

## **VALSTYBĖS VALDOMŲ ĮMONIŲ VALDYMO KONTROLĖS IR AUTONOMIJOS POVEIKIS VEIKLOS EFEKTYVUMUI**

*LIUDAS JURKONIS*

Vadovaujantis tarptautinės valstybės valdomų įmonių (toliau – VVĮ) praktikos apžvalga ir akademinės literatūros analize, šiame straipsnyje siekiama paaiškinti ir apibendrinti pagrindinius VVĮ veiklos efektyvumui turinčius įtakos veiksnius. Tam pasitelkiamas VVĮ valdymo kontrolės ir autonomijos balansu paremtas aiškinimas, išskiriant pagrindinius įmonių valdymą apibrėžiančius veiksnius ir siekiant susieti juos su VVĮ veiklos efektyvumu. Specifinis Lietuvos (kartu ir viso posovietinio bloko valstybių) VVĮ valdymo klausimas išsamiai nėra nagrinėtas. Dėl to šiame straipsnyje norima giliau pažvelgti į pagrindinius VVĮ valdymo modelio elementus, suprasti, kodėl ir kas lemia VVĮ santykį su pagrindine jos savininke (valstybe), kaip jis turi būti plėtojamas, siekiant padidinti ne tik VVĮ pelningumą ir jų įnašą į biudžetą, bet kartu – pagerinti VVĮ teikiamų paslaugų ir kuriamų produktų kokybę, užtikrinti tinkamą viešojo intereso (pvz., natūralios monopolijos teikiamų paslaugų atveju) ar valstybės interesų (pvz., strateginių ir / ar su valstybės saugumu susijusių sričių) įgyvendinimą. Atitinkamai, remiantis svarbiausiomis viešojo administravimo paradigmomis (tradicinė biurokratinė sistema, naujoji viešoji vadyba (NVV) bei post-NVV), VVĮ veiklos efektyvumas nagrinėjamas per įmonių kontrolės ir autonomijos prizmę siekiant suformuoti analitinį modelį, kuris galėtų būti pritaikytas Lietuvoje vykdomai VVĮ valdymo reformai ir jos poveikiui analizuoti.

---

Liudas Jurkonis – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto doktorantas (el. paštas: Liudas.Jurkonis@gmail.com).

© Liudas Jurkonis, 2012

Straipsnis įteiktas redakcijai 2012 m. vasario 15 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2012 m. gegužės 22 d.

## *Ivadas*

Valstybės valdomų įmonių (toliau – VVĮ) autonomijos ir kontrolės subalansavimo klausimu ne vienerius metus yra diskutuojama ne tik Lietuvoje, bet ir kitose Europos ir pasaulio šalyse. Lietuvoje šis klausimas aktualus nuo pat Nepriklausomybės atkūrimo, tačiau ypač jis išryškėjo atėjus į valdžią (2008 metais) XV Lietuvos Respublikos vyriausybei (toliau – LRV) ir inicijavus nemažai ne tik VVĮ, bet ir viso viešojo administravimo reformų. Atsižvelgiant į jau kelerius metus Lietuvoje vykstančią VVĮ reformą ir nuolatinės pastangas tobulinti VVĮ valdymą (paminėtini 2011–2012 metų LRV nutarimai dėl valstybės valdomų įmonių pertvarkos<sup>1</sup>, Valstybės valdomų įmonių efektyvumo didinimo koncepcija<sup>2</sup>, LRV nutarimai dėl valstybės valdomų įmonių veiklos skaidrumo užtikrinimo gairių<sup>3</sup>), svarbu įvertinti VVĮ kontrolės ir autonomijos lygmeniui turinčius įtakos veiksnius, suvokti jų tarpusavio sąryšius ir galimą vykdomų valdymo reformų poveikį tiek VVĮ, tiek viešojo administravimo sistemai ir apskritai – Lietuvos ekonomikai.

Akademinių diskusijų kontekste VVĮ autonomijos ir kontrolės lygmens subalansavimo klausimas taip pat yra labai aktualus ir plačiai nagrinėjamas tiek užsienio autorių<sup>4</sup> (pvz., Hafsi et al. (1987), Harry P. Hatry (1999), Koen Verhoest et al. (2004), Christopher Pollitt et al. (2004), Age Johnsen (2005), Koen Verhoest et al. (2010)), tiek Lietuvoje (pvz., 2011 m. pabaigoje dr. Vitalio Nakrošio ir dr. Žilvino Martinaičio išleistoje monografijoje „Lietuvos agentūros ir kitos viešojo sektoriaus organizacijos: organizacija, autonomija, kontrolė ir veiklos efektyvumas“ (angl., „Lithuanian agencies and other public sector organisations: organisation, autonomy, control

<sup>1</sup> LRV nutarimas dėl valstybės valdomų įmonių pertvarkos 2011–2012 metams programos patvirtinimo, <[http://www.lrv.lt/Posed\\_medz/2011/110209/10.pdf](http://www.lrv.lt/Posed_medz/2011/110209/10.pdf)>, 2011 09 02.

<sup>2</sup> Valstybės valdomų įmonių efektyvumo didinimo koncepcija, <[www.lrv.lt/bylos/Naujienos/26%20koncepcija.doc](http://www.lrv.lt/bylos/Naujienos/26%20koncepcija.doc)>, 2011 09 02.

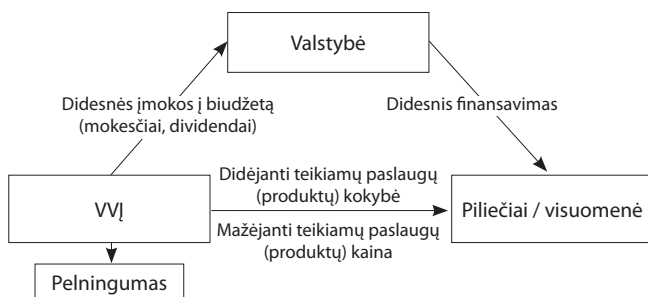
<sup>3</sup> LRV nutarimai dėl valstybės valdomų įmonių veiklos skaidrumo užtikrinimo gairių aprašo patvirtinimo ir koordinuojančios institucijos paskyrimo, <[www.litlex.lt/scripts/sarasas2.dll?tekstas=1&id=139364](http://www.litlex.lt/scripts/sarasas2.dll?tekstas=1&id=139364)>, 2011 09 02.

<sup>4</sup> Detalus naudotos literatūros sąrašas pateikiamas straipsnio pabaigoje.

and performance“)<sup>5</sup> plačiai, pateikiant įvairių organizacijų praktinių pavyzdžių, nagrinėjamas organizacijos veiklos modelis, autonomijos ir kontrolės lygmens sąsajos su veiklos efektyvumu.

Nepaisant to, specifinis Lietuvos (kartu ir viso posovietinio bloko valstybių) VVĮ valdymo klausimas išsamiai nėra nagrinėtas. Todėl, vadovaujantis VVĮ valdymo kontrolės ir autonomijos principais paremtu aiškinimu, šiame straipsnyje norima giliau pažvelgti į pagrindinius VVĮ valdymo modelio elementus bei suprasti, kodėl ir kas lemia VVĮ santykį su pagrindine jos savininke (valstybe), kuo Lietuvos VVĮ valdymo modelis skiriasi nuo kitų valstybių (pvz., priklausančių Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijai (toliau – EBPO)), kaip jis turi būti plėtojamas, siekiant padidinti ne tik VVĮ pelningumą ir jų įnašą į biudžetą, bet ir kartu – pagerinti VVĮ teikiamų paslaugų ir kuriamų produktų kokybę, užtikrinti tinkamą viešojo intereso (pvz., natūralios monopolijos teikiamų paslaugų atveju) ar valstybės interesų (pvz., strateginių ir / ar su valstybės saugumu susijusių sričių) įgyvendinimą.

Principinė Lietuvos VVĮ reformos pagrindinių tikslų ir jų sąsajos su pagrindinėmis poveikio sritimis schema pateikiama toliau<sup>6</sup>.



**1 pav. Lietuvos VVĮ reformos pagrindinių tikslų ir jų sąsajos su pagrindinėmis poveikio sritimis schema**

<sup>5</sup> Nakrošis Vitalis, Martinaitis Žilvinas, „Lithuanian agencies and other public sector organizations: organisation, autonomy, control and performance“, Institute of International Relations and Political Science, Vilnius: Vilnius university, 2011.

<sup>6</sup> Lietuvos Respublikos ūkio ministerija, reformos tikslai, <<http://vvi.ukmin.lt/reformos-tikslai>>, 2011 09 02.

Šio straipsnio kontekste bus siekiama išnagrinėti, kaip VVĮ valdymo kontrolės ir autonomijos balansas organizacijoje veikia VVĮ veiklos efektyvumą, kas lemia valdymo kontrolės ir / arba autonomijos stiprėjimą. Svarbu pažymėti, jog šiame straipsnyje formuojamas universalus teorinis modelis, kuriuo galima būtų paaiškinti valstybės (kaip savininko) ir VVĮ (kaip kontroliuojamo objekto) santykį.

### ***1. Valdymas, kontrolė, autonomija. Sąvokų reikšmė ir aiškinimas***

Lietuvių kalbos žodyne (2005) nurodomos devynios veiksmazodžio *valdyti* reikšmės, iš kurių išskiriamos „žiūrėti (darbų, reikalų) tvarkos, vadovauti, tvarkyti“; „prižiūrėti, tvarkyti ką turimą; turėti“.

*Valdymo reikšmę efektyvumui* mokslininkai pabrėžia jau ilgus dešimtmečius. Apibrėždamas *valdymo* sąvoką, A. Fayolis nurodo, kad *valdymas* – tai „organizacijos bei įmonės vedimas į tikslą siekiant optimalios naudos iš visų turimų išteklių ir sklandaus esminių funkcijų darbo“<sup>7</sup>. Nagrinėdamas veiklos administravimą mokslininkas skiria penkias valdymo funkcijas, kuriomis valdymas skaidomas į numatymą, organizavimą, nurodymą, derinimą ir kontrolę. Pastaroji, pagal programinio valdymo principus<sup>8</sup>, turėtų užtikrinti pokyčių valdymą, rezultatų ir naudos įgyvendinimą organizacijoje (šiuo atveju – VVĮ).

Autonomijos konceptą galima būtų įvardyti kaip atvirkštinę kontrolės matą kontroliuojamo subjekto atžvilgiu, t. y. organizacijos autonomijos lygmuo priklauso nuo jai perduotų veiklos valdymo ir kontrolės galios lygmens. Matematinė formule tai galima išreikšti kaip:

$$\text{Autonomijos lygmuo} = 1 - \text{Kontrolės lygmuo}.$$

Autonomijos sąvoka vartojama daugelyje sričių, kaip antai politika, viešasis administravimas, kitos sritys ir mokslo šakos. Pasak

<sup>7</sup> Fayol H., *Administravimas: teorija ir praktika (vadybos klasika)*, Vilnius: Eugrimas, 2005.

<sup>8</sup> *Managing Successful Programmes: 2011 Edition*, UK Cabinet Office, ISBN 9780113 313280, 2011.

„Lietuvių kalbos žodyno“ (2005), autonomija reiškia „kurio nors nevalstybinio nacionalinio-teritorinio vieneto gyventojų teisę patiems spręsti savo vidaus valdymo reikalus“ arba (filosofijos terminas) „savarankišką apsisprendimą, nepriklausymą nuo kieno nors normų“.

*Autonomija* pirmiausia suprantama kaip nepriklausomybė, suverenumas, savarankiškumas tiek organizaciniu, tiek ekonominiu ar programiniu požiūriu. Siekiant atskleisti VVĮ autonomijos turinį, verta panagrinėti įvairių autorių ir ekspertų nuomones (žr. 1 lentelę<sup>9</sup>).

*1 lentelė. Organizacijos autonomijos sąvoka įvairių autorių darbuose*

ŠALTINIS	AIŠKINIMAS
B. R. T. Malen, 1990	<...> formalus valdymo struktūros pokytis, kaip decentralizacijos forma, kuri identifikuoja tam tikrą organizaciją kaip pirminį tobulinimo vienetą.
D. Timmermann, 1995	Valstybinės valdžios mažinimas didinant organizacijų (VVĮ) atsakomybę.
B. J. Caldwell, 2005	<...> valdžios decentralizacija nuo centrinės valdymo sistemos į organizacijos lygmenį.
T. D. Cook, 2007	<...> pagrindinė idėja – sprendimų priėmimo organizacijos lygmeniu skatinimas.
Pasaulio bankas, 2007	Organizacijos lygmeniu sutelktas valdymo modelis interpretuojamas kaip atsakomybės ir galios priimant sprendimus dėl organizacijos valdymo perleidimas jai.

Kontrolės ir autonomijos santykį nagrinėjant NVV paradigmos principais reikia pabrėžti, jog:

- Didesnė autonomija duoda galimybę įmonės vadovybei geriau išnaudoti savo organizacinius gebėjimus, efektyviau taikyti inovatyvius metodus valdant VVĮ, o tai savo ruožtu leidžia efektyviau išnaudoti materialinius ir žmogiškuosius išteklius VVĮ tikslams pasiekti;
- Nepaisant to, kontrolė yra būtina, siekiant užtikrinti ne tik organizacijos lygmens, bet ir ūkio šakos ir / ar valstybės interesus.

<sup>9</sup> Adaptuota VVĮ kontekstui remiantis J. Urbanovič disertacijoje „Mokyklos autonomijos valdymo modelis“ (2011 m.) pateiktomis mokyklų autonomijos sąvokomis.

Remiantis išdėstytu aiškinimu, VVĮ autonomijos valdymą mikrolygmeniu galima interpretuoti kaip organizacijos gebėjimą valdyti įmonės išteklius suteiktos autonomijos ribose suderintiems tikslams pasiekti, disponavimą autonomijos suteiktomis galimybėmis ir išskylančių valdymo iššūkių įveikimą. VVĮ autonomiją makrolygmeniu galima būtų aiškinti kaip veiklos standartų nustatymą savarankiškai veikiančioms VVĮ, jų priežiūrą, ekspertinį konsultavimą, rezultatų kontrolę siekiant sektoriaus ir / ar sistemos efektyvumo (Lietuvos kontekste toks aiškinimas galėtų būti taikomas tik valstybės valdomų įmonių grupėms (pvz., VAE)). Bet koks išorinis (ne įmonės vadovų) įsitraukimas į valdymo procesą šiame straipsnyje traktuojamas kaip VVĮ kontrolės elementas, pažeidžiantis VVĮ autonomiją.

## ***2. Esminių VVĮ valdymo principų ir esamų modelių apžvalga***

VVĮ steigimas automatiškai reiškia tam tikrą autonomijos suteikimą steigiamai organizacijai ir tam tikrą valstybei priklausiusių kontrolės sričių perdavimą. Be to, kuriant VVĮ paprastai tikimasi, jog tokiu būdu vyriausybė perkels arba tinkamai perskirstys sprendimų priėmimo bei valdymo proceso administracinę našą. Ypač šis argumentas svarbus tose srityse, kuriose yra didelis techninių bei specialaus įsigilinimo reikalaujančių sričių skaičius ir apimtys.

Teoriškai VVĮ valdymo klausimų (sprendimų įgyvendinimo) iškelimas už politikos formavimo ir biurokratinio aparato ribų turėtų užtikrinti tiek VVĮ, tiek sričių, už kurias yra atsakinga pati vyriausybė, didesnę valdymo efektyvumą<sup>10</sup>. Tačiau iš tikrųjų visiškai perduoti valdymo autonomiją ir atsisakyti kontrolės funkcijų neįmano-

---

<sup>10</sup> Remdamiesi J. H. Svara išvalgomis, savo straipsnyje „Papildomumo modelio analizė viešojo valdymo reformos aspektu“ Aleksandras Patapas ir Laura Bakinaitė nagrinėja politikos ir administravimo dichotomijos klausimus, kurie ypač aktualūs ir VVĮ srityje (Patapas A., Bakinaitė L., „Papildomumo modelio analizė viešojo valdymo reformos aspektu“, *Viešojo politika ir administravimas*, 10 (2), p. 183–196, ISSN 1648-2603, 2011 / Svara J. H., „Complementarity and Balancing Political and Administrative Leadership“, PA 13, *Times*, 2002).

ma, nes būtent vyriausybė yra atsakinga už VVĮ veiklos rezultatus. Šis klausimas yra ypač jautrus tose srityse, kur kalbama apie VVĮ keliamus nekomercinius (pvz., socialinius) tikslus – be tinkamos valstybės kontrolės ir strateginio vadovavimo tie tikslai būtų sunkiai įgyvendinami pasikliaunant išimtinai vadybiniais VVĮ valdymo instrumentais<sup>11</sup>.

Kad ir kokie būtų valstybės suformuoto VVĮ valdymo modelio tikslai, tarptautinė VVĮ valdymo patirtis rodo, jog valstybės ir VVĮ santykius (kartu – kontrolės perdavimo įmonei lygį) lemia daugybė skirtingų dalykų, priklausomų nuo valstybėje diegiamų viešojo administravimo reformų, valstybės aparato atskaitomybių, kontrolės funkcijų paskirstymo sisteminiu, tarpinstituciniu, atskiros organizacijos ar jų grupės lygmeniu<sup>12</sup>.

### *2.1. VVĮ svarba šiandieninėje ekonomikoje*

Remiantis užsienio šalių tyrimo rezultatais, pagal įmonių skaičių ir valdomo turto dydį VVĮ vaidmuo yra didžiausias energetikos, transporto, telekomunikacijų, gamybos, naftos ir dujų sektoriuose<sup>13</sup>.

Svarbu pabrėžti ir tai, kad, kaip rodo tarptautinė patirtis, VVĮ gana daug prisideda prie šalies BVP ir investicijų kūrimo:

- Išsivysčiusiose pasaulio šalyse VVĮ sukuria apie 8 % šalies BVP ir 13 % šalies investicijų;
- Besivystančiose šalyse VVĮ atitinkamai sukuria 9 % šalies BVP ir 17 % investicijų;

<sup>11</sup> Hafsi et al. (1987), Monsen ir Walters (1983), Garner (1983).

<sup>12</sup> Aharoni Y., *The Evolution and Management of State-Owned Enterprises*, Cambridge, MA: Ballinger Publishing Co., 1986.

<sup>13</sup> Tyrimui buvo naudojami tarptautinės įtrauktų į sąrašą įmonių duomenų bazės „OSIRIS“ duomenys (<http://www.bvdinfo.com/Products/Company-Information/International/OSIRIS.aspx>), atrenkant valstybės kontroliuojamas įmones. 2009 metais buvo atrinktos 266 VVĮ, iš kurių buvo eliminuotos finansų sektoriuje veikiančios įmonės. Galutinė imtis sudarė 157 didžiausias taprtautines VVĮ iš 46 skirtingų pasaulio šalių.

Sektoriai, kuriuose veikia didžiausios pasaulio VVĮ	
<b>Pagal įmonių skaičių</b>	<b>Pagal valdomo turto dydį</b>
1. Energetika	1. Energetika
2. Transportas	2. Nafta ir dujos
3. Telekomunikacijos	3. Gamyba
4. Gamyba	4. Telekomunikacijos
5. Nafta ir dujos	5. Transportas

*2 pav. Sektoriai, kuriuose veikia didžiausios pasaulio VVĮ*

- Mažiausiai išsivysčiusiose šalyse VVĮ atitinkamai sukuria 14 % šalies BVP ir 28 % investicijų<sup>14</sup>.

Remiantis šio straipsnio priede pateiktu skirtingose valstybėse veikiančių VVĮ analizės apibendrinimu (analizuotos VVĮ veiklos teisinės formos ir jų pasiskirstymas ūkio šakose) galima pabrėžti, jog dažniausiai valstybės visiškai reguliuojamais sektoriais reikėtų įvardyti paštą ir geležinkelius, o iš medicinos ir alkoholio pramonės valstybė kaip akcininkė jau faktiškai išstumta. Svarbu pažymėti, kad vis liberalėjančioje pasaulinėje ekonomikoje ūkio šakų, kuriose VVĮ ir privataus kapitalo įmonės konkuruoja kartu, skaičius nepaliaujamai didėja.

Dėl to pastaruosius dešimtmečius VVĮ vis dažniau yra lyginamos su privataus sektoriaus įmonėmis. Nepaisant to, dažnai pabrėžiama, jog valstybei priklausančių įmonių veiklos rezultatyvumo ir efektyvumo rodikliai yra prastesni ir išskiriama, kad:

- Tiek valstybiniu, tiek VVĮ valdymo lygiu nėra suformuoti aiškūs tikslų nustatymo ir įgyvendinimo mechanizmai.
- Dėl artimų saitų su valstybe ir per didelio valstybės atstovų kišimosi į VVĮ valdymą formuojasi ne tik biurokratinis požiūris į VVĮ veiklą, bet ir trukdoma priimti ekonomiškai naudingus sprendimus dažnai užleidžiant vietą politiniams niuansams.
- Valdant VVĮ yra taikomi konservatyvūs veiklos modeliai, kurie šiandieninėje perspektyvoje didėjant globalizacijai, vyks-

<sup>14</sup> Ernst & Young tarptautinis tyrimas „Government as a best shareholder“, 2010 metai.



tant nuolatinei technologinei pažangai bei rinkos liberalizavimui yra neadekvatūs ir neatitinka rinkos poreikių<sup>15</sup>.

Vadovaujantis išskirtomis išvalgomis, jau nuo 1980 metų vyrauja bendra nuostata, jog VVĮ nėra efektyviausias turto valdymo pavyzdys, todėl didžioji dalis VVĮ valdymo turėtų būti perduoda į privačias rankas<sup>16</sup>.

Vadovaujantis tarptautiniu mastu vykdytų tyrimų rezultatais teigima, kad, nepaisant nusistovėjusios neigiamos nuomonės VVĮ efektyvumo klausimu ir nuo 1990 metų prasidėjusios VVĮ privatizavimo bangos, šiandien VVĮ užima svarbią vietą šalių ekonomikose.

EBPO tarptautinės apklausos rezultatai parodė, jog VVĮ yra vertinamos kaip pranašesnės privačių įmonių atžvilgiu, nes:

- pasižymi didesniu veiklos pastovumu, ypač vertinant šių dienų dinamiškos ir greitai besikeičiančios aplinkos kontekste;
- yra labiau suinteresuotos teikti paslaugas, nesiorientuodamos tik į veiklos sąnaudų minimizavimą;
- turi daugiau galimybių plėtoti ilgalaikius, strategiškai svarbius investicinius projektus.

Tarptautiniu mastu (remiantis EBPO, Pasaulio banko vykdytais tyrimais)<sup>17</sup> yra skiriamos toliau išvardytos priežastys, kodėl VVĮ yra svarbios šalių ekonomikoms. VVĮ:

- Prisideda prie strategiškai svarbių, tačiau ekonomiškai ne tokių naudingų sektorių plėtojimo ir išlaikymo.
- Vysto sektorius, į kuriuos reikia didelių pradinių investicijų, o investuoto kapitalo grąža ir nuosavybės teisės yra sunkiai įvertinamos ir nėra aiškiai apibrėžtos.

<sup>15</sup> Ten pat.

<sup>16</sup> *Privatising State-Owned Enterprises, An Overview of Policies and Practices in OECD Countries*, OECD, 2003.

<sup>17</sup> Remiantis 2008–2010 metais EBPO vykdytomis didžiausių pasaulio ekonomikų apžvalgomis (išskiriant VVĮ vaidmenį), taip pat – Pasaulio banko ataskaita „Bureaucrats in business. The Economics and Politics of Government Ownership“, *World Bank Policy Research Report*, 1995.

- Įgyvendina ir socialinius tikslus.
- Prisideda prie mažiau išsivysčiusių regionų konkurencingumo didinimo.
- Užtikrina naujai kuriamų sektorių tolesnę raidą ir kt.

Žvelgiant į pirmiau išdėstytus analizės rezultatus, matyti, kad VVĮ yra neatsiejamas valstybių ekonomikų sudedamosios dalys, o skirtingoms šalims atstovaujantys VVĮ ekspertai pabrėžia, jog ši tendencija yra teigiama ir ilgalaikėje perspektyvoje VVĮ išliks strategiškai svarbios vertinant jų veiklą viso pasaulio ekonomikos kontekste<sup>18</sup>.

## 2.2. VVĮ valdymo modelių apžvalga sisteminiu lygiu

Per kelis pastaruosius dešimtmečius įvairiose pasaulio valstybėse išbandytus VVĮ priežiūros ir kontrolės mechanizmus iš principo galima skirstyti į tris kategorijas: decentralizuotas (tradicinis modelis), dualus (apima decentralizuoto ir centralizuoto modelio elementus) ir centralizuotas („naujasis“ modelis).

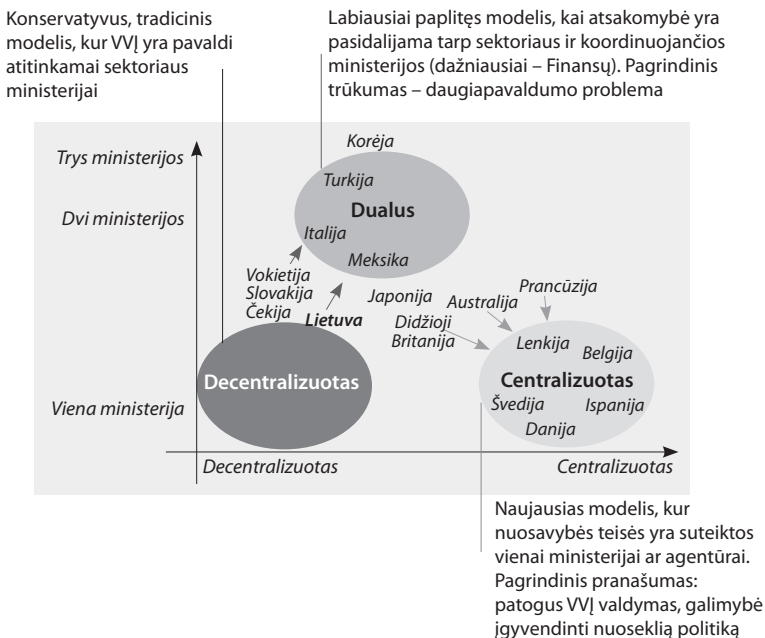
Pagal decentralizuotą modelį, įmonės valdo atitinkamus sektorius priežiūrinčios ministerijos. Principinis jo trūkumas – menkas efektyvumas atskiriant valstybės kaip savininkės ir rinkos reguliuotojos funkcijas.

Dualų modelį pasirinkusiose valstybėse įmonės valdo ministerijos, tačiau visą sistemą koordinuoja viena institucija. Ji organizuoja bendradarbiavimą, nustato valdymo politiką ir specifines veiklos gaires.

Centralizuotas modelis reiškia, kad įmonės valdo viena institucija, pavyzdžiui, specializuota agentūra. Šis modelis laikomas efektyviausiu, nes padeda aiškiai identifikuoti valdymo funkcijas ir atskiria jas nuo politikos įgyvendinimo<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Didėjantį VVĮ vaidmenį ir jų veiklos modelį tarptautiniu lygmeniu vienas pirmųjų pradėjo nagrinėti ir aprašė Raymond Vernon savo straipsnyje „The International Aspects of State-Owned Enterprises“, *Journal of International Business Studies*, Palgrave Macmillan Journals 10 (3) (Winter, 1979), p. 7–15.

<sup>19</sup> *Valstybės valdomų įmonių valdymo pasaulinės patirties apžvalga*, <vvi.ukmin.lt/pasauline-patirtis>, 2011 12 27.



3 pav. VVĮ valdymo organizavimo modeliai

Įvairių valstybių priskyrimas pirmiau išvardytiems VVĮ valdymo modeliams yra pavaizduotas 3 pav. pateikiamoje schemeje<sup>20</sup>.

Apžvelgus pirmiau išskirtus pagrindinius VVĮ valdymo struktūros elementus, galima teigti, jog Lietuva ilgą laiką organizavo VVĮ veiklą vadovaudamasi decentralizuoto veiklos valdymo modelio principais ir tik 2010 metais buvo imtasi atitinkamų veiksmų (kaip pažymėta anksčiau, 2010 metais Lietuvos Respublikos ūkio ministerija buvo įpareigota atlikti koordinuojančios institucijos funkcijas, siekiant derinti skirtingų ministerijų, įgyvendinant savininko teises

<sup>20</sup> Adaptuota pagal „OECD comparative report on corporate governance of state-owned enterprises“ ataskaitos duomenis, <<http://www.oecd.org/dataoecd/59/41/35313181.pdf>>, 2011 03 26.

ir pareigas, politikos formavimą, bendros VVI valdymo praktikos ir gairių sukūrimą, taip pat Finansų ministerijai pavesta formuoti finansinius siekius VVI), kurie priartino VVI valdymo modelį prie dualaus, kai VVI veiklos valdymo atsakomybė yra pasidalijama dviejų ar net trijų institucijų.

Vis dėlto tai yra tik pirmieji žingsniai dualaus modelio įgyvendinimo link, todėl vertinant dabartinę Lietuvos poziciją 2 pav. pateiktų šalių (Švedijos, Danijos, Ispanijos, Vokietijos, Slovakijos, Čekijos, Lenkijos ir kt.) kontekste, Lietuvą galima išskirti kaip vieną iš labiausiai VVI valdymo atžvilgiu decentralizuotų šalių. Decentralizuotas modelis yra pripažįstamas kaip vienas neefektyviausių, kurį taikant susipina tiek valstybės nuosavybės, tiek reguliavimo funkcijos, o taikant dualų modelį VVI susiduria su daugiapavaldumo problema.

Centralizuotas modelis tarptautinėje praktikoje yra išskiriamas kaip geriausiai sprendžiantis nuosavybės ir politikos įgyvendinimo problemas. Pažymėtina, jog 2010 metais, siekiant depolitizuoti Lietuvos VVI valdymą, užtikrinti valdymo skaidrumą, sukurti adekvačias įmonių vertės didinimo galimybes, šalies Vyriausybė inicijavo Lietuvos VVI organizavimo modelio pertvarkymą – Ūkio ministerija kartu su Finansų ministerija, vadovaudamasi Švedijos, Danijos ir kitų valstybių praktiniais centralizuoto VVI turto valdymo modelio taikymo pavyzdžiais, siekė įkurti visą valstybės turtą kontroliuojančią instituciją (AB „Visuomis Holding Company“, toliau – „Visuomis“).

Nepaisant rodytos iniciatyvos, „Visuomio“ idėja nesulaukė politinio palaikymo bei pritarimo ir pastangos koncentruoti valstybės turto valdymą vienoje institucijoje buvo bevaisės<sup>21</sup>.

### *2.3. VVI valdymo gerosios praktikos apžvalga*

EBPO nuolat atlieka savo valstybių narių VVI valdymo reformų analizę ir skelbia apibendrinamųjų dokumentų rinkinius, kuriuose yra

---

<sup>21</sup> Navickaitė Lina, „Visuomis“ mirė, bet jo idėjos – gyvos“, <<http://iq.lt/ekonomika-ir-verslas/%E2%80%99Evisuomis%E2%80%99C-mire-bet-jo-idejos-gyvos/>>, 2011 02 09.

atskleidžiama šių šalių patirtis vykdant adekvataus pobūdžio projektus ir reformas. Vadovaudamasi atliktos analizės rezultatais EBPO teikia rekomendacijas, skirtas orientuoti į gerą VVĮ valdymą, ir pateikia gaires, kuriomis vadovaujantis turėtų būti tobulinamas VVĮ valdymas<sup>22</sup>.

Bendrovių valdymas tradiciškai apibūdinamas kaip sistema, pagal kurią jos yra valdomos ir kontroliuojamos, ir kaip bendrovės vadovybės, valdybos, akcininkų ir kitų suinteresuotų asmenų santykių rinkinys. Tinkamai valdyti VVĮ yra labai svarbu, nes VVĮ visada apima socialinius, ekonominius ir strateginius interesus, o tinkamai tenkinti šiuos interesus ir siekti numatytų tikslų galima tik užtikrinant gerą VVĮ valdymą.

Bendrovių valdymas yra svarbiausias elementas siekiant pagerinti ekonominį bendrovių efektyvumą ir paskatinti jų augimą. Gera bendrovių valdymo praktika nustato struktūrą, kuria remiantis formuojami bendrovės tikslai ir būdai, kaip tų tikslų pasiekti.

1999 m. EBPO patvirtino, o 2004 m. paskutinį kartą atnaujino Bendrovių valdymo principus<sup>23</sup>. Šių principų atsiradimas lėmė bendrovių valdymo pažangą ir suteikė galimybę įgyvendinti efektyvų reglamentavimą ir reguliavimą atskirose valstybėse.

Šie principai siūlo neįpareigojančius standartus ir gerąją praktiką, taip pat įgyvendinimo gaires, kurios gali būti pritaikytos prie skirtingų atskirų valstybių ar regionų aplinkybių. Principai yra skirti padėti vyriausybėms įvertinti ir pagerinti teisinę, institucinę ir reguliacinę bendrovių valdymo struktūrą.

EBPO išleistos efektyvaus VVĮ valdymo gairės yra pripažįstamos kaip geriausias tarptautinis praktikos standartas, kurio rekomendacijose išdėstytų valstybės valdomų įmonių valdymo principų tikslas – gerinti valstybės valdomų įmonių veiklos ekonomiškumą, naudingumą ir efektyvumą, užtikrinti jų veiklos skaidrumą ir nustatyti aiškias su

<sup>22</sup> Pavyzdžiui: *OECD comparative report on corporate governance of state-owned enterprises*, <<http://www.oecd.org/dataoecd/59/41/35313181.pdf>>, 2011 03 26.

<sup>23</sup> *OECD Principles of Corporate Governance*, 2004 Edition.

įmonėmis susijusių valstybės institucijų funkcijas ir atsakomybę. Šios gairės papildo EBPO bendrovių valdymo principus, tačiau yra aiškiai orientuotos į specifinius VVĮ veiklos klausimus. Į valstybę žiūrima kaip į savininką, todėl dėmesys šiose gairėse sutelkiamas į strategijas, kurios garantuoja gerą VVĮ valdymą. Nors pirmiausia šios gairės yra orientuotos į komercines VVĮ, pabrėžtina, kad jos taip pat naudingos ir nekomercinėms VVĮ, ypač vykdant socialinės politikos tikslus.

2005 metais EBPO išleido bendrą VVĮ efektyvumo didinimo rekomendacijų rinkinį, kuriame skiriamos tokios pagrindinės veiklos efektyvinimo kryptys<sup>24</sup>:

- aiškių įmonės veiklos tikslų formavimas;
- valstybės nuosavybės ir reguliavimo funkcijų atskyrimas;
- įmonių veiklos skaidrumas.

Skaidrumo ir atskaitomybės principų įgyvendinimas valstybės valdomose įmonėse buvo ir yra svarbiausias elementas siekiant efektyvios VVĮ veiklos, todėl 2010 metų EBPO gairės yra orientuotos į VVĮ skaidrumo ir atskaitomybės mechanizmų užtikrinimą VVĮ veikloje.

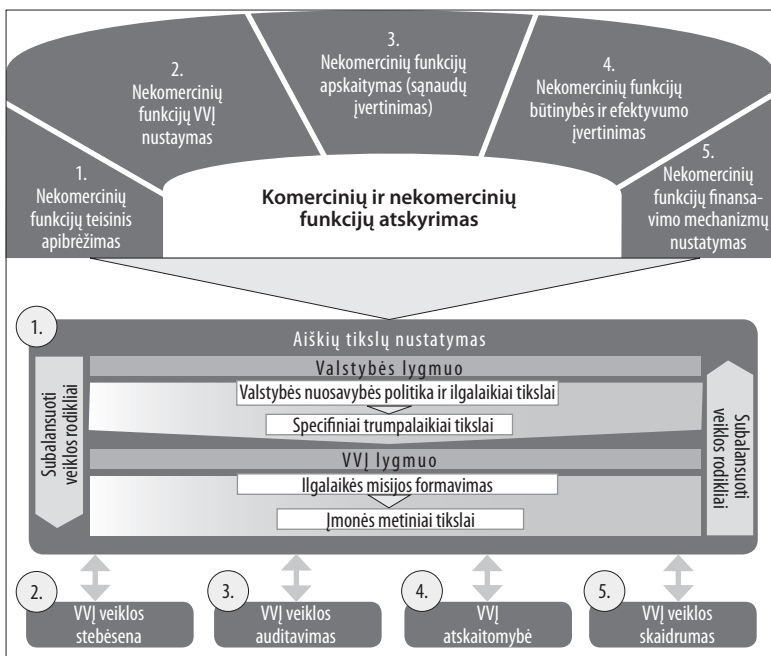
Šiame rekomendacijų rinkinyje yra skiriami penki pagrindiniai VVĮ veiklos skaidrumą ir efektyvumą skatinantys principai:

1. Aiškių tikslų tiek valstybiniu, tiek įmonės lygmeniu nustatymas.
2. VVĮ stebėsenos užtikrinimas.
3. VVĮ veiklos auditavimas.
4. VVĮ atskaitomybės suinteresuotoms šalims užtikrinimas.
5. VVĮ skaidrumo užtikrinimas<sup>25</sup>.

Šie principai, kaip visuma, suformuoja gero valdymo pavyzdžiais paremtą VVĮ bendrą valdymo struktūrą. Visuminė EBPO rekomendacijomis paremta VVĮ valdymo struktūra, išskiriant pagrindinius jos elementus, atspindi schemoje (4 pav.).

<sup>24</sup> OECD *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2005 m.

<sup>25</sup> *Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership*, OECD, 2010 m.



4 pav. **EBPO rekomendacijose išskiriamų VVI bendro valdymo principų struktūra** (sudaryta autoriaus)

Kaip pabrėžta pirmiau, EBPO rekomendacijose VVI valdymo gerinimo klausimai buvo kreipiami į valdybos vaidmens, pareigų, funkcijų, atsakomybės ir skirtingų valdymo lygmenų (administracinio vs politinio) atsakomybių gryninimą. Pagrindiniu visų reformų deklaruojamu tikslu įvardijamas sprendimo galių perdavimas tiems, kurie gali daryti didžiausią (teigiamą) poveikį VVI valdymo efektyvumui, siekiant 1) orientuotis į VVI tikslų bei užsibrėžtų rezultatų pasiekimą 2) eliminuojant interesų konfliktų ar politinės įtakos grėsmes.

EBPO parengtose VVI valdymo gairėse (*OECD guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*<sup>26</sup>) rekomenduojama skirti tris pagrindinius valdymo lygmenis:

<sup>26</sup> *OECD comparative report on corporate governance of state-owned enterprises ataskaitos duomenys*, <<http://www.oecd.org/dataoecd/59/41/35313181.pdf>>, 2011 03 26.

1. Valstybės lygmuo – nustatyti valdymo / nuosavybės principus ir strateginius VVĮ tikslus (siektinus rezultatus, angl. *outcomes*).
2. Valdyba – jai priskirti valstybės nustatytos strategijos įgyvendinimo priežiūros ir kontrolės funkciją.
3. Administracija – ji yra atsakinga už nustatytų strateginių tikslų įgyvendinimą (suteikiant teisę siūlyti strateginio plano pakeitimus).

Šioje idealioje VVĮ valdymo schemoje valdyba atlieka pagrindinį vaidmenį ir prisiima pagrindinę atsakomybę už VVĮ veiklos rezultatus (darant prielaidą, kad jai yra skirtos visos sprendimų priėmimo galios ir šiems sprendimams priimti reikiama autonomija). Svarbu pabrėžti ir tai, jog valdyba atlieka tarpininko vaidmenį tarp valstybės bei administracinio valdymo.

Šiuo aspektu valstybės ir privačiai valdomų įmonių valdymo modelis yra tapatus. Įdomu, jog realybėje iškyla daugybė sunkumų, su kuriais susiduria VVĮ valdyba siekdama įgyvendinti jai priskirtas funkcijas ir iškeltus uždavinius (pateikiamas viešojo vežėjo funkciją Lietuvoje atliekančios įmonės pavyzdys):

- Įmonei keliama prieštarangi – pelningumo ir nemokamo socialiai jautrių visuomenės grupių aptarnavimo – tikslai.
- Dėl biudžeto apribojimų įmonei nėra visiškai kompensuojama už jos teikiamas nemokamas paslaugas.
- Įmonės veiklos sąnaudų perskirstymas pelningoms ir nepelningoms veikloms yra ribojamas tiek Lietuvos, tiek ES teisės aktais.
- Įmonės valdyba nėra savarankiška, jai labai didelę įtaką daro ją prižiūrinčios ministerijos atstovų sprendimai.
- Politinio valdymo įtaka pasižymi sąlyginai trumpu valdymo laikotarpiu ir neužtikrina įmonės strateginių tikslų tęstinumo.

Nors pirmiau pateiktas pavyzdys nėra universalus ir negali būti taikomas visoms VVĮ, juo remiantis galima išskirti pagrindinius sunkumus, su kuriais susiduria visos VVĮ:



1. Veiklos tikslų nesuderinamumas skirtingais VVĮ valdymo lygmenimis<sup>27</sup>.
2. Valdybos funkcijų ir atsakomybių neapibrėžtumas ir / arba netinkamas paskirstymas skirtingais VVĮ valdymo lygmenimis<sup>28</sup>.

Tinkamas VVĮ valdybos įgaliojimų ir autonomijos paskyrimas yra siektinas VVĮ valdymo efektyvumo prasme, tačiau, norėdamos išlaikyti sprendimų priėmimo galią, valstybių vyriausybės (ar atsakingos ministerijos) dažnai stengiasi išlaikyti kontrolę tokiose jautrioiose srityse:

- Strateginių tikslų ir siektinų rezultatų nustatymas (tarp jų – anksčiau patvirtintų strategijų peržiūra ir keitimas).
- Valdybos narių skyrimas.
- Generalinio direktoriaus paskyrimas.
- Atlyginimų ir kompensavimo sistemos tvirtinimas.
- Svarbių investicinių tyrimų priežiūra ir tvirtinimas.
- Įmonės nuosavybės struktūros ar struktūrinių pokyčių kontrolė.
- Kapitalo paskirstymas ir perskirstymas (pvz., dividendai).

Nors išvardyti apribojimai neatitinka EBPO gerosios valdymo praktikos, pirmiau minėtos kliūtys VVĮ valdybos nepriklausomumui nebūtinai pasireiškia faktiniais valdybos veiklos apribojimais.

Šiaurės Europos šalių nusistovėjusi VVĮ valdymo praktika gali būti pavyzdys, atskleidžiantis, jog, nors teisės aktuose yra įtvirtinta formali galia, atitinkamų ministerijų atstovai ja naudojasi ypač retai, o atitinkamas funkcijas ir sprendimų teisę deleguoja VVĮ valdybos nariams. Atitinkamai Šiaurės Europos regiono valdymo praktikos sėkmę lemia aiškus funkcijų ir atsakomybių paskirstymas, tačiau kartu – pagarba nustatytoms sprendimų priėmimo taisyklėms. Nors

<sup>27</sup> Ramamurti Ravi, „Performance Evaluation of State-Owned Enterprises in Theory and Practice“, *Management Science* 33 (7) (Jul., 1987), p. 876–893.

<sup>28</sup> Vernon Raymond, „Linking Managers with Ministers: Dilemmas of the State-Owned Enterprise“, *Journal of Policy Analysis and Management* 4 (1) (Autumn, 1984), p. 39–55.

valstybės rankose yra visi įgaliojimai naudoti prievartinį mechanizmą, dažniausiai naudojamas paskatų sistema<sup>29</sup>.

Svarbu pažymėti, kad Lietuvos VVĮ vadovų veiklos bei rezultatyvumo rodikliai, numatantys papildomą, aiškiais principais apibrėžtą šių asmenų premijavimą, buvo oficialiai nustatyti tik 2010 metais. O štai tvarka, kai priedai automatiškai išmokami visiems darbuotojams (jei nėra gautas griežtas papeikimas ar nuobauda) šiuo metu vis dar galioja daugumoje Lietuvos VVĮ. Atitinkama situacija iliustruoja vieną iš nusistovėjusios praktikos pavyzdžių, atskleidžiančių ribotą VVĮ valdymo orientaciją į veiklos rezultatus.

Kaip pabrėžiama pirmiau pateikiamuose pavyzdžiuose, daugumos šalių VVĮ siekia prieštarinių tikslų, todėl vienas iš svarbiausių EBPO rekomendacijose išskiriamų VVĮ valdymo elementų yra aiškių tikslų tiek valstybinių, tiek VVĮ lygmeniu nustatymas ir jų įgyvendinimo užtikrinimas.

EBPO rekomendacijose pabrėžiama, jog aiškių ir skaidrių tikslų nustatymo mechanizmas turėtų būti inicijuojamas nuo aukščiausio lygmens, t. y. valstybė turi suformuoti nuosavybės politiką ir aiškiai įvardyti VVĮ keliamus tikslus. VVĮ privalo išskirti savo veiklos principus ir į ilgalaikius tikslus orientuotą veiklos plėtojimo misiją, kuri atspindėtų įmonės strategines kryptis, ir suformuoti su valstybės keliamais tikslais suderintus trumpalaikius veiklos tikslus – nustatyti veiklos rodiklius, kurių įmonė sieks trumpalaikėje perspektyvoje.

Pažymėtina, kad Lietuva nėra EBPO narė, todėl dokumentai neturi privalomos galios nacionaliniame reglamentavime. Nepaisant to, EBPO teikiamos rekomendacijos yra sektingas geriausios bendrovių valdymo praktikos pavyzdys. VVĮ valdymo gairėse pabrėžiama, kad jos yra skirtos ne tik valstybėms narėms, bet ir neprisijungusioms prie šios organizacijos valstybėms, siekiant padėti jų vyriausybėms įvertinti ir pagerinti teisinę, institucinę ir reguliacinę bendrovių valdymo struktūrą.

---

<sup>29</sup> Fredriksson L., *Board Composition and Nomination: Reflections from a Practitioner, Presentation at 2<sup>nd</sup> Meeting of the OECD Global Network on Privatisation and Corporate Governance of Stateowned Enterprises*, 2010.

### 3. VVĮ kontrolės lygmenį lemiančių veiksnių analizė

Pirmiau pateiktoje VVĮ valdymo gerosios praktikos apžvalgoje aki-vaizdžiai pabrėžta, jog VVĮ valdymo procese taikoma daugybė kontrolės mechanizmų ir priemonių. Kad ir koks būtų jų formalizavimo lygmuo, galutinis rezultatas, t. y. faktinis VVĮ autonomijos lygmuo, gali būti veikiamas daugybės išorinių ekonominių bei politinių veiksnių, tiesiogiai nesusijusių su nustatytomis VVĮ veiklos kontrolės priemonėmis.

Todėl yra ypač sunku nustatyti faktinį VVĮ kontrolės lygmenį nulemiančius veiksnius, nes jie gali būti tiek išorinio, tiek vidinio pobūdžio, apimti tiek VVĮ veiklos sisteminį lygmenį, tiek įvairius išorinės bei kontekstinės aplinkos, kuriose veikia VVĮ, poveikį, aspektus, taip pat – įvairių sektorių, kuriuose veikia VVĮ, specifiką.

Dauguma tyrimų, analizuojančių VVĮ valdymo efektyvumą<sup>30</sup>, remiasi įvairių VVĮ valdymo modelio kokybinės analizės rezultatais ir vengia kiekybiškai išmatuoti VVĮ valdymo kontrolės bei autonomijos sąsajas ir šių tarpusavyje susijusių veiksnių poveikį veiklos efektyvumui. Tik nedaugelis tyrimų yra mėginę eiti kiekybinės analizės keliu<sup>31</sup>. Dėl to sunku būtų teigti, jog akcininko ir įmonės santykiai (šiuo atveju – valstybės ir VVĮ) yra visiškai išnagrinėti, o šiuos santykius lemiančių veiksnių sąryšiai ir tarpusavio priklausomybės yra pagrįsti sisteminiais tyrimais<sup>32</sup>.

Kaip pabrėžta anksčiau, VVĮ valdymo kontrolės, galimybės perduoti jai autonomiją bei valdymo efektyvumo sąryšis yra daugiaplanis ir susijęs abipuse poveikio priklausomybe. Todėl, siekiant suprasti, koks yra galutinis (kiekybiškai pamatuojamas) valstybės įsikišimo į valdymo procesą efektas, būtina derinti tiek kokybinės, tiek kieky-

<sup>30</sup> Dažniausiai EBPO tarptautiniai su VVĮ susiję tyrimai.

<sup>31</sup> Ring P. S., Perry J., „Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints“, *Academy of Management Review* 10 (2) 1985, p. 276–286.

<sup>32</sup> Hafsi T., Koenig C., „The State-SOE Relationship: Some Patterns“, *Journal of Management Studies* 25, 1988, p. 235–249.

binės analizės metodus. Be to, politinė įtaka ir rinkos įtaka reikalauja VVI veiklą analizuoti tiek per politinės (viešojo administravimo), tiek per ekonominės teorijos perspektyvas.

Visų pirma, politinė perspektyva – gebėjimas daryti įtaką – yra ypač svarbi dėl valstybės užimamos dominuojančios (savininko) pozicijos. Nagrinėdamas biurokratinės sistemos veikimo principus Maksas Vėberis (Max Weber) įvardija dvi dominavimo ir galios formas: 1) „dominavimas paremtas nusistovėjusia ar suteikta subordinacija, t. y. suteikta galia duoti nurodymus ir / arba pareiga paklusti“, 2) „dominavimas per esamų interesų gausą ir / arba „svorį“<sup>33</sup>.

Pirmasis iš įvardytų principų remiasi formalia VVI pareiga paklusti pagrindiniam akcininkui (t. y. valstybei ar jos atstovui) ir jo nurodymams, kurie paprastai būna įtvirtinti įvairiuose teisės aktuose (pradedant nuo valstybės lygmens įstatymų ir baigiant atitinkamus santykius apibrėžiančiais VVI įkūrimo dokumentais). Dėl šio principo valstybės ir VVI santykiai natūraliai susidėlioja į hierarchinę struktūrą, valstybės institucijos užima dominuojančią poziciją, suteikiančią jai galią kontroliuoti. Kaip pabrėžta pirmiau – teisės aktuose įtvirtinti galios mechanizmai (kurie dažnai būna sutvirtinti ir neformaliai nusistovinėjomis papildomomis kontrolės priemonėmis) suteikia valstybei pagrindinius valdymo ir reguliavimo įrankius.

Antrasis kontrolės principas – kontrolė per dominuojančius interesus – pabrėžia VVI valdyme dalyvaujančių interesų grupių galimus poveikio mechanizmus. Šie mechanizmai gali būti susiję su siekiančiomis VVI valdymui daryti įtaką politinėmis jėgomis (valstybės ir savivaldybės lygmeniu įsitvirtinusios politinės partijos ir / ar politikai siekia išlaikyti ir stiprinti savo politinę įtaką), įvairiomis socialinėmis grupėmis (pvz., visuomenė, darbuotojai, juos vienijančios organizacijos, profesinės sąjungos ir kiti susivienijimai siekia geresnių VVI veiklos rezultatų, skaidraus valdymo, darbo sąlygų), įmonių vadovais

---

<sup>33</sup> Weberis M., „Politika kaip politinis pašaukimas“, *Politologija*, 1992, taip pat Sager F., Rosser Ch., „Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy“, *Public Administration Review*, 2009.

(pvz., tiek valdybų nariai, tiek administraciniai vadovai siekia disponuoti vadybiniais galios mechanizmais ir plėsti savo įtaką strateginių interesų link<sup>34</sup>), tiekėjais, vartotojais bei kitomis interesų grupėmis.

Turėdama dominuojančias pozicijas, šiame interesų derinimo procese vyriausybė dalyvauja išnaudodama visus tiek formalius, tiek neformalius biurokratinio spaudimo ir galios mechanizmus<sup>35</sup>. Svarbu pabrėžti, kad jau aprašyti ir EBPO propaguojami „gerojo valdymo principai“ siekia atskirti šias politinės įtakos ir administracinio valdymo sritis taip tikintis užtikrinti (ar bent suderinti) ir visuomenės bei kitų interesų grupių interesus.

Akademinių diskusijų kontekste reikėtų paminėti vadovaujančios institucijos ir jos „agento“ santykius, funkcijų delegavimą, motyvavimą ir konfliktinių interesų derinimą nagrinėjančias teorijas (angl. „*Principal-agent problem*“ arba „*agency dilemma*“)<sup>36</sup>. Be to, rinkos ekonomikos teorijos pabrėžia ekonominio ir techninio efektyvumo aspektus bei komerciniais pagrindais veikiančių įmonių valdymo principus (visų pirma išskiriant veiklos sąnaudų optimizavimo ar sutartinių santykių efektyvumo klausimus)<sup>37</sup>. Šiose teorijose iškeliamą pagrindinę prielaidą, kad valstybės ir VVĮ santykiai, o visų pirma – VVĮ efektyvumas – labai padidėtų VVĮ ir valstybės santykiams pritaikius rinkos ekonomikos valdymo įrankius. Taip pat daroma

<sup>34</sup> Analizuojant Lietuvoje veikiančias VVĮ papildomai tikimasi suprasti, ar naujoji viešoji vadyba Lietuvoje tikrai neveikia, kaip savo tyrimuose bando įrodyti V. Nakrošis (Nakrošis V., „Viešojo valdymo reformos Lietuvoje: kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą“, *Politologija* 1, 2011, ISSN 392-1681).

<sup>35</sup> Mintzberg H., *Power in and Around Organizations*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1983.

<sup>36</sup> Pendergast, Canice, „The Provision of Incentives in Firms“, *Journal of Economic Literature* 37, p. 7–63, JSTOR 2564725, taip pat – Flyvbjerg B., „Curbing Optimism Bias and Strategic Misrepresentation in Planning: Reference Class Forecasting in Practice“, *European Planning Studies* 16 (1), January, 2008, p. 3–21; IEA, *Mind the Gap—Quantifying Principal-Agent Problems in Energy Efficiency*, 2007; Stiglitz Joseph E., „Principal and agent“, *The New Palgrave Dictionary of Economics* 3, 1987, p. 966–971, bei Rees R., „The Theory of Principal and Agent—Part I & II“, *Bulletin of Economic Research* 37 (1), 1985, p. 3–26.

<sup>37</sup> Williamson E., *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York: Free Press, 1975.

prielaida, jog šiuose santykiuose tiek VVĮ, tiek vyriausybės organizacijos yra autonomiškos organizacijos, savo sprendimais siekiančios efektyvumo tiek organizacijos, tiek visos sistemos lygmeniu.

Ekonominės teorijos kontekste pagrindinis kontrolės tikslas yra užtikrinti, kad VVĮ vadovybė valdymo ir sprendimų priėmimo procese taikytų efektyvius ekonominio ir komercinio valdymo principus. Dėl to, turint omenyje šią perspektyvą, vyriausybė nebūtinai stovės hierarchinių santykių viršūnėje, nes jos santykiai su VVĮ būtų valdomi ekonominių, techninių ir komercinių principų pagrindu<sup>38</sup>.

VVĮ atveju suvokiama, jog politiniai ir ekonominiai interesai dažniausiai susipina, tačiau jų tarpusavio santykis kaskart gali būti kitoks tiek skirtingose ūkio šakose, tiek atskirose įmonėse<sup>39</sup>. Savo darbuose E. Williamson ir William G. Ouchi teigia, kad konkurencinėje aplinkoje galios klausimai dažniausiai užleis kelią efektyvumui<sup>40</sup>, kiti organizacinius santykius nagrinėjantys autoriai pabrėžia, jog galios (ypač – politinės) aspektas yra svarbus valstybės ir VVĮ santykius lemiantis veiksnys, net kai aplinka gana konkurencinė<sup>41</sup>.

Daugeliu atvejų VVĮ priklausys nuo valstybės sprendimų skiriant pagrindinius VVĮ veiklai vykdyti reikiamus (tiek strateginius, tiek vadybinius) išteklius (pvz., naudojimasis sukurta infrastruktūra, finansavimas, žmogiškieji ištekliai). Dėl to, priešingai nei teigia klasikinės išteklių priklausomybės teorijos, simetriniais išteklių mainais besiremiantys valstybės ir VVĮ santykiai yra faktiškai neįmanomi<sup>42</sup>. Svarbu suvokti, kad valstybė taip pat yra priklausoma nuo VVĮ valdomų išteklių per VVĮ daromą įtaką politinei aplinkai ir visuome-

<sup>38</sup> Lioukas S., „Investment Planning and Arm's Length Control in a Nationalized Industry“, *Management Science* 31 (8), 1985, p. 940–958.

<sup>39</sup> Žr. įvairių autorių (pvz., Raymond Vernon, Ravi Ramamnti, Yair Aharoni) ar agentūrų (pvz., Tarptautinė energetikos agentūra) atliktas studijas.

<sup>40</sup> Francis A., Turk J., Willman P., *Power, Efficiency and Institutions: A Critical Appraisal of the Markets and Hierarchies Paradigm*, London: Heinemann, 1983.

<sup>41</sup> Ten pat.

<sup>42</sup> Pfeffer J., Salancik G. R., *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, New York, Harper and Row, 1978.

nei, tačiau valdomų išteklių proporcingumo prasme šis santykis yra visiškai asimetriškas<sup>43</sup>. Todėl valstybės ir VVI santykių kontekste valstybė igauna didelę įtaką ir galią. Organizacijos, kaip antai EBPO, skiria tiek daug dėmesio VVI ir valstybės santykių subalansavimui, nes tikima, kad apsikėitimas ištekliais ir galios „simetriškumas“ yra pagrindinė ekonominio rezultatyvumo prielaida.

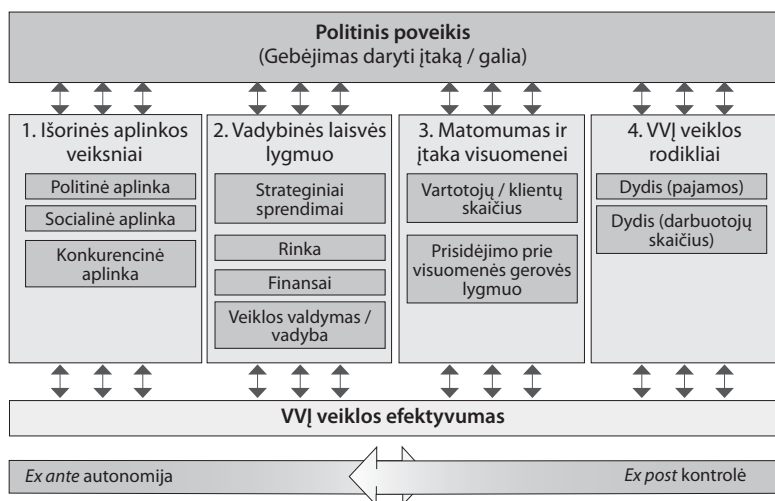
### *Išvados*

Taigi, valstybė galės kelti kontrolės (kaip pagrindinio priklausomojo kintamojo) lygį darydama reguliacinius ar su išteklių paskirstymu susijusius sprendimus. O VVI autonomijos lygmuo priklausys nuo jos pasiektų ekonominių rezultatų (pvz., geri ekonominiai rezultatai stiprins VVI nepriklausomybę), aplinkos, kurioje veikia VVI (pvz., didelė konkurencija reikalaus didesnės VVI autonomijos), kitų veiksnių (pvz., vadovų reputacijos ir asmeninės įtakos). Apibendrinant galima išskirti šias pagrindines VVI autonomiją ir kontrolės lygmenį determinuojančių veiksnių grupes:

1. Išorinės aplinkos veiksniai (politinė, socialinė, konkurencinė aplinka).
2. Vadybinės laisvės lygmuo (galimybė savarankiškai priimti ar formuoti strateginius, rinkos, finansinius, veiklos valdymo (pvz., personalo paskirstymo, sprendimus).
3. VVI matomumas ir įtaka visuomenei (pvz., paslaugų vartotojų skaičius, prisidėjimo prie visuomeninės gerovės lygmuo).
4. VVI veiklos rodikliai (pvz., dydis tiek darbuotojų skaičiumi, tiek pajamomis).

5 pav. pateikiamoje schemoje pavaizduoti pagrindiniai šiame straipsnyje aprašyti veiksniai ir principiniai jų sąryšiai. Visi pirmiau apibrėžti veiksniai yra susiję abipuse priklausomybe, todėl tolesnių

<sup>43</sup> Emerson R. E., „Power Dependence Relations“, *American Sociological Review* 27, 1962, p. 31–41.



*5 pav. VVI kontrolės lygmenį lemiantys veiksniai ir jų sąsaja su VVI veiklos efektyvumu*

tyrimų metu Lietuvoje veikiančių VVI analizės pagrindu bus siekiama: 1) suprasti, kaip ir kodėl susiformavo šiandieninis Lietuvos VVI valdymo modelis, 2) ištirti ir tyrimų rezultatais pagrįsti šių sąryšių tarpusavio priklausomybę, 3) suprasti, kokių lygmeniu nagrinėjami veiksniai daro įtaką Lietuvos VVI veiklos efektyvumui ir kokią poveikį VVI valdymui turės šiuo metu įgyvendinamos VVI valdymo reformos.



**Priedas. VVĮ valdymo modelio (pagal teisinį statusą) pasiskirstymas skirtingose valstybėse skirtingose ūkio šakose (sudaryta autoriaus)**

Ūkio šaka / Šalis	Paštas	Geležinkeliai	Medicina	Alkoholio pramonė	Sveikatos apsauga	Švietimas	Telekomunikacijos	Televizija	Naftos pramonė	Energetika	V (proc.)	M (proc.)	P (proc.)
Airija	V	V	P	P	M	M	P	M	P	M	20	40	40
Brazilija	V	M	M	P	M	M	M	M	M	M	10	80	10
Graikija	V	V	P	P	M	V	M	M	M	M	30	50	20
Indija	V	V	P	P	M	M	M	M	M	V	30	50	20
Indonezija	V	V	V	P	V	V	V	V	V	V	90	0	10
Italija	V	V	P	P	M	M	P	V	M	M	30	40	30
Japonija	M	M	P	P	M	M	M	M	P	P	0	60	40
JAV	V	M	P	M	M	M	P	M	P	M	10	60	30
Jungtinė Karalystė	V	M	P	P	M	M	P	M	P	P	10	40	50
Kanada	V	V	P	M	M	M	M	M	M	M	20	70	10
<b>Lietuva</b>	V	V	M	P	M	M	P	M	P	V	<b>30</b>	<b>40</b>	<b>30</b>
Naujoji Zelandija	V	V	P	P	M	V	P	M	P	M	30	30	40
Olandija	P	V	P	P	M	V	P	M	P	P	20	20	60
Prancūzija	V	V	P	P	M	M	M	M	P	M	20	50	30
Suomija	V	V	P	V	M	V	P	M	V	M	50	30	20
Švedija	V	V	M	V	M	V	M	M	P	M	40	50	10
Turkija	V	V	P	P	M	M	P	M	M	M	20	50	30
Vokietija	V	V	P	P	M	M	M	M	M	M	20	60	20
V (proc.)	89	78	6	11	6	33	6	11	11	17			
M (proc.)	6	22	17	11	94	67	44	89	39	67			
P (proc.)	6	0	78	78	0	0	50	0	50	17			

Matricioje pateikiami žymėjimai (pagal įmonių teisinį statusą):

- V** – valstybės valdomas sektorius / natūralios monopolijos
- M** – mišrus modelis (galimybės veikti tiek valstybinėms, tiek privataus sektoriaus įmonėms)
- P** – veikia tik privataus sektoriaus įmonės

## LITERATŪRA IR ŠALTINIAI

Åge Johnsen, „What does 25 years of Experience tell Us About the State of Performance Measurement in Public Policy and Management?“, *Public Money & Management* 25 (1), 2005, p. 9–17.

Aharoni Y., *The Evolution and Management of State-Owned Enterprises*, Cambridge, MA: Ballinger Publishing Co., 1986.

Caldwell B. J., *School-based Management. Education Policy Series*, The International Institute for Educational Planning and The International Academy of Education, Paris and Brussels, 2005.

Pollitt Christopher, Talbot Colin, Caulfield Janice and Smullen Amanda, *Agencies: How Governments do Things Through Semi-Autonomous Organisations*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004, p. 249.

Cook D. T., „School Based Management: A Concept of Modest Entitvity with Modest Result“, *Journal of Personnel Evaluation in Education* 20 (3–4), Netherlands: Springer, 2007.

Emerson R. E., „Power Dependence Relations“, *American Sociological Review* 27, 1962, p. 31–41,

*Ernst & Young tarptautinis tyrimas „Government as a best shareholder“*, 2010 m.

Fayol H., *Administravimas: teorija ir praktika (vadybos klasika)*, Vilnius: Eugrimas, 2005.

Flyvbjerg B., „Curbing Optimism Bias and Strategic Misrepresentation in Planning: Reference Class Forecasting in Practice“, *European Planning Studies* 16 (1), 2008, p. 3–21,

Francis A., Turk J., Willman P., *Power, Efficiency and Institutions: A Critical Appraisal of the Markets and Hierarchies Paradigm*, London: Heinemann, 1983.

Fredriksson L., *Board Composition and Nomination: Reflections from a Practitioner*, Presentation at 2<sup>nd</sup> Meeting of the OECD Global Network on Privatisation and Corporate Governance of Stateowned Enterprises, 2010.

Garner M. R., „The Relationship Between Government and Public Enterprise“, *Government and Public Enterprise. Essays in Honour of Professor V. Ramanadham*, Reddy Ram G. (ed.), London: Frank Cass, 1983.

Hafsi T., Koenig C., „The State-SOE Relationship: Some Patterns“, *Journal of Management Studies* 25, 1988, p. 235–249.

Harry P. Hatry, „Performance Measurement: Getting Results“, Washington, D.C.: Urban Institute Press, 1999.

IEA, *Mind the Gap—Quantifying Principal–Agent Problems in Energy Efficiency*, 2007.

Yair Aharoni, „Performance Evaluation of State-Owned Enterprises: A Process Perspective“, *Management Science* 27 (11) (Nov., 1981), p. 1340–1347.

Laegreid Per and Verhoest Koen, eds., *Governance of Public Sector Organisations: Proliferation, Autonomy and Performance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

Lietuvos Respublikos ūkio ministerija, reformos tikslai, <vvi.ukmin.lt/reformos-tikslai>, 2011 09 02.

Lioukas S., „Investment Planning and Arm's Length Control in a Nationalized Industry“, *Management Science* 31 (8), 1985, p. 940–958.

Lioukas S., Bourantas D., Papadakis V., „Managerial Autonomy of State-Owned Enterprises: Determining Factors“, *Organization Science* 4 (4), 1993, p. 645–666.

Malen B. R. T., „What we Know about Site based Mangement: a Case Study of the Literature – A Call for Research. Choise and Control in American Education“, no. 2, 1990, p. 289–342.

*Managing Successful Programmes: 2011 Edition*, UK Cabinet Office, ISBN 9780113313280, 2011.

Monsen J. R., Walters K. D., „Who Should Control Nationalized Companies“, *California Management Review* 25 (4), 1983, p. 27–36.

Murtishaw S., Sathaye J., „Quantifying the Effect of the Principal–Agent Problem on US Residential Use“, *Report LBNL-59773*, 2006.

Nakrošis V., „Viešojo valdymo reformos Lietuvoje: kodėl ir kuo reikia pakeisti naująją viešąją vadybą“, *Politologija*, 1, 2011, ISSN 392-1681.

Nakrošis V., Martinaitis Ž., „Lithuanian Agencies and other Public Sector Organizations: Organisation, Autonomy, Control and Performance“, Institute of International Relations and Political Science, Vilnius: Vilnius university, 2011.

Navickaitė L., „Visuomis“ mirė, bet jo idėjos – gyvos“, <iq.lt/ekonomika-ir-verslas/%E2%80%9Evisuomis%E2%80%9Cmire-bet-jo-idejos-gyvos>, 2011 02 09.

OECD, *Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership*, 2010.

OECD, *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2005.

OECD, „*OECD comparative report on corporate governance of state-owned enterprises*“ ataskaitos duomenis, <<http://www.oecd.org/dataoecd/59/41/35313181.pdf>>, 2011 03 26.

OECD, *Principles of Corporate Governance*, 2004 Edition.

OECD, *Privatising State-Owned Enterprises, An Overview of Policies and Practices in OECD Countries*, 2003.

Patapas A., Bakinaitė L., „Papildomumo modelio analizė viešojo valdymo reformos aspektu“, *Viešoji politika ir administravimas* 10 (2), 2011, p. 183–196, ISSN 1648-2603.

Pendergast Canice, „The Provision of Incentives in Firms“, *Journal of Economic Literature* 37, 1999, p. 7–63. JSTOR 2564725.

Pfeffer J., Salancik G. R., *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, New York, Harper and Row, 1978.

Pollitt C., Thiel S., Homburg V., eds., *New public management in Europe*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.

Ramamurti R., „Performance Evaluation of State-Owned Enterprises in Theory and Practice“, *Management Science* 33 (7), 1987, p. 876–893.

Rees R., „The Theory of Principal and Agent – Part I & II“, *Bulletin of Economic Research* 37 (1), 1985, p. 3–26, 75–97.

Sager F., Rosser Ch., „Weber, Wilson, and Hegel: Theories of Modern Bureaucracy“, *Public Administration Review*, 2009.

Saynor H., *Public Enterprises in Western Europe*, London: Croom-Helm, 1987.

Stiglitz Joseph E., „Principal and Agent“, *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*, v. 3, p. 966–971, 1987.

Svara J. H., „Complementarity and Balancing Political and Administrative Leadership“, PA 13, *Times*, 2002.

Urbanovič J., *Mokyklos autonomijos valdymo modelis*, 2011.

Valstybės valdomų įmonių valdymo pasaulinės patirties apžvalga, <vvi.ukmin.lt/pasauline-patirtis>, 2011 12 27.

Verhoest Koen, Peters Guy B., Bouckaert Geert and Verschuere Bram, „The study of organisational autonomy: a conceptual review“, *Public Administration and Development* 24 (2), 2004, p. 101–118.

Verhoest Koen, Roness Paul G., *Autonomy and Control of State Agencies: Comparing States and Agencies*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010, p. 17–18.

Vernon R., „Linking Managers with Ministers: Dilemmas of the State-Owned Enterprise“, *Journal of Policy Analysis and Management* (4) (1), 1984, p. 39–55.

Vernon R., „The International Aspects of State-Owned Enterprises“, *Journal of International Business Studies*, Palgrave Macmillan Journals 10 (3), 1979, p. 7–15.

Weber M., „Politika kaip politinis pašaukimas“, *Politologija*, 1992.

Williamson E., „Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications“, New York: Free Press, 1975.

World Bank, „Bureaucrats in business. The Economics and Politics of Government Ownership“, *World Bank Policy Research Report*, 1995.

World Bank, *What is School-Based Management?*, Washington: The World Bank, 2007.

## *SUMMARY*

### *EFFECTS OF CONTROL AND AUTONOMY TO THE MANAGEMENT EFFICIENCY OF THE STATE OWNED ENTERPRISE*

Based on the international review of SOE's management practice and appropriate academical literature review, the paper seeks to explain and summarise main determinants of SOE performance efficiency. Specific case of Lithuania and / or other post-soviet countries have not be analysed in depth. Therefore, elements of SOE performance management are being analysed in this paper to understand the relations between SOE and its shareholder (state / government), SOE profitability and its contribution to the budget, quality of SOE services and production, the level of public and state interest to be included into the performance indicators of the specific SOE (e.g., in cases of natural monopolies and / or strategic interests of the state).

Accordingly, as per main paradigms of public administration (including the analysis of traditional bureaucratic system, new public management (NPM) and post-NPM) SOE performance efficiency is being analysed via control or management autonomy concepts.

Based on the analysis of best practices, summarised SOE management experiences of OECD countries, it is seen that the control of the state is being influenced via regulative and / or strategic resource management decisions. On the other hand, the autonomy of SOE is mainly related to the economical results (e.g., strong economical performance will increase the autonomy of SOE), market environment SOE is working in (e.g., high level of competition will require bigger autonomy of SOE), other factors (e.g., reputation of the executive managers of the SOE). Thus, analytical model (set of determining factors) which could be applied for the analysis of Lithuanian SOE management reform and its impact is being presented below:

- (i) External environment (political, social, competitive environment);
- (ii) Level of managerial autonomy (in the areas of strategic, market, financial, operational management);
- (iii) Public visibility via the number of customers, nature of services / goods provided by the company;
- (iv) Performance and economical efficiency (size of the company, revenue generated).

The biggest challenge of the presented model is that factors identified above are interdependently related. However, despite this challenge, in further researches this model will be tested on the base of Lithuanian SOE's seeking (1) to understand the actual level of influence of the above mentioned factors to the management efficiency of Lithuanian SOEs, (2) adapt and improve the model based on the empirical evidence of the research.