

## Viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės

Dangis Gudelis,  
Vilma Rozenbergaitė

Lietuvos teisės universitetas  
Ateities g. 20, LT-2062, Vilnius

*Straipsnio pirmoje dalyje nagrinėjama viešojo ir privataus sektorių partnerystės, kaip alternatyvios viešųjų paslaugų teikimo ir infrastruktūros plėtojimo formos, samprata. Antroje dalyje analizuojami argumentai, kodėl viešojo sektoriaus institucijos turėtų pasirinkti vieną ar kitą viešųjų paslaugų teikimo ir infrastruktūros plėtojimo alternatyvą, pateikiamos rekomendacijos, kaip geriau išnaudoti viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybes. Trečioje ir ketvirtoje dalyse apžvelgiama užsienio šalių viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų realizavimo ir partnerystės plėtros politikos patirtis, įvertinamos viešojo ir privataus sektorių partnerystės teisinės ir politinės sąlygos Lietuvoje, pristatoma Lietuvos viešojo sektoriaus institucijų bendradarbiavimo su privataus sektoriaus institucijomis būklė ir perspektyvos.*

Pagrindinės sąvokos: *viešojo ir privataus sektorių partnerystė, Viešųjų finansų iniciatyva, Lyginamoji viešojo sektoriaus alternatyva, koncesija, nuoma, rizikos paskirstymas, sandorių sąnaudos, pozityvūs ekster-nalitetai, viešosios gėrybės.*

Keywords: *Public-Private Partnership (PPP), Public Finance Initiative (PFI), Public Sector Comparator, concession, lease, distribution of risk, transaction costs, positive externalities, public goods.*

### Įvadas

Paskutiniaisiais dviem XX amžiaus dešimtmečiais, vykstant technologijų plėtrai ir globalizacijai, daugelio išsivysčiusių pasaulio šalių viešasis sektorius išgyveno reikšmingų permainų. Siekiamos efektyviai ir kokybiškai patenkinti vis didėjančius visuomenės poreikius, valstybės vykdė viešojo sektoriaus pertvarkymo reformas: buvo mažinamas biurokratinis aparatas ir valstybinis reguliavimas, privatizuojamos viešosios įmonės, privataus sektoriaus vadybos patirtis buvo perkeliama į viešąjį valdymą. Be to, vis plačiau buvo naudojami ir naujoviški viešųjų paslaugų teikimo ir infrastruktūros plėtojimo būdai, pavyzdžiui, viešojo ir privataus sektorių partnerystė.

Sąvoka *viešojo ir privataus sektorių partnerystė* šiame straipsnyje bus vartojama kaip lietuviškas plačiai paplitusio angliško termino *Public-Private Partnership (PPP)* atitikmuo. Viešojo ir privataus sektorių partnerystė – tai viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimas, kurio esmė – teikti tradiciškai viešojo sektoriaus kompetencijai priskiriamas paslaugas ir plėtoti šių paslaugų teikimui reikalingą infrastruktūrą. Viena iš priežasčių, sąlygojančių vis didėjančią viešojo ir priva-

taus sektorių partnerystės projektų populiarumą, yra nesugebėjimas ribotais viešojo sektoriaus ištekliais patenkinti augančių viešųjų paslaugų infrastruktūros poreikių. Taigi viešojo ir privataus sektorių partnerystė, kuri įvardijama ir sąvokomis *koncesija, franšizė* arba tiesiog *nuoma*, yra būdas organizuoti įvairių veiklą: vandens, dujų ir šilumos tiekimą, vandens kokybės priežiūrą, atliekų, teritorijų tvarkymą, kelių tiesimą, tiltų, mokyklų, ligoninių statymą ir remontavimą ir kt. Ši partnerystė sujungia viešojo ir privataus sektorių išteklius, kad būtų realizuoti viešosios politikos tikslai ir užtikrinta viešųjų paslaugų kokybė.

Viešojo ir privataus sektorių partnerystę apibūdina ilgalaikiai abipuse nauda grindžiami susitarimai tarp viešosios valdžios institucijų ir privačių bendrovių. Šie susitarimai įgyvendina ne vienos rūšies veiklą, o veiklų kompleksą. Įgyvendinant partnerystę, siekiama kuo geriau išnaudoti viešojo ir privataus sektorių pranašumus. Sėkmingas viešojo ir privataus sektorių partnerystės įgyvendinimas priklauso nuo daugelio veiksnių: pasirinktos tinkamos partnerystės formos, ekonominės, teisinės, politinės ir kultūrinės aplinkos, viešųjų ir privačių partnerių interesų suderinimo, rizikos pasidalijimo ir valdymo, sutar-

čių tarp viešojo ir privataus sektorių valdymo.

Praėjusį dešimtmetį viešojo ir privataus sektorių partnerystės plėtra pateko į kai kurių valstybių – Jungtinės Karalystės, Australijos, Kanados, Airijos – vyriausybės ir vietos valdžios institucijų darbotvarkę. Siekiamos plačiau išnaudoti viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės, vyriausybės ir vietos valdžios institucijos steigia specialius padalinius [38]. Visuomenę ir valdžios institucijas su partnerystės galimybėmis supažindina įvairiose šalyse įsteigti *smegenų centrai*, pavyzdžiui: Viešojo ir privataus sektorių partnerystės institutas [37], Kanados viešojo ir privataus sektorių partnerystės taryba [31]. Viešojo ir privataus sektorių partnerystė tapo ir mokslinių tyrimų bei diskusijų objektu, viešojo ir privataus sektorių partnerystės problematika nagrinėjama moksliniuose straipsniuose [5; 29; 41; 42; 44; 50] ir monografijose [12].

Vis dėlto Lietuvoje, kaip ir daugelyje kitų Rytų ir Vidurio Europos šalių, viešojo ir privataus sektorių partnerystės įgyvendinimas tebėra naujovė, nors pastaraisiais metais ir šiose šalyse viešojo sektoriaus institucijos vykdo vis daugiau projektų, kuriuose bendradarbiaujama su privačiu sektoriumi [47, p. 8], be to, stengiamasi teisiškai reglamentuoti viešojo ir privataus sektorių sutartinių santykių sritį. Beveik nėra lietuvių kalba paskelbtos mokslinės literatūros, kurioje būtų vertinamos viešųjų paslaugų teikimo ir infrastruktūros plėtojimo alternatyvos, tarp jų ir viešojo bei privataus sektorių partnerystė.<sup>1</sup>

Šį straipsnį sudaro keturios dalys. Pirmoje dalyje nagrinėjamos įvairios viešųjų paslaugų teikimo ir infrastruktūros plėtojimo alternatyvos, analizuojami viešojo ir privataus sektorių partnerystės privalumai ir trūkumai. Antroje dalyje, remiantis viešojo sektoriaus ekonomikos ir naujosios institucinės ekonomikos teorijų prielaidomis, nagrinėjami argumentai, kurie pagrindžia vienos ar kitos viešųjų paslaugų teikimo ir infrastruktūros plėtojimo alternatyvos pasirinkimą, taip pat pateikiamos rekomendacijos, kurios galėtų užtikrinti sėkmingą viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimą. Trečioje dalyje įvertinama užsienio šalių viešojo sektoriaus institucijų patirtis, įgyta naudojant viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybes, taip pat apžvelgiama įvairių šalių vyriausybių vykdoma viešojo ir privataus sektorių partnerystės plėtos po-

<sup>1</sup> V. Obrazcovo, E. Savo ir E. E. Jančiausko monografijoje „Valstybės ir savivaldybių turto valdymas ir privatizavimas“ [9] nagrinėjamas bendradarbiavimas tarp viešojo ir privataus sektorių, tačiau joje daugiau dėmesio skiriama privatizavimo problematikai.

litika. Ketvirtoje dalyje gilinamasi į Lietuvos partitų, įgyvendinant viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektus, apžvelgiamas teisinis viešojo ir privataus sektorių partnerystės reglamentavimas, įvertinamos problemos, kurios iškyla valstybinėms ir savivaldybių institucijoms, siekiančioms geriau išnaudoti viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybes, siūlomi šių problemų sprendimo būdai.

## Viešojo ir privataus sektorių partnerystės samprata

### *Viešojo ir privataus sektorių partnerystė: argumentai „už“ ir „prieš“*

Viešojo sektoriaus institucijos daugelyje šalių, sprendamos, kaip teikti viešąsias paslaugas ir užtikrinti jų teikimui reikalingą infrastruktūrą, vis dažniau pasirenka viešojo ir privataus sektorių partnerystę. Viešojo ir privataus sektorių partnerystė yra alternatyva ir tradiciniam viešųjų paslaugų organizavimui viešajame sektoriuje, ir viešiesiems pirkimams, ir privatizavimui, kuriam būdinga tai, jog viešosios nuosavybės teisės bei teisės teikti kokias nors paslaugas atiduodamos privačiam sektoriui. Viešojo ir privataus sektorių partnerystė užtikrina, kad privatūs investuotojai tam tikrą laikotarpį galėtų naudotis viešuoju turto, tačiau šio turto nuosavybės teisės išsaugotų viešojo sektoriaus institucijos.

Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektai įgyvendinami tiesiant kelius, statant tiltus, kitus visuomenei reikšmingus statinius, reikalaujančius didelių investicijų. Naudojant privataus sektoriaus išteklius, statomos ir remontuojamos ligoninės, mokyklos, oro uostai, autobusų ir geležinkelio stotys, elektrinės, kalėjimai, valdžios institucijų pastatai. Naudojantis viešojo ir privataus sektorių partneryste, pertvarkomi vandens ir šilumos ūkiai.

Galima pateikti daug pavyzdžių, kai įgyvendinta viešojo ir privataus sektorių partnerystė padėjo pagerinti teikiamų viešųjų paslaugų kokybę, sumažinti viešųjų paslaugų teikimo sąnaudas [10; 32]. Populiarėjantis privataus kapitalo naudojimas viešajame sektoriuje leidžia kalbėti apie šios alternatyvos naudą tradiciniams viešųjų paslaugų teikimo būdams. E. Savas nurodo tokius viešojo ir privataus sektorių partnerystės privalumus:

1) kad būtų prisitaikyta prie didėjančio gyventojų skaičiaus griežtesnio reguliavimo, atnaujinamos infrastruktūros sistemos, pritraukiamos investicijos ir skatinama ūkio plėtra;

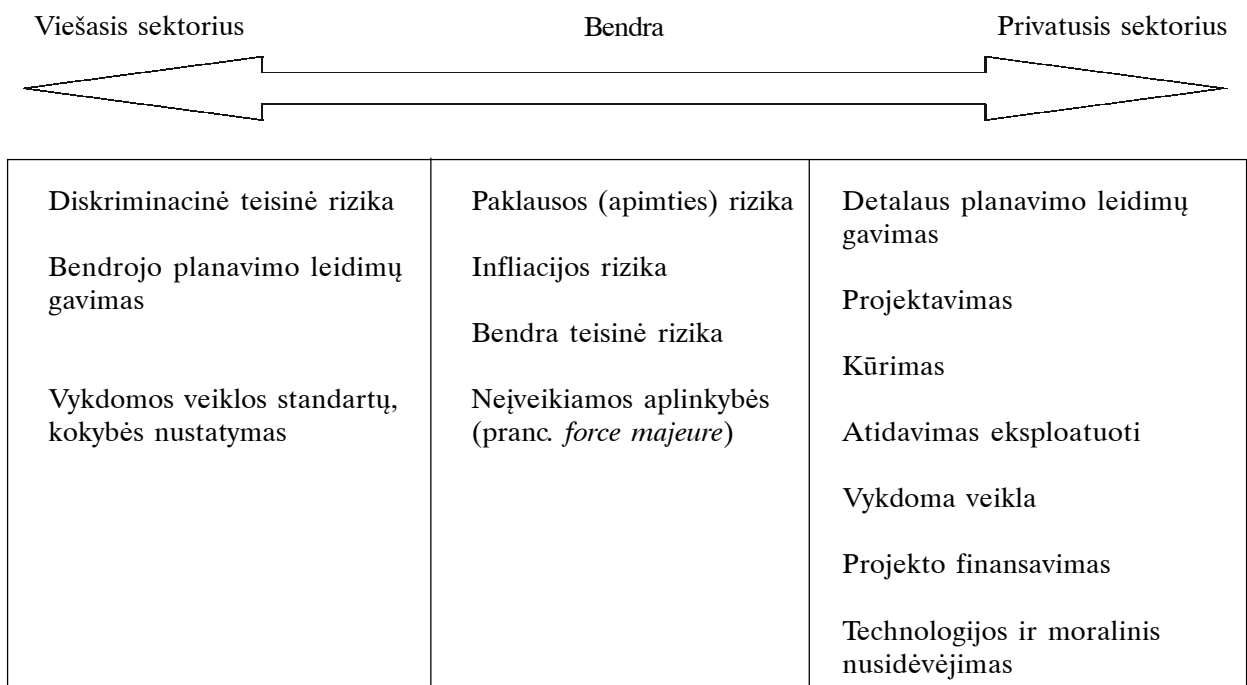
2) mažinamos naujos infrastruktūros sąnaudos ir jų poveikis gyventojams;

3) iš pajamų, gaunamų įmonėms sumokėjus koncesijos mokesčius, pritraukiamas kapitalas kitiems projektams [12, p. 239].

Vienas iš argumentų, kodėl viešojo ir privataus sektorių partnerystė yra pranašesnė už tradicinius viešųjų paslaugų teikimo būdus, yra tas, jog viešojo ir privataus sektorių partnerystė suteikia galimybę paskirstyti riziką tarp viešojo ir privataus sektorių. Viešasis ir privatus sektoriai, dirbdami kartu, susiduria su rizika, kurią būtina valdyti, nes tik rizikos atpažinimas, įvertinimas ir realus paskirstymas, rizikos mažinimo priemonių numatymas bei rizikos stebėjimas ir kontrolė užtikrina partnerystės projektų veiklą. Rizikos klasifikacijų yra daugybė, nes identifikuojant galimą riziką, susiduriama su labai įvairiomis rizikos kategorijomis. Ypatingas dėmesys skiriamas politinei, pajamų, privataus partnerio pasirinkimo, komercinei, techninei, aplinkos (archeologinei), valdymo, paklausos, užsienio valiutos, nematomų trūkumų ir visuomenės palankumo rizikoms. Privataus ir viešojo sektorių partnerystė duoda didesnę naudą, jei rizika paskirstoma toms šalims, kurios geriausiai sugeba ją valdyti. Optimalus rizikos paskirstymas skatina riziką protingai vertinti ir tinkamai derinti įvairias jos kategorijas [36]. 1 schemoje pavaizduotas viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektams būdingas rizikos paskirstymas.

Viešojo ir privataus sektorių partnerystė yra kompleksinė veikla, kur kiekvieno sėkmingo projekto pagrindas – supratimas, kad rizika turi būti paskirstoma toms šalims, kurios geriausiai sugeba ją valdyti mažiausiomis sąnaudomis [40].

Vis dėlto įgyvendinami viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektai susilaukia ir kritikos. Viešojo ir privataus sektorių partnerystei priešinasi profesinės sąjungos, teigdamos, jog privataus kapitalo atėjimas į viešąjį sektorių didina nedarbą. Kiti kritikai principingai priešinasi privataus kapitalo, kurio pagrindinis tikslas yra pelnas, pasirodymui viešajame sektoriuje. Jų požiūriu, pelno siekimo motyvas iškreipia viešojo sektoriaus, kaip viešojo intereso realizavimo srities, esmę. Kiti argumentai yra tokie: viešosios valdžios institucijos, viešąją nuosavybę perdavusios valdyti privačiam kapitalui, praranda šios nuosavybės kontrolę, privačios įmonės būna neatsakingos už tai, kad jos vardan didesnio pelno paaukoja viešųjų paslaugų kokybę [32]. Privatus sektorius, mažindamas išlaidas, skirtas žaliavoms ir darbo užmokesčiui, pridėtines išlaidas, susijusias su energijos, įrengimų naudojimo ir kitomis netiesioginėmis išlaidomis, pradeda teikti blogesnės kokybės viešąsias paslaugas, didina mokesčius už viešosios infrastruktūros ir paslaugų sektorių plėtrą. Taip pat kai kurie viešojo ir privataus sektorių partnerystės tyrinėtojai pateikia argumentą, kad viešojo ir privataus sektorių partnerystė yra brangiau kainuojanti alternatyva nei



1 schema. Rizikos paskirstymas

tradicinis viešųjų paslaugų teikimas viešajame sektoriuje todėl, kad investuoti ketinančioms privačioms bendrovėms bankai suteikia paskolas už didesnes palūkanas nei tais atvejais, jeigu skolinčius viešojo sektoriaus institucijos [50, p. 3].

Kai kurie kritiški argumentai, susiję su viešojo ir privataus sektorių partneryste, yra nesunkiai įveikiami, į kitus yra verta išsiklausyti, tačiau geriausiai viešojo ir privataus sektorių partnerystės naudą patvirtina sėkmingai įgyvendinti tokios partnerystės projektai. Be abejonės, kritikų pozicijas sustiprina viešojo ir privataus sektorių partnerystės nesėkmės, kurias paprastai lemia klaidos, padarytos pasirenkant viešųjų paslaugų ir infrastruktūros plėtojimo formą ir vadovaujant projektui. Kad būtų galima tokių klaidų išvengti ir geriau panaudoti viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybes, toliau šiame straipsnyje siekiama ir teoriškai pagrįsti argumentus dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės pasirinkimo, ir pasimokyti iš kitų šalių patirties, įgytos įgyvendinant šias viešųjų paslaugų teikimo alternatyvas.

### **Viešųjų paslaugų teikimo ir infrastruktūros plėtojimo alternatyvos**

Detaliau aptarsime įvairius viešųjų paslaugų teikimo ir infrastruktūros plėtojimo būdus, kad išryškėtų viešojo ir privataus sektorių partnerystės specifika. Viešosios valdžios institucijos, sprendamos, kaip turėtų būti teikiamos viešosios paslaugos ir plėtojama viešųjų paslaugų infrastruktūra, gali rinktis iš daugelio alternatyvų. E. Savas alternatyvias viešųjų paslaugų teikimo ir viešųjų paslaugų infrastruktūros organizavimo formas išdėsto viešumo-privatumo skalėje [12, p. 241].

Kairėje šios skalės pusėje atsiduria tradicinės viešųjų paslaugų teikimo formos (pvz., *viešasis departamentas* (angl. *Government Department*) ir *viešoji įmonė* (angl. *Public Authority*), kurioms būdinga visapusiška viešojo sektoriaus atsakomybė dėl viešųjų paslaugų teikimo organizavimo. *Viešojo departamento* paslaugų teikimo formos pavyzdžiai galėtų būti savivaldybių padaliniai, atsakingi už komunalinį ūkį, švietimą ar sveikatos priežiūrą. *Viešoji įmonė* skiriasi nuo *viešojo departamento* didesniu savarankiškumu, šią viešųjų paslaugų teikimo formą atitinkančios valstybinės ir savivaldybių įmonės turi vadybinę ir finansinę autonomiją, teisinį įmonės statusą, jų nuosavybė yra atskirta nuo valdymo. Viešosios įmonės teikia mokamas paslaugas, jų veiklos išlaidos yra finansuojamos iš vartotojų mokesčių. Daugelyje šalių viešosios įmonės teikia elektros energijos,

vandens, transporto, telekomunikacijų ir kitas paslaugas, nors per paskutinį dešimtmetį vis daugiau tokių įmonių yra privatizuojamos arba jos pertvarkomos pagal įvairius viešojo ir privataus sektorių partnerystės modelius.

Arčiau skalės centro, kairėje pusėje, yra kita viešųjų paslaugų teikimo forma, pavadinta *paslaugų sutartimi* (angl. *Service Contract*), nors taip pat tiktų šią formą vadinti *viešaisiais pirkimais*. Viešojo sektoriaus institucijos, sudariusios viešųjų pirkimų sutartis su privačiomis bendrovėmis, perka iš šių bendrovių įvairias prekes, viešąsias paslaugas ar darbus. *Paslaugų sutarties* formos pavyzdžiai galėtų būti bilietų tikrinimo, maitinimo geležinkelio stotyse, sniego valymo keliuose organizavimas, pastatų statymas ir remontas. Naudojant *paslaugų sutarties* formą, nuo viešojo sektoriaus institucijų kompetencijos priklauso valdymas ir sistemos išlaikymas, joms tenka ir visa komercinė rizika. Viešojo sektoriaus institucijos atsiskaito su sutarčių partneriais mokėdamos sutartyse nustatytus mokesčius, kurie priklauso nuo laiko, per kurį yra teikiamos paslaugos, paslaugų apimtys, paslaugų teikimo sąnaudų. Paprastai *paslaugų sutarčių* terminas – mažiau nei penkeri metai.

Nuo skalės centro į dešinę išdėstytos tos viešųjų paslaugų teikimo formos, kurios anksčiau buvo apibrėžtos kaip *viešojo ir privataus sektorių partnerystė*. Viena iš tokių formų yra *nuoma ir valdymas* (angl. *Operations and Maintenance*). Kai yra nuomos ir valdymo paslaugų teikimo forma, privatūs partneriai valdo viešąjį turtą ir juo naudojasi pagal su viešojo sektoriaus institucijomis sudarytas valdymo sutartis. Šios sutartys yra daug kuo panašios į paslaugų sutartis, tačiau pagrindinis skirtumas yra tas, jog valdymo sutartys numato visišką privačių partnerių atsakomybę už sistemos valdymą ir išlaikymą.

Savotiška viešojo ir privataus sektorių partnerystės forma galima vadinti ir *kooperatyvus* (angl. *Cooperative*), nors tada viešojo sektoriaus institucijos atsakomybė už viešųjų paslaugų teikimą perduodama ne privačioms bendrovėms, bet ne pelno savanoriškoms organizacijoms. Pavyzdžiui, kaimo gyventojų kooperatyvai Jungtinėse Amerikos Valstijose, Kanadoje ir Suomijoje yra atsakingi už vietinės telefono sistemas, Kenijoje, Indijoje ir Kinijoje vandens vartotojų asociacijos atlieka drėkinimo darbus. Lietuvoje *kooperatyvais* turbūt galima būtų pavadinti namų savininkų bendrijas, kurios sprendžia namų gyventojų būsto klausimus. Kooperatyvus paprastai išlaiko narių mokesčiai, o darbus dažniausia atlieka savanoriai.

Kita viešojo ir privataus sektorių partnerystės forma yra *nuoma, statymas ir valdymas* (angl. *Lease-Build-Operate (LBO)*). Privati bendrovė išsinuomoja turta, kad į šį turta investuotų ir jį ilgai valdytų. Bendrovė, kasmet mokėdama nuomos mokesčių, per nuomos laikotarpį susigrąžina investuotas lėšas. Išsaugoma viešoji šio turto nuosavybė. Pavyzdys galėtų būti Stewarto oro uostas Jungtinėse Amerikos Valstijose. Jis buvo išnuomotas britų kompanijai devyniasdešimt devyneriems metams.

*Statymas, perdavimas ir valdymas* (angl. *Build-Transfer-Operate (BTO)*) yra dar viena partnerystės forma. Privatus investuotojas finansuoja kokio nors objekto (pastato) statybą ir, pasibaigus statybos darbams, perduoda šį objektą viešojo sektoriaus institucijai. Tada ši institucija išnuomoja naują statinį tam pačiam investuotojui, kuris jį ilgai eksploatuoja teikdamas kokias nors mokamas paslaugas. Dalyvaudamas tokioje partnerystėje, privatus partneris planuoja, kad investicijos bus naudingos ir netrukus bus gautas pelnas.

Galima išskirti ir tokią viešojo ir privataus sektorių partnerystės formą, kuri galėtų būti vadinama *priestato finansavimu* (angl. *Wraparound Addition*). Privatus investuotojas finansuoja kokio nors viešosios nuosavybės statinio priestato statybą, tada šiam investuotojui suteikiama teisė valdyti šį statinį su priestatu tam tikrą laikotarpį, kol susigrąžinamos investuotos lėšos ir gaunamas ribotas pelnas. Šiam laikotarpiui pasibaigus, privatus investuotojas gali likti priestato savininku.

Dešinėje viešumo-privatumo skalės pusėje atsiduria dvi viešojo ir privataus sektorių partnerystės formos: *pirkimas, statymas ir valdymas* (angl. *Buy-Build-Operate (BBO)*) bei *statymas, nuosavybė ir valdymas* (angl. *Build-Own-Operate (BOO)*). Šioms formoms būdingas aktyvus privataus sektoriaus dalyvavimas, teikiant viešąsias paslaugas ir plėtojant viešųjų paslaugų infrastruktūrą, jos yra panašios į visapusišką viešosios nuosavybės privatizavimą. Kai naudojama *pirkimo, statymo ir valdymo* forma, viešosios nuosavybės objektas yra parduodamas privačiam partneriui, kuris investuoja į šio objekto remontą, išplėtimą ir valdo jį pagal franšizės sutartį. Remdamasis *statymo, nuosavybės ir valdymo* forma, privatus investuotojas finansuoja statybą kokio nors objekto (pastato), kurį išlaiko kaip savo nuosavybę ir eksploatuoja neribotą laikotarpį pagal franšizės sutartį, o viešojo sektoriaus institucijos reguliuoja teikiamų paslaugų kainas ir veiklos procesus. Ilgalaiškės nuosavybės teisės, kurios priklauso privačiam investuotojui, sukuria reikšmingas finansines paskatas investuoti į tokį objektą. Šios formos pavyzdžiai yra privatūs mokami keliai Virdžinijoje ir Kaliforni-

joje, mokamas kelias Kinijoje (jis jungia Hong Kongą ir Makao su Guangzhou), naujasis Niujorko oro uosto terminalas ir tunelis po Lamanšo sąsiauriu [12, p. 245].

Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektai gali būti skirstomi ir pagal tai, kokio lygmens viešojo sektoriaus institucijos tuos projektus inicijuoja ir juose dalyvauja. Viešojo ir privataus sektorių partnerystė gali būti įgyvendinama valstybiniu lygiu, kai vienas iš projekto partnerių yra valstybinė institucija, tarpvalstybiniu lygiu, kai viešojo ir privataus sektorių partnerystės projekte dalyvauja kelios valstybės (pvz., Europos tunelių statyba, kurioje nuo 1996 metų aktyviai dalyvauja įvairios Vakarų Europos šalys), ir vietos savivaldos lygiu, kai sutartis su privačiomis bendrovėmis sudaro savivaldybės [33].

Dar vienas svarbus požymis, kuris išskiria įvairias viešųjų paslaugų teikimo formas, yra viešųjų paslaugų teikimo ir viešųjų paslaugų infrastruktūros plėtojimo finansavimo būdas. Teikiamų viešųjų paslaugų ir infrastruktūros plėtojimo sąnaudas gali padengti arba viešojo sektoriaus institucijos, t. y. valstybinės institucijos, savivaldybės (tada, kai su privačiomis bendrovėmis sudaromos sutartys dėl paslaugų, prekių arba darbų pirkimo), arba vartotojai (tada, kai viešojo sektoriaus institucijos arba privatūs investuotojai, kurie perima viešosios nuosavybės objekto valdymą, renka mokesčius iš vartotojų už teikiamas paslaugas), arba privačios kompanijos (tada, kai šios moka nuomos mokesčius valstybinėms institucijoms ar savivaldybėms už galimybę naudotis viešuoju turtu ir investuoja į pastatų statybą bei remontą, technologijas ir kt.). Galimi ir mišrūs atsiskaitymai.

Galima konstatuoti, kad viešosios valdžios institucijų sprendimus pasirinkti vienokią ar kitokią viešųjų paslaugų teikimo formą nulemia įvairūs veiksniai: teikiamų viešųjų paslaugų prigimtis, teisinė ir ekonominė aplinka, valdžios institucijų finansinė būklė, valdžioje esančių politinių partijų ideologinės nuostatos, įvairių visuomenės grupių požiūris. Būtina pabrėžti tai, kad viešojo sektoriaus institucijos, kurios atsakingos už viešųjų paslaugų teikimą gyventojams, pasieks gerų rezultatų tik tada, jei suformuluos aiškius tikslus ir priemones, reikalingas jiems įgyvendinti, pasirinks tinkamą viešųjų paslaugų teikimo būdą, viešųjų paslaugų teikimo sutartyse sieks subalansuoti viešuosius ir privačių partnerių interesus, numatys tinkamus atsiskaitymo ir sutarties įgyvendinimo kontrolės mechanizmus. Kad būtų sėkmingai įgyvendinami viešojo sektoriaus institucijų sprendimai dėl viešųjų paslaugų teikimo ir infrastruktūros plėtojimo, yra svarbus ir politinis bei visuomenės palaikymas.

## Viešojo ir privataus sektorių partnerystės modelio apmatai

Siekdami nustatyti kriterijus, lemiančius vienos ar kitos viešųjų paslaugų teikimo ir infrastruktūros plėtojimo alternatyvos pasirinkimą ir sąlygas, leidžiančias sėkmingai įgyvendinti viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektus, bei ruošdami dirvą viešojo ir privataus sektorių partnerystės modeliui, kuris kada nors galbūt bus sukurtas, remsimės per du dešimtmečius sukurta privatizavimo teorija, kuriai svarbi ekonomikos, teisės ir valdymo disciplinų sąsaja [28; 30]. Mokslinėje literatūroje, kurioje pateikiama privatizavimo teorija, ieškoma atsakymo į klausimą, kada yra tikslinga privatizuoti viešąją nuosavybę. Ši teorija XX amžiaus pabaigoje turėjo nemažą praktinę reikšmę, nes suteikė pagrindą įvairiose šalyse realizuotoms privatizavimo reformų strategijoms.

Privatizavimo teorija remiasi naujosios institucinės ekonomikos, kuri apima sutarčių ir nuosavybės teisių teorijas, prielaidomis. Sutarčių teorijoms priskirtinos sandorių sąnaudų teorija [14; 15] ir nepilnų sutarčių teorija [42]. O. Williamson nuo 1960 metų išpopuliarino sandorių sąnaudų teorijai būdingą požiūrį, kad ekonominės veiklos organizavimui didelę reikšmę turi sandorių sąnaudos, kurios susidaro netobulos informacijos pasaulyje ieškant pirkėjų ir pardavėjų, parengiant ir įgyvendinant susitarimus, prižiūrint, kaip jų laikomasi [1, p. 37; 16; 17; 44].

O. Williamson teorijos prielaidos yra šios: ribotas racionalumas, kuris reiškia, jog racionalūs subjektai yra priversti priimti sprendimus, nežinodami visos informacijos, oportunitizmas, suprantamas kaip savybė, dėl kurios ekonominių santykių dalyviai yra suinteresuoti neatskleisti visos informacijos arba suklaidinti savo partnerius, ir turto specifiškumas, kuris sukuria „nedidelio dalyvių skaičiaus“ problemą, t. y. situaciją, kai sandorių partneriai neturi galimybių rinktis iš daugelio alternatyvių tiekėjų. Šios prielaidos ir pagrindžia dideles sandorių sąnaudas, kurios reikalingos, jei norima užtikrinti, kad sandorių dalyviai sudarytų visoms pusėms naudingas sutartis, kad būtų laikomasi sutarčių sąlygų. Turto specifiškumas yra esminė *sulaikymo* (angl. *hold-up*) sąlyga. *Sulaikymo* situacija gali susidaryti ir sandoriuose dėl viešųjų paslaugų teikimo ir infrastruktūros plėtojimo. Šių sandorių partneriai yra viešojo sektoriaus institucijos ir privataus sektoriaus organizacijos. Investicijos į viešųjų paslaugų infrastruktūros plėtojimą arba į nematerialaus turto kūrimą (pvz., darbuotojų mokymą) gali pa-

skatinti kurį nors sutarties dalyvį elgtis oportunistiškai tada, kai ateina laikas peržiūrėti sutartį. Taigi nors sutartis buvo sudaryta konkurencinės rinkos sąlygomis, pasibaigus sutarties galiojimo terminui, sukuriama monopsonijos arba abipusės monopolijos rinka, ir tokioje situacijoje *sulaikymo* auka yra netiesiogiai šantažuojama tęsti sutartį su tuo pačiu partneriu, kuriam sąlygos palankesnės. Kaip tokio *sulaikymo* pavyzdį galima paminėti kompanijos *Railtrack* grasinimą baigti rengti antrąją geležinkelio liniją po Lamanšo sąsiauriu tik tada, kai šios kompanijos naudai bus supaprastintas reguliacinis režimas [4; 44]. *Sulaikymo* pavyzdžiu būtų galima laikyti ir nesėkmingą Vilniaus miesto savivaldybės bendradarbiavimą su Vilniaus parkavimo kompanija, po to, kai Vilniaus miesto savivaldybė 2004 metų sausio mėnesį nutraukė sutartį su šia bendrove [49]. Nors teismo sprendimas dėl sutarties nutraukimo dar nepriimtas, galima svarstyti apie tai, kad ši Vilniaus bendrovė neskubėjo vykdyti sutarties įsipareigojimų pastatyti požemines automobilių stovėjimo aikšteles Vilniaus mieste, nes pasikloję savo išskirtine padėtimi ir tuo, kad savivaldybė neturėjo kitos alternatyvos.

Kaip jau minėjome, sutarčių teorijoms priskiriama ir nepilnų sutarčių teorija, kurios teiginiai taip pat gali padėti formuluoti rekomendacijas dėl viešųjų paslaugų teikimo ir infrastruktūros plėtojimo alternatyvų pasirinkimo. O. Hart, pristatydamas nepilnų sutarčių teoriją, teigia, kad ši teorija papildė tradicinę sandorių sąnaudų teorijos požiūrį, nes atsižvelgia ne tik į sandorių netobulumą sąlygojančius veiksnius: moralinę riziką (t. y. riziką, kylančią iš oportunitizmo galimybių) ir asimetrinę informaciją, bet ir į tai, kad dauguma realiame pasaulyje sudaromų sandorių nėra baigtiniai, todėl sudarant sutartis, būtina numatyti ir tai, kaip pasikeis sąlygos ateityje, o tai numatyti dažniausia yra sudėtinga [42, p. 4]. Dėl tokio sutarčių nepilnumo daugiau derybinių galių ateityje turės tas sandorio dalyvis, kuris išlaikys sutarties objekto nuosavybės teises. Tokios nuosavybės teisės, O. Hart požiūriu, užtikrina „likutines kontrolės teises“ (angl. *residual control rights*) sutarties objektui [42, p. 4]. Remiantis šia nepilnų sutarčių teorijos prielaida, galima formuluoti argumentą, kad, svarstydamas apie viešųjų paslaugų: energetikos, šilumos ūkio, vandens ūkio ir kt., teikimą ir infrastruktūros plėtojimo būdą, viešojo sektoriaus institucijos turėtų atmesti visiško privatizavimo, t. y. galutinio nuosavybės atsisakymo, alternatyvą ir galbūt pasirinkti kurią nors viešojo ir privataus sektorių partnerystės formą.

Kita naujosios institucinės ekonomikos teorija yra nuosavybės teisių teorija. Kiekvienas sandoris rinkoje, šios teorijos pradininko H. Demsetz požiūriu, yra pasikeitimas nuosavybės teisių rinkiniais. Nuosavybės teisių į kokį nors materialų ar nematerialų turtą savininkui suteikiamas leidimas įvairiai naudoti šį turtą, jeigu neperžengiamos konkrečiame nuosavybės teisių apibrėžime nustatytos ribos. Nuosavybės teisėmis yra apibrėžiama, kaip jų savininkas gali gauti naudos arba pakenkti sau ar kitiems. Nuosavybės teisių teorijoje yra svarbi sąvoka *eksternalitetai* (angl. *externalities*). Tai nuosavybės teisėmis neapibrėžtas ekonominės veiklos poveikis tretiesiems asmenims. Toks poveikis gali būti teigiamas (*pozityvūs eksternalitetai*) arba neigiamas (*negatyvūs eksternalitetai*). Tradiciniu šios teorijos atstovų požiūriu, teisinių institucinių reformų tikslas turėtų būti tokių eksternalitetų internalizavimas pakeitus nuosavybės teises įtvirtinančias institucines normas taip, kad internalizavimo sąnaudos, tapatinamos su sandorių sąnaudomis, nebūtų didesnės už internalizavimo naudą [34]. Šia teorija pasinaudosime ir konstruodami viešojo ir privataus sektorių partnerystės modelį, nes sandoriams tarp viešojo sektoriaus institucijų ir privačių organizacijų turi reikšmę ir tai, kam priklauso ir kaip apibrėžiamos nuosavybės teisės. Vis dėlto esminis skirtumas tarp mūsų ir tradicinės nuosavybės teisių teorijos požiūrių yra tas, kad mes nesiūlome internalizuoti pozityvių eksternalitetų, o kaip tik siūlome, priimant sprendimus dėl viešųjų paslaugų teikimo ir infrastruktūros plėtojimo alternatyvų, prioritetą teikti projektams, kuriuos įgyvendinant būtų didinami pozityvūs eksternalitetai, arba kai kuriais atvejais netgi dirbtinai sudaryti sąlygas, kad atsirastų pozityvių eksternalitetų.

Dar viena teorija, kuria pasinaudosime nagrinėdami argumentus dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės pasirinkimo, yra viešųjų gėrybių teorija. Ši teorija mums yra vertinga tuo, kad padeda pastebėti ryšį tarp teikiamų prekių ar paslaugų charakteristikų ir šių prekių ar paslaugų teikimo būdo. Viešosioms gėrybėms, pagal klasikinį tapusį Samuelsono apibrėžimą, būdingos dvi savybės: neatskiriamumas (angl. *non-excludability*) ir vientisumas (angl. *non-rivalness*). Šiomis savybėmis jos skiriasi nuo privačių gėrybių. Neatskiriamumas reiškia tai, kad nėra techninių ar ekonominių priemonių, leidžiančių vartotojus atskirti nuo šios gėrybės vartojimo, netgi jei šie nėra sumokėję už naudojimąsi šia gėrybe. Pasidaro neįmanoma nustatyti tokios gėrybės kainos. Vientisumas reiškia tai, kad dėl šios gėrybės

vartotojai nekonkuruoja, jos vartojimas nesumažina šios gėrybės vertės kitiems vartotojams [48]. Pavyzdžiui, viešasis saugumas arba gatvių apšvietimas yra viešosios gėrybės, nes, jas teikiant, tenkinamos ir neatskiriamumo, ir vientisumo sąlygos. Viešųjų gėrybių teorija ilgą laiką padėjo pagrįsti tokių gėrybių teikimą viešajame sektoriuje. Mūsų požiūriu, viešojo sektoriaus institucijos, vertindamos viešųjų paslaugų teikimo ir infrastruktūros plėtojimo alternatyvas, turi paaisyti ir viešųjų gėrybių teorijos argumentų bei atsižvelgti į viešųjų paslaugų, dėl kurių teikimo formos sprendžiama, savybes.

Toliau, remdamiesi aukščiau aptartų teorijų prielaidomis, pateiksime keletą pasiūlymų, kaip viešojo sektoriaus institucijos įvairiais atvejais galėtų pasirinkti tinkamiausias viešųjų paslaugų teikimo ir šių paslaugų infrastruktūros plėtojimo alternatyvas.

Pirmiausia mus dominantis klausimas yra viešųjų paslaugų teikimo ir infrastruktūros plėtojimo formos priklausymas nuo teikiamų gėrybių prigimties. Jeigu gėrybei būdingas neatskiriamumas, tai reiškia, kad neįmanoma nustatyti mokesčio, kurį mokėtų šios gėrybės vartotojai. Infrastruktūros objektų, kuriems būdinga neatskiriamumo savybė, pavyzdžiai galėtų būti miesto gatvės, vandens valymo įrenginiai, priešgaisrinės apsaugos tarnybos, savivaldybės, Seimo, policijos pastatai, viešųjų mokyklų, ligoninių pastatai, nes šiuose pastatuose teikiamos paslaugos pagal savo prigimtį negali būti įkainotos.

Atrodytų, kad tada, kai viešojo sektoriaus institucijos svarsto apie galimas tokių infrastruktūros objektų statybos finansavimo formas, jos turėtų atmesti privatizavimo bei viešojo ir privataus sektorių partnerystės alternatyvas, nes privačios bendrovės nebus suinteresuotos investuoti į tokius objektus. Investavusioms į tokių objektų statybą privačioms bendrovėms būtų sunku susigražinti investicijų išlaidas, nes jos negalėtų teikti mokamų paslaugų ir gauti pajamų iš vartotojų mokesčių. Taigi tarsi įmanomos tik tradicinės viešųjų paslaugų teikimo ir infrastruktūros plėtojimo alternatyvos: *viešasis departamentas*, *viešoji įmonė* arba *paslaugų sutartis*. Tokių objektų statyba turėtų būti finansuojama iš biudžeto arba skolintų lėšų, statybos darbus turėtų atlikti arba viešosios įmonės, arba po organizuotų viešųjų pirkimų pasamdytos privačios statybos bendrovės.

Vis dėlto viešųjų gėrybių infrastruktūros objektų statybai gali būti panaudotos ir tam tikros viešojo ir privataus sektorių partnerystės formos. Viešojo sektoriaus institucijos galėtų spręsti neatskiriamumo problemą, jeigu surastų būdų, kaip

suderinti privačių ir viešųjų gėrybių teikimą. Viešojo sektoriaus institucijos galėtų dirbtinai sukurti pozityvius eksternalitetus ir taip pasiekti susitarimą su privačiu investuotoju dėl jungtinio privačios ir viešosios gėrybės teikimo. Mūsų manymu, būtent tokiai viešojo ir privataus sektorių partnerystės formai prioritetą turėtų teikti viešojo sektoriaus institucijos.

Paanalizuokime tokį pavyzdį: savivaldybė išnuomoja žemės sklypą statyti prekybos centrą su sąlyga, kad šio prekybos centro savininkas finansuos ir šalia esančios mokyklos (ligoninės, autobusų stoties ar pan.) pastato statybą (arba remontą). Mokyklos statyba ir yra tas pozityvus eksternalitetas, arba viešoji gėrybė, kuri savivaldybės sutartyje su privačiu investuotoju yra susieta su prekybos centro statyba.

Kitas pavyzdys: savivaldybė duoda leidimą privačiai bendrovei miesto senamiestyje įrengti viešbutį su sąlyga, kad ši bendrovė finansuos būsimą viešbučio pastato ir aplinkinių pastatų restauravimą. Privati bendrovė investuoja į viešbučio įrengimą, šio ir kitų pastatų restauravimą, sutvarkymą, tačiau viešbučio pajamos per keletą metų viršija investicijų išlaidas, bendrovė gauna pelną. Naudos gauna ir miesto gyventojai: jie gali mėgautis sutvarkyta senamiesčio gatve, išauga aplinkinių pastatų vertė. Senamiestyje lankosi vis daugiau turistų, o tai pagyvina prekybą senamiesčio parduotuvėse, restoranuose, sumokama daugiau mokesčių į savivaldybės ir valstybės biudžetus, o į biudžetus surinktos lėšos naudojamos įvairiems gyventojų poreikiams tenkinti. Taigi miesto gyventojams nemokamai suteikta viešoji gėrybė – miesto plėtra. Savivaldybė pasiekia, kad šios viešosios gėrybės teikimas miesto gyventojams nieko papildomai nekainuotų.

Svarbu atkreipti dėmesį į tai, kad antrajame pavyzdyje galima išskirti du pozityvius eksternalitetus: 1) savivaldybės ir privačios bendrovės sutartyje numatyta sąlyga atlikti ne tik viešbučio pastato, bet ir aplinkinių pastatų restauravimą sąlygoja *dirbtinį pozityvų eksternalitetą*, kurio sukūrimo sąnaudas finansuoja privati bendrovė; 2) senamiesčio restauravimo darbų paskatinta miesto plėtra yra *natūralus pozityvus eksternalitetas*, kuris teikia naudą miesto gyventojams be jokių papildomų sąnaudų.

Tiesa, minėtuose pavyzdžiuose viešojo sektoriaus institucijos gali pasirinkti ir kitokį sprendimą. Galima būtų už lėšas, surinktas iš žemės nuomos mokesčio, kurį sumokėtų privatus investuotojas, iš privačių bendrovių pirkti mokyklų, ligoninių, autobusų stočių ar panašių objektų statybos, senamiesčio pastatų restauravimo darbus.

Tačiau galima prognozuoti, kad tada padidėtų sandorių sąnaudos, nes vietoj vienos sutarties su vienu investuotoju reikėtų sudaryti dvi arba daugiau sutarčių su skirtingomis privačiomis bendrovėmis ir prižiūrėti šių sutarčių įgyvendinimą.

Pasvarstykime, kokie kiti veiksniai lemia viešųjų paslaugų teikimo ir infrastruktūros plėtojimo formų pasirinkimą. Paprastai viešojo sektoriaus institucijos geriausiai žino ir dažniausiai naudoja viešojo ir privataus sektorių partnerystės formą *nuoma, statymas ir valdymas*. Tada valstybinės ar savivaldybės įmonės pastatai ar įrenginiai išnuomojami privačiai bendrovei, kad ši, investavusi į įmonės reorganizavimą, toliau galėtų vykdyti pagrindinę įmonės veiklą. Privati bendrovė viešojo sektoriaus institucijoms moka koncesijos arba nuomos mokesčių, jai priklauso įmonės gautas pelnas. Panašiai gali būti pertvarkomas šilumos ūkis, vandens ūkis, statomi keliai, tiltai, sveikatos priežiūros įstaigos. Įgyvendinant tokius projektus, paprastai nesiekama sukurti pozityvių eksternalitetų, paslaugoms, kurios perduodamos privačiam sektoriui, neatskiriamumo savybė nėra būdinga, todėl privačios bendrovės yra suinteresuotos sudaryti partnerystės sutartis ir investuoti į šių paslaugų infrastruktūrą. Taip pagrindiniu viešojo sektoriaus institucijų interesu, sudarant viešojo ir privataus sektorių partnerystės sutartis, tampa paslaugų teikimo sąnaudų mažinimas.

Atsižvelgdami į veiksmų, kurie turi įtaką sąnaudų ir naudos balansui, pasirenkant vieną ar kitą viešųjų paslaugų teikimo ir infrastruktūros plėtojimo alternatyvą, įvairovę, sudarysime porą nelygybių.

Viešojo sektoriaus institucijos turėtų pasirinkti *nuomos, statymo ir valdymo* formą, kai:

$$R + P + V - K - S > 0$$

Viešojo sektoriaus institucijos neturėtų pasirinkti *nuomos, statymo ir valdymo* formos, kai:

$$R + P + V - K - S < 0$$

Čia  $R$  – rizikos sąnaudos, perduodamos privačiam sektoriui, įgyvendinus partnerystės projektą;  $P$  – pozityvių eksternalitetų sukurtos naudos pokytis, įgyvendinus partnerystės projektą;  $K$  – sandorių sąnaudų pokytis, įgyvendinus partnerystės projektą;  $V$  – valdymo sąnaudų pokytis, įgyvendinus partnerystės projektą;  $S$  – skirtumas tarp palūkanų dydžių, kurie nustatomi viešojo sektoriaus institucijų ir privačių organizacijų paskoloms.

Iš šių nelygybių matyti, kad galimybė paskirstyti riziką yra vienas viešojo ir privataus sektorių

partnerystės privalumų. Jeigu investicijų, reikalingų projektui įgyvendinti, rizika yra didelė, tuomet kokios nors viešojo ir privataus sektorių partnerystės formos pasirinkimas yra tikslingas.

Dar vienas veiksnys, į kurį reikėtų atsižvelgti, yra sandorių sąnaudos. Didelės sandorių sąnaudos, įgyvendinant partnerystės projektą, mažina tokio projekto pasirinkimo tikslingumą, tačiau jeigu yra tikimybė, kad partnerystės projektas sumažins sandorių sąnaudas, tuomet būtų tikslinga pasirinkti atitinkamą viešojo ir privataus sektorių partnerystės formą. Reikia pabrėžti, kad sandorių sąnaudos yra mažesnės, kai sudaroma viena sutartis dėl paslaugų rinkinio (taip būna, kai sukuriama viešojo ir privataus sektorių partnerystė), o ne tada, kai sudaroma daug sutarčių dėl skirtingų paslaugų ir veiklų (taip atsitinka, kai taikoma *paslaugų sutarties* forma). Taip pat, kaip jau minėjome anksčiau, sandorių sąnaudų dydžiui daro įtaką *sulaikymo* situacijos susidarymo galimybė.

Svarbu paisyti ir valdymo sąnaudų, kurios, kaip paprastai tikimasi, privačiame sektoriuje yra mažesnės nei viešajame sektoriuje, pozityvių eksternalitetų, kurie galėtų būti sukurti įgyvendinus partnerystės projektą, ir palūkanų normų, kurios gali būti skirtingos privačioms bendrovėms ir viešojo sektoriaus institucijoms.

Taigi apibendrinant galima teigti, kad minėti veiksniai nulemia vienos ar kitos viešųjų paslaugų ir infrastruktūros plėtojimo formos pasirinkimą, jų reikėtų paisyti ir kuriant viešojo ir privataus sektorių partnerystės modelį. Toks modelis, jeigu jis būtų detalizuotas, suteiktų galimybę įvertinti, kuri aptartų veiksmų kombinacija yra geriausiai suderinama su kiekviena viešojo ir privataus sektorių partnerystės alternatyva: *nuoma ir valdymu, kooperatyvais, statymu, perdavimu ir valdymu* ir kt.

Vis dėlto panašiai, kaip parodyta šiame skyriuje, atlikta viešųjų paslaugų teikimo ir infrastruktūros plėtojimo alternatyvų pasirinkimo teorinė analizė nėra pajėgi pateikti sėkmingų receptų, kaip realizuoti viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektus, nors galbūt tai padėtų išvengti kai kurių klaidų. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimas yra ilgalaikis sudėtingas procesas, kurį sudaro ne tik partnerystės formos, bet ir partnerių pasirinkimas, derybos su partneriais dėl sutarčių sąlygų, rizikos valdymas, projekto valdymas, projekto vykdymo priežiūra. Klaidos išvardytuose proceso etapuose taip pat gali lemti blogus viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rezultatus, to-

dėl būtinas analitinis požiūris (jis mūsų straipsnyje neakcentuojamas) ir į šią problemą.

## Viešojo ir privataus sektorių partnerystės patirtis užsienio šalyse

Nors šiais laikais ir užsienio šalyse, ir Lietuvoje daug kalbama apie viešojo ir privataus sektorių partnerystę, kaip apie naujovišką viešųjų paslaugų infrastruktūros plėtojimo būdą, vis dėlto privataus kapitalo naudojimas srityse, kurios tradiciškai priskiriamos viešajam sektoriui, nėra toks jau naujas dalykas. Kaip teigiama Nacionalinės viešojo ir privataus sektorių partnerystės tarybos parengtoje *Baltojoje knygoje* [39], viešojo ir privataus sektorių išteklių sujungimas viešiesiems poreikiams tenkinti buvo praktikuojamas nuo Jungtinių Amerikos Valstijų susikūrimo pradžios. Jungtinėse Amerikos Valstijose transporto, aprūpinimo vandeniu ir elektros energija infrastruktūra buvo sukurta pasitelkus daugiausia privataus sektoriaus išteklius. Ši praktika iš esmės pasikeitė tik prezidentui Franklinui D. Ruzveltui paskelbus *Naujojo kurso* programą. Tada valdžia aktyviai viešojo sektoriaus veikla pradėjo stimuliuoti ekonomiką, kuri išgyveno krizę. Prancūzijoje viešojo ir privataus sektorių partnerystės modelis vadinamas *Concessions* ir *Societes d'Economie Mixtes*. Koncesijų struktūros Prancūzijoje ilgai buvo naudojamos, pavyzdžiui, aprūpinant vandeniu [47, p. 5].

Vis dėlto viešojo ir privataus sektorių partnerystės praktika paprastai siejama su XX amžiaus devintojo dešimtmečio pradžioje daugelyje pasaulio šalių pradėtomis viešojo sektoriaus modernizavimo reformomis, kurios apibūdinamos 1991 metais Ch. Hood pasiūlytu terminu *naujoji viešoji vadyba* [5]. XX amžiaus pabaigoje įvairios viešojo ir privataus sektorių partnerystės formos pradėtos vis plačiau eksploatuoti daugelyje šalių. Viešojo ir privataus sektorių partnerystė tapo politinės darbotvarkės objektu Jungtinėje Karalystėje, Airijoje, Olandijoje, Australijoje. Britų vyriausybė 1992 metais savo Privačių finansų iniciatyvos (PFI) programa pradėjo vykdyti viešojo ir privataus sektorių partnerystės plėtros politiką, kuria buvo siekiama skatinti privačias investicijas į infrastruktūrą ir socialines paslaugas. Prie Iždo departamento buvo įsteigtas specialus padalinys, kurio tikslas – padėti viešojo sektoriaus institucijoms derėtis dėl PFI projektų. Olandijoje 1999 metais, kad būtų geriau organizuotas Vyriausybės bendradarbiavimas su privačiu sektoriumi, Finansų ministerijoje buvo sukurtas Viešojo ir privataus sektorių partnerystės direktoratas [47, p. 5].

Europos regionų raida yra netolygi, skiriasi ekonominė-teisinė aplinka, pasireiškianti ir Europos regionų, ir atskirų šalių bei jų grupių mastu, todėl kiekviena šalis, įgyvendindama viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektus, naudoja skirtingus partnerystės veiklos modelius. Remiantis užsienio šalių patirtimi, galima pristatyti dvi institucines formas, kurios rodo, kaip formuojama partnerystė:

- partnerystės formavimas nuo nulio. Šis modelis būdingas Vakarų Europai, besivystančioms šalims. Šio modelio pagrindas dažniausia būna Koncesijų įstatymas. Pavyzdžiui, Rumunijoje, Slovėnijoje viešojo ir privataus sektorių partnerystės veikla vyksta sudarant koncesijų sutartis;
- naujų partnerystės modelių atsiradimas ekonominėje-teisinėje aplinkoje. Šis modelis būdingas šalims, kurių yra aukštas ekonominis lygis. Pavyzdžiui, Jungtinėje Karalystėje įkurta Privačių finansų iniciatyva (*Private Finance Initiative – PFI*), Vokietijoje prie Finansų ministerijos 1999 metais įkurtas Viešojo ir privataus sektorių partnerystės direktoratas (*PPP Directorate*) [47, p. 5].

Kad būtų galima geriau suvokti galimą modelių įvairovę, toliau paanalizuosime kelių šalių patirtį, įgytą įgyvendinant viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektus.

**Jungtinė Karalystė** pirmąją Europoje pagal viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų skaičių ir jų piniginę vertę. Pavyzdžiui, 1999 metais 40 proc. visų Europos viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų buvo įgyvendinta Jungtinėje Karalystėje. Galima palyginti: Vokietijoje buvo vykdoma 8 proc. visų Europos viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų, Ispanijoje – 4 proc., Italijoje, Prancūzijoje ir Olandijoje (kartu) – 9 proc. projektų.

Jungtinėje Karalystėje viešojo ir privataus sektorių partnerystė yra gana intensyviai taikoma jau apie dešimtmetį ir centrinės, ir vietinės valdžios lygmenyse. 1992 metais Vyriausybė parengė Privačių finansų iniciatyvą [3, p. 201–202], o 1993 metų pabaigoje įkurta Privataus kapitalo taryba, kurią 1997 metais patvirtino ir perregistravo naujoji leiboristų Vyriausybė. Ši Vyriausybė siekė pagreitinti viešojo ir privataus sektorių partnerystės sutarčių pasirašymo procesą. Buvo įsteigta Jungtinės Karalystės Partnerystės kompanija, kurios tikslas – iš dalies nupirkti akcijas bei teikti paskolas valdžios institucijoms ir taip pagreitinti viešojo bei privataus sektorių partnerystės susitarimus. Privačių finansų iniciatyva ir viešojo ir pri-

vataus sektorių partnerystės projektai Jungtinėje Karalystėje įgyvendinami švietimo, ligoninių statybos, kalėjimų valdymo, Londono metro pertvarkymo procesuose, Gynybos ministerijos projektuose, vykdam naujas vyriausybės IT programas, numatant vandens kelius, kuriant kelių schemas. Remiantis ekspertų skaičiavimais, per dešimtmetį, kai buvo pradėtas taikyti viešojo ir privataus sektorių partnerystės metodas, jau pasirašyta apie 600 viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų, pritraukta apie 200 mlrd. svarų sterlingų privataus kapitalo investicijų į viešosios infrastruktūros ir paslaugų plėtrą.

Vis dėlto buvo pareikšta ir abejonių dėl galutinių šių projektų sąnaudų ir naudos. Pavyzdžiui, Nacionalinė audito įstaiga sukritikavo pirmą didelį ligoninių plėtros projektą. Buvo nustatyta, kad nacionalinis sveikatos priežiūros trestas pervertino šio projekto galimą naudą, kad vietoj numatytų sutaupyti 17 mln. svarų sterlingų pavyks sutaupyti tik apie 5 mln. svarų sterlingų [6, p.13]. Nacionalinė audito įstaiga taip pat sukritikavo pelną, kurį iš kai kurių sandorių gavo privačios kompanijos [8].

**Airijoje** privataus ir viešojo sektorių partnerystės procesus administruoja viešojo ir privataus sektorių partnerystės centrinis padalinys, kuris įkurtas Finansų departamente, viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės tarpdepartamentinės darbo grupės, neoficiali konsultacinė grupė, infrastruktūros pakomitatinė grupė. Partnerystės projektus remia Vyriausybė, socialiniai partneriai (profsąjungos, vartotojų gynimo organizacijos ir kt.). Šie projektai, kaip ir Anglijoje, įgyvendinami švietimo, transporto, atliekų tvarkymo, vandens ūkio, kalėjimų valdymo, valdžios įstaigų pastatų statybos srityse. Galima paminėti tokius partnerystės pavyzdžius Airijoje: greitkelį Dublinas-Belfastas, Cork pietinį aplinkkelį, Ballymore vandens valymo įrenginius [10].

**Prancūzija** oficialiai nevykdo viešojo ir privataus sektorių partnerystės politikos, tačiau reikia pripažinti faktą, kad jau daugelį metų taikomas viešojo ir privataus sektorių partnerystės modelis, žinomas kaip *Concessions* ir *Societes d'Economie Mixties*. Prancūzijoje iki 1982 metų reformos aprūpinimo vandeniu sutartys tarp savivaldos institucijų ir privačių įmonių buvo reglamentuojamos dekretais dėl afermažų (6/7/1951, 17/03/1980) ir koncesijų (13/8/1947), dėl vandens higieninių sąlygų gerinimo (16/10/1981). 1982 metais įgyvendinta decentralizavimo reforma pakeitė viešojo ir privataus sektorių reglamentavimą. Šiam laikotarpiui būdinga sutarčių sudarymo laisvė, menkas sutarčių reglamentavimas. Nuo 1993

metų buvo priimtos taisyklės, nustatančios procedūrinius sutarčių sudarymo suvaržymus (Sapino, Barnier, Mazeau įstatymai). 2001 metais Prancūzijos merų asociacija pasiūlė priimti sutarčių tarp savivaldybių ir privačių įmonių dėl viešųjų paslaugų teikimo sudarymo sąlygas, kurioms būdingi tokie reikalavimai: skaidrumo užtikrinimas, tinkamų sankcijų nustatymas, atsakomybės padalijimas, veiklos rodiklių įvertinimas, strateginių ir operatyvinių uždavinių atskyrimas ir kt. [2].

**Kanada** pradėjo inicijuoti bei remti viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektus, nes per paskutinį dešimtmetį, vystantis globaliai viešajai ir privačiai infrastruktūros rinkai, atsivėrė didžiulės galimybės Kanados firmoms, kurių veikla susijusi su technologijomis. Dėl to buvo įkurta Kanados viešojo ir privataus sektorių partnerystės taryba, kurią sudaro apie 200 viešojo ir privataus sektorių narių [31]. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės Kanados tarybos veikla susijusi su partnerystės projektų skatinimu, informacijos dėl bendradarbiavimo teikimu.

**Australijoje** taip pat vykdoma viešojo ir privataus sektorių partnerystės politika. Vakarų Australijos viešojo sektoriaus institucijos, planuojančios pasinaudoti viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybėmis, yra įpareigosotos veikti pagal Lyginamosios viešojo sektoriaus alternatyvos (angl. *Public Sector Comparator*) metodą. Šio metodo esmė yra užtikrinti, kad kuriant ir plėtojant viešųjų paslaugų infrastruktūrą, kiekviena viešojo ir privataus sektorių partnerystės alternatyva būtų lyginama su galimybe plėtoti viešųjų paslaugų infrastruktūrą tradiciniais viešojo sektoriaus būdais, būtų palygintos skirtingų alternatyvų sąnaudos bei nauda ir pasirinktas geriausias sprendimas [46].

Šie pavyzdžiai atskleidžia, kad išsivysčiusių pasaulio šalių vyriausybės skiria daug dėmesio ir išteklių, kad kuo plačiau būtų panaudotos viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės, užtikrintas sėkmingas viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų įgyvendinimas.

### **Viešojo ir privataus sektorių partnerystės būklė ir galimybės Lietuvoje**

Lietuvoje, atkūrus nepriklausomybę ir prasidėjus pereinamajam laikotarpiui, kūrėsi rinkos ekonomikos institucijos, vyko privatizavimo reformos. Pirmaisiais nepriklausomos Lietuvos metais viešasis sektorius tebebuvo didelis, viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimas buvo neskaidrus, jam buvo būdingi korupcijos elementai. Iš dalies tai sąlygojo rinkos santykius bei ry-

šius tarp viešojo ir privataus sektorių reglamentuojančių institucinių normų trūkumas. Daugelis svarbių ūkinės ir komercinės veiklos sričių, pavyzdžiui, viešieji pirkimai, nebuvo teisiškai reglamentuoti, o tokios sąlygos buvo palankios korupcijai, valstybės lėšų pasisavinimui.

Viešojo ir privataus sektorių partnerystės plėtros Lietuvoje galimybes lemia teisinės sąlygos. Nėra vieno specialaus viešojo ir privataus sektorių partnerystės įstatymo Lietuvoje, tačiau kiti Lietuvos Respublikos įstatymai, tiesiogiai ir neįvardijantys partnerystės, leidžia taikyti kai kurias viešojo ir privataus sektorių partnerystės formas.

Valstybinės institucijos ir savivaldybės galėtų įforminti viešojo ir privataus sektorių partnerystės sutartis, remdamosi Lietuvos įstatyme nustatytu *koncesijų* būdu. Koncesija – tai vienas iš būdų viešajam sektoriui, pasitelkusiame privataus sektoriaus kapitalą, patirtį, įgyvendinti tokias savo funkcijas: kurti ir plėtoti infrastruktūrą, teikti viešąsias paslaugas, valdyti ir naudoti valstybės ir savivaldybės turtą, eksploatuoti gamtos išteklius. Valstybė, duodama privačiam sektoriui specialų leidimą vykdyti ūkinę veiklą, pati nevykdo šios veiklos, tačiau gyventojams užtikrina viešųjų paslaugų teikimą, o privačiam sektoriui suteikia galimybę uždirbti. Koncesijos yra pasaulyje paplitusi infrastruktūros projektų finansavimo forma, kai panaudojamas privatus kapitalas. Tinkamas teisinis reguliavimas (aiškumo ir stabilumo užtikrinimas) yra būtinas tam, kad koncesijų projektai būtų sėkmingai realizuojami. Lietuvoje pirmą kartą Koncesijų įstatymas priimtas 1996 metais, tačiau realiai jis neveikė. Netiksliai buvo apibrėžta koncesinė sutartis, todėl privatus sektorius, susidurdamas su sudėtingomis daugiapakopėmis biurokratinėmis procedūromis, privalomomis tipinės koncesijos sutarties nuostatomis, draudimu derėtis dėl paskelbtų sąlygų atvira konkurse (koncesija suteikiama tik atviro konkurso tvarka), buvo nesuinteresuotas dalyvauti tokiuose projektuose. Kad būtų pašalintos esamos kliūtys ir pagerinta investicinė aplinka, nuo 2003 m. spalio 1 d. pradėjo veikti naujasis Koncesijos įstatymas [19], kuris pagilino koncesijos sampratą, nustatė koncesininkų (Lietuvos ar užsienio subjektų, bet kokios rūšies įmonės, įstaigos, organizacijos) atrankos ir koncesijų suteikimo tvarką, koncesijas suteikiančių institucijų ir koncesininkų teises ir pareigas. Vienas iš šio įstatymo privalomų – visos ar su veikla susijusios rizikos perdavimas koncesininkui, tačiau šiame įstatyme pasigendama konkretumo.

Šiandien Lietuvoje viešojo ir privataus sektorių partnerystę galima įgyvendinti ir *nuomos*

forma. Tai valstybės ir savivaldybių ilgalaikio materialaus turto (pvz., žemės) naudojimas pagal nuomos sutartį. Nuomos tikslas – užtikrinti nuomos sutartyje minimo objekto perdavimą laikinai jį valdyti ir juo naudotis. Nuomos sutartis sudaroma vadovaujantis LR Civiliniu kodeksu [20], LR Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymu [21] ir poįstatyminiais aktais. Nuomą taip pat reglamentuoja LR Žemės įstatymo pakeitimo įstatymas, kurį Lietuvos Respublikos Seimas priėmė 2004 m. sausio 27 d. [24], LR Vyriausybės nutarimas *Dėl valstybės ir savivaldybių ilgalaikio materialiojo turto nuomos* [25], LR Vyriausybės nutarimas *Dėl naudojamų valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos ne žemės ūkio paskirčiai (veiklai)* [26], LR Vyriausybės nutarimas *Dėl naujų valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos ne žemės ūkio paskirčiai (veiklai)* [27] ir kiti nutarimai. Žemės nuomos terminas nustatomas nuomotojo ir nuomininko sutartyje, jis negali būti ilgesnis negu 99 metai. Nuomininkui draudžiama pirkti nuomą turimą turtą, be to, nuomininkai, naudodami išnuomotą valstybinį turtą (pavyzdžiui, žemės sklypą), turi laikytis specialių naudojimo sąlygų, kitų veiklos apribojimų ir nustatytų servitutų. Jei sutinkama, nuomininkas gali atlikti remonto, rekonstrukcijos darbus, gali perduoti savo teises ir pareigas, įkeisti nuomos teisę, perduoti ją kaip turtingą įnašą. Taikant tokią viešojo ir privataus sektorių partnerystės formą, nuosavybė išlieka valstybėje, o valdymas tampa privatus.

Viešojo ir privataus sektorių partnerystę galima formuoti ir *jungtinės veiklos* modeliu. Tada jungtinės veiklos sutartimi du ar daugiau asmenų, kooperuodami savo turtą, darbą ar žinias, išporeigoja užsiimti kartu tam tikra veikla. Dažniausia jungtinėje veikloje viešasis sektorius rūpinasi leidimais, sutikimais, dokumentų rengimu ar turtu, o privatus sektorius prisideda finansavimu, žiniomis, reputacija. Savivaldybės, pagal LR Vietos savivaldos įstatymą [22] 9 straipsnio 2 dalį, gali sudaryti jungtinės veiklos sutartis su valstybės institucijomis ir (arba) kitomis savivaldybėmis, t. y. šis įstatymas tiesiogiai nenustato savivaldybių teisės sudaryti kitas jungtinės veiklos sutartis. Tačiau savivaldybės gali organizuoti viešųjų paslaugų teikimą: sudaryti viešųjų paslaugų teikimo sutartis su fiziniiais ir juridiniais asmenimis per esančius viešųjų paslaugų teikėjus (biudžetines ir viešąsias įstaigas, savivaldybės įmones, akcines bendroves ir kitus subjektus) bei steigti naujus viešųjų paslaugų teikėjus (viešąsias ir kitas įstaigas bei įmones). Be to, viešasis ir privatus sektoriai gali laisvai sudaryti sutartis ir savo nuožiūra

nustatyti tarpusavio teises ir pareigas, jeigu tai neprieštarauja įstatymams. Numatytos viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės ir atskirose ūkio srityse. Pavyzdžiui, 2003 metais buvo priimtas Šilumos ūkio įstatymas [23], kuriuo remiantis galima panaudoti viešojo ir privataus sektorių partnerystės principus, kad gyventojai būtų aprūpinti karštu vandeniu ir šiluma.

Lietuvoje viešojo ir privataus sektorių partnerystė gali būti perspektyvi, jei bus didinamas žmoniškų išteklių konkurencingumas, plėtojamos informacinės ir komunikacinės technologijos. Lietuvoje vienas iš sėkmingo viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo pavyzdžių yra aljansas *Langas į ateitį*, kuris remiasi partnerystės principu. Aljansas *Langas į ateitį*, inicijuotas Lietuvos verslo lyderių ir palaikomas aukščiausių šalies vadovų, suteikia galimybę gyventojams naudotis nemokamu internetu ir veikia kaip katalizatorius kuriant Lietuvoje informacinę visuomenę. Sėkminga aljanso veikla, skatinanti interneto naudojimą Lietuvoje ir taip kelianti šalies gyventojų gyvenimo lygį, konkurencingumą Europoje, teikia didelių vilčių.

Viešojo ir privataus sektorių partnerystė Lietuvoje naudojama ir vykdamas miestų infrastruktūros plėtrą. Lietuvoje didžiausią viešojo ir privataus sektorių partnerystės patirtį turi Vilniaus miesto savivaldybė. 2002 m. sausio 9 d. Vilniaus miesto savivaldybė pasirašė sutartį su bendrove *Dalkia* – šiai bendrovei penkiolika metų buvo išnuomotas šilumos ūkis Vilniaus mieste. Taip sukurta *AB Vilniaus energija* [43]. Nors ši sutartis ir kritikuojama, savivaldybės atstovai teigia, jog šilumos kainos vienam gyventojui Vilniaus mieste yra mažiausios nei bet kurioje kitoje Lietuvos savivaldybėje. Kiti Vilniaus miesto savivaldybės pradėti ir jau įgyvendinti infrastruktūros projektai taip pat liudija apie pastangas sujungti miesto biudžeto lėšas ir privatų kapitalą, kad atsirastų investicijų į miesto plėtrą. Populiari viešojo ir privataus sektorių partnerystės forma yra privačioms bendrovėms siūloma savivaldybės žinion perduotos valstybinės žemės nuoma, kurios trukmė – 99 metai, o paskirtis – sukurti rekreacinį sklypą. Kai kuriais atvejais privataus kapitalo investicijos į visuomeninės reikšmės objektą yra įforminamos kaip labdara ir parama.

Toliau pateikiami būdingi viešojo ir privataus sektorių partnerystės pavyzdžiai Klaipėdos mieste. Klaipėdos savivaldybė sudarė sutartį su UAB *Aplikata* dėl 60 visuomeninio transporto laukimo paviljonų ir 60 reklaminių stovų įrengimo per trejus metus (nuo 1997 metų). Už teisę naudoti reklamos stovų plokštumas komercinei re-

klamai UAB *Aplikata* savo lėšomis pastatė 28 lengvų konstrukcijų laukimo paviljonus autobusų stotelėse. Sutartis sudaryta 15 metų, joje numatyta sąlyga, kad praėjus 5 metams nuo sutarties pasirašymo, bendrovė pradės mokėti už reklamą. Taip Klaipėdoje atsirado ir tūriniai erdviniai laikrodžiai su reklaminėmis plokštumomis. UAB *Paryžius* įsipareigojo per dvejus metus įrengti penkiolika laikrodžių, dėl to trejus metus ši bendrovė atleista nuo rinkliavos už reklamą. Šie pavyzdžiai patvirtina mūsų straipsnyje iškeltą prielaidą apie galimybes organizuoti privačių gėrybių teikimą su dirbtiniais pozityviais eksternalitetais [35].

### ***Atvejo tyrimas Nr. 1: Viešojo ir privataus sektorių partnerystė Klaipėdos mieste***

*1999 metais pasirašyta Klaipėdos miesto tarybos jungtinės veiklos sutartis su UAB „Lietuvos Statoil“ generaliniu direktoriumi Jonu Soku užbaigė ilgą derybą, kurių tikslas buvo kuo geriau patenkinti savivaldybės interesus. Sandorio esmė ta, jog UAB „Lietuvos Statoil“ nori pastatyti degalinę šiaurinėje miesto dalyje ir sutinka prisidėti lėšomis ar darbais prie miesto infrastruktūros plėtros. Tačiau 1998 m. kovo mėn. įsigaliojus Žemės nuomos įstatymui, įsigaliojo ir nuostata, jog žemę nuomoti galima tik organizavus aukcioną, tačiau šios nuostatos Vyriausybė nepatvirtino net keturiolika mėnesių – iki pat 1999 m. birželio mėn. 1999 m. kovo mėnesį, t. y. po metų nuo įstatymo priėmimo, pasirodė tik naudojamų valstybinės žemės pardavimo ir nuomos ne žemės ūkio paskirčiai tvarka. Nenorint delsti ir laukti, kol Vyriausybės priims sprendimus, buvo parengtas šis nestandartinis susitarimas, palankus abiem šalims:*

*P. Lideikio ir Liepojos gatvių sankryžoje numatoma įrengti degalinę. Bendras tikslas apima kur kas didesnės teritorijos sutvarkymą: sankryžos rekonstrukciją, P. Lideikio gatvės vienos pusės asfaltavimą nuo H. Manto gatvės iki Kretingos gatvės, išvažiuojamojo kelio iš H. Manto gatvės į P. Lideikio gatvę įrengimą, šviestorų bei pėsčiųjų tako įrengimą, papildomo išvažiavimo į P. Lideikio gatvę iš aplinkinių namų įrengimą, apželdinimo darbus, nevisuomeninio transporto automobilių ir keleivių aikštelės įrengimą bei degalinės statybą ir įrengimą sankryžos pietrytinėje dalyje. Bendra darbų vertė – daugiau kaip 6 mln. Lt. Šalys, siekdamos bendro tikslo, formuoja bendrąją dalinę nuosavybę. Savivaldybė sudaro palankias sąlygas*

*detaliojo planavimo darbams, pasirūpina reikalingais leidimais ir suteikia sklypą infrastruktūros objekto statybai. Visus statybos darbus finansuoja UAB „Lietuvos Statoil“. Pirmiausia atliekami miesto infrastruktūros darbai, vėliau pradedama statyti degalinę. Taip jai skirtas žemės sklypas įgyja naudojamo žemės sklypo, kuri galima išnuomoti ar nusipirkti pagal jau galiojančią tvarką, statusą. Sandorio rezultatas – po infrastruktūros objekto techninio inventarizavimo šalys pasidalija bendrąją dalinę nuosavybę. UAB „Lietuvos Statoil“ turi degalinę, savivaldybė privačiomis lėšomis išsprendžia šios teritorijos infrastruktūros problemas.*

*Šaltinis: [35]*

Vis dėlto reikia pripažinti, kad valstybės institucijos ir savivaldybės neišnaudoja daugelio galimybių veiksmingai panaudoti naujoviškus paslaugų teikimo būdus. Taip yra dėl kelių priežasčių. Viena vertus, viešųjų institucijų vadovai neturi supratimo apie galimybes viešąsias paslaugas teikti netradiciniais būdais, neieško naujų formų, kurios pritrauktų lėšų ir išlaikytų viešojo sektoriaus kontrolę ir nuosavybę, nėra pakankamai aktyvūs sudomindami privatų sektorių bendradarbiavimo galimybėmis, kita vertus, kaip bus matyti iš toliau šiame straipsnyje pateikiamo atvejo tyrimo, teisinė-ekonominė aplinka dar nėra palanki viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės projektams, teisinės-biurokratinės procedūros, nors jos galbūt ir atlieka korupcijos prevencijos funkciją, neretai ne padeda, o trukdo sudaryti valstybės institucijoms ar savivaldybėms, kartu ir visuomenei, naudingas sutartis su privačiomis įmonėmis. Lietuvoje būtina tobulinti teisinę bazę tam, kad partnerystės projektai galėtų būti sėkmingai realizuojami.

### ***Atvejo tyrimas Nr. 2: Viešojo ir privataus sektorių partnerystė Pavilnio regioniniame parke***

*Nagrinėdami šį atvejį, pamatysime, jog Lietuvos savivaldybių institucijoms labiau išnaudoti viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybes neretai trukdo įvairūs teisiniai apribojimai. Vilniaus miesto Pavilnio regioninio parko teritorijoje verslininkas sutvarkė aplinką, įrengė automobilių stovėjimo aikšteles, pastatė viešbutį ir restoraną. Dėl šių investicijų Belmontas tapo gausiai miesto gyventojų ir svečių lankoma vieta. Ir minėtas verslininkas, ir parko direkcija yra suinteresuoti, kad būtų investuojama ir į greta viešbučio bei restorano esančių,*

*regioniniam parkui priklausančių teritorijų su-  
tvarkymą. Tačiau ši teritorija yra valstybinė nuosavybė, savivaldybė negali šios žemės išnuomoti ar kitaip ja disponuoti. Parko direkcija ap-svarstė kelis galimus būdus, kaip išspręsti šią problemą. Buvo svarstoma galimybė pasinau-doti LR Labdaros ir paramos įstatymu. Tokiu atveju privačios investicijos į šios teritorijos su-tvarkymą būtų įteisintos kaip labdara, žemės sklypo nuosavybė išliktų valstybinė, verslinin-kas pastatytų pastatus šioje teritorijoje ir per-duotų juos parko direkcijai. Tuomet būtų skel-biamas viešasis konkursas dėl šių pastatų nau-doavimo, tikintis, kad konkursą laimės tas pats verslininkas. Tačiau šis variantas, nors ir būtų priimtinas parko direkcijai, yra nepriimtinas ver-slininkui, kadangi jo 1 mln. litų siekiančios in-vesticijos nebūtų apsaugotos. Kitas variantas bū-tų įteisinti šias investicijas kaip laikinos paskir-ties statinių statybą, tačiau paaiškėjo, kad to padaryti teisėtai taip pat negalima, kadangi pla-nuojami statiniai – teniso aikštynai ir pan. – nėra laikinos paskirties. Tinkamiausia pasiro-dė trečioji galimybė. Savivaldybė įrengtų rekre-acinį sklypą ir kreiptųsi į Vyriausybę dėl šio skly-po perdavimo savivaldybės nuosavybėn. Tuomet sklypas arba būtų išnuomotas viešo konkurso tvarka, arba perduotas regioninio parko direk-cijai, kuri su verslininku galėtų steigti bendrą viešąją įstaigą, kurios tikslas – sutvarkyti terito-riją, arba sudaryti jungtinės veiklos sutartį. Vis dėlto ir ši alternatyva turi nemažą trūkumą: skly-po tvarkymas, perdavimas, nuomos procesas gali užsitęsti ilgiau nei metus, o teritorijos tvarkymo darbai, jeigu nebūtų teisinių kliūčių, galėtų pra-sidėti jau 2004 metais.*

*Šaltinis: [11]*

Viešųjų paslaugų teikimas ir infrastruktūros plėtojimas, panaudojant įvairias viešojo ir priva-taus sektorių partnerystės formas, gali būti labai naudingas, tačiau tik tuomet, jeigu bus tinkamai valdomas. Lietuvoje viešojo sektoriaus instituci-jos galėtų perimti kitų pasaulio šalių patirtį, įgy-tą diegiant viešojo sektoriaus partnerystės pro-jektų vertinimo, kokybės valdymo sistemas. La-bai svarbu, kad viešosios institucijos, sudaryda-mos sutartis su privačiomis įmonėmis, išsiderėtų tokias sutarčių sąlygas, kuriomis apgintų varto-tojų interesus, užtikrintų paslaugų kokybę. Tai daugiausia priklauso nuo viešojo ir privataus sek-torių partnerystės projektus rengiančių viešojo ad-ministravimo institucijų vadovų kompetencijos ir atsakomybės.

Sprendžiant Lietuvos viešųjų paslaugų infra-struktūros problemas Vyriausybėje ir savivaldy-bėse, reikia kompleksinių priemonių, apimančių

daugelį socialinės ir ekonominės politikos sričių. Vyriausybė ir savivaldybės turi ieškoti būdų, kaip skatinti privataus sektoriaus suinteresuotumą da-lyvauti tokio pobūdžio projektuose, kaip sukurti palankią teisinę aplinką panaudoti viešojo ir pri-vataus sektorių partnerystės galimybes, kaip kuo plačiau panaudoti žmogiškuosius išteklius ir ino-vacijas viešųjų paslaugų ir infrastruktūros sekto-riaus plėtroje.

## Išvados

Straipsnyje atlikta teorinė analizė, įvairių pa-saulio šalių patirties ir Lietuvos patirties, įgytos įgyvendinant viešojo ir privataus sektorių part-nerystės projektus, apžvalga ir įvertinimas leidžia mums padaryti tokias išvadas:

1. Viešojo sektoriaus institucijos, pasirink-damos viešųjų paslaugų teikimo ir šių paslaugų infrastruktūros plėtojimo būdą, turėtų atsižvelgti į šiuos veiksnius: gėrybių, kurių teikimą siekia-ma užtikrinti, prigimtį, sandorių sąnaudas, rizi-kos sąnaudas, valdymo sąnaudas, pozityvius eks-ternalitetus, palūkanų, mokamų už paskolas iš bankų, dydį.

2. Viešojo sektoriaus institucijos turėtų teikti prioritetus tiems viešojo ir privataus sektorių part-nerystės projektams, kuriais galima siekti, jog būtų sukurti dideli pozityvūs eksternalitetai, t. y. su-kurta papildoma nauda visuomenei.

3. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektai bus sėkmingai įgyvendinami tik tuomet, jeigu bus užtikrintas tinkamas sutarčių, rizikos val-dymas, bus įdiegtos veiklos vertinimo ir kokybės valdymo sistemos, jei viešojo sektoriaus institu-cijos, įsitraukdamos į viešojo ir privataus sekto-rių partnerystės projektus, stengsis apsaugoti vi-suomenės interesus.

4. Lietuvoje viešojo ir privataus sektorių part-nerystės galimybės būtų panaudojamos geriau, jeigu Lietuvos Vyriausybė formuotų ir įgyvendin-tų nuoseklią viešojo ir privataus sektorių partne-rystės plėtros politiką: kurtų viešojo ir privataus sektorių partnerystei palankią teisinę aplinką, konsultuotų pavaldžias institucijas ir savivaldy-bes apie viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybes, sukurtų partnerystės projektų efekty-vumo ir veiksmingumo įvertinimo mechanizmus.

## Literatūra

1. Cowen T., Parker D. Markets in the Firm: A Market-Process Approach to Management. *Hobart Paper*. London: Institute of Economic Affairs, 1997. No. 134.

2. Desnais Ch., Menard C., Sassier S., Staropoli C. Contraintes institutionnelles et choix contractuels des collectivités locales: le cas de la distribution et de l'assainissement de l'eau. Paris: ATOM, 2002.
3. Duff L. The Economics of Governments and Markets: New Directions in European Public Policy. Longman, 1997. P. 201–202.
4. Glaister S. Past Abuses and Future Uses of Private Finance and Public Private Partnerships in Transport. *Public Money & Management*. 1999. Vol. 19. No. 3. P. 29–36.
5. Hood Ch. A Public Administration for All Seasons? *Public Administration*. 1991. No. 69–1.
6. PFI Deal May Prove More Costly than Public Financing. *Financial Times*. 1999. 19 May. P. 13.
7. Kancevičius G. Finansai ir investicijos. Vilnius: bankas „Snoras“, 2003. P. 75–109.
8. NAO [National Audit Office]. The PFI Contracts for Bridgend and Fazakerley Prisons. 1997–1998. HC 253. Londonas. 1997.
9. Obrazcovas V., Savas E. S., Jančauskas E. E. Valsybės ir savivaldybių turto valdymas ir privatizavimas: teorija ir praktika. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003. P. 72–113.
10. Pricewaterhouse Coopers Capabilities in PPP's Worldwide. 2002. Vasaris.
11. Pokalbis su Pavilnio ir Verkių regioninių parkų direktore V. Laurukėniene (2003 m. lapkričio 15 d.).
12. Savas E. S. Privatisation and Public-Private Partnerships. New York: Chatam House Publishers, 2000.
13. Vaitiekūnienė J. Privataus ir viešojo sektorių partnerystė: britų patirtis. *Verslo žinios*. 2003. Lapkr.13.
14. Williamson O. E. The Mechanisms of Governance. Oxford: Oxford University Press, 1996.
15. Williamson O. E. Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economic Perspective. *Journal of Law, Economic and Organization*. 1999. No. 15. P. 306–342.
16. Williamson O. E. The Economic Institutions of Capitalism. New York: Free Press, 1985.
17. Williamson O. E. Markets and Hierarchies: Analysis and Anti-trust Implications: a Study in the Economics of Internal Organization. New York: Free Press, 1975.
18. Building the Infrastructure of a New World. *Privatisation International*. 2000.
19. Lietuvos Respublikos Koncesijų įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2003. Nr. 70-3163.
20. Lietuvos Respublikos civilinio kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000. Nr. 74–2262.
21. Lietuvos Respublikos Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002. Nr. 60–2412.
22. Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000. Nr. 91–2832.
23. Lietuvos Respublikos Šilumos ūkio įstatymas. *Valstybės žinios*. 2003. Nr. 51–2254.
24. Lietuvos Respublikos Žemės įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004. Nr. 28–868.
25. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gruodžio 14 d. nutarimas Nr. 1524 *Dėl valstybės ir savivaldybių ilgalaikio materialiojo turto nuomos*. *Valstybės žinios*. 2001. Nr. 106–3814.
26. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. kovo 9 d. nutarimas Nr. 260 *Dėl naudojamų valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos ne žemės ūkio paskirčiai (veiklai)*. *Valstybės žinios*. 1999. Nr. 25–706.
27. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1999 m. birželio 2 d. nutarimas Nr. 692 *Dėl naujų valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos ne žemės ūkio paskirčiai (veiklai)*. *Valstybės žinios*. 1999. Nr. 50–1608.
28. Avishur A. A. Positive Theory of Privatization. *Journal of Applied Economics*. 2000. Vol. III. No. 1. P. 1–55. (<http://www7.cema.edu.ar/publicaciones/download/volume3/avishur.pdf>).
29. Bentz A., Grout P., Halonen M. L. Public Private Partnerships: What should the State Buy? (2003 m. sausio 22 d.). (<http://www.dartmouth.edu/~abentz/statebuy.pdf>).
30. Coskun C. A. An Introduction to the Theory of Privatization. *The Journal of Social, Political and Economic Studies*. 1995. Vol. 20. No. 2. P. 187–217. (<http://www.canaktan.org/ekonomi/ozellestirme/aktan-makaleler-ceviriler/aktan-introduction-to-privatization.pdf>).
31. The Canadian Council for Public-Private Partnerships. <http://www.pppcouncil.ca/>
32. Critical Choices: The Debate over Public-Private Partnerships and What it Means for America's Future, National Council for Public Private Partnerships. *Baltoji knyga*. Washington D. C., The National Council for Public-Private Partnerships. 2002. (<http://ncppp.org/presskit/2003whitepaper.pdf>).
33. Государственно-частное партнёрство: новые концепции развития транспортной инфраструктуры. <http://www.eatc.ru/rus/doc.php?id=79&back=comments.php&start=0> [2003 m. balandžio 15 d.].
34. Demsetz H. Toward a Theory of Property Rights. *American Economic Review*. 1967. No. 5 (2). P. 347–359. (<http://www.compilerpress.atfreeweb.com/Anno%20Demsetz%20Property%20Rights.htm>).
35. Domarkienė I. Klaipėdos miesto savivaldybės patirtis ir planai plėtojant infrastruktūrą. <http://ausis.gf.vu.lt/mg/nr/2000/01/1ksav.html>
36. Fayard A. Seminar on Public-Private Partnerships in Transport Infrastructure Financing. Paris, 1999. (<http://www1.oecd.org/cem/online/ppp99/Fayard.pdf>).
37. The Institute for Public-Private Partnerships. <http://www.ip3.org/>.
38. The Irish Government Public-Private Partnerships. <http://www.ppp.gov.ie/splash.php>.
39. For the Good of the People: Using Public-Private Partnerships to Meet America's Essential Needs.

- Baltoji knyga*. Washington D. C., The National Council for Public-Private Partnerships, 2002. <http://ncppp.org/presskit/ncpppwhitepaper.pdf>
40. Guidelines for Successful Public-Private – Partnerships – European Commission Directorate-General Regional Policy. 2003. [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources)
  41. Grout P. A. Public and Private Discount Rates in Public Private Partnerships. *CMPO Working Paper*. University of Bristol, 2002. No. 03/059. <http://www.bris.ac.uk/Depts/CMPO/workingpapers/wp59.pdf> [2004 m. balandžio 2 d.].
  42. Hart O. Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks and an Application to Public-Private Partnerships, Harvard University, 2002. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=388760#PaperDownload](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=388760#PaperDownload) [2004m. balandžio 2 d.].
  43. Nuomos sutartis, patvirtinta Vilniaus miesto tarybos. Vilnius, 2002 m. sausio 9 d. [http://www.vilnius.lt/siluma/NS/ns\\_20020109.doc](http://www.vilnius.lt/siluma/NS/ns_20020109.doc)
  44. Parker D., Hartley K. Transaction Costs, Relational Contracting and Public-Private Partnerships: A Case Study of UK Defence. 2001. <http://www.delft2001.tudelft.nl/paper%20files/paper2034.doc>
  45. Partnerystės perspektyvos. <http://news.bri-temb.msk.ru/article.php?id=2025> [2003 m. vasario 10 d.].
  46. Partnerships for Growth: Policies and Guidelines for Public-Private Partnerships in Western Australia. 2002. [http://www.ministers.wa.gov.au/Feature\\_Stories/Ripper\\_pppdec02.pdf](http://www.ministers.wa.gov.au/Feature_Stories/Ripper_pppdec02.pdf)
  47. A Review of Public-Private Partnerships for Infrastructure Development in Europe. Economic and Social Council, Committee for Trade, Industry and Enterprise Development. 15 session. 2002. <http://www.unece.org/operact/wp5/docs/trade.wp5.2002.13e.pdf>
  48. Samuelson P. The Pure Theory of Public Expenditures. *Review of Economics and Statistics*. 1954. No. 36(4). P. 350–356. <http://www.econ.ucsb.edu/~tedb/Courses/UCSBpf/readings/sampub.pdf>
  49. UAB „Baltijos parkingas“ įvardija tikrąsias sutarties nutraukimo aplinkybes. 2004. Vasaris. [http://www.parkavimas.lt/lt/dispatch.php/lt\\_about/lt\\_news/lt\\_news\\_36?PHPSESSID=6a164a9b6c7d81ba2a0699322be1285b](http://www.parkavimas.lt/lt/dispatch.php/lt_about/lt_news/lt_news_36?PHPSESSID=6a164a9b6c7d81ba2a0699322be1285b)
  50. Wilson R. Private Partners and the Public Good. Belfastas: Institute of Governance, Public Policy and Social Research. 2002. No. 1. <http://www.governance.qub.ac.uk/briefpap1.pdf>

Dangis Gudelis, Vilma Rozenbergaitė

### Opportunities for Public-Private Partnerships

#### Summary

In the last two decades various countries of the world have shown a growing interest in Public-Private Partnerships. A Public-Private Partnership (PPP) is a partnership between the public and private sector for the purpose of delivering a project or service traditionally provided by the public sector. This article develops arguments for the choice of various Public-Private Partnership arrangements taking into account various factors that affect the balance between costs and benefits of each alternative of public service provision and infrastructure development. The factors derived of premises of the new institutional economics and theories of public finance are the nature of good provided, positive externalities, transaction costs, management costs, risk costs, and interest rates. The next part of the article deals with experience of various countries of the world in developing PPP policy and implementing successful PPP projects. In the last part of the article the legal environment for PPP implementation as well as obstacles and opportunities for successful PPP projects in Lithuania are discussed.

---

*Dangis Gudelis* – Lietuvos teisės universiteto Viešojo administravimo katedros doktorantas  
Telefonas (+370 5) 2714620  
Elektroninis paštas dgudel@ltu.lt

*Vilma Rozenbergaitė* – Lietuvos teisės universiteto Viešojo administravimo katedros doktorantė  
Telefonas (+370 5) 2786719  
Elektroninis paštas vilma@loc.lt  
Straipsnis įteiktas 2004 m. balandžio mėn.; recenzuotas; parengtas spausdinti 2004 m. liepos mėn.

DOI: 10.5755/j01.ppa.0.8.27203