pkt. šī izpilddirektora funkcija tiek izvēsta šādā veidā: „*[izpilddirektors] nodrošina Pašvaldības iestāžu un kapitālsabiedrību darba nepārtrauktību Domes nomaiņas gadījumā*”. Šāds formulējums nedod pietiekamu skaidrību par izpilddirektora pienākumu un atbildības apjomu.

Likums „Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā”⁶⁶ tika pieņemts 2002.gadā steidzamības kārtībā.⁶⁷ Likumprojekta anotācijā⁶⁸ ir rakstīts, ka likums ir paredzēts, lai aizstātu 1995.gada Korupcijas novēršanas likumu, kura piemērošana radot problēmas. Šā likuma mērķis ir cīņa par valsts interešu ievērošanu amatpersonu darbībā un cīņa pret valsts amatpersonu korupciju. Šie mērķi, lai gan nav tieši saistīti ar ierobežojumiem publiskajām personām iesaistīties komercdarbībā vai ar valsts kapitālsabiedrību pārvaldes jautājumiem. Netieša saikne pastāv divos jautājumos:

1. par aizliegumiem valsts amatpersonām ieņemt amatus komercsabiedrībās;

2. valsts (pašvaldības) kapitālsabiedrības, kā arī tādas kapitālsabiedrības, kurā valsts vai pašvaldības līdzdalība pārsniedz 50%, padomes un valdes locekļu atzīšana par valsts amatpersonām.

Likuma regulācijā nav saskatāmas būtiskas problēmas, izņemot pretrunīgo aizliegumu valsts vai kapitālsabiedrības, kurā valsts vai pašvaldības līdzdalība pārsniedz 50%, valdes loceklim pieņemt lēmumu, kurš ietekmē tā mantiskās intereses. Problēma ir tāda, ka burtiski tulkojot šo aizliegumu, šāds valdes loceklis nedrīkst pieņemt nevienu lēmumu, jo tas ietekmē sabiedrības darbību, kas savukārt ietekmē sabiedrības mantisko stāvokli, kas, savukārt, var ietekmēt valdes locekļa mantisko stāvokli. Īpaši izteikti tas parādās gadījumā, kad šis valdes loceklis ir arī privātais akcionārs (piemēram, Air Baltic gadījums). Šādā situācijā jebkurš valdes locekļa lēmums ietekmē viņa kā dalībnieka vai akcionāra mantisko stāvokli (maina daļu vai akciju vērtību, ietekmē dividendes, var ietekmēt viņa kā valdes locekļa atlīdzību u.tml.). Valsts un pašvaldību kapitālsabiedrību gadījumā (kur valstij vai pašvaldībai ir 100% līdzdalība) šāda pretruna ir maz iespējama.

Likuma grozījumos nav saskatāma ietekme uz pētāmo tematu.

Likums "Par valsts un pašvaldību finansu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanu"⁶⁹ tika pieņemts jau 1995.gadā. Tā mērķis ir daudz plašāks par šā pētījuma tematu, taču ir ar to saistīts. Tā galvenais mērķis ir noformulēts jau pašā likumā nosaukumā: novērst valsts un pašvaldību mantas izšķērdēšanu. Šis mērķis attiecas uz pētījuma priekšmetu tiktāl, ciktāl šāda izšķērdēšana novēršama attiecībā uz valsts un pašvaldību uzņēmumiem un uzņēmēj sabiedrībām (līdz 2004.g. beigām) un kapitālsabiedrībām (sākot ar 2002.gadu).

Sākotnēji likumprojektā bija paredzēti dažādi ierobežojumi⁷⁰, piemēram, aizliegt:

6) piešķirt kredītus, izsniegt jebkāda veida aizdevumus vai dot garantijas (izņemot kredītiestādes);

7) nodot mantu bezatlīdzības lietošanā;

⁶⁵ 01.03.2011 Rīgas domes saistošie noteikumi Nr.114 "Rīgas pilsētas pašvaldības nolikums". <http://www.likumi.lv/doc.php?id=227996>, aplūkots 01.12.2011

⁶⁶ 25.04.2002. likums "Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā". Latvijas Vēstnesis Nr.69 (2644), 09.05.2002

⁶⁷ Sk. 7.Saeimas likumprojektu reģistru. <http://helios-web.saeima.lv/saeima7/reg.likprj>, aplūkots 01.12.2011

⁶⁸ Likumprojekta „Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā” anotācija. http://helios-web.saeima.lv/bin/lasa?LP1172_0, aplūkots 01.12.20011

⁶⁹ 19.07.1995. likums "Par valsts un pašvaldību finansu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanu". Latvijas Vēstnesis Nr.114 (397), 02.08.1995

⁷⁰ Sk. Saeimas 31.05.1995 ārkārtas sēdes stenogrammu. http://www.saeima.lv/steno/st_955/st3105.html, aplūkots 01.12.2011

- 8) atsavināt mantu par pazeminātu cenu
- 9) ieķīlāt publisko mantu privātam kredītam;
- 10) izšķērdēt caur dāvināšanu un sponsorēšanu.

Būtībā šā likuma noteikumi neko nedod kapitālsabiedrību kontekstā, jo kapitālsabiedrību vadības atbildība ir noteikta Komerclikumā un attiecībā uz valsts (pašvaldību) kapitālsabiedrību vadību – arī likumā „Par valsts un pašvaldību kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām”. Abos minētajos likumos ir noteikts pietiekami strikti civiltiesiskās atbildības principi, saskaņā ar kuriem praktiski jebkura darbība ārpus saprātīga biznesa riska vai ārpus komercdarbības, kura noved pie zaudējumiem sabiedrībai, var kalpot par pamatu valdes vai padomes locekļa atbildībai. Šis likums kazuistiski nosaka atsevišķus aizliegumus un ierobežojumus, kuri ir daudz šaurāki par Komerclikumā noteikto, tādējādi radot maldīgu iespaidu, ka tie ir izsmeļoši, lai gan tas tā nav. Tādēļ šā likuma attiecināšana uz valsts un pašvaldību kapitālsabiedrībām ir apšaubāma.

Tomēr joprojām tiek ziņots, ka valsts kapitālsabiedrības nodarbojas ar sponsorēšanu un ziedošanu. Saskaņā ar minētajiem likumiem šāda darbība neietilpst komercdarbības sfērā un vainīgie valdes locekļi var tikt saukti gan pie mantiskās, gan pie krimināltiesiskās atbildības.

Secinājumi

1. Tādējādi ir redzams, ka šajā periodā tika daļēji novērtas vairākas pirmā perioda kļūdas attiecībā uz valsts iesaistīšanos komercdarbībā un kapitāla daļu pārvaldes kārtību, tai skaitā:

- 1) Komerclikumā tika precīzāk definētas dalībnieku (akcionāru) tiesības un notika atteikšanās no tādām nepārskatāmām uzņēmējdarbības formām kā valsts un pašvaldību uzņēmumi;
- 2) Likumā „Par valsts un pašvaldību kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām” tika detalizēt noteikta valsts un pašvaldību kapitālsabiedrību pārvaldes jautājumi;
- 3) Turpinājās komercdarbības nošķiršana no politisko partiju ietekmes, atsakoties no komercsabiedrību padomēm;
- 4) Valsts pārvaldes iekārtas likumā tika pietiekami skaidri definētas iesaistīšanās robežas un principi;

2. Kopējā normatīvo aktu un tajā noteikto principu sistēma un juridisko institūtu kopums ir adekvāts. Protams, to starpā, pastāv atsevišķas neskaidrības un kolīzijas, taču tās nav sistēmiskas problēmas, kuras varētu būtiski traucēt normālu sistēmas darbību. Ja tomēr rodas problēmas, visticamāk, ka tās rodas nevis normatīvā regulējuma nepilnību, bet gan neadekvātas piemērošanas un cilvēciskā faktora dēļ.

3. Pastāv liela iespējamība, ka valsts un pašvaldības vismaz atsevišķos gadījumos cenšas apiet Valsts pārvaldes iekārtas likumā noteiktos publiskas personas komercdarbības ierobežojumus. Tādēļ īpaša uzmanība jāpievērš kritērijiem, pēc kuriem vērtējama kapitālsabiedrību atbilstība šiem ierobežojumiem.

3. posms-Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88. panta pirmās daļas apakšpunktu analīze

3.1. Analīzē izmantotie tiesību avoti

1. Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija, E.Levits⁷¹;
2. Publiskas personas komercdarbības pamatpienākums informācijas atklātības aspektā, K.Jarinovska⁷²;
3. Valsts kapitāla daļu pārvaldības koncepcija, Ekonomikas ministrija⁷³;
4. Valsts un pašvaldību kapitālsabiedrības: rīcībpolitikas un prakses izvērtējums: Providus⁷⁴;
5. Publisko personu komercdarbības koncepcija, Ekonomikas ministrija⁷⁵;
6. Informatīvais ziņojums par valsts kapitālsabiedrību meitas uzņēmumiem un to saglabāšanas lietderību, Ekonomikas ministrija⁷⁶;
7. Augošas vērtības meklējumos Valsts un pašvaldību kapitālsabiedrības: rīcībpolitikas un prakses izvērtējums, G.Litvins, V.Kalnins, Providus⁷⁷;
8. The Role of State Owned Enterprises: Providing Infrastructure and Supporting Economics Recovery⁷⁸;
9. Ekonomikas skaidrojošā vārdnīca. — R., Zinātne, 2000
10. Latvijas Republikas Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta 2010. gada 29.marta lēmums lietā Nr. A42958509⁷⁹
11. Latvijas Republikas Administratīvās rajona tiesas 2007. gada 21. novembra spriedums lietā Nr. A42473507⁸⁰;
12. Latvijas Republikas Administratīvās rajona tiesas 2008. gada 28. maija spriedums lietā nr. A42498507;
13. 01.19.1990 likums “Par uzņēmējdarbību”⁸¹;
14. 25.04.2001 „Publisko aģentūru likums”⁸²
15. 1998. gada 15. septembra MK noteikumi nr. 356 “Noteikumi par valsts pārvaldes kompetences deleģēšanu pilnvarotajām institūcijām”⁸³;
16. LR 7. Saeimas pavasara sesijas sešpadsmitās (ārkārtas) sēdes stenogramma⁸⁴;
17. OECD Principles of corporate governance⁸⁵;
18. 2006. gada 28. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 1013 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Latvijas autoceļu uzturētājs” akcijas⁸⁶;
19. 2007. gada 10. janvāra Ministru kabineta rīkojums nr. 18 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās akciju sabiedrības „Latvijas valsts ceļi” akcijas⁸⁷;
20. 2009. gada 23. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 896 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Meliorprojekts” kapitāla daļas⁸⁸;
21. 2006. gada 12. janvāra Ministru kabineta rīkojums nr. 18 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās akciju sabiedrības „Rīgas siltums” akcijas⁸⁹;
22. 2007. gada 21. marta Ministru kabineta rīkojums nr. 162 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Latvijas sertifikācijas centrs” kapitāla daļas⁹⁰;

⁷¹ <http://www.mf.llu.lv/uploads/File/prezentācijas/20.pdf>

⁷² http://www.kvestnesis.lv/index.php?menu=doc&id=183859&fp_sadala=743

⁷³ www.mk.gov.lv/doc/2005/EMKonc_200911.1051.doc

⁷⁴ politika.lv/index.php?f=1651

⁷⁵ www.mk.gov.lv/doc/2005/EMKonc_190411_Koncepcija.1050.doc

⁷⁶ www.mk.gov.lv/doc/2005/EMZino_080210_meitas.3572.docx

⁷⁷ politika.lv/index.php?f=1651

⁷⁸ http://www.forfas.ie/media/Forfas20100730_Role_of_SOEs.pdf

⁷⁹ http://www.tiesas.lv/files/AL/2010/03_2010/29_03_2010/AL_2903_AT_SKA_0340-2010.pdf

⁸⁰ http://www.tiesas.lv/files/AL/11_2007/21_11_2007/AL_2111_raj_A-4735-07_17.pdf

⁸¹ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=72601&from=off>

⁸² <http://www.likumi.lv/doc.php?id=6888>

⁸³ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=49779&from=off>

⁸⁴ http://www.saeima.lv/steno/2002/st_0606a/st0606a.htm

⁸⁵ http://www.ecgi.org/codes/documents/principles_en.pdf

⁸⁶ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=150961>

⁸⁷ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=151318>

⁸⁸ www.mk.gov.lv/doc/2005/ZMRik_290909_VSS-1067.4321.doc

⁸⁹ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=125962>

23. 2007. gada 17. janvāra Ministru kabineta rīkojums nr. 36 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Sertifikācijas un testēšanas centrs” kapitāla daļas⁹¹;
24. 2008. gada 20. maija Ministru kabineta rīkojums Par atteikumu nodot privatizācijai sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Latvijas Nacionālais metroloģijas centrs”⁹²;
25. 2008. gada 2. jūlija Ministru kabineta rīkojums nr. 374 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās akciju sabiedrības „Air Baltic Corporation” akcijas⁹³;
26. 2008. gada 23. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 848 Par atteikumu nodot privatizācijai sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Latvijas Garantiju aģentūra”⁹⁴;
27. 2007. gada Ministru kabineta rīkojums nr. 689 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Latvijas Leļļu teātris”⁹⁵;
28. 2007. gada 21. februāra Ministru kabineta rīkojums nr. 108 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts akciju sabiedrību „Latvijas Valsts radio un televīzijas centrs”⁹⁶;
29. 2008. gada 23. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 836 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Latvijas Augu aizsardzības pētniecības centrs”⁹⁷;
30. 2007. gada 20. augusta Ministru kabineta rīkojums nr. 527 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Rīgas cirks”⁹⁸;
31. 2007. gada 28. marta Ministru kabineta rīkojums nr. 179 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Vides projekti”⁹⁹;
32. 2007. gada 18. jūlija Ministru kabineta rīkojums nr. 444 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts kapitālsabiedrību ar ierobežotu atbildību „Mihaila Čehova Rīgas Krievu teātris”¹⁰⁰;
33. 2007. gada 21. februāra Ministru kabineta rīkojums nr. 106 Par atteikumu nodot privatizācijai sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Latvijas standarts”¹⁰¹;
34. 2006. gada Ministru kabineta rīkojums nr. 755 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Pataloģijas centrs”¹⁰²;
35. 2006. gada 28. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 1015 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Daugavpils psihoneiroloģiskā slimnīca”¹⁰³;
36. 2006. gada 28. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 1016 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Piejūras slimnīca”¹⁰⁴;
37. 2008. gada 12. septembra Ministru kabineta rīkojums nr. 554 Par atteikumu nodot privatizācijai sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Bobsleja un kamaniņu trase „Sigulda””¹⁰⁵;
38. 2006. gada 28. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 1012 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Ceļu satiksmes drošības direkcija” akcijas¹⁰⁶;
39. 2007. gada 1. augusta Ministru kabineta rīkojums nr. 483 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Latvijas Vēstnesis”¹⁰⁷;
40. 2006. gada 4. oktobra Ministru kabineta rīkojums nr. 757 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Rehabilitācijas centrs „Tērvete””¹⁰⁸;

⁹⁰ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=154854>

⁹¹ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=151655>

⁹² <http://www.likumi.lv/doc.php?id=175689>

⁹³ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=177697>

⁹⁴ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=185837>

⁹⁵ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=166038>

⁹⁶ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=153496&from=off>

⁹⁷ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=185825>

⁹⁸ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=162015>

⁹⁹ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=155236>

¹⁰⁰ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=160687>

¹⁰¹ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=153494>

¹⁰² <http://www.likumi.lv/doc.php?id=145127>

¹⁰³ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=150856>

¹⁰⁴ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=150857>

¹⁰⁵ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=181062>

¹⁰⁶ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=150855>

¹⁰⁷ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=161348>

41. 2006. gada 4. oktobra Ministru kabineta rīkojums nr. 758 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību "Vidzemes novada rehabilitācijas centrs „Līgatne”"¹⁰⁹;
42. 2006. gada Ministru kabineta rīkojums nr. 1003 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts akciju sabiedrību „Paula Stradiņa klīniskā universitātes slimnīca”¹¹⁰;
43. 2006. gada 16. maija Ministru kabineta rīkojums nr. 345 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Latvijas Jūras administrācija” akcijas¹¹¹;
44. 2006. gada 1. augusta Ministru kabineta rīkojums nr. 574 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Latvijas Valsts mērnīks” kapitāla daļas¹¹²;
45. 2007. gada 21. februāra Ministru kabineta rīkojums nr. 105 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Elektronisko sakaru direkcija” kapitāla daļas¹¹³;
46. 2007. gada 28. marta Ministru kabineta rīkojums nr. 176 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Valsts nekustamie īpašumi” kapitāla daļas¹¹⁴;
47. 2007. gada 21. februāra Ministru kabineta rīkojums nr. 107 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Autotransporta direkcija” kapitāla daļas¹¹⁵;
48. 2007. gada 31. oktobra Ministru kabineta rīkojums nr. 671 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Valsts informācijas tīkla aģentūra” akcijas¹¹⁶;
49. Ministru kabineta rīkojuma projekts par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Kultūras un sporta centrs „Daugavas stadions”” kapitāla daļas¹¹⁷;
50. 2007. gada 18. oktobra Ministru kabineta rīkojums nr. 652 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Tenisa centrs „Lielupe”” kapitāla daļas¹¹⁸;
51. 2006. gada 9. maija Ministru kabineta rīkojums nr. 320 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Latvijas Loto” akcijas¹¹⁹.

3.2. VPIL 88. panta sākotnējo motīvu analīze

3.2.1. VPIL 88. panta esošās redakcijas pieņemšanas kārtība

Līdz pat Valsts pārvaldes iekārtas likuma spēkā stāšanās brīdim, t.i. 01.01.2003, valsts pārvaldes iekārta balstījās uz MK 1995. gada 28. martā akceptēto Latvijas valsts pārvaldes reformas koncepciju. Uz šīs koncepcijas pamata tika izdoti normatīvie akti, kuri noteica valsts pārvaldes uzbūvi LR (Ministru kabineta iekārtas likums, Ministriju iekārtas likums, likums „Par valsts civildienestu”, atsevišķu ministriju un citu valsts iestāžu nolikumi).

2000. gada 28. februārī Saeimā tika iesniegts pirmais Valsts pārvaldes iekārtas likuma projekts. Likumprojekta anotācijā tika norādīts, ka MK koncepcijā un tiesību aktos netiek risināta praksē

¹⁰⁸ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=145131>

¹⁰⁹ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=145131>

¹¹⁰ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=150748>

¹¹¹ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=135136>

¹¹² <http://www.likumi.lv/doc.php?id=141176>

¹¹³ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=153493>

¹¹⁴ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=155233>

¹¹⁵ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=153495>

¹¹⁶ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=165718>

¹¹⁷ www.mk.gov.lv/doc/.../IZMRik_281210_DS-atteikums_2.3695.doc

¹¹⁸ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=165039>

¹¹⁹ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=134804>

pastāvošā situācija, kad uzņēmēj sabiedrībām¹²⁰ nepamatoti tiek uzdots valsts pārvaldes funkciju izpilde.

Ievērojot praksē konstatētās problēmas un ņemot vērā OECD un EU Sigma rekomendācijas, VPIL projekta 27. pantā tiek piedāvāts noteikt, ka pilnvarotajām institūcijām¹²¹ nevar tik uzdots:

- nozares politikas un attīstības stratēģijas apstiprināšana;
- normatīvo aktu apstiprināšana;
- nozares darbības koordinācija un uzraudzība;
- valsts budžeta sastādīšana, finansu resursu sadale programmu un apakšprogrammu līmenī un finansu resursu kontrole;
- normatīvo aktu ievērošanas kontrole un uzraudzība;
- administratīvo aktu izdošana, ja normatīvajos aktos nav noteikts citādi.

Papildus VPIL projektā noteikts, ka pilnvarotajai institūcijai līgumā noteiktajā kārtībā jāiesniedz finansu pārskati un regulāri pārskati par savu darbību un tās rezultātiem, kas saistīta ar deleģēto kompetenci.

2001. gada 20. decembrī Saeima 2. lasījumā neatbalstīja VPIL projekta 27. pantu un pieņēma lēmumu to svītrot no likumprojekta.

2002. gada 6. jūnijā Saeimā notika VPIL projekta 3. lasījums. Uz šo lasījumu likumprojekts tika būtiski papildināts, tostarp, tajā bija iestrādāts 88. pants, nosakot gadījumus, kad publiska persona var veikt komercdarbību:

„1) Publisko komercdarbību var veikt tad, ja tirgus nav spējīgs nodrošināt sabiedrības interešu īstenošanu attiecīgajā jomā.

(2) Publisko komercdarbību var veikt:

1) nozarē, kurā pastāv dabiskais monopols, tādējādi nodrošinot sabiedrībai attiecīgā pakalpojuma pieejamību;

2) stratēģiski svarīgā nozarē;

3) jaunā nozarē, kuras infrastruktūras attīstībai nepieciešami lieli kapitālieguldījumi;

4) nozarē, kurā nepieciešami lieli resursu ieguldījumi un kura nedod peļņu;

5) nozarē, kurā atbilstoši sabiedrības interesēm nepieciešams nodrošināt augstāku kvalitātes standartu.”

Saeimas sēdes stenogramma atklāj, ka izskatāmajā VPIL 88. panta redakcijā deputāti piedāvā veikt dažādus grozījumus, piemēram, nosakot, ka publiska persona, tostarp, var veikt komercdarbību valsts ekonomikai un drošībai stratēģiski svarīgā nozarē; nozarē, kurā nepieciešami lieli kapitālieguldījumi, kuri ir nerentabli u.c. Izteiktie priekšlikumi pārsvarā gadījumos tiek noraidīti. Pēc deputātu priekšlikumu apspriešanas, par likumprojektu atbildīgā valsts pārvaldes un pašvaldības komisija piedāvā grozīt VPIL 88. pantu un izteikt to šādā redakcijā:

„88.pants. Publiskas personas komercdarbība

(1) Publiska persona komercdarbību var veikt:

1) ja tirgus nav spējīgs nodrošināt sabiedrības interešu īstenošanu attiecīgajā jomā;

2) nozarē, kurā pastāv dabiskais monopols, tādējādi nodrošinot sabiedrībai attiecīgā pakalpojuma pieejamību;

3) stratēģiski svarīgā nozarē;

¹²⁰ Atbilstoši likuma “Par uzņēmēj sabiedrību” 5. pantam uzņēmēj sabiedrība ir fizisko vai juridisko personu apvienība uzņēmējdarbības veikšanai.

¹²¹ Pilnvarotā institūcija - privāto tiesību subjekta institūcija vai fiziskā persona, kurai tiek deleģēta valsts pārvaldes kompetence (1998. gada 15. septembra MK noteikumu nr. 356 “Noteikumi par valsts pārvaldes kompetences deleģēšanu pilnvarotajām institūcijām” 1.2. punkts)

- 4) jaunā nozarē;
- 5) nozarē, kuras infrastruktūras attīstībai nepieciešami lieli kapitālieguldījumi;
- 6) nozarē, kurā atbilstoši sabiedrības interesēm nepieciešams nodrošināt augstāku kvalitātes standartu.

(2) Komercedarbības veikšanai publiska persona saskaņā ar likumu dibina komercsabiedrību.”

Piedāvātā 88. panta redakcija tiek atbalstīta un iestrādāta VPIL galējā variantā ko Saeima ar 86 balsīm „par” pieņem 3. lasījumā.

2009. gada 30. jūnijā Saeima pieņēma grozījumus VPIL 88. panta otrajā daļā izsakot to šādā redakcijā „(2) Komercedarbības veikšanai publiska persona (publiskas personas) saskaņā ar likumu dibina kapitālsabiedrību”. Atbilstoši grozījumiem pievienotajai anotācijai, VPIL 88. panta otrā daļa ir precizēta, lai nodrošinātu vienotu izpratni un pieeju par panta attiecināšanu uz publisku personu kopīgi veidotām komercsabiedrībām vai komercsabiedrībām, kurās 100 % ir valsts vai pašvaldību daļa.

3.2.2. VPIL Konceptcija

Likumprojekta tapšanas gaitā tika izstrādāta VPIL konceptcija, kas balstīta uz ārvalstu pieredzi. Konceptijā konstatēti valsts pārvaldes trūkumi („administratīvais vājums”¹²²), sniegtas vadlīnijas to iespējamiem risinājumiem un izstrādāts VPIL iespējamais saturs. Konceptijā norādīts, ka ar VPIL palīdzību varētu tikt stiprināta demokrātiska, tiesiska, efektīva, atklāta un sabiedrībai pieejama valsts pārvalde.

Īpaša uzmanība konceptijā pievērsta jautājumam par valsts pārvaldes darbību privāto tiesību sfērā. Konceptijā norādīts, ka valsts pārvaldei regulāri ir jādarbojas publisko tiesību režīmā un tikai izņēmuma kārtā var tik pieļauts, ka valsts pārvaldei ir tiesības „pāriet” privāto tiesību jomā un tiesiskajā apritē piedalīties tāpat kā privātpersonai. Šādi izņēmumi pieļaujami tikai tur, kur risks, ka valsts, atbrīvojusies no publisko tiesību ierobežojumiem, neizies ārpus demokrātiskās kontroles un neizmantos savu faktisko varas pārsvaru par ļaunu indivīdam, nav pārmērīgi liels¹²³.

Atbilstoši konceptijai, VPIL būtu jānorāda, kādos gadījumos *publiskie pakalpojumi*¹²⁴ var tikt sniegt *privāttiesiskā formā*. Tas attiecas it sevišķi uz gadījumiem, kad tos var sniegt bez publiskās varas izmantošanas (piemēram, muzeju pakalpojumi), un kad tos principā var vai varētu sniegt arī privātpersonas (piemēram, autobusu satiksmes līnijas uzturēšana)¹²⁵.

Šādu *publisku pakalpojumu* sniegšanai principā var tikt izveidotas arī *komercsabiedrības*, kur pamatkapitāls pieder valstij vai pašvaldībām. Jāatzīmē, ka šādu komercsabiedrību primārais uzdevums nav peļņas gūšana (sal. Publisko aģentūru likuma 6.p.1d.), to kalkulācija parasti jau no paša sākuma ir orientēta uz subsīdijām. Tādēļ līdzdalība šādās principā nerentablās un tādēļ “subsīdējamas” komercsabiedrībās, kuru uzdevums ir sniegt *publiskus pakalpojumus* (jo komerciālie

¹²² “Administratīvais vājums” ir viena no globālākās “vājās valsts” problēmas sastāvdaļām. Tas izpaužas arī citās valsts varas daļās, kā arī sabiedrības institūcijās (“vāja likumdošana”, “vāja tiesu vara”, “vāja pilsoniska sabiedrība”). “Valsts vājums” vairāk vai mazāk raksturīgs visām “jaunajām demokrātijām” – Austrumeiropā un citās pasaules daļās. “Valsts vājuma” cēloņi ir valsts institucionālās struktūras zemā “detalizētā kvalitāte” un sabiedrības nepietiekošā vēlme un prasme izmantot šīs struktūras savu mērķu sasniegšanā demokrātiskās iekārtas noteiktajos ietvaros. Tādēļ jaunajās demokrātijās valsts un sabiedrības struktūras lielos vilcienos atbilst demokrātijas noteikumiem principiem (ar to tās atšķiras no nedemokrātiskām, autoritārām valstīm), taču detaļās trūkst daudzi nepieciešamie strukturālie un intelektuālie elementi. Līdz ar to valsts un sabiedrības funkcionēšana nav tik kvalitatīva kā “vecajās demokrātijās”. E. Levits

¹²³ Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija, E. Levits

¹²⁴ Publiskie pakalpojumi, kādi tie ir definēti Publisko Aģentūru likuma 6.p.1. daļā (25.04.2001)- materiāli vai nemateriāli labumi kultūras, izglītības, veselības aizsardzības, sociālajā, vides aizsardzības un citās jomās un to nodrošināšana sabiedrības vajadzību ievērošanai šo pakalpojumu saņemšanā.

¹²⁵ Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija, E. Levits

pakalpojumi nav iespējami jeb iedzīvotājiem ir par dārgiem) ir jāatšķir no *publiskās komercdarbības*, kuras mērķis ir gūt peļņu¹²⁶.

Publiskie pakalpojumi var tikt sniegti caur trim dažādu tiesisko formu veidojumiem:

- a) Valsts pārvaldes iestādi (piemērs: skola)
- b) Publisko aģentūru (piemērs: muzejs)
- c) Komercsabiedrību (piemērs: pašvaldībai piederoša SIA, kas nodrošina komerciāli nerentablu autobusu līniju)¹²⁷.

Tādejādi VPIL koncepcijā norādītas divas pieejas publiskas personas komercdarbībai. Pirmajā gadījumā publiskas komercdarbības mērķis ir peļņas gūšana, šāda veida komercdarbība ir rentabla un tās rezultātā publiska persona gūst peļņu. Savukārt otra veida komercdarbības uzskatāmas par tādām, kuru mērķis ir publisko pakalpojumu nodrošināšana iedzīvotājiem un kuru pastāvēšana jau no paša sākuma orientēta uz subsīdijām.

Papildus koncepcijā norādīti pamatprincipi, *kad* un *kādā veidā* valsts pārvaldes iestādes drīkstētu nodarboties ar komercdarbību:

- Iestādei *tieši un nepastarpināti* nodarboties ar komercdarbību nav atļauts (piemērs: Iestāde ražo preces un tās pārdod, ienākums tiek ieskaitīts valsts budžetā);
- *Ministru kabinets vai pašvaldības dome/padome* var nolemt, dibināt vai likvidēt komercsabiedrības vai piedalīties ar valsts kapitāla daļu esošās komercsabiedrībās, ja to pieļauj budžeta likums un speciāla likumdošana (t.i., šis likums tikai nosaka, ka lēmumu, valsts līdzekļus ieguldīt komercdarbībā – un līdz ar to pakļaut tos tirgus riskam – ir politisks lēmums un to likuma ietvaros var pieņemt vienīgi demokrātiski tieši vai netieši leģitimētas institūcijas);
- Valsts iestādes nedrīkst nekādā veidā *nedz privatizēt, nedz diskriminēt* tās komercsabiedrības, kurās kapitāla daļas pieder valstij vai pašvaldībām, kā arī ar savu rīcību pret valstij piederošām komercsabiedrībām nedrīkst tieši vai netieši veicināt negodīgu konkurenci.

Atbilstoši VPIL koncepcijai 88. panta pirmajā daļā uzskaitīti tie gadījumi, kad publiska persona var sniegt publiskos pakalpojumus privāttiesiskā formā (dibinot KS). Par kritēriju privāttiesiskās formas izvēlei kalpo pozitīva atbilde šādiem apgalvojumiem:

- pakalpojumus var sniegt bez publiskās varas izmantošanas;
- pakalpojumus var sniegt arī privātpersona.

Ievērojot koncepcijā norādītos riskus, likumdevējs VPIL 88. panta pirmajā daļā ir noteicis papildus ierobežojumus publiskas personas komercdarbībai, nosakot tās nozares un/vai jomas, kurās šāda komercdarbība ir pieļaujama.

3.2.3. OECD vadlīnijas EU Sigma rekomendācijas

VPIL izstrādē izmantoti tādi publiski atdzīti avoti kā OECD vadlīnijas un EU Sigma¹²⁸ rekomendācijas.

Pirmās OECD korporatīvās pārvaldības vadlīnijas (principi) tika izstrādātas 1999. gadā sadarbojoties vairāku valstu valdībām, starptautiskām organizācijām un privātajam sektoram. Vadlīnijās iestrādāti

¹²⁶ Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija, E.Levits

¹²⁷ Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija, E.Levits

¹²⁸ SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*) - 1992. gadā ES un OECD kopēja iniciatīva, kā rezultātā ir radīti subjekti ar nosaukumu SIGMA, kas tiek finansēti no ES līdzekļiem. SIGMA atbalsta valsts pārvaldes un administratīvās sistēmas izveidi valstīs, veic dažādus pētījumus šajā jomā par ES dalībvalstīm un topošajām ES dalībvalstīm

labās prakses principi tādos jautājumos kā: dalībnieku tiesības, dalībnieku vienlīdzība, dalībnieku loma korporatīvajā pārvaldē, atklātums un caurredzamība, valdes atbildība¹²⁹. Nostiprinātie labās prakses principi piemērojami privātpersonām piederošu sabiedrību pārvaldībai, tomēr, kā norādīts vadlīnijās, šos principus iespējams piemērot arī valstij piederošu sabiedrību pārvaldībai. Tikai 2005. gadā OECD izstrādā vadlīnijas, kas īpaši paredzētas publisku personu īpašumā esošu sabiedrību pārvaldībai¹³⁰.

Sigma savā darbībā balstās uz OECD rekomendācijām, atsevišķas norādes par to kādos gadījumos valsts var iesaistīties komercdarbībā Sigma nav izstrādājusi. Ievērojot LR nosprausto mērķi iestāties ES, Sigma 1998 un 1999 gados ir veikusi vairākus pētījumus par LR, piemēram, pētījums par valsts pārvaldi; ierēdņiem; valsts pārvaldes organizētību.

Iepriekš minētās OECD vadlīnijas un Sigma rekomendācijas nav kalpojušas par pamatu VPIL 88. panta izstrādei, jo tajās nav atrodamas norādes par gadījumiem, kad valsts var iesaistīties komercdarbībā.

3.3. Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88. pants

Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88. panta pirmajā daļā ir noteikti gadījumi, kad publiska persona ir tiesīga dibināt kapitālsabiedrību, proti:

1. ja tirgus nav spējīgs nodrošināt sabiedrības interešu īstenošanu attiecīgajā jomā;
2. nozarē, kurā pastāv dabiskais monopols, tādejādi nodrošinot sabiedrībai attiecīgā pakalpojuma pieejamību;
3. stratēģiski svarīgā nozarē;
4. jaunā nozarē;
5. nozarē, kuras infrastruktūras attīstībai nepieciešami lieli kapitālieguldījumi;
6. nozarē, kurā atbilstoši sabiedrības interesēm nepieciešams nodrošināt augstāku kvalitātes standartu.

Komercdarbības veikšanai publiska persona saskaņā ar Valsts pārvaldes iekārtas likumu dibina kapitālsabiedrību¹³¹.

Iepriekšminētie ierobežojumi noteikti leģitīma mērķa sasniegšanai, lai valsts, nekropļotu konkurenci, darbotos kā līdzvērtīgs partneris privātajam biznesam tikai tajos gadījumos, kad tas nepieciešams drošības, funkciju un valsts politikas īstenošanas nodrošināšanai kādā no sabiedrības dzīves nozarēm¹³².

E.Levīts Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcijā norāda, ka publiskas personas parasti darbojas publisko tiesību jomā, un tikai izņēmuma gadījumos tās var darboties privāto tiesību jomā. Valsts pārvaldes iestādes drīkst darboties privāto tiesību jomā (t.i. uz tiem pašiem tiesiskajiem noteikumiem kā privātpersonas) un šajā nolūkā var veikt privāttiesiskus darījumus:

a) lai veiktu fiskālos palīgdarījumus, kas nepieciešami, lai nodrošinātu iestādes funkciju izpildīšanu: aprīkojuma iepirkšana, darba līgumu slēgšana, darbuzdevumu (piemēram, remontdarbu, pētījumu) pasūtījumi u.tml.

b) lai sniegtu publiskus pakalpojumus, valsts iestāde, kur tas ir lietderīgi, tiesiskajām attiecībām starp iestādi un pakalpojumu saņēmēju var izvēlēties arī privāttiesisko formu;

c) veicot komercdarbību.

¹²⁹ OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) Principles of corporate governance

¹³⁰ OECD pētījumā uzskaitīti šādi gadījumi, kad valsts iesaistās komercdarbībā: a) Valstij stratēģisku sektoru atbalsts; b) Nacionālās drošības atbalsts; c) Dalības uzsākšana nozarēs, kurās šobrīd privātie investori neiesaistās, jo ir neskaidrs peļņas potenciāls d) apjomīgu projektu uzsākšana, kuros sākotnējās izmaksas ir ievērojamas, taču atdeve un īpašumtiesības neskaidras; e) iesaistišanās industrijā, ka šī novecojusi, vai attīstību traucē kāds dabas apstākļu risks.

¹³¹ Valsts pārvaldes iekārtas likums 88. panta otrā daļa

¹³² Valsts kapitāla daļu pārvaldības koncepcija

Komerclikuma 1. panta otrajā daļā ir noteikts, ka komercdarbība ir atklāta saimnieciskā darbība, kuru savā vārdā peļņas gūšanas nolūkā veic komersants¹³³. Atbilstoši VPIL 88. panta otrajai daļai un likuma Par valsts un pašvaldību kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām 2. pantam, valsts kapitālsabiedrības tiek dibinātas saskaņā ar Komerclikuma prasībām. Tādejādi tiek iezīmēts viens no valsts kapitālsabiedrības darbības elementiem, proti, valsts KS ir jāpiemīt peļņas gūšanas mērķim.

Tomēr, jāatceras, ka komercdarbības veikšana nav publiskās personas pamatuzdevums, tāpēc valsts tiesības dibināt KS ir ierobežotas ar VPIL 88. panta pirmās daļas nosacījumiem, kas pamatoti ar sabiedrības interesēm.

KS lielākais izaicinājums ir sabalansēt ekonomiskos mērķus (tirgus daļa, kapitāla atdeve, peļņas rādītāji) un sociālos un nozares politikas mērķus (nefinansālie rādītāji). Vispār nepastāvot ekonomiskajiem mērķiem (vai aprobežojoties ar prasību nepieļaut zaudējumus), tiek grauta kapitālsabiedrību pastāvēšanas jēga. KS ir ieguldīta valsts manta un nepietiek ar to, ka valsts kapitālsabiedrības, šo mantu lietojot, strādā bez zaudējumiem. Krietnam, rūpīgam saimniekam ir jāsaprot kādu atdevi tas vēlas, ja ne ienākumu, tad ietaupītu izdevumu ziņā, ja reiz atvēlējis resursus, lai izveidotu uzņēmumu¹³⁴.

VPIL normas, tostarp 88. panta pirmā daļa, neaizliedz publiskai personai nodarboties ar komercdarbību, proti, gūt peļņu, tomēr peļņas gūšanas elements vienmēr ir jāabalansē ar sabiedrības interesēm, kuras kalpojušas par pamatu kapitālsabiedrības dibināšanai. Arī VPIL koncepcijā, kas izstrādā pirms likuma pieņemšanas, norādīts, ka valsts KS var tika izveidotas ar mērķi gūt peļņu.

3.4. Valsts pārvaldes iekārtas likuma pirmās daļas apakšpunktu analīze

3.4.1. Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88. panta pirmās daļas 1. apakšpunkts

„Publiska persona komercdarbību var veikt, ja tirgus nav spējīgs nodrošināt sabiedrības interešu īstenošanu attiecīgajā jomā”

Publiska persona var nodarboties ar komercdarbību pamatojoties uz VPIL 88. panta pirmās daļas 1. apakšpunktu, izpildoties šādiem priekšnosacījumiem:

- 1) pastāv pamatota sabiedrības interese saņemt attiecīgo precī vai pakalpojumu;
- 2) nozarē nav neviens dalībnieks, kas spētu nodrošināt pastāvošās sabiedrības intereses attiecīgajā jomā.

KS, kas dibināta vai darbojas pamatojoties uz VPIL 88. panta pirmās daļas pirmo punktu, mērķis ir sabiedrības interešu nodrošināšana nozarē, kur tirgus esošajos apstākļos nespēj šīs intereses apmierināt.

MK lēmumi par atteikumu nodot privatizācijai valstij pilnībā piederošās KS vai valstij piederošo KS kapitāla daļas uzskatāmi parāda kādas nozares šobrīd valstī atzītas par tādām, kurās tirgus (attiecīgā nozares jomā) nav spējīgs nodrošināt sabiedrības interešu īstenošanu (skatīt tabulu nr. 1. pielikumā).

Publiskas personas komercdarbība atbilstoši VPIL 88. panta pirmās daļas 1. punktam iespējama izpildoties nosacījumam, ka sabiedrība ir ieinteresēta tajā, lai valsts iesaistītos komercdarbībā. MK

¹³³ Komersants- komercregistrā ierakstīta fiziskā persona (individuālais komersants) vai komercsabiedrība (personālsabiedrība un kapitālsabiedrība). Komerclikuma 1. panta pirmā daļa.

¹³⁴ Valsts un pašvaldību kapitālsabiedrības: rīcīpolitikas un prakses izvērtējums

lēmumos par atteikumu nodot privatizācijai atspoguļoti vairāki veidi kā var izpausties sabiedrības ieinteresētība publiskas personas komercdarbībai (skatīt tabulu nr. 2. pielikumā).

Atbilstoši PPKK noteiktajam, nepieciešams sašaurināt VPIL 88. panta interpretācijas iespējas nedefinējot legāldefinīciju attiecībā uz nozari, ja tirgus nav spējīgs nodrošināt sabiedrības interešu īstenošanu attiecīgajā jomā. Ievērojot, ka publisko personu pamatmotivācija veikt komercdarbību izriet no sabiedrības deleģētā mandāta, t.i. funkcijām, tad VPIL 88. panta pirmās daļas 1. punktā noteiktās nozares legāldefinīcija ir jāveido uz šādiem kritērijiem: a) noteiktā pakalpojumu sniegšanā nav pieejams cits pakalpojuma sniedzējs un tās pieejamību ir jānodrošina attiecīgajai publiskai personai; b) pakalpojuma sniedzēji nenodrošina pakalpojuma pieejamību par samērīgām cenām un tās pieejamību ir jānodrošina attiecīgajai publiskai personai.

Savukārt Providus pētījumā pasusts viedoklis, ka nosacījums, ka tirgus nav spējīgs nodrošināt sabiedrības interešu īstenošanu attiecīgajā jomā, zaudē jēgu kā komercdarbības pamatojums gadījumos, kad runa ir par valsts pārvaldes funkcijām. No tirgus principā nav sagaidāma, jo sevišķi tādu valsts pārvaldes funkciju veikšana, kurām ir nepieciešama valsts publiskās varas izmantošana¹³⁵.

Sākotnēji izstrādātajā VPIL 88. panta redakcijā, nosacījums, ka publiska persona komercdarbību var veikt, ja tirgus nav spējīgs nodrošināt sabiedrības interešu īstenošanu attiecīgajā jomā, tika norādīts kā primārais, savukārt, pārējie nosacījumi publiskas personas komercdarbības bija tam pakārtoti.

Secinājumi

1. VPIL 88. panta pirmā daļas 1. apakšpunkts neaizliedz publiskai personai realizēt valsts pārvaldes funkcijas caur iesaistīšanos komercdarbībā, ja šāda pieeja atbilst sabiedrības interesēm.
2. Publiska persona ir tiesīga veikt komercdarbību pamatojoties uz VPIL 88. panta pirmās daļas 1. apakšpunktu gadījumos, kad tirgus attiecīgajā nozare (joma) nespēj nodrošināt sabiedrības intereses.
3. Sabiedrības interese publiskas personas komercdarbībā var izpausties dažādos veidos, tomēr tā gandrīz vienmēr būs pamatojama ar kādu no šādiem aspektiem: preces vai pakalpojuma pieejamība, adekvāta (atbilstoši sabiedrības maksātspējai) cena un nozares (jomas) būtiska ietekme uz katra indivīda ikdienu.
4. Sabiedrības interese publiskas personas komercdarbības veikšanai nav pamatojama ar valsts iespējām tādejādi kontrolēt attiecīgās preces vai pakalpojuma nozari (tirgu). Uzskatāms, ka valsts rīcībā ir citi instrumenti (normatīvo aktu izdošana, preces vai pakalpojuma licencēšana) ar kuriem var nodrošināt valsts kontroli pār nozari (jomu).

3.4.2. Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88. panta pirmās daļas 2. apakšpunkts

„Publiska persona komercdarbību var veikt nozarē, kurā pastāv dabiskais monopols, tādejādi nodrošinot sabiedrībai attiecīgā pakalpojuma pieejamību”

Publiska persona var nodarboties ar komercdarbību pamatojoties uz VPIL 88. panta pirmās daļas 2. apakšpunktu, izpildoties šādiem priekšnosacījumiem:

- 1) pastāv sabiedrības interese saņemt attiecīgo preci vai pakalpojumu;

¹³⁵ Augošas vērtības meklējumos Valsts un pašvaldību kapitālsabiedrības: rīcībpolitikas un prakses izvērtējums;

2) konkrētās preces vai pakalpojuma nozarē izveidojies dabiskais monopols¹³⁶.

Valstī nepastāv vienots pastāvošo dabisko monopolu uzskaitījums. MK, lēmumos par atteikumu nodot privatizācijai valstij pilnībā piederošās KS vai valstij piederošās KS kapitāla daļas, ir noteicis tās nozares un tajās esošās jomas, kurās izveidojies dabiskais monopols (skatīt tabulu nr. 3 pielikumā).

Atbilstoši šobrīd spēkā esošajam regulējumam, pie dabiskā monopola pieskaitāmas arī tādas nozares (jomas) kā mežsaimniecība- Latvijas valsts mežu apsaimniekošana, pasta nozare- universālā pasta pakalpojuma nodrošināšana, aviācijas nozare- pasažieru satiksmes, kravas un pasta pārvadāšanas nodrošināšana, aeronavigācijas pakalpojumu sniegšana Rīgas lidojumu informācijas rajona gaisa telpas lietotājiem, dzelzceļa nozare- dzelzceļa infrastruktūras pārvaldīšana un pārvadājumu veikšana.

MK lēmumos skaidri iezīmējas, ka dabiskais monopols veidojas attiecīgās nozares kādā no jomām, t.i. apakšsekcijām. Tā, piemēram, veselības nozarē darbojas gan privāttiesību subjekti (zobārstniecība, plastiskā ķirurģija u.c.), gan publisko tiesību subjekti pamatojoties uz dabiskā monopola esamību veselības nozares konkrētajā jomā.

Dabiskais monopols ir vēsturiski, loģiski radies veids kā valsts nodrošina sabiedrībai kādu no tai nepieciešamajām precēm vai pakalpojumiem. Šāda monopola rašanās pamatojama ar lielajiem pakalpojuma vai preces sniegšanas apjomiem un izmaksām.

Dabiskā monopola definīcija ietver sevī būtisku nosacījumu publiskas personas komercdarbībai monopola apstākļos, proti, šāda darbība ir ekonomiski pamatota un tās rezultātā sabiedrība konkrēto preci vai pakalpojumu saņem par zemāko cenu. Nav pieļaujama publiskas personas komercdarbība monopola apstākļos gadījumā, ja tirgū ieviešot konkurences apstākļus, preces vai pakalpojuma cena būtu zemāka.

Ievērojot to, ka valsts tiesības nodarboties ar komercdarbību izriet no tai sniegtā sabiedrības deleģējuma, būtiski, lai KS darbojoties dabiskā monopola apstākļos regulāri (ar noteiktu laika intensitāti) izvērtētu konkrētās preces vai pakalpojuma tirgu un secinātu vai valsts darbojoties privāto tiesību jomā nodrošina preces vai pakalpojuma zemāko cenu. Papildus valstij jāizvērtē vai nodot dabiskā monopola apkalpošanu privātpersonai un ieviešot atbilstošu normatīvo regulējumu attiecīgajā nozarē (jomai) nav iespējams sasniegt izvirzītos mērķus.

Valstij darbojoties dabiskā monopola apstākļos būtu jāapsver iespēja veicināt konkrētās preces vai pakalpojuma tirgu, lai pēc iespējas samazinātu valsts iesaisti komercdarbībā.

Gadījumā, ja publiskas personas komercdarbība dabiskā monopola apstākļos nav sabalansējama ar peļņas gūšanas mērķi vai tas vispār iztrūkst būtu nepieciešams izvērtēt vai šāda valsts komercdarbība ir attaisnojama. Iespējams, ka attiecīgo funkciju realizēšana efektīvāk un racionālāk būtu iespējama, izvēloties citu publiskas personas darbības formu.

Aplūkojot to KS sarakstu, kuras valsts atteikusies nodot privatizācijai pamatojoties uz VPIL 88. panta pirmās daļas 2. apakšpunktu, secināms, ka ne vienmēr šīs sabiedrības atbilst iepriekš minētajiem kritērijiem publiskas personas komercdarbības veikšanai dabiskā monopola apstākļos.

¹³⁶ Dabiskais monopols- Monopols, kas izveidojas tad, ja vairāku konkurējošu ražotāju pastāvēšana kādā nozarē nav ekonomiski lietderīga. Piem., pilsētas saimniecībā nebūtu racionāla vairāku ūdens, gāzes, siltuma vai elektrības apgādes tīklu, kā arī kanalizācijas sistēmu paralēla darbība. Ekonomikas skaidrojošā vārdnīca. — R., Zinātne, 2000;

Secinājumi

1. Valstij jānodrošina regulāra to KS komercdarbības pamatojuma izvērtējums, kuru darbība privāto tiesību jomā attaisnojama ar VPIL 88. panta pirmās daļas 2. apakšpunktu, ar mērķi izvērtēt vai konkrētās KS darbība nozarē (jomā) ir attaisnojama, proti, vai valsts tādejādi nodrošina zemāko cenu precei vai pakalpojumam.
2. KS, darbojoties dabiskā monopola apstākļos, jāspēj sabalansēt sabiedrības interešu realizācija un peļņas gūšanas mērķis, tajā pašā laikā nodrošinot, ka neviena no šīm komponentēm neiztrūkst.
3. Gadījumā, ja KS, kura darbojas saskaņā ar VPIL 88. panta pirmās daļas 2. apakšpunktu, nespēj īstenot peļņas gūšanas mērķi, valstij būtu jāpārskata vai konkrētās funkcijas veikšana realizējama kapitālsabiedrības formā.

3.4.3. Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88. panta pirmās daļas 3. apakšpunkts

„Publiska persona komercdarbību var veikt stratēģiski svarīgā nozarē”

Publiska persona var nodarboties ar komercdarbību pamatojoties uz VPIL 88. panta pirmās daļas 3. apakšpunktu, izpildoties šādam priekšnosacījumam:

- 1) valsts ir noteikusi, ka konkrētā nozare tai ir stratēģiski svarīga

Stratēģiskas nozares statuss pamatojams ar faktu, ka dotās nozares pārvaldi veic valsts un šīs nozares pārvaldība būtiski ietekmē katru individu ikdienā¹³⁷. Stratēģiski svarīgās nozares statuss ir mainīgs lielums, mainoties apstākļiem var arī tikt pārskatīta arī konkrētās nozares valstiskā nozīme¹³⁸.

LR šobrīd nepastāv dokuments, kurā būtu sniegts valstij stratēģiski svarīgo nozaru uzskaitījums, nedz plāns par nākotnē paredzamām stratēģiski svarīgām nozarēm. Šāda dokumenta esamība sniegtu skaidrību par valsts redzējumu par tai svarīgām nozarēm šobrīd un valsts attīstības plāniem perspektīvā.

Valsts un pašvaldību īpašuma privatizācijas un privatizācijas sertifikātu izmantošanas pabeigšanas likuma 17.panta pirmajā daļā noteikts, ka Valsts akciju sabiedrību "Latvenergo", valsts akciju sabiedrību "Latvijas pasts", valsts akciju sabiedrību "Starptautiskā lidosta "Rīga"", valsts akciju sabiedrību "Latvijas dzelzceļš", valsts akciju sabiedrību "Latvijas gaisa satiksme" un valsts akciju sabiedrību "Latvijas valsts meži" akcijas nedrīkst privatizēt vai atsavināt. Tādejādi likumdevējs ir noteicis tautsaimniecībai svarīgas nozares, kurās esošo valsts kapitālsabiedrību akcijas nav privatizējamas vai citādi atsavināmas¹³⁹. Minētajā likuma normā sniegtais KS uzskaitījums, kuru darbība pamatojama ar VPIL 88. panta pirmās daļas 3. apakšpunktu nav izsmeļošs, valsts ir tiesīga piešķirt stratēģiskas nozīmes statusus jebkurai nozarei, kuru tā uzskata par nepieciešamu.

¹³⁷ 2007. gada 21. novembra Administratīvās rajona tiesas spriedums lietā nr. A42473507;

¹³⁸ Piemēram, 2007. gada 21. marta Ministru kabineta rīkojumā nr. 162 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Latvijas sertifikācijas centrs” kapitāla daļas tika noteikts, ka sertifikācija ir valstij stratēģiski svarīga nozare. Savukārt 2009. gada 9. decembrī Ministru kabinets pieņēma rīkojumu nr. 827 Par valsts sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Latvijas sertifikācijas centrs” kapitāla daļu nodošanu privatizācijai.

¹³⁹ 2007. gada 21. novembra Administratīvās rajona tiesas spriedums lietā nr. A42473507;

Ministru Kabineta lēmumos par atteikumu nodot privatizācijai valstij pilnībā piederošās KS vai valstij piederošās KS kapitāla daļas izkristalizēja vairākas valstij stratēģiski svarīgas nozares (skatīt tabulu nr. 4 pielikumā).

LR tiesību aktos norādīti šādi stratēģiski svarīgās nozares pamatojumi:

- a) dotās nozares pārvaldi veic valsts, kamēr citās nozarēs valsts veic tikai kontroli¹⁴⁰;
- b) nozares īpaša nozīme valstī- nozares darbība būtiski ietekmē citas nozares¹⁴¹;
- c) būtiska ietekme uz valsts tautsaimniecību¹⁴².

Eiropas valstīm pieder uzņēmumi, ja tas ir stratēģiski svarīgi gan ekonomiski, gan politiski, gan arī sociāli. Valsts uzņēmumi galvenokārt ir būtiskākajās infrastruktūras un ar to saistīto pakalpojumu nozarēs (piem. elektroenerģijas un gāzes, gaisa un jūras, kā arī dzelzceļa un autobusu satiksmes, politisko mēdiju, meža un veselības apdrošināšanas nozarēs), lai nodrošinātu valsts un reģionu attīstību, kā arī konkurētspēju ar citām valstīm¹⁴³.

Valsts nosakot kādu nozari par stratēģiski svarīgu, neaizliedz privātpersonām nodarboties ar komercdarbību attiecīgajā nozarē.

Nosakot kādu nozari par stratēģiski svarīgu, būtu jāizvērtē nozarē esošā preču un pakalpojumu tirgus piedāvājums un lēmumus par komercdarbības veikšanu būtu attaisnojams tikai tajos gadījumos, kad tirgus nespēj nodrošināt sabiedrības interesēm atbilstošu piedāvājumu (valsts konkurētspējai, valsts un reģionu attīstībai).

Daudzas Eiropas valstis regulāri veic analīzi, vai visas KS joprojām sniedz šo būtisko ieguldījumu stratēģisko interešu nodrošināšanai. Valsts īpašumtiesību mērķis laika gaitā var mainīties, un sabiedrības intereses var tik aizsargātas arī ar citiem instrumentiem, ne tikai valsts īpašumtiesībām, bet, piemēram, licenču izsniegšana, publiskajiem iepirkumiem, nodokļiem.

Publiskās personas augstākajai institūcijai savas kompetences ietvaros noteikti un regulāri nepieciešams pārvērtēt politikas plānošanas dokumentā stratēģiski svarīgās nozares, kurās publiska persona veic ieguldījumus un nodarbojas ar komercdarbību¹⁴⁴.

Aplūkojot to KS sarakstu, kuras valsts atteikusies nodot privatizācijai pamatojoties uz VPIL 88. panta pirmās daļas 3. apakšpunktu, secināms, ka ne vienmēr šīs sabiedrības atbilst iepriekš minētajiem kritērijiem publiskas personas komercdarbības veikšanai stratēģiski svarīgā nozarē. Ievērojot to, ka valsts nav noteikusi, kuras nozares tai ir stratēģiski svarīgas, 3. apakšpunkts rada pelēko zonu, kuru publiskas personas var izmantot komercdarbības veikšanas pamatošanai.

Secinājumi

1. Par valstij stratēģiski svarīgu nozari atdzīstama tāda nozare, kura ietekmē valsts ekonomiskos, politiskos un sociālos aspektus un nodrošina valsts un/vai reģiona attīstību, kā arī valsts un/ vai reģiona konkurētspēju.
2. Privātpersonām ir tiesības veikt komercdarbību valsts noteiktās stratēģiski svarīgajās nozarēs.

¹⁴⁰ 2007. gada 21. novembra Administratīvās tiesas spriedums nr. Lieta Nr.A42473507;

¹⁴¹ 2007. gada 21. novembra Administratīvās tiesas spriedums nr. Lieta Nr.A42473507;

¹⁴² 2006. gada 28. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 1013 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Latvijas autoceļu uzturētājs” akcijas un citos tiesību aktos;

¹⁴³ Valsts un pašvaldības kapitālsabiedrības: rīcībpolitikas un prakses izvērtējums;

¹⁴⁴ Publisko personu komercdarbības koncepcija;

3. Valstij nepieciešams veikt regulāru publiskas personas komercdarbības pamatojuma izvērtējumu, lai secinātu vai publiskas personas komercdarbība vēl joprojām ir pamatojama ar tai noteikto stratēģisko mērķi, vai KS ir vienīgais veids stratēģiskā mērķa realizācijai, vai publiskas personas komercdarbība ir attaisnojusi tai uzlikto mērķi.

4. Valstij jānosaka stratēģiski svarīgās nozares, jānedefinē to mērķi, kā arī jānosaka šo mērķu sasniegšanas posmus un mehānismus, proti, ar kādiem līdzekļiem un kādā veidā valsts plāno izpildīt noteiktos stratēģiskās nozares mērķus.

5. Valstij jāizstrādā stratēģiski svarīgo nozaru plāns, kurš iezīmētu valsts redzējumu par esošo stratēģiski nozīmīgo nozaru attīstību nākotnē un noteiktu valsts redzējumu par nozarēm, kas nākotnē eventuāli varētu tikt atdzītas par stratēģiski svarīgām.

3.4.4. Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88. panta pirmās daļas 4. apakšpunkts

„Publiska persona komercdarbību var veikt jaunā nozarē”

Publiska persona var nodarboties ar komercdarbību pamatojoties uz VPIL 88. panta pirmās daļas 4. apakšpunktu, izpildoties šādam priekšnosacījumam:

1) konkrētā nozare valstī vispār nav attīstīta.

Nevienā no analizētajiem MK lēmumiem par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošo KS vai valstij piederošās KS kapitāla daļas kā pamatojums publiskas personas komercsabiedrībai nav izmantots VPIL 88. panta pirmās daļas 4. apakšpunkts.

PPKK norādīts, no VPIL svītrojams nosacījums, ka publiskā persona var veikt komercdarbību jaunā nozarē. Konceptijā norādīts, ka jaunās nozares ietvertie kritēriji var nonākt pretrunā publisko personas pamatmotivācijai veikt komercdarbību, kas izriet no sabiedrības deleģētā mandāta, t.i. funkcijām. Turklāt VPIL 88. panta pirmās daļas 1., 2. un 3. punkta nosacījumos tiek ietverti arī gadījumi, kad sabiedrības interesēs tiek veikta komercdarbība jaunā nozarē.

Publiskas personas komercdarbība jaunā nozarē pārklājas ar jau iepriekš izklāstītajiem un izvērtētajiem pamatiem publiskas personas komercdarbībai, kas noteikti VPIL 88. panta pirmās daļas 1., 2. un 3. apakšpunktā.

Secinājumi

1. Publiskas personas komercdarbība jaunā nozarē vienmēr būs pamatotajam arī ar kādu no VPIL 88. panta pirmās daļas 1., 2. un 3. apakšpunktu, tāpēc nepieciešams izvērtēt vai jauna nozare, kā KS darbības pamatojums, VPIL 88. panta pirmajā daļā ir nepieciešams izdalīt atsevišķi.

3.4.5. Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88. panta pirmās daļas 5. apakšpunkts

„Publiska persona komercdarbību var veikt nozarē, kuras infrastruktūras attīstībai nepieciešami lieli kapitālieguldījumi”

Publiska persona var nodarboties ar komercdarbību pamatojoties uz VPIL 88. panta pirmās daļas 5. apakšpunktu, izpildoties šādiem priekšnosacījumiem:

1) nozarē nav neviena dalībnieks, kurš spētu un vēlētos piesaistīt pietiekami lielus līdzekļus nozares attīstībai;

- 2) nepastāv vai ir nepietiekamā stāvoklī nozares attīstībai nepieciešamā infrastruktūra;
- 3) nozares attīstībai nepieciešami lieli kapitālieguldījumi.

MK lēmumos par atteikumu nodot privatizācijai valstij pilnībā piederošās KS vai valstij piederošās KS kapitāla daļas izkristalizējās vairākas nozarēs, kurās pēc valsts domām nepieciešami tik lieli kapitālieguldījumi, ka neviens privātais investors tos nebūtu spējīgs vai nevēlētos veikt (skatīt tabulu nr. 5 pielikumā).

VPIL likuma 88. panta pirmās daļas 5. apakšpunkts nesatur atsauci uz publiskai personai deleģēto sabiedrības mandātu, tāpēc būtiski, šo punktu skatīt kopsakarā ar VPIL nostiprinātajiem valsts pārvaldes principiem, īpašu uzmanību pievēršot tādiem principiem kā: valsts pārvalde darbojas sabiedrības interesēs, valsts pārvalde īsteno valsts pārvaldes funkcijas. Tādejādi publiskai personai pieņemot lēmumu par komercdarbības veikšanu pamatojoties uz VPIL 88. panta pirmās daļas 5. punktu jāievēro, lai, bez jau iepriekš minētajiem, izpildītos arī šāds priekšnosacījums:

- 4) sabiedrības pamatota interese saņemt attiecīgo precī vai pakalpojumu.

PPKK norādīts, ka no VPIL svītrojams nosacījums, ka publiskā persona var veikt komercdarbību nozarē, kuras infrastruktūras attīstībai nepieciešami lieli kapitālieguldījumi. Konceptijā norādīts, ka nozares ietvertie kritēriji var nonākt pretrunā publiskas personas pamatmotivācijai veikt komercdarbību, kas izriet no sabiedrības deleģētā mandāta, t.i. funkcijām. Turklāt VPIL 88. panta pirmās daļas 1., 2. un 3. punkta nosacījumos tiek ietverti arī gadījumi, kad sabiedrības interesēs tiek veikta komercdarbība nozarē, kurā ir nepieciešami lieli kapitālieguldījumi.

Publiskas personas komercdarbībai nozarē, kurā nepieciešami lieli kapitālieguldījumi vienmēr par attaisnojumu tiks izmantots papildus kāds no VPIL 88. panta pirmās daļas 1.-3. apakšpunktiem.

Vārdu salikums „lieli kapitālieguldījumi” nekur nav definēts. Attiecīgi katrā konkrētā situācijā publiskai personai ir jāizvērtē vai nozares attīstībai nepieciešamais ieguldījumu apmērs vērtējams kā liels. Ievērojot attiecīgās nozares specifiku, katrā konkrētā gadījumā ieguldījumu apmēra izvērtējums balstāms uz ieguldītā kapitāla atdevi noteiktā laika periodā. Par lieliem kapitālieguldījumiem būtu atdzīstami tādi, kuriem kapitāla atdeve ilgā laika periodā vērtējama kā augsta, savukārt sākotnējā periodā pastāv liels risks vai ieguldījums vērtējams kā rentabls¹⁴⁵.

Aplūkojot to KS sarakstu, kuras valsts atteikusies nodot privatizācijai pamatojoties uz VPIL 88. panta pirmās daļas 5. apakšpunktu, secināms, ka šo KS darbība privāto tiesību jomā papildus pamatota arī ar kādu no VPIL pirmās daļas pirmajiem trīs apakšpunktiem.

Secinājumi

1. Publiskas personas komercdarbība nozarē, kuras infrastruktūras attīstībai nepieciešami lieli kapitālieguldījumi vienmēr būs pamatojama arī ar kādu no VPIL 88. panta pirmās daļas 1., 2. un 3. apakšpunktiem, tāpēc nepieciešams izvērtēt vai lieli kapitālieguldījumi infrastruktūras attīstībai, kā KS darbības pamatojumu, VPIL 88. panta pirmajā daļā ir nepieciešams izdalīt atsevišķi.

3.4.6. Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88. panta pirmās daļas 6. apakšpunkts

„Publiskas persona komercdarbību var veikt nozarē, kurā atbilstoši sabiedrības interesēm nepieciešams nodrošināt augstāku kvalitātes standartu”

¹⁴⁵ The Role of State Owned Enterprises: Providing Infrastructure and Supporting Economics Recovery;

Publiska persona var nodarboties ar komercdarbību pamatojoties uz VPIL 88. panta pirmās daļas 6. apakšpunktu, izpildoties šādiem priekšnosacījumiem:

- 1) pastāv sabiedrības intereses konkrētajā nozarē;
- 2) konkrētās preces/ pakalpojuma tirgus nepastāv vai tas nav spējīgs nodrošināt sabiedrības interesēm atbilstošu kvalitātes standartu.

Valsts nav noteikusi īpašu sarakstu ar preču vai pakalpojumu kopumu, kuram būtu jāatbilst noteiktiem kvalitātes standartiem, tomēr pastāv virkne ar tiesību normā, kurās noteikti dažādu preču vai pakalpojumu kvalitātes standarti.

Ministru kabineta lēmumos par atteikumu nodot privatizācijai valstij pilnībā piederošās KS vai valstij piederošās KS kapitāla daļas noteiktas dažādas preces un pakalpojumi, kuriem, pēc valsts domām, privātpersonas darbojoties komercdarbībā nav spējīgas nodrošināt pietiekami augstu kvalitātes standartu (skatīt tabulu nr. 6 pielikumā).

Šobrīd valsts izmanto divus instrumentus preču un/vai pakalpojumu kvalitātes standarta nodrošināšanai sabiedrības interesēm atbilstošā līmenī, proti, iesaistoties komercdarbībā attiecīgajā preces vai pakalpojuma tirgū vai ieviešot normatīvo bāzi, kas nosaka konkrētās preces vai pakalpojuma atbilstības standartus.

PPKK secināts, ka no VPIL svītrojams nosacījums, ka publiskā persona var veikt komercdarbību nozarē, kurā atbilstoši sabiedrības interesēm nepieciešams nodrošināt augstāku kvalitātes standartu. Šāds priekšlikums saistīts ar to, ka publisko personu rīcībā ir instrumenti, kas sabiedrības interesēs ļauj noteikt minimālos standartus un uzraudzīt standartu ievērošanu attiecīgā pakalpojuma sniegšanā no komersantu puses.

Ievērojot to, ka valsts darbība privāto tiesību jomā uzskatāma par izņēmumu, kas pamatojams tikai gadījumos, kad nepastāv citi instrumenti konkrēto mērķu sasniegšanai, nepieciešams izvērtēt vai būtu iespējams noteikt precei vai pakalpojumam piemērojamo standartu citā veidā, piemēram, ieviešot atbilstošu normatīvo regulējumu.

Aplūkojot to KS sarakstu, kuras valsts atteikusies nodot privatizācijai pamatojoties uz VPIL 88. panta pirmās daļas 6. apakšpunktu, secināms, ka ne vienmēr ir skaidrs tieši kādā veidā konkrētā KS nodrošina augstāku preces vai pakalpojuma standartu.

Secinājumi

1. Publiskas personas rīcībā ir instrumenti, piemēram, tiesību aktu izdošana, ar kuru palīdzību iespējams regulēt sabiedrības interesēm atbilstoša kvalitātes standarta piemērošanu precēm vai pakalpojumiem. Tāpēc nepieciešams izvērtēt vai augstāka kvalitātes standarta nodrošināšana būtu uzskatāms par atbilstošu pamatojumu publiskas personas komercdarbības veikšanai.

4. posms- Pētījums par valsts darbības privāto tiesību jomā motīviem, cēloņiem un sekām; Sabiedriskā labuma (*common public good*) definīcijas izstrāde

4.1. Analīzē izmantotie avoti

1. Bailey, S.J., 1995, *Public Sector Economics*, Macmillan (London);
2. Boston, J., J. Martin, J. Pallot, and P. Walsh, 1996, *Public Management: The New Zealand Model* (Oxford University Press, Auckland);
3. Brown, T., and M. Potoski, 2003, Managing contract performance: A transactions cost approach, *Journal of Policy Analysis and Management* 22, 257-297;
4. Domberger, S., P. Jensen, and R. Stonecash, 2002, Examining the magnitude and source of cost savings associated with outsourcing, *Public Performance and Management Review* 26, 148-169;
5. Djankov, S., and P. Murrell, 2002, Enterprise restructuring in transition: A quantitative survey, *Journal of Economic Literature* 40, 739-792;
6. Duff, L., 1997, *The Economics of Governments and Markets: New Directions in European Public Policy* (Longman, New York);
7. Gupta, N., 2005, Partial privatization and firm performance, *Journal of Finance* 60, 987-1015;
8. Lawson, C., 1994, The theory of state-owned enterprises in market economies, *Journal of Economic Surveys* 8, 283-309;
9. McCubbins, M.D., R.G. Noll, and B.R. Weingast, 1987, Administrative procedures as instruments of political control, *Journal of Law, Economics, and Organization* 3, 243-277;
10. Megginson, W.L., and J.M. Netter, 2001, From state to market: A survey of empirical studies on privatization, *Journal of Economic Perspectives* 39, 321-389;
11. Nelson, R.R., 1987, Roles of government in a mixed economy, *Journal of Policy Analysis and Management* 6, 541-557;
12. Nemec, J., and G. Wright (eds), 1997, *Public Finance: Theory and Practice in Central European Transition* (Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, Bratislava);
13. OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), 1991, *Measuring Productivity OECD Manual* (OECD, Paris);
14. Ohlsson, H., 1996, Ownership and input prices: A comparison of public and private enterprises, *Economics Letters* 53, 33-38;
15. Olson, M., 1973, Evaluating performance in the public sector, in M. Moss (ed.) *The Measurement of Economic and Social Performance* (National Bureau of Economic Research and Columbia University Press, New York);
16. Olson, M., 1978, *Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups* (Harvard University Press, Cambridge);
17. Olson, M., 1986, Toward a more general theory of government structure, *American Economic Review* 76, 120-125;
18. Rainey, H.G., and Y.H. Chun, 2005, Public and private management compared, in E. Ferlie, L.E. Lynn Jr, and C. Pollitt (eds) *Oxford Handbook of Public Management* (Oxford University Press, New York);
19. Rosen, H.S., and T. Gayer, 2010, *Public Finance* (McGraw Hill, New York);
20. Shleifer, 1998, State versus private ownership, *Journal of Economic Perspectives* 12, 133-150;
21. Stiglitz, J.E., 1988, *Economics of the Public Sector* (2nd ed.) (W.W. Norton & Company, New York);
22. Vining, A.R., and A.E. Boardman, 1992, Ownership versus competition: Efficiency in Public enterprise, *Public Choice* 32, 205-239;

23. Vining, A.R., and D.L. Weimer, 2005, Economic perspectives on public organizations, in E. Ferlie, L.E. Lynn Jr, and C. Pollitt (eds) *Oxford Handbook of Public Management* (Oxford University Press, New York);

24. Winer, S.L., and H. Shibata (eds), 2002, Political Economy and Public Finance: The Role of Political Economy in the Theory and Practice of Public Economics (Edward Elgar, Cheltenham).

4.2. Ievads

Kā un kādos apstākļos valsts iejaukšanās (*intervention*) tirgū ar valsts uzņēmumu (*state-owned enterprises* – SOE) palīdzību var uzlabot sabiedrības labklājību? Kāda ir valsts uzņēmumu ietekme uz privātā sektora uzņēmumiem, tirgiem un sabiedrisko labklājību? Šie jautājumi politikas veidotājiem ir būtiski, jo izskaidro, kāpēc valsts uzņēmumi pastāv, un norāda, kad un kā valsts uzņēmumus vajadzētu izmantot. Šis ziņojums ir diskusija par plaša ekonomikas teorijas materiāla un divu minēto jautājumu empīrisku pētījumu apkopotiem rezultātiem.

Ziņojuma saturs ir sadalīts divās daļās. Pirmā apskata valsts uzņēmumu pamatojumu un lomas. Tā sākas ar brīvā tirgus, kurā neiejaucas valsts, darbības pārskatu. Šāda sistēma kalpo par atskaites punktu valsts iejaukšanās izvērtēšanai, kā arī demonstrē apstākļus, kādi sistēmai ir nepieciešami, lai maksimāli uzlabotu sabiedrības labklājību. Tālāk seko tādu apstākļu apraksts, kādos brīvais tirgus nefunkcionē veiksmīgi, tā saucamās tirgus nepilnības (*market failures*), kas attaisno valsts iejaukšanos, piemēram, ar valsts uzņēmumu palīdzību. Tiek pārrunāti arī apstākļi, kādos valsts uzņēmumi ir labākais valsts iejaukšanās veids, un uzskaitītas iespējamās alternatīvas.

Ziņojuma otrā daļa sniedz pārskatu par esošo valsts uzņēmumu darbības sekām – konkrētāk, par to dažādo nepilnību un trūkumu ietekmi uz privāto sektoru un sabiedrības labklājību. Pārskatā norādīts, kā valsts uzņēmumu darbību varētu uzlabot. Pēdējā ziņojuma daļa apkopo secinājumus par valsts uzņēmumu lomām un darbības sekām.

4.3. Valsts uzņēmumu pamatojums un lomas

4.3.1. Alternatīvu ekonomisko sistēmu izvērtēšanas pieeja

Jebkurai ekonomikai vai preču un pakalpojumu ražošanas sistēmai nākas saskarties ar pamata izaicinājumu – ražošanas resursu un līdz ar to arī preču un pakalpojumu piedāvājums ir ierobežots, atšķirībā no sabiedrības locekļu vajadzībām un vēlmēm. Ekonomikai ir jāizlemj, ko ražot, kā to ražot un kā to sadalīt starp sabiedrības locekļiem. Šie lēmumi ietekmē sabiedrības labklājību.

Pieņemot, ka valsts mērķis ir maksimāli uzlabot sabiedrības labklājību, alternatīvu preču un pakalpojumu ražošanas sistēmu vēlamības izvērtēšanai nepieciešams sabiedrības labklājības mērs dažādās sistēmās. Tā kā sabiedrisko labklājību ir grūti precīzi definēt, tad galu galā jebkurš mērs ietvers zināmu subjektīvu vērtējumu. Ekonomisti bieži kā salīdzinoši mazāk subjektīvu mēru izmanto Pareto efektivitātes jēdzienu (*Pareto efficiency*), dažkārt sauktu vienkārši par ekonomisko efektivitāti. Pēc šā principa ekonomika ir efektīva jeb Pareto optimāla, ja nav iespējams uzlabot viena cilvēka labklājību, nepasliktinot kāda cita stāvokli. Tādas izmaiņas, kas uzlabo vismaz viena cilvēka situāciju, nepasliktinot to citiem, viennozīmīgi palielina sabiedrības labklājību un tiek saukts par Pareto

uzlabojumu, bet par izmaiņām, kas uzlabo vienu cilvēku labklājību, bet pasliktina to citiem, nevar noteikti pateikt, vai tās atbilst sabiedrības interesēm, jo nevar objektīvi salīdzināt cietušo labklājības zaudējumu ar ieguvēju labklājības ieguvumu. Darbību, kas palielina sabiedrības labklājību, bet padara dažu cilvēku labklājību sliktāku, var padarīt par Pareto uzlabojumu, izmantojot dažus ieguvumus, lai atlīdzinātu tiem, kuru labklājība samazinātos. Tāpēc alternatīvu izvērtēšana pēc kopējās sabiedrības labklājības ir pielīdzināma Pareto uzlabojumu meklēšanai, pieņemot, ka valstij ir mehānisms ieguvumu pārdalīšanai.

4.3.2. Brīvās konkurences tirgus kā atskaites punkts

Kā sākumpunktu valsts potenciālo lomu analīzei varam apskatīt pilnīgās konkurences brīvo tirgu, t.i., tādu tirgu, kurā valsts iejaucas ne vairāk kā tikai īpašuma tiesību aizsardzības nolūkā. Šis ir lietderīgs sākumpunkts, jo, kā minēts Ādama Smita 1776. gadā publicētajā darbā par „Tautu bagātību” un vēlāk daudzos ekonomistu pētījumos, brīvās konkurences tirgum visai labi izdodas maksimāli palielināt sabiedrības labklājību, ar dažiem izņēmumiem. Tāpēc tas ir derīgs atskaites punkts spriešanai par potenciāliem uzlabojumiem, kādus var sniegt valsts iejaukšanās. Tas ir noderīgs arī kā fons, uz kura ieviest zināmus ekonomikas jēdzienus, tādus kā tirgus Pareto efektivitātes priekšnosacījumus, kas savukārt būs noderīgi valsts iejaukšanās potenciālo lomu noskaidrošanā.

Ādams Smits apgalvoja, ka konkurence tādu indivīdu vidū, kuri darbojas savās interesēs, netīši, ar *neredzamas rokas* palīdzību, bieži darbojas sabiedrības labākajās interesēs; nereti pat labāk nekā gadījumā, ja būtu ar nodomu pildījuši sabiedrības intereses. Šīs idejas pamatā ir vienkārša doma: brīvprātīga tirdzniecība notiek tad, kad tā ir izdevīga gan pārdevējam, gan pircējam, tāpēc tirgus, kurā tirdzniecība netiek ierobežota, sasniegs Pareto efektivitāti, jo veiks visus darījumus, kas uzlabo labklājību, un neveiks tādus darījumus, kas labklājību samazinātu. Ja patērētāju vidū ir pieprasījums pēc zināma produkta vai pakalpojuma, kas šobrīd netiek ražots, tad viņi būs gatavi par to kaut ko maksāt. Uzņēmēji pastāvīgi meklē peļņas iespējas un tāpēc, ja var saražot produktu ar izmaksām, kas zemākas par to, ko patērētāji ir gatavi maksāt, tad uzņēmēji to darīs. Līdzīgi, ja kaut ko var ražot lētāk, nekā tas tiek darīts šobrīd, tad konkurējošie uzņēmēji to darīs, lai gūtu peļņu. Tāpēc peļņas meklēšana savās interesēs liek ekonomikai atrast visefektīvāko veidu, kā ražot lietas un veikt inovācijas tā, lai jaunie produkti un pakalpojumi labāk kalpotu patērētāju vajadzībām.

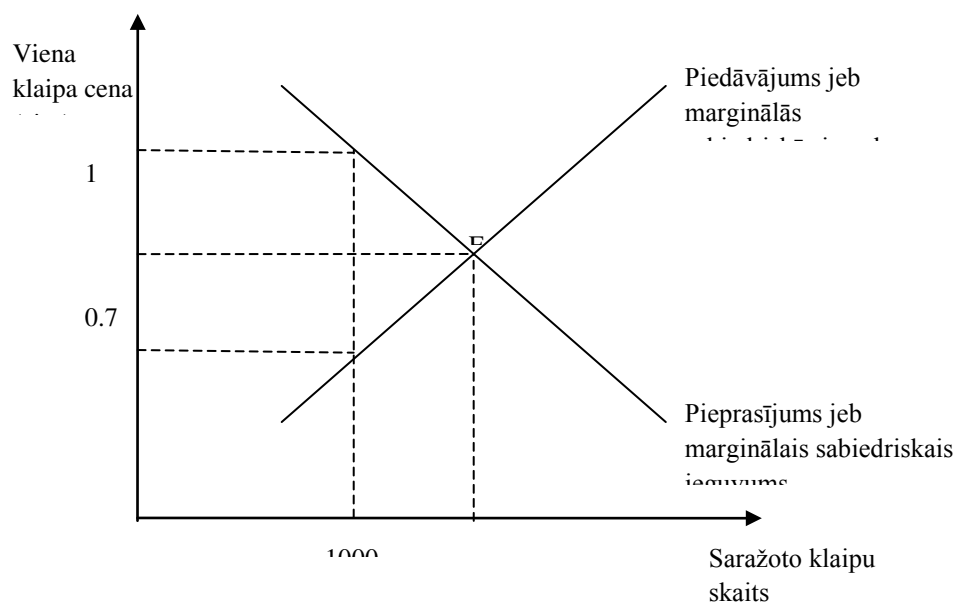
Ādama Smita agrīnie ieskatī joprojām tiek citēti mūsdienās, jo tie visumā bija pareizi: ekonomisti ir vienprātīgi, ka konkurence brīvajā tirgū parasti noved pie augstas efektivitātes un veicina inovācijas. Taču vairums ekonomistu atzīst arī, ka ir gadījumi, kad pilnīgās konkurences tirgus nesniedz optimālus rezultātus. Tālāku ieskatu šajos izņēmumos sniedz Smita ideju matemātiska formalizēšana, jo īpaši divas labklājības ekonomikas pamata teorēmas (*Fundamental Theorems of Welfare Economics*). Pirmā apgalvo, ka brīvais tirgus pie zināmiem nosacījumiem rada Pareto optimālu resursu sadalījumu, t.i., brīvais tirgus atrod sabiedrībai optimālus risinājumus jautājumiem par to, ko un kā ražot.

Pareto optimāls resursu sadalījums neko nepauž par preču un pakalpojumu taisnīgu sadalījumu sabiedrības locekļu vidū, t.i., ienākumu sadalījumu, ko nosaka produktīvo resursu sākotnējais sadalījums. Otrā labklājības ekonomikas pamata teorēma sniedz lietderīgu novērojumu, ka gadījumā, ja neesam apmierināti ar ienākumu sadalījumu brīvās konkurences tirgū, pats konkurences tirgus mehānisms nav jāatmet – tā vietā vienkārši jāpārdala sākotnējā bagātība, lai sasniegtu vēlamo ienākumu sadalījumu, kamēr tirgus turpina darboties tāpat kā iepriekš. Labs salīdzinājums būtu atlēti ar dažādām spējām 100 metru sprinta skrējienā. Ja vēlamies, lai viņi visi skrējienā pabeigtu

vienlīdzīgi, varam likt visiem skriet lēnākā dalībnieka tempā, taču tā būtu faktiski talanta izniekošana. Saskaņā ar otrās teorēmas risinājumu labāka alternatīva ir mainīt dalībnieku starta līnijas tā, lai lēnākie atrastos tuvāk finišam, bet ātrākie – tālāk no tā, un tad visi varētu skriet atbilstoši savām spējām.

Svarīgs konkurences tirgus rezultāts Pareto efektīvā līdzsvarā ir tas, ka katras preces vai pakalpojuma marginālais (papildu) sabiedriskais ieguvums (*marginal social benefit*) ir vienāds ar attiecīgās preces vai pakalpojuma marginālajām (papildu) sabiedriskajām izmaksām. Šis rezultāts palīdzēs noskaidrot situācijas, kurās valsts iejaukšanās varētu būt labvēlīga. Marginālie sabiedriskie ieguvumi/izmaksas ir papildu sabiedriskie ieguvumi/izmaksas kopumā no vēl vienas preces vai pakalpojuma vienības saražošanas, t.i., sabiedrības atsevišķu locekļu kopējie ieguvumi/izmaksas. Ja kādas preces marginālais sabiedriskais ieguvums būtu lielāks vai mazāks par sabiedriskajām marginālajām izmaksām, tad ekonomika nebūtu efektīva, jo būtu iespējams palielināt sabiedrības labklājību, saražojot attiecīgi par vienu preces vienību vairāk vai mazāk. Piemēram, pieņemsim valstī ir 40 skolas un 60 slimnīcas un 40. skolas un 60. slimnīcas uzturēšana prasa vienādu daudzumu resursu (tām ir vienādas marginālās sabiedriskās izmaksas). Ja sabiedrības acīs vēl vienai skolai ir lielāka vērtība nekā 60. slimnīcai, tad ekonomika neražo efektīvu preču asortimentu, jo 60. slimnīcas slēgšana un atbrīvoto resursu izmantošana papildu skolas uzturēšanai kopumā sniegtu sabiedrībai labumu. Šādas izmaiņas ražoto preču asortimentā zināmos apstākļos brīvās konkurences tirgū notiktu dabiski: ja 41. skolas augstāko vērtību sabiedrībai salīdzinājumā ar 60. slimnīcu attēlotu augstākā gatavībā maksāt par 41. skolas pakalpojumiem, tad daži uzņēmēji vēlētos mainīt savu ražošanas jomu, lai gūtu lielāko peļņu.

Vēl viens svarīgs konkurences tirgus rezultāts Pareto efektīvā līdzsvarā ir tas, ka marginālais sabiedriskais ieguvums un marginālās sabiedriskās izmaksas ir vienādas ar preces vai pakalpojuma cenu un vienlaicīgi ražotāji gūst tikai godīgu atlīdzību (*fair compensation*: peļņa ir vienāda ar to, kādu varētu gūt, ražojot citas preces). Aplūkosim ekonomiku, kas saražo 1000 maizes klaipus. Pieņemsim, ka viena papildu klaipa (1001. klaipa) izcepšanas kopējās sabiedriskās izmaksas ir uzņēmēja 0,5 eiro izmaksas (tās ietver sastāvdaļu, aprīkojuma, algu, ceptuves un godīgas uzņēmēja atlīdzības izmaksas), skat. 1. attēlu. Pieņemsim, ka viena papildu klaipa sabiedriskais ieguvums jeb augstākā cena, ko kāds ekonomikā ir gatavs maksāt par papildu klaipu, ir 1 eiro. 1001. klaips tiktu saražots, jo tas nesīs peļņu (uzņēmējs varētu gūt peļņu, kas pārsniedz godīgu atlīdzību) un sabiedrība iegūs labklājību, kas līdzvērtīga 0,5 eiro – par šādu summu marginālais sabiedriskais ieguvums pārsniedz marginālās sabiedriskās izmaksas. Konkurējošie un peļņu meklējošie uzņēmēji turpinātu ražot vairāk maizes, līdz vairs neatmaksātos cept vairāk, tā kā cena, par ko varētu klaipus pārdot, vairs nesegtu ražošanas izmaksas (ieskaitot godīgo atlīdzību uzņēmējam). Citiem vārdiem sakot, tirgus ražotu vairāk maizes līdz brīdim, kad marginālais sabiedriskais ieguvums būtu vienāds ar marginālajām sabiedriskajām izmaksām – ja ražots tiktu mazāk, tad tirgū ienāktu jauni maizes ražotāji, jo būtu iespējams gūt papildu peļņu, bet, ja ražots tiktu vairāk, tad maizes cepēji pamestu tirgu, jo varētu gūt lielāku peļņu, ražojot citas preces. Šajā līdzsvara momentā (punkts E 1. attēlā) maizes cena būtu vienāda ar marginālo sabiedrisko ieguvumu (labāko cenu, ko var iegūt par 1500. klaipu) un marginālajām sabiedriskajām izmaksām (tā uzņēmēja ražošanas izmaksas, kurš saražo 1500. klaipu). Visbeidzot līdzsvara punktā preces tiek ražotas par zemākajām iespējamām izmaksām – ja pastāvētu zemāku ražošanas izmaksu iespējas, tad uzņēmēji tās izmantotu, lai gūtu papildu peļņu, un turpinātu tās izmantot, līdz papildu peļņu gūt vairs nebūtu iespējams (šajā brīdī cena atkal būtu vienāda ar marginālajām izmaksām).



1. attēls. Brīvā konkurences tirgus attēlojums: līdzsvara punktā marginālās sabiedriskās izmaksas ir vienādas ar marginālo sabiedrisko ieguvumu, kas ir vienāds ar cenu.

Brīvās konkurences tirgus Pareto optimālie rezultāti, kas aprakstīti šajā apakšnodaļā, tiek iegūti tikai pie zināmiem nosacījumiem. Nākamajā apakšnodaļā aprakstīta situācija, kas rodas, ja kādi no šiem nosacījumiem neizpildās.

4.3.3. Tirgus nepilnības kā valsts iejaukšanās tirgū pamatojums

Ja brīvās konkurences tirgum ļauj darboties neiejaucoties un tas efektīvi sadala resursus un izmanto zemāko ražošanas izmaksu iespējas, tad valsts loma maksimālas labklājības sasniegšanā ir minimāla – tā attiecas uz īpašuma tiesību nodrošināšanu un, iespējams, ienākumu pārdalīšanu. Taču brīvais tirgus var sasniegt Pareto optimālu rezultātu tikai tad, ja izpildās zināmu nosacījumu kopums. Ja kādi no šiem nosacījumiem neizpildās, tad brīvais tirgus var radīt Pareto neefektīvu rezultātu, t.i., situācijas, kurās ir iespējams uzlabot vismaz viena indivīda labklājību, nesamazinot to kādam citam. Šādas situācijas, ko ekonomisti sauc par „tirgus nepilnībām” (*market failure*), dod pamatu valstij iejaukties tirgū, pildot vairāk nekā tās pamata funkcijas – īpašuma tiesību aizstāvēšanu un ienākumu pārdali. Valsts iejaukšanās var novērst tirgus nepilnības un, tuvinot tirgu Pareto optimalitātei, uzlabot sabiedrības labklājību. Turpmākās apakšnodaļas apskata trīs svarīgus tirgus nepilnību veidus.

4.3.4. Pirmais tirgus nepilnību veids: Konkurences trūkums un dabiskie monopoli

Konkurence ir viens no galvenajiem elementiem, kas motivē tirgu tiekties pēc efektīvas resursu sadales. Dažās nozarēs preces vai pakalpojumus ražo neliels skaits uzņēmumu. Situācija, kurā visas tirgus daļas (*market share*) pieder vienam uzņēmumam, tiek saukta par monopolu. Viens vai nedaudzi uzņēmumi nenozīmē, ka konkurence noteikti būs neliela, jo iespējamo tirgus jaunpienācēju risks var likt esošajiem uzņēmumiem rīkoties tā, it kā konkurentu būtu daudz. Taču konkurence būs neliela tirgū, kurā darbojas nedaudzi uzņēmumi, ja jaunām firmām iekļūšana tirgū ir ievērojami apgrūtināta. Tam par iemeslu var būt likumi, piemēram, autortiesības, patenti, licences. Dažās nozarēs monopols rodas dabīgā ceļā, kad ražošanas izmaksas ievērojami samazinās, ražošanas apjomam pieaugot, un ekonomisti to sauc par pieaugošu resursu atdevi (*increasing returns to scale*).

Šādā nozarē, ko sauc par dabisko monopolu (*natural monopoly*), uzņēmumam kļūstot lielākam, tā vienības ražošanas izmaksas samazinās, kas ļauj gūt pārsvaru pār mazākiem uzņēmumiem un izspiest tos no tirgus. Šādos gadījumos viens ražotājs ir tā iespēja, kas ļauj saražot pieprasītās preces par zemākajām izmaksām. Kā piemērus var minēt komunālos pakalpojumus, tādus kā ūdeni, elektrību un gāzi, kā arī pasta pakalpojumus, dzelzceļa un fiksētā telefona pakalpojumus.

Pastāv divi atsevišķi iemesli, kāpēc neregulēti monopoli nespēj ražot preces tā, lai maksimāli palielinātu sabiedrības labklājību. Pirmais – neatkarīgi no resursu atdeves monopolists, kas cenšas maksimāli palielināt savu peļņu, izmantos savu ietekmi tirgū, lai cena būtu augstāka par to, kāda veidotos konkurences tirgū. Tas gan maksimāli palielina monopolista peļņu, taču samazina saražoto apjomu. Piemēram, tā vietā, lai pārdotu 200 vienības par cenu 2 eiro par vienību (pieņemsim, ka tas ir Pareto optimālais apjoms), monopolistam ir izdevīgāk pārdot tikai 100 vienības, jo tā tas iegūs cenu 5 eiro par vienību. Pie monopolista maksimālo peļņu nodrošinošā apjoma un cenas (Q^M un P^M 2. attēla A daļā) marginālais sabiedriskais ieguvums ir lielāks par marginālajām sabiedriskajām izmaksām, tātad tirgus nav Pareto efektīvs: sabiedrības labklājību varētu palielināt, ražojot vairāk vienību un prasot par tām zemāku cenu (ideālā gadījumā saražojot Q^* vienības par cenu P^* , 2. attēla A daļā).

Lai samazinātu labklājības zaudējumus sakarā ar monopolista izmantoto ietekmi uz tirgu, valsts var iejaukties: (i) regulējot tirgu tā, lai cena tiktu saglabāta līmenī, kas nodrošina maksimālu labklājību, vai (ii) paturot uzņēmumu savā īpašumā un vadot to ar mērķi maksimāli palielināt labklājību, kas savukārt prasa, lai cena tiktu noteikta Pareto efektīvā līmenī, nevis maksimālai peļņai nepieciešamā līmenī.

Otrais iemesls neoptimāliem rezultātiem attiecas tikai uz dabiskā monopola gadījumiem, t.i., nozarēm, kurām raksturīga pieaugoša resursu atdeve. Šādās nozarēs ir neiespējami nodrošināt cenu, kas būtu vienāda ar marginālajām izmaksām (Pareto efektivitātes priekšnosacījums), un vienlaicīgi ražotājam gūt peļņu. Marginālajām izmaksām samazinoties, vienības vidējās izmaksas ir lielākas par marginālajām izmaksām pie katra iespējamā produkcijas apjoma. Tāpēc cenas noteikšana momentā, kurā marginālās izmaksas ir vienādas ar margināliem ieguvumiem (lai sasniegtu Pareto efektivitāti), nozīmē, ka ražotāja saņemtā cena par katru vienību būs mazāka par vienības saražošanas vidējām izmaksām un ražotājs darbosies ar zaudējumiem (cena P^* un apjoms Q^* 2. attēla B daļā).

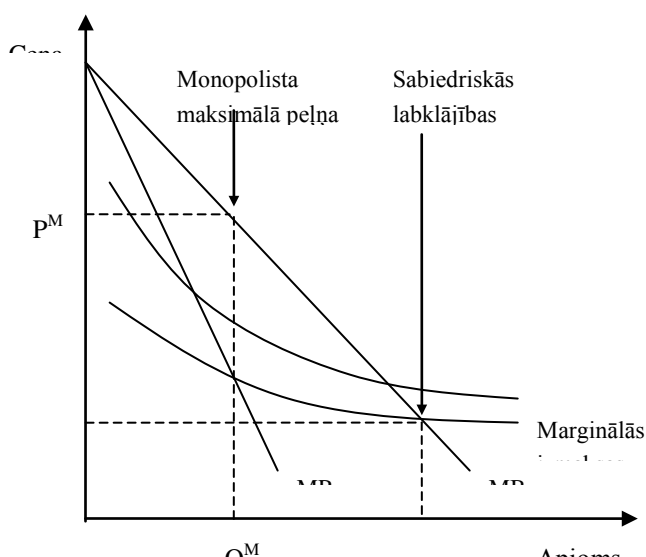
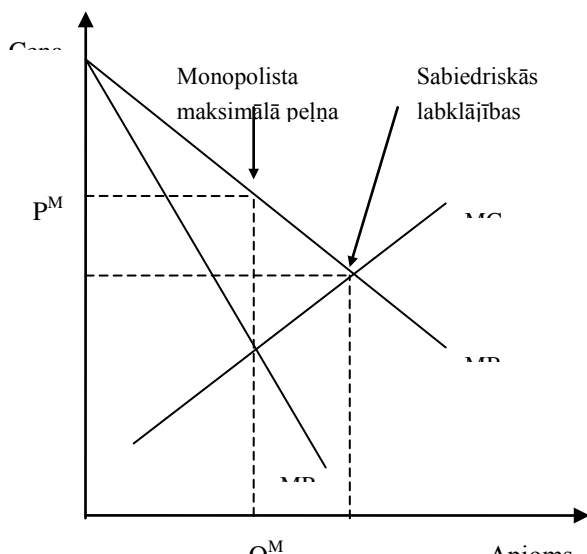
Konkurences pakāpe tirgū un monopola pastāvēšana nav konstanta, bet gan mainās laika gaitā. Piemēram, tehnoloģiju attīstība ir vājinājusi dažus tradicionālus dabiskos monopolus, tādus kā telekomunikācijas un televīzijas/radio apraide, padarot konkurentiem vieglāku iekļūšanu nozarē.

Valsts var iejaukties, lai novērstu tirgus nepilnības dabiskajā monopolā: (i) regulējot tirgu tā, lai cena tiktu saglabāta līmenī, kas nodrošina maksimālu labklājību, un tad nodrošinot ražotājam subsīdijas, lai atlīdzinātu par zaudējumiem, kas tam citādi rastos (ja pieaugoša resursu atdeve ir spēcīga); un (ii) paturot uzņēmumu savā īpašumā un vadot to ar mērķi maksimāli palielināt labklājību, kas nozīmē, ka ienākumu trūkumu atsvērtu vispārējo nodokļu ieņēmumi. Regulēšana, jo īpaši attiecībā uz cenu un kvalitāti, ir mazāk agresīvs veids, kā risināt monopola situācijās radušos neefektivitāti. Ja izvēlētais iejaukšanās veids ir valsts īpašuma nodrošināšana, tad svarīgi saprast, ka maksimālu labklājību nodrošinošs cenas un apjoma līmenis nav tas pats, kas maksimālu peļņu nodrošinošs līmenis. Tāpēc monopola apstākļos strādājošiem valsts uzņēmumiem nevajadzētu uzstādīt par galvenajiem finanšu mērķus; pretējā gadījumā ekonomikas neefektivitāte ir vismaz tikpat liela (bet

visticamāk lielāka, kā tiks paskaidrots tālāk), kā tad, ja tirgus netiktu regulēts un tajā darboties privātā sektora monopolists.

A daļa: Nepietiekama konkurence

B daļa: Dabiskais monopols



2. attēls. Pareto neefektīvu rezultātu attēlojums, kurus radījis konkurences trūkums (A daļa) un dabiskie monopoli (B daļa). MB = marginālais ieguvums (*marginal benefit*); MC = marginālās izmaksas (*marginal cost*); MR = marginālie ieņēmumi (*marginal revenue*). Sabiedriskais ieguvums sasniedz maksimumu punktā, kur $MB=MC$ (P^* , Q^*), bet monopolista peļņa – punktā, kur $MC=MR$ (P^M , Q^M).

4.3.5. Otrais tirgus nepilnības veids: Ārējās ietekmes

Konkurences tirgus piemēros, kuros sasniegta maksimāla labklājība, marginālais (papildu) patērētājs bija gatavs maksāt summu, kas vienāda ar viņa paša privāto ieguvumu no preces patērēšanas, un ražotājs bija gatavs pārdot preci par summu, kas vienāda ar viņa paša privātajām izmaksām par preces ražošanu. Nozīmīgi, ka tika pieņemts, ka indivīda preces patēriņš un preces ražošana nerada citiem sabiedrības locekļiem ne ieguvumu, ne izmaksas. Tāpēc marginālais sabiedriskais ieguvums bija vienāds ar marginālo privāto ieguvumu (cenu, kādu ir gatavs maksāt marginālais patērētājs) un marginālās sabiedriskās izmaksas bija vienādas ar marginālajām privātajām izmaksām (ražotāja pārdošanas cenu).

Visumā tam nav vienmēr jāpiepildās. Ekonomisti netīšus patērīna vai ražošanas blakusefektus sauc par „ārējām ietekmēm” (*externalities*). Līdz ar to,

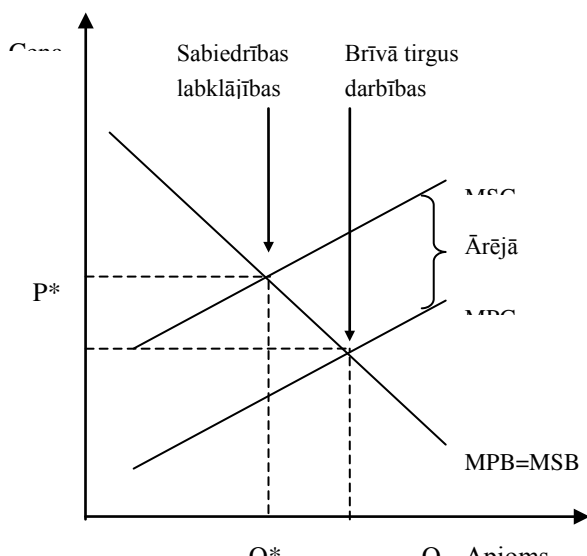
marginālais sabiedriskais ieguvums = marginālais privātais ieguvums + ārējās ietekmes; un

marginālās sabiedriskās izmaksas = marginālās privātās izmaksas - ārējās ietekmes.

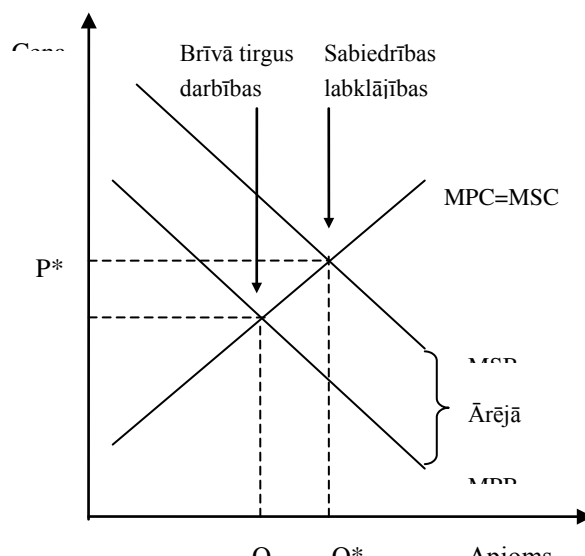
Ārējās ietekmes ir pozitīvas, ja patēriņš vai ražošana netīši sniedz labumu citiem sabiedrības locekļiem, vai negatīvas, ja patēriņš vai ražošana netīši rada izmaksas citiem sabiedrības locekļiem. Ražošanas negatīvo ārējo ietekmju piemērs ir tērauda ražotājs, kurš piesārņo upi un rada augstākas ūdens attīrīšanas izmaksas aldarim tālāk pa straumi. Attiecīgi mājas īpašnieks, kas iestāda savas mājas priekšā skaistu dārzu, rada pozitīvu ārējo ietekmi, jo viņa kaimiņi var baudīt skatu uz šo dārzu. Papildu automobīlis uz noslogotas satiksmes ceļa pastiprina satiksmes sastrēgumu, liek citiem braucējiem pārvietoties lēnāk, palielina negadījumu risku un vairo gaisa piesārņojumu (negatīva ārējā ietekme). Cilvēks, kurš vakcinējas pret slimību, visticamāk ar to neraslims un nenodos to citiem (pozitīva ārējā ietekme).

Ārējo ietekmju radītā problēma ir tāda, ka brīvā tirgū patērētāji un ražotāji lēmumu pieņemšanā ņem vērā savas privātās izmaksas un ieguvumus, un tāpēc marginālais sabiedriskais ieguvums parasti nebūs vienāds ar marginālajām sabiedriskajām izmaksām un līdz ar to sabiedrības labklājības maksimums netiks sasniegts. Kā redzams 3. attēlā, preces ar negatīvām ārējām ietekmēm tiks ražotas lielākā apjomā nekā vajadzīgs, lai maksimāli palielinātu sabiedrības labklājību, bet preces ar pozitīvām ārējām ietekmēm tiks ražotas pārāk mazā apjomā.

A daļa: Negatīvās ārējās ietekmes ražošanā



B daļa: Pozitīvās ārējās ietekmes patēriņā



3. attēls. Pareto neefektīvs rezultāts, ko izraisījušas ārējās ietekmes. MPB = marginālais privātais ieguvums; MSB = marginālais sabiedriskais ieguvums; MPC = marginālās privātās izmaksas; MSC = marginālās sabiedriskās izmaksas. Sabiedrības labklājība sasniedz maksimumu punktā, kur MSB=MSC (P^* , Q^*), taču pie ārējām ietekmēm brīvais tirgus dos rezultātus punktā, kur MPB=MPC (P , Q).

Valsts var celt sabiedrības labklājību vairākos veidos, iejaucoties to preču tirgū, kurām raksturīgas ievērojamas ārējās ietekmes. Salīdzinoši vienkārša iejaukšanās forma ir to preču, kurām ir negatīvas

ārējās ietekmes, aplikšana ar nodokļiem un subsīdiju piešķiršana precēm ar pozitīvām ārējām ietekmēm (dažkārt tas tiek saukts par Pīgū (*Pigovian*) nodokli). Tā mērķis ir radīt papildu privātās izmaksas vai ieguvumus ražotājam vai patērētājam un panākt, lai privātās izmaksas/ieguvumi būtu līdzvērtīgi sabiedriskajām izmaksām/ieguvumiem un atjaunotos Pareto efektivitāte. Kā piemēru var minēt dažāda veida „izmešu nodokļus”, ar kuriem apliek negatīvās ārējās ietekmes, kas rodas no fosilā kurināmā izmantošanas, un valsts subsidēto izglītību, kas rada tādas pozitīvas ārējās ietekmes kā samazinātās noziedzības tendences, kas raksturīgas izglītotu cilvēku vidē, un palielināta izpētes un zināšanu veidošanās, kas sniedz labumu pārējiem sabiedrības locekļiem. Galvenās grūtības nodokļu vai subsīdiju pielietošanā, lai novērstu šo tirgus nepilnību, rodas sakarā ar ārējās ietekmes izlabošanai nepieciešamā nodokļa/subsīdijas apjoma noteikšanu. Par spīti šīm grūtībām daudzi ekonomisti uzskata nodokļus un subsīdijas par efektīvāko veidu, kā risināt šo tirgus nepilnību vairumā gadījumu. Ārējo ietekmju izraisīto ekonomikas neefektivitāti var daļēji risināt ar regulējumu palīdzību, kas aizliedz vai ierobežo darbības ar negatīvām ārējām ietekmēm.

Nodokļu/subsīdiju alternatīva ir valsts kontrole pār ražošanu, lai sasniegtu labklājības maksimumu, kas nozīmē tādas cenas vai apjoma noteikšanu, pie kuras iespējams panākt maksimālu sabiedrības labklājību. Piemērs tam ir valsts slimnīcas – daļēji iemesls uzturēt uzņēmumu valsts īpašumā ir tas, ka indivīda labai veselībai ir pozitīva ārējā ietekme, tātad pastāv mazāka iespēja, ka viņš nodos slimību citiem. Tāpat kā monopoli gadījumā, maksimālu labklājību nodrošinoša cena nav tāda pati, kā maksimālu peļņu sniedzošā, un tāpēc valsts uzņēmumi, kas paredzēti ārējo ietekmju izraisītas neefektivitātes risināšanai brīvajā tirgū, nevar izvairīties finanšu mērķus par primārajiem.

4.3.6. Trešais tirgus nepilnības veids: Sabiedriskās preces

Brīvais tirgus nespēj sasniegt Pareto efektivitāti, ja precēm piemīt kāda no divām konkrētām īpašībām. Pirmā ir kopīga patērēšana (*non-rivalness*), kas nozīmē, ka vēl viena papildu indivīda patēriņš nesamazina citu patērētāju ieguvumu no vienas un tās pašas preces vienības. Radio apraide ir kopīgi patērējama, jo Jāņa gūto labumu no radio klausīšanās neietekmē Līgas lēmums klausīties to pašu pārraidi, savukārt bikses nav kopīga patēriņa prece, jo, kad Jānis ir uzvilcis bikses, viņa patēriņa sniegto labumu ietekmēs Līgas centieni „iekļūt viņa biksēs”, t.i., uzvilkt tās pašas bikses. Citiem vārdiem, par kopīgā patēriņa īpašību var spriest pēc tā, vai preces vai pakalpojuma vienības patēriņš samazina pārējiem patērētājiem atlikušo preces vienības piedāvājumu – ja tas nenotiek, tad tā ir kopīga patēriņa prece.

Lai saprastu, kāpēc brīvās konkurences tirgus nespēj optimāli ražot kopīga patēriņa preces, atcerēsimies Pareto efektivitātes priekšnosacījumus: marginālam sabiedriskajam labumam jābūt vienādam ar marginālajām sabiedriskajām izmaksām un tiem abiem jābūt vienādiem ar cenu. Kopīga patēriņa preču marginālās izmaksas ir nulle, piemēram, radio pārraides ražotāju izmaksas nepalielina tas, ka Līga izvēlas klausīties šo pārraidi, un tas arī nesamazina Jāņa gūto baudījumu no pārraides; bet marginālais sabiedriskais labums var būt pozitīvs, piemēram, ja Līga kā papildu (marginālais) patērētājs gūst baudījumu no radio programmas. Tā kā marginālās sabiedriskās izmaksas ir nulle, tad Pareto efektivitātei vai sabiedriskās labklājības maksimizēšanai nepieciešams, lai kopīga patēriņa preces cena būtu nulle (bezmaksas), tad visi, kas vēlas to patērēt, to varētu darīt, un līdz ar to marginālais (papildu) sabiedriskais labums arī ir nulle. Tātad tirgus var būt Pareto efektīvs un izslēgt darbības, kas uzlabotu kāda sabiedrības locekļa labklājību, nepasliktinot to kādam citam, tikai tad, ja kopīga patēriņa preces tiek nodrošinātas bez maksas. Iedomāsimies, ka tiek ieviesta neliela samaksa un līdz ar to daži indivīdi nolemj pārraidi vairs neklausīties. Sabiedrības labklājība samazinās, jo klausītāji, kas vairs neklausās pārraidi, zaudē no tās gūstamo labumu, bet sabiedriskās izmaksas paliek tādas pašas, tā kā pārraides ražošanas izmaksas nemainās. Nodrošināt kopīga patēriņa preces

brīvajā tirgū ir problemātiski, jo privātā sektora uzņēmēji parasti nenodrošinās preces bez maksas, tā kā tas nenes peļņu. Tāpēc kopīga patēriņa preces brīvajā tirgū parasti tiek saražotas pārāk mazā daudzumā (ja vispār tiek ražotas).

Otrā īpašība, kas rada tirgus nepilnības, ir patēriņa neizslēdzamība (*non-excludability*), kas nozīmē, ka nav iespējams izslēgt cilvēkus no preces patērišanas (tehniskā neizslēdzamība) vai arī to nav vēlams darīt (netehniskā neizslēdzamība). Tehniskās neizslēdzamības piemērs ir valsts drošība – ja tā tiek nodrošināta vienam teritorijas iedzīvotājam, nav iespējams izslēgt citus iedzīvotājus no labuma gūšanas. Tehniskā neizslēdzamība reti ir tik viennozīmīga kā valsts drošības gadījumā, jo bieži tomēr ir iespējams izslēgt individuus no patēriņa, kaut arī par ievērojamu maksu. Piemēram, lai gan nav iespējams izslēgt cilvēkus no publisko parku baudīšanas, ir ļoti dārgi būvēt garus nožogojumus un īstenot ieejas kontroles mehānismu, un šāda rīcība var pat mazināt parku sniegto baudījumu. Līdzīgi arī maksas prasīšana par visu ceļu izmantošanu ir dārga un rod sarežģījumus. Otrās neizslēdzamības veids raksturīgs, piemēram, kopīga patēriņa precēm. Tā kā patēriņa marginālās sabiedriskās izmaksas ir nulle, tad no sabiedrības labklājības maksimizēšanas viedokļa nav vēlams nevienu izslēgt no preces patērišanas.

Brīvās konkurences tirgus nespēj optimāli ražot neizslēdzamās preces dēļ „parazītisma” (*free-riding*). Ja indivīdi var patērēt preci, par to nemaksājot, daudzi izvēlētos par to nemaksāt cerībā, ka citi segs sagādes izmaksas („parazītisma” stratēģija). Ja visi centīsies nemaksāt, tad prece netiks ražota pat tad, ja potenciālais preces sniegtais labums pārsniedz sagādes izmaksas.

Sabiedriskās preces (*public good*) definīcija parasti ietver abas īpašības – kopīgo patēriņu un neizslēdzamību. Ja neizslēdzamības definīcijā ietver preces, kuru patērētāju izslēgšana nav vēlama, tad kopīgā patēriņa īpašība ir pietiekams priekšnosacījums, lai preci ierindotu pie sabiedriskajām precēm (jo neizslēdzamība no tā seko). Tipisks piemērs ir bāka – kad tā darbojas, papildu kuģis var vadīties no tās, nemazinot citu kuģu gūto labumu, un nav iespējams izslēgt kuģus no labuma gūšanas no bākas. Kaut arī parasti tiek uzskatīts, ka sabiedrisku preci raksturo gan kopīgs patēriņš, gan neizslēdzamība, jebkura no šīm īpašībām viena pati ir pietiekams tirgus nepilnības priekšnosacījums (Olson, 1986).

Preces, kuras kāda iemesla dēļ nodrošina valsts, reizēm tiek sarunvalodā sauktas par „sabiedriskām precēm”. Šādā kontekstā, šī termina lietošana neatbilst iepriekš minētajai definīcijai ekonomikā un nav balstīta uz apsvērumiem, vai valsts veiktā preču nodrošināšana var palielināt sabiedrības labklājību. Lai izvairītos no pārpratumiem, mēs sauksim valsts nodrošinātās preces kopumā par valsts vai publiskajām precēm (*government, state or publicly provided goods*).

Iedalījums sabiedriskajās precēs nav viennozīmīgs; tas ir atkarīgs no tehnoloģijām un tirgus nosacījumiem. Piemēram, ar televīzijas apraides tehnoloģijām, kādas tika izmantotas pirms desmit gadiem, nebija iespējams izslēgt nevienu televizora īpašnieku no pārraižu skatīšanās, bet šodien tāda izslēgšana ir iespējama, pateicoties signāla kodēšanai.

Sabiedriskās preces tiešs pretstats ir privātā prece (*private good*): tā nav kopīgi patērējama un ir izslēdzama. Daudzas preces atrodas starp īsti sabiedriskām un īsti privātām; tās ir zināmā mērā kopīgi patērējamas un zināmā mērā izslēdzamas un bieži tiek sauktas par jauktām precēm (*mixed goods*) (jeb šķietami (*impure public goods*) vai gandrīz sabiedriskām (*semi-public goods*)). Šie trīs preču veidi ir redzami 4. attēlā.



4. attēls. Sabiedriskās, privātās un jauktās preces, sadalītas pēc divām īpašībām.

Jāpiemin, ka sabiedriskās un jauktās preces var apskatīt kā pozitīvas ārējās ietekmes paveidu: kad viens vai vairāki patērētāji ir noorganizējuši sagādāšanu, pārējie gūst labumu no tā, ka arī var patērēt šo preci. No šāda viedokļa pozitīvās ārējās ietekmes pieaug virzienā no īsti privātām precēm (4. attēla labajā augšējā stūrī) uz īsti sabiedriskām precēm (apakšējā kreisajā stūrī). Kā jau iepriekš pārrunāts, brīvais tirgus ražo preces ar ārējām ietekmēm, taču saražotais apjoms nav optimāls. Ārējām ietekmēm pieaugot, palielinās neefektivitāte.

Valsts veikta sabiedrisko preču un pat jaukto preču sagāde ir viens veids, kā risināt tirgus nepilnību un palielināt sabiedrības labklājību brīvajā tirgū. Apskatīsim kopīga patēriņa preces, kuras sabiedrības labklājības maksimizēšanas nolūkā vajadzētu nodrošināt bez maksas (jo marginālās sabiedriskās izmaksas ir nulle). Valdība varētu izmantot kopējos nodokļu ieņēmumus, lai segtu preces sagādes pastāvīgās izmaksas, un, tā kā vispārējie nodokļi nav atkarīgi no tā, vai nodokļu maksātājs preci lieto, katras lietošanas cena būtu nulle. Līdzīgi nav praktiski iespējams vai vēlams prasīt samaksu no indivīdiem par neizslēdzamām precēm, un tāpēc valsts loma sabiedrības labklājības palielināšanā varētu būt tādu preču sagāde par brīvu un sagādes izmaksu segšana no kopējiem nodokļu ieņēmumiem. Tāpat kā iepriekšējā piemērā, kur valsts sagāde tika izmantota brīvā tirgus nepilnību risināšanai, peļņas maksimizēšana nav mērķis, kas šajā kontekstā atbilst sabiedrības labklājības maksimizēšanai. Valsts veiktas sabiedrisko vai jaukto preču sagādes alternatīva ir privātā sektora nolīgšana sagādes veikšanai, t.i., ja valsts var norādīt vajadzīgās preces apjomu un kvalitātes standartu, tad tā var izmantot kopējos nodokļu ieņēmumus, lai maksātu privātam uzņēmumam par preču sagādi.

Galvenais izaicinājums valsts veiktā sabiedrisko preču sagādē (vai privātā sektora ārpakalpojumu izmantošanā) ir efektīvā sagādes apjoma noteikšana. Brīvajā tirgū efektīvo apjomu nosaka ar cenu mehānisma palīdzību: patērētāju gatavība maksāt atspoguļo vērtību, kādu viņi iegūs no precēm, bet ražotāju pārdošanas cena atspoguļo ražošanas izmaksas. Bez cenu mehānisma ir grūti uzzināt, tieši

cik lielu vērtību patērētāji piešķir precei un pat cik daudz preces tiek patērēts (piemēram, bezmaksas televīzija), un tāpēc ir grūti noteikt optimālo ražošanas daudzumu.

4.3.7. Citas tirgus nepilnības un citas valsts lomas

Iepriekšējās apakšnodaļās aprakstītās trīs tirgus nepilnības ir piemērotākās skaidrošanai, kāpēc vairums valsts uzņēmumu tiek radīti, un sniegt pamatojumu valsts uzņēmumu uzturēšanai no sabiedrības labklājības maksimizēšanas viedokļa. Tomēr pastāv arī citas tirgus nepilnības, kas retāk ir motivācija valsts uzņēmumu darbībai. Dažas no šīm citām tirgus nepilnībām rodas no labklājības pamata teorēmu iegūšanā izmantotā pieņēmuma, ka patērētājiem un ražotājiem ir pieejama pilnīga informācija. Piemērs tam ir informācijas asimetrija (*information asymmetry*), kas nozīmē, ka viena no darījuma iesaistītajām vai potenciāli iesaistītajām pusēm ir labāk informēta nekā otra. Informācijas asimetrija var ierobežot uzņēmēju spēju iegūt no privātā sektora finansējumu produktīvām un ienesīgām investīcijām, tā kā privātā sektora finansistiem ir grūti precīzi novērtēt investīcijas izredzes bez visas uzņēmējam zināmās informācijas. Šādas ietekmes dažkārt tiek izmantotas, lai attaisnotu valsts finansējuma piešķiršanu uzņēmējiem un augsta riska investīcijām, izmantojot riska kapitāla fondu un „attīstīšanas finansēšanas” iestāžu starpniecību. Turklāt tādu preču un pakalpojumu gadījumā, kuru kvalitātei vai tās trūkumam var būt nopietnas sekas un informācijas asimetrija sarežģī vai sadārdzina patērētājiem pienācīgu kvalitātes novērtēšanu, valsts var iejaukties, nodrošinot precī vai, vēlāmāk, kontrolējot tirgu ar licenču un sertifikācijas palīdzību, lai nodrošinātu minimālo kvalitātes standartu (piemēram, medicīnas profesijās).

Daudzās valstīs valsts uzņēmumi tiek uzskatīti arī par rīku tādu nozaru vai preču ieviešanai, kurās valstij vēl nav iepriekšējās pieredzes vai kurās tā vēl nespēj konkurēt starptautiskā līmenī. Šāda iejaukšanās ir „nozaru politikas” (*industrial policy*) paveids, t.i., apzināta konkrētu nozaru veicināšana, un parasti tiek lietota kā pagaidu pasākums ar nolūku ļaut nozarēm attīstīties līdz brīdim, kad tās kļūst konkurētspējīgas starptautiskā līmenī. Šādu iejaukšanos bieži pamato ar to, ka ražošanas uzsākšana pirmajam nozares pārstāvim izmaksā pārlietu dārgi – piemēram, nepieciešams apmācīt specializētu darbaspēku, iegūt starppatēriņa preču piegādātājus un pastāv liela neskaidrība, vai jaunā nozare ir realizējama – taču, kad tā ir nostiprinājusies, privātā sektora uzņēmumiem ir reāli iekļūt un konkurēt tajā. Tiek teikts, ka pirmais dalībnieks rada „informācijas pārnēsumu” (*information spillovers*), kas ir vērtīgs pārējiem potenciāliem ienācējiem nozarē. No šāda viedokļa pirmais dalībnieks rada pozitīvu ārējo ietekmi uz citiem potenciālajiem ražotājiem. Kā minēts iepriekš, tirgus nepilnības ārējo ietekmju formā var minimizēt arī ar nodokļu/subsīdiju palīdzību, kam salīdzinājumā ar valsts sagādi bieži tiek dota priekšroka.

Daudzās valstīs valsts kontrole pār zināmiem uzņēmumiem tiek pamatota ar to, ka šiem uzņēmumiem ir kāda „stratēģiska” loma. Šis pamatojums ir neskaidrs un vairumā gadījumu tā būtība ir vienkārši citiem vārdiem izteikta viena vai vairākas no pārrunātajām galvenajām tirgus nepilnībām (monopoli, ārējās ietekmes, sabiedriskās preces). Daudzos gadījumos termins „stratēģisks” tiek lietots kā sinonīms valsts drošībai kā sabiedriskajai precei. Piemēram, „stratēģisku” enerģijas ražošanas līdzekļu atrašanās valsts īpašumā tiek pamatota ar to, ka gadījumā, ja tie nonāktu ārvalstu īpašumā, tos varētu izmantot, lai apdraudētu vai apspiestu pašu valsti, piemēram, pārtraucot energopiegādi. No šāda viedokļa varētu uzskatīt, ka enerģijas ražotājs ar īpašnieku, kas rīkojas valsts labākajās interesēs, ražos vienlaicīgi privātu un sabiedrisku preci: attiecīgi, enerģiju un valsts drošību.

Valstij ir arī citas lomas, ne tikai vienkārši minēto tirgus nepilnību novēršana. Piemēram, valstis bieži uzņemas atbildību par ienākumu pārdali, garantējot minimālu pamatpakalpojumu līmeni, ekonomikas stabilizēšanu un zināmu tiesību un likumu ieviešanu. Dažos gadījumos valsts uzņēmumi

tiek izmantoti kā rīks šo pārējo lomu izpildīšanai. Tāpēc dažiem valsts uzņēmumiem ir tādi mērķi kā nodrošināt zināma līmeņa nodarbinātību (ekonomisko stabilitāti) vai zināmus pakalpojumus, tādus kā veselības aprūpe visiem sabiedrības locekļiem (pārdale, taisnīgums). Taču valsts rīcībā ir arī citi rīki šo lomu pildīšanai un vairumā gadījumu alternatīvas ir vēlāmākas nekā valsts uzņēmumu uzturēšana, tā kā valsts uzņēmumiem raksturīga neefektivitāte (tā tiks pārrunāta tālākā apakšnodaļā) un iespējama resursu nepareiza izvietošana, ja cenu mehānisma nav vai tas ir izkropļots. Piemēram, ienākumu pārdali var panākt ar dažādiem nodokļiem un pabalstiem, bet patēriņa lēmumus atstājot indivīdu ziņā; ekonomisko stabilitāti var sasniegt ar monetārās un nodokļu politikas palīdzību, kamēr uzņēmumi var ražot preces, izvēloties zemākās izmaksas.

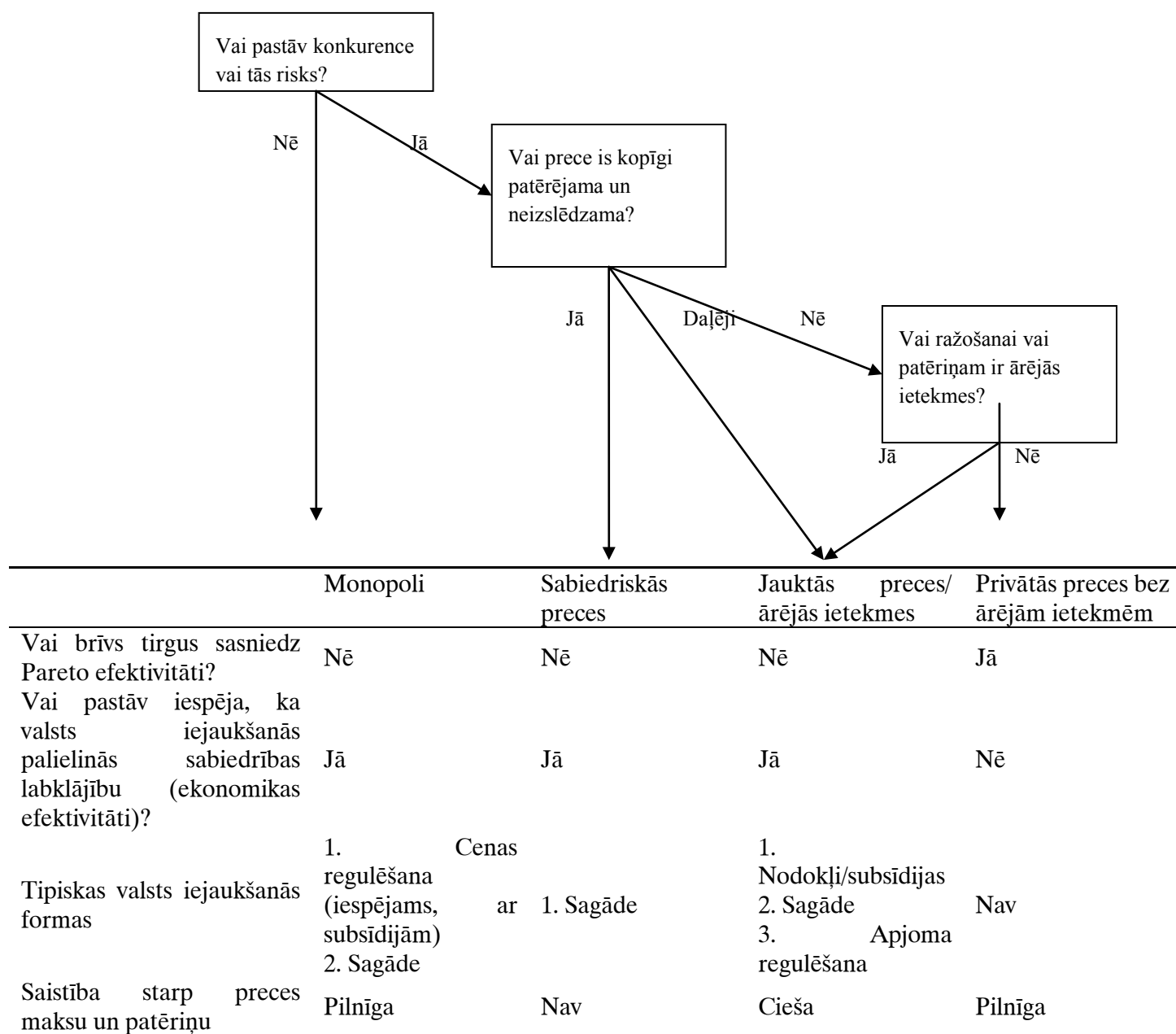
Sabiedrisko stabilitāti, kohēziju un vispārēju labklājību, kas rodas no zināma līmeņa vienlīdzības bagātības pārdalē un garantēta minimālā pamata preču un pakalpojumu līmeņa visiem sabiedrības locekļiem, var uzskatīt arī par sabiedrisku precī – nevienu indivīdu nevar izslēgt no sabiedrības labklājības baudīšanas un viena indivīda labums no šīs preces netraucē citu spējai izmantot precī. Tāpēc līdzīgi uzņēmumiem, kas kalpo „stratēģiskiem” mērķiem, taisnīguma vai vienlīdzības mērķiem kalpojoši uzņēmumi ražo privātas un sabiedriskas preces kombināciju. Piemēram, var uzskatīt, ka valsts subsidēta slimnīca, kas nodrošina pamata medicīniskos pakalpojumus par cenu, kas zemāka par tirgus cenu, ražo privāto precī *medicīniskie pakalpojumi* un zināmu apjomu sabiedriskās preces *sabiedriskā vienlīdzība un labklājība*.

4.3.8. Ekonomiski pamatota potenciālā loma valsts uzņēmumiem

Apkopojot iepriekšējās apakšnodaļas, 5. attēlā parādīts, kā jebkuras preces tirgu var pieskaitīt vienai no četrām kategorijām. Pirmo trīs kategoriju tirgus – monopoli, sabiedriskās preces un jauktās preces/ ārējās ietekmes – nespēj sasniegt Pareto efektivitāti (sabiedrības labklājību maksimizējošus rezultātus), ja tam ļauj darboties nekontrolēti. Šajos gadījumos valsts iejaukšanās var palielināt sabiedrības labklājību. Visos trīs gadījumos valsts sagāde, gan ražotāja, gan privātas sagādes koordinators un finansētāja lomā, ir viena no iespējamām iejaukšanās formām, un tāpēc tieši šajos tirgos var pastāvēt ekonomisks pamatojums valsts uzņēmumu darbībai.

Valsts sagādei raksturīga vairāku veidu neefektivitāte, par to vairāk tiks runāts vēlāk. Šā iemesla dēļ ceturtās kategorijas preces tirgus – privātas preces bez ievērojamām ārējām ietekmēm (ar pietiekamu konkurenci) – jāatstāj brīvajam tirgum. Labklājības ekonomikas pirmā pamata teorēma norāda, ka ceturtās kategorijas preču brīvais tirgus parasti ir Pareto efektīvs.

Valsts iejaukšanās katrā tirgus nepilnības gadījumā ne vienmēr uzlabos ekonomikas efektivitāti un sabiedrības labklājību. Valsts iejaukšanās ietver ievērojamas darījuma izmaksas – pašas valsts struktūras administratīvās izmaksas, nodokļu/subsīdiju ieviešanas un izpildīšanas izmaksas, un dažāda veida neefektivitāte, kas saistās ar valsts uzņēmumiem. Valsts iejaukšanās palielinās sabiedrības labklājību tikai tad, ja ieguvumi no iejaukšanās pārsniedz tās izmaksas. Tāpēc praksē pastāv daudz vieglu tirgus nepilnību gadījumu, kuros valsts neiejaucas un tai to arī nevajadzētu darīt, jo izmaksas pārsniegtu nelielo ekonomikas efektivitātes ieguvumu.



5. attēls. Tirgus nepilnību un atbilstošo valsts iejaukšanās formu taksonomija.

4.3.9. Saistība starp tirgus nepilnībām un juridiski noteiktajām valsts uzņēmumu lomām

Trīs galveno tirgus nepilnību novēršanas (un mazākā mērā arī ceturtais nepilnības, nepilnīgas informācijas) ekonomiskais pamatojums atbilst valsts uzņēmumu lomām, ko nosaka Latvijas un vairuma citu valstu likumi, un ir mazliet precīzāks par tām. Piemēram, Latvijas “Valsts pārvaldes iekārtas likuma” 88. pants nosaka, ka “publiska persona komercdarbību var veikt” sešos konkrētos gadījumos, kas norādīti 6. attēlā.

Gadījums kurā publiska persona var veikt komercdarbību	Monopoli	Sabiedriskās preces	Jauktās preces/ ārējās ietekmes	Privātās preces bez ārējām ietekmēm
1) Ja tirgus nav spējīgs nodrošināt sabiedrības interešu īstenošanu attiecīgajā jomā	✓	✓	✓	
2) Nozarē, kurā pastāv dabiskais monopols, tādējādi nodrošinot sabiedrībai attiecīgā pakalpojuma pieejamību	✓			
3) Stratēģiski svarīgā nozarē		✓		
4) Jaunā nozarē			✓	
5) Nozarē, kuras infrastruktūras attīstībai nepieciešami lieli kapitālieguldījumi	✓			
6) Nozarē, kurā atbilstoši sabiedrības interesēm nepieciešams nodrošināt augstāku kvalitātes standartu				

6. attēls. Gadījumi kuros pēc “Valsts pārvaldes iekārtas likuma” 88. panta publiska persona var veikt komercdarbību, un gadījumu attiecība ar brīvā tirgus nepilnībām.

Pirmais gadījums ir visaptverošs un iekļauj visas tirgus nepilnības. Otrais un piektais gadījums attiecas uz monopolu, turklāt pēdējais saistīts ar konkrētu monopola gadījumu, ko izraisījusi spēcīga pieaugoša resursu atdeves ekonomika. Kā jau iepriekš minēts, trešais „stratēģiski” svarīgais gadījums bieži attiecas uz ieguldījumu valsts drošībā (sabiedriskā prece), bet ceturtais, „jauna nozare” – uz „informācijas pārneses” jēdzienu, kas pieder pie pozitīvām ārējām ietekmēm. Sestais, minimālā kvalitātes standarta noteikšanas gadījums attiecas uz informācijas asimetrijas problēmu, kas līdz šim minēta tikai īsumā, jo šādiem gadījumiem licenču un sertifikācijas risinājumiem parasti tiek dota priekšroka salīdzinājumā ar valsts sagādi, un tāpēc šis gadījums reti kalpo par pamatojumu valsts uzņēmuma darbībai.

4.3.10. Valsts iejaukšanās līdzekļi

Valsts iejaukšanās, lai novērstu tirgus nepilnības, var notikt vismaz trīs plašos veidos: regulēšana, nodokļi/subsīdijas un sagāde. Iepriekšējās apakšnodaļas par katru no tirgus nepilnībām īsi apskata iespējamās un vēlamās tirgus nepilnību novēršanas līdzekļus. Vēlamie vai tipiskie valsts iejaukšanās līdzekļi apkopoti 5. tabulā. Valsts iejaukšanās parasti ir primārais risinājums sabiedrisku preču gadījumā. Monopoli un ārējo ietekmju radītās problēmas var risināt mazāk uzmācīgā veidā attiecīgi ar regulēšanas un nodokļu/subsīdiju palīdzību. Šie līdzekļi visdrīzāk būs vēlami valsts sagādes vietā, kad valsts sagādes neefektivitāte ir liela. Tomēr pastāv daudz tādu valsts uzņēmumu piemēru, kas darbojas abās šajās tirgus kategorijās. Visa tālākā diskusija koncentrēsies uz valsts sagādi, jo tieši šī iejaukšanās forma kalpo par pamatu valsts uzņēmumu veidošanai.

Valsts sagādē ir divas svarīgas jēdzienu atšķirības. Pirmā – ir jāizšķir *tieša* sagāde ar valsts uzņēmumu vai valsts administrācijas starpniecību un *netieša* sagāde, kurā tiek nolīgts privātā sektora uzņēmums. Abas šīs kategorijas reizēm sauc attiecīgi par valsts *ražošanu* (*production*) un valsts *sagādi* (*provision*). Piemēram, tīras ielas – sabiedriskā prece – varētu tieši nodrošināt (ražot) valsts organizācija, kas nodarbojas ar ielu tīrīšanu, vai arī valsts varētu slēgt līgumu ar privātu uzņēmumu par noteikta apjoma ielu tīrīšanas nodrošināšanu par noteiktu cenu. Daudzās valstīs pēdējās divās desmitgadēs līgumu slēgšana ar privāto sektoru aizvien biežāk aizvieto tiešo valsts sagādi (Vining and Weimer,

2005). Šīs tendences iespējams iemesls ir tas, ka konkurējošā vidē, kā liecina gan teorija, gan empīriski pierādījumi, privātu, uz peļņu orientētu uzņēmumu izmaksas ir mazākas nekā tādu organizāciju izmaksas, kas pieder valstij vai dažādu tipu īpašniekiem (piemēram, Vining and Boardman, 1992; Ohlsson, 1996; Domberger, Jensen and Stonecash, 2002). Tā iemeslus sīkāk aplūkosim vēlāk.

Privātajam sektoram ir tendence būt ražotājam ar vismazākajām izmaksām, taču tas nenozīmē, ka līguma slēgšanai ar privāto sektoru būtu vienmēr dodama priekšroka salīdzinājumā ar tiešo valsts sagādi, tā kā pati līguma slēgšana ir dārga – valsts konkursu administrēšana, līgumu noteikumu izstrāde un pārrunas, līguma uzraudzība, strīdu risināšana, otras puses oportunistiska uzvedība, korupcija valsts iepirkumos utt. Vēl viens un svarīgs šķērslis privātā sektora nolīgšanā ir tas, ka daudzos gadījumos, kur būtu vēlams valsts sagāde, līguma slēgšanu ierobežo nespēja paredzēt, noteikt, izmērīt un izpildīt vajadzīgo ražošanu, jo īpaši attiecībā uz preču kvalitāti. Piemēram, privātās slimnīcas var nepietiekamā mērā ārstēt pacientus, kuru ārstēšana nenes peļņu; privāti nolikti ugunsdzēsēju departamenti var taupīt uz apmācīšanas vai tehnoloģiju rēķina un rezultātā mazāk efektīvi dzēst ugunsgrēkus. Līdzīgas problēmas var rasties privātā sektora darbības regulēšanā. Piemēram, privāti pārvaldīts komunālo pakalpojumu monopols ar regulētu cenu var samazināt izmaksas, samazinot klientu apkalpošanu vai ietaupot uzturēšanas izmaksas uz biežāku pakalpojumu pārtraukumu rēķina. Empīriski pētījumi liecina, ka ar līgumu slēgšanu saistītās izmaksas pieaug līdz ar uzdevuma sarežģītību (Brown and Potoski, 2003). Taču pat tad, ja līgumu slēgšana un regulēšana nav ideālas vai izmaksā dārgi, līgumā neiekļaujamās kvalitātes pasliktināšanās, valsts ražošanu pārceļot uz privāto sektoru, var radīt mazas sabiedriskās izmaksas salīdzinājumā ar potenciāli lieliem sabiedriskajiem ieguvumiem no labākas ražošanas efektivitātes (Shleifer, 1998).

Kopsavilkumā, pieņemot lēmumu par valsts sagādes formu – tiešu vai netiešu – jāņem vērā iespējamie ražošanas izmaksu ietaupījumi salīdzinājumā ar kopējām izmaksām, kas saistītas ar līguma slēgšanu un iespējamu kvalitātes pasliktināšanos. Tiešā valsts sagāde ir piemērotākā situācijās, kur saražotā kvalitāti vai daudzumu ir grūti izmērīt vai līgumu noslēgšana un izpilde ir ļoti dārga.

Otrā ir atšķirība starp dažādajām formām vai organizatoriskām struktūrām, kas iespējamās, ja priekšroka tiek dota *tiešai* valsts sagādei kā iejaukšanās līdzeklim. Ir praktiski svarīgi atšķirt divu veidu tiešo valsts sagādi: valsts uzņēmumus un pretstatā tiem aģentūras, birojus, departamentus, ministrijas, ko mēs saucim par valsts organizācijām. Neiedziļinoties juridiskos ierobežojumos, kas bieži nosaka dažādu valsts darbību organizatorisko formu, organizatorisko struktūru izvēlē būtu jāvadās no izvērtējuma, kas ir efektīvāks valsts iejaukšanās mērķu sasniegšanā. Viena no svarīgām atšķirībām starp abām organizatoriskajām struktūrām ir tā, ka valsts uzņēmumiem parasti raksturīga lielāka patstāvība saimnieciskajā darbībā nekā valsts organizācijām.

Nav stingru, konkrētu noteikumu, pēc kuriem noteikt piemērotāko organizatorisko struktūru. Taču no prakses un organizācijas teorētisku kopīgiem pētījumu rezultātiem var gūt dažas vadlīnijas (piemēram, Rainey and Chun, 2005):

Nepastāv ekonomiskais tirgus valsts sagādātām precēm vai pakalpojumiem – tāds, kurā pastāv cieša saistība starp preces/pakalpojuma maksu un izlietojumu. Šāda situācija runā par labu darbības veidošanai organizācijas formā. Monopolu gadījumā maksa par precī parasti ir cieši saistīta ar patērēto preces daudzumu. Jaukto preču un preču ar ārējām ietekmēm gadījumā šī saistība ir vājāka sakarā ar nodokļiem/subsīdijām, problēmām ar izslēgšanu un izslēgšanas nevēlamību. Sabiedriskām precēm bieži nav nekādas saistības starp maksu un izlietojumu, jo tās bieži vēlams nodrošināt par brīvu un finansēt no kopējiem nodokļu ieņēmumiem. Tāpēc tieša valsts iejaukšanās dabiskos monopolos parasti notiek valsts uzņēmuma formā, bet tieša valsts sabiedrisko preču sagāde – ar valsts organizāciju palīdzību. Ekonomiskā tirgus trūkums nozīmē lielāku paļaušanos uz valsts finansējumu kā arī mazāku vadības lēmumu pieņemšanā izmantoto tirgus indikatoru (cenu, peļņas) pieejamību. Lielākā vadības neatkarība, kas raksturīga valsts uzņēmumiem, piešķir tiem spēju labāk reaģēt uz patērētāju prasību izmaiņām, ko var konstatēt pēc tirgus signāliem.

Lielāks uzsvars uz finanšu mērķiem salīdzinājumā ar citiem mērķiem parasti runā par labu valsts uzņēmumam kā organizatoriskajai formai. Privātā sektora uzņēmējdarbību stimulē gandrīz tikai peļņas maksimizēšana, un tāpēc uzņēmuma struktūra ir veidojusies kā organizatoriskā forma, kas piemērota finanšu mērķu vadītām darbībām. Tieša valsts iejaukšanās, kuru spēcīgi motivē nefinanšu mērķi, var būt veiksmīgāk realizējama ar valsts organizāciju palīdzību, jo tiekšanās uz labiem finanšu rezultātiem var būtiski kavēt nefinanšu mērķu sasniegšanu.

Lielāka mērķu neskaidrība, daudzums un pretrunība ir labvēlīga darbības veidošanai organizācijas formā. Daudzi no uzņēmumos izmantotajiem mehānismiem pastāv tāpēc, lai atļautu kādas objektīvas funkcijas maksimizēšanu un izmērāmu rezultātu sasniegšanas atalgošanu. Kad mērķi ir neskaidri, nekonkrēti vai grūti izmērāmi, piemēram, valsts drošība, nabadzīgo labklājība, sabiedriskā drošība, tīra vide un morālais korektums, uzņēmuma darbības pamatā esošie mehānismi ir mazāk efektīvi.

Nozares vai preces, kurās svarīgi ir jauninājumi, ir vairāk piemērotas valsts uzņēmumiem nekā valsts organizācijām, jo tām piemīt lielāka patstāvība un līdz ar to labāka spēja darboties inovatīvi un dinamiski, kā arī spēcīgāka motivācija ieviest jauninājumus, pateicoties atalgojuma saistībai ar rezultātiem.

Kopumā valsts uzņēmumi kā valsts tiešās sagādes forma ir piemērotāki apstākļiem, kuros: (i) pastāv ekonomiskais tirgus precei vai pakalpojumam; (ii) lielāks uzsvars tiek likts uz finanšu mērķiem (lai gan valsts uzņēmumiem vienmēr vajadzētu būt arī nefinanšu mērķiem); (iii) iejaukšanās mērķi ir skaidri noteikti; un (iv) ir nepieciešamības pēc inovācijām.

4.4. Valsts uzņēmumu darbības sekas

4.4.1. Divas efektivitātes formas: tehniskā un sadales efektivitāte

Sabiedrības labklājības maksimizēšanai nepieciešams (i) ražot optimālu preču asortimentu *un* (ii) ražot katru preci ar minimālu resursu daudzumu. To, kādā mērā tiek izpildīta pirmā prasība, piešķirot produktīvos resursus visvērtīgākajam pielietojumam, sauc par sadales efektivitāti (*allocative efficiency*). Otrās prasības izpildīšanas, ražojot preces par zemākajām iespējamām izmaksām (ņemot vērā visus ražošanā izmantotos resursus), sauc par tehnisko efektivitāti (*technical efficiency*).

Kā tika iepriekš minēts labklājības pamata teorēmu kontekstā, brīvās konkurences tirgus (bez tirgus nepilnībām) sasniedz gan tehnisko, gan sadales efektivitāti. Šā rezultāta sasniegšanā svarīgākais ir patērētāju izvēle ar cenu mehānismu un orientācija uz peļņu uzņēmēju vidū. Cena ir mehānisms, kas norāda preces relatīvo vērtību patērētājiem un vienlaicīgi nosaka preces ražošanas ienesīgumu, bet orientācija uz peļņu nodrošina, ka tiks atrasta vismazāk izmaksājošā preces ražošanā izmantojamo resursu kombinācija.

Gadījumos, kad valsts ir preču sagādātāja, cenu mehānisms un peļņas maksimizēšana bieži nav pieejami vai ir izkropļoti, un tāpēc ir svarīgi izvērtēt valsts iejaukšanās ietekmi uz sadales un tehnisko efektivitāti.

4.4.2. Valsts uzņēmumu tehniskā efektivitāte

Valsts veiktās preču sagādes tehniskā efektivitāte salīdzinājumā ar privātā sektora sagādi ir daudz pētīta lielā skaitā valstu, dažādos laika periodos un nozarēs. Vairums šo pētījumu atrod pārliecinošus pierādījumus, ka valsts sagāde saistās ar zemāku tehnisko efektivitāti (šo pētījumu pārskats – Vining and Boardman, 1992).

Pastāv vairāki iemesli valsts sagādes tehniskai neefektivitātei, un daudzi no tiem balstās uz starpniecības izmaksām (*agency costs*). Šīs izmaksas rodas no stimulu un informācijas nesaskaņotības starp uzņēmumu īpašniekiem un vadītājiem. Vadītāji dabiski vēlas darboties paši savās nevis īpašnieku interesēs, piemēram, samazinot darba tempu, slēdzot līgumus un sadarbojoties ar pusēm, kurās vadītāji var ko iegūt, veicot investīcijas, tikai uzņēmuma palielināšanas nevis īpašnieku bagātības maksimizēšanas nolūkā (tā saucamā „impērijas veidošana”), izvairoties no riskantiem (bet ienesīgiem) ieguldījumiem u.c. Šādas darbības īpašniekiem nozīmē izmaksas par starpnieku, kas darbojas viņu vietā, un tāpēc tiek sauktas par starpniecības izmaksām. Starpniecības izmaksu problēmu risina, sagatavojot līgumus, kas šādas darbības cenšas kontrolēt pirms tās veiktas (McCubbins, Noll and Weingast, 1987) vai investēt līguma izpildes uzraudzības starpniekos. Starpniecības izmaksas parasti ir lielākas valsts nekā privātā sektora uzņēmumos, jo valsts uzņēmumiem bieži nav dažādo mehānismu, kādus izmanto privātais sektors starpniecības izmaksu samazināšanai.

Pirmais valsts uzņēmumu relatīvās tehniskās neefektivitātes iemesls ir to faktiskā izolētība no diviem svarīgiem vadības disciplīnas mehānismiem, kādi pastāv privātajā sektorā: (i) korporatīvās kontroles tirgus (*market for corporate control*), t.i., uzņēmuma izpiršanas un pārņemšanas risks; un (ii) bankrota risks (sakarā ar parādu neesamību un/vai netiešām valsts garantijām). Korporatīvās kontroles tirgus samazina starpniecības izmaksas, jo gadījumā, ja uzņēmuma vadība nepanāk maksimālu ienesīgumu, tad uzņēmums tiek vērtēts pārāk zemu salīdzinājumā ar savu potenciālu, kas paver iespēju citam uzņēmumam pārāk zemo novērtējumu izmantot, attiecīgo uzņēmumu nopērkot un nomainot vadību. Netiešie draudi, ka vadītāji varētu zaudēt darbu šā mehānisma vai alternatīvā bankrota mehānisma darbības rezultātā, ja naudas plūsmas nespēj segt procentu maksājumus, darbojas kā stimulds vadītājiem maksimizēt peļņu. Netiešā (vai dažkārt tiešā) garantija, ka valsts uzņēmums spēs iegūt finanšu palīdzību no valsts, ja tā darbības rezultāti būs slikti vai investīcijas pienācīgi neatmaksāsies, samazina vadītāju motivāciju maksimizēt valsts uzņēmuma darbības rezultātus. Tā ir pazīstama kā nelielu budžeta ierobežojumu problēma (*soft budget constraint*).

Otrais iemesls – valsts uzņēmuma vadības uzraudzība un kontrole reti ir tik spēcīga kā privātajā sektorā, kur daļu īpašniekiem un kreditoriem ir stipra personīgā motivācija uzturēt vadības disciplīnu un labus uzņēmuma darbības rezultātus. Galīgā labuma guvēji jeb „īpašnieki” valsts uzņēmuma gadījumā ir pilsoņi nevis konkrētā ministrija, kas ir juridiskā īpašniece vai kurai uzdots pārraudzīt vadību. Tā kā šo „īpašnieku” ir ļoti daudz, nevienam individuālam pilsonim nav motivācijas uzraudzīt valsts uzņēmuma vadītājus, jo no uzraudzības labumu gūs visi īpašnieki, bet izmaksas segs tikai tie indivīdi, kuri veic uzraudzību. Empīriski pētījumi apliecina, ka uzraudzība ir vājāka, ja uzņēmuma daļu īpašnieku bāze ir plaša (nav lielu daļu īpašnieku). „Parazītisma” problēmas rezultātā uzraudzība ir vāja, un to papildina kreditoru trūkums, kuri parasti uzraudzītu vadību, lai samazinātu risku, ka viņiem netiks atmaksāta pamatsumma.

Trešais iemesls – valsts uzņēmuma vadības motivācija reti ir saistīta ar uzņēmuma darbības rezultātiem, bet privātajā sektorā šāda motivācija ir parasta prakse. Viens no iemesliem šādai atkāpei no privātā sektora prakses rodas sakarā ar valsts uzņēmuma darbības rezultātu izmērīšanas grūtībām, jo valsts uzņēmumam ir arī nefinanšu mērķi. Rezultātu izmērīšanas grūtības ierobežo arī spēju uzraudzīt vadību un izvērtēt darbības rezultātus.

Ceturtais iemesls – valsts uzņēmumi bieži darbojas sektoros, kur tie ir pasargāti no konkurences (piemēram, monopoli), un tāpēc neizjūt spiedienu darboties ar maksimālu efektivitāti, kas tiem liktu

izvairīties no izspiešanas no uzņēmējdarbības. Piektais iemesls – informācijas atklāšana bieži atbilst zemākam standartam un ir necaurspīdīgāka nekā privātajā sektorā, un tāpēc sabiedrības spēja veikt novērošanu efektivitātes stimulēšanas nolūkā ir ierobežota.

Visbeidzot, pastāv tādi iemesli valsts uzņēmumu tehniskajai neefektivitātei, kas saistīti ar to politisko vidi. Piemēram, konkurējoši īpašnieki un daļu turētāji ar dažādiem mērķiem, politiska iejaukšanās uzņēmuma darbībā un sarežģīta/neskaidra īpašumtiesību ķēde, kas rada neskaidrības par to, kurš ir atbildīgs par uzraudzību.

Valsts uzņēmumu tehniskās neefektivitātes svarīgas sekas ir tas, ka no ierobežotiem resursiem, kādi tiek izmantoti, netiek iegūts pilns potenciālais ražošanas apjoms vai arī zināma ražošanas apjoma iegūšanai tiek patērēts vairāk nekā minimālais resursu daudzums. Šī neefektivitāte ietekmē indivīdus šādos veidos: (i) valsts uzņēmumu ražoto preču cena ir augstāka nekā tā varētu būt, ja valsts uzņēmumi darbotos ar augstu tehnisko neefektivitāti; (ii) augstāki nodokļi, lai atsvērtu zemākās valsts uzņēmuma dividendes, vai lielākas valsts uzņēmuma subsīdijas nekā augstas tehniskās efektivitātes gadījumā; vai (iii) veidu (i) un (ii) kombinācija. No šīm ietekmēm indivīdi parasti nevar izvairīties, jo bieži vien valsts uzņēmumi ir vienīgie zināmu preču piegādātāji, tādu kā komunālie pakalpojumi, infrastruktūra, enerģija un pasta pakalpojumi, turklāt nodokļi ir obligāti. Valsts uzņēmumu darbības ietekme uz labklājību bieži netiek ņemta vērā, jo nav pareizi izsvērtas valsts uzņēmumam piešķirtā kapitāla alternatīvās izmantošanas iespējas (*opportunity costs*).

Vienkāršs risinājums valsts uzņēmumu tehniskās neefektivitātes problēmai ir, kā iepriekš pārrunāts, pēc iespējas izmantot cita veida valsts iejaukšanos, piemēram, privātā sektora piesaistīšanu (ši alternatīva aizvien vairāk dominē daudzās valstīs), regulēšanu, subsīdijas un nodokļus. Vēl viena alternatīva ir risināt valsts uzņēmumu tehniskās neefektivitātes cēloņus. Ja valsts uzņēmumu tehniskā efektivitāte ir zemāka nekā privātos uzņēmumos sakarā ar atkāpēm no privātā sektora prakses, tad dabisks novēršanas veids būtu imitēt pēc iespējas vairāk privātā sektora prakses paņēmieni. Balstoties uz starpniecības teorijām (*principal-agent theories*), pirmais solis būtu sagatavot darbības rezultātu līgumus, kas apraksta nodrošināmos rezultātus vai pakalpojumus, rezultātu mērīšanu, izmantojamos uzraudzības mehānismus, kā arī apbalvošanas vai sankciju mehānismus (Boston et al., 1996). Darbības rezultātu mēram jāatbilst valsts mērķiem, kādu īstenošanai izveidots valsts uzņēmums, piemēram, jāietver iegūtais sabiedrisko preču daudzums un kvalitāte un ārējās ietekmes uz vienības ražošanai izmantoto resursu vienību, kā arī ietekme uz sabiedrības labklājību (monopola gadījumā). Darbības rezultātu mēram jāietver nefinanšu rādītāji, un tam nedrīkst būt manipulācijas iespēju. Apbalvošanas mehānisms varētu ietvert vadītāju atlīdzības indeksēšanas komponentu atbilstoši darbības rezultātu mēram, līdzīgi kā privātajā sektorā.

Otrā metode starpniecības izmaksu kontrolēšanai ir stingra vadības uzraudzība. Tā ietver caurspīdīguma palielināšanu un valsts uzņēmumu informācijas atklāšanas standartu paaugstināšanu, lai tuvinātos privātā sektora uzņēmumos izmantotajiem. Šīs metodes galējības piemērs ir nesen ieviestās pastāvīgas informācijas atklāšanas prasības (*continuous disclosure requirements*) valsts uzņēmumiem Jaunzēlandē, taču biežāk sastopams paņemiens ir pieprasīt ceturkšņa, pusgada un gada atskaites. Cits stingrās uzraudzības aspekts ir kompetentu, nepolitisku pārraudzības padomes izveidošana, kuras uzraudz vadītājus. Visbeidzot, centralizētāks īpašuma un pārraudzības modelis var stiprināt uzraudzību, veicinot specializēšanos un resursu atdevi īpašnieku uzdevumos.

4.4.3. Valsts uzņēmumu ietekme uz sadales efektivitāti

Pircēji dabiski pauž savu izvēli par labu konkrētām privātām precēm, lemjot, ko iegādāties, un tādējādi preču cena atspoguļo to vērtību galējā patērētāja acīs, taču sabiedriskajām precēm šāds mehānisms nepastāv. Kā norāda Olson (1973) un atzīst OECD (2001), sabiedrisko un tirgū nepārdodamo preču vērtība pēc būtības ir neizmērāma. Kā iepriekš pārrunāts, nav iespējams (vismaz ne reālistiski) vai vēlams prasīt maksu par sabiedrisko preču izmantošanu, un tāpēc bieži nav iespējams noteikt, cik daudz indivīdu ir guvuši labumu no preces izmantošanas un cik lielā mērā viņi novērtējuši tās izmantošanu. Pat tad, ja patērētājus aptaujā, lai uzzinātu, vai viņi devuši priekšroku konkrētām precēm, nav iespējams piespiest viņus sniegt patiesas atbildes. Tā ir pazīstama kā priekšrocību atklāšanas problēma (*revealed preferences*).

Tā kā nevar precīzi izmērīt dažādu sabiedrisko preču vērtību patērētājiem, nav iespējams arī noskaidrot optimālo sabiedrisko preču asortimentu jeb sabiedriski optimālo kopējo sabiedrisko preču daudzumu. Tāpēc ir grūti sasniegt sadales efektivitāti sabiedrisko preču nodrošināšanā, tā kā nav cenu mehānisma un ir grūti izmērīt saražoto preču vērtību. Šī problēma attiecas uz valsts uzņēmumiem tāpēc, ka viena no motivācijām valsts uzņēmumu veidošanai ir gan privāto, gan sabiedrisko preču ražošana.

Lai atainotu sadales efektivitātes sasniegšanas grūtības, apskatīsim valsts nodrošināto sabiedrisko transportu (pēc iespējas valsts uzņēmuma formā), kura pamatojums bieži ietver tādus apsvērumus kā satiksmes sastrēgumu un piesārņojuma mazināšanu, samazinot automobiļu skaitu – tie abi ir sabiedriskās preces (alternatīvi tās var uzskatīt par pozitīvām ārējām ietekmēm). Summa, kādu valstij vajadzētu iztērēt sabiedriskā transporta apjoma paplašināšanai un cenu samazināšanai zem brīvā tirgus līmeņa, ir atkarīga no vērtības, kāda tiek piešķirta tīrai videi un mazāk noslogotiem ceļiem, kā arī indivīdu skaita, kas baudīs šos labumus, un neviens no tiem nav precīzi izmērāms. Pieņemsim, ka valsts subsidē arī vakcinācijas programmu sabiedrības veselības uzlabošanai (sabiedriskā prece). Vai kopējai vakcinācijas subsīdijai vajadzētu būt lielākai vai mazākai par netiešo sabiedriskā transporta subsīdiju? Tagad atbilde ir atkarīga no sabiedrības veselības neizmērāmās vērtības, kā arī no tīras vides un nenoslogotas satiksmes vērtības. Ja valsts nodrošināto preču sabiedriskās vērtības aptuvenās novērtēšanas kļūda ir pietiekami liela, valsts uzņēmumi (un citi valsts iejaukšanās veidi), kas paredzēti sabiedrības labklājības celšanai, novēršot tirgus nepilnības, var pat kaitēt kopējai sabiedrības labklājībai.

4.4.4. Valsts nepilnības un citas valsts uzņēmumu darbības sekas

Līdzīgi tam, kā dažādi trūkumi traucē brīvajam tirgum sasniegt Pareto efektivitāti, valsts iejaukšanās, ieskaitot valsts uzņēmumus, var dažādu iemeslu dēļ nesasniegt paredzētos sabiedrības labklājības uzlabojumus, un galējības gadījumā pat nodarīt tai kaitējumu. Visi šie iemesli kopā tiek saukti par „valsts nepilnībām” (*government failure*).

Valsts uzņēmumu tehniskā un sadales neefektivitāte, kas ceļas no augstām starpniecības izmaksām un nepilnīgas informācijas, ir attiecīgi divas valsts nepilnības formas. Turklāt nepilnīga informācija un ierobežota kontrole pār privātā sektora reakciju uz valsts iejaukšanos var novest pie sabiedrībai kaitīgām, neparedzētām sekām. Vienkāršs piemērs ir īres kontrole, kas paredzēta, lai cilvēki varētu atļauties mājokli, taču tas var novest pie mājokļu trūkuma, kas atstāj cilvēkus bez dzīvesvietas. Ļoti būtiska valsts nepilnība ir „rentes meklēšana” (*rent-seeking*) – indivīdu, uzņēmumu un organizāciju centieni gūt privātu labumu no politisko procesu manipulēšanas vai ietekmēšanas tā vietā, lai radītu pievienoto vērtību. Rentes meklēšana var būt sastopama dažādās formās, tajā skaitā kā korupcija valsts iepirkumā, politiskā lobēšana, lai iegūtu labvēlīgu lēmumu vai politiku, regulējumu arbitražā vai neparedzētu trūkumu likumos izmantošana. Tā kā rentes meklēšanā tiek izmantoti resursi un tā nerada vērtību, bet gan to tikai pārdala, tad tā samazina kopējo sabiedrības labklājību.

Vēl viens svarīgs valsts nepilnības veids ir dažādi potenciāli labklājībai kaitējoši tirgus izkropļojumi, kādus var radīt valsts uzņēmumi. Piemēram, valsts uzņēmumi var izspiest vēlamas privātā sektora investīcijas, kaut arī darbojas ar zemāka līmeņa tehnisko efektivitāti nekā konkurenti no privātā sektora. Tas var notikt, pateicoties priekšrocībām sakarā ar to, ka uzņēmuma īpašnieks ir valsts, tajā skaitā:

- Netieši subsidēts kapitāls – par tirgus normu zemāki parādi sakarā ar netiešām valsts garantijām un nelieliem budžeta ierobežojumiem, kā arī valsts kapitāla injekcijas par tirgū nepieejamām likmēm;
- Subsīdijas un dotācijas;
- Atvieglota piekļuve valsts līgumiem; un
- Labvēlīgi regulējumi.

4.4.5. Valsts uzņēmumu darbības seku kopsavilkums

Kopumā valsts veikta preču sagāde, ieskaitot valsts uzņēmumu darbību, visticamāk ietvers zināmu tehnisko un sadales neefektivitāti, kā arī dažādu veidu valsts nepilnības. Tas nenozīmē, ka valstij nevajadzētu veidot valsts uzņēmumus, bet gan, lemjot par valsts iejaukšanos, vajadzētu ņemt vērā ietekmi uz efektivitāti un dažādās nepilnības. Ja ieguvumi no valsts sagādes, tādi kā labklājības ieguvums no tirgus nepilnības novēršanas, pārsniedz izmaksas, tajā skaitā ietekmi uz efektivitāti, tad valsts iejaukšanās var būt labvēlīga sabiedrības labklājībai. Pretējā gadījumā valsts uzņēmumi var kaitēt kopējai sabiedrības labklājībai, un pat ar tirgus nepilnībām sabiedrībai var kļāties labāk bez konkrētajiem valsts uzņēmumiem.

4.5. Secinājumi

Galvenais ekonomiskais pamatojums valsts uzņēmumu pastāvēšanai ir tirgus nepilnību novēršana, t.i., situācijas, kurās brīvā tirgus rezultāts attiecībā uz sabiedrības labklājību nav optimāls. Būtiskākās tirgus nepilnības ir: (i) monopoli jeb konkurences trūkums; (ii) ārējās ietekmes jeb neparedzēti ražošanas vai patēriņa blakusefekti; un (iii) sabiedriskās preces, kuras raksturo tādas īpašības, ka nav reālistiski vai vēlamā izslēgt individuus no patēriņa un viena indivīda patēriņš nemazina cita indivīda spēju precīzi patērēt. Ja nav konkurences, cenas ir augstākas un ražošanas apjomi ir mazāki, nekā sabiedrībai optimāli nepieciešams, preces ar ārējām ietekmēm tiek ražotas lielākā vai mazākā apjomā par optimālo, bet sabiedriskās preces netiek ražotas nemaz vai, labākajā gadījumā, tiek ražotas pārāk mazā apjomā. Šādos gadījumos valsts uzņēmumiem ir iespēja uzlabot sabiedrības labklājību. Vairuma valsts uzņēmumu mērķi iederas šajās kategorijās pat tad, ja nav konkrēti minēti monopoli, ārējās ietekmes vai sabiedriskās preces. Piemēram: „stratēģiski” mērķi bieži netieši attiecas uz valsts drošības nodrošināšanu, kas ir sabiedriskā prece; „taisnīguma” un „vienlīdzības” mērķi atbilst sabiedriskajām precēm sabiedriskajai stabilitātei, kohēzijai un labklājībai; un jauno nozaru (*infant industries*) veidošana ir pozitīvas ārējās ietekmes paveids.

Tirgus nepilnības pastāvēšana nav pietiekams pamatojums valsts uzņēmumu pastāvēšanai, jo: (i) citu veidu valsts iejaukšanās var atkarībā no apstākļiem būt efektīvāka nepilnības novēršanā; un (ii) valsts uzņēmumiem (un valsts iejaukšanās kopumā) ir izmaksas un nepilnības, kas padara nevēlamu valsts iejaukšanos katrā tirgus nepilnības gadījumā, jo dažos gadījumos iejaukšanās var nodarīt vairāk ļauna nekā laba.

Viens no galvenajiem ierobežojumiem valsts uzņēmumu izmantošanai par tirgus nepilnību novēršanas rīku ir tehniskā neefektivitāte salīdzinājumā ar privātā sektora uzņēmumiem, t.i., to nespēja panākt minimālas izmaksas konkrētam ražošanas apjomam. Desmitiem gadu starptautiskas pieredzes liecina, ka privātiem uzņēmumiem, ko vada peļņas stimuli, nodrošina preces efektīvāk

nekā valsts uzņēmumi, kuriem raksturīgi vāji vadības pasākumi, nelieli budžeta ierobežojumi, pretrunīgi un neskaidri mērķi un uzskaites trūkums. Valsts uzņēmumu tehniskā neefektivitāte nodara kaitējumu indivīdiem dēļ augstākām cenām par precēm un/vai augstākiem nodokļiem nekā augstas tehniskās efektivitātes gadījumā. Šā iemesla dēļ ražošanu valsts uzņēmumos vajadzētu atstāt tirgus nepilnības gadījumiem.

Pamatojums ar tirgus nepilnību nozīmē, ka valsts uzņēmumiem noteikti jābūt nefinanšu mērķiem, un tāpēc to darbības rezultātus nevar vērtēt, izmantojot tikai finanšu rādītājus, kā to dara ar privātā sektora uzņēmumiem. Citiem vārdiem sakot, ja valsts uzņēmumam būtu tikai maksimālas peļņas gūšanas mērķis, tad būtu sabiedrības labākajās interesēs, ja uzņēmums piederētu privātajam sektoram un tas to vadītu, lai izvairītos no ierobežotā daudzuma resursu neefektīvas izmantošanas. Finanšu investīcijas ar nolūku radīt ieņēmumus (piemēram, finansēti pensiju plāni) optimāli vajadzētu strukturēt un pārvaldīt būtiski citādā veidā nekā valsts uzņēmumu portfeļus, piemēram, izmantojot deleģētu, profesionāli pārvaldītu, dažādotu mazākuma daļu portfeli uzņēmumos un citās līdzekļu klasēs, kur pastāv īpašs risks un naudas plūsmas īpašības.

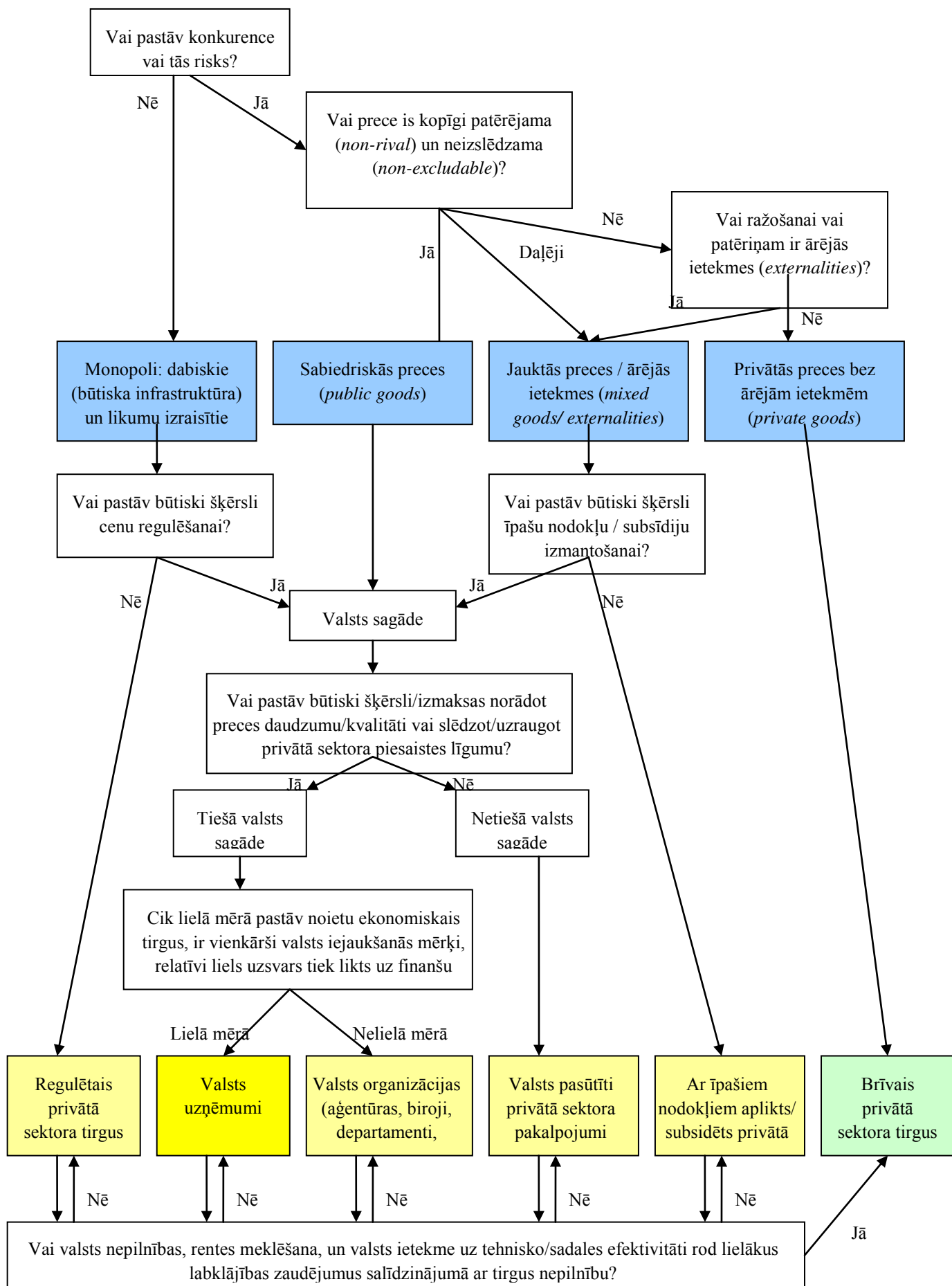
Valsts uzņēmumi ir viens no vairākām valsts iejaukšanās veidiem, kurus var izmantot tirgus nepilnību novēršanai. Pastāv tādas alternatīvas kā regulēšana, nodokļi/subsīdijas, netiešā valsts sagāde, piemēram, privātā sektora uzņēmumu piesaiste, kā arī citi tieši valsts sagādes juridiskie/organizatoriskie veidi, piemēram, aģentūras, biroji, departamenti un ministrijas. Kopumā valsts sagāde visvairāk piemērota sabiedriskajām un jauktajām precēm (šķietami sabiedriskajām precēm). Lai gan valsts sagādi var izmantot arī kā risinājumu monopolu un ārējo ietekmju gadījumiem, regulēšana un nodokļi/subsīdijas ir attiecīgi vēlāmākas alternatīvas, ja ar valsts sagādi saistītās izmaksas un neefektivitāte ir ievērojama. Tiešajai valsts sagādei (tajā skaitā valsts uzņēmumiem) tiek dota priekšroka salīdzinājumā ar privātā sektora piesaistīšanu, ja preces daudzumu vai kvalitāti ir grūti norādīt vai ja privātā sektora piesaistes līgumu uzraudzība un izpilde ir dārga. No visiem valsts tiešās sagādes organizēšanas un strukturēšanas veidiem valsts uzņēmums ir vispiemērotākais situācijām, kurās pastāv noietu ekonomiskais tirgus, valsts iejaukšanās mērķi ir salīdzinoši vienkārši, relatīvi liels uzsvars tiek likts uz finanšu mērķiem nevis nefinanšu mērķiem, un ir vajadzības pēc inovācijām. Vispārējs secinājums, kas rodas no ļoti daudzu teorētisku un empīrisku pētījumu rezultātu apkopošanas, ir tāds, ka valsts uzņēmumu ekonomiski pamatojamā loma ir visai ierobežota tam raksturīgās neefektivitātes dēļ, kā arī pateicoties vairākiem citiem vēlāmākiem iejaukšanās veidiem.

Valsts uzņēmumu darbībai ir vairākas sekas attiecībā uz indivīdiem, tirgiem un privātā sektora uzņēmumiem. To tehniskā neefektivitāte var izraisīt sabiedrības labklājības zaudējumus, ja ieguvumi no tirgus nepilnības novēršanas nav pietiekami, lai atsvērtu efektivitātes zaudējumus. Tāpat kā jebkura cita valsts iejaukšanās, valsts uzņēmumi var radīt neproduktīvu vai pat destruktīvu rentes meklēšanas uzvedību indivīdu un privātā sektora uzņēmumu vidū. Visbeidzot, valsts uzņēmumi var izspiest privātā sektora investīcijas, pat ja privātā sektora uzņēmumi ir efektīvāki, jo valsts kā īpašnieks dod dažādas tiešas un netiešas priekšrocības.

Nemot vērā šos apsvērumus, valsts uzņēmumiem ir lielākā iespēja būt noderīgiem sabiedrībai tad, ja: (i) tirgus nepilnība, kas pamato to pastāvēšanu, ir būtiska; (ii) citi valsts iejaukšanās veidi, piemēram, regulēšana, nodokļi/subsīdijas un privātā sektora piesaiste nav realizējami; (iii) valsts īpašuma tiesības un vadība tiek īstenotas tādā veidā, kas līdz minimumam samazina neefektivitāti sakarā ar starpniecības izmaksām; un (iv) valsts nepilnību un rentes meklēšanas risks ir zems (skat. 7. attēlu). Salīdzinājumam starp dažādām valstīm tas nozīmē, ka, ja tirgus nepilnības apjoms un iejaukšanās alternatīvu efektivitāte ir nemainīga, tad optimālajam valsts uzņēmumu skaitam vajadzētu būt mazākam, ja to vadības mehānisms ir mazāk attīstīts, bet rentes meklēšanas un citu valsts nepilnību risks ir lielāks. Pamatojoties uz to, varētu iebilst, ka Latvijā vajadzētu būt mazāk valsts uzņēmumu nekā, piemēram, Zviedrijā, tā kā šajā valstī valsts uzņēmumu vadības mehānisms ir labāk attīstīts un

valsts nepilnību un rentes meklēšanas risks ir mazāks (piemēram, zemāki uztvertās korupcijas rādītāji). Turklāt šajā nodaļā piedāvāto metožu īstenošana ar nolūku samazināt starpniecības izmaksas un citus valsts uzņēmumu neefektivitātes avotus, palielināt valsts uzņēmumu ieguldījumu sabiedrības labklājībā.

7. attēls. Kopsavilkums par gadījumiem kas noved pie valsts uzņēmumiem kā vēlamu valsts iejaukšanos tirgū.
(skatīt nākamā lapā)



5. Starpziņojuma apkopotie secinājumi

➤ 1. posms

1. Laika periodā no 1990.gada līdz aptuveni 2000.gadam netika pievērsta īpaša uzmanība jautājumam par to, kur novelkamas robežas valsts veiktajai uzņēmējdarbībai un vai vispār šādas robežas ir nepieciešamas. Šis jautājums netek regulēts nevienā normatīvajā aktā, izņemot likumu „Par pašvaldībām”, kurā pašvaldības uzņēmējdarbība tika ierobežota ar tās teritorijas saimniecisko un sociālo jautājumu risināšanai. Gluži otrādi: likumā „Par uzņēmējdarbību” valsts ir uzskatīta kā viens no uzņēmēju veidiem, kas ļauj domāt, ka tā ir brīva piedalīties uzņēmējdarbībā neierobežoti pēc saviem ieskatiem.

2. Lai gan šā perioda sākumā valsts rīcībā bija praktiski visa tautsaimniecība, ieskaitot kontroli pār valsts uzņēmumiem un uzņēmējsabiedrībām, ilgu laiku nebija adekvāta centralizēta tiesiskā regulējuma tam, kā valstij tās būtu jāpārvalda. Šāds regulējums parādījās tikai 1996.gadā.

3. Pirmie mēģinājumi ievieidot valsts pārraudzības un kontroles sistēmu pār saviem uzņēmumiem un uzņēmējsabiedrībām bija neveikli un lielā mērā arī neveiksmīgi. Tam traucēja divi galvenie faktori: pirmkārt, valsts uzņēmumu nekauspīdīgā pārvaldes sistēma, kas bija tieši šīs konkrētās uzņēmējdarbības formas raksturīgā iezīme; otrkārt, statūtsabiedrību pilnvarnieku institūta pakļaušana politiskajai ietekmei komplektā ar adekvāta kontroles mehānisma trūkumu pār tiem.

4. Apmēram aplūkojamā perioda vidū sākās visai nekontrolēta valsts pārvaldes uzdevumu nodošana valsts bezpeļņas organizācijām, kuras tika veidotas uz statūtsabiedrību (SIA un akciju sabiedrību) bāzes. Lai gan lielā daļā gadījumu konceptuāli tas bija pareizi, tomēr, nepastāvēt vienotiem kritērijiem šo uzdevumu nodošanas pieļaujamībai, cilvēciskā faktora dēļ bieži vien šis process izgāja ārpus kontroles.

➤ 2. posms

1. Tādējādi ir redzams, ka šajā periodā tika daļēji novērtas vairākas pirmā perioda kļūdas attiecībā uz valsts iesaistīšanos komercdarbībā un kapitāla daļu pārvaldes kārtību, tai skaitā:

- a) Komercikumā tika precīzāk definētas dalībnieku (akcionāru) tiesības un notika atteikšanās no tādām nepārskatāmām uzņēmējdarbības formām kā valsts un pašvaldību uzņēmumi;
- b) Likumā „Par valsts un pašvaldību kapitāla daļām un kapitālsabiedrībām” tika detalizēt noteikta valsts un pašvaldību kapitālsabiedrību pārvaldes jautājumi;
- c) Turpinājās komercdarbības nošķiršana no politisko partiju ietekmes, atsakoties no komercsabiedrību padomēm;
- d) Valsts pārvaldes iekārtas likumā tika pietiekami skaidri definētas iesaistīšanās robežas un principi;

2. Kopējā normatīvo aktu un tajā noteikto principu sistēma un juridisko institūtu kopums ir adekvāts. Protams, to starpā, pastāv atsevišķas neskaidrības un kolīzijas, taču tās nav sistēmiskas problēmas, kuras varētu būtiski traucēt normālu sistēmas darbību. Ja tomēr rodas problēmas, visticamāk, ka tās rodas nevis normatīvā regulējuma nepilnību, bet gan neadekvātas piemērošanas un cilvēciskā faktora dēļ.

3. Pastāv liela iespējamība, ka valsts un pašvaldības vismaz atsevišķos gadījumos cenšas apiet Valsts pārvaldes iekārtas likumā noteiktos publiskas personas komercdarbības ierobežojumus. Tādēļ īpaša uzmanība jāpievērš kritērijiem, pēc kuriem vērtējama kapitālsabiedrību atbilstība šiem ierobežojumiem.

➤ 3. posms

1. VPIL 88. panta pirmajā daļā noteiktie ierobežojumu publiskas personas komercdarbībai attiecināmi gan uz pastāvošām KS, gan uz nākotnē dibināmām vai iegūstamām KS. Publiskas personas komercdarbības, kura uzsākta pirms VPIL spēkā stāšanās, t.i. 2003. gada 1. janvāra, tiesiskais pamatojums arī būtu izvērtējams atbilstoši VPIL 88. panta pirmajai daļai.
2. Publiskas personas komercdarbības viens no mērķiem ir peļņas gūšana. KS, kuras savā darbībā, šo mērķi nespēj sasniegt, ir jāpiemēro cita pastāvēšanas forma, piemēram, aģentūra.
3. Publiskas personas komercdarbība pamatojoties uz VPIL 88. panta pirmās daļas 1. apakšpunktu vērtējama kā sabiedrības interesēm atbilstoša pie nosacījuma, ka izpildās visi minētajā apakšpunktā iekļautie priekšnoteikumi: pastāv sabiedrība interese saņemt attiecīgo preci vai pakalpojumu; nozarē nav neviens dalībnieks, kas spētu nodrošināt sabiedrības intereses attiecīgajā jomā.
4. VPIL 88. panta pirmās daļas 1. apakšpunkts neaizliedz publiskai personai realizēt valsts pārvaldes funkcijas caur iesaistīšanos komercdarbībā, ja šāda pieeja atbilst sabiedrības interesēm.
5. Publiska persona ir tiesīga veikt komercdarbību pamatojoties uz VPIL 88. panta pirmās daļas 1. apakšpunktu gadījumos, kad tirgus attiecīgajā nozarē (jomā) nespēj nodrošināt sabiedrības intereses.
6. Sabiedrības interese publiskas personas komercdarbībā var izpausties dažādos veidos, tomēr tā gandrīz vienmēr būs pamatojama ar kādu no šādiem aspektiem: preces vai pakalpojuma pieejamība, adekvāta (atbilstoši sabiedrības maksātspējai) cena un nozares (jomas) būtiska ietekme uz katra indivīda ikdienu.
7. Sabiedrības interese publiskas personas komercdarbības veikšanai nav pamatojama ar valsts iespējām tādejādi kontrolēt attiecīgās preces vai pakalpojuma nozari (tirgu). Uzskatāms, ka valsts rīcībā ir citi instrumenti (normatīvo aktu izdošana, preces vai pakalpojuma licencēšana) ar kuriem var nodrošināt valsts kontroli pār nozari (jomu).
8. Publiskas personas komercdarbība pamatojoties uz VPIL 88. panta pirmās daļas 2. apakšpunktu vērtējama kā sabiedrības interesēm atbilstoša pie nosacījuma, ja izpildās priekšnosacījums par zemākās preces vai pakalpojuma cenas nodrošināšanu sabiedrībai.
9. Valstij jānodrošina regulāra to KS komercdarbības pamatojuma izvērtējums, kuru darbība privāto tiesību jomā attaisnojama ar VPIL 88. panta pirmās daļas 2. apakšpunktu, ar mērķi izvērtēt vai konkrētās KS darbība nozarē (jomā) ir attaisnojama, proti, vai valsts tādejādi nodrošina zemāko cenu precei vai pakalpojumam.
10. KS, darbojoties dabiskā monopola apstākļos, jāspēj sabalansēt sabiedrības interešu realizācija un peļņas gūšanas mērķis, tajā pašā laikā nodrošinot, ka neviena no šīm komponentēm neiztrūkst.
11. Gadījumā, ja KS, kura darbojas saskaņā ar VPIL 88. panta pirmās daļas 2. apakšpunktu, nespēj īstenot peļņas gūšanas mērķi, valstij būtu jāpārskata vai konkrētās funkcijas veikšana realizējama kapitālsabiedrības formā.
12. Publiskas personas komercdarbība pamatojoties uz VPIL 88. panta pirmās daļas 3. apakšpunktu vērtējama kā sabiedrības interesēm atbilstoša, jo šādas komercdarbības veikšana būtiski ietekmē katra indivīda ikdienu.

13. Par valstij stratēģiski svarīgu nozari atdzīstama tāda nozare, kura ietekmē valsts ekonomiskos, politiskos un sociālos aspektus un nodrošina valsts un/vai reģiona attīstību, kā arī valsts un/ vai reģiona konkurētspēju.

14. Privātpersonām ir tiesības veikt komercdarbību valsts noteiktās stratēģiski svarīgajās nozarēs.

15. Valstij nepieciešams veikt regulāru publiskas personas komercdarbības pamatojuma izvērtējumu, lai secinātu vai publiskas personas komercdarbība vēl joprojām ir pamatojama ar tai noteikto stratēģisko mērķi, vai KS ir vienīgais veids stratēģiskā mērķa realizācijai, vai publiskas personas komercdarbība ir attaisnojusi tai uzlikto mērķi.

16. Valstij jānosaka stratēģiski svarīgās nozares, jānedefinē to mērķi, kā arī jānosaka šo mērķu sasniegšanas posmus un mehānismus, proti, ar kādiem līdzekļiem un kādā veidā valsts plāno izpildīt noteiktos stratēģiskās nozares mērķus.

17. Valstij jāizstrādā stratēģiski svarīgo nozaru plāns, kurš iezīmētu valsts redzējumu par esošo stratēģiski nozīmīgo nozaru attīstību nākotnē un noteiktu valsts redzējumu par nozarēm, kas nākotnē eventuāli varētu tikt atdzītas par stratēģiski svarīgām.

18. Publiskas personas komercdarbība jaunā nozarē vienmēr būs pamatotajam arī ar kādu no VPIL 88. panta pirmās daļas 1., 2. un 3. apakšpunktu, tāpēc nepieciešams izvērtēt vai jauna nozare, kā KS darbības pamatojums, VPIL 88. panta pirmajā daļā ir nepieciešams izdalīt atsevišķi.

19. Publiskas personas komercdarbība nozarē, kuras infrastruktūras attīstībai nepieciešami lieli kapitālieguldījumi vienmēr būs pamatojama arī ar kādu no VPIL 88. panta pirmās daļas 1., 2. un 3. apakšpunktiem, tāpēc nepieciešams izvērtēt vai lieli kapitālieguldījumi infrastruktūras attīstībai, kā KS darbības pamatojumu, VPIL 88. panta pirmajā daļā ir nepieciešams izdalīt atsevišķi.

20. Publiskas personas rīcībā ir citi instrumenti, piemēram, tiesību aktu izdošana, ar kuru palīdzību iespējams regulēt sabiedrības interesēm atbilstoša kvalitātes standarta piemērošanu precēm vai pakalpojumiem. Tāpēc nepieciešams izvērtēt vai augstāka kvalitātes standarta nodrošināšana būtu uzskatāms par atbilstošu pamatojumu publiskas personas komercdarbības veikšanai.

21. Publiska persona var nodrošināt sabiedrības interešu īstenošanu privāttiesiskajā formā (dibinot KS) izpildoties šādiem kritērijiem:

- pakalpojumus var sniegt bez publiskās varas izmantošanas;
- pakalpojumus var sniegt arī privātpersona.

➤ 4. posms

Valsts uzņēmumu ekonomiskais pamatojums un iespējamie labumi

1. Galvenais ekonomiskais pamatojums valsts uzņēmumu pastāvēšanai ir tirgus nepilnību novēršana, t.i., situācijas, kurās brīvā tirgus rezultāts attiecībā uz sabiedrības labklājību nav optimāls. Būtiskākās tirgus nepilnības ir: (i) monopoli jeb konkurences trūkums; (ii) ārējās ietekmes jeb neparedzēti ražošanas vai patēriņa blakusefekti; un (iii) sabiedriskās preces, kuras raksturo tādas īpašības, ka nav reālistiski vai vēlami izslēgt individuus no patēriņa un viena indivīda patēriņš nemazina cita indivīda spēju precī patērēt.

2. Vairuma valsts uzņēmumu mērķi iederas šajās kategorijās pat tad, ja nav konkrēti minēti monopoli, ārējās ietekmes vai sabiedriskās preces. Piemēram: „stratēģiski” mērķi bieži netieši attiecas uz valsts drošības nodrošināšanu, kas ir sabiedriskā prece; un jauno nozaru veidošana vai atbalstīšana ir pozitīvas ārējās ietekmes paveids.

3. Novēršot tirgus nepilnības, valsts uzņēmumi var uzlabot sabiedrības labklājību.

4. Tirgus nepilnības pastāvēšana nav pietiekams pamatojums valsts uzņēmumu pastāvēšanai, jo: (i) citu veidu valsts iejaukšanās var atkarībā no apstākļiem būt efektīvāka nepilnības novēršanā; un (ii) valsts uzņēmumiem (un valsts iejaukšanās kopumā) ir izmaksas un nepilnības, kas padara nevēlamu valsts iejaukšanos katrā tirgus nepilnības gadījumā, jo dažos gadījumos iejaukšanās var nodarīt vairāk ļauna nekā laba.

Gadījumi, kuros valsts uzņēmumi ir vēlamais valsts iejaukšanās veids

5. Valsts iejaukšanās, lai novērstu tirgus nepilnības, var notikt vairākos veidos: (i) regulēšana; (ii) nodokļi/subsīdijas; (iii) netiešā valsts sagāde, piemēram, privātā sektora uzņēmumu piesaiste; un (iv) tiešā valsts sagāde, kas dalās valsts uzņēmumos un citos juridiskos/organizatoriskos veidos, piemēram, aģentūrās, birojos, departamentos un ministrijās.

6. Kopumā valsts sagāde visvairāk piemērota sabiedriskajām un jauktajām precēm (šķietami sabiedriskajām precēm). Lai gan valsts sagādi var izmantot arī kā risinājumu monopolu un ārējo ietekmju gadījumiem, regulēšana un nodokļi/subsīdijas ir attiecīgi vēlamākas alternatīvas, ja ar valsts sagādi saistītās izmaksas un neefektivitāte ir ievērojama.

7. Tiešajai valsts sagādei (tajā skaitā valsts uzņēmumiem) tiek dota priekšroka salīdzinājumā ar privātā sektora piesaisti, ja preces daudzumu vai kvalitāti ir grūti norādīt vai ja privātā sektora piesaistes līgumu uzraudzība un izpilde ir dārga.

8. No visiem valsts tiešās sagādes organizēšanas un strukturēšanas veidiem valsts uzņēmums ir vispiemērotākais situācijām, kurās pastāv noietu ekonomiskais tirgus, valsts iejaukšanās mērķi ir salīdzinoši vienkārši, relatīvi liels uzsvars tiek likts uz finanšu mērķiem nevis nefinanšu mērķiem, un ir vajadzības pēc inovācijām.

Ekonomiskie ierobežojumi valsts uzņēmumu izmantošanai un iespējamās nelabvēlīgās sekas

9. Viens no galvenajiem ierobežojumiem valsts uzņēmumu izmantošanai par tirgus nepilnību novēršanas rīku ir tehniskā neefektivitāte salīdzinājumā ar privātā sektora uzņēmumiem, t.i., to nespēja panākt minimālas izmaksas konkrētam ražošanas apjomam. Desmitiem gadu starptautiskas pieredzes liecina, ka privātiem uzņēmumiem, ko vada peļņas stimuli, nodrošina preces efektīvāk nekā valsts uzņēmumi, kuriem raksturīgi vāji vadības pasākumi, nelieli budžeta ierobežojumi, pretrunīgi un neskaidri mērķi un uzskaites trūkums.

10. Valsts uzņēmumu tehniskā neefektivitāte nodara kaitējumu indivīdiem dēļ augstākām cenām par precēm un/vai augstākiem nodokļiem nekā augstas tehniskās efektivitātes gadījumā.

11. Tāpat kā jebkura cita valsts iejaukšanās, valsts uzņēmumi var radīt neproduktīvu vai pat destruktīvu rentes meklēšanas uzvedību indivīdu un privātā sektora uzņēmumu vidū.

12. Valsts uzņēmumi var izspiest privātā sektora investīcijas, pat ja privātā sektora uzņēmumi ir efektīvāki, jo valsts kā īpašnieks dod dažādas tiešas un netiešas priekšrocības.

13. Valsts uzņēmumi var izraisīt sabiedrības labklājības zaudējumus, ja ieguvumi no tirgus nepilnības novēršanas nav pietiekami, lai atsvērtu tehniskās efektivitātes zaudējumus un citas nelabvēlīgās sekas. Šā iemesla dēļ ražošanu valsts uzņēmumos vajadzētu atstāt tirgus nepilnības gadījumiem.

Gadījumi kad valsts uzņēmumi labvēlīgi iespaido sabiedrības labklājību

14. Valsts uzņēmumiem ir lielākā iespēja būt noderīgiem sabiedrībai tad, ja: (i) tirgus nepilnība, kas pamato to pastāvēšanu, ir būtiska; (ii) citi valsts iejaukšanās veidi, piemēram, regulēšana, nodokļi/subsīdijas un privātā sektora piesaiste nav realizējami; (iii) valsts īpašuma tiesības un vadība tiek īstenotas tādā veidā, kas līdz minimumam samazina neefektivitāti sakarā ar starpniecības izmaksām; un (iv) valsts nepilnību un rentes meklēšanas risks ir zems.

No teorētiskā novērtējuma izrietošie secinājumi

15. Salīdzinājumam starp dažādām valstīm tas nozīmē, ka, ja tirgus nepilnības apjoms un iejaukšanās alternatīvu efektivitāte ir nemainīga, tad optimālajam valsts uzņēmumu skaitam vajadzētu būt mazākam, ja to vadības mehānisms ir mazāk attīstīts, bet rentes meklēšanas un citu valsts nepilnību risks ir lielāks. Pamatojoties uz to, varētu iebilst, ka Latvijā vajadzētu būt mazāk valsts uzņēmumu nekā, piemēram, Zviedrijā, tā kā šajā valstī valsts uzņēmumu vadības mehānisms ir labāk attīstīts un valsts nepilnību un rentes meklēšanas risks ir mazāks (piemēram, zemāki uztvertās korupcijas rādītāji).

16. Pamatojums ar tirgus nepilnību nozīmē, ka valsts uzņēmumiem noteikti jābūt nefinanšu mērķiem, un tāpēc to darbības rezultātus nevar vērtēt, izmantojot tikai finanšu rādītājus, kā to dara ar privātā sektora uzņēmumiem. Citiem vārdiem sakot, ja valsts uzņēmumam būtu tikai maksimālas peļņas gūšanas mērķis, tad būtu sabiedrības labākajās interesēs, ja uzņēmums piederētu privātajam sektoram un tas to vadītu, lai izvairītos no resursu neefektīvas izmantošanas.

17. Šajā nodaļā piedāvāto metožu īstenošana, ar nolūku samazināt starpniecības izmaksas un citus valsts uzņēmumu neefektivitātes avotus, var palielināt valsts uzņēmumu ieguldījumu sabiedrības labklājībā.

Pielikumi

1. pielikums

Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88. panta pirmās daļas 1. apakšpunkts

Tabula Nr.1

MK lēmumos par atteikumu nodot privatizācijai valstij pilnībā piederošās KS vai valstij piederošo KS kapitāla daļas, šādas nozares atzītas par tādām, kurās tirgus attiecīgā nozares jomā nav spējīgs nodrošināt sabiedrības interešu īstenošanu pietiekamā apjomā

Nr.	Nozare	Joma
1	Autoceļu nozare	valsts autoceļu tīkla pārvalde ¹⁴⁶ valsts autoceļu ikdienas uzturēšana visā Latvijas teritorijā ¹⁴⁷
2	Būvniecības nozare	hidromelioratīvā būvniecība ¹⁴⁸
3	Siltumapgādes nozare	Rīgas nodrošināšana ar siltumapgādi ¹⁴⁹
4	Lauksaimniecības un mežsaimniecības nozare	tehnikas atbilstības novērtēšana un testēšana ¹⁵⁰
5	Reglamentētās metroloģijas nozare	valsts metroloģiskajai kontrolei pakļauto mērīšanas līdzekļu atbilstības vai neatbilstības noteikšana ¹⁵¹
6	Aviācijas nozare	gaisa satiksmes nodrošināšana ¹⁵²
7	Valsts atbalsta nozare	valsts atbalsts mazo un vidējo komersantu finansējuma pieejamības veicināšanā ¹⁵³
8	Kultūras nozare	teātra mākslas pakalpojumi ¹⁵⁴
		cirka māksla ¹⁵⁵

¹⁴⁶ 2006. gada 28. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 1013 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Latvijas autoceļu uzturētājs” akcijas;

¹⁴⁷ 2007. gada 10. janvāra Ministru kabineta rīkojums nr. 18 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās akciju sabiedrības „Latvijas valsts ceļi” akcijas;

¹⁴⁸ 2009. gada 23. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 896 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Meliorprojekts” kapitāla daļas;

¹⁴⁹ 2006. gada 12. janvāra Ministru kabineta rīkojums nr. 18 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās akciju sabiedrības „Rīgas siltums” akcijas;

¹⁵⁰ 2007. gada 17. janvāra Ministru kabineta rīkojums nr. 36 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Sertifikācijas un testēšanas centrs” kapitāla daļas;

¹⁵¹ 2008. gada 20. maija Ministru kabineta rīkojums Par atteikumu nodot privatizācijai sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Latvijas Nacionālais metroloģijas centrs”;

¹⁵² 2008. gada 2. jūlija Ministru kabineta rīkojums nr. 374 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās akciju sabiedrības „Air Baltic Corporation” akcijas;

¹⁵³ 2008. gada 23. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 848 Par atteikumu nodot privatizācijai sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Latvijas Garantiju aģentūra”;

¹⁵⁴ 2007. gada Ministru kabineta rīkojums nr. 689 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Latvijas Leļļu teātris”;

¹⁵⁵ 2007. gada 20. augusta Ministru kabineta rīkojums nr. 527 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Rīgas cirks”;

9	Nacionālo elektronisko plašsaziņas līdzekļu nozare	Latvijas Radio un Latvijas Televīzijas nacionālās apraides uzdevuma programmas izplatīšana auditorijai visā valsts teritorijā, kā arī mērķauditorijai ārpus valsts robežām ¹⁵⁶
10	Augu aizsardzības nozare	informācijas sniegšana sabiedrībai augu aizsardzības jomā ¹⁵⁷
11	Atkritumu apsaimniekošana	bīstamo atkritumu poligonu nozare izveide un apsaimniekošana ¹⁵⁸
	Finanšu pakalpojumu nozare	Latvijas ekonomiskās attīstības atbalstīšana ¹⁵⁹

Tabula Nr.2

Publiskas personas komercdarbība atbilstoši VPIL 88. panta pirmās daļas 1. punktam iespējama izpildoties nosacījumam, ka sabiedrība ir ieinteresēta tajā, lai valsts iesaistītos komercdarbībā. Atbilstoši MK lēmumiem par privatizācijas atteikumu sabiedrības ieinteresētība var izpausties šādos veidos.

Nr.	Sabiedrības ieinteresētības izpausmes veidi
1	nozares (jomas) būtiskā ietekme uz katra indivīda ikdienu ¹⁶⁰
2	sniegtā pakalpojuma vai preces pieejamība par ekonomiski pamatotu un samērīgu cenu ¹⁶¹

¹⁵⁶ 2007. gada 21. februāra Ministru kabineta rīkojums nr. 108 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts akciju sabiedrību „Latvijas Valsts radio un televīzijas centrs”;

¹⁵⁷ 2008. gada 23. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 836 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Latvijas Augu aizsardzības pētniecības centrs”;

¹⁵⁸ 2007. gada 28. marta Ministru kabineta rīkojums nr. 179 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Vides projekti”;

¹⁵⁹ 2006. gada 6. novembra Ministru kabineta rīkojums nr. 869 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošo valsts akciju sabiedrību „Latvijas Hipotēku un zemes banka”;

¹⁶⁰ 2007. gada 21. novembra Administratīvās tiesas spriedums nr. Lieta Nr.A42473507; 2008. gada 28. maija Administratīvās rajona tiesas spriedums lietā nr. A42498507

¹⁶¹ 2009. gada 23. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 896 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Meliorprojekts” kapitāla daļas; 2007. gada Ministru kabineta rīkojums nr. 689 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Latvijas Leļļu teātris” (Kvalitatīvu teātra mākslas pakalpojumu pieejamībā); 2007. gada 18. jūlija Ministru kabineta rīkojums nr. 444 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts kapitālsabiedrību ar ierobežotu atbildību „Mihaila Čehova Rīgas Krievu teātris”; 2007. gada Ministru kabineta rīkojums nr. 689 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu

3	atbilstoša valsts kontrole nozarei (jomai) ¹⁶²
4	stabila apgāde ar enerģiju par ekonomiski pamatotām un minimālām cenām (tarifiem) atbilstoši pieprasītajam daudzumam un kvalitātei ¹⁶³
5	konkrētā pakalpojuma pieejamība ¹⁶⁴
6	ekonomiskās intereses ¹⁶⁵
7	valsts dalība starptautiskajos projektos ¹⁶⁶
8	valsts ietekmes īstenošana kvalitatīvu finanšu pakalpojumu jomā ¹⁶⁷
9	savlaicīga un kvalitatīva klientu apkalpošana ¹⁶⁸

Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88. panta pirmās daļas 2. apakšpunkts

Tabula Nr.3

Valstī nepastāv vienots pastāvošo dabisko monopolu uzskaitījums. MK, lēmumos par atteikumu nodot privatizācijai valstij pilnībā piederošās KS vai valstij piederošās KS kapitāla daļas, ir noteicis tās nozares un tajās esošās jomas, kurās izveidojies dabiskais monopols

Nr.	Nozare	Joma
-----	--------	------

atbildību „Latvijas Leļļu teātris”; 2007. gada 18. jūlija Ministru kabineta rīkojums nr. 444 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts kapitālsabiedrību ar ierobežotu atbildību „Mihaila Čehova Rīgas Krievu teātris”;

¹⁶²2009. gada 23. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 896 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Meliorprojekts” kapitāla daļas; 2007. gada 17. janvāra Ministru kabineta rīkojums nr. 36 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Sertifikācijas un testēšanas centrs” kapitāla daļas; 2008. gada 23. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 836 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Latvijas Augu aizsardzības pētniecības centrs”;

¹⁶³ 2006. gada 12. janvāra Ministru kabineta rīkojums nr. 18 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās akciju sabiedrības „Rīgas siltums” akcijas;

¹⁶⁴ 2008. gada 20.maija Ministru kabineta rīkojums Par atteikumu nodot privatizācijai sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Latvijas Nacionālais metroloģijas centrs”; 2008. gada 23. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 836 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Latvijas Augu aizsardzības pētniecības centrs” (Zinātniskas informācijas pieejamība augu aizsardzības jomā atbilstoši pieprasītajam apjomam un kvalitātei);

¹⁶⁵ 2008. gada 2. jūlija Ministru kabineta rīkojums nr. 374 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās akciju sabiedrības „Air Baltic Corporation” akcijas; 2008. gada 23. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 848 Par atteikumu nodot privatizācijai sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Latvijas Garantiju aģentūra” (Kvalitatīva valsts atbalsta nodrošināšana mazo un vidējo komersantu finansējuma pieejamības veicināšanā); 2008. gada 23. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 848 Par atteikumu nodot privatizācijai sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Latvijas Garantiju aģentūra”; 2008. gada 23. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 836 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Latvijas Augu aizsardzības pētniecības centrs” (Valsts budžeta līdzekļu izdevumu būtiska nepalielināšana); 2006. gada 6. novembra Ministru kabineta rīkojums nr. 869 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošo valsts akciju sabiedrību „Latvijas Hipotēku un zemes banka” (Valsts ekonomiskā attīstība);

¹⁶⁶ 2007. gada 28. marta Ministru kabineta rīkojums nr. 179 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Vides projekti”;

¹⁶⁷ 2006. gada 6. novembra Ministru kabineta rīkojums nr. 869 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošo valsts akciju sabiedrību „Latvijas Hipotēku un zemes banka”;

¹⁶⁸ 2007. gada 21. februāra Ministru kabineta rīkojums nr. 106 Par atteikumu nodot privatizācijai sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Latvijas standarts”;

1	Veselības nozare	operāciju un biopsiju materiāla patomorfoloģisko izmeklēšana un patoloģisko procesu izcelsmes un attīstības izziņāšana, kā arī nāves iemeslu izziņāšana nevardarbīgā nāvē mirušajiem ¹⁶⁹ stacionārie veselības aprūpes pakalpojumi psihiatrijas jomā ¹⁷⁰ stacionārie veselības aprūpes pakalpojumi psihiatrijas un onkoloģijas jomā ¹⁷¹
2	Testēšanas nozare	lauksaimniecības un mežsaimniecības tehnikas atbilstības novērtēšana un testēšana ¹⁷²
3	Sporta nozare	bobslejs un kamaniņu sports ¹⁷³
4	Satiksmes nozare	Transportlīdzekļu uzskaitē un tehniskā kontrole, transportlīdzekļu vadītāju kvalifikācijas, iekšējo ūdeņu kuģošanas līdzekļu uzskaitē ¹⁷⁴
5	Elektronisko sakaru nozare	radiofrekvenču spektra un numerācijas resursu pārvalde ¹⁷⁵
6	Elektronisko plašsaziņas līdzekļu nozare	Latvijas Radio un Latvijas Televīzijas nacionālās apraides uzdevuma programmas izplatīšana auditorijai visā valsts teritorijā, kā arī mērķauditorijai ārpus valsts robežām ¹⁷⁶
7	Preses nozare	valsts oficiālā preses izdevuma izdošana ¹⁷⁷
8	Kultūras nozare	cirka māksla ¹⁷⁸

¹⁶⁹ 2006. gada Ministru kabineta rīkojums nr. 755 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Patoloģijas centrs”;

¹⁷⁰ 2006. gada 28. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 1015 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Daugavpils psihoneiroloģiskā slimnīca”;

¹⁷¹ 2006. gada 28. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 1016 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Piejūras slimnīca”;

¹⁷² 2007. gada 17. janvāra Ministru kabineta rīkojums nr. 36 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Sertifikācijas un testēšanas centrs” kapitāla daļas;

¹⁷³ 2008. gada 12. septembra Ministru kabineta rīkojums nr. 554 Par atteikumu nodot privatizācijai sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Bobsleja un kamaniņu trase „Sigulda””;

¹⁷⁴ 2006. gada 28. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 1012 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Ceļu satiksmes drošības direkcija” akcijas;

¹⁷⁵ 2007. gada 21. februāra Ministru kabineta rīkojums nr. 105 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Elektronisko sakaru direkcija” kapitāla daļas;

¹⁷⁶ 2007. gada 21. februāra Ministru kabineta rīkojums nr. 108 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts akciju sabiedrību „Latvijas Valsts radio un televīzijas centrs”;

¹⁷⁷ 2007. gada 1. augusta Ministru kabineta rīkojums nr. 483 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Latvijas Vēstnesis”;

¹⁷⁸ 2007. gada 20. augusta Ministru kabineta rīkojums nr. 527 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Rīgas cirks”;

Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88. panta pirmās daļas 3. apakšpunkts

Tabula Nr.4

Ministru Kabineta lēmumos par atteikumu nododot privatizācijai valstij pilnībā piederošās KS vai valstij piederošās KS kapitāla daļas izkristalizēja vairākas papildus noteiktas šādas valstij stratēģiski svarīgas nozares, identificējot tajās specifiskas jomas, kas LR ir stratēģiski svarīgas.

Nr.	Stratēģiski svarīga nozare	Joma
-----	----------------------------	------

	Veselības aprūpe	operāciju un biopsiju materiāla patomorfoloģisko izmeklēšana un patoloģisko procesu izcelsmes un attīstības izziņāšana, kā arī nāves iemeslu izziņāšana nevardarbīgā nāvē mirušajiem¹⁷⁹ medicīniskās rehabilitācijas pakalpojumi¹⁸⁰ stacionārie un ambulatorie medicīniskās rehabilitācijas pakalpojumi¹⁸¹ stacionārie veselības aprūpes pakalpojumi psihiatrijas jomā¹⁸² stacionārie veselības aprūpes pakalpojumi psihiatrijas un onkoloģijas jomā¹⁸³ stacionārā veselības aprūpe psihiatrijas jomā¹⁸⁴ augsti specializēti (terciārā līmeņa) veselības aprūpes pakalpojumi tādās jomās kā nefroķirurģija (nieru transplantācija), kardiokirurģija (sirds operācijas, tai skaitā sirds pārstādīšana), torakālajā ķirurģijā, kardioloģijā, neuroangioloģijā un funkcionālajā neiroķirurģijā¹⁸⁵;
2	Testēšanas nozare	lauksaimniecības un mežsaimniecības tehnikas atbilstības novērtēšana un testēšana ¹⁸⁶
3	Jūrniecība	kuģošanas drošība Latvijas atbildības zonā un uz Latvijas karoga kuģiem, kā arī ārvalstu kuģu ostas valsts kontrole ¹⁸⁷

¹⁷⁹ 2006. gada Ministru kabineta rīkojums nr. 755 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Patoģiņas centrs”;

¹⁸⁰ 2006. gada 4. oktobra Ministru kabineta rīkojums nr. 757 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Rehabilitācijas centrs „Tērvete””;

¹⁸¹ 2006. gada 4. oktobra Ministru kabineta rīkojums nr. 758 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Vidzemes novada rehabilitācijas centrs „Līgatne””;

¹⁸² 2006. gada 28. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 1015 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Daugavpils psihoneirolģiskā slimnīca”;

¹⁸³ 2006. gada 28. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 1016 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Piejūras slimnīca”;

¹⁸⁴ 2006. gada 28. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 1015 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Daugavpils psihoneirolģiskā slimnīca”;

¹⁸⁵ 2006. gada Ministru kabineta rīkojums nr. 1003 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts akciju sabiedrību „Paula Stradiņa klīniskā universitātes slimnīca”;

¹⁸⁶ 2007. gada 17. janvāra Ministru kabineta rīkojums nr. 36 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Sertifikācijas un testēšanas centrs” kapitāla daļas;

4	Mērniecība	zemes uzmērīšana, kas nepieciešami zemes izpiršanas tiesību izlietošanai ¹⁸⁸
5	Elektronisko sakaru nozare	valsts privāto elektronisko sakaru tīklu nodrošināšana, valstiskas nozīmes projektu elektronisko sakaru jomā vadīšana, koordinēšana un uz augstām tehnoloģijām bāzētu informācijas tehnoloģiju un elektronisko sakaru pakalpojumu sniegšana ¹⁸⁹ radiofrekvenču spektra un numerācijas resursu pārvalde ¹⁹⁰
6	Valsts atbalsta nozare	valsts atbalsts mazo un vidējo komersantu finansējuma pieejamības veicināšanā ¹⁹¹
7	Satiksmes nozare	Transportlīdzekļu uzskaitē un tehniskā kontrole, transportlīdzekļu vadītāju kvalifikācijas, iekšējo ūdeņu kuģošanas līdzekļu uzskaitē ¹⁹²
	Elektronisko plašsaziņas līdzekļu nozare	Latvijas Radio un Latvijas Televīzijas nacionālās apraides uzdevuma programmas izplatīšana auditorijai visā valsts teritorijā, kā arī mērķauditorijai ārpus valsts robežām ¹⁹³
	Nekustamā īpašuma nozare	valsts nekustamā īpašuma pārvaldīšana un apsaimniekošana, valsts institūciju nodrošināšana ar darba telpām ¹⁹⁴
	Autotransporta nozare	autopārvadājumu un sabiedriskā transporta jomas administrēšana ¹⁹⁵

¹⁸⁷ 2006. gada 16. maija Ministru kabineta rīkojums nr. 345 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Latvijas Jūras administrācija” akcijas;

¹⁸⁸ 2006. gada 1. augusta Ministru kabineta rīkojums nr. 574 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Latvijas Valsts mērniece” kapitāla daļas;

¹⁸⁹ 2007. gada 31. oktobra Ministru kabineta rīkojums nr. 671 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Valsts informācijas tīkla aģentūra” akcijas;

¹⁹⁰ 2007. gada 21. februāra Ministru kabineta rīkojums nr. 105 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Elektronisko sakaru direkcija” kapitāla daļas;

¹⁹¹ 2008. gada 23. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 848 Par atteikumu nodot privatizācijai sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Latvijas Garantiju aģentūra”;

¹⁹² 2006. gada 28. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 1012 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Ceļu satiksmes drošības direkcija” akcijas;

¹⁹³ 2007. gada 21. februāra Ministru kabineta rīkojums nr. 108 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts akciju sabiedrību „Latvijas Valsts radio un televīzijas centrs”;

¹⁹⁴ 2007. gada 28. marta Ministru kabineta rīkojums nr. 176 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Valsts nekustamie īpašumi” kapitāla daļas;

¹⁹⁵ 2007. gada 21. februāra Ministru kabineta rīkojums nr. 107 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Autotransporta direkcija” kapitāla daļas;

	Augu aizsardzības nozare	informācijas sniegšana sabiedrībai augu aizsardzības jomā ¹⁹⁶
	Atkritumu apsaimniekošana	bīstamo atkritumu poligonu izveide un apsaimniekošana ¹⁹⁷
	Aviācijas nozare	gaisa satiksmes nodrošināšana ¹⁹⁸
8	Valsts autoceļu uzturēšana	Valsts autoceļu ikdienas uzturēšanu ziemas periodā un nelabvēlīgos laika apstākļos ¹⁹⁹

Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88. panta pirmās daļas 5. apakšpunkts

Tabula Nr.5

VPIL 88. panta pirmās daļas 5. apakšpunkts

MK lēmumos par atteikumu nodot privatizācijai valstij pilnībā piederošās KS vai valstij piederošās KS kapitāla daļas izkristalizējās vairākas nozarēs, kurās pēc valsts domām nepieciešami tik lieli kapitālieguldījumi, ka neviens privātais investors tos nebūtu spējīgs vai nevēlētos veikt

Nr.	Nozares, kurās nepieciešami lieli kapitālieguldījumi
1	Elektronisko sakaru nozare ²⁰⁰
2	Sporta nozare ²⁰¹
3	Elektronisko plašsaziņas līdzekļu nozare ²⁰²
4	Nekustamā īpašuma nozare ²⁰³

¹⁹⁶ 2008. gada 23. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 836 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Latvijas Augu aizsardzības pētniecības centrs”;

¹⁹⁷ 2007. gada 28. marta Ministru kabineta rīkojums nr. 179 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Vides projekti”;

¹⁹⁸ 2008. gada 2. jūlija Ministru kabineta rīkojums nr. 374 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās akciju sabiedrības „Air Baltic Corporation” akcijas;

¹⁹⁹ 2006. gada 28. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 1013 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Latvijas autoceļu uzturētājs” akcijas;

²⁰⁰ 2007. gada 31. oktobra Ministru kabineta rīkojums nr. 671 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Valsts informācijas tīkla aģentūra” akcijas;

²⁰¹ 2008. gada 12. septembra Ministru kabineta rīkojums nr. 554 Par atteikumu nodot privatizācijai sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Bobsleja un kamanīņu trase „Sīgulta””;

²⁰² 2007. gada 28. marta Ministru kabineta rīkojums nr. 176 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Valsts nekustamie īpašumi” kapitāla daļas;

²⁰³ 2007. gada 28. marta Ministru kabineta rīkojums nr. 176 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Valsts nekustamie īpašumi” kapitāla daļas;

Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88. panta pirmās daļas 6. apakšpunkts

Tabula Nr.6

Ministru kabineta lēmumos par atteikumu nodot privatizācijai valstij pilnībā piederošās KS vai valstij piederošās KS kapitāla daļas noteiktas dažādas preces un pakalpojumi, kuriem privātpersonas darbojoties komercdarbībā nav spējīgas nodrošināt pietiekami augstu kvalitātes standartu

Nr.	Nozares, kurās nepieciešami lieli kapitālieguldījumi
1	operāciju un biopsiju materiāla patomorfoloģisko izmeklēšana un patoloģisko procesu izcelsmes un attīstības izzināšana, kā arī nāves iemeslu izzināšana nevardarbīgā nāvē mirušajiem ²⁰⁴
2	nacionālās sporta bāzes pārvaldīšana un apsaimniekošana ²⁰⁵
3	medicīniskās rehabilitācijas pakalpojumi ²⁰⁶
4	stacionārie un ambulatorie medicīniskie rehabilitācijas pakalpojumi ²⁰⁷
5	kuģošanas drošības nodrošināšana Latvijas atbildības zonā un uz Latvijas karoga kuģiem, kā arī ārvalstu kuģu ostas valsts kontrole ²⁰⁸
6	izsoļu un azartspēļu organizēšana ²⁰⁹
7	apstākļu nodrošināšana Latvijas sportistu sagatavošanai olimpiskajām spēlēm ²¹⁰
8	teātra mākslas pakalpojumi ²¹¹
9	transportlīdzekļu uzskaitē un tehniskā kontrole, transportlīdzekļu vadītāju kvalifikācijas, iekšējo ūdeņu kuģošanas līdzekļu uzskaitē ²¹²

²⁰⁴ 2006. gada Ministru kabineta rīkojums nr. 755 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Patoloģijas centrs”;

²⁰⁵ Ministru kabineta rīkojuma projekts par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Kultūras un sporta centrs „Daugavas stadions”” kapitāla daļas; 2007. gada 18. oktobra Ministru kabineta rīkojums nr. 652 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Tenisa centrs „Lielupe”” kapitāla daļas;

²⁰⁶ 2006. gada 4. oktobra Ministru kabineta rīkojums nr. 757 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Rehabilitācijas centrs „Tērvete””;

²⁰⁷ 2006. gada 4. oktobra Ministru kabineta rīkojums nr. 758 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Vidzemes novada rehabilitācijas centrs „Līgatne””;

²⁰⁸ 2006. gada 16. maija Ministru kabineta rīkojums nr. 345 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Latvijas Jūras administrācija” akcijas;

²⁰⁹ 2006. gada 9. maija Ministru kabineta rīkojums nr. 320 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Latvijas Loto” akcijas;

²¹⁰ 2008. gada 12. septembra Ministru kabineta rīkojums nr. 554 Par atteikumu nodot privatizācijai sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Bobsleja un kamanīņu trase „Sigulda””;

²¹¹ 2007. gada Ministru kabineta rīkojums nr. 689 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Latvijas Leļļu teātris”; 2007. gada 18. jūlija Ministru kabineta rīkojums nr. 444 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts kapitālsabiedrību ar ierobežotu atbildību „Mihaila Čehova Rīgas Krievu teātris”;

²¹² 2006. gada 28. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 1012 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Ceļu satiksmes drošības direkcija” akcijas;

10	stacionārā veselības aprūpe psihiatrijas jomā ²¹³
11	radiofrekvenču spektra un numerācijas resursu pārvalde ²¹⁴
12	Latvijas Radio un Latvijas Televīzijas nacionālās apraides uzdevuma programmas izplatīšana auditorijai visā valsts teritorijā, kā arī mērķauditorijai ārpus valsts robežām ²¹⁵
13	augsti specializēti (terciārā līmeņa) veselības aprūpes pakalpojumi tādās jomās kā nefroķirurģija (nieru transplantācija), kardiķirurģija (sirds operācijas, tai skaitā sirds pārstādīšana), torakālajā ķirurģijā, kardioloģijā, neiroangioloģijā un funkcionālajā neiroķirurģijā ²¹⁶
14	autopārvadājumu un sabiedriskā transporta jomas administrēšana ²¹⁷
15	valsts oficiālā preses izdevuma izdošana ²¹⁸
16	stacionārie veselības aprūpes pakalpojumi psihiatrijas un onkoloģijas jomā ²¹⁹
17	bīstamo atkritumu poligonu izveide un apsaimniekošana ²²⁰

2.pielikums

Rīgas domes 2011.gada 1.marta
saistošajiem noteikumiem Nr.114

²¹³ 2006. gada 28. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 1015 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Daugavpils psihoneiroloģiskā slimnīca”;

²¹⁴ 2007. gada 21. februāra Ministru kabineta rīkojums nr. 105 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts akciju sabiedrības „Elektronisko sakaru direkcija” kapitāla daļas;

²¹⁵ 2007. gada 21. februāra Ministru kabineta rīkojums nr. 108 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts akciju sabiedrību „Latvijas Valsts radio un televīzijas centrs”;

²¹⁶ 2006. gada Ministru kabineta rīkojums nr. 1003 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts akciju sabiedrību „Paula Stradiņa klīniskā universitātes slimnīca”;

²¹⁷ 2007. gada 21. februāra Ministru kabineta rīkojums nr. 107 Par atteikumu nodot privatizācijai valstij piederošās valsts sabiedrības ar ierobežotu atbildību „Autotransporta direkcija” kapitāla daļas;

²¹⁸ 2007. gada 1. augusta Ministru kabineta rīkojums nr. 483 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Latvijas Vēstnesis”;

²¹⁹ 2006. gada 28. decembra Ministru kabineta rīkojums nr. 1016 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Piejūras slimnīca”;

²²⁰ 2007. gada 28. marta Ministru kabineta rīkojums nr. 179 Par atteikumu nodot privatizācijai valsts sabiedrību ar ierobežotu atbildību „Vides projekti”;

Kapitālsabiedrības (ar Rīgas pilsētas pašvaldības 100% ieguldījumu pamatkapitālā), kuras izveidotas Rīgas pilsētas pašvaldības funkciju izpildes nodrošināšanai un komercdarbības veikšanai saskaņā ar Valsts pārvaldes iekārtas likumu²²¹

1. Komunālo pakalpojumu organizēšana iedzīvotājiem (ūdensapgāde un kanalizācija, notekūdeņu savākšana, novadīšana un attīrīšana) neatkarīgi no dzīvojamā fonda piederības, veicot publiskas personas komercdarbību stratēģiski svarīgā nozarē, kurā pastāv dabiskais monopols, tādējādi nodrošinot sabiedrībai attiecīgo pakalpojumu pieejamību, un kurā infrastruktūras attīstībai nepieciešami lieli kapitālieguldījumi, – sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas ūdens”.
2. Pašvaldības īpašumā un valdījumā esošo dzīvojamo māju pārvaldīšana un apsaimniekošana, tām piegulošo teritoriju labiekārtošana un sanitārās tīrības nodrošināšana, komunālo pakalpojumu organizēšana šo māju iedzīvotājiem (ūdensapgāde un kanalizācija, siltumapgāde, sadzīves atkritumu apsaimniekošana), veicot publiskas personas komercdarbību nozarē, kurā tirgus nav spējīgs nodrošināt sabiedrības interešu īstenošanu, – sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas namu pārvaldnieks”.
3. Veselības aprūpes pieejamības nodrošināšana un iedzīvotāju veselīga dzīvesveida veicināšana, veicot publiskas personas komercdarbību nozarē, kurā tirgus nav spējīgs nodrošināt sabiedrības interešu īstenošanu:
 - 3.1. Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas 1.slimnīca”;
 - 3.2. Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas 2.slimnīca”;
 - 3.3. Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas Dzemdību nams”;
 - 3.4. Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Ādas un seksuāli transmisīvo slimību klīniskais centrs”;
 - 3.5. Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Veselības nams 5”;
 - 3.6. Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Veselības centrs „Imanta””;
 - 3.7. Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Primārās veselības aprūpes centrs „Ziepniekkalns””;
 - 3.8. Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Bērnu veselības centrs „Ķengarags””;
 - 3.9. Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Torņakalna poliklīnika”;

²²¹ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=227996>

3.10. Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Ilģuciema poliklīnika”;

3.11. Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Bolderājas poliklīnika”;

3.12. Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Bērnu zobārstniecības poliklīnika”.

4. Sabiedriskā transporta pakalpojumu organizēšana, administratīvās teritorijas labiekārtošana (ielu, ceļu un laukumu būvniecība, rekonstruēšana un uzturēšana; ielu, laukumu un citu publiskai lietošanai paredzēto teritoriju apgaismošana; parku, skvēru un zaļo zonu ierīkošana un uzturēšana), dalība valsts nozīmes transporta infrastruktūras uzturēšanā un attīstīšanā, veicot publiskas personas komercdarbību stratēģiski svarīgā nozarē, kurā pastāv dabiskais monopols, tādējādi nodrošinot sabiedrībai attiecīgo pakalpojumu pieejamību, un kurā infrastruktūras attīstībai nepieciešami lieli kapitālieguldījumi, – Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas satiksme”.

5. Iedzīvotāju izglītības – zooloģiska un ekoloģiska rakstura zināšanu sniegšana – un veselīga dzīvesveida veicināšana, līdzdalība dabas aizsardzības projektu īstenošanā, veicot publiskas personas komercdarbību nozarē, kurā pastāv dabiskais monopols, tādējādi nodrošinot sabiedrībai attiecīgo pakalpojumu pieejamību, un kurā infrastruktūras attīstībai nepieciešami lieli kapitālieguldījumi, – Rīgas pašvaldības sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas Nacionālais zooloģiskais dārzs”.

6. Teritorijas plānošanas, labiekārtošanas, transporta infrastruktūras attīstības, būvniecības un tās tiesiskuma (ģeodēziskajai) pārbaudei nepieciešamās ģeotelpiskās informācijas iegūšana (sagatavošana, apstrāde) un uzturēšana, aizsargjoslu un ielu sarkano līniju robežu noteikšana un datu bāzes uzturēšana, lēmumu projektu par adresācijas jautājumiem sagatavošana un ar adresēm saistītās informācijas uzturēšana, uzkrātās ģeotelpiskās informācijas aprites, sadarbojoties ar valsts un pašvaldības iestādēm un inženierkomunikāciju turētājiem, nodrošināšana, kā arī tās izsniegšana privātpersonām, veicot publiskas personas komercdarbību nozarē, kurā pastāv dabiskais monopols, nodrošinot sabiedrībai attiecīgo pakalpojumu pieejamību, – sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas GeoMetrics”.

7. Pašvaldības dzīvojamā fonda attīstība un atjaunošana, izglītības, kultūras, sporta un sabiedrisko objektu projektēšana, rekonstrukcija un būvniecība, racionāla un lietderīga pašvaldības nekustamā īpašuma pārvaldīšana un apsaimniekošana, administratīvās teritorijas labiekārtošana un sanitārās tīrības uzturēšana (ielu, laukumu un citu publiskai lietošanai paredzēto teritoriju būvniecība, rekonstruēšana un apgaismošana; parku, skvēru un zaļo zonu ierīkošana un uzturēšana), veicot publiskas personas komercdarbību stratēģiski svarīgā nozarē, kurā infrastruktūras attīstībai nepieciešami lieli kapitālieguldījumi, – sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas pilsētbūvnieks”.

8. Kultūras un tradicionālo kultūras vērtību saglabāšanas sekmēšana, dalība kultūrvēsturisko objektu, kā arī kultūras infrastruktūras uzturēšanā un attīstīšanā, racionāla un lietderīga pašvaldības nekustamā īpašuma pārvaldīšana un apsaimniekošana, veicot publiskas personas komercdarbību nozarē, kurā pastāv

dabiskais monopols, tādējādi nodrošinot sabiedrībai attiecīgo pakalpojumu pieejamību, un kurā infrastruktūras attīstībai nepieciešami lieli kapitālieguldījumi, – Rīgas pašvaldības akciju sabiedrība „Rīgas Centrāltirgus”.

9. Kultūras un tradicionālo kultūras vērtību saglabāšanas sekmēšana un tautas jaunrades attīstība (organizatoriska un finansiāla palīdzība kultūras iestādēm un pasākumiem, atbalsts kultūras pieminekļu saglabāšanai u.c.), dalība kultūrvēsturisko objektu, kā arī kultūras infrastruktūras uzturēšanā un attīstīšanā, administratīvās teritorijas labiekārtošana, dalība transporta infrastruktūras uzturēšanā un attīstīšanā, racionāla un lietderīga pašvaldības nekustamā īpašuma pārvaldīšana un apsaimniekošana, lai sniegtu pašvaldības iestādēm un institūcijām nepieciešamos pakalpojumus, pastarpināti nodrošinot pašvaldības funkciju izpildi un veicot publiskas personas komercdarbību nozarē, kurā infrastruktūras attīstībai nepieciešami lieli kapitālieguldījumi, – sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas nami”.

10. Priekšlikumu izstrāde publiskā lietošanā esošo mežu izmantošanas kārtībai, administratīvās teritorijas (meži, mežaparki un meža zemes) labiekārtošana un sanitārās tīrības nodrošināšana, racionāla un lietderīga pašvaldības nekustamā īpašuma pārvaldīšana un apsaimniekošana, pašvaldības īpašumā esošo īpaši aizsargājamo dabas teritoriju dabas aizsardzības un kopšanas pasākumu nodrošināšana, dalība iedzīvotāju veselīga dzīvesveida veicināšanā un kultūras infrastruktūras uzturēšanā, veicot publiskas personas komercdarbību stratēģiski svarīgā nozarē, kurā infrastruktūras attīstībai nepieciešami lieli kapitālieguldījumi, – sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas meži”.

11. Pašvaldības brīvprātīgās iniciatīvas – patērētāju tiesību aizsardzības veicināšana lombardu darbības jomā – realizēšana, veicot publiskas personas komercdarbību nozarē, kurā atbilstoši sabiedrības interesēm nepieciešams nodrošināt augstāku kvalitātes standartu, – sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas pilsētas lombards”.

12. Racionāla un lietderīga pašvaldībai piederošo un piekrītošo nekustamo īpašumu, tai skaitā to, kuros izvietotas izglītības, kultūras, veselības aprūpes un sociālās palīdzības iestādes, apsaimniekošana (īpašuma uzturēšana un apsekošana, dispečerdienesta darbības nodrošināšana, avāriju apturēšanas, to seku likvidācijas un pirmsavārijas darbu veikšana), pastarpināti nodrošinot pašvaldības funkciju izpildi un veicot publiskas personas komercdarbību nozarē, kurā atbilstoši sabiedrības interesēm nepieciešams nodrošināt augstāku kvalitātes standartu, – sabiedrība ar ierobežotu atbildību „Rīgas serviss”.