

# Informatīvais ziņojums par inovāciju veicināšanu un pētniecības un attīstības mērķu noteikšanu valsts kapitālsabiedrībās

## Informatīvā ziņojuma saturs

1. Informatīvā ziņojuma kopsavilkums .....	2
2. Situācijas apraksts .....	4
2.1. Latvijas mērķi P&A jomā attiecībā uz valsts un pašvaldību kapitālsabiedrībām.....	4
2.2. Latvijas faktiskā situācija P&A jomā .....	5
2.3. Padziļināta situācijas izpēte ar Valsts kapitālsabiedrību inovāciju iniciatīvas grupas palīdzību .....	7
2.4. VKS piemēri ierobežojumiem inovatīvu produktu attīstībā.....	9
2.5. Citi identificētie P&A un inovāciju šķēršļi.....	11
2.6. Citu valstu piemēri ar valstij piederošu kapitālsabiedrību iesaisti P&A, tirgus ekspansiju un eksportu .....	11
2.7. Riski, ja problēma netiek risināta .....	12
3. Risinājums (risinājuma varianti) .....	13
3.1. Pieejas maiņa – valsts kapitālsabiedrības kā būtisks P&A virzītājspēks.....	13
3.2. Eiropas Komisijas un Latvijas prioritātes inovāciju un pētniecības veicināšanā .....	15
3.3. P&A mērķu kaskadēšana līdz valsts kapitālsabiedrību līmenim.....	16
3.3.1. Akcionāra/ kapitāla daļu turētāja gaidu vēstules iedibināšana .....	16
3.3.2. Finanšu plūsmu nodalīšana un padomes lomas stiprināšana .....	17
3.3.3. Inovāciju pasūtījuma veicināšana, izmantojot publisko iepirkumu .....	18
3.4. Normatīvo aktu interpretācijas P&A veicināšanai .....	19
3.4.1. VPIL 88.panta interpretācija .....	20
3.4.2. Konkurences likuma 14. <sup>1</sup> panta interpretācija .....	22
3.4.3. VKS komercdarbības paplašināšanas procesuālās īpatnības .....	23
3.4.4. Gada pārskatu un konsolidēto gada pārskatu likums .....	25
3.4.5. Citi likumi un normatīvie akti.....	25
4. Ietekme uz valsts un pašvaldību budžetu .....	26
5. Risinājumu kopsavilkums – tālākās rīcības plāns .....	26

## 1. Informatīvā ziņojuma kopsavilkums

Šī informatīvā ziņojuma mērķis ir informēt par konstatēto neatbilstību starp valsts izvirzītajiem mērķiem pētniecības un attīstības (turpmāk – P&A) veicināšanā valsts kapitālsabiedrībām (turpmāk – VKS) un pastāvošo regulējumu, kura nepilnības rada šķēršļus ambiciozu un konkrētu P&A mērķu izvirzīšanai VKS no kapitāla daļu turētāju vai padomes puses un, sekojoši, valsts izvirzīto P&A mērķa vērtību sasniegšanai.

Ziņojuma mērķis ir vērst uzmanību uz Latvijā esošā regulējuma atšķirību no tendencēm citās valstīs, atsaucoties uz aktuālos pētījumos paustām tēzēm un argumentāciju, kas liecina, ka VKS ir būtiska loma, lai sasniegtu valsts P&A mērķus.

Eurostat apkopotie dati liecina, ka Latvijas uzņēmējdarbības sektora ieguldījumi P&A ir zemākie Eiropas Savienībā (turpmāk – ES). Ja problēma netiks risināta, Latvijas ekonomikai pastāv augsts risks palikt zemu P&A ieguldījumu līmenī, jo privātā sektora interese un kapacitāte ieguldīt P&A, kur kapitāla atdeve veidosies ilgtermiņā, būs daudz zemāka, kā arī visdrīzāk piepildīsies risks, ka VKS neattīstīs savu pakalpojumu potenciālu, tā rezultātā pakāpeniski zaudējot valsts kapitāla vērtību un nepiegādājot sabiedrībai stratēģiskus pakalpojumus tādā līmenī, kā to dara citās valstīs. Tāpat, nenovēršot konstatētos P&A ieguldījumu šķēršļus, tiek samazināta iespēja valsts un valsts kontrolētajām kapitālsabiedrībām radīt eksportspējīgus produktus un pakalpojumus, kas līdzīgām citu valstu kapitālsabiedrībām, kuru akcionārs ir valsts, kas darbojas kopējā tirgū, netiek ierobežots.

Ņemot vērā Latvijas publisko personu pārvaldīto kapitālsabiedrību korporatīvās pārvaldības sistēmas pozitīvās izmaiņas pēdējā piecgadē un aktuālo pētījumu atziņas, uzskatām par iespējamu un nepieciešamu konceptuāli mainīt skatījumu uz VKS lomu ekonomiskajā apritē, paredzot, ka VKS ne tikai drīkst, bet tām ir jāveic ieguldījumi P&A un inovatīvu, komercializējamu produktu radīšanā, vienlaikus maksimāli nodrošinot konkurences neitralitāti.

Pēc konceptuāla inovācijas un P&A atbalstoša uzdevuma uzstādīšanas Nacionālajā attīstības plānā, tā izpildei nepieciešama mērķu izvirzīšana valsts kapitāla daļu turētāja līmenī, šos mērķus augstā līmenī nosakot ar jauna pārvaldības instrumenta palīdzību – akcionāra gaidu vēstuli. Tāpat nepieciešams veidot izpratni par P&A un inovāciju kā stratēģisku produktu/ pakalpojumu un tirgus nepilnību Valsts pārvaldes iekārtas likuma (turpmāk – VPIL) 88.panta pirmās daļas kontekstā, kā arī, lai nostiprinātu pārlicību par to, ka publisko personu kontrolētās kapitālsabiedrības, ieguldot komercializējamos P&A produktos, neierobežo vai nedeformē konkurenci Konkurences likuma 14.<sup>1</sup> panta kontekstā, ja vien tās ievēro konkurences neitralitātes noteikumus un komercdarbības atbalsta kontroles regulējumu.

P&A izdevumu ietekme uz valsts budžetu īstermiņā būs atkarīga no katras VKS P&A izdevumu apjoma. Veicot teorētisku aprēķinu, apskatot P&A izdevumu apjomus valsts kapitālsabiedrībās citās valstīs, paredzams, ka ieguldot 0,1-1% no visu 100% īpašumā esošo kapitālsabiedrību apgrozījuma (2019.gada dati), P&A izdevumu apjoms palielinātos par EUR 2,77-27,7 miljoniem, kas attiecīgi arī varētu būt īstermiņa ietekme uz viena gada valsts budžetu, ja par šādu apjomu samazinātos dividenžu iemaksas valsts budžetā. 2019.gadā valstī kopumā uzņēmējdarbības sektora ieguldījumi P&A bija EUR 47,4 milj.

Sagaidāms, ka šādu P&A izdevumu veikšana primāri būs iespējama tajās VKS, kas savus ieņēmumus gūst pašas un nav atkarīgas no valsts budžeta dotācijas, kā arī šādu P&A izdevumu uzraudzībai vispiemērotākās būtu tās VKS, kurās ir izveidotas neatkarīgas padomes, kas ir atbildīgas par risku politikas apstiprināšanu un risku uzraudzību. Šis informatīvais ziņojums aptver

esošās situācijas analīzi kontekstā ar VKS sniegtajiem skaidrojumiem un nav vērsts uz konceptuāli jaunu P&A vai inovāciju finansēšanas risinājumu izstrādi.

Termini “pētniecība un attīstība” un “inovācijas” šī ziņojuma ietvaros tiek izmantoti atbilstoši definīcijām, kas dotas Centrālās statistikas pārvaldes datubāzē (un atbilst OECD starptautiskajām vadlīnijām<sup>1</sup>).

Statistika, kas tiek apkopota atbilstoši angļu valodas jēdzienam “R&D” vai izvērsti – “*Research and experimental development*” (šajā ziņojumā lietots saīsinājums P&A), tiek skaidrota kā mērķtiecīga darbība ar zinātnes metodēm iegūto faktu, teoriju un dabas likumu izmantošanai jaunu produktu, procesu un metožu radīšanā vai pilnveidošanā<sup>2</sup>. P&A ietver fundamentālos pētījumus, lietišķos pētījumus un eksperimentālo izstrādi<sup>3</sup>. Fundamentālie pētījumi ir eksperimentāls vai teorētisks darbs, kas galvenokārt tiek veikts, lai iegūtu jaunas zināšanas par parādībām vai novērojumiem bez īpaša nolūka tās pielietot vai izmantot praksē. Lietišķie pētījumi ir oriģināli pētījumi, kas tiek veikti, lai iegūtu jaunas zināšanas. Tomēr galvenokārt šādiem pētījumiem ir konkrēts un praktisks mērķis vai uzdevums. Eksperimentālā izstrāde ir sistemātisks darbs, izmantojot zināšanas, kas balstās uz pētniecībā un praktiskajā pieredzē iegūtām zināšanām un rada papildu zināšanas, kuras ir vērstas uz jaunu produktu vai procesu radīšanu vai esošo produktu vai procesu uzlabošanu<sup>4</sup>. Lai darbību varētu uzskatīt par P&A darbību, tai jāatbilst visiem pieciem pamatkritērijiem: novitāte (jauninājums), radošums, nenoteiktība, sistemātiskums, nododamība un/vai reproducējamība. Jāatzīmē, ka grāmatvedības uzskaites kontekstā ir savi nosacījumi, kas nodala pētniecības un attīstības izmaksas, taču šajā ziņojumā tiek izmantota statistikā lietotā definīcija, jo tieši statistikas rādītāji tiek izmantoti valsts līmeņa mērķu izvirzīšanā un valstu savstarpējās attīstības salīdzināšanā.

Savukārt, jēdziens “inovācija” tiek skaidrots kā jauna vai būtiski uzlabota produkta (preces vai pakalpojuma) vai procesa, jaunas tirgdarbības metodes vai jaunas organizatoriskas metodes ieviešana uzņēmuma praksē, darba vietas organizācijā vai ārējās attiecībās.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> OECD vadlīnijas par pētniecības un attīstības statistiku: <https://www.oecd.org/sti/frascati-manual-2015-9789264239012-en.htm>; OECD vadlīnijas par inovāciju statistiku: <https://www.oecd.org/science/oslo-manual-2018-9789264304604-en.htm>

<sup>2</sup> <https://www.csb.gov.lv/lv/statistika/termini?tid&page=84>

<sup>3</sup> Plašāka informācija par “R&D” statistikā ietveramo informāciju atrodama OECD vadlīnijās “Frascati Manual 2015. Guidelines for Collecting and Reporting Data on Research and Experimental Development” 2.nodaļā, pieejams <https://www.oecd.org/sti/frascati-manual-2015-9789264239012-en.htm> (tulkojums latviešu valodā pieejams Valsts valodas centra mājaslapā), kā arī uzņēmumiem, kuriem ir jāaizpilda statistikas anketa par pētniecību ir pieejamas CSP vadlīnijas.

<sup>4</sup> No OECD Frascati rokasgrāmatas (2.34.punkts): “Eksperimentālo izstrādi nedrīkst jaukt ar “produktu izstrādi”, kas ir vispārējs process, sākot no ideju un koncepciju formulēšanas un beidzot ar tirdzniecību, ar mērķi ieviest tirgū jaunu produktu (preci vai pakalpojumu). Eksperimentālā izstrāde ir tikai viens no iespējamiem produktu izstrādes procesa posmiem – posms, kurā vispārējas zināšanas tiek faktiski pārbaudītas attiecībā uz konkrētiem pielietojuma veidiem, kas nepieciešami, lai sekmīgi pabeigtu šo procesu. Eksperimentālās izstrādes posmā tiek radītas jaunas zināšanas, un šis posms beidzas, kad tas vairs neatbilst P&I kritērijiem (novitāte (jauninājums), nenoteiktība, radošums, sistemātiskums, nododamība un/vai reproducējamība). [..]”

<sup>5</sup> <https://www.csb.gov.lv/lv/statistika/statistikas-temas/uznemumi/inovācijas/tabulas/metadati-inovācijas-uznemumos>

## 2. Situācijas apraksts

### 2.1. Latvijas mērķi P&A jomā attiecībā uz valsts un pašvaldību kapitālsabiedrībām

Latvijas Nacionālajā attīstības plānā 2021.-2027.gadam<sup>6</sup> (turpmāk – NAP) rīcības virziena “Zinātne sabiedrības attīstībai, tautsaimniecības izaugsmei un drošībai” uzdevums (142) paredz valsts un pašvaldību kapitālsabiedrību ieguldījumu eksportspējīgu produktu vai pakalpojumu radīšanai un ieviešanai, radot pieaugumu novirzītā finansējuma apjomā pētniecībai un attīstībai.

Rīcības virziena uzdevums (142)	Valsts un pašvaldību institūciju un publisko personu kapitālsabiedrību P&A stratēģiskās plānošanas un analītiskās kapacitātes stiprināšana un līderība pētījumu un inovāciju pasūtīšanā un ieviešanā, jo īpaši valsts un pašvaldību kapitālsabiedrību ieguldījums eksportspējīgu produktu vai pakalpojumu radīšanai un ieviešanai
Atbildīgā institūcija	IZM, PKC
Līdzatbildīgās institūcijas	EM, VARAM, VKS, plānošanas reģioni, pašvaldības
Finanšu resursu avots	VB, ES fondi
Indikators	Finansējuma īpatsvars pētniecībai un attīstībai, % no IKP;  Uzņēmumu finansējums P&A aktivitātēm valsts sektorā un augstākās izglītības sektorā, % no visa P&A finansējuma valsts sektorā un augstākās izglītības sektorā

**Tabula nr. 1 Latvijas Nacionālā attīstības plāna rīcības virziena “Zinātne sabiedrības attīstībai, tautsaimniecības izaugsmei un drošībai” uzdevums (142.punkts)**

NAP paredz, ka minētie indikatori sasniegs šādas vērtības:

Nr.	Progresā rādītājs	Mērvienība	Bāzes gads	Bāzes gada vērtība	Mērķa vērtība 2024	Mērķa vērtība 2027	Datu avots, datu tabulas
[135]	Finansējuma īpatsvars pētniecībai un attīstībai, % no IKP	%	2018	0,63	1	1,5	Eurostat
[138]	Uzņēmumu finansējums P&A aktivitātēm valsts sektorā un augstākās izglītības sektorā, % no visa P&A finansējuma valsts sektorā un augstākās izglītības sektorā	%	2018	6,1	8	10	CSP

**Tabula nr. 2 NAP iekļautie progresā rādītāji**

Nacionālās industriālās politikas pamatnostādnes 2021-2027<sup>7</sup> (16.02.2021. MK rīkojums Nr.93) 4.4. rīcības virziens: “Inovācijas” ietver uzdevumus inovāciju veicināšanai valsts kapitālsabiedrībās, it īpaši lielajās:

4.4.3. Veicināt inovācijas aktivitātes valsts kapitālsabiedrībās, tai skaitā, stiprinot valsts un pašvaldību institūciju un publisko personu kapitālsabiedrību pētniecības un attīstības stratēģisko plānošanas un analītiskās kapacitāti, veicinot līderību pētījumu pasūtīšanā un eksportspējīgu produktu vai pakalpojumu ieviešanā;

4.4.4. Veicināt valsts lielo uzņēmumu inovāciju ekosistēmu, kurā iesaistās attiecīgās sfēras nozares, lai radītu iespēju lielajām valsts kapitālsabiedrībām, sadarbspējā ar nozaru

<sup>6</sup> [https://www.pkc.gov.lv/sites/default/files/inline-files/NAP2027\\_apstiprin%C4%81ts%20Saeim%C4%81\\_1.pdf](https://www.pkc.gov.lv/sites/default/files/inline-files/NAP2027_apstiprin%C4%81ts%20Saeim%C4%81_1.pdf)

<sup>7</sup> <https://likumi.lv/ta/id/321037-par-nacionalas-industrialas-politikas-pamatnostadnem-2021-2027-gadam>

uzņēmumiem, piedalīties inovatīvu produktu un pakalpojumu radīšanā un testēšanā produkcijas vidē atbilstošajās nozarēs.”

4.4.4. apakšuzdevums izvirza konkrētu mērķi valsts kapitālsabiedrību P&A ieguldījumu veicināšanai, izvirzot attiecīgus mērķus to vidēja termiņa darbības stratēģijās:

Nr.p.k.	Atsauce uz NAP uzdevumu	Uzdevumi	Izpildes termiņš	Atbildīgā institūcija	Līdzatbildīgā institūcija	Sasaiste ar politikas rezultātu (PR) un rezultatīvo rādītāju (RR)
4.4.4.		<b>Veicināt valsts lielo uzņēmumu inovāciju ekosistēmu</b>				
4.4.4.1.	142	Nozares ministrijām un kapitāla daļu turētājiem nodrošināt pētniecības un attīstības (P&A) veicināšanu, nosakot valsts kapitālsabiedrību vidēja termiņa darbības stratēģijās sasniedzamos P&A mērķus (ieguldījumu apjomus, prioritāros virzienus, sasniedzamos rādītājus) un pārvaldības nosacījumus	2021-2027	PKC	EM, SM, FM, ZM, VM	PR 1.4./ RR 1.4.1.

**Tabula nr. 3 Nacionālās industriālās politikas pamatnostādņēs 2021.–2027. gadam iekļautais uzdevums 4.4.4.**

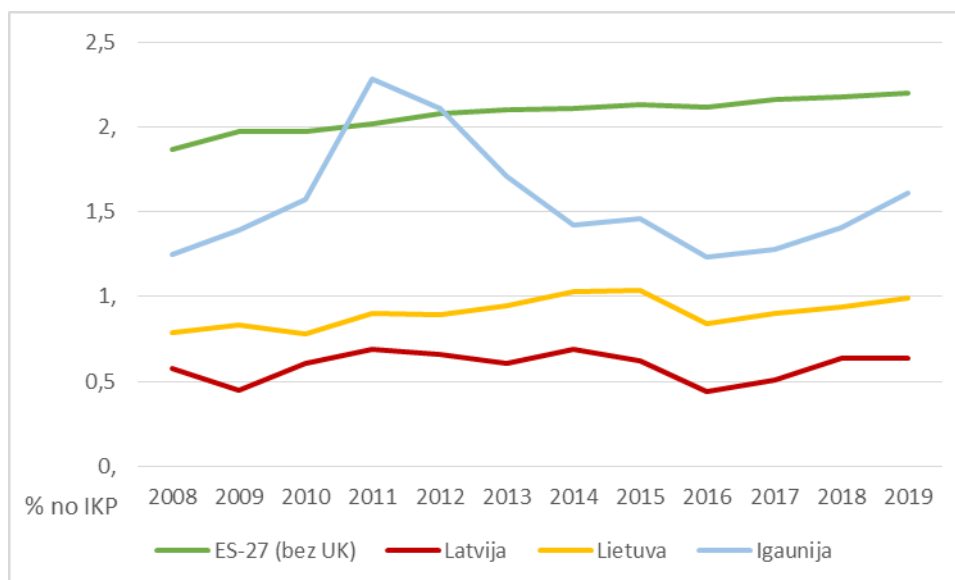
Uzdevuma īstenošanas rezultātā plānots panākt privāta sektora ieguldījumu P&A apjoma pieaugumu:

Rezultatīvais rādītājs (RR)		Datu avots	Mērvienība	Bāzes gads	Bāzes vērtība	2023.gads	2027.gads
1.4.1.	Privātā sektora ieguldījumi P&A (% no kopējiem ieguldījumiem P&A)	CSP	%	2019	24,3%	32%	38%

**Tabula nr. 4 Nacionālās industriālās politikas pamatnostādņu politikas rezultāts uzdevumam 4.4.4.1.**

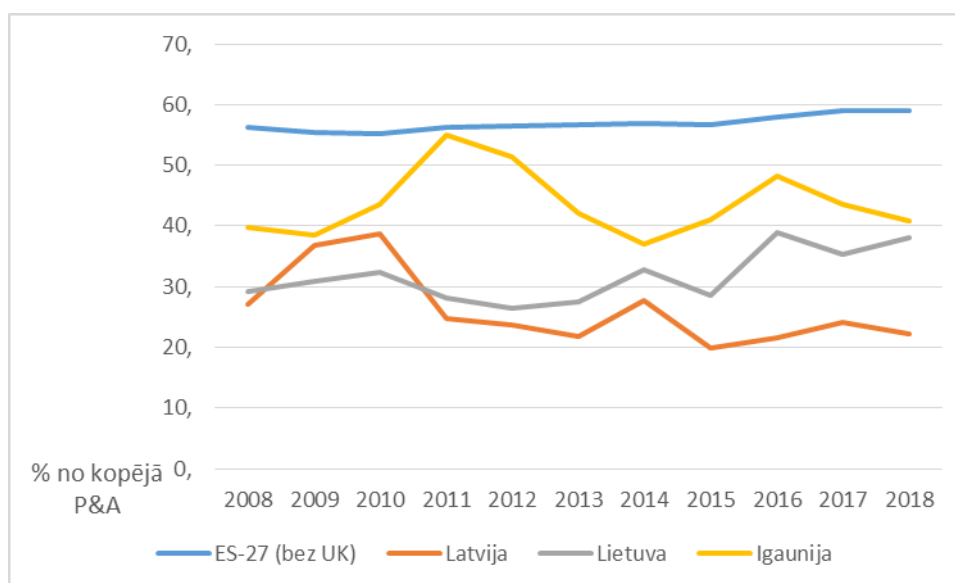
## 2.2. Latvijas faktiskā situācija P&A jomā

Attiecībā uz Latvijas kopējiem izdevumiem P&A Eurostat dati parāda, ka Latvijā kopējie valsts izdevumi P&A (% no IKP) vēsturiski bijuši būtiski zemāki kā vidēji Eiropas Savienībā, kā arī starp Baltijas valstīm.



Attēls nr. 1 P&A izdevumi, % no IKP (Eurostat)

Attiecībā uz uzņēmējdarbības sektora izdevumiem P&A (% no kopējiem izdevumiem P&A) Eurostat dati parāda, ka Latvija ne tikai netuvojas Eiropas Savienības vidējiem rādītājiem, bet attālinās no tiem.



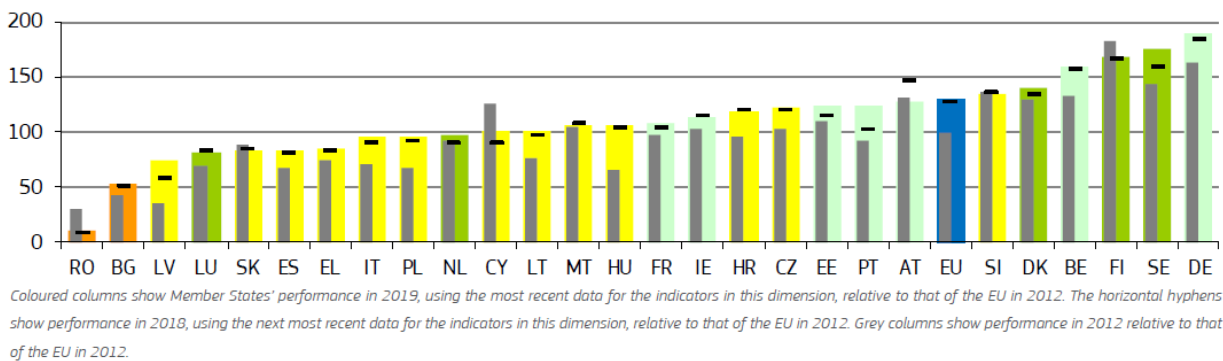
Attēls nr. 2 Uzņēmējdarbības sektora izdevumi kopējā P&A apjomā, % (Eurostat)

Eiropas Komisijas īstenots Eiropas Savienības (turpmāk – ES) valstu inovāciju līmeņu salīdzinājums “European Innovation Scoreboard”<sup>8</sup> norāda uz Latvijas situācijas uzlabošanu, salīdzinot ar 2012.gadu. Šo vērtējumu veido daudzi rādītāji, tai skaitā, uzņēmumu ieguldījumi P&A. Tieši uzņēmumu ieguldījumi P&A, neskatoties uz uzlabojumiem kopš 2012.gada, ir ar viszemāko vērtējumu attiecībā pret ES vidējo<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/innovation/scoreboards\\_en](https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/innovation/scoreboards_en)

<sup>9</sup> <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/41881>

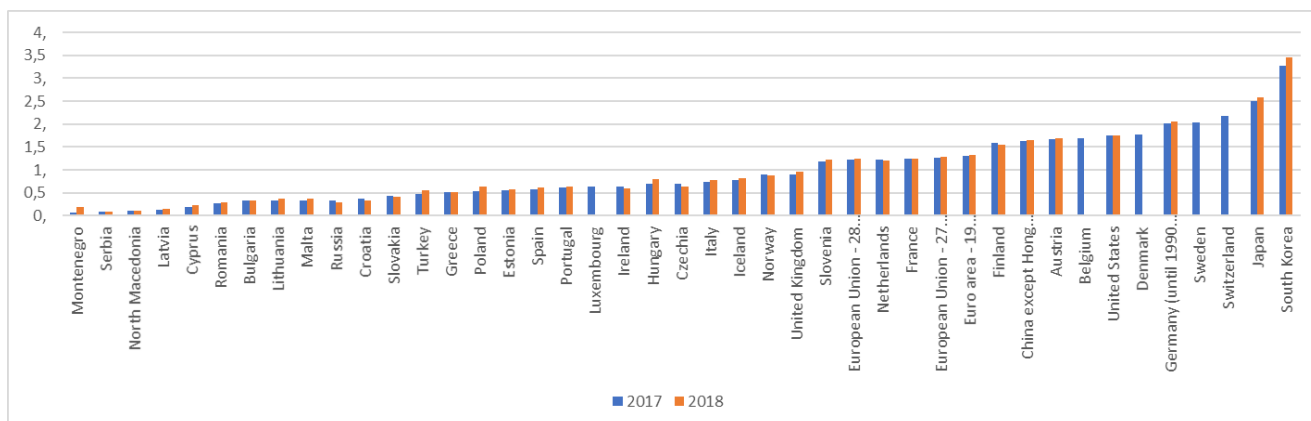
## Firm investments



## Attēls nr. 3 Biznesa sektora izdevumi P&amp;A (avots: European Innovation Scoreboard 2020)

Salīdzinot Latvijas uzņēmumu ieguldījumus P&A ar citām ES valstīm, var redzēt, ka Latvija šajā rādītājā ir priekšā tikai Rumānijai un Bulgārijai.

Atbilstoši Centrālās statistikas biroja datiem 2019.gadā uzņēmējdarbības sektora ieguldījumi P&A bija EUR 47,4 milj., kas ir 24,3% no kopējiem ieguldījumiem P&A. Salīdzinot šos rādītājus ES un plašāk pasaules mērogā, redzams, ka Latvija ir pēdējā vietā ES šajā rādītājā.



## Attēls nr. 4 Uzņēmējdarbības sektora ieguldījumi P&amp;A (% no IKP), Eurostat dati

### 2.3. Padziļināta situācijas izpēte ar Valsts kapitālsabiedrību inovāciju iniciatīvas grupas palīdzību

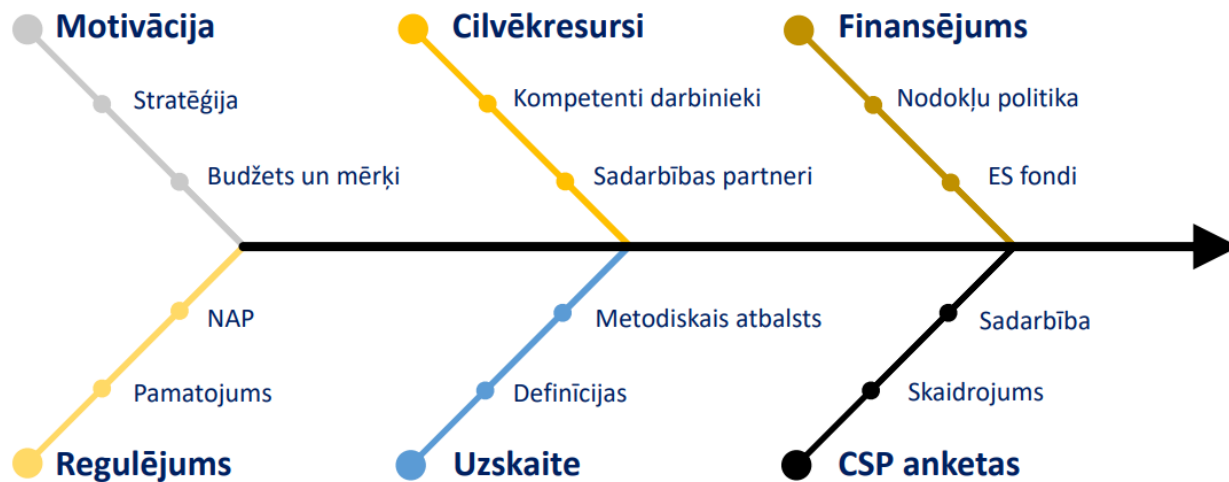
Statistikas rādītājus ietekmē visu sektoru ieguldījumi P&A, tomēr jānorāda, ka lielajām valsts kapitālsabiedrībām ir būtiska ietekme šo rādītāju sasniegšanā. Kopā valsts kapitālsabiedrību aktīvi veido 13,2% (9,5 miljardi EUR) no visu kapitālsabiedrību aktīviem<sup>10</sup> pēc 2018.gada datiem. Aptuveni pusi no šiem aktīviem veido trīs valsts izšķirošā ietekmē esošas kapitālsabiedrības. Līdzīgi dati ir arī attiecībā uz apgrozījumu un peļņu.

Astoņas kapitālsabiedrības ar valsts kapitāla daļām (SIA “Latvijas mobilais telefons”, SIA “Tet”, AS “Latvenergo”, VAS “Latvijas Valsts meži”, VAS “Latvijas Dzelzceļš”, VAS “Latvijas Pasts”, VAS “Latvijas Valsts radio un televīzijas centrs”, VAS “Elektroniskie sakari”) piedalās Latvijas

<sup>10</sup> [http://www.valstskapitals.gov.lv/images/userfiles/GP2019\\_LV\\_Parskats-par-valsts-un-pasvaldibu-kapitalsabiedribam-un-dalam-2019-gada\\_LV.pdf](http://www.valstskapitals.gov.lv/images/userfiles/GP2019_LV_Parskats-par-valsts-un-pasvaldibu-kapitalsabiedribam-un-dalam-2019-gada_LV.pdf)

izcilo uzņēmumu inovāciju iniciatīvā (turpmāk – Iniciatīva), kuras mērķis kopš 2018.gada ir bijis stiprināt inovāciju kultūru valsts un privātajos uzņēmumos.

Regulārās sarunās un pieredzes apmaiņā ar Iniciatīvas dalībniekiem iegūtie secinājumi ik palaikam tiek prezentēti arī plašākai publikai. Pēdējā šāda reize bija 2020.gada 30.janvārī, kad Iniciatīvas izveidota P&A kopiena prezentēja iespējamus iemeslus Latvijas zemajiem statistikas rādītājiem P&A jomā.<sup>11</sup>



Attēls nr. 5 Faktori, kas ietekmē P&A izmaksas

Tika izvirzītas divas galvenās hipotēzes, kas varētu izskaidrot zemos P&A rādītājus:

- 1) uzņēmumi nepilnīgi uzskaita P&A ieguldījumus,
- 2) uzņēmumi neiegulda P&A.

Pārbaudot šos pieņēmumus Iniciatīvas dalībnieku kapitālsabiedrībās, tika secināts, ka izpildās pieņēmums par nepilnīgu P&A uzskaiti, jo

- 1) pēc konsultācijām ar Centrālo statistikas biroju dažas no Iniciatīvā iesaistītajām kapitālsabiedrībām atzina, ka to P&A izdevumi var būt vairāk kā desmit reizes lielāki,
- 2) tika atzīts, ka dažas kapitālsabiedrības uzrāda tikai ārējos izdevumus,
- 3) vadības grāmatvedībā netiek uzskaitītas P&A projektu izmaksas, jo nav nepieciešamības un reizēm nav izpratnes par P&A definīciju.

Savukārt pieņēmums par to, ka P&A uzņēmumi neiegulda pietiekoši, izpildās daļēji, jo

- 1) ir pazīmes, kas liecina par zemu motivāciju ieguldījumiem P&A, t.sk. neesoši P&A mērķi un neskaidra normatīvā vide un
- 2) līdzīgos uzņēmumos citās valstīs ir augstāki ieguldījumi P&A.

Iniciatīvas grupā veikta astoņu VKS aptauja izkristalizējusi VKS identificētos šķēršļus pētniecības un inovāciju risinājumu attīstībai, un no identificētajiem iemesliem uz nepilnībām vai trūkumiem VKS pārvaldības sistēmā attiecināmi sekojošie:

<sup>11</sup> <https://www.pkc.gov.lv/lv/sabiedribas-lidzdaliba/iniciativas-un-darba-grupas/latvijas-izcilo-uznumumu-inovaciju-iniciativa>



- 1) Esošā normatīvā regulējuma un VKS komercdarbības robežu sašaurināta interpretācija (atbilstoši Ministru kabineta 04.06.2012. rīkojumam Nr.245 “Par Publisko personu komercdarbības koncepciju”<sup>12</sup>);
- 2) Regulējums VKS sadarbībai ar Latvijas jaunuzņēmumu ekosistēmas dalībniekiem nav pilnvērtīgs. Ārvalstu VKS Latvijā pašas veido jaunuzņēmumus, iegādājas jaunuzņēmumus, investē to kapitāldaļās, veido akseleratorus, kopīgi ar tiem strādā pie produktu attīstīšanas, veido tiem koprades telpas, nodrošina bezmaksas rīkus, u.c. citas formas ar jaunuzņēmumu ekosistēmas dalībniekiem (visas pasaules mērogā), Latvijā valsts kapitālsabiedrībām reālas iespējas lēmumu pieņemšanai un to operatīvai saskaņošanai ar atbilstošām institūcijām ir ierobežotas. Šādu sadarbību izveide, Latvijā varētu tikt interpretēta kā kapitālsabiedrības līdzekļu izšķērdēšana (resursu nelietderīga izmantošana vai izmantošana, kas ir neatbilstoša VKS dibināšanas pamatojumam, pat, ja šī darbība palielinātu peļņu);
- 3) Latvijas VKS dažu šādu sadarbību izveidei (piemēram, iegūstot līdzdalību) vajadzīgi Ministru kabineta lēmumi un noteikumi, atbilstoši pamatojumi, ka tiek novērsta tirgus nepilnība, ka tiek radītas preces vai pakalpojumi, kas ir stratēģiski svarīgi valstij vai pašvaldībām, attīstībai vai valsts drošībai, utt.

Iniciatīvas dalībnieku identificētie pārvaldības sistēmas sarežģījumi rada nevienlīdzīgu konkurences situāciju tirgū, kur gan privātā kapitāla sabiedrības, gan citām valstīm piederošas ārvalstu kompānijas Latvijā attīsta jaunus produktus un pakalpojumus, veido jaunuzņēmumus, iegādājas tos, veido koprades telpas (Inovāciju bankas) un veic citas darbības, izmantojot Latvijas ekonomiskās vides priekšrocības, kamēr Latvijas valsts kapitālsabiedrībām šādu darbību veikšana var būt ierobežota. Tā rezultātā Latvijas valsts kapitālsabiedrību pārvaldes institūcijas nejut motivāciju iesaistīties būtisku pētījumu izstrādē un inovāciju īstenošanā, bet drīzāk uzskata, ka tā var tikt atzīta par neatbilstošu darbību.

Attiecībā uz pārējām VKS pēc PKC rīcībā esošās informācijas no PKC iesniegtajām VKS vidēja termiņa darbības stratēģijām tikai viena valsts kapitālsabiedrība ir iekļāvusi P&A mērķi savā vidēja termiņa darbības stratēģijā, taču arī tas 2019.gadā netika pilnībā sasniegts. Attiecībā uz inovāciju mērķiem atsevišķu VKS vidēja termiņa darbības stratēģijās ir šādi mērķi, un šī informatīvā ziņojuma mērķis ir atbalstīt un motivēt visas VKS šādu mērķu izvirzīšanā.

#### **2.4. VKS piemēri ierobežojumiem inovatīvu produktu attīstībā**

##### **VAS “Latvijas Valsts meži” dalība informācijas tehnoloģiju, tajā skaitā kartogrāfisko un ģeodēzisko datu apstrādes un apkalpošanas tirgū, un iespējamie konkurences pārkāpumi**

Latvijas Kartogrāfu un Ģeodēzistu asociācija lūdza PKC un Konkurences padomei izvērtēt AS “Latvijas valsts meži” (turpmāk – LVM) dalību kartogrāfisko un ģeodēzisko datu apstrādes un apkalpošanas tirgū, un iespējamās konkurences pārkāpumus.

LVM ir dibināta valsts meža īpašuma pārvaldīšanai un apsaimniekošanai, tomēr šī norma nav interpretējama kā absolūts ierobežojums LVM darbības spektram. LVM vispārējais stratēģiskais mērķis ir īstenot valdījumā nodoto valsts stratēģisko aktīvu, tai

<sup>12</sup> <https://likumi.lv/ta/id/248714-par-publisko-personu-komercdarbibas-koncepciju>

skaitā valsts meža īpašuma, ilgtspējīgu (ekonomiski izdevīgu, videi draudzīgu, sociāli atbildīgu) apsaimniekošanu un tam nepieciešamās infrastruktūras, pakalpojumu un zināšanu attīstību. No norādītā izriet, ka mežu zemju un infrastruktūras apsaimniekošanas programmatūras LVM GEO izstrāde ne vien ir savietojama ar LVM vispārējo stratēģisko mērķi, bet izriet no Ministru kabineta dotā uzdevuma īstenot infrastruktūras, pakalpojumu un zināšanu attīstību tās valdījumā nodotā īpašuma apsaimniekošanas vajadzībām. LVM GEO tikusi radīta meža zemju un infrastruktūras labākai pārraudzībai un apsaimniekošanai, un šī produkta piedāvāšanai pakalpojumu tirgū ir sekundāra nozīme – ienākumi no šīs darbības veido nenožīmīgu daļu no LVM kopējiem ienākumiem. Vienlaikus LVM GEO nodrošina bezmaksas pakalpojumus iedzīvotājiem, tādējādi pildot arī sociālo funkciju.

LVM GEO ne tikai palīdz LVM tā pamatdarbības problēmu risināšanā, bet tam ir potenciāls eksporta tirgos un nenoliedzami tas ir inovatīvs produkts. Tomēr konkrētā situācija norāda, ka VPIL 88.panta nosacījumi nav bijuši skaidri interpretējami visām iesaistītajām pusēm.

Attēls nr. 6 LVM piemērs

### **AS “Latvenergo” piemērs par ierobežojumiem inovāciju un biznesa attīstības projektiem**

Atbilstoši AS “Latvenergo” (turpmāk – LE) noteiktajam vispārējam stratēģiskajam mērķim LE ir jāveicina tautsaimniecības attīstību, jādod iespējami labāko finansiālo labumu sabiedrībai un jānodrošina pieejamus un augstas kvalitātes pakalpojumus. Tai pat laikā, VKS ir ierobežotas savā darbībā, piemēram jaunu produktu un pakalpojumu attīstīšanā, lai sasniegtu iepriekš minētos mērķus.

LE norādīja, ka, kamēr līdzīgas, valstīm piederošas ārvalstu kompānijas attīsta jaunus produktus un pakalpojumus, Latvijā valsts kapitālsabiedrībām tas līdz galam nav iespējams. Piemēram, LE plāno projektā “Elektrisko transportlīdzekļu koplietošanas pakalpojumu pārdošanu ārējā tirgū” virzību, tikās ar Konkurences padomi tās viedokļa noskaidrošanai. Sākotnējo sarunu rezultātā kapitālsabiedrības pārstāvji guva pārliecību, ka LE nav pamata, piedāvāt koplietošanas elektroauto pakalpojumu tirgū, kur jau darbojas vai plānoja ienākt citi auto koplietošanas pakalpojuma sniedzēji, lai gan tas sniegtu LE iespējas arī paaugstināt sava auto parka izmantošanas efektivitāti, piemēram, savus elektroauto piedāvājot koplietošanas pakalpojumā klientiem, jo šāda rīcība var tikt vērtēta kā neatbilstoša Valsts pārvaldes iekārtas likuma (VPIL) 88.pantam un konkurenci kropļojoša. Lai gan saņemtais viedoklis ietvēra tikai pirmsšķietamu situācijas izvērtējumu, norādot uz papildus izvērtējamiem problēmjasautājumiem, LE neturpināja projekta virzību.

Attēls nr. 7 LE piemērs

### **VAS “Latvijas Valsts radio un televīzijas centrs” situācija ar ierobežojumiem resursu izmantošanai izpētes darbam**

VAS “Latvijas Valsts radio un televīzijas centrs” (turpmāk – LVRTC) palīdz īstenot VARAM noteikto informācijas komunikācijas tehnoloģiju (turpmāk – IKT) politiku par valsts IKT resursu centralizāciju un koplietošanu.

LVRTC pieredze kopš 2018.gada parāda, ka daudzām valsts iestādēm informācijas sistēmas (turpmāk - IS) ir radītas IKT jomas mērogos senu laiku atpakaļ un nav

piemērotas vienkāršai pārnesei uz LVRTC nodrošināto skaitļošanas platformu. LVRTC uz izpētes laiku – 3 līdz 6 mēnešiem varētu piešķirt valsts iestādēm noteiktu LVRTC IS resursu, lai valsts iestāde veiktu izpēti un apzinātu nepieciešamos pielāgojumus savai “vecajai” IS, lai to varētu pārnest uz modernākiem LVRTC resursiem.

Tomēr šobrīd nav iespēju saskaņā ar Ministru kabineta instrukciju bez līguma noslēgšanas piedāvāt klientam sniegt pakalpojumus bez maksas ieviešanas izpētes laika periodā.

**Attēls nr. 8 LVRTC piemērs**

### ***2.5. Citi identificētie P&A un inovāciju šķēršļi***

PKC informatīvā ziņojuma sabiedriskās apspriešanas laikā saņēma viedokļus un ierosinājumus arī no kapitālsabiedrībām, kuru darbība pamatā tiek finansēta no valsts budžeta resursiem vai kuras, respektīvi, strādā bez vai ar nelielu peļņu. Šīs kapitālsabiedrības norāda, ka arī no valsts budžeta finansētajām VKS ir jārod iespēja veikt ieguldījumus P&A. Tai skaitā, tika saņemts viedoklis no Latvijas Lielo slimnīcu asociācijas, ka, lai arī klīnisko universitātes slimnīcu pamatdarbības virzienos ir iekļauta pētniecība, inovācijas un zināšanu pārnese, valsts budžeta finansējumu klīniskās universitātes slimnīcas nesaņem. Finansējuma trūkums no valsts budžeta finansējuma atkarīgajām VKS nenoliedzami ir būtisks šķērslis P&A mērķu īstenošanā. Jautājums par valsts budžeta finansējuma piešķiršanu P&A mērķiem ikgadēji tiek skatīts valsts budžeta sastādīšanas ietvaros, līdzsvarojot dažādu pušu vajadzības, kā arī P&A finansēšanas jautājumi ir skatīti Latvijas pētniecības un inovācijas stratēģiskajā padomē, tomēr jāatzīst, ka valsts budžeta izdevumi P&A (2019.gadā procentuāli pret kopējiem izdevumiem) bija vieni no zemākajiem ES.

Atsevišķas VKS ir informējušas PKC, ka tās konstatē nepilnības publisko iepirkumu procedūrā, īpaši attiecībā uz iespēju veidot vienotu iepirkuma procedūru (ilgstošas sadarbības modeli ar jaunuzņēmumiem), aptverot P&A agrīno stadiju – pirmskomercializācijas posmu un vēlīno stadiju – produktu/ pakalpojumu izstrādi.

Neskatoties uz norādīto, šī informatīvā ziņojuma mērķis ir informēt par VKS identificētajiem pastāvošā tiesiskā regulējuma ierobežojumiem un VKS motivāciju samazinošiem faktoriem P&A ieguldījumu veikšanai. Ziņojums nav uzskatāms par izsmēlošu P&A un inovāciju sfēras procesu analīzi Latvijā un ārvalstīs, neaptver jautājumus par finansējuma pieejamību (t.sk. ES fondu resursus) un nesniedz ieteikumus attiecībā uz finansējuma piešķiršanas jomu vai atsevišķu inovāciju iepirkuma procedūru izstrādi. PKC nenoliedz, ka valsts budžeta finansējuma pietiekamība P&A mērķiem un iepirkuma procedūru piemērošanas jautājumi joprojām ir vērtējami un aktuāli jautājumi, tomēr tie nav tieši saistīti ar VKS pārvaldības jautājumiem un šī ziņojuma mērķi.

### ***2.6. Citu valstu piemēri ar valstij piederošu kapitālsabiedrību iesaisti P&A, tirgus ekspansiju un eksportu***

#### Elektroenerģija

Zviedrijas valsts 100% īpašumā esoša valsts kapitālsabiedrība Vattenfall AB, kuras galvenā darbības joma ir elektroenerģijas ražošana un tirdzniecība, savu darbību ir izvērsusi ārpus Zviedrijas arī Vācijā, Nīderlandē, Dānijā, Lielbritānijā un apgūst jaunus tirgus. Vattenfall AB pētniecības un attīstības divīzijā 2019.gadā bija nodarbināti 129 eksperti, un 2019.gadā Vattenfall AB izdevumi P&A jomā sasniedza SEK 626 miljonus (aptuveni EUR 62,33 milj., 0,37% no apgrozījuma). Vattenfall AB ir arī īpašniece daudzām meitas kompānijām un kapitāla daļām

asociētajās sabiedrībās gan Zviedrijā, gan ārvalstīs.<sup>13</sup> Jāmin, ka padomes gada plānā ir iekļauta P&A stratēģija.

Līdzīgi arī Somijas elektroenerģijas uzņēmums Fortum Corporation, kas ir kotēta Nasdaq Helsinku biržā (50,76% pieder Somijas valdībai), 2019.gadā informēja par izdevumiem P&A jomā EUR 67 milj. apmērā (1,2% no apgrozījuma).<sup>14</sup> Arī Fortum Corporation ir kapitāla daļas neskaitāmos uzņēmumos Eiropā, t.sk. 100% daļas četros Latvijas uzņēmumos. Fortum Corporation galvenie darbības reģioni ir Ziemeļvalstis, Baltijas valsts, Krievija, Polija un Indija. Pēc ES industriālo uzņēmumu P&A investīciju statistikas datiem 2019.gadā vidēji elektroenerģijas jomā lielākie P&A investīciju veicēji ieguldīja aptuveni 1% no apgrozījuma.<sup>15</sup>

### Telekomunikācijas

Norvēģijas valstij piederošs (53,97% daļas, kotēts Oslo biržā) uzņēmums Telenor 2019.gadā P&A izdevumos atzina NOK 280 milj.<sup>16</sup> (EUR 27,4 milj., 0,25% no apgrozījuma). Telenor grupa savu darbību bez Ziemeļvalstīm aktīvi izvēršusi arī Āzijā (Bangladeša, Taizeme, Mjanma, Malaizija, Pakistāna). Telenor grupai ir kapitāla daļas daudzos uzņēmumos Norvēģijā, citās Ziemeļvalstīs un Āzijā. Atbilstoši ES industriālo uzņēmumu P&A statistikai lielākie P&A veicēji ES un Lielbritānijā 2019.gadā vidēji P&A mobilo telekomunikāciju jomā bija iztērējuši vidēji 4,2% no apgrozījuma. Ja tam pieskaita klāt fiksēto telekomunikāciju jomu, tad vidējais ES un Lielbritānijā bija 3,4% no apgrozījuma.

Telia Company, kuras lielākais akcionārs ir Zviedrijas valsts (39,3%, Stokholmas biržā kotēts uzņēmums), ir īpašnieks arī Latvijas uzņēmumos (SIA "TET", SIA "Latvijas Mobilais Telefons", SIA "Telīa Latvija"). P&A jomā 2019.gadā grupa izmaksās uzrādīja SEK 152 milj. (EUR 15 milj., 0,2% no apgrozījuma).<sup>17</sup>

### Kokrūpniecība

Stora Enso (10,7% pieder Solidium Oy, Somijas valsts kapitāla daļu turētājam) 2020.gadā ieguldīja EUR 145 milj.<sup>18</sup> P&A (1,7% no apgrozījuma) un nodarbina līdz 400 cilvēkiem tā septiņos P&A centros Somijā, Zviedrijā un ASV. Stora Enso pieder meitassabiedrības visā pasaulē, t.sk. Latvijā.

## **2.7. Riski, ja problēma netiek risināta**

Izvērtējot esošo situāciju P&A mērķu izvirzīšanā VKS, ir ļoti iespējams, ka NAP noteiktie mērķi netiks sasniegti. Zemi ieguldījumi P&A gan valstī kopumā, gan VKS var rezultēties kā konkurētspējas mazināšanās nacionālajā tirgū, zemāka eksportspēja, lēnāka inovāciju ieviešana un risks zaudēt konkurētspēju ar citām valstīm, kā arī notiks valsts (valsts kapitālsabiedrību) aktīvu vērtības salīdzinoša samazināšanās.

<sup>13</sup><https://group.vattenfall.com/siteassets/corporate/investors/annual-reports/2019/vattenfall-annual-and-sustainability-report-2019.pdf>

<sup>14</sup> <https://www.fortum.com/media/25261/download>

<sup>15</sup> <https://iri.jrc.ec.europa.eu/data>

<sup>16</sup><https://www.telenor.com/wp-content/uploads/2020/03/2201011-Annual-Report-2019-Q-a97d1b270234873cebe5901dfe14e8c2-1.pdf>

<sup>17</sup> <https://www.teliacompany.com/globalassets/telia-company/documents/reports/2019/telia-company--annual-and-sustainability-report-2019.pdf>

<sup>18</sup>[https://www.storaenso.com/-/media/documents/download-center/documents/annual-reports/2020/storaenso\\_annual\\_report\\_2020.pdf](https://www.storaenso.com/-/media/documents/download-center/documents/annual-reports/2020/storaenso_annual_report_2020.pdf)

### 3. Risinājums (risinājuma varianti)

#### 3.1. Pieejas maiņa – valsts kapitālsabiedrības kā būtisks P&A virzītājspēks

Tradicionāli tiek uzskatīts, ka VKS iesaiste komercdarbībā stingri jāierobežo, šauri definējot darbības sfēras un attaisnojot iesaisti ar valstij svarīgām stratēģiskām un sabiedriskām interesēm. Šis pamatpostulāts Latvijas praksē tiek interpretēts šauri, īpaši no tiesību piemērotāju puses, uzskatot, ka vispārējai tendencei jābūt tirgus liberalizācijai un valsts “aiziešanai” no tirgus brīdī, kad tirgus spēj nodrošināt sabiedrībā patērētāja pieprasīto pakalpojumu, tādēļ VKS iesaiste komercdarbībā tiek vērtēta no patērētāja viedokļa tirgus piesātinātības kontekstā, ne vienmēr ņemot vērā līdzīga pielietojuma produktu tradicionālo vai inovatīvo raksturu.

Šādas pieejas pamatā ir 20.gs. 70-tajos gados radītas teorijas, kas apgalvo, ka, maksimāli izslēdzot no tirgus aprites publisko kapitālu, tiks labāk veicināta brīva konkurence, un tādēļ šāda rīcība ir sabiedrības interesēs. Publiskais kapitāls šajās teorijās tiek stigmatizēts, piešķirot tam politisku nokrāsu un asociējot ar korupciju, sliktu tirgus disciplīnu un zemu efektivitāti. Šīs teorijas kritiķi norāda, ka, stigmatizējot publisko kapitālu, pētījumos bieži netiek ņemti vērā būtiski sociālekonomiskie apstākļi, bet secinājumi balstīti tikai uz kapitālsabiedrību darbības īstermiņa rezultātiem.

Kopš 2000.-šo gadu sākuma pasaulē vērojamas jaunas sociāli ekonomiskās tendences: sabiedrības interešu priekšplānā izvirzās vides un sociālie jautājumi, fokusējot uzmanību uz tādu ražošanas risinājumu izveidi, kas pēc iespējas samazinātu negatīvo ietekmi uz vidi, būtu maksimāli iekļaujoši un resursu efektīvi. Pēdējās desmitgadēs ir radīti un ieviesti tādi korporatīvās pārvaldības mehānismi, kas maksimāli izslēdz politiskās korupcijas iespējas (valdes/ padomes izveidošana, kontrole, vērtēšana, informācijas publiskošana), veicina publisko kapitālsabiedrību darbības efektivitāti (stratēģisko mērķu uzstādīšana un izpildes vērtēšana) un stingri reglamentē tirgus disciplīnu (valsts atbalsta, subsidēšanas ierobežojumi, konkurences tiesību regulējums). Var teikt, ka normatīvais regulējums ir evolucionējis, mazinot to apstākļu ietekmi, uz kuru pamata tika izstrādātas publiskā kapitāla ierobežotas iesaistes teorijas. Tāpat ir evolucionējusi tirgus situācija, radot maksimālu spiedienu inovatīvu tehnoloģiju un risinājumu radīšanai. Globalizācijas tendences ir atvērušas nacionālo valstu tirgus citu valstu privātajam un publiskajam kapitālam, radot spēcīgu konkurences spiedienu un jaunus izaicinājumus ne vien nacionālajiem tirgus dalībniekiem, bet nacionālajam kapitālam kā kopumam. Līdz ar minēto, vērtējot P&A un inovāciju attīstību un veidojot to veicināšanas sistēmu, jāņem vērā plašāks apstākļu un interešu kopums.

Ja sabiedrības interešu kopā papildus patēriņam iekļaujam arī vides un sociālos aspektus, un izprotam valsts ekonomikas konkurētspējas un ilgtspējas atkarību no inovatīvām tehnoloģijām, tad papildus tirgus nepietiekamībai un valsts stratēģiskajām interesēm varam runāt par jaunu, būtisku sabiedrisko interešu aspekta rašanos – inovatīvu tehnoloģiju/ risinājumu attīstību. Jaunāko pētījumu<sup>19</sup> autori izsaka nepārprotamas norādes, ka sabiedrībai pieejamo pakalpojumu un produktu kvalitāti kritiski ietekmē inovācijas un sasniegumi fundamentālajos pētījumos, un ka šīm

---

<sup>19</sup> Stefano Clò & Massimo Florio (2020) Science, innovation, and public services: editorial introduction, *Journal of Economic Policy Reform*, 23:1, 1-15, DOI: [10.1080/17487870.2019.1649149](https://doi.org/10.1080/17487870.2019.1649149), Matteo Landoni, Knowledge creation in state-owned enterprises, *Structural Change and Economic Dynamics*, Volume 53, 2020, Pages 77-85, ISSN 0954-349X, <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2020.01.001>. Belloc, F. 2014. “Innovation in State-owned Enterprises: Reconsidering the Conventional Wisdom.” *Journal of Economic Issues* 48 (3): 821–848. doi:10.2753/JEI0021-3624480311. [[Taylor & Francis Online](#)], [[Web of Science](#)®], [[Google Scholar](#)]

interesēm ir globāls raksturs<sup>20</sup>. Lai gan nav viena pieeja pētniecības un inovāciju atbalsta mehānismiem valsts paspārnē, modernās korporatīvās teorijas apgalvo, ka zināšanu radīšana un inovāciju attīstība VKS apvieno valsts kapitāla un korporatīvās pārvaldības priekšrocības, piešķirot VKS būtisku lomu pētniecības un inovāciju attīstībā, kas kalpo visas sabiedrības interesēm<sup>21</sup>.

Paturot prātā pētniecības un inovāciju stratēģisko un sabiedrības interešu aspektu, valsts uzdevums ir rast savas ekonomikas specifikai piemērotāko risinājumu, atbildot uz jautājumu: kas attiecīgajā ekonomiskajā struktūrā visefektīvāk spēs radīt inovatīvus risinājumus un kāds ir piemērotākais mehānisms to “iepludināšanai” produktu radīšanā.

Tallinas Tehnoloģiju Universitātes veiktais pētījums<sup>22</sup> izsaka tēzi, ka valsts līmenī jāizšķiras, vai VKS tiek piešķirta stratēģiska loma valsts ekonomikas attīstībā kā individuālam inovatoram (un piemēro intelektuālā īpašuma tiesību aizsardzību), atļaujot produkta radīšanu, vai valsts veido inovāciju sistēmu, kurā var būt lielāka valsts netieša līdzdalība, t.sk. definējot un nododot pasūtījumus privātajiem uzņēmumiem. Ja VKS tiek piešķirta individuālā inovatora loma, tad inovācijas kopumā vai konkrētās sfērās jādefinē kā stratēģiskais iemesls VKS eksistencei: autori piedāvā skaidrojumu, ka inovāciju trūkums kādā sfērā pats par sevi jau var tikt uzskatīts kā “tirgus nepilnība”. Būtiski izprast, ka preču un pakalpojumu tirgus definīcija ir jāskatās ne tikai no patērētāja viedokļa, bet arī no produkta inovatīvā rakstura aspekta. Tāpat jāsaprot, ka konkurences regulējuma mērķis nav nosargāt *status quo* situāciju tirgū attiecībā pret tirgū esošiem dalībniekiem, bet gan radīt tirgus attīstībai veselīgus apstākļus – t.i. nodrošināt patērētāju un preču/pakalpojumu ražotāju interešu līdzsvaru, vienlaikus novēršot iemeslus tirgus stagnācijai, tātad – drīzāk radīt uzņēmumu attīstību veicinošu spiedienu, nevis esošā tirgus “izsmelšanas” apstākļus. Norādītais liek secināt gan to, ka publiskās kapitālsabiedrības ne vien spēj būt neatkarīgie inovatori vai inovācijas politiku instrumenti atkarībā no valsts izvēles, bet arī to, ka riski, ko potenciāli var radīt publiska kapitāla ieplūšana tirgū, ir novēršami ar citiem – salīdzinoši ar “izslēgšanu” mazāk represīviem līdzekļiem, saglabājot nediskriminējošu attieksmi pret publisko kapitālu un uz izaugsmi vērstus konkurences apstākļus.

Jāsaka, ka VKS nav obligāti jāveic viss P&A process tikai ar saviem resursiem. Pasaulē populāra kļūst sadarbība ar jaunuzņēmumiem un tā sauktās atvērtās inovācijas, kas ietver gan dažāda veida finansiālu iesaistīšanos un īpašuma daļu iegādi, gan arī vietējo kopienu iesaisti, sadarbību ar augstskolām un daudzus citus veidus. Atvērtais inovāciju modelis veicina publiskā un privātā kapitāla sadarbību, veidojot komercializējamu P&A un inovāciju attīstības infrastruktūru, atslogojot katra individuālā ķēdes locekļa darbību šajā jomā un mazinot ar inovāciju attīstību saistītos finansiālos riskus. Šāds modelis ir piemērots ekonomikām, kuru stūrakmens nav privātā kapitāla piensums un kuras tādēļ ir spiestas piešķirt publiskajam kapitālam nozīmīgu ekonomisko lomu – ekonomiskās attīstības virzienu (arī eksporta virzienu) noteikšanu un peļņas gūšanu. Tomēr arī šī modeļa ietvaros VKS ir nepieciešams noteikt skaidru lomu valsts ekonomikas kontekstā.

Vienlaikus jāatzīmē, ka VKS, kuru darbība aprobežojas ar konkrētas deleģētās funkcijas vai uzdevuma izpildi, un kuras, sniedzot pakalpojumus, nekonkurē ar citiem tirgus dalībniekiem, izvirzāmie P&A vai inovāciju mērķi ne vienmēr būs vērsti uz tirgus paplašināšanu un konkurences cīņu, tomēr arī šajās kapitālsabiedrībās ir iespējams ieviest inovatīvus risinājumus deleģēto

<sup>20</sup> Stefano Clò & Massimo Florio (2020) Science, innovation, and public services: editorial introduction, Journal of Economic Policy Reform, 23:1, 1-15, DOI: [10.1080/17487870.2019.1649149](https://doi.org/10.1080/17487870.2019.1649149),

<sup>21</sup> Matteo Landoni, Knowledge creation in state-owned enterprises, Structural Change and Economic Dynamics, Volume 53, 2020, Pages 77-85, ISSN 0954-349X, <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2020.01.001>

<sup>22</sup> TÕNURIST, P. and KARO, E. (2016), STATE OWNED ENTERPRISES AS INSTRUMENTS OF INNOVATION POLICY. Annals of Public and Cooperative Economics, 87: 623-648. <https://doi.org/10.1111/apce.12126>



uzdevumu izpildei, vai radīt risinājumus, kurus zināšanu pārneses rezultātā iespējams nodot sabiedrībai.

### ***3.2. Eiropas Komisijas un Latvijas prioritātes inovāciju un pētniecības veicināšanā***

Eiropas Komisijas (turpmāk – EK) Padomes ieteikumos Latvijai 2020. un 2021.gadā<sup>23</sup> 3.ieteikums paredz “[...] rosināt privātās investīcijas, lai sekmētu ekonomikas atlabšanu. Virzīt investīcijas uz zaļo pārkārtošanos un digitālo pāreju, jo īpaši uz pētniecību un inovāciju, tīru un efektīvu enerģijas ražošanu un izmantošanu, ilgtspējīgu transportu un digitālo infrastruktūru”. Latvijas viedās specializācijas stratēģijā 2014.-2020.gadam (RIS3)<sup>24</sup> tika noteiktas jomas, kurās jaunu produktu un tehnoloģiju radīšanas, ražošanas un pārdošanas un papildu pētniecības kompetences ir nepieciešamas visvairāk. Šīs jomas ir:

- zināšanietilpīga bioekonomika;
- biomedicīna, medicīnas tehnoloģijas, biofarmācija un biotehnoloģijas;
- viedie materiāli, tehnoloģijas un inženiersistēmas;
- viedā enerģētika;
- informācijas un komunikāciju tehnoloģijas.

Minētais liecina, ka nepieciešamība Latvijā veicināt jaunu produktu un tehnoloģiju radīšanu, attīstīšanu, īpaši viedo tehnoloģiju jomā, ir apzināta kā Latvijas stratēģiskais attīstības virziens, tomēr būtiski rezultāti pagaidām nav vērojami.

*Global Innovation Index* 2020.gada ziņojumā, kā Latvijas vājās puses (attiecībā uz privāto sektoru) norādīta privātā sektora ierobežotā pieeja iekšzemes kredītiem, iekšējā tirgus apjoms, izdevumi intelektuālā īpašuma aizsardzībai<sup>25</sup>. Arī Centrālās statistikas pārvaldes Inovāciju apsekojuma 2014.-2016.gada rezultātu ziņojumā<sup>26</sup> norādīts, ka privātā sektora uzņēmumu ieguldījumus inovācijās kavē galvenokārt (86,8% uzņēmumu) motivācijas/ intereses trūkums, bet 13,2% – citi būtiski šķēršļi: pārāk augstās izmaksas inovācijām (52%), finansējuma trūkums inovācijām uzņēmumā (50,6%), grūtības iegūt valsts dotācijas vai subsīdijas inovācijām (43,7%). Tikai 29,5% norāda, ka šķērslis inovācijām ir likumdošanas/normatīvo aktu radītais papildu slogs. No minētā var secināt, ka privātā sektora uzņēmumos, visticamāk, P&A un inovatīvu risinājumu mērķu īstenošanai nav pietiekamas finansiālās kapacitātes, savukārt attiecībā uz VKS ir vērojama vilcināšanās Ziņojuma 2.3. punktā norādīto iemeslu dēļ. Lai gan VKS izprot inovāciju ekonomisko nepieciešamību, praktiskie šķēršļi un neskaidrais inovāciju režīms attur VKS no lielu, finansiāli ietilpīgu P&A projektu uzņemšanās un īstenošanas. Ir vērojama plaša starp P&A mērķu izvirzīšanu valsts pārvaldes “augstākajā līmenī” un izvirzīto mērķu īstenošanas (izpildes) procesu, kas atkarīgs no inovāciju subjektu kapitāla daļu turētāju stratēģiskā redzējuma un valdes lēmumiem un rīcības operatīvajā līmenī. Savukārt, pastāvot stagnācijai ilgtermiņā, liela apjoma P&A laukā, neveidojas arī atbilstošs inovāciju infrastruktūras tīkls, kurā ietilpstošie uzdevumi varētu būt “pa spēkam” privātā sektora kapitālsabiedrībām. Līdz ar norādīto, ne tikai publiskā, bet arī privātā sektora kapitālsabiedrību P&A ieguldījumu attīstības nolūkos ir ārkārtīgi svarīgi radīt skaidru un caurskatāmu sistēmu P&A ideju, tai skaitā komercializējamu projektu radīšanai un attīstībai.

<sup>23</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020H0826%2814%29>

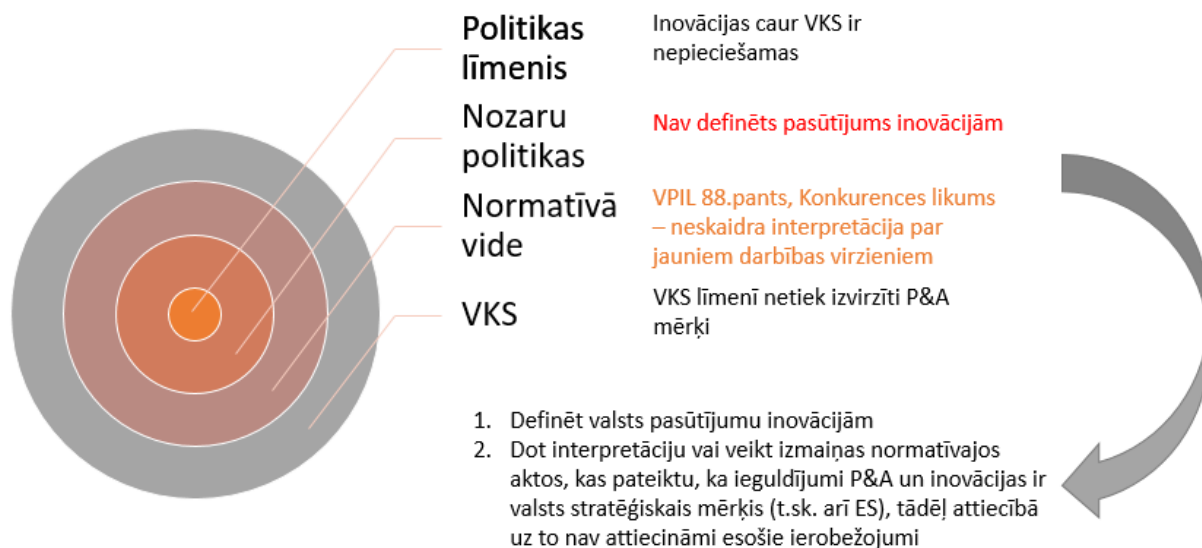
<sup>24</sup> <https://www.izm.gov.lv/lv/viedas-specializācijas-strategija>

<sup>25</sup> [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo\\_pub\\_gii\\_2020/lv.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2020/lv.pdf);

<sup>26</sup> [https://www.csb.gov.lv/sites/default/files/publication/2018-07/Nr%2029%20Inovaciju%20apsekojuma%202014.-2016.g.%20rezultati%20%2818\\_00%29%20LV.pdf](https://www.csb.gov.lv/sites/default/files/publication/2018-07/Nr%2029%20Inovaciju%20apsekojuma%202014.-2016.g.%20rezultati%20%2818_00%29%20LV.pdf)

### 3.3. P&A mērķu kaskadēšana līdz valsts kapitālsabiedrību līmenim

Lai sasniegtu NAP izvirzīto mērķi, ir būtiski paredzēt, kā VKS varētu iesaistīties P&A ieguldījumu veikšanā, gan pasakot, kas ir valsts mērķis inovāciju/ P&A jomā valsts kapitālsabiedrībām (valsts pasūtījums), gan nodrošinot atbilstošu normatīvo vidi.



Attēls nr. 9 Problēmas izklāsts un nepieciešamā rīcība

#### 3.3.1. Akcionāra/ kapitāla daļu turētāja gaidu vēstules iedibināšana

PKC 2018.gadā izstrādāto un apstiprināto “Valsts kapitālsabiedrību vidēja termiņa darbības stratēģijas izstrādes vadlīniju” 26.3.5.2. un 26.4.1.2.3.punktā ir ietverts norādījums, ka kapitālsabiedrības vidēja termiņa stratēģijā iekļaujama informācija par plānotajiem ieguldījumiem pētniecībā un attīstībā, tai skaitā kapitālsabiedrības ieguldījumi jaunu zināšanu iegūšanā, veicot pētījumus kapitālsabiedrības attīstībai, lai uzlabotu produktu vai pakalpojumu kvalitāti un darbības efektivitāti, tā palielinot uzņēmuma vērtību un sabiedrībai un tautsaimniecībai iegūstamo labumu, kā arī veicinot ieguldīto finanšu līdzekļu efektīvāku izmantošanu. Par spīti vadlīniju norādījumam esošā situācija liecina par to, ka VKS lielākoties nav izvirzīti P&A mērķi vai dots skaidrs norādījums par nepieciešamību ieguldīt P&A aktivitātēs. Ņemot vērā, ka par stratēģijas ieviešanu un izpildi kapitālsabiedrībā ir atbildīga kapitālsabiedrības valde, iniciatīva attiecībā uz kapitālsabiedrības pētniecības un attīstības un inovatīvu projektu mērķu noteikšanu ir valdes rokās. Jo mazāk akcionārs iesaistās kapitālsabiedrības stratēģisko mērķu uzstādīšanā, jo lielāka atbildība ir valdei. Šādās situācijās valde var būt īpaši piesardzīga, izvirzot P&A mērķus, izvēloties tādus risinājumus, kas sniedz atdevi īstermiņā, bet nerada būtisku ilgtermiņa efektu.

VKS ieguldījumus P&A iespējams veicināt, kapitāla daļu turētājam iesaistoties VKS darbības ilgtermiņa stratēģiskajā plānošanā attiecībā uz P&A un inovācijām un dodot skaidru virzienu par VKS attīstību, t.sk. par ieguldījumiem P&A, kā arī finansēšanas instrumentiem, kurus iespējams izmantot to īstenošanai, lai palielinātu VKS vērtību ilgtermiņā un sabiedrībai un tautsaimniecībai iegūstamo labumu.



Viens no šādiem instrumentiem, ko pielietot, lai dotu skaidru akcionāra/ kapitāla daļu turētāja virzienu ir gaidu vēstule (angliski – *owner's expectations letter*). Šāda pieeja ir ieviesta Lietuvā<sup>27</sup> un ir viens no ieteikumiem arī Latvijai PKC un EK veiktajā pētījumā “*State ownership policy review*”<sup>28</sup>. Detalizētāki ieteikumi ietverti arī pētījumā “*State ownership policy review – II*”, kas noslēdzies 2021.gada septembrī”.<sup>29</sup>

Akcionāra gaidu vēstulē ietver šādu informāciju:

- 1) Valsts līdzdalības pamatojums kapitālsabiedrībā (saistīts ar līdzdalības izvērtējumu, kas notiek ne retāk kā reizi piecos gados);
- 2) Valsts līdzdalības stratēģiskie mērķi;
- 3) VKS klasifikācija (no valsts budžeta finansēta vai komerciāla (mazāk kā 10% valsts finansējums vidēji pēdējos trīs gados));
- 4) Nozares politikas mērķi vai specifiskie nefinanšu mērķi noteiktu valsts uzdevumu izpildē, t.sk. VKS darbības jomas/ jaunas darbības jomas, eksports, ieguldījumi inovācijās/ P&A, korporatīvā pārvaldība;
- 5) Kvalitatīvi finanšu mērķi attiecībā uz kapitāla atdevi, kapitāla struktūru un dividendžu politiku, t.sk. jaunas finanšu piesaistes iespējas, piemēram, akciju emisija vai obligācijas.

Akcionāra gaidu vēstule tiktu izstrādāta paralēli valsts līdzdalības izvērtējumam vai pirms vidēja termiņa stratēģijas izstrādes, un tā būtu pamats vidēja termiņa darbības stratēģijas izstrādei. Detalizētāki, labas korporatīvās prakses standartiem atbilstoši norādījumi par gaidu vēstules sagatavošanas procesu un tajā ietveramo informāciju tiks iestrādāti PKC vadlīnijās. Tiek paredzēts, ka akcionāra gaidu vēstule būtu sagatavojama sadarbības un savstarpēju diskusiju rezultātā starp kapitāla daļu turētāju un VKS vadību. Akcionāra gaidu vēstules Lietuvā tiek publiskas, un tā būtu arī labā prakse Latvijā, kas nodrošinātu informāciju sabiedrībai par sagaidāmo VKS attīstību no kapitāla daļu turētāju puses. Gadījumos, kad akcionāra gaidu vēstule satur konkretizētu, komercnoslēpuma definīcijai atbilstošu informāciju, uz tās publiskošanas pienākumu būtu attiecināms Publisku personu kapitāla daļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likuma 58.panta otrās daļas izņēmums, pieļaujot daļēju akcionāra gaidu vēstules satura aizklāšanu.

### 3.3.2. Finanšu plūsmu nodalīšana un padomes lomas stiprināšana

Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (OECD) vadlīniju 3.princips nosaka, ka gadījumos, kad VKS ir iesaistīta arī valsts specifisko nefinanšu mērķu (*public policy goals*) īstenošanā, šādu mērķu īstenošanas izmaksām ir jābūt identificējamām, publiskotām un attiecīgi kompensētām no valsts puses. Minēto mērķu sasniegšanas izmaksu nodalīšana var būt grāmatvediska, strukturāla (funkcionāla) vai veidojot atsevišķu juridisku vienību.

Finanšu plūsmu nodalīšanai un izdevumu pareizai uzskaitēi publisku personu kapitālsabiedrībās ir būtiska loma ne vien objektīvu un pārskatāmu statistisko rādītāju ieguvei, bet arī pareizas konkurences stratēģijas veidošanai uzņēmumā.

---

<sup>27</sup> “Letter on the objectives pursued and the expectations set by the state that are related to the activities of UAB Ignitis Grupė group of companies”, pieejams šeit: [https://ignitisgrupe.lt/sites/default/files/inline-files/Letter%20of%20expectations\\_2020.pdf](https://ignitisgrupe.lt/sites/default/files/inline-files/Letter%20of%20expectations_2020.pdf); pārējās gaidu vēstules (Lietuviski) pieejamas šeit: <https://governance.lt/apie-imonos/vvi-sarasas/>

<sup>28</sup> <http://www.valstskapitals.gov.lv/lv/petijumi/>

<sup>29</sup> <http://www.valstskapitals.gov.lv/lv/petijumi/>

Konkurences padome ir norādījusi, ka, tirgus subjektam ar publiskā kapitāla elementu konkurences neitralitātes nodrošināšanai nepieciešams nodalīt saimnieciskās darbības un publisko funkciju izpildi (tai skaitā finanšu plūsmu), kā arī cenu noteikšanā ievērot izmaksu metodi.

Ņemot vērā, ka P&A joma saistīta ar ne vienmēr paredzamu risku uzņemšanos, bieži atdeve no ieguldījuma var būt iespējama tikai pēc daudziem gadiem, kā arī publisku personu kapitālsabiedrībās pastāv publiskās funkcijas izpildei piešķirto un komercsabiedrības pašas iegūto finanšu līdzekļu sajaukšanās risks, efektīvai P&A un inovāciju attīstībai ir nepieciešams ne vien labvēlīgs normatīvais režīms un caurskatāma uzskaites sistēma, bet arī efektīva risku izvērtēšanas un procesa pārraudzības sistēma.

Šobrīd izveidotais korporatīvais publisku personu kontrolēto kapitālsabiedrību pārvaldes modelis ļauj domāt, ka esošajā situācijā visdrīzāk P&A ieguldījumi būs labāk pārraugāmi lielās VKS vai tajās, kurās ir izveidotas padomes, kuras ir atbildīgas par risku politikas pieņemšanu un uzraudzību. Tomēr arī viena līmeņa pārvaldes struktūra neizslēdz iespēju efektīvas P&A ieguldījumu uzraudzības sistēmas ieviešanai arī citās kapitālsabiedrībās. Tas būtu panākams, uzlabojot P&A mērķu uzstādīšanas, izmantoto resursu uzraudzības, finanšu plūsmu uzskaites, kontroles un mērķu izpildes atskaites sistēmu.

### 3.3.3. Inovāciju pasūtījuma veicināšana, izmantojot publisko iepirkumu

Ņemot vērā, ka VKS spēlē gan inovatīvu produktu/risinājumu izstrādātāju lomu, gan potenciālo šādu risinājumu pasūtītāju lomu, viens no būtiskiem P&A virzītājspēkiem VKS ir inovāciju iepirkums. NAP iekļauj vairākas rīcības, kuras ir vērstas uz publiskā sektora aktīvas lomas uzņemšanos kā inovāciju veicinātājam un pasūtītājam, kur inovāciju iepirkums ir izvirzīts kā viens no rīkiem mērķa sasniegšanai.

Ņemot vērā arī Eiropas Komisijas izvirzītās prioritātes attiecībā uz inovāciju iepirkuma veicināšanu Eiropas valstīs, ir nepieciešams rast labvēlīgas iespējas VKS ieguldīt finansējumu inovatīvu risinājumu izstrādē un pasūtījumā. Lai gan (kā norādīts šī ziņojuma 2.5.sadaļā) ir uzņēmumi, kuri saskata trūkumus inovāciju iepirkuma procedūrā, citi uzņēmumi norāda, ka inovāciju iepirkums ir pilnvērtīgi realizējams esošās likumdošanas ietvaros, uzsverot, ka piemērotākā iepirkuma procedūra, kas ietver sevī arī pētniecības elementu, ir inovāciju partnerības procedūra.

Ņemot vērā publiskā iepirkuma iespējas, VKS ir būtiski veicināt P&A gan iekšienē, gan privātajā sektorā pasūtot inovatīvos risinājumus no citiem Latvijas uzņēmumiem.

Vairākās Eiropas savienības valstīs inovāciju iepirkums jau tiek aktīvi veicināts, dibinot sadarbības platformas (piem. Lietuvā – GovTech Lab), kuru ietvaros no publiskā sektora puses tiek identificēti izaicinājumi, kurus potenciālajiem izstrādātājiem tiek piedāvāts risināt ar mērķi labāko tehnoloģiju iepirkt caur publisko iepirkumu.

PKC saņemtajos VKS viedokļos par inovāciju iepirkuma procedūras trūkumiem uzņēmumi nav ziņojuši par konkrētiem piemēriem, kur procedūras trūkums liedzis īstenot konkrētu P&A vai inovāciju iniciatīvu, līdz ar ko ziņojuma ietvaros nav iespējams atklāt detalizētu problemātiku. Vienlaikus norādām, ka Inovācijas iepirkuma izmantošanas aspekti tika pētīti Ekonomikas ministrijas pētījumā<sup>30, 31</sup>, kurā iekļauti arī priekšlikumi inovāciju iepirkuma izmantošanas veicināšanai, līdz ar ko pilnīgākai izpratnes veidošanai par inovāciju iepirkuma jautājumiem, šis ziņojums skatāms kontekstā ar minēto Ekonomikas ministrijas pētījumu.

<sup>30</sup> [https://www.em.gov.lv/sites/em/files/content/Inov%C4%81cijas\\_dep/ziņojums\\_inovācijas-iepirkums.pdf](https://www.em.gov.lv/sites/em/files/content/Inov%C4%81cijas_dep/ziņojums_inovācijas-iepirkums.pdf)

<sup>31</sup> <https://www.em.gov.lv/lv/inovācijas-iepirkums>

### 3.4. Normatīvo aktu interpretācijas P&A veicināšanai

Inovāciju sistēmu atkarībā no valsts ekonomiskās struktūras ir iespējams veidot, izmantojot dažādus modeļus, un sistēmas efektivitāte būs atkarīga no izvēlēta modeļa atbilstības valsts specifiskajai ekonomiskajai situācijai. Būtiskākie faktori, kas jāņem vērā veidojot valstij piemērotu P&A sistēmu ir: privātā sektora ekonomiskā jauda un darbības virzieni, privātā sektora kapitāla struktūra un privātā sektora uzņēmumu “uzvedības” modelis.

Ņemot vērā, ka ieguldījumi P&A ir augsta riska un liela apjoma ieguldījumi pārsvarā ar ilgtermiņa atdeves potenciālu, to veiksmīgai dinamikai uzņēmējdarbības sektorā ir nepieciešama salīdzinoši liela uzņēmumu finansiāla neatkarība. P&A attīstība mazo un vidējo uzņēmumu (turpmāk – MVU) grupā ir iespējama stabilos ekonomiskos apstākļos, kuros ir nostiprinājusies privātā sektora uzticība prognozējamai ekonomiskajai politikai, MVU ir pieejams lēts ilgtermiņa finansējums vai ir pieejams pietiekams pašu kapitāls, kā arī uzņēmumi domā par ilgtermiņa attīstības perspektīvu un jau darbojas vai tiem ir interese uzsākt darbību nozarēs, kurās ir augsts P&A potenciāls. Jebkurā gadījumā pētījumi liecina, ka MVU darbība P&A jomā pārsvarā ir vērsta uz lietišķu uzlabojumu radīšanu, kas rada īstermiņa izdevumu samazinājumu vai peļņas palielinājumu īstermiņā.

Jau Ekonomikas ministrijas pasūtītajā Pasaules Bankas speciālistu pētījumā (2005. gads) “21. gadsimta Nacionālā inovāciju sistēma Latvijas 21.gadsimta ekonomikai”, vērtējot Latvijas situāciju inovāciju attīstības jomā, tika norādīts, ka *“MVU bez blīva sakaru tīkla ar lielākiem strauji augošiem uzņēmumiem (vietējiem vai ārzemju) droši vien nekļūs par labi atalgotu amatu, ekonomiskās konkurētspējas un straujas attīstības centriem. Tā vietā tie droši vien spēs nodrošināt tikai nedaudz vairāk kā zemas efektivitātes iztikas funkcijas. Tādējādi saiknes ar dinamiskiem lielākiem uzņēmumiem var izrādīties par ļoti izšķirošu priekšnoteikumu dinamiska MVU veidošanā. Ja tas tā ir, tad politiķi var pieļaut nopietnu kļūdu, savās MVU programmās neierādot pietiekami svarīgu vietu atbalstam lieliem Latvijas uzņēmumiem kļūt vēl dinamiskākiem un konkurētspējīgiem un palīdzībai mazajiem un vidējiem uzņēmumiem tapt par kvalitatīviem piegādātājiem gan dinamiski augošajiem Latvijas, ES, gan lieliem starptautiskiem uzņēmumiem.”*<sup>32</sup> Ziņojumā īpaša uzmanība pievērsta tam, ka lielākā daļa no Latvijas inovāciju budžeta tiek izmantota citur radītu tehnoloģisko risinājumu iegādei, nevis tehnoloģiju izstrādē un radīšanā, kā arī tam, ka Latvijā ir vērojami vāji rezultāti P&A zināšanu komercializācijā. Ar šiem apstākļiem tiek saistīti Latvijas ekonomikas riski.

Lai arī viens no veidiem, ko dažkārt valstis izvēlas un kas tiek minēts rekomendācijās Latvijas Inovāciju sistēmas veidošanai (t.sk. veidojot jaunas valsts kapitālsabiedrības tieši šiem mērķiem<sup>33</sup>), ir sava (valsts) inovāciju fonda vai bankas veidošana, Latvijā šis risinājums līdz šim nav ticis īstenots.

Līdz ar norādīto, Latvijā inovāciju un P&A mērķu izvirzīšana un sasniegšana šobrīd ir pašu kapitālsabiedrību intereses, pieejamā finansējuma un tirgus perspektīvas jautājums. Neskatoties uz valsts deklarētajiem mērķiem NAP, praksē attieksme pret publisko kapitālsabiedrību iesaisti komercializējamu P&A rezultātu un inovāciju radīšanā un attīstībā, ir duāla, no vienas puses piešķirot uzņēmumiem individuālo inovatoru lomu un atbildību inovāciju radīšanā, bet no otras – saglabājot formālus šķēršļus šo kapitālsabiedrību radīto P&A rezultātu komercializācijai. Izvēloties šādu inovāciju sistēmu, kurā atbildība par inovāciju dinamiku pilnībā gulstas uz VKS kā individuālo inovatoru pleciem, valsts politikas uzdevums ir nodrošināt atbalstošu inovāciju īstenošanas vidi. Ar to tiek saprasta vismaz publiskā sektora izpratnes veidošana, atzīstot, ka

<sup>32</sup> <http://petijumi.mk.gov.lv/sites/default/files/file/NacionalaInovacijuSistemaLatvijas21ekonomikai.pdf>

<sup>33</sup> Līdzīgi kā uzņēmums VTT Somijā vai RISE Zviedrijā.

inovāciju un P&A ieguldījumu attīstība ir stratēģiska valsts nepieciešamība un tā novērš tirgus nepilnības.

### 3.4.1. VPIL 88.panta interpretācija

Šobrīd kopš 2016. gada spēkā esošā VPIL 88.panta pirmā daļa paredz, ka VKS tiek nodibinātas ar mērķi 1) tirgus nepilnības novēršanai, 2) stratēģiski svarīgu preču un pakalpojumu radīšanai un 3) stratēģiski svarīgu īpašumu un infrastruktūras pārvaldīšanai.

Šāda VPIL 88.panta redakcija tika radīta 2015.gadā, pamatojoties uz 2012.gadā Ekonomikas ministrijas izstrādāto Publisku personu komercdarbības koncepciju, kurā cita starpā tika paredzēts (ar Ministru kabineta rīkojumu Nr.245 2012.gada 4.jūnijā atbalstīts) risinājums sašaurināt publisku personu komercdarbības robežas.

Pirms minētās koncepcijas radīšanas, publisku personu komercdarbība bija atļauta arī “jaunā nozarē”, “nozarē, kuras infrastruktūras attīstībai nepieciešami lieli kapitālieguldījumi”, “nozarē, kurā atbilstoši sabiedrības interesēm nepieciešams nodrošināt augstāku kvalitātes standartu”, bet jaunais konceptuālais risinājums paredzēja, ka publiskā persona var nodarboties ar komercdarbību stratēģiski svarīgā nozarē vai tirgus nepilnības apstākļos, tai skaitā situācijā, kad pastāv dabiskais monopols.

Kā izriet no koncepcijas autoru norādes, jaunais komercdarbības robežu regulējums tika izstrādāts, reaģējot uz publisku personu pārvaldības problēmjaudājumiem, kā arī ar mērķi atturēt publisku personu kapitālsabiedrības no konkurences tirgu deformējošām darbībām un tās pamatā ir arguments, ka valstij ir jācenšas maksimāli atturēties no komercdarbības, ļaujot privātā sektora kapitālsabiedrībām pašām noteikt tirgus attīstības tendences. Tomēr šīs koncepcijas izstrādes gaitā nav vērtēts jautājums par Latvijas publisku personu specifisko ekonomisko nozīmīgumu nacionālajā inovāciju sistēmā. Ņemot vērā iepriekš norādīto publisku personu kapitālsabiedrību darbības sfēru definīcijas gramatisku sašaurināšanu pamatojoties uz koncepcijā norādītajiem iemesliem, šobrīd vērojama tendence VPIL 88.panta interpretāciju veikt caur šīs koncepcijas prizmu, ievērojot īpašu piesardzību attiecībā uz VKS darbību komercializējamu pakalpojumu/produktu tirgū.

Konkurences padomes 2019.gadā sagatavotajā informatīvajā materiālā (vadlīnijās) publisku personu kapitālsabiedrībām “Priekšnoteikumi publiskas personas līdzdalībai kapitālsabiedrībā un tās izvērtēšana”, kas piemērojams arī attiecībā uz publiskas personas kapitālsabiedrības darbības paplašināšanu (piemēram, jauna produkta radīšanu), 9.punktā Konkurences padome ir sniegusi savu interpretāciju jēdzienam “tirgus nepilnība”, interpretējot VPIL 88.pantā doto definīciju – “tirgus nepilnība ir situācija, kad tirgus nav spējīgs nodrošināt sabiedrības interešu īstenošanu attiecīgajā jomā”. Konkurences padome skaidro, ka tirgus nepilnība ir novērojama situācijā, kad “tirgus nespēj nodrošināt ierobežoto resursu efektīvu izvietošanu, kā rezultātā sistemātiski rodas preces vai pakalpojuma nepietiekamība”. Informatīvā materiāla 11.punktā definēta pilnīga tirgus nepilnība kā situācija, kad faktiski tirgus (piedāvājums) neeksistē, bet pastāv pieprasījums pēc konkrētas preces vai pakalpojuma, un daļēja tirgus nepilnība – situācija, kad tirgū ir novērojams gan pieprasījums, gan piedāvājums, bet konkrētās preces vai pakalpojumi tiek nodrošināti nepietiekamā apjomā.

Norādītais liecina, ka jēdziens “tirgus nepilnība” tradicionāli tiek interpretēts, vērtējot patērētāju pieprasījuma un tirgus dalībnieku piedāvājuma savstarpējo korelāciju, – tārad patēriņa aspektus.

Tomēr ekonomikas teorijā tiek norādīts, ka tirgus nepilnība var atklāties arī situācijā, kad brīvā tirgus situācijā resursi tiek sadalīti neefektīvi, rezultātā radot kopējās sabiedriskās labklājības samazinājumu. Pastāvošs konkurences tirgus tādā gadījumā ir neapmierinošs nevis no konkrēta patēriņa, bet no kopējā sabiedriskā labuma aspekta, un “atbilstība sabiedrības nepieciešamībai” gandrīz vienmēr ietver vērtību definēšanu<sup>34</sup>. Izmantojot šādu metodi, jāvērtē sabiedrisko resursu izmantošanas efektivitāte, tostarp esošo produktu/ pakalpojumu sniedzēju ražošanas procesa ietekme uz ekoloģiju, ražošanas ekonomiskā ilgtspēja, kā arī laika resurss, kas būtu nepieciešams, lai pielāgotu esošos ražošanas un pakalpojumu sniegšanas procesus atbilstoši visas sabiedrības vērtībām un vajadzībām. Līdz ar norādīto, vērtējot VKS kā publiskā kapitāla iesaisti komercdarbībā, VPIL 88.panta interpretācijai jābūt tādai, kas pieļauj arī VKS līdzdarbošanos tādā tirgū, kur jau ir vērojama privātā kapitāla aktivitāte, ja vien ir pamats uzskatīt, ka ar VKS iesaisti attiecīgā produkta/ pakalpojuma sniegšanā tiks samazināta pakalpojuma vai produkta sniegšanas/ražošanas negatīvā ietekme uz publiskajiem resursiem, vai tiks veicināta sabiedriskās labklājības mērķu sasniegšana. Papildus minētajam jānorāda, ka laikā kopš koncepcijas izstrādes un VPIL 88.panta jaunās redakcijas spēkā stāšanās ir pierādījusies P&A un inovatīvu risinājumu aizvien pieaugoša loma valsts ekonomikas stabilitātei un attīstībai. Ņemot vērā Latvijas privātā sektora P&A un inovāciju radīšanas nelielo kapacitāti un statistikas datus atspoguļotās pēdējo 10 gadu tendences, situācija neliecina, ka Latvijas privātais sektors pietiekami un apzināti ģenerē tāda apjoma inovatīvus, konkurētspējīgus un potenciāli eksportspējīgus risinājumus, kam būtu jūtama nozīme Latvijas ekonomikas stabilizācijā un attīstībā. Šāda situācija liek nonākt pie secinājuma, ka komercializējamu P&A un inovatīvu risinājumu tirgus Latvijā nav piesātināts nevienā no prioritārajām sfērām (RIS3). Tā kā mūsdienu apstākļos valsts ekonomikas cēlējspēks ir tieši inovatīvi tehnoloģiski risinājumi ar augstu pievienoto vērtību, P&A un inovāciju risinājumiem piemīt stratēģiski svarīgu produktu aspekts.

Valsts politikas veidošanas augstākajā līmenī ir izpratne par zemo ieguldījumu īpatsvaru P&A, kā arī nepieciešamību radīt eksportspējīgus produktus, kā arī inovatīvus risinājumus, jo šādi attīstības virzieni norādīti gan NAP, gan Nacionālās industriālās politikas pamatnostādņēs, gan EK rekomendācijās, tomēr jaunu stratēģisku ekonomikas virzienu vispārīga iekļaušana politikas pamatnostādņēs pati par sevi neatceļ tās VPIL 88.panta pirmās daļas interpretācijas robežas, kas tiek attiecinātas uz publisku personu iesaisti komercdarbībā.

Lai mainītu šo izpratni, kā arī izvairītos no strīdiem un neskaidrībām attiecībā uz VKS atļautās komercdarbības robežām un stimulētu VKS meklēt jaunus, inovatīvus tehnoloģiskus risinājumus, radīt produktus ar augstu pievienoto vērtību un, sekojoši, veicinātu uzņēmumu klasteru veidošanos valsts pašas un EK ieteiktajos attīstības virzienos: digitalizācijas, zaļās ekonomikas un inovāciju jomā, ir nepieciešams atzīt un radīt gan VKS, gan tiesību piemērotājos izpratni, ka ieguldījumi P&A un inovatīvu komercializējamu risinājumu radīšanā atbilst VPIL 88.panta pirmajā daļā noteiktajam publiskas personas komercdarbības mērķim – tirgus nepilnības novēršanas un stratēģiski svarīgu, valsts ekonomikas attīstībai nepieciešamu produktu un pakalpojumu radīšanas nolūkam.

Esošā pārvaldības politika, atbilstoši Publiskas personas kapitāla daļu un kapitālsabiedrību pārvaldības likumam (turpmāk – Pārvaldības likums), paredz, ka VKS tiek noteikti vispārējie stratēģiskie mērķi saskaņā ar VPIL 88.panta 1.daļas nosacījumiem, kā arī tiek izstrādātas vidēja termiņa darbības stratēģijas, nosakot specifiskus finanšu un nefinanšu mērķus, tomēr ar to nav

---

<sup>34</sup> Dr. Subash, An Introduction To The Welfare Economics, RED'SHINE Publication. Pvt. Ltd, 2018., 120.lpp.

pietiekami, lai dotu nepārprotamu signālu VKS par pozitīvu nostāju attiecībā uz iesaisti inovatīvu produktu/ risinājumu attīstīšanā. Šāds signāls varētu tikt dots, pārskatot publisku personu komercdarbības koncepciju, un ieraugot inovāciju potenciālu VKS un to nozīmi ekonomiskās stabilitātes un izaugsmes veidošanā un konkurences veicināšanā nacionālajā un ES līmenī.

Valsts kapitālsabiedrību ekonomiskās lomas periodiska pārskatīšana atbilst OECD vadlīniju 1.sadaļas norādēm, atbilstoši kurām, sabiedrības interesēs ir, definējot valsts līdzdalības mērķi komercietiskajā aprītē, ievērot šādus principus:

- 1) maksimizēt sabiedrisko labumu, efektīvi izvietojot līdzekļus;
- 2) radīt līdzdalības politiku, kurā norāda vispārējos iemeslus līdzdalībai, valsts lomu pārvaldībā,
- 3) veidot un regulāri pārskatīt īpašumtiesību politiku.

Skaidras VPIL 88.panta interpretācijas prakses, kurai veikta tiesiskuma kontrole, neesamība rada sarežģījumus un neskaidrības PKC un citu publisku personu kapitālsabiedrību pārvaldībā iesaistīto iestāžu uzdevumu izpildē. Tā, piemēram, Pārvaldības likuma 22.panta otrajā daļā, cita starpā, PKC ir doti uzdevumi izstrādāt kapitālsabiedrību un kapitāla daļu efektīvas pārvaldības vadlīnijas, sniegt atzinumus par kapitālsabiedrības vidēja termiņa darbības stratēģijā izvirzītajiem finanšu mērķiem un nefinanšu mērķiem, sniegt atzinumus par valsts vai atvasinātas publiskas personas līdzdalības iegūšanu, saglabāšanu vai izbeigšanu.

PKC nostājai P&A ieguldījumu un inovāciju ieviešanas jautājumā ir jābūt saskaņotai ar likumdevēja viedokli, kas konkrētajā gadījumā saistāms ar konceptuālu vienošanos par publisku personu kapitālsabiedrību lomu ekonomikā un to atļautās darbības robežām- PKC uzdevums ir veidot sistēmu, kura maksimāli nodrošina publisku personu kapitālsabiedrību lomas pilnvērtīgu īstenošanu. Līdz ar norādīto, no VPIL 88.panta 1.daļas tvēruma izriet PKC veidoto pārvaldības vadlīniju saturs un kapitālsabiedrību darbības stratēģiju un publiskas personas līdzdalības kapitālsabiedrībās vērtējums.

Jaunas publisku personu kapitālsabiedrību darbības koncepcijas izstrādes procesam jāietver jautājumus par VKS dažādajām lomām un atšķirīgajiem mērķiem, kā, piemēram, pievērst uzmanību veselības sektora VKS un to atšķirīgajam statusam, kā arī problēmām šī un citu sektoru VKS finansējuma problēmām.

### 3.4.2. Konkurences likuma 14.<sup>1</sup> panta interpretācija

Lai gan ir pagājis neilgs laiks kopš Konkurences likuma 14.<sup>1</sup> panta pirmās daļas regulējuma ieviešanas, un vēl nav izveidojusies atbilstoša judikatūra, ir pamats uzskatīt, ka VPIL 88.panta pirmās daļas interpretācijai var būt nozīme arī Konkurences likuma 14.<sup>1</sup> panta pirmās daļas regulējuma piemērošanā, kas paredz papildus ierobežojumus publiskām personām un to kontrolētām kapitālsabiedrībām iesaistīties konkurences tirgū<sup>35</sup>.

Konkurences likuma 14.<sup>1</sup> panta pirmās daļas trešajā punktā norādīta aizliegtās darbības izpausme – “darbības, kuru dēļ cits tirgus dalībnieks ir spiests atstāt kādu konkrēto tirgu vai tiek apgrūtināta

---

<sup>35</sup> Ārvalstu investoru padomes Latvijā nostāja attiecībā uz godīgu konkurenci un publiskajiem iepirkumiem (FICIL 10.09.2020.Nostāja Nr. 10), 10.lpp.; Pieejams: <https://www.ficil.lv/wp-content/uploads/2020/09/FICIL-10.Fair-Competition-Position-Paper-2020-LAT.pdf>

potenciāla tirgus dalībnieka iekļūšana vai darbība tirgū”– ir potenciāli ļoti plaši interpretējama definīcija. Tā kā konkrētas aizliegtas darbības šajā normā nav norādītas, un “tirgus” attiecībā uz VKS komercdarbības robežām var tikt definēts no patērētāju pieprasījuma (nevis kopīgā sabiedriskā labuma) aspekta, tad robeža, pie kuras VKS komercdarbība, kas rada spiedienu uz pārējiem tirgus dalībniekiem, var tikt interpretēta kā pārkāpums, ir neskaidra.

Ziņojuma izstrādes gaitā Konkurences padome sniegusi skaidrojumu, ka Konkurences likuma 14<sup>1</sup>.pants un VPIL 88.pants ir divas neatkarīgi pastāvošas normas un, Konkurences likuma 14<sup>1</sup>.pants nevar tikt piemērots tikai tāpēc, ka publiskas persona veic komercdarbību, bet ir jākonstatē konkrētas rīcības neatbilstība konkurences neitralitātei, kas iekļauta Konkurences likuma 14<sup>1</sup>.pantā.<sup>36</sup> Attiecīgi, lai konstatētu Konkurences likuma 14.<sup>1</sup> panta pārkāpumu, publiskas personas kapitālsabiedrības darbībā jākonstatē konkrētas darbības, kas neļauj ienākt tirgū jauniem tirgus dalībniekiem vai apgrūtina esošo tirgus dalībnieku darbību tirgū, izmantojot negodīgas konkurences metodes. Pie šādām darbībām pieder arī komercdarbības atbalsta kontroles regulējuma neievērošana, piemēram cenu politika, kas netiek balstīta uz tirgus (izmaksu) principiem.

Piekrītot Konkurences padomes norādītajam, ka VPIL 88.panta robežu neievērošana pati par sevi nedrīkstētu tikt uzskatīta par Konkurences likuma 14.<sup>1</sup> pantā definēto pārkāpumu, norādām, ka VPIL 88.panta pirmajā daļā izmantoto jēdzienu “tirgus nepilnība” un “stratēģiski svarīga prece vai pakalpojums” interpretācijai var būt nozīme, vērtējot VKS rīcību tirgū un iespējamus konkurences pārkāpumus, jo tieši šo jēdzienu interpretācijas robežas definēs konkrēto preču/ pakalpojumu tirgu.

Latvijas ierobežotā patēriņa tirgus apstākļos VKS, radot inovatīvus, komercializējamus produktus, ir grūti izvairīties no konkurences spiediena radīšanas līdzīgu (no patēriņa aspekta) produktu tirgū, tādēļ izpratnes veidošana par “tirgus nepilnības” jēdziena saturu ir būtiska, lai novērstu nākotnes konflikta situācijas un veicinātu radošu konkurenci. Ir svarīgi nostiprināt izpratni, ka VKS ietekme tirgū, kas nepārkāpj godīgas konkurences robežas, nevar tikt uzskatīta par nevēlamu publiskā kapitāla klātbūtni.

Iepriekšējā nodaļā aprakstītā VPIL 88.panta jēdziena “tirgus nepilnība” izpratne iedrošinātu VKS meklēt sabiedriskajām interesēm atbilstošus jaunus darbības virzienus un stimulētu VKS veikt ieguldījumus inovāciju attīstībā, nevis konkurēt tehnoloģiskajā ziņā identisku produktu tirgū. Vienlaikus, izprotot jebkura produkta īpašnieka nepieciešamību iziet produkta attīstības fāzi lokālā tirgū, tomēr būtu jārada tādi apstākļi, lai publisku personu kapitālsabiedrības saprātīgā periodā pēc inovatīvā produkta radīšanas būtu motivētas pārcelt to uz eksporta tirgiem vai pārdot privātajiem investoriem, nepieciešamības gadījumā atbrīvojot iespējas vietējā tirgus nišu aizpildīt citiem tirgus dalībniekiem.

### 3.4.3. VKS komercdarbības paplašināšanas procesuālās īpatnības

Kā norādīts iepriekš, lai publiskas personas kapitālsabiedrība paplašinātu komercdarbības sfēru (tai skaitā ieiet tirgū ar jaunu pakalpojumu vai produktu), tā veic ietekmes izvērtējumu, kurā var izmantot Konkurences padomes (turpmāk – KP) 2019.gadā sagatavotajā informatīvajā materiālā (vadlīnijās) publisku personu kapitālsabiedrībām “Priekšnoteikumi publiskas personas līdzdalībai kapitālsabiedrībā un tās izvērtēšana” ietvertos norādījumus, kur skaidrots, ka VPIL 88.panta 2.daļā

<sup>36</sup> Konkurences neitralitātes izvērtēšanas vadlīnijas, 20.punkts, Pieejamas: <https://www.kp.gov.lv/lv/media/1147/download>



paredzētās konsultācijas ar KP veicamas ne vien pie līdzdalības izvērtēšanas, bet arī paplašinot komercdarbību.

Izvērtējumā paredzēts ņemt vērā VPIL 88.panta pirmajā daļā noteiktās VKS komercdarbības robežas, tādēļ, pastāvot šaurai VPIL 88.panta jēdzienu (tai skaitā “tirgus nepilnība”) interpretācijai, normas piemērošanā atklājas kolīzija starp esošo tirgus dalībnieku (konkurentu) interesēm un valsts ekonomiskās attīstības interesēm: no vienas puses valsts uzdevums ir atturēties no nepamatotas iesaistes tirgū, bet no otras – rast efektīvu risinājumu NAP norādītajiem mērķiem – inovāciju attīstībai. Domājot par šo kolīziju, ir jāņem vērā, ka konkurences regulējuma mērķis ir sabiedrības kā kopuma, vienotas sistēmas interešu aizsardzība, nevis atsevišķu produktu ražotāju interešu aizsardzība, līdz ar ko plašākas sabiedrības interesēs ir ne tikai saņemt attiecīgo pakalpojumu vai produktu, bet gan saņemt līdzīgu labumu ar paaugstinātu vērtību (un šeit jāņem vērā ne vien patērētāja finanšu aspekts, bet arī ietekme uz vidi, sabiedrības ekonomisko ilgtspēju u.c. apstākļi, uz ko ir vērsti inovatīvie risinājumi). Līdz ar minēto, lai gan nav pieļaujama VKS rīcība, kas ierobežo vai deformē konkurenci, tomēr ir nepieciešams kapitālsabiedrībām un tiesību piemērotajiem radīt izpratni par to, ka, nosakot produkta tirgu, ir jāvērtē arī produkta inovatīvais aspekts un šī aspekta nozīme plašāku sabiedrības interešu gaismā. Inovatīva produkta radīta spriedze konkurences tirgū, kas vienlaikus nodrošina sabiedrībai līdzīgu vai labāku produktu vai produktu ar jaunām vai kvalitatīvākām īpašībām/ iespējām un stimulē privātā sektora uzņēmumus domāt par inovāciju attīstību vai attiecīgā tirgus segmenta klasteru veidošanu, drīzāk vērtējama par tādu, kas ir sabiedrības interesēs. Norādītos apsvērumus: iecerētā (jaunā) produkta tirgus robežas, tā analīzi kontekstā ar funkcionāli līdzīgu produktu/ pakalpojumu dzīves cikla izmaksām (resursu patēriņu, ietekmi uz vidi, pakalpojuma pieejamību u.tml.), kā arī VKS radītā konkurences spiediena samērīguma apsvērumus nepieciešams iekļaut jaunā produkta/ pakalpojuma potenciālās ietekmes izvērtējumā pirms attiecīgās ekonomiskās darbības uzsākšanas.

Konkurences padome savu viedokli pēc VKS ekonomiskā un juridiskā izvērtējuma saņemšanas izsaka atzinuma formā, kura apstrīdēšanai nav paredzēta procesuāla kārtība, jo tam ir konsultatīvs raksturs. Atzinums var ietvert Konkurences padomes ieteikumus<sup>37</sup> attiecībā uz nepieciešamību veikt sniegto pamatpakalpojuma vai papildpakalpojuma novērtējumu, ja pašnovērtējums nav veikts attiecībā uz kādu no komercdarbības veidiem, kā arī par nepieciešamību izvērtēt sniegto komercdarbības veidu tirgū, kurā pastāv arī privātie tirgus dalībnieki, izvērtēt vai konkrētais risinājums ir efektīvāks, piemēram, iespēju attiecīgo pakalpojumu iepirkt publisko iepirkumu jomas normatīvo aktu kārtībā, vai ieteikumu papildus izvērtēt iespējamās konkurences neitralitātes riskus un pasākumus to novēršanai.<sup>38</sup> Konkurences padomes ieskatā pat tad, ja ir saskatāma tirgus nepilnība vai izpildās kāds no pārējiem VPIL 88. panta pirmās daļas nosacījumiem, pirms lēmuma pieņemšanas par jaunas komercdarbības uzsākšanu, lēmuma pieņēmējam tomēr jāpārlicinās, ka šāda veida iesaiste būs efektīvāks sabiedrības labklājības uzlabošanas veids, salīdzinot ar citiem iespējamajiem risinājumiem.

Lai gan Konkurences padomes atzinumam, kas dots VPIL 88.pantā noteiktajā kārtībā, ir konsultatīvs raksturs, un VKS valde atzinumam var nepiekrīst, tomēr, ņemot vērā valdes stingri reglamentētās un terminētās attiecības ar kapitālsabiedrību, visdrīzāk negatīvs atzinums atturēs valdi no turpmākas vērtējamā projekta virzīšanas, jo rīcība, kas pretēja kompetentās iestādes

---

<sup>37</sup> <https://www.kp.gov.lv/lv/atzinumi-par-publisku-personu-lidzdalibu-kapitalsabiedriba>

<sup>38</sup> Ar Konkurences padomes atzinumiem par publisku personu līdzdalību kapitālsabiedrībā var iepazīties šeit: <https://www.kp.gov.lv/lv/atzinumi-par-publisku-personu-lidzdalibu-kapitalsabiedriba>



norādījumiem, var tikt interpretēta kā korporatīvās pārvaldības principu pārkāpums, tā var atstāt negatīvu iespaidu uz valdes locekļa reputāciju un ietekmēt valdes locekļa darbības izvērtējuma rezultātu.

Ziņojuma autoru ieskatā, lai izdarītu secinājumus par tirgus segmenta piesātinātību un VKS ietekmi tirgū, papildus tirgus robežu, līdzīgu produktu/pakalpojumu salīdzinošam izvērtējumam un alternatīvu produkta/pakalpojuma radīšanas iespēju izvērtējumam, ir nepieciešams pievērst uzmanību ne vien privātā sektora vēlmei darboties attiecīgajā segmentā, bet arī privātā sektora tirgus dalībnieku resursu kapacitātei, kam ir tieša ietekme uz pakalpojuma vai produkta pieejamību sabiedrībai, ilgtspēju tirgū un attiecīgā produkta/pakalpojuma radīšanas sabiedriskajām izmaksām.

Sabiedrības interešu nodrošināšanas labā VKS ir jābūt iespējai darboties attiecīgajā inovāciju segmentā līdzās privātajiem tirgus dalībniekiem, ja vien VKS ievēro konkurences neitralitātes principu. Tomēr konkurences neitralitāte neietver valsts kapitāla diskriminācijas nepieciešamību, vien regulē tirgus dalībnieka rīcību tirgū (piem. cenas noteikšanas principus).

Valsts kapitāla konkurences neitralitātes sasniegšanai ir iespējams izvēlēties veidot šķēršļus VKS pārvaldības līmenī – pilnībā liedzot VKS darboties segmentos, kuros jau ir privātā sektora aktivitāte, vai VKS operatīvās darbības līmenī – regulējot un uzraugot VKS rīcību tirgū, tomēr mazās ekonomikās, kur vērojama ierobežota privātā sektora resursu kapacitāte, vēlams izvēlēties otro risinājumu – VKS operatīvās darbības uzraudzību. Izvēloties kontroli VKS operatīvās darbības līmenī, tiem VKS izvērtējumiem, kas sagatavoti VPIL 88.panta kārtībā, konsultējoties ar Konkurences padomi, piešķirams paškontroles dokumenta raksturs, un to konsultatīvās procedūras rezultāti nedrīkstētu tikt izmantoti Konkurences likuma 14.<sup>1</sup> pantā norādīto pārkāpumu satura definēšanai.

#### 3.4.4. Gada pārskatu un konsolidēto gada pārskatu likums

Nodrošinot sabiedrības informētību un darbības caurskatāmību, ir svarīgi nodalīt naudas plūsmas, kas saistītas ar inovatīvajām darbības jomām, kas šobrīd normatīvajā regulējumā nav noteikts kā obligāts pienākums gada pārskatā atsevišķi uzrādīt P&A izdevumus. Šobrīd uzņēmumiem, saskaņā ar Gada pārskatu un konsolidēto gada pārskatu likumu, Vadības ziņojumā ir jāsniedz ziņas par pasākumiem pētniecības un attīstības jomā.

Ziņojuma tapšanas laikā kopīgi ar Finanšu ministriju tiek izskatītas iespējas veikt grozījumus Gada pārskatu un konsolidēto gada pārskatu likumā vai citādi noregulēt, lai paredzētu, ka lielās un vidējās kapitālsabiedrības savos gada pārskatos norāda P&A izdevumu un kapitālieguldījumu apjomu. Tādējādi tiktu veicināta informācijas ieguve statistikas vajadzībām un salīdzināšanas vajadzībām ar citām kapitālsabiedrībām, kas gada pārskatu sagatavo pēc Starptautiskajiem grāmatvedības standartiem, un savos gada pārskatos uzrāda P&A izdevumu kopējo summu.

#### 3.4.5. Citi likumi un normatīvie akti

Inovāciju iniciatīvā iesaistītās kapitālsabiedrības darba procesā ir identificējušas arī citus saistītus un uz P&A jomas attīstību attiecināmus normatīvos aktus, kuru interpretācija vai neprecīzais regulējums iespējami rada sarežģījumus vai šķēršļus veiksmīgai P&A ieguldījumu attīstībai un inovatīvu, komercializējamu risinājumu radīšanai.

No Inovāciju iniciatīvas grupas dalībnieku skaidrojumiem izdarāms secinājums, ka viens no šādiem normatīviem šķēršļiem, kas netieši ietekmē VKS motivāciju veikt ieguldījumus pētniecībā un attīstībā un inovatīvu risinājumu meklēšanā ir Publiskas personas finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanas likuma (turpmāk – Izšķērdēšanas likums) 3.pants, kurš praksē tiek

interpretēts tādējādi, ka uzņēmumam jāuzrāda ieguldījumu atdeve īstermiņā, bet netiek ņemts vērā, ka pētījumu atdeve veidojas tikai pēc to komercializācijas, kam nepieciešams salīdzinoši ilgs laika periods. Inovāciju iniciatīvas grupā tiek skaidrots, ka publisku personu kapitālsabiedrību valdes, pēc ieguldījumu izdarīšanas P&A, atsevišķos gadījumos ir saskarūšās ar uzraugošo institūciju viedokli, ka šādi ieguldījumi ir nelietderīgi un var tikt vērtēti kā Izšķērdēšanas likuma 3.panta pārkāpums. Kritiskā attieksme pret ieguldījumiem P&A un inovāciju attīstībā var tikt skaidrota ar izmantotās ieguldījumu lietderības vērtēšanas metodi un atšķirīgo valdes un uzraugošās institūcijas skatījumu uz kapitālsabiedrības attīstības mērķiem VPIL 88.panta kontekstā. Minētie apstākļi samazina VKS valdes motivāciju uzņemties P&A vai inovāciju ieguldījumu risku.

No sniegtajiem paskaidrojumiem Informatīvā ziņojuma autori izdara secinājumu, ka šajā gadījumā Izšķērdēšanas likuma 3.pants pats par sevi nav uzskatāms par šķērslī ieguldījumu izdarīšanai pētījumu un attīstības un inovatīvos projektos. Drīzāk ir konstatējams nepietiekošs regulējums šo projektu lietderības izvērtēšanā un atbildības sadalē VKS pārvaldes struktūrā attiecībā uz inovāciju un pētniecības un attīstības projektu veicināšanu.

Lai novērstu risku, ka kapitālsabiedrību ieguldījumi P&A un inovāciju attīstībā tiek uzskatīti par Izšķērdēšanas likuma 3.panta pārkāpumu, Informatīvajā ziņojumā ietverti divi risinājumi: akcionāra gaidu vēstules ieviešana un skaidras VPIL 88.panta interpretācijas veidošana. Akcionāra gaidu vēstule nodrošinās saskaņotu P&A mērķu izvirzīšanu, tādējādi mazinot kapitālsabiedrību valdes locekļu risku saņemt negatīvu darbības vērtējumu, ja P&A ieguldījumi nav nesuši kapitāla atdevi īstermiņā, bet skaidras VPIL 88.panta interpretācijas veidošana samazinās kapitālsabiedrību risku, ka ieguldījumi P&A var tikt atzīti par tādiem, kas neatbilst VPIL 88.pantā nosauktajam publiskas kapitālsabiedrības darbības mērķim un tādēļ tiek uzskatīti par nelietderīgiem.

Vērtējot Informatīvā ziņojuma izstrādes gaitā saņemtos ierosinājumus kopumā, izdarāms secinājums, ka daļu no identificētajiem šķēršļiem ir iespējams atrisināt ar skaidras kapitālsabiedrību lomas noteikšanu, dodot signālu, ka P&A un inovatīvu risinājumu izstrāde vienlaikus kalpo tirgus nepilnības mazināšanai Latvijā, gan arī šādu darbību veikšana un produktu/pakalpojumu izstrāde ir uzskatāma par stratēģiski svarīgu virzienu valsts un pašvaldību attīstībai un valsts ekonomiskajai stabilitātei, bet citus – risinot jautājumu par vienveidīgas attiecināmo tiesību normu interpretācijas un piemērošanas veicināšanu.

#### **4. Ietekme uz valsts un pašvaldību budžetu**

Pieņemot, ka P&A tiktu ieguldīts 0,1%-1% no valsts kapitālsabiedrību apgrozījuma (EUR 2,77 miljardi kopā visās 100% valsts īpašumā esošajās kapitālsabiedrībās), tad P&A tiktu investēts vismaz EUR 2,77-27,7 miljoni. 2019.gadā valstī kopumā uzņēmējdarbības sektora ieguldījumi P&A bija EUR 47,4 milj.

2019.gadā valsts dividendēs saņēma EUR 231,8 milj., no kuriem 91% iemaksāja trīs lielās kapitālsabiedrības ar valsts kapitāla daļām – AS “Latvenergo”, AS “Latvijas Valsts meži” un SIA “Tet” (kopā aptuveni EUR 211 milj.). Palielinot (uzsākot) investīcijas P&A, īstermiņā valsts budžeta ieņēmumi no dividendēm visticamāk samazināsies.

#### **5. Risinājumu kopsavilkums – tālākās rīcības plāns**

Publiskā kapitāla vērtības saglabāšana un pieaugums ir viens no publiskā kapitāla pārvaldības mērķiem. Tādējādi VKS ir jāattīsta to vispārējam stratēģiskajam mērķim atbilstoši pakalpojumi, un P&A ir priekšnoteikums VKS sniegto pakalpojumu attīstīšanai, kā arī valsts kapitāla vērtības saglabāšanai un palielināšanai. Savukārt priekšnoteikums mērķtiecīgām investīcijām P&A ir publiskā kapitāla laba pārvaldība atbilstoši korporatīvās pārvaldības principiem.

Ņemot vērā ziņojumā konstatēto problemātiku, PKC vēlreiz vēlas uzsvērt, ka iemesls stagnācijai P&A un inovāciju jomā VKS, visticamāk, skaidrojams ar disonansi starp vēsturisko publisko personu kapitālsabiedrību darbības koncepciju (kas vērsta uz kapitālsabiedrību darbības un ekonomiskās lomas sašaurināšanu) un kapitālsabiedrību pārvaldības sistēmas, konkurences regulējuma un sociāli-ekonomisko apstākļu evolūciju.

P&A un inovāciju mērķa sasniegšanai ir nepieciešams apspriest un panākt politisku vienošanos par jaunu publisko personu kapitālsabiedrību darbības koncepciju jeb valsts īpašumtiesību politiku, atzīstot P&A un inovāciju stratēģisko nozīmīgumu un tirgus nepilnību šajā jomā, kam nepieciešamības gadījumā varētu sekot esošā normatīvā regulējuma papildināšana, vēršot uzmanību uz atbilstošas, skaidras P&A un inovāciju sistēmas veidošanu.

Ņemot vērā iepriekš norādīto, lai veicinātu valsts līmeņa P&A mērķu sasniegšanu, sekmētu tautsaimniecības attīstību un ievērotu EK ieteikumus un pasaules tendences tiek piedāvāts sekojošs tālākās rīcības plāns:

1. Konceptuāli vienoties, ka valsts kapitālsabiedrībām, kā arī valsts kapitāla daļu turētājiem, īstenojot valsts interešu pārstāvēniecību kapitālsabiedrībās ar būtisku valsts kapitāla daļu, ir jāizvirza pētniecības un attīstības mērķi un tie jāīsteno, nodrošinot valstij svarīgo inovatīvo un eksportspējīgo preču un pakalpojumu pieaugumu un nodrošinot, ka valsts kapitāls saglabā un palielina savu vērtību globālās konkurences iespaidā un tiek izmantots, lai paaugstinātu sabiedrībai piedāvāto labumu ar valsts kapitālsabiedrību precēm un pakalpojumiem, kas tostarp veicinātu konkurenci tirgū.
2. Pieņemt zināšanai informatīvā ziņojuma 3.4.1. un 3.4.2. un 3.4.3.nodaļā aprakstīto Valsts pārvaldes iekārtas likuma 88.panta, Konkurences likuma 14.<sup>1</sup> panta interpretācijas problemātiku pētniecības un attīstības un inovāciju īstenošanas kontekstā, konstatējot, ka normatīvie akti attiecībā uz valsts kapitālu pēc iespējas interpretējami atbilstoši valsts kapitāla pārvaldības mērķiem.
3. Lai novērstu atšķirīgu skatījumu uz valsts kapitālsabiedrību lomu un iesaisti komercdarbībā, Pārresoru koordinācijas centram uzsākt pētniecības un attīstības atbalstošas valsts īpašumtiesību politikas izstrādi.
4. Finanšu ministrijai un Pārresoru koordinācijas centram turpināt pilnveidot priekšlikumus pētniecībā un attīstībā veikto ieguldījumu uzskaitē valsts kapitālsabiedrībās, un Pārresoru koordinācijas centram apkopot informāciju par valsts kapitālsabiedrībās veiktajiem ieguldījumiem pētniecībā un attīstībā, publicējot to Pārresoru koordinācijas centra sagatavotajā ikgadējā publiskajā pārskatā par valsts kapitālsabiedrībām un valsts kapitāla daļām iepriekšējā gadā.
5. Pārresoru koordinācijas centram 6 mēnešu laikā pēc informatīvā ziņojuma izskatīšanas Ministru kabineta sēdē iestrādāt vadlīnijās "Valsts kapitālsabiedrību vidēja termiņa darbības stratēģijas izstrādes vadlīnijas" norādījumus par gaidu vēstules sagatavošanu.
6. Valsts kapitāla daļu turētājiem (ar nozares ministrijām) pēc norādījumu par gaidu vēstules sagatavošanu iestrādāšanas vadlīnijās "Valsts kapitālsabiedrību vidēja termiņa darbības stratēģijas izstrādes vadlīnijas", pirms vidēja termiņa darbības stratēģijas izstrādāšanas (tai skaitā grozījumu) precizēt valsts kapitālsabiedrībām sasniedzamos mērķus un izmantojamus instrumentus akcionāra (valsts kapitāla daļu turētāja) gaidu vēstulē, t.sk. iesaistīšanos pētniecībā un attīstībā.
7. Valsts kapitāla daļu turētājiem nodrošināt, ka divu gadu laikā no ziņojuma izskatīšanas Ministru kabinetā lielo kapitālsabiedrību stratēģijās ir iekļauti atbilstoši pētniecības un attīstības vai inovatīvu risinājumu ieviešanas mērķi (ieguldījumu apjomi, prioritārie virzieni, sasniedzamie rādītāji).

Ministru prezidents

A.K. Kariņš

Vīza:

Pārresoru koordinācijas centra vadītājs

P. Vilks

31.05.2021 17:52

10244

I.Nežberte, 67082997

[Ilze.Nezberte@pkc.mk.gov.lv](mailto:Ilze.Nezberte@pkc.mk.gov.lv)

I.Grīnberga, 67082934

[Ilze.Grinberga@pkc.mk.gov.lv](mailto:Ilze.Grinberga@pkc.mk.gov.lv)