



VIEŠOJO IR PRIVAČIOJO SEKTORIŲ PARTNERYSTĖ: MIESTO TERITORIJŲ PLĖTROS PERSPEKTYVOS

Jonas Jakaitis¹, Narimantas Kazimieras Paliulis², Ieva Meidutė³

Vilniaus Gedimino technikos universitetas, Saulėtekio al. 11, LT-10223 Vilnius, Lietuva
El. paštas: ¹archinst@vgtu.lt; ²paliulis@vgtu.lt; ³ieva.meidute@vgtu.lt

Įteikta 2011-02-28; priimta 2011-04-11

Santrauka. Miestų teritorijų plėtros, taip pat ir miestų architektūros politikos formavimo bei jos strateginių tikslų (integruotas teritorijų vystymas, teisinės bazės kūrimas, valdymo sistemos pertvarka, finansinių mechanizmų, viešosios ir privačiosios partnerystės (VPP) tobulinimas) siekimas neįmanomas be nuoseklaus jų įgyvendinimo. Ekonominis sunkmečių pasaulis, taip pat ir Lietuva ieško atsakymų ir ypatingą dėmesį skiria partnerystės modelių paieškai. Šioje situacijoje vienas iš pagrindinių valdžios institucijų uždavinių – rasti būdus, kaip formuojant miestų plėtros politiką valdyti bei sudaryti prielaidas visuomenei tapti naujo tipo aktyviai bendradarbiaujančia, miesto kūrimo procesuose dalyvaujančia pilietine visuomene. Šių problemų sprendimas yra svarbus siekiant gamtinės, ekonominės socialinės aplinkos ir miestų architektūros darnos. Akivaizdu, kad riboti išteklių skatina siekti verslo, valdžios ir visuomenės bendradarbiavimo efektyviausiais, straipsnyje aptariamais partnerystės būdais. Konstatuojama, kad būtinos skubios permainos ir pokyčiai siekiant darnaus kokybiškų miestų plėtros sprendimų. Labai svarbu užtikrinti gerą veiksmų ir darbų koordinaciją racionaliai paskirstant pareigas tarp valdžios ir visuomenės taip pat įtraukiant į valdymo procesus visuomenines organizacijas bei miestų bendruomenių narius. Straipsnyje nagrinėjama VPP samprata miestų plėtros kontekste, prielaidos, galimybės ir būdai, kaip optimizuoti partnerystės valdymą, jo raidą Lietuvoje. Nagrinėjamos VPP paskatos ir kliūtys, patirties įvairovė.

Reikšminiai žodžiai: miestų teritorijų plėtra, miestų bendruomenės, viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimas, viešasis ir privatus verslas, koncesijos, bendradarbiavimas, vystymasis, koncepcinis modelis.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS: PERSPECTIVE OF CITY'S TERRITORIES DEVELOPMENT

Jonas Jakaitis¹, Narimantas Kazimieras Paliulis², Ieva Meidutė³

Vilnius Gediminas Technical University, Saulėtekio al. 11, LT-10223 Vilnius, Lithuania
E-mails: ¹jonas.jakaitis@vgtu.lt; ²paliulis@vgtu.lt (corresponding author); ³ieva.meidute@vgtu.lt

Received 28 February 2011; accepted 11 April 2010

Abstract. Development of sustainable territories' and legislative basis, reconstruction of governance and financial mechanisms and improvement of private- public partnership (PPP) which are important goals in the development of cities' territories and architecture policies are impossible to achieve without consistent implementation. During economic crisis Lithuania and the whole world are particularly interested in the models of partnership. One of the most important goals for government is to find ways to encourage the society to become new type cooperative and involved society through the development of cities. It is important to solve these problems because it can help to achieve equilibrium between nature, economics and cities' development. It is obvious that limited resources require cooperation between businesses, government and society and those relationships are outlined in the other paragraphs. It is found that immediate changes are required in order to achieve sustainable cities' development. It is important to rationally allocate necessary duties to government and society and get voluntary organizations

and cities' communities involved in order to coordinate necessary actions efficiently. The paper investigates PPP concept in the context of cities' development, also, methods and possibilities of optimization of partnership management and its development in Lithuania. Furthermore, the paper examines world experience in incentives and obstacles of PPP.

Keywords: urban development, cooperation of public and private sectors, public-private partnership, cooperation, development, conceptual model.

JEL Classification: R52.

1. Įvadas

Pastaruoju metu keičiasi situacija pasaulinėje rinkoje, keičiasi ir verslo, jo organizavimo situacija, todėl nenuostabu, kad atsiranda kitų verslo organizavimo, darbų pasidalijimo, finansavimo formų. Viena tokių priemonių yra *viešojo ir privačiojo partnerystė* (VPP, angl. *Public Private Partnership*), kuri dėl informacijos stokos dažnai kelia nepagrįstą visuomenės pasipiktinimą. Kadangi tai yra naujas ir gana greitai plintantis reiškinys, natūralu, kad trūksta žinių, o ypač toms valstybėms, kurios tik pradeda taikyti šią finansavimo formą. Todėl pasitaiko informacijos iškraipymų, nes daugelį *viešosios ir privačiosios partnerystės* apraiškų dažniausiai mėginama sutapatinti su valstybinio turto privatizacija (Zafirovski 1999; Thobani 1999). Iš esmės tai viešojo ir privačiojo sektoriaus bendradarbiavimo būdas, sudarantis sąlygas pritraukti privatų finansavimą viešosioms paslaugoms teikti (Blank *et al.* 2009; De Lemos *et al.* 2000; Hemming *et al.* 2006; Jun 2010; Wibowo 2006; Froud 2003; Gallimore *et al.* 1997; Grimsey, Lewis 2005; Shaoul 2005; Abednego, Ogunlana 2006; Ahmed, Ali 2006; Skietrys *et al.* 2008; Meidutė 2008a, 2009). Kaip teigia Edwards ir Shaoul (2003), Leunga ir Hui (2005), Akintoye *et al.* (2003), didžiausia problema ta, kad viešųjų paslaugų teikimo perdavimas privačiam sektoriui bus susijęs su baime, kad privatusis verslas teiks prastesnės kokybės paslaugas, bus prarasta valdymo kontrolė.

Tačiau kaip rodo daugelio šalių praktika, tinkamai parengus sutartį tarp valstybės (savivaldybės) ir privačios kompanijos bei joje apibrėžus visas atsakomybės ir įsipareigojimų sritis, tokio pavojaus nelieka – valstybė moka privačiam sektoriui už faktiškai vartotojams suteiktas paslaugas, atitinkančias sutartyje apibrėžtą kokybę, o už nekokybiškas paslaugas numatomos sankcijos (Li *et al.* 2005; Roumboutsos, Anagnostopoulou 2008; Eaton *et al.* 2006; Wang *et al.* 2000; Pessoa 2008; Meng 2002; Meidutė 2008b). Kaip teigia Chiara ir Garvin (2008), pasirinkus tokią bendradarbiavimo strategiją, privatus sektorius gali kur kas veiksmingiau perimti jai nebūdingų funkcijų vykdymą.

Kaip teigia Kavanagh (2003), Kim (2006), Zhang (2005), Demirag *et al.* (2004), daugeliu atvejų pagrindinės *viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės* taikymo priežastys yra:

- riboti viešojo sektoriaus finansiniai išteklių ir finansinės galimybės;

- didėjantis viešųjų paslaugų infrastruktūros poreikis;
- poreikis gerinti viešųjų paslaugų kokybę bei mažinti šių paslaugų teikimo sąnaudas ir kt.

Pasaulinė praktika rodo (Ashuri *et al.* 2010; Vassallo 2006; Tievaa, Junnonen 2009; Li *et al.* 2005; Barr 2007; Demirag *et al.* 2004; Dixon, Pottinger 2006; Birnie 1999; Sobotka *et al.* 2008), kad finansiniai viešojo sektoriaus išteklių vis dėlto yra riboti, o jo veiklos barui priklauso nemažai socialinių veiklos sričių ir objektų, kurie yra imlūs investicijoms. Todėl ši priemonė – VPP – taikoma būtent tokiose veiklos srityse, kaip: kelių tiesimas ir priežiūra, komunalinių paslaugų teikimas, mokyklų, ligoninių, oro uostų, autobusų ir geležinkelio stočių, kalėjimų, elektrinių, valdžios institucijų pastatų statyba ir remontas, vandens ir šilumos ūkių pertvarkymas.

2. Teoriniai viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo aspektai ir vizijos

Viešojo administravimo sektoriaus veikla ir teikiamos visuomenei viešosios paslaugos yra nuolatinio dėmesio centre ir gana dažnai kritikuojamos. Tradicinis valstybės ir savivaldos institucijų veiklos modelis numato, kad jos kuria paslaugas, formuoja paslaugoms teikti reikalingą infrastruktūrą ir teikia paslaugas (1 pav.).



1 pav. Tradicinis valstybės ir savivaldos institucijų veiklos modelis

Fig. 1. Traditional model of activity of government and municipality institutions

Būdingas tokio modelio veikimo bruožas tas, kad pradiame (paslaugų kūrimo ir infrastruktūros formavimo) etape naudojama santykiškai didžiausia išteklių (iš to skaičiaus ir pačių institucijų) dalis. Todėl siekiant efektyviai vykdyti viešojo administravimo funkcijas reikia atsižvelgti į tai, kad valstybė nėra pajėgi finansuoti visų reikalingų projektų ir dėl to

dalį visuomenei reikalingų viešųjų paslaugų plėtros projektų įgyvendinami pavėluotai arba iš viso neįgyvendinami.

Pasaulinė praktika rodo, kad nuolatinio finansinių išteklių deficito sąlygomis vienas iš sprendimo būdų yra į viešųjų paslaugų kūrimo ir teikimo procesą įtraukti privatųjį sektorių, ypač jo finansinius ir žmogiškuosius išteklius (De Lemos et al. 2000; El-Gohary et al. 2006). Sprendžiant dualistinę viešojo administravimo problemą, kai kokybiniai viešųjų paslaugų reikalavimai auga, o finansinių ir žmogiškųjų išteklių trūksta, natūralu pradėti taikyti ir plėtoti *viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo* formą, kuri suteikia galimybę įgyvendinti plėtros projektus per trumpesnę laiką, negu tai būtų padaryta laukiant, kol biudžete atsirastų ir bus skirta reikiamų lėšų.

Teoriniu požiūriu formuojasi nauji santykiai teikiant visuomenei viešąsias paslaugas. Tradiciškai valstybės ir savivaldos institucijos yra visiškai atsakingos už paslaugas – už jų teikimą, infrastruktūrą ir jos plėtrą, teritorijų vystymą ir pan. *Bendradarbiaujant viešajam ir privačiajam sektoriams*, viešasis sektorius, siekdamas pagerinti situaciją, ilgam laikotarpiui deleguoja viešųjų paslaugų, susijusių su didelių investicijų į infrastruktūrą poreikiu, teikimą ir kai kurias su tuo susijusias rizikas privačiajam sektoriui (Chiara, Garvin 2008; Dailami et al. 1999; De Lemos et al. 2000; Wibowo 2006; Froud 2003; Li et al. 2005; Abednego, Ogunlana 2006; Nisar 2007; Meidutė 2009). Tokiu būdu valstybė, užuot pati plėtodama turtą ir organizuodama su šio turto naudojimu susijusių viešųjų paslaugų teikimą, perka tik pačią paslaugą iš privačiojo sektoriaus. Tai sudaro galimybę valstybei paskirstyti finansinę investicijų našta per keletą metų, o privačiojo partnerio pajamų šaltiniu tampa viešojo sektoriaus kasmetiniai mokėjimai ir (arba) vartotojų mokesčiai už paslaugą.

Viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo principo taikymas tampa ypač patrauklus kilus ekonomikos krizei. Kai mažėja vartotojų perkamoji galia, privatusis sektorius mažina savo veiklos apimtį, surenkama mažiau mokesčių, o tai natūraliai mažina valstybės biudžeto pajamas. Susidariusi situacija sukuria scenarijų, kai verslas mažina (yra priverstas) savo apimtį, nes sumažėja paklausa, be to, traukiasi ir realizavimo rinka. Taikant VPP principą galima išlaikyti ir net padidinti dalies verslo įmonių apimtį, nes valstybė pradinį laikotarpį neinvestuoja į viešųjų paslaugų plėtrą (tai atiduodama privačiajam verslo sektoriui), ji į šį procesą įsitraukia tik vėlesniuose perioduose. Esant tokiai situacijai, VPP pagrindų vykdomi projektai sudarytų prielaidas nemažinti darbo vietų skaičiaus (tai labai aktualu kilus ekonomikos krizei), o netgi atvirkščiai – valstybė skatintų jų išlaikymą arba naujų sukūrimą. Tai daugeliu atvejų leistų amortizuoti neigiamas krizės pasekmes.

Kaip teigia Aziz (2007) ir Wang et al. (2000), kita svarbi teigiama tokio modelio savybė yra ta, kad privatusis sektorius, naudodamas savo vadybinę patirtį, gali greičiau bei kokybiškiau įgyvendinti projektus. Būtina pabrėžti ir tai, kad privačios įmonės specializuojasi konkrečioje srityje, turi daugiau patirties investuojant bei daugiau galimybių

skolintis iš bankų. Visa tai lemia tokių investicijų efektyvumą. Toks bendradarbiavimas suteikia galimybę daryti tai, ką kiekvienas išmano geriausiai: *privatusis verslas plėtoja infrastruktūrą ir teikia paslaugas, viešasis sektorius sukuria palankias sąlygas ir kontroliuoja* (Jakaitis, Paliulis 2009).

Versle vis labiau plinta praktika, kai verslas koncentruoja savo pastangas ir dėmesį į pagrindinę savo veiklą, o kitas jai nebūdingas bet reikalingas veiklas perduoda trečiosioms šalims (angl. *Outsourcing*). Bendradarbiaujant *viešajam ir privačiajam sektoriams* galima teigti, kad viešasis sektorius, siekdamas padidinti savo veiklos efektyvumą, taiko veiklų perdavimo trečiosioms šalims principą. Tokiu atveju privačiojo kapitalo įmonė įsipareigoja teikti kokybiškas viešąsias paslaugas pagal valstybės nustatytas specifikacijas, finansuoja valstybinio turto renovavimą ar įsipareigoja pastatyti naujus pastatus ar kitus objektus, prisiima finansinę ir techninę riziką. Savo ruožtu viešasis sektorius kontroliuoja paslaugų teikimą ir apibrėžtą laikotarpį (20–35 m.) privaciai įmonei reguliariai moka nustatytus mokėjimus, o pradiniam etape sudaro sąlygas efektyviai įgyvendinti projektą.

Viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo koncepcija apibrėžia skirtingus galimo viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo principus, kuriems taikomi skirtingi sutartiniai santykiai (koncesija, nuoma, viešieji pirkimai ir t. t.).

Dabartiniu metu nei pasaulio, nei Europos Sąjungos (ES) teisėje (European Commission... 2003, 2004a, 2004b) nėra patvirtinta bendro VPP apibrėžimo, nėra nustatyta, kokią konkrečią VPP formą taikyti atskirais atvejais. Taip pat nėra sukurta taisyklės, nustatančios reikalavimus VPP įgyvendinti. ES teisėje nėra nurodyta, ar valstybinės valdžios institucijos turėtų vykdyti ekonominę veiklą pačios ar patikėti šią veiklą trečiajai šaliai. Pažymima, kad tikslinga leisti plėtoti įvairioms *viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo formoms* ir būtina siekti, kad valstybės narės sistemingai informuotų apie įvairių VPP formų taikymą ir kylančias problemas, galimus jų sprendimų variantus.

Analizuojant ES teisinę bazę (European Commission... 2003, 2004a, 2004b), reglamentuojančią viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimą, susiduriama su tuo, kad visos VPP formos yra laikomos viešuoju pirkimu arba koncesijomis. Pažymima, kad nebūtina priimti naujų teisės aktų, reglamentuojančių kiekvieną iš galimų VPP sutarčių tipų. Toks požiūris nėra tinkamas, nes tai sukelia gana daug problemų, kadangi viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo projektai yra specifiniai ir kiekvienu konkrečiu atveju turi savo struktūrą, santykius tarp subjektų, yra griežtai apibrėžiamas rezultatų taikymas ir laukiama nauda visuomenei.

Nesant sutvarkytos ES *viešąją ir privačiąją partnerystę* reglamentuojančios teisinės bazės, skirtingos valstybės, sprendamos konkrečius uždavinius, naudoja skirtingus VPP modelius (Dixon, Pottinger 2006; El-Gohary et al. 2006; Akintoye et al. 2003; Birnie 1999; Meng 2002). Modeliai

skiriasi priklausomai nuo projektų dydžio, rizikos pasiskirstymo ir finansavimo struktūros.

Net skirtingos Europos Sąjungos struktūros savo dokumentuose VPP formas formuoja pagal skirtingus kriterijus. Skirtingas *viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo* traktavimas ir jų formų įvairovė sukelia gana didelę VPP teisinių nuostatų painiavą. Tokia formų traktavimo įvairovė kelia nemažai problemų valstybėms, siekiančioms įgyvendinti VPP pagrįstus projektus.

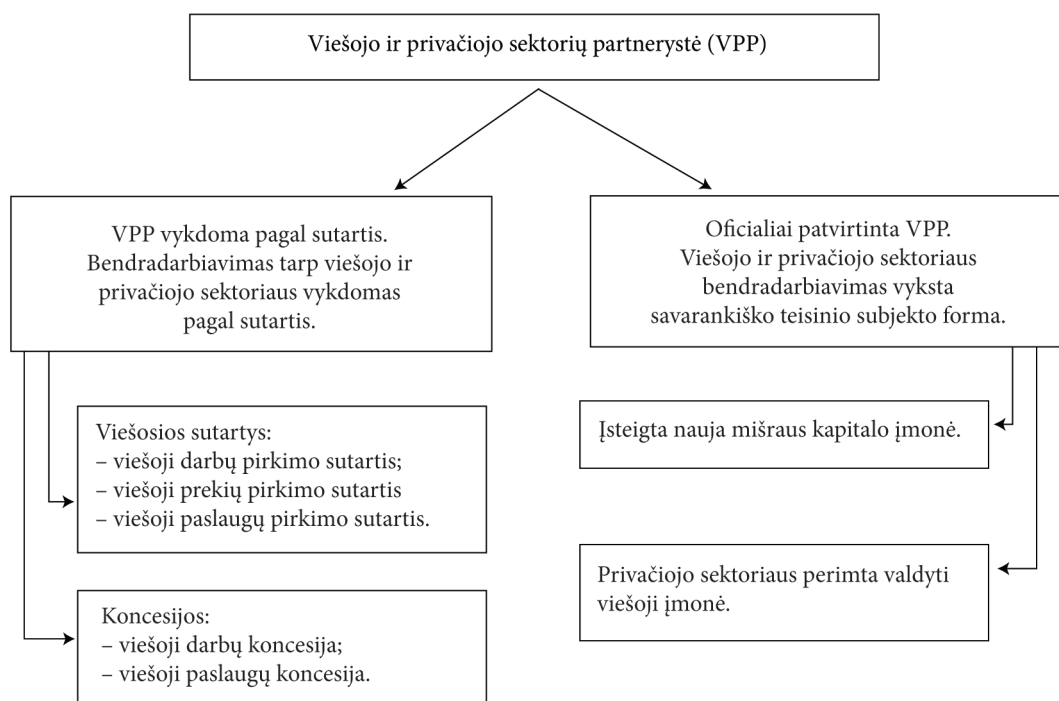
Nors EK teigia (European Commission... 2003, 2004a, 2004b), kad nebūtina kurti VPP formas reglamentuojančių teisės aktų, tačiau, kaip rodo užsienio patirtis, kyla būtinumas labiau apibrėžti VPP sąvoką. Taip pat būtina atskirti įvairias šiuo metu vartojamas sąvokas, tokias kaip: koncesija, VPP projektai, ilgalaikė nuoma, viešasis pirkimas ir pan., nes jos žymi skirtingus valdžios ir privačiojo sektoriaus bendradarbiavimo būdus, t. y. jos nėra adekvačios sąvokos.

ES siekia formuoti vidaus rinką, kurioje būtų užtikrintas laisvas prekių ir paslaugų judėjimas, įsisteigimo laisvė, pagrindiniai vienodo požiūrio principai, skaidrumas ir abipusis pripažinimas, o pirkdamos prekes arba įgaliodamos trečiąsias šalis suteikti paslaugas ar atlikti darbus, valstybinės valdžios institucijos sudarytų naudingiausias sutartis. Šio tikslo įgyvendinimą remia ES teisės aktai dėl viešųjų pirkimų ir koncesijų. Komisija priėmė Žaliąją knygą dėl valstybinio ir privačiojo sektoriaus partnerystės ir Bendrijos teisės

aktų, susijusių su viešosiomis sutartimis ir koncesijomis (European Commission... 2004a). Komunikate pažymima, kad visos *viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo* formos laikomos viešuoju pirkimu arba koncesijomis. Vis dėlto, sudarant viešojo pirkimo sutartis arba suteikiant koncesijas, taikomos skirtingos taisyklės, tad ES teisės aktuose nėra numatyta vienodos konkrečiai VPP taikytinos sutarčių sudarymo tvarkos. Bendrieji ES sutarties principai nesuteikia pakankamo teisinio aiškumo. Kadangi VPP modelis dar nėra plačiai žinomas, todėl siekiant išsklaidyti esamas abejones reikia aiškių ir skaidrių elgesio taisyklių ir šios srities žinių, ypatingą dėmesį skiriant viešųjų subjektų ir įmonių veiklai. Tačiau pripažįstama, kad unifikuoti valstybių (ES narių) praktikos yra netikslinga dėl pernelyg didelės VPP rūšių įvairovės.

Įvertindama, kad skirtingos tarptautinės organizacijos išskiria skirtingas VPP rūšis, o atskiros valstybės yra reglamentavusios skirtingas šio bendradarbiavimo formas ir siekdama suvienodinti VPP formas Europos Komisija valstybėse narėse taikomas VPP formas suskirstė į dvi stambias grupes (2 pav.):

- *Viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimas* vykdomas remiantis sutartimis (angl. *Purely Contractual PPPs*).
- Oficialiai patvirtinta *viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo* forma (angl. *Institutionalized PPPs*).



2 pav. Viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės grupės (Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita 2008)

Fig. 2. The groups of Public-Private Partnership

Daugelis autorių (Chiara, Garvin 2008; Jun 2010; Leunga, Hui 2005; Wang 2000), taip pat oficialios valstybinės institucijos pripažįsta, kad sėkmingiausia ir produktyviausia VPP forma yra vadinamoji privačioji finansinė iniciatyva (angl. *Private Finance Initiative*, PFI). Pagal ją privatus sektorius per pirmus 3–5 metus į objektą (pvz., ligoninės ar mokyklos pastatą) investuoja didelę sumą pinigų, o viešasis sektorius (pvz., savivaldybė) atsiskaito už tai per 25–35 metus, mokėdama privačiai kompanijai dalimis. Ši forma apima frančizių ir koncesijų sutartis, kuriose privatus sektorius prisiima atsakomybę ir visą riziką teikti viešąsias paslaugas pagal iš anksto nustatytą specifikaciją, įskaitant reikalingos infrastruktūros sukūrimą, pastatų eksploatavimą bei ilgainiui reikalingas renovavimo investicijas. Europoje tokios privačiojo sektoriaus investicijos, naudojant PFI sandorius, sudaro apie 10–15 % visų investicijų į viešąjį sektorių.

Viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės projektai gali būti skirstomi ir pagal tai, kokio lygio viešojo sektoriaus institucijos tuos projektus inicijuoja ir juose dalyvauja. Partnerystė gali būti įgyvendinama:

- valstybiniu lygiu, kai vienas iš partnerių yra valstybės institucija; vietos savivaldos lygiu, kai vienas iš partnerių yra vietos savivaldos institucija;
- tarpvalstybiniu lygiu, kai partnerystės projektuose dalyvauja kelios valstybės.

Lietuvoje įgyvendinamos skirtingos *viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės* formos (kai kurios iš jų reglamentuotos bendruose, kitos – specialiuose teisės aktuose). Tai, kad Lietuvos Respublikos teisėje iki šiol nėra reglamentuotas VPP apibrėžimas, kompleksiskai nustatytos VPP formos (rūšys) ir kiekvienai jų sudaryti bei vykdyti keliami specifiniai reikalavimai, sukelia riziką, kad visuomenei ir valstybei svarbūs partnerystės projektai dėl nepakankamo reglamentavimo nebus vykdomi arba bus vykdomi neefektyviai. Taip pat kyla pavojus, kad juos vykdamas viešasis interesas nebus tinkamai atstovaujamas arba viešojo sektoriaus subjektai, įgyvendinantys tokius projektus, taikys netinkamus (ne VPP arba ne tas VPP formas reglamentuojančius) teisės aktus. Lietuvoje teisiniu lygiu reglamentuota tik viena iš *viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo* formų – koncesijos, nors netiesiogiai galima šiai sričiai priskirti ir viešųjų pirkimų įstatymą (Meidutė 2008a, 2008b). Kitos formos nereglamentuotos arba reglamentuotos bendruose teisės aktuose, bet nepakankamai. Nėra suformuotos tipinės *viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo* procedūros ir taisyklės. Nėra vykdomas valstybiniu mastu VPP projektų koordinavimas ir priežiūra, nekaupiama, nesisteminama ir neanalizuojama informacija apie Lietuvoje ir kitose šalyse vykdomus VPP projektus.

3. Viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo pavyzdžiai pasaulyje ir Lietuvoje

Siekdamos užtikrinti infrastruktūros ar paslaugų teikimą, visų lygių valstybės valdžios institucijos vis labiau domi-

si galimybe bendradarbiauti su privačiuoju sektoriumi. Bendradarbiavimu šioje srityje iš dalies domimasi dėl valstybinių valdžios institucijų galimybės pasinaudoti praktine privačiojo sektoriaus patirtimi, visų pirma siekiant padidinti partnerystės veiksmingumą. Kita vertus, šis interesas yra susijęs su valstybės biudžeto ribotumu. Kaip jau buvo minėta, *viešojo ir privačiojo sektoriaus bendradarbiavimas* skirtingose šalyse įgyvendinamas įvairiais būdais, priklausomai nuo privačiojo sektoriaus dalyvavimo teikiant viešąsias paslaugas lygio.

Europos Sąjungos ir kitose pasaulio šalyse plačiai taikomas viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės finansavimo principas skirtingose srityse. Daugelio pasaulio valstybių patirtis rodo, kad viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimas gali teikti didelę naudą visuomenei ir valstybei, nes šių vykdydamas projektus privatusis sektorius, naudodamas savo lėšas, patirtį ir iniciatyvą, gali teikti viešąsias paslaugas, gerinti jų kokybę, sukurti, atnaujinti ir efektyviai valdyti viešosioms paslaugoms teikti reikalingą turtą. Vakarų Europos šalyse seniai pastebėta, kad VPP efektyvumą lemia geriausiųjų viešojo ir privačiojo sektorių savybių darna, pvz., Didžiojoje Britanijoje VPP metodo prasmė ypač akivaizdi sveikatos apsaugos ir švietimo srityse (Demirag et al. 2004; Barr 2007).

Daugiausia *viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo* projektų vykdoma Didžiojoje Britanijoje – apie 80 % infrastruktūros plėtros projektų įgyvendinam taikant VPP principą, o ES mastu ji vykdo apie 60 % visų sąjungoje vykdomų projektų. Taip pat nemažai projektų vykdo Airija, Portugalija, Ispanija, Prancūzija, Nyderlandai, gana aktyviai pradėjo vykdyti projektus naujosios ES šalys – Čekija, Vengrija, Slovakija, Bulgarija ir kt. Lenkijoje gana sparčiai plėtojami VPP projektai kelių statyboje (Zhang 2005; Tieva, Junnonen 2009; Vassallo 2006; Blank et al. 2009; Meidutė 2007, 2006).

VPP principo taikymas Lietuvoje, reikia pripažinti, kol kas išplėtotas nepakankamai. Lietuvoje partnerystės projektai vykdomi savivaldybių lygmeniu. Valstybės mastu ir apimančių kokį nors visuomenei svarbų sektorių ir kuriuose viešajam sektoriui atstovautų centrinės valdžios institucijos vykdomų VPP projektų praktiškai nėra. Nors pastaruoju metu valstybės institucijose jau yra pastebimas susidomėjimas *viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo* principo taikymo galimybėmis, pvz., LR valstybės kontrolė atliko valstybinį viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo auditą, LR susisiekimo ministerijoje buvo inicijuota ir atlikta transporto infrastruktūros modernizavimo, taikant VPP principą, galimybių studija, Ūkio ministerija inicijavo viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo projektų rengimą.

Galima išskirti pagrindines problemas, kurios Lietuvoje neskatina plačiai taikyti VPP principo vykdamas projektus:

- nėra politinės valios plėtoti viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimą;

- įstatymas reglamentuoja tik vieną viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo formą – koncesiją;
- nėra valstybės institucijos, atsakingos už viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo principo taikymo plėtrą;
- praktiškai visai nevyksta darbas su visuomene, t. y. visuomenė nėra informuojama apie viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo galimybes ir naudą.

Verslo atstovai ir ekspertai akcentuoja, kad VPP procesai Lietuvoje vyksta labai lėtai, trūksta supratimo valdžios institucijose, tebėra aktualus ir atviras klausimas – *viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo* projektų finansavimo modeliai ir šalių įsipareigojimai.

Europoje įkurtas VPP ekspertų centras EPEC, kurio vienas pagrindinių uždavinių – stiprinti organizacinius viešojo sektoriaus subjektų gebėjimus siekiant efektyviai įgyvendinti VPP projektus. Šis centras siekia aktyviai bendradarbiauti su Europos investicijų banku, Europos Sąjungos valstybėmis narėmis bei kandidatėmis ir Europos Komisija. Siekdamas užtikrinti aiškų ir skaidrų *viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo* projektų procesų valdymą centras kaupia įvairių šalių patirtį, gerus ir blogus pavyzdžius, analizuoja juos, teikia rekomendacijas atsakingiems viešojo sektoriaus atstovams, skatina juos aktyviau ir efektyviau dalyvauti *viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo* projektuose. EPEC veikia orientuota į VPP projektų sąnaudų mažinimą ir didesnę projektų srautą bei abipusę naudą tarp viešojo ir privačiojo sektorių. EPEC rengia *viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo* projektų proceso įgyvendinimo gaires, kuriomis galės vadovautis šalys EPEC narės. Centras atkreipia dėmesį, kad nėra vieno universalaus modelio, todėl kiekviena šalis turi rasti geriausius ir priimtinausius sprendimus realizuodamos VPP projektus. Ekspertų teigimu, *viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimas* – tai kompromisinis sprendimas, siekiant efektyvaus viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo.

4. Viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo galimybės miestų teritorijų plėtroje

Pagrindinis *viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo*, įgyvendinant projektus, susijusius su miestų teritorijų plėtra, tikslas – užtikrinti aukštus viešųjų paslaugų standartus, kurti, palaikyti, atnaujinti ir plėtoti kokybišką gyvenimo aplinką. Vienas pagrindinių miestų valdymo tikslų – užtikrinti gyvenimo kokybės augimą, kurį lemia ir viešųjų paslaugų teikimo lygis ir kokybė. Didelis dėmesys pastaruoju metu Europos Sąjungoje skiriamas subalansuotai plėtrai. Siekiama užtikrinti kompleksinį požiūrį į gyvenimą, į gyvenimo kokybę. Viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės miestų teritorijų plėtroje turi nemažų galimybių. VPP projektų miestų teritorijų plėtroje apima:

- *viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo* valdymo politikos ir reguliavimo sistemą apibrėžimą;

- konkurso dokumentų ir procedūrų atlikimą bei priežiūrą;
- rizikos pasidalijimą;
- pridėtinės vertės tyrimus ir analizę;
- stebėsenos tvarką.

Šioje srityje galima išskirti pagrindinius tokių projektų bruožus:

- privatus partneris įsipareigoja ne tik pastatyti / rekonstruoti, bet ir prižiūrėti infrastruktūros objektus;
- statyba / rekonstrukcija finansuojama iš privačiojo partnerio lėšų, todėl viešajam partneriui nebūtinos didelės pradinės investicijos;
- miestų teritorijų vystymo objektai (nekilnojamasis turtas) išlieka viešojo partnerio nuosavybe arba perduodamas jo nuosavybėn pasibaigus projektui;
- viešojo partnerio mokėjimai privaciajam partneriui siejami ne su statybos / rekonstrukcijos darbų atlikimu, o su nekilnojamojo turto atitiktimi tam tikroms techninėms charakteristikoms visą projekto įgyvendinimo laikotarpį.

Investicijos į infrastruktūrą yra labai svarbūs miestų ekonominiam augimui, gyvenimo kokybei, skurdo mažinimui, prieigai prie švietimo ir geros kokybės sveikatos priežiūros paslaugų (Sobotka *et al.* 2008; Leunga, Hui 2005; Zhang 2005). Tačiau Lietuvoje kol kas sunkiai skinasi kelią VPP projektai, skirti miesto plėtrai. Į miestų teritorijų vystymą įtraukiant privatų sektorių galima:

- teikti veiksmingesnes paslaugas;
- perorientuoti infrastruktūrą siekiant paslaugų vartotojų pasitenkinimo ir gyvenimo ciklo priežiūros;
- finansinę naštą perkeliant nuo mokesčių mokėtojų infrastruktūros vartotojams;
- naudoti naujus finansavimo (investavimo) šaltinius.

Viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerystė yra gana sudėtingas projektų finansavimo mechanizmas, kurio sėkmė priklauso nuo daugelio veiksnių. Dalis šių projektų, įgyvendintų įvairiose Europos Sąjungos ar Šiaurės Amerikos šalyse bei Australijoje, buvo vertinami gana kontroversiškai. Pažymėtina, kad vis dėlto VPP nėra stebuklinga ar vienintelė išeitis. EK pažymi, kad svarstant kiekvieną projektą būtina įvertinti, ar iš tiesų partnerystė tam tikrai konkrečiai paslaugai ar viešiesiems darbams pridedama papildoma vertė lyginant su kitomis galimybėmis, pvz., galimybė sudaryti įprastą sutartį.

Dauguma mokslininkų ir praktikų sutaria, kad privatus sektorius kur kas veiksmingiau gali vykdyti valdžiai nebūdingas funkcijas. VPP sudaro galimybę valstybės subjektams pasinaudoti privačių įmonių kompetencija ir priemonėmis, skirtomis paskirstyti riziką viešajam ir privaciajam sektoriams (Hemming *et al.* 2006; Dailami *et al.* 1999; Wibowo 2006; Li *et al.* 2005b). O tai gali užtikrinti geresnės kokybės

viešąsias paslaugas, prisidėti prie jų tęstinumo, sumažinti uždavinių įgyvendinimo kainą ir padėti sutaupyti valstybės išteklius, kurių tokiai veiklai trūksta. Sėkmingas viešojo ir privačiojo 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;
- sutarčių tarp viešojo ir privačiojo sektorių valdymo;
- tinkamo sutarties įgyvendinimo kontrolės mechanizmo.

Kaip buvo minėta, Lietuvoje kol kas įstatymiškai reglamentuota tik viena VPP forma – koncesija. Gana dažnai bandymas įgyvendinti koncesijų įstatymo nuostatas perduodant privačiam verslui atskiras funkcijas visuomenės sutinkamas priešiška, nes vyrauja nuomonė, kad perduodant atskiras viešojo administravimo funkcijas privačiam verslui visuomenė bus apgauta, kad koncesijas dažniausiai lydi korupcija. Visuomenė bijo, kad ji negaus norimų viešųjų paslaugų arba tos paslaugos kainuos kur kas brangiau.

Kaip rodo pasaulio praktika, ne visada *viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo* projektai yra naudingi ir būtini (Pessoa 2008; Zhang 2005; Dixon, Pottinger 2006). Jei bus pasirinkta netinkama VPP forma ar objektas, kyla grėsmė projektui patirti nesėkmę. Tada bus kaltinama *viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo* koncepcija, valdžia ir privatūs investuotojai. Bet dažniausiai nėra įvertinama, ar buvo pasirinkta tinkama priemonė tikslui realizuoti, ar buvo parinktas geriausias VPP modelis, ar tinkamai buvo sudaryta VPP sutartis.

Suprantama, kad siekiant efektyvesnio *viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo* būtina sukurti efektyvią teisinę-normatyvinę bazę. Turi būti aiškios ir verslui, ir viešojo sektoriaus institucijoms, ir visuomenei VPP projektų inicijavimo, rengimo, svarstymo, tvirtinimo ir priežiūros taisyklės bei procedūros. Tai sudarys prielaidas padidinti projektų skaidrumą ir sumažinti riziką.

Glaudesnis *viešojo sektoriaus ir privačiojo verslo bendradarbiavimas* miestų teritorijų plėtroje sudaro prielaidas sumažinti tiek viešojo ir privačiojo sektorių sandorio išlaidas, gerinti finansinius projekto rezultatus, didinti pridėtinę paslaugos ar infrastruktūros vertę. Galiausiai privatusis verslas, naudodamasis savo kompetencija ir žiniomis, padės pagerinti VPP projektų planavimą. Siekiant efektyviai taikyti VPP modelius būtina:

- identifikuoti spręstiną problemą;
- nustatyti siekiamus rezultatus;
- tiksliai apskaičiuoti galimas išlaidas;
- įvertinti, ar verta siekti nustatytų rezultatų įgyvendinant *viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo* projektą.

Tai lemia, kad būtina atlikti išsamią kiekvieno konkretaus atvejo analizę. Siekiant efektyviai taikyti VPP modelius būtinas sisteminis požiūris į partnerystę. Jis apimtų visus viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerystės projektų etapus, ***pradedant nuo inicijavimo ir projekto sutarties rengimo, projektavimo, statybos ir finansavimo iki eksploatavimo ir priežiūros sudarant gyventojams sąlygas, užtikrinančias aukščiausio lygio gyvenimo kokybę.*** Tokiu būdu siekiama suderinti investicijų ir valdymo įgūdžius projektavimo, statybos ir eksploatacijos etapuose su efektyvia ir subalansuota teritorijų plėtra bei viešųjų paslaugų teikimu. Tai sudarytų prielaidas viešojo sektoriaus partneriams pateikti vartotojams visiškai integruotą teritorijų plėtros sprendimą (Jakaitis et al. 2009). Siekiant integruotų sprendimų reikia sukurti *viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo* taikymo politiką, nustatyti reguliavimo ir valdymo sistemą, užtikrinančią, kad miestų teritorijų plėtroje galėtų skaidriai ir veiksmingai dalyvauti privatusis sektorius. Sustiprinus konceptualizuotus įvairių lygių valdžios pajėgumus ir struktūras, orientuotas į VPP valdymą, bus daugiau ir geresnių projektų. Siekiant efektyviau panaudoti VPP galimybes, pagrindinis tikslas – suformuoti veiksmingą *viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo* sistemą, propaguoti bendradarbiavimą visuomenėje, teikti konsultacines paslaugas kiekvienam bendradarbiavimo subjektui tiek valstybiniu, tiek savivaldos lygmeniu.

Šiuo atveju sistema apimtų:

- VPP politiką, valdymą ir reguliavimą;
- viešojo intereso saugumo normas;
- konkursų procedūras ir dokumentus;
- aiškios rizikos pasidalijimo nuostatas;
- projektų pridėtinės vertės didinimo analizę;
- racionalią stebėsenos tvarką.

Valstybės institucijos, siekdamos efektyvesnio VPP galimybių naudojimo, inicijuotų norminių dokumentų rengimą ir tvirtinimą, formuotų tipines VPP projektų sutartis, nukreiptas į miestų plėtrą, parengtų viešųjų konkursų procedūras ir normas (taisykles ir procedūras, suformuotas atsižvelgiant į geriausią tarptautinę praktiką ir EK direktyvas), suformuotų valstybinio lygio ginčų sprendimo mechanizmą, padedantį greitai išspręsti ginčus, susijusius su *viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo* projektais. Daug dėmesio skiriama formaliai politikai, VPP projektų aplinkai ir socialinės apsaugos priemonėms, susijusioms su miestų plėtros projektų įgyvendinimu, t. y. nustatoma valstybės politika *viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo* projektų skatinimo, vykdymo, finansavimo, sutarčių, struktūros, rizikos pasidalijimo aspektais.

Modeliniu lygiu galima išskirti tris pagrindinius partnerystė veikėjus:

- viešasis sektorius;

- privatusis sektorius;
- visuomenė ir piliečiai.

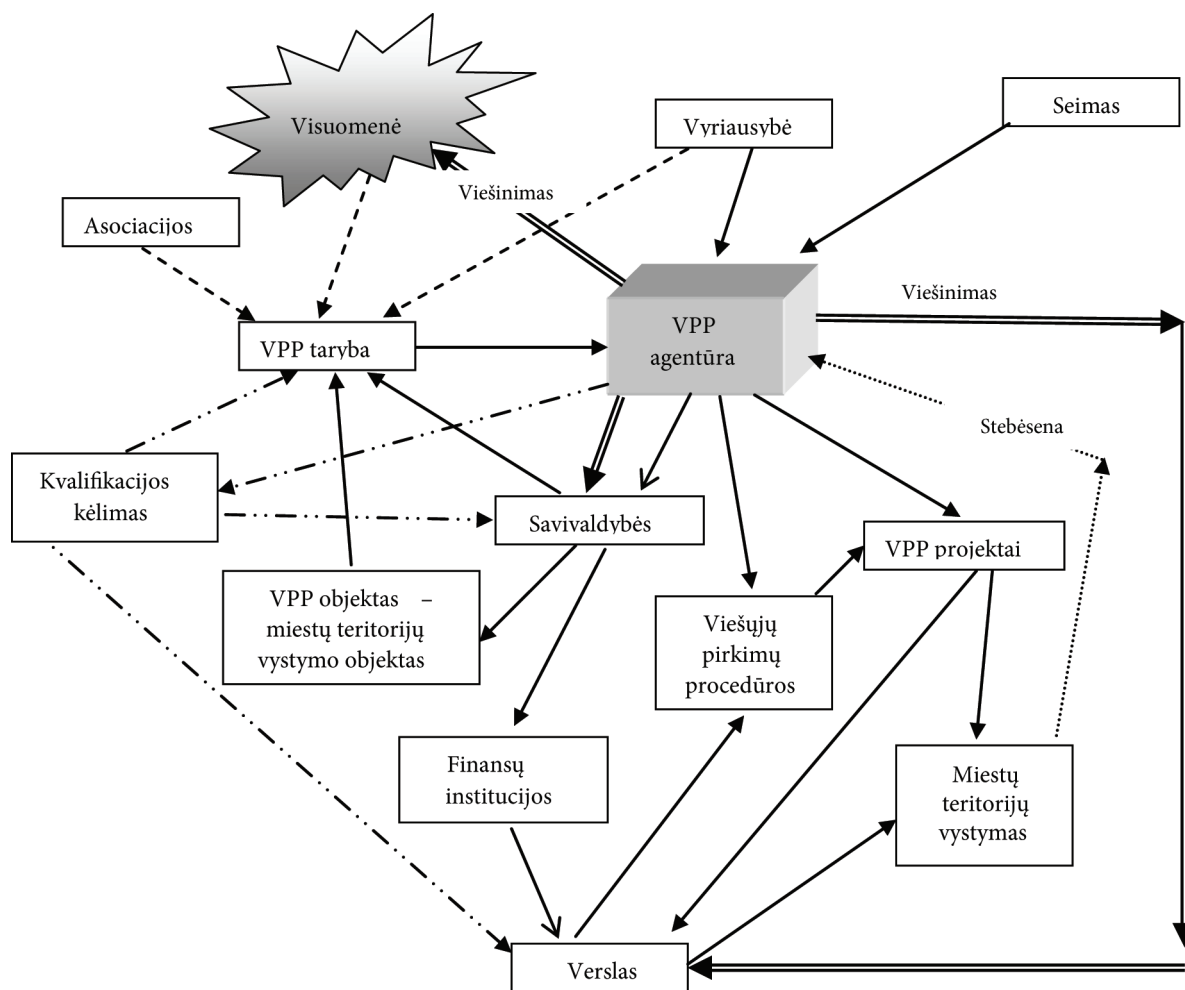
Siektinas rezultatas, kad bendradarbiavimas tarp visų trijų VPP subjektų vyktų efektyviai ir sklandžiai. Tam tikslinga suformuoti modelį, kuris sudarytų prielaidas bendradarbiavimą vykdyti kuo veiksmingiau ir su mažiausia rizika. Tikslinga akcentuoti partnerystės projektų specifika įvertinant ypatingą struktūrą, sutartinius santykius ir aiškiai apibrėžtą taikymą ir laukiamą naudą. Galima išskirti dar kelis VPP projektų aspektus, priskiriamus prie pagrindinių, tai rizikos pasidalijimas, atitinkantis įgaliojimų ir darbų pasidalijimą.

Įvertinant išskirtus veiksnius ir specifinius aspektus, esamą padėtį Lietuvoje, VPP privalumus ir galimus neigiamus veiksnius ir ypatybes, būdingas miesto plėtrai, siūlomas viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerystės modelis (3 pav.).

Formuojant modelį atsižvelgta į specifines sąlygas ir prielaidas. Visų pirma partnerystė vyksta remiantis sutartimis

su trečiaisiais asmenimis, o pats *viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerystės* procesas reikalauja didelio paruošiamojo darbo ir griežtos priežiūros. Taip pat įvertintas reikiamos personalo kompetencijos viešajame sektoriuje trūkumas ir būtinybė viešajam partneriui dalyvauti užtikrinant finansavimą. Partnerystės principas numato, kad privatus partneris įsipareigoja pastatyti (ar rekonstruoti) bei prižiūrėti miesto plėtros objektus, o statyba ar rekonstrukcija vykdoma privačiojo partnerio lėšomis, todėl viešajam partneriui nereikia didelių pradinių investicijų. Turtas išlieka viešojo partnerio nuosavybe arba perduodamas jo nuosavybėn pasibaigus projektui (sutarčiai), o privačiojo partnerio interesas – užsitikrinti ilgalaikį pajamų gavimą. Tai siejama ne su viešojo partnerio mokėjimu privačiam partneriui statybai vykdyti, bet su turto naudojimu, teikiant viešąsias paslaugas, ir jo atitiktimi nustatytoms charakteristikoms įgyvendinant projektą.

Sudarant modelį buvo pritaikytas sisteminis požiūris į problematiką. Viena vertus, modelyje remiamasi nuose-



3 pav. Viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerystės modelis

Fig. 3. The model of Public-Private Partnership

kliau požiūriu į projekto rengimą, pvz., rizikos paskirstymą, konkursus, procesus, interaktyvius siūlymų procesus ir t. t., kita vertus, kompleksiskai įvertintas poreikis plėtoti aukštos kvalifikacijos ir patyrusių darbuotojų kolektyvą (plėtojant mokymo programas, perduodant žinias tarp projektų ir visoje institucijose). Taip pat sutelkiant išteklius ir patirtį sprendžiant kilusias miestų plėtros problemas ir rengiant naujas iniciatyvas, pvz., VPP taikymą miesto vystymo projektuose. Pagrindinis partnerystės subjektas, be jokios abejonės, yra visuomenė ir piliečiai su jų poreikiais efektyvioms ir aukštos kokybės viešosios paslaugoms.

Partnerystės proceso subjektus jungiantis organas yra VPP agentūra (tarnyba), kuriai suteikiamas savarankiškos institucijos statusas (pvz., agentūra prie Finansų ministerijos) ir praplečiamos funkcijos bei atsakomybė. Ji nuolat rinktų, sistemintų, analizuotų ir skleistų informaciją apie *viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerystės* įgyvendinimo praktiką Lietuvoje bei pasaulyje – kylančias problemas, naujus iššūkius, pavojus ir pan. Rengtų metodinę medžiagą, kuri padėtų siekiantiems taikyti VPP principą. Organizuotų mokymus visoms suinteresuotoms pusėms. Vienas iš svarbių pirmų uždavinių – sukurti projektų, taikant VPP principą, vykdymo metodiką ir tipines projektų, taikant VPP principą, vykdymo procedūras. Taip pat agentūra teikia visiems *viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerystės* subjektams pagalbą, kuria siekiama:

- Veiksmingai įgyvendinti *viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerystės* bendradarbiavimo modelius, teikiant techninę pagalbą dalyvaujantiems projektuose subjektams.
- Sustiprinti visų *viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerystės* projektuose dalyvujančių subjektų pajėgumus ir galimybes, plėtoti reikalingą partnerystei įgyvendinti infrastruktūrą.
- Vykdyti bendrą *viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerystės* projektų, vykdomų tiek centrinių, tiek savivaldos institucijų lygmeniu kuriant tam tikslui duomenų bazę.
- Skleisti gerą Lietuvos ir kitų šalių partnerystės praktiką.
- Aktyvinti potencialių privačiojo sektoriaus partnerių pritraukimą plėtojant reikalingą infrastruktūrą ir skleidžiant vyriausybės lūkesčius, susijusius su projektų pridėtinės vertės didinimu.
- Nuolat skatinti privatųjį sektorių dalyvauti plečiant ir valdant miestų teritorijų ir infrastruktūrą visoje šalyje.

Agentūra stebi visus *viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerystės* projektų etapus nuo projektavimo, statybos ir finansavimo iki eksploataavimo ir priežiūros, suteikdama *viešojo sektoriaus* vartotojams aukštos kokybės paslaugas ir prisideda prie jų valdymo.

Kuriama naujo tipo valstybinė-visuomeninė ekspertizė – VPP taryba. Taryba – tai bendra viešojo administravimo institucijų, asociacijų (verslo, teisininkų ir pan. bei NVO), mokslo, finansų institucijų atstovų taryba. Viena iš jos funkcijų – vykdyti miestų teritorijų vystymo kryptį ir galimų projektų, kuriuose perspektyvu taikyti partnerystės principą, ekspertinį vertinimą. Taip pat preliminarus *viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerystės* projektų įvertinimas, kurį tikslinga atlikti modeliavimo pagrindu. Modeliavimas (taip pat ir finansinis) yra viena pagrindinių VPP projekto dalių, kuri rodo tikrąją projekto vertę, padeda įvertinti projekto patikimumą ir patrauklumą verslui, padeda tiksliau suformuluoti užduotis tiekėjams, padeda geriau įvertinti tiekėjų pasiūlymus ir priimti racionalų sprendimą.

Valstybė / savivalda gali planuoti *privačiojo sektoriaus* išteklių naudojimą, teikiant viešąsias paslaugas ir plečiant tam reikalingą infrastruktūrą. Bet jei idėja ar planai nebus patrauklus verslui, jie ir liks popieriuje (tokių pavyzdžių Lietuvoje yra pakankamai). Siekiant energingo *privačiojo verslo* įsitraukimo į partnerystės procesą, reikia jam pasiūlyti patrauklias sąlygas. Verslas jau gan seniai ir veiksmingai taiko veiklų perdavimo trečiosioms šalims principą, kai dalį pagalbinių, būtinų, bet reikalaujančių nemažo dėmesio ir išteklių funkcijų perduodama trečiajai šaliai. Galima sakyti, kad bendradarbiaujančios šalys vykdo tą veiklą, kurią gali atlikti veiksmingiausiai. Vienas dažniausiai *privačiojo sektoriaus* (ir ne tik) kritikos ir neigiamo požiūrio objektas yra valdžios biurokratinės procedūros, kurios ne visada yra skaidrios ir dažnai reikalauja daug laiko ir pastangų. Todėl viena iš patrauklumo verslui sąlygų – kai biurokratinių procedūrų vykdymą (kurias reguliuoja ir kontroliuoja valdžia) ir atsakomybę bei problemų sprendimą prisiima viešojo administravimo institucijos, kurios jas gerai išmano ir moka spręsti. Siekiant padidinti miestų teritorijų vystymo projektų patrauklumą *privačiam* verslui, tikslinga aiškiai reglamentuoti, už ką atsakingos valdžios institucijos (centrinės ir vietinės institucijos bei joms pavaldžios organizacijos), pvz., specialiųjų ar detaliųjų planų rengimas ir tvirtinimas, žemės išpirkimas, leidimų statyti ar modernizuoti gavimas ir pan., ir už ką atsakingas privatusis verslas, pvz., investavimas, projektavimas, statybos ir modernizavimo darbai, efektyvus projekto valdymas, operatoriaus funkcijų atlikimas ir pan. Tokiu būdu kiekvienas partneris darytų tai, ką geriausiai moka.

Ir visuomenė, ir verslas turi suprasti partnerystės naudą, žinoti, kokių kyla problemų bei grėsmių. Tam reikia sukurti ir įgyvendinti visuomenės informavimo sistemą apie VPP principo esmę, jos naudojimo naudą ir pan. Sprendžiant šią problemą reikia per agentūrą ir tarybą vykdyti nuolatinę viešinimo kampaniją, teikti visuomenei svarstyti siūlomus projektus, išryškinant gaunamą pridėtinę vertę, bet neslepian ir rizikos.

Privatusis sektorius (per *viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerystę*) gali padėti teikti veiksmingesnes viešąsias pas-

laugas, perorientuoti miestų infrastruktūrą didinant paslaugų vartotojų pasitenkinimą ir gyvenimo kokybės priežiūrą. VPP finansinė miestų teritorijų vystymo našta perkeliama vartotojams, o ne mokesčių mokėtojams, pritraukiami nauji investavimo šaltiniai.

VPP pirkimų procesas: agentūra viešai skelbia miestų teritorijų plėtros siūlymus. Juose nurodomi pirminės atrankos kriterijai. Taryba (su pasamdytų ekspertų pagalba arba be) nustato, kurie konkurso dalyviai atitinka atrankos kriterijus. Paskui, perėję pirminę atranką, konkurso dalyviai kviečiami pateikti išsamius pasiūlymus. Atrinkti konkurso dalyviai pateikia išsamius pasiūlymus. Jie reitinguojami pagal vertinimo kriterijus (Taryba įgaliota parengti įvertinimo kriterijus ir palyginti techninius pasiūlymus), ir dalyvis, gavęs aukščiausią rangą, kviečiamas pradėti galutinį derybų etapą.

Agentūra (savivaldybė) teikia pranešimus apie bet kurio vykdomo VPP projekto sutartį savo tinklalapiuose ar valstybės leidinyje. Pranešime turi būti paskelbti privačiojo partnerio (koncesininko) pavadinimas ir pagrindinių VPP (koncesijos) sutarties sąlygų santrauka.

Modelis sudaro prielaidas vykdyti VPP projektus skaidriai ir efektyviai. Pateiktame modelyje aiškiai paskirstytos bendradarbiavimo ir atsakomybės ribos ir sąveikos taškai:

- Visuomenė ir piliečiai gauna kokybiškas paslaugas, kurios pradamos teikti greičiau negu tai būtų atlikusi valstybė.
- Viešasis sektorius: ilgam laikotarpiui deleguoja viešųjų paslaugų, susijusių su didelių investicijų į infrastruktūrą poreikiu, teikimą ir kai kurias su tuo susijusias rizikas privačiam sektoriui; perka tik pačią paslaugą iš privačiojo sektoriaus, užuot pats kūręs turtą ir organizavęs su jo naudojimu susijusių viešųjų paslaugų teikimą; gauna galimybę paskirstyti finansinę pradinį investicijų našta per daug metų, užuot mokėję už viską iš karto.
- Privačiojo partnerio pajamų šaltinis – kasmetiniai viešojo sektoriaus mokėjimai ir (arba) vartotojų mokestis už paslaugą.

5. Apibendrinimas

Viešojo ir privačiojo sektorių partnerystė gali apimti įvairias partnerystės formas: kaip privačiojo sektoriaus nuosavybė valstybės ar savivaldybių veikloje ar informavimas ir konsultavimas tarp viešojo ir privačiojo sektorių, taip pat kaip netradicinis viešųjų pirkimų būdas, kai sudaroma ilgalaikė sutartis tarp viešojo ir privačiojo sektorių dėl viešosios infrastruktūros sukūrimo ar viešųjų paslaugų tiekimo.

Užsienio šalių patirtis rodo, kad VPP projektų bijoti nereikia – juos vykdyti naudinga tiek valstybei, kuri per trumpą laiką gali pritraukti reikalingas lėšas, pati prisidė-

dama prie projekto mokėjimais, išlaidoms per ilgą laikotarpį, tiek gyventojams, kurie gauna geresnės kokybės paslaugas. Svarbiausia vykdant VPP projektus – tinkamai parengti sutartį tarp viešojo ir privačiojo partnerio, kurioje turi būti vienareikšmiškai apibrėžtos visos sąlygos, įsipareigojimai, atsakomybė, įvertintos rizikos, atsiskaitymo mechanizmas, konfliktų sprendimo tvarka ir t. t. Siekiant sumažinti bet kokią su tokiais projektais susijusią riziką, reikia suformuoti tinkamą teisinę bazę, kuri numatytų abiejų projekto šalių – tiek privačiojo, tiek valstybinio sektoriaus – atsakomybes ir įsipareigojimus, teikti daugiau informacijos, kaip tokie projektai vykdomi, kokios finansavimo struktūros, kokia gaunama nauda.

Kaip rodo užsienio šalių patirtis, siekiant efektyviai taikyti VPP principą tikslinga pradėti nuo palyginti nedidelių ir nesudėtingų projektų. Reikia įvertinti, kad nuo projekto idėjos atsiradimo iki realizavimo pradžios, ypač pradiniam VPP principų taikymo etape, praeis gana ilgas laiko tarpas (1,5–2 metai). Tikslinga VPP projektams finansuoti greta privačių lėšų (taip pat ir bankų paskolų) naudoti biudžeto ir ES lėšas. Siekiant valstybei (vyriausybei) sėkmingai pasinaudoti *viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerystės* privalumais, reikia teisės aktų, taip pat suteikti lengvatas privačiojo sektoriaus subjektams, vykdančioms partnerystės projektus, nustatyti teisinę procedūrą dėl VPP reguliavimo miestų infrastruktūros plėtros srityje.

Lietuvoje kol kas nepastebima politinės valios plačiai naudoti VPP principą teikiant viešąsias paslaugas, gerinti jų kokybę, modernizuoti ir efektyviai valdyti viešosioms paslaugoms teikti reikalingą turtą, centrinės valdžios institucijų veikla kol kas yra nepakankama. Lietuvoje iniciatyva pastebima beveik tik savivaldybių lygmeniu. Kol kas nėra politinės valios plėtoti Lietuvoje VPP projektus. Jei bus suformuota valstybinė partnerystės plėtojimo politika, tai ir savivaldybės, ir kitos viešojo administravimo institucijos būtų motyvuotos taikyti VPP modelius. Sukurtas kompleksinis modelis sudaro prielaidas skaidriai ir efektyviai vykdyti partnerystės projektus miestų teritorijų plėtros srityje, jo modifikacijos sudarytų prielaidas plėtoti partnerystę kitose sferose.

Literatūra

- Abednego, M. P.; Ogunlana, S. O. 2006. Good project governance for proper risk allocation in public-private partnerships in Indonesia, *International Journal of Project Management* 24(7): 622–634. doi:10.1016/j.ijproman.2006.07.010
- Ahmed, S.; Ali, S. 2006. People as partners: Facilitating people's participation in public-private partnerships for solid waste management, *Habitat International* 30(4): 781–796. doi:10.1016/j.habitatint.2005.09.004
- Akintoye, A.; Hardcastle, C.; Beck, M.; Chinyio, E.; Darinka Asenova, D. 2003. Achieving best value in private finance

- initiative project procurement, *Construction Management and Economics* 21: 461–470.
doi:10.1080/0144619032000087285
- Ashuri, B.; Kashani, H.; Molenaar, K. R.; Lee, S. 2010. A Valuation Model for Choosing the Optimal Minimum Revenue Guarantee (MRG) in a Highway Project: A Real-Option Approach, in *Construction Research Congress 2010: Innovation for Reshaping Construction Practice, Banff, Alberta, Canada*, May 8–11, 2010, Section: Project Risk Assessment and Management, 1244–1253. doi:10.1061/41109(373)125
- Aziz, A. M. A. 2007. Successful delivery of public-private partnerships for infrastructure development, *ASCE: Journal of Construction Engineering and Management* 133(12): 918–931. doi:10.1061/(ASCE)0733-9364(2007)133:12(918)
- Barr, D. 2007. Ethics in public health research: a research protocol to evaluate the effectiveness of public-private partnerships as a means to improve health and welfare systems worldwide, *American Journal of Public Health* 97(1): 19–25. doi:10.2105/AJPH.2005.075614
- Birnie, J. 1999. Private finance initiative (PFI) – UK construction industry response, *Journal of Construction Procurement* 5(1): 5–14.
- Blank, F. F.; Baidya, T. K. N.; Dias, M. A. G. 2009. Real options in public private partnership – case of a toll road concession, in *13th Annual International Conference on Real Options*, Portugal, Real Options Group.
- Chiara, N.; Garvin, J. M. 2008. Variance models for project financial risk analysis with applications to greenfield BOT highway projects, *Construction Management and Economics* 2(6): 925–939. doi:10.1080/01446190802259027
- Chiara, N.; Garvin, J. M.; Vecer, J. 2007. Valuing simple multiple-exercise real options in infrastructure Projects, *Journal of Infrastructure Systems* 13(2): 97–104. doi:10.1061/(ASCE)1076-0342(2007)13:2(97)
- Dailami, M.; Lipkovich, I.; Van Dyck, J. 1999. *INFRISK: A Computer Simulation Approach to Risk Management in Infrastructure Project Finance Transaction*, Paper No. 2083, Washington D. C., World Bank. doi:10.1596/1813-9450-2083
- De Lemos, T.; Betts, M.; Eaton, D.; De Almeida, L. T. 2000. From Concessions to Project Finance and the Private Finance Initiative, *The Journal of Private Finance*, Fall: 1–19. doi:10.3905/jpf.2000.320226
- Demirag, I.; Dubnick, M.; Khadaroo, M. I. 2004. A framework for examining accountability and value for money in the UK's private finance initiative, *Journal of Corporate Citizenship* 15: 63–76.
- Dixon, T.; Pottinger, G. 2006. Lessons from real estate partnerships in the UK: drivers, barriers and critical success factors, *Property Management* 24(5): 479–496. doi:10.1108/02637470610710538
- Eaton, D.; Akbiyukli, R.; Dickinson, M. 2006. An evaluation of the stimulants and impediments to innovation within PFI/PPP projects, *Construction Innovation* 6: 63–77.
- Edwards, P.; Shaoul, J. 2003. Partnerships: for better, for worse?, *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 16(3): 379–421. doi:10.1108/09513570310482345
- El-Gohary, N. M.; Osman, H.; El-Diraby, T. E. 2006. Stakeholder management for public private partnerships, *International Journal of Project Management* 24(7): 595–604.
- European Commission. 2004a. *Green Paper – On Public-Private-Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions* [online]. Brussels, European Commission, 30.4.2004 COM 2004 327 final. Available from Internet: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0327en01.pdf>.
- European Commission. 2004b. *A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future 03/02/2004* [online]. Brussels, European Commission. Available from Internet: <http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/public-proc-market-final-report_en.pdf>.
- European Commission. 2003. *Guideline for successful public-private-partnerships – 2003* [online]. Brussels, European Commission. Available from Internet: <http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf>.
- Froud, J. 2003. The Private Finance Initiative: risk, uncertainty and the state, *Accounting, Organizations and Society* 28(6): 567–589.
- Gallimore, P.; Williams, W.; Woodward, D. 1997. Perceptions of risk in the Private Finance Initiative, *Journal of Property Finance* 8(2): 164–176. doi:10.1108/09588689710167852
- Grimsey, D.; Lewis, M. K. 2005. Are Public Private Partnerships value for money?: Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views, *Accounting Forum* 29(4): 345–378. doi:10.1016/j.accfor.2005.01.001
- Hemming, R.; Anderson, B.; Alier, M.; Cangiano, M.; Petri, M. 2006. *Public-Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk*. Washington D. C., IMF.
- Jakaitis, J.; Paliulis, N. K. 2009. Viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerystė miesto teritorijų plėtroje, iš *III urbanistinis forumas „Būsto modernizavimas: nuo pastato remonto iki miesto at(si)naujinimo“*: pranešimai. Vilnius: Lietuvos Respublikos aplinkos ministerija.
- Jakaitis, J.; Paliulis, N. K.; Jakaitis, K. 2009. Aspects of the national urban policy management under conditions of integrated planning, *Technological and Economic Development of Economy: Baltic Journal on Sustainability* 15(1): 26–38.
- Jun, J. 2010. Appraisal of combined agreements in BOT project finance: focused on minimum revenue guarantee and revenue cap agreements, *International Journal of Strategic Property Management* 14(2): 139–151. doi:10.3846/ijsp.2010.11
- Kavanagh, B. T. 2003. The uses and abuses of structured finance, *Policy Analysis* 479: 58–69.
- Kim, J. H. 2006. *Fiscal risk management in public private partnerships, presented in public-private partnerships on infrastructure days* [online]. Available from Internet: <http://98.131.215.178/PPPMIS/ppp/otherareasrepresentation/FiscalRiskMgt.pdf>.
- Leunga, B. Y. P.; Hui, E. C. M. 2005. Evaluation approach on public-private partnership (PPP) urban redevelopments, *International Journal of Strategic Property Management* 9(1): 1–16.

- Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita. 2008.
- Li, B.; Akintoye, A.; Edwards, P. J.; Hardcastle, C. 2005a. The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK, *International Journal of Project Management* 23(1): 25–35. doi:10.1016/j.ijproman.2004.04.006
- Meidutė, I. 2009. The analysis of opportunities of public private partnership implementation, *Business, Management and Education'2008: Research papers* 1: 129–138.
- Meidutė, I. 2008a. What is public private partnership?, *Business* 2: 96–98.
- Meidutė, I. 2008b. The analysis of opportunities for public-private partnership, *Current Issues of Business and Law* 2: 147–155.
- Meidutė, I. 2007. Economic evaluation of logistics centres establishment, *Transport* 22(2): 111–117.
- Meidutė, I. 2006. Main establishment conditions for logistics centre and its financing facility, *Transport and Telecommunication* 7(2): 364–374.
- Meng, X. 2002. Guarantees for contractor's performance and owner's payment in China, *ASCE: Journal of Construction Engineering and Management* 128(3): 232–237. doi:10.1061/(ASCE)0733-9364(2002)128:3(232)
- Nisar, T. 2007. Risk management in public-private partnership contracts, *Public Organization Review* 7(1): 1–19. doi:10.1007/s11115-006-0020-1
- Pessoa, A. 2008. Public-private partnerships in developing countries: are infrastructure responding to the New ODA Strategy?, *Journal of International Development* 20: 311–325. doi:10.1002/jid.1416
- Rouboutsos, A.; Anagnostopoulos, K. P. 2008. Public-private partnership projects in Greece: risk ranking and preferred risk allocation, *Construction Management and Economics* 26: 751–763. doi: 10.1080/01446190802140086
- Shaoul, J. 2005. A critical financial analysis of the Private Finance Initiative: selecting a financing method or allocating economic wealth, *Critical Perspectives on Accounting* 16(4): 441–471. doi:10.1016/j.cpa.2003.06.001
- Skietrys, E.; Raipa, A.; Bartkus, E. V. 2008. Dimensions of the efficiency of public-private partnership, *Inžinerine Ekonomika – Engineering Economics* 3: 45–50.
- Sobotka, A.; Czarnigowska, A.; Skibniewski, M. J.; Vainiunas, P.; Zavadskas, E. K. (Eds.). 2008. Target costing in public construction projects, in *The 9th International conference "Modern Building Materials, Structures and Technologies"*. Vilnius, Lithuania, Vol. 1: 375–380. Selected papers, Vilnius: Technika.
- Thobani, M. 1999. Private infrastructure, public risk, *Finance and Development* 36(1): 50–53.
- Tievaa, A.; Junnonen, J. M. 2009. Proactive contracting in Finnish PPP projects, *International Journal of Strategic Property Management* 13(3): 219–228. doi:10.3846/1648-715X.2009.13.219-228
- Vassallo, J. M. 2006. Traffic risk mitigation in highway concession projects, *Journal of Transport Economics and Policy* 40(3): 359–381.
- Wang, S. Q.; Tiong, R. L. K.; Ting, S. K.; Ashley, D. 2000. Evaluation and management of political risks in China's BOT projects, *ASCE: Journal of Construction Engineering and Management* 126(3): 242–250. doi:10.1061/(ASCE)0733-9364(2000)126:3(242)
- Wibowo, A. 2006. CAPM-based valuation of financial government support to infeasible and risky private infrastructure projects, *Journal of Construction Engineering and Management* 133(3): 239–248. doi:10.1061/(ASCE)0733-9364(2006)132:3(239)
- Zafirovski, M. 1999. What is really rational choice? Beyond the utilitarian concept of rationality, *Current Sociology* 47(1): 47–113. doi:10.1177/0011392199047001005
- Zhang, X. 2005. Critical success factors for public-private partnerships in infrastructure development, *ASCE: Journal of Construction Engineering and Management* 131(1): 3–14. doi:10.1061/(ASCE)0733-9364(2005)131:1(3)

Jonas JAKAITIS. Assoc. Prof., Dr of the Humanities (Arch), Head of Department of Urban Engineering, Institute of Architecture. Research interests: urban development, physical planning, urban planning and design, land use management, public participation.

Narimantas Kazimieras PALIULIS. Prof., Dr Habil, Department of Business Technology. Research interests: organization theory, public private partnership, information system, business organization.

Ieva MEIDUTĖ. Assoc. Prof., Department of Business Technology, Managing Editor of the “Journal of Business Economics and Management” (located in ISI database “Web of Science”). Research interests: logistics, supply chain management, public private partnership, business organization.