

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO  
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO FAKULTETO  
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEDRA**

**DIANA SADOVSKAJA  
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO PROGRAMA**

**PRIVATAUS VERSLO SANTYKIS SU VIEŠOJO SEKTORIAUS  
INSTITUCIJOMIS**

**Magistro baigiamasis darbas**

**Darbo vadovas-  
Dr. Aleksandras Minkevičius**

**Vilnius,  
2006**

## TURINYS

<b>ĮVADAS</b> .....	<b>2</b>
<b>1. PRIVATAUS IR VIEŠOJO SEKTORIŲ SAMPRATA</b> .....	<b>7</b>
1.1 Privataus verslo samprata.....	7
1.2 Viešojo sektoriaus ir viešojo administravimo sampratos.....	11
1.3 Viešojo ir privataus sektorių skirtumai.....	16
<b>2. VIEŠOJO IR PRIVATAUS (PRIVATAUS VERSLO) SEKTORIŲ SANTYKIS - PARTNERYSTĖ</b> .....	<b>21</b>
2.1 Viešojo ir privataus sektorių partnerystė Lietuvoje.....	36
2.2 Kaip viešojo ir privataus sektorių partnerystė yra apibūdinama BPD.....	43
2.3 Viešojo ir privataus sektorių partnerystė ir ES struktūrinių fondų paramos nauda.....	45
<b>3. EKSPERTŲ TEIGINIŲ APIE VIEŠOJO IR PRIVATAUS SEKTORIŲ PARTNERYSTĘ TYRIMAS</b> .....	<b>52</b>
3.1 Tyrimo metodika.....	52
3.2 Tyrimo rezultatų interpretacija ir pristatymas.....	62
<b>IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS</b> .....	<b>70</b>
<b>ANOTACIJA</b> .....	<b>72</b>
<b>SANTRAUKA</b> .....	<b>73</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>74</b>
<b>LITERATŪROS SĄRAŠAS</b> .....	<b>75</b>
<b>PRIEDAI</b> .....	<b>78</b>

## IVADAS

### **Darbo aktualumas ir problematika.**

Šiuolaikinėje visuomenėje vien viešojo sektoriaus teikiamų paslaugų kokybiškai gyventi nebeužtenka. Dažnai pasitelkiama privataus sektoriaus patirtis. Naujoji vadyba, kurios modelis kilęs iš Naujosios Zelandijos, yra ne naujas dalykas daugelyje šalių. Beveik visuotinai suprantama, kad privatus sektorius žymiai efektyviau gali vykdyti valdžiai nebūdingas funkcijas. Tirti privataus verslo santykių su viešojo sektoriaus institucijomis mokslinškai yra labai sunku, tad iškeliamas santykių problema šiame darbe nagrinėjama per abiejų sektorių bendradarbiavimo – partnerystės perspektyvą.

Viena iš priežasčių, sąlygojančių vis didėjantį viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų populiarumą, yra nesugebėjimas ribotais viešojo sektoriaus ištekliais patenkinti augančių viešųjų paslaugų infrastruktūros poreikių. Taigi viešojo ir privataus sektorių partnerystė, kuri įvardijama sąvokomis koncesija, frančizė arba tiesiog nuoma, yra būdas organizuoti įvairių veiklų: vandens, dujų ir šilumos tiekimą, vandens kokybės priežiūrą, atliekų, teritorijų tvarkymą, kelių tiesimą, tiltų, mokyklų, ligoninių statymą ir remontavimą. Partnerystė sujungia viešojo ir privataus sektorių išteklius, kad būtų realizuoti viešosios politikos tikslai ir užtikrinta viešųjų paslaugų kokybė.

Modernios visuomenės plėtros dinamika ir darna pirmiausia remiasi partneryste tarp jos narių. Partnerystės principas leidžia privačiam, visuomeniniam ir valdžios sektoriams, išnaudojant unikalias kiekvieno jų prigimtis, misijas ir kompetencijas susijungti į kryptingos ir subalansuotos plėtros branduolį.

Valstybinis sektorius Europoje vis labiau remiasi privataus sektoriaus ištekliais finansuojant ir įgyvendinant infrastruktūros projektus. Valdžios pastangos sparčiai gerinanti visuomenei teikiamų paslaugų kokybę ir efektyvumą visuomet yra neišvengiamai apribotos nepakankamų biudžetinių išteklių sąlygotų investicinių ir skolinimosi apribojimų bei specifinių kompetencijų reikalaujančio sudėtingų infrastruktūros projektų įdiegimo ir valdymo.

Tokiu būdu, viešojo ir privataus sektoriaus partneryste pagrįsti infrastruktūros projektai leidžia intensyviai įgyvendinti infrastruktūros plėtros planus:

- ✓ nepažeidžiant biudžetinių apribojimų ir pritraukiant papildomą kapitalą;
- ✓ pasitelkiant alternatyvias pajėgas valdymui ir įgyvendinimui;
- ✓ padidinant pridėtinę projekto vertę visuomenei per
- ✓ tikslesnį jos poreikių nustatymą ir optimalų išteklių naudojimą.

Europos Komisija išleistame leidinyje „Guidlines for Successful Public-Private Partnerships“ pabrėžia, kad „pozityvi viešojo ir privataus sektorių partnerystės sąranga įgyvendinant ir plėtojant infrastruktūrą turėtų ypatingai patraukliai atrodyti Centrinės ir Rytų Europos šalyse – ES kandidatėse – dėl jų milžiniško finansinių išteklių poreikio, tokios pačios eilės finansavimo stygiaus, efektyvių viešojo sektoriaus paslaugų poreikio, gerėjančio rinkos stabilumo ir privatizacijos procesų sukuriančių palankią aplinką privačioms investicijoms“.<sup>1</sup>

Privati ir valdžios partnerystė infrastruktūros projektuose gali įgauti įvairias formas, priklausomai nuo projekto dydžio, jo teikiamos vertės unikalumo, dalyvaujančių partnerių interesų ir teisinės aplinkos projekto inicijavimo laikotarpiu.

Siekiant sukurti gerą infrastruktūrą, kuria būtų užtikrinamas kokybiškas gyvenimas, reikia racionaliai panaudoti visus valstybės materialinius, finansinius, intelektualinius ir žmoniškuosius išteklius derinant juos su privačia iniciatyva ir kapitalu.

Nagrinėjamas klausimas iki šiol nėra plačiai moksliskai išanalizuotas Lietuvoje. Pasaulyje tai yra seniai praktikuojama ir jau populiarūs abiejų sektorių santykių forma. Kanadoje yra įkurta oficiali Privataus – viešojo sektoriaus taryba, Didžiojoje Britanijoje tokie santykių projektai laikomi pavyzdiniais, kuriais remiantis yra formuojama ir kitų Europos šalių patirtis. Lietuvoje plačiau apie viešojo ir privataus sektorių tokią santykių formą pradėta kalbėti po 2004 metų gegužės 1 dienos, kai Lietuva oficialiai įstojo į Europos sąjungą. Tačiau, iki šiol tai nėra plačiai paplitęs reiškinys. Lietuvoje yra veikianti viena institucija atsakinga konkrečiai už viešojo ir privataus sektorių santykius – Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų skyrius Lietuvos Respublikos Finansų ministerijoje. 2006 metais vyko Viešojo ir privataus sektorių partnerystės skatinimo projektas iš dalies remtas Lietuvos Vyriausybės. Buvo suorganizuotos dvi konferencijos.

Šiuo metu Europos šalyse vykdomų Viešo ir privataus sektorių partnerystės projektų kiekis (šaltinis: Deloitte Group „European PPP Report“<sup>2</sup>): Didžioji Britanija – 600-700; Airija - ~20; Portugalija - 10, Ispanija-12, Prancūzija-15, Nyderlandai - 25; Čekija – 8; Vengrija – 2; Lenkija - 2; Bulgarija – 2; Slovakija, Albanija, Slovėnija – 1; Lietuva – 0.

Visuotinai pripažįstama, kad privatus verslas yra visų šalių ekonomikos varomoji jėga bei socialinio stabilumo garantas. Didelis privačių įmonių skaičius užtikrina konkurencingą aplinką bei galimybę išvengti bedarbio statuso lengviausiai pažeidžiamoms visuomenės sluoksnių atstovams.

---

<sup>1</sup> **Guidlines for Successful Public-Private Partnerships.** (Europos Komisijos Regioninės politikos Direktorato Sėkmingų viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo gairės) interaktyvus: [http://www.yitkausta.lt/lt/main/kausta/vyst\\_veiklos/publicprivate/main](http://www.yitkausta.lt/lt/main/kausta/vyst_veiklos/publicprivate/main);

<sup>2</sup> 2006m. Deloitte reserch study „Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships" Interaktyvus: [http://www.oceantomo.com/PDFs/Corporate\\_Finance.pdf](http://www.oceantomo.com/PDFs/Corporate_Finance.pdf)

Tačiau tai yra įmanoma, tik skatinant viešojo ir privataus sektorių santykių gerinimą, taikant viešojo ir privataus sektorių partnerystę.

**Temos ištyrimo lygis** – negalima teigti, jog mokslinio dėmesio privataus verslo ir viešojo sektoriaus institucijų santykiams iki šiol visai neskirta. Tačiau atskirą šią sritį tyrusių mokslininkų Lietuvoje darbai neįvertina problemų nagrinėjamu klausimu. Galima pažymėti, kad D. Gudelis ir V. Rozenbergaitė dar 2004 metais nagrinėjo Viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybes savo moksliniame straipsnyje<sup>3</sup>, viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo įtaką socialinei atsakomybei versle pateikė R. Smaliukienė 2005 metais publikuotame savo straipsnyje tokiu pačiu pavadinimu<sup>4</sup>, J. Vaitiekūnienė straipsnyje Privataus ir viešojo sektorių partnerystė: britų patirtis šią temą palietė dar 2003 metais<sup>5</sup>.

**Darbo problema** – Viešojo ir privataus sektorių partnerystė nėra pakankamai teoriškai išnagrinėta, mažai analizuojama ir įgyvendinama Lietuvoje. Šiuo metu esama daugiau takoskyros tarp privataus verslo ir viešojo sektoriaus institucijų, negu realaus bendradarbiavimo.

**Darbo objektas** – privataus verslas ir viešasis sektorius.

**Tyrimo dalykas** – privataus verslo ir viešojo sektoriaus santykis/partnerystė, jų bendradarbiavimas pasitelkiant ES struktūrinių fondų paramą.

**Darbo hipotezė** - privataus verslo ir viešojo sektoriaus santykių forma – partnerystė yra nepakankamai naudojama Lietuvoje. Darbo autorė daro prielaidą, kad privataus verslo atstovai viešajame sektoriuje išvelgia biurokratiją ir įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios valdžios nesuinteresuotumą bendradarbiavimo skatinimo atžvilgiu.

**Darbo tikslas** – išanalizuoti privataus verslo ir viešojo sektoriaus bendradarbiavimo galimybes Lietuvoje, pasiūlyti partnerystės skatinimo galimybes.

Tikslui įgyvendinti, keliami **uždaviniai**:

1. Išanalizuoti privataus verslo ir viešojo sektoriaus sampratą;
2. Išanalizuoti viešojo ir privataus sektorių partnerystę;
3. Įvertinti užsienio šalių patirtį, įgytą išnaudojant viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybes;
4. Atlikti ekspertų apklausą apie viešojo ir privataus sektorių partnerystę Lietuvoje;
5. Įvertinti privataus verslo ir viešojo sektoriaus santykį Lietuvoje – kaip yra vykdoma partnerystė;

---

<sup>3</sup> Viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės. D. Gudelis, V. Rozenbergaitė // Viešojo politika ir administravimas, 2004 Nr. 8

<sup>4</sup> Viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo įtaka socialinei atsakomybei versle. R. Smaliukienė // Viešojo politika ir administravimas, 2005 Nr. 12

<sup>5</sup> Vaitiekūnienė J. Privataus ir viešojo sektorių partnerystė: britų patirtis. *Verslo žinios*. 2003. Lapkr.13.

6. Pateikti tyrimo išvadas ir pasiūlymus.

**Moksliniai tyrimo metodai:**

*Mokslinės literatūros analizė* taikyta aprašant privataus verslo ir viešojo sektoriaus sampratą, viešojo ir privataus sektorių partnerystės sąvoką.

*Lyginimo metodas* taikytas lyginant privataus verslo ir viešojo sektoriaus partnerystės Lietuvoje ir užsienyje patirtį.

*Dokumentų analizės metodas* taikytas analizuojant teisinius šaltinius viešojo ir privataus sektorių partnerystės įgyvendinimo srityje. Kita dalis yra moksliniai straipsniai, pateikiantys viešojo ir privataus sektorių partnerystės problemas.

*Kokybinis tyrimo metodas* taikytas atliekant ekspertų apklausos tyrimą apie viešojo ir privataus sektorių santykius Lietuvoje.

# 1. PRIVATAUS IR VIEŠOJO SEKTORIŲ SAMPRATA

## 1.1. Privataus verslo samprata

Verslą būtų galima apibūdinti IBM bendrovės atstovo Tomo Dž. Votsono vyresniojo teiginiu: „Verslas yra didžiausias žaidimas pasaulyje, jeigu žinote, kaip jį žaisti“. Kai kurie ekonomistai yra konkretesni nurodydami, kad verslas – tai ekonominė veikla, kuria siekiama pelno; užsiėmimas, darbas, smulkioji gamyba, amatas; ilgiau trunkanti profesinė ir neprofesinė veikla, susijusi su pareigomis ir teisėmis siekiant uždarbio; gamybos, pirkimo, pardavimo ar tiekimo veikla, atliekama už pinigus, ir t.t.

Verslininkystės samprata kūrėsi stebint kasdienę žmonių ūkinę veiklą. XV amžiuje verslininkais buvo pripažįstami paprasti žmonės, jų veikla nebuvo specialių mokslinių tyrimų objektas. Kintanti socialinė aplinka sudarė sąlygas kurtis verslininkų bendrijoms. Nors esminiai verslininkystės skirtumai jau buvo atskleisti, vis dėlto pirmieji bandymai teoriškai įprasminti šį ypatingą reiškinį vyko tik XVII amžiuje Viduramžiais sąvoka „verslininkas“ vartota dvejopa prasme: verslininkai buvo parodų ir muzikos renginių organizatoriai bei didelių gamybinių arba statybinių projektų vadovai. Jie niekuo nerizikavo, tik vadovavo įgyvendinimo darbams, naudodami išskirtus jiems išteklius, paprastai įgyvendinti statybos projektus būdavo pravedama dvarininkams.<sup>6</sup>

Turto ir verslo vertinimo pagrindų įstatyme, verslas yra apibūdinamas, kaip „juridinio ar fizinio asmens, įmonės, neturinčios juridinio asmens teisių, veikla, kuriai naudojami ekonominiai ištekliai, kuria siekiama gauti pajamų bei pelno ir už kurią šis asmuo atsako savo turto“.<sup>7</sup>

Verslas – tai ne tarnyba valstybinėje įstaigoje. Verslas – tai nuosavybė, savarankiškumas, atsakomybė prieš visuomenę, dirbančiuosius, už save ir artimųjų gyvenimą.<sup>8</sup>

Nauji dinamiški, dažniausiai nedideli ir dėl to itin lankstūs verslai atlieka daug svarbių funkcijų visuomenėje ir nacionalinėje ekonomikoje. Išorinės ir vidinės verslo funkcijos vykusiai, autorės nuomone, pavaizduotos Z. Gineitienės leidinyje<sup>9</sup>.

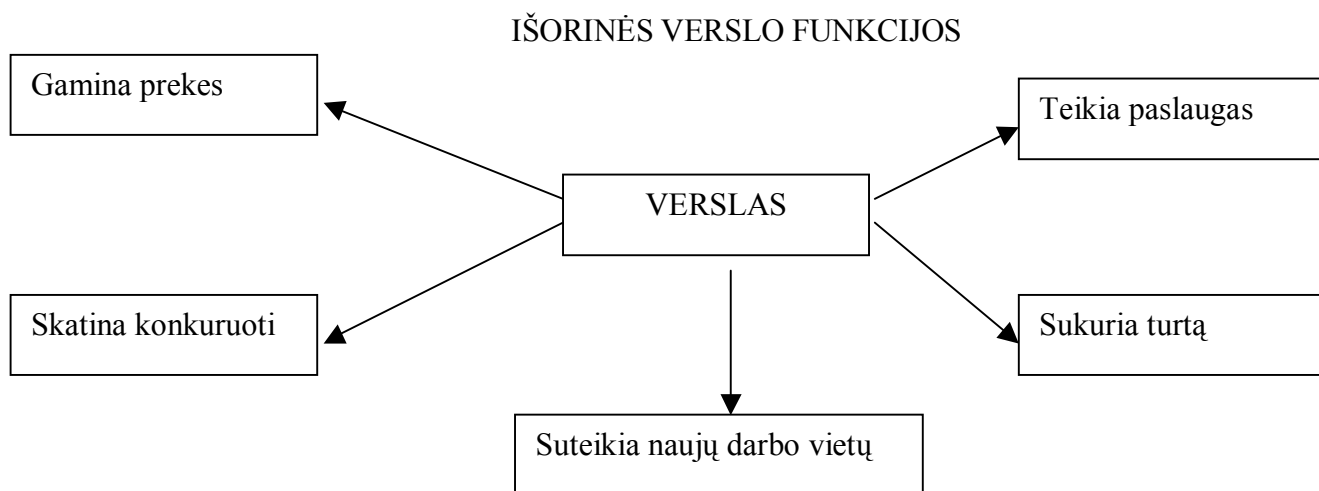
---

<sup>6</sup> Verslas. Zina Gineitienė, Diana Korsakaitė, Marija Kučinskienė, Jonas Tamulevičius.// Vilnius, Rosma: 2003; psl. 17

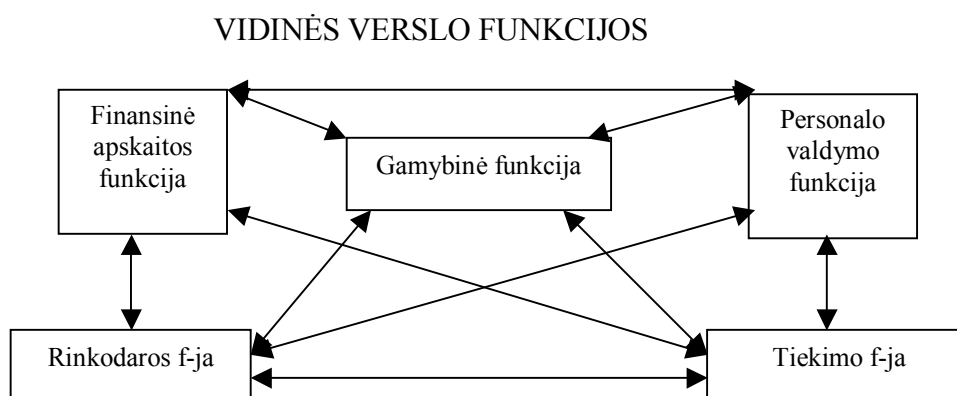
<sup>7</sup> LR Turto ir vertinimo pagrindų įstatymas, // V.Ž., 1999, Nr. 52-1672

<sup>8</sup> Verslo kūrimas ir valdymas, Zina Gineitienė.// VU, Vilnius, Rosma: 2005; psl 26

<sup>9</sup> Verslas. Zina Gineitienė, Diana Korsakaitė, Marija Kučinskienė, Jonas Tamulevičius.// Vilnius, Rosma: 2003; psl. 25,26



**1 pav.** Išorinės verslo funkcijos (Z. Gineitienė, 2003)



**2 pav.** Vidinės verslo funkcijos (Z. Gineitienė, 2003)

Verslas – ne vien organizavimas ir valdymas. Verslininkas turi rasti naują idėją ir įkūnyti ją galutiniu rezultatu. Galima būtų išskirti tokius verslo sudarymo etapus: naujos idėjos paieška ir jos vertinimas; verslo plano sudarymas; išteklių paieška; įsteigtos įmonės valdymas.<sup>10</sup>

Autorė darbe daugiausia paliečia smulkias ir vidutines įmones, nes tai plačiausiai paplitusi privataus verslo forma Lietuvoje ir Europos Sąjungoje (ES).

Iki 1997 metų ES nebuvo vieno definicijos, tiksliai apibrėžiančios smulkias ir vidutines įmones. Kiekviena valstybė narė savaip traktavo šias sąvokas. Siekdama išvengti nesusipratimų ir neaiškumų, kai norima padėti smulkioms ir vidutinėms įmonėms, Europos Komisija (EK) nutarė siūlyti bendrus standartus, įgalinančius apibrėžti smulkių ir vidutinių įmonių sampratą ES šalyse<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Verslas. Zina Gineitienė, Diana Korsakaitė, Marija Kučinskienė, Jonas Tamulevičius.// Vilnius, Rosma: 2003; psl. 27

<sup>11</sup> Smulkaus ir vidutinio verslo politika Europos sąjungoje ir Lietuvoje: // Petras Baršauskas; KTU, Kaunas: Technologija, 2003; psl. 9



Verslas sudaro tam tikrą konkuruojančią viešosios politikos formavimo sistemą, iš dalies besivaržančią su vyriausybės sistema. Įmonių vadovai ir jų pasamdyti darbuotojai kartu su vartotojais priima daugelį svarbių pasirinkimų, nuo kurių priklauso mūsų gyvenimo būdas. Priemiesčiai, automobiliai, televizija ir plataus vartojimo elektronikos prekės, apdirbamosios pramonės darbo vietų persikėlimas į užsienį ir agroverslo iškilimas, daugiausia buvo nulemti verslo iniciatyvos ir jų naudojimo technologijų.

Nauji dinamiški, dažniausiai nedideli ir dėl to itin lankstūs verslai atlieka daug svarbių funkcijų visuomenėje ir nacionalinėje ekonomikoje. Verslai gamina prekes, teikia paslaugas, kuria pridėtinę vertę ir didina nacionalines pajamas, užpildo ribotas geografines, gamybinės, paslaugų rinkas, verslininkai kuria naujas darbo vietas, kurias valstybei nieko nekainuoja, įdarbina ir apmoko nekvalifikuotus darbininkus, verslai skatina konkuruoti ir jie geriau tenkina specifinius bei pavienius vartotojų poreikius, veikia kaip ekonominio šoko slopintuvai, nustatantys ekonominio pakilimo ir depresijų ribas bei dekoncentruoja ekonomines jėgas. Verslai užtikrina individualias galimybes ir socialinį mobilumą.

EK siūlomas apibrėžimas smulkiąjam ir vidutiniam verslui apibūdinti remiasi darbuotojų skaičiumi ir nepriklausomumo apyvartos bei balansinės turto vertės kriterijais. Remiantis šiais kriterijais, ES šalyse skiriamos tokios įmonių rūšys<sup>12</sup>:

- mikroįmonė (dirba mažiau nei 10 darbuotojų);
- smulki (maža) įmonė (dirba daugiau nei 10 ir mažiau nei 50 darbuotojų; metinė apyvarta iki 7 mln. eurų; įmonės balansinis turtas neviršija 5 mln. eurų);
- vidutinė įmonė (dirba iki 250 darbuotojų; metinė apyvarta iki 40 mln. eurų; įmonės metinis balansinis turtas iki 27 mln. eurų).

Privačių smulkių ir vidutinių įmonių produkcija sudaro didelę valstybės bendrojo vidaus produkto dalį. Todėl jo plėtojimas tampa prioritetine Lietuvos ekonomikos plėtros kryptimi. Valstybė vis daugiau smulkiam ir vidutiniam verslui nustato paramos formų, taip siekdama sudominti gyventojus ir skatinti aktyviau dalyvauti versle.

Smulkusis ir vidutinis verslas – vienas iš pagrindinių ekonomikos augimo veiksnių, turintis esminį poveikį bendrai Lietuvos ūkio raidai, naujų darbo vietų kūrimui ir socialiniam stabilumui, todėl jo plėtotė yra viena iš svarbiausių Lietuvos ekonominės politikos krypčių. Lietuvos pastangos įeiti į Europos ekonomikos erdvę ir joje lygiavertiškai konkuruoti pavyks tik tada, kai daugiau bus rūpinamasi smulkiuoju ir vidutiniu verslu.

---

<sup>12</sup> Smulkaus ir vidutinio verslo politika Europos sąjungoje ir Lietuvoje: // Petras Baršauskas; KTU, Kaunas: Technologija, 2003; psl. 10,11

Smulkios ir vidutinės įmonės jautriausiai reaguoja į visus verslo aplinkos pakitimus. Jos nukenčia pirmosios, jeigu jas prislegia per didelė biurokratija. Taip pat jos pirmosios suklesti dėl iniciatyvų, paskatinimų ir sėkmės pripažinimo.

Smulkiojo ir vidutinio verslo plėtotės strategija yra sudedamoji Lietuvos ekonomikos plėtotės ilgalaikės strategijos dalis. Smulkiojo ir vidutinio verslo plėtotės strategija parengta vadovaujantis Lietuvos ūkio vidutinės trukmės strategija integracijos į Europos Sąjungą kontekste, ES smulkiojo ir vidutinio verslo plėtotės politika, Europos bendradarbiavimo ir plėtotės organizacijai priklausančių šalių politika smulkiojo ir vidutinio verslo sektoriaus plėtotės srityje.

Smulkiojo ir vidutinio verslo plėtotės skatinimas yra vienas iš svarbiausių Lietuvos Respublikos Vyriausybės ekonominės politikos uždavinių. Smulkių ir vidutinių įmonių steigimasis ir jų konkurencingumo didėjimas yra šalies ekonomikos augimo pagrindas ir vienas iš pagrindinių darbo vietų kūrimo šaltinių. Strategijoje daugiausia dėmesio bus skiriama palankios smulkiojo ir vidutinio verslo plėtotei teisinės, ekonominės, institucinės ir informacinės aplinkos sukūrimui. Smulkiojo ir vidutinio verslo plėtotės strategija parengta siekiant subalansuoti nacionalinę ir regioninę ekonomikos raidą.<sup>13</sup>

Dabar Europos Sąjunga būtinai rekomenduoja teisės nuostatas, reglamentuojančias smulkiojo ir vidutinio verslo plėtotę, perkelti į nacionalinę teisę, teikti valstybės pagalbą smulkiojo ir vidutinio verslo subjektams bei kontroliuoti šią pagalbą laikantis Europos sutarties reikalavimų. 1992 m. įsigaliojo Lietuvos Respublikos mažųjų įmonių įstatymas, kuris apibrėžė mažosios įmonės sampratą ir mažųjų įmonių veiklos skatinimo pagrindus, iš jų ir mokesčių lengvatas. 1995 m. buvo priimtas Lietuvos Respublikos mažųjų įmonių įstatymo pakeitimo įstatymas, mažosios įmonės samprata buvo apibrėžta vadovaujantis dviem kriterijais – bendru darbuotojų skaičiumi ir bendrųjų pajamų (įplaukų) per metus dydžiu. Šiuo metu galiojantis Lietuvos Respublikos smulkiojo ir vidutinio verslo plėtros įstatymas nustato smulkiojo ir vidutinio verslo subjektus bei jiems taikomas paramos formas.<sup>14</sup>

Šiuo metu yra parengtas Lietuvos Respublikos smulkiojo ir vidutinio verslo plėtros įstatymo pakeitimo įstatymo projektas, kurio tikslas – suderinti Lietuvos smulkiojo ir vidutinio verslo subjektus, atitinkančius Europos Komisijos rekomenduojamą mikroįmonių, smulkių ir vidutinių įmonių sampratą.

Lietuvos Respublikos smulkiojo ir vidutinio verslo plėtros įstatymo nuostatose numatyta kiekvienais metais atnaujinti ir papildyti smulkiojo ir vidutinio verslo plėtotės programos

---

<sup>13</sup> Ten pat psl. 97-104

<sup>14</sup> Smulkus ir vidutinio verslo politika Europos sąjungoje ir Lietuvoje: // Petras Baršauskas; KTU, Kaunas: Technologija, 2003; psl. 15-24

įgyvendinimo priemonės, smulkiojo ir vidutinio verslo plėtotės strateginės kryptys yra patikslintos bei parengtas smulkiojo ir vidutinio verslo plėtotės kitiems metams priemonių projektas.<sup>15</sup>

Smulkiojo ir vidutinio verslo plėtotei Lietuvoje taip pat turi įtakos šios programos bei strategijos:<sup>16</sup>

- Nacionalinis plėtotės planas;
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės programa;
- Pramonės plėtojimo vidutinės trukmės politika ir jos įgyvendinimo strategija;
- Tiesioginių užsienio investicijų skatinimo programa;
- Eksperto plėtros ir skatinimo strategija;
- Inovacijų versle programa;
- Lietuvos Respublikos užimtumo didinimo programa ir kitos programos.

## **1.2 Viešojo sektoriaus ir viešojo administravimo sampratos**

Viešasis administravimas - įstatymais ir kitais teisės aktais reglamentuojama valstybės ir vietos savivaldos institucijų, kitų įstatymais įgaliotų subjektų vykdomoji veikla, skirta įstatymams, kitiems teisės aktams, vietos savivaldos institucijų sprendimams įgyvendinti, numatytoms viešosioms paslaugoms administruoti.<sup>17</sup> Viešojo administravimo mokslas tai ta sritis, kuri nagrinėja viešųjų institucijų sprendimų darymą ir vykdymą.

Viešasis administravimas pirmiausia yra siejamas su viešosios politikos įgyvendinimu. Viešasis administravimas gali būti suprantamas kaip įvairių teisės aktų įgyvendinimas ar įgyvendinimo priežiūra ir vidaus aktų taikymas.

Viešasis administravimas yra gana plati veikla, būdinga įvairioms valdymo formoms, lygmenims, turėjusiems ir turintiems skirtingą administravimo sąrangą, procesus ir techniką, veikiantiems įvairių socialinių ir ekonominių veiksnių, politinių jėgų, interesų grupių. Sąvoką „viešasis administravimas“ lengviau apibūdinti kaip priemonės, organizuoti, sutelkti žmogiškuosius, finansinius, technologinius išteklius įvairiems socialinių grupių tikslams pasiekti. Viešojo sektoriaus organizacijos taiko įvairius metodus ir techniką, padedančius siekti darbo proceso struktūrizavimo pokyčius, stiprinti darbuotojų poreikių motyvaciją, tobulinti veiklos vertinimą.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> LR Smulkaus ir vidutinio verslo įstatymas // V.Ž. 1998, Nr. 109-2993, aktuali redakcija nuo 2004.07.15

<sup>16</sup> Smulkaus ir vidutinio verslo politika Europos sąjungoje ir Lietuvoje: // Petras Baršauskas; KTU, Kaunas: Technologija, 2003; psl. 100-104

<sup>17</sup> LR viešojo administravimo įstatymas// V.Ž. 2005 06 09, VIII-1234, aktuali redakcija nuo 2005.06.09

<sup>18</sup> Viešojo administravimo efektyvumas. Raipa A. Kaunas: Technologija, 2001; psl. 8

Tradiciškai viešasis administravimas apibūdinamas kaip plati, įvairiapusė valdžios ir valdymo institucijų veikla, apimanti politiką, viešąsias programas bei projektus. Viešasis administravimas suprantamas ir plačiau – kaip valstybės tarnyba, profesija, akademinės studijos, dar kaip tam tikra atsakomybės rūšis, priskirta įvairių lygių viešosioms institucijoms, vykdančioms įvairias funkcijas – politikos, sprendimų įgyvendinimą ir kt.<sup>19</sup> Kitaip tariant, viešasis administravimas gali būti suprantamas kaip veikla, daugiau koncentruojama į planavimą, vadovavimą, koordinavimą, išteklių telkimą ir naudojimą, valdžios veiklos kontrolę.<sup>20</sup>

Viešojo administravimo įstatyme viešasis administravimas apibūdinamas kaip „įstatymais ir kitais teisės aktais reglamentuojama valstybės ir vietos savivaldos institucijų, kitų įstatymais įgaliotų subjektų vykdomoji veikla, skirta įstatymams, kitiems teisės aktams, vietos savivaldos institucijų sprendimams įgyvendinti, numatytoms viešosioms paslaugoms administruoti.“<sup>21</sup>

Doc. dr. A. Raipa pirmojoje savo knygoje viešąjį administravimą tiesiogiai susieja su „viešųjų programų ir projektų valdymu, su viešosios politikos formulavimu, įvairių lygių administratorių rengimu.“<sup>22</sup>

Viešasis sektorius - apima įvairias institucijas, kurias pasitelkus daromi ir įgyvendinami sprendimai įvairių rūšių interesų atžvilgiu. Valstybės viešosios institucijos daro poveikį tiek interesų traktavimo būdui, tiek politikos įgyvendinimo rezultatams. Sąvoka apima tiek viešųjų institucijų veiklos rūšis, tiek ir sprendimų priėmimą ir įgyvendinimą tose institucijose. Liberalių demokratijų sąlygomis ekonomikoje ir visuomenėje skiriami 2 sektoriai- viešasis ir privatusis. VS veikia politinės institucijos, vyriausybė bei įstaigos, tuo tarpu privačiame sektoriuje įsikūrusios įvairios rinkos institucijos. VS dažnai suprantamas kaip valstybės įstaigų ir įmonių visuma, teikianti paslaugas, kurių poreikius nustato ne piliečiai, o politikai. Šio sektoriaus veikla iš esmės susijusi su politikų sprendimų įgyvendinimu administraciniu būdu, t.y. priverčiant visuomenę laikytis tam tikrų taisyklių.<sup>23</sup>

Pirmiausia aptarsiu, ką apibūdina „viešojo sektoriaus“ sąvoka. Dažnai laikoma, kad viešasis sektorius yra politinių susirinkimų įteisintas biudžetas. Turima omenyje politinis biudžeto sudarymas, įvairių valdžios lygmenų politinių institucijų surenkami ir naudojami ištekliai. Tačiau viešojo sektoriaus apibrėžimų yra ir daugiau. Patį bendriausią „viešojo sektoriaus“ apibūdinimą autorius E. J. Lane pavaizduoja taip:

(1 apibrėžimas) „Viešasis sektorius = Vyriausybės veikla ir jos pasekmės

<sup>19</sup> Viešojo administravimo efektyvumas. Raipa A. Kaunas: Technologija, 2001; psl. 8

<sup>20</sup> Ten pat; psl. 8

<sup>21</sup> Viešojo valdymo reforma. Lyginamoji analizė. Pollitt Ch., Bauckaert G., Algarvė 2003

<sup>22</sup> Viešasis administravimas. Raipa A. Kaunas: Technologija, 1999, psl. 6

<sup>23</sup> Viešasis sektorius. Sąvokos, modeliai ir požiūriai. Lane E.J. Vilnius: Margi raštai, 2001; psl. 27

Čia pateikiama viešojo sektoriaus samprata išreikia tradicinį požiūrį į viešąjį sektorių kaip į viešojo administravimo arba viešosios valdžios sektorių<sup>24</sup> Šią lygtį galima pakeisti kita lygtimi:

(2 apibrėžimas) Viešasis sektorius = Valstybės bendrieji sprendimai ir jų pasekmės  
Autorius aiškina, kad šis apibrėžimas “labiau pabrėžia įstatymų leidimą ir valdžią, o ne biudžetą ir paskirstymą.”<sup>25</sup> Šiuos pirmuosius apibrėžimus galima laikyti viešojo sektoriaus apibūdinimu pagal valdžios kriterijų.

Trečiasis apibrėžimas remiasi biudžetu:

(3 apibrėžimas) Viešasis sektorius = Vyriausybės vartojimas, investicijos ir išmokos  
“Apibrėžimas yra gerai pagrįstas, nes šiuo atveju nebūtų neįveikiamų sunkumų apibūdinti kurios nors šalies viešąjį sektorių. Tačiau trys jo elementai gali labai keistis vienas kito atžvilgiu. Todėl praverstų šį apibrėžimą keisti kitu:

(4 apibrėžimas) Viešasis sektorius = Valstybės vartojimas ir investicijos  
Šis apibrėžimas reiškia viešojo sektoriaus nusakymą pagal išteklių išdėstymą, tai yra pagal reiškinių esmę.”<sup>26</sup>

(5 apibrėžimas) Viešasis sektorius = Viešoji gamyba  
Šią apibrėžimą galima naudoti dviem skirtingiems atvejams: kai vyriausybė teikia gamybos priemones ir kai vyriausybei jos priklauso.

Viešajame sektoriuje tarnavimas visuomenei yra galutinis tikslas. Tikslas, protingai išleisti pinigus. Žymiai sunkiau susitarti kas yra kokybė, ypač aukščiausiuose valdančiuose sluoksniuose. Sprendimų priėmimas yra atviras ir siekiama, kad jis būtų ne tik atviras, bet jame būtų galima dalyvauti. Veikla galima konkrečių įstatymų, įsakymų ar kitų norminių aktų rėmuose, o tai riboja lankstumą, veikimo laisvę, įgalinimą, delegavimą vietinę iniciatyvą ir sprendimų priėmimą. Veikla apribota tarpusavyje susipynusiomis hierarchinėmis programomis (įdarbinimo lygybė, nuopelnų paskirstymas, atviras konkursas pareigoms), skirtomis įvairioms visuomenės gerovės dimensijomis patenkinti. Vadovai yra bendro atskaitomybės tinklo dalis: atskaitomybė yra demokratijos esmė. Lygybės principas reikalauja lygaus požiūrio į visus klientus, o ypatingas aptarnavimas iškreipia demokratijos principus. Būtina subalansuoti nuolat besikeičiančius ir dažnai prieštarų klientų interesus. O privačiame sektoriuje tarnavimas visuomet yra rinkos dalies ir pelno didinimo bei organizacijos augimo sąlyga. Tikslas - uždirbti pinigai. Paprastai yra įmanoma susitarti kas yra kokybė. Sprendimų priėmimas gali būti atviras arba uždaras, arba tarpinis variantus. Nėra tokių įstatymų ar norminių aktų rėmų. Nėra tokios painiavos. Organizacijos gali laisvai apibrėžti savo

<sup>24</sup> Viešasis sektorius. Sąvokos, modeliai ir požiūriai. Lane E.J. Vilnius: Margi raštai, 2001; psl. 31

<sup>25</sup> Ten pat psl. 32

<sup>26</sup> Ten pat psl. 32

atskaitomybės rėmuose. Kiekvienas klientas priimamas kaip unikumas, netgi lygis, kuriuo suteikiamas kiekvienam klientui reikalingas aptarnavimas, nulemia verslo sėkmę. Galima susitelkti prie vieno didelio kliento – vien jo patenkinimas užtikrins verslo sėkmę.<sup>27</sup>

Viešojo sektoriaus organizacijų vertybės<sup>28</sup>:

- Modernioje visuomenėje demokratija remiasi politine sistema, kuri yra kelias į valdžios ir valdymo sutvarkymą. Priimdamas sprendimus, valdžia tarsi jungia įvairias interesų grupes. Demokratija reiškia ir visuomenę, kur visuomenės sluoksniai turi plačias savo išrinktų valdžios atstovų kontrolės galimybes;
- Demokratiją galima apibūdinti kaip tam tikras kultūrinės vertybes, kurių siekia demokratinė visuomenė.
- Atskaitomybė;
- Efektyvumas;
- Atvirumas, viešumas;
- Atsakingumas;
- Atitikimas procesualinėms normoms;
- Valdžios padalijimas.

Vienas svarbiausių tikslų modernioje visuomenėje yra ryšių tarp valdžios ir verslo atstovų plėtojimas. Valdžios sprendimai veikia verslo aplinką, valstybinės institucijos specifinėmis formomis reguliuoja daugumą verslo krypčių, tampa verslo partneriais realizuojant įvairius projektus ir programas. Tai vyksta tiek vietinės valdžios lygmeniu. Centrinė valdžia pasitelkia reguliavimo politikos mechanizmus, kurie riboja, stabdo ar skatina verslo sumanymus. Vietos lygmeniu verslas reguliuojamas įvairių valstybinio sektoriaus institucijų (licenzijavimas, teisinė priežiūra).

Lietuvos viešojo administravimo sistema: pagrindinės Lietuvos vykdomosios valdžios institucijos yra Prezidentas, vyriausybė ir viešoji administracija. Prezidentas yra sudedamoji vykdomosios valdžios dalis, bet jis yra ne vyriausybės, o valstybės vadovas. Be to, Prezidentas pirmiausia atsako už užsienio politiką.

Pagrindinės vykdomosios valdžios institucijos yra ministerijos, kurioms vadovauja ministrai. Ministerijos vykdo valstybės valdymo funkcijas ir įgyvendina viešąją politiką paverstose srityse. Lietuvoje nuolat daugėjo viešojo administravimo įstaigų. Šiuo metu Lietuvoje viešajai administracijai priklauso apie 250 įstaigų. Lietuvos viešajai administracijai būdinga dviejų lygių

<sup>27</sup> Viešasis sektorius. Sąvokos, modeliai ir požiūriai. Lane E.J. Vilnius: Margi raštai, 2001; psl. 25-27

<sup>28</sup> Viešojo administravimo efektyvumas. Raipa A. Kaunas: Technologija, 2001; psl. 18

valdymo sistema. Centriniam valdymui priklauso jau minėtos Prezidento institucija ir jai pavaldžios įstaigos, vyriausybė, Vyriausybės kanceliarija, Ministro pirmininko aparatas bei ministerijos. Be to, vyriausybė ir ministerijos gali steigti įvairias neministerines centrinio valdymo įstaigas: departamentus, tarnybas, inspekcijas ir kitas įstaigas.

Viešojo administravimo įstaigos gali būti suskirstytos į šešias pagrindines grupes:

1. Prezidento instituciją ir jai pavaldžias įstaigas;
2. Vyriausybės kanceliariją, Ministro pirmininko aparatą bei vyriausybei pavaldžias įstaigas;
3. ministerijas bei ministerijoms pavaldžias įstaigas;
4. apskričių viršininkų administracijas;
5. savivaldybes;
6. Seimui pavaldžias įstaigas.

Lietuvoje galima išskirti kelias pagrindines administracines transformacijos kryptis:

- Viešosios administracijos organizacija (teorinė – administracinė reforma; viešojo administravimo įstaigų reorganizacija; Vyriausybės aparato ir ministerijų vidaus organizacijos reforma);
- Personalas (priėmimas į darbą; karjera; atlyginimas; paskatinimai ir nuobaudos);
- Veiklos valdymas (strateginis planavimas; įvairios atskaitomybės priemonės; konsultavimasis su suinteresuotomis grupėmis);
- Finansai (biudžetas; finansinis valdymas; išorinis ir vidaus auditas, valdymo išlaidų mažinimas).

Pagal Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymą, administracinis reglamentavimas - nuostatų, taisyklių, reglamentų ir kitų teisės aktų priėmimas įstatymams įgyvendinti<sup>29</sup>:

Viešojo administravimo subjektai - institucijos, įstaigos, tarnybos, valstybės tarnautojai (pareigūnai), turintys įstatymų suteiktas viešojo administravimo teises ir praktiškai įgyvendinantys vykdomąją valdžią ar atskiras vykdomosios valdžios funkcijas.

Viešojo administravimo institucija - viešojo administravimo subjektas, vykdamas įstatymų nustatytas valstybės ar savivaldybės funkcijas.

Valstybinio administravimo subjektai - valstybės institucijos, įstaigos, tarnybos bei valstybės tarnautojai (pareigūnai), kuriems įstatymai suteikia viešojo administravimo teises. Valstybinio administravimo subjektai yra centriniai ir teritoriniai.

---

<sup>29</sup> LR viešojo administravimo įstatymas// V.Ž. 2005 06 09, VIII-1234, aktuali redakcija nuo 2005.06.09

### 1.3 Viešojo ir privataus sektorių skirtumai

Yra daug pranašumų ir skirtumų tarp privataus ir viešojo administravimo. Šios abi sferos užsiima organizacijų kūrimo ir plėtros reikalais, finansine apskaita, resursų naudojimu ir žmonių išteklių vadyba. „Tačiau tiek teoretikai, tiek praktikai išskiria tris ryškiausius skirtumus. Pirmasis skirtumas – institucijų veiklos tikslas ir veiklos vertinimas.“<sup>30</sup> Privačiame sektoriuje svarbiausias tikslas ir labiausiai vertinamas pelnas. „Toks vertinimas netinka viešosioms organizacijoms, kurių veiklos sąlygos yra skirtingos, jų veiklos finansiniai rodikliai ne visada gali būti svarbiausias kurios nors institucijos veiklos vertinimo kriterijus.“<sup>31</sup> Antras skirtumas – sprendimų priėmimas. Viešajame sektoriuje priimant sprendimus stengiamasi, kad būtų kuo daugiau įtraukiama piliečių, o štai privačiame sektoriuje dažnai sprendimai priimami skubotai, žymiai greičiau ir ne visada kokybiškai parengti. Trečiasis skirtumas – viešumas. Viešųjų institucijų darbuotojai jaučia didesnę visuomenės dėmesį nei privataus.

Raipos knygoje „Viešasis administravimas“ autorius apie skirtumus padaro tokias išvadas, jog „išskiriant viešojo ir privataus administravimo skirtumus, vis dažniau aiškėja, kad šiandien nebegalime suprasti šių skirtumų vien kaip skirtumus tarp orientacijų į paslaugų teikimą ir į pelno siekimą. Vis dažniau susiduriame su situacijomis, kai tradicinės viešojo sektoriaus struktūros siekia pajamų augimo, o privačios struktūros orientuojasi į paslaugų tiekimą. Tačiau, nepaisant šių tendencijų, ir toliau privačiose verslo struktūrose pelno siekis išlieka pirmaeilis interesas, o viešosiose institucijose svarbiausias tikslas ir toliau lieka paslaugų organizavimas“.<sup>32</sup>

Atsižvelgti reikia į tai, jos viešąjį ir privatų sektorius padalija ne vienas, o keli skirtumai. Ieškodami viešojo sektoriaus priešybės turime tikėtis rasti daug įvairių visumų. Pirmojo viešojo sektoriaus apibrėžimo – vyriausybės valdžios – atžvilgiu priešybę turime privačią laisvę. Trečiojo apibrėžimo – viešojo vartojimo ir investicijų – atžvilgiu privatų sektorių paprasčiausiai sudarys privatus vartojimas ir investicijos arba grynosios pajamos, liekančios po to, kai vyriausybė pasiima savo dalį mokesčiais ir dalį gautų pajamų perskirsto gyventojams išmokų pavidalu. Čia ta visuomenės išteklių dalis, kurią vyriausybė teikia viešajam vartojimui, likusioji dalis yra privataus pasirinkimo sritis. Ketvirtasis apibrėžimas – viešasis perskirstymas – paveikia privatų pasirinkimą, bet visiškai jo nepakeičia. Likusiuose apibrėžimuose antonimu būtų privatus prekių ir paslaugų

<sup>30</sup> Verslo kūrimas ir valdymas, Zina Gineitienė.// VU, Vilnius, Rosma: 2005; psl.13

<sup>31</sup> Ten pat psl. 13

<sup>32</sup> Viešojo administravimo efektyvumas. Raipa A. Kaunas: Technologija, 2001; psl. 14



teikimas, pavyzdžiui, sudarant sutartis arba įgaliojant, turint privačią gamybos priemonių nuosavybę arba dirbant privačiuose organizacijose.<sup>33</sup>

Skirtumą galima išvelgti ir darbo santykiuose bei jų reguliavime. Kolektyvinių sutarčių sudarymą autorius A. Raipa apibrėžia kaip dvišalį sprendimų priėmimo procesą, kurio metu įgalioti organizacijos vadovų ir darbuotojų atstovai susitaria dėl darbo užmokesčio, darbo laiko ir sąlygų, sudaro abi šalis įpareigojančią nustatyto galiojimo laiko raštišką sutartį ir susitaria dėl bendro sutarties sąlygų įgyvendinimo.<sup>34</sup> „Privačiame sektoriuje gana lengva nustatyti, kas iš įmonės vadovybės bus atsakingas už parengimą deryboms, už patį derybų procesą ir organizacijos įsipareigojimą laikytis sutarties sąlygų, o viešajame sektoriuje dažnai sunku rasti, kas prisiimtų šią atsakomybę, dėl valdžios išsiskaidymo į įstatymus leidžiančią ir vykdomąją, į politikus ir biurokratiją. Be to, išorinės grupės derybų procesu siekia daryti įtaką. Taigi valdžiai kolektyvinių sutarčių sudarymo procese atstovauja daugybė potencialiai konfliktuojančių subjektų ir nuomonių.“<sup>35</sup>

„Privačiame sektoriuje neproduktyvus darbas gali būti greitai pakeistas priėmus kitų darbuotojų, arba privertus tuos pačius efektyviai dirbti, o viešajame sektoriuje daug sunkiau pakeisti viešųjų projektų ar programų administratorius, vadybininkus. Antra vertus, veiklos vertinimo kriterijai viešajame sektoriuje kur kas sudėtingesni, kartais net neįmanoma objektyviai įvertinti kurio nors darbuotojo ar institucijos veiklos efektyvumo, nustatyti kuri viešoji organizacija veikia sėkmingiau, tuo tarpu privačioje struktūroje veiklos efektyvumo pagrindiniai indikatoriai yra finansinės veiklos balansas“.<sup>36</sup>

Tačiau ir privatus sektorius keičiasi, perimdamas vis daugiau savybių iš viešojo. Privačiame sektoriuje vis dažniau siekiama išplėsti darbuotojų dalyvavimą organizacijos valdyme, vystyti demokratizavimo procesus, dalytis visa informacija, išskyrus komercines paslaptis, Privatus sektorius siekia sumažinti netvarka organizacijose: įvesti papildomas taisykles, įvairiausių procedūrų aprašymus.

B. G. Peters iškelia štai tokį klausimą „kuo valstybės tarnautojų įdarbinimas ir išlaikymas pranašesnis už privačiame sektoriuje atlygio, privilegijų ir darbo sąlygų atžvilgiais?“ Dauguma piliečių pageidauja efektyvaus ir kvalifikuoto valstybės tarnautojų darbo, tačiau daugelis jų nenori, kad valstybinė tarnyba pernelyg smarkiai konkuruotų su privačiuoju sektoriumi dėl geriausių darbuotojų. Valstybinė tarnyba atrodo itin patraukli ekonominio nuosmukio laikotarpiais, nes valdiškas darbas būna palyginti saugus. Argumentas, kodėl neleistina valstybinės tarnybos padaryti

<sup>33</sup> Viešasis sektorius. Sąvokos, modeliai ir požiūriai. Lane E.J. Vilnius: Margi raštai, 2001; psl. 33,34

<sup>34</sup> Viešasis administravimas. Raipa A. Kaunas: Technologija. 1999, psl. 238

<sup>35</sup> Ten pat, psl. 139

<sup>36</sup> Viešojo administravimo efektyvumas. Raipa A. Kaunas: Technologija. 2001, psl. 28

patrauklios yra tąsa, jog mokesčius mokantys darbdaviai verčiami palaikyti savo konkurencingumą darbo rinkoje: be to viešasis sektorius neturi jokių priemonių daugumai savo produktų įkainoti. Todėl vyriausybės, turėdamos omenyje realų savo darbuotojų darbo našumą, tam tikru mastu gali nepagrįstai pakelti darbo jėgos kainą palyginti su jos kaina darbo rinkoje<sup>37</sup> nagrinėjant šį klausimą nejučiomis prieiname prie klausimo apie santykinę viešųjų ir privačių prekių paklausą. Autorius remiantis kai kuriais argumentais teigia „kad viešajame sektoriuje pagamintų prekių paklausa, palyginti su privačiame sektoriuje pagamintomis prekėmis, yra mažesnė. Mažesnė viešųjų prekių paklausa gali išryškinti viešojo įdarbinimo neūkiškumą.<sup>38</sup>

Kompensavimo arba atlyginimo politika viešajame sektoriuje lemia valdžios efektyvumą ir atsakingumą. Privatus sektorius iš esmės remiasi darbo jėgos paklausos ir pasiūlos santykiu. Tačiau viešajame sektoriuje situacija šiek tiek kitokia. Pirmiausia, vyriausybei socialinis teisingumas labiau rūpi nei privačiam sektoriuje. Iš dalies tai susiję su teisingos valdžios vertybe, tačiau nulemta ir politinių motyvų. Be to, rūpindamasi socialine lygybe viešojo sektoriaus viduje, vyriausybė turi atsižvelgti ir į situaciją privataus sektoriaus darbo rinkoje.<sup>39</sup> Kaip nurodo įvairūs autoriai, Vakarų šalių vyriausybės, nustatydamos atlyginimus savo struktūrose dirbančiam personalui, remiasi privačiame sektoriuje dominuojančiomis tendencijomis. Be to, išsivysčiusiose šalyse viešpatauja įsitikinimas, kad privatus sektorius pranašesnis už valstybinį. Taigi atlyginimų skirtumai tarp dviejų sektorių gali sąlygoti valstybinio sektoriaus neefektyvumą, todėl vyriausybė turėtų atsižvelgti į privataus sektoriaus tendencijas.

Kalbant apie kompensavimo sistemą, be abejo, turime galvoje ne tik atlyginimus, bet ir įvairias socialines garantijas. Anot A. Raipos daugelyje šalių viešojo sektoriaus darbuotojams užtikrinamas sveikatos ir gyvybės draudimas, atostogos ir pensija. Kartu su socialinio saugumo jausmu ir pasitenkinimu dėl atliekamo visuomenei naudingo darbo, tai pagrindiniai viešojo sektoriaus pranašumai prieš privatų sektorių. Nors pastaruoju metu tam tikras socialines garantijas pradėjo teikti ir privatus sektorius.

Daugelį viešojo sektoriaus darbų galima tiesiogiai palyginti su darbais privačiame sektoriuje: valdžiai dirbančio sekretoriaus uždaviniai beveik tokie patys kaip ir sekretoriaus privačiame sektoriuje. Tačiau kai kurie darbai, dirbami valdžios struktūroje, neturi ekvivalentų privačiame sektoriuje, o daugelis iš pirmo žvilgsnio panašių darbų tokie nėra. Policininko darbas nepanašus į jokią darbą privačiame sektoriuje, net į privačios apsaugos darbuotojo darbą. Nors atsakingo vykdomosios valdžios pareigūno darbas gali būti panašus į atitinkamo dydžio privačios

---

<sup>37</sup> Biurokratijos politika. Peters B.G. //Vilnius: Pradai, 2002; psl. 122

<sup>38</sup> Ten pat psl. 123

<sup>39</sup> Viešasis administravimas. Raipa A. Kaunas: Technologija, 1999, psl. 241

firmos vadybininko darbą, privataus sektoriaus vadovai neturi politinių įsipareigojimų, jų nestebi žiniasklaida ir jie nesusiduria su tam tikrais vadybos sunkumais (pvz., nusistovėjusia vadovavimo darbuotojams tvarka), būdingais valstybinės tarnybos sistemai.<sup>40</sup>

Galima daryti tokią išvadą, jog vis gi skiriasi darbo pobūdis privačiame ir viešajame sektoriuje. Todėl logiškai galvojant turėtų būti ir skirtingas darbo užmokestis. Dauguma tyrinėtojų tirdami skirtumus tarp viešojo ir privataus sektorių darbuotojų užmokesčio, susidarė tokią nuomonę, kad žemesnių grandžių vyriausybės tarnautojų darbas apmokamas geriau negu jų kolegų privačiame sektoriuje. Tai pasakytina apie tokius nekvalifikuotus arba mažai kvalifikuotus darbuotojus kaip šiukšlių vežikai arba autobusų vairuotojai. Viešojo sektoriaus darbuotojai yra pranašesni todėl, kad bent iš dalies gali daryti spaudimą politiniams lyderiams grasindami jiems streikais, be to, jų nevaržo privatininkams būdingas „suinteresuotumas pelnu“. Autorius pabrėžia, kad „atsakingesnių valstybės tarnautojų atlyginimai mažesni negu privataus sektoriaus darbuotojų. Aukščiausi viešųjų organizacijų pareigūnai dažnai uždirba tik menką dalelę to, ką jie galėtų uždirbti dirbdami panašų atsakingą darbą privačiame sektoriuje.“<sup>41</sup> Autorius remdamasis įvairiais duomenimis ir tyrimais padaro išvadą, jog skirtingose valstybėse yra skirtingai mokami atlyginimai tiek privačiame, tiek viešajame sektoriuje. Daugumoje pramoninių demokratiškos šalių valstybėse tarnautojai vidutiniškai uždirba tiek pat kiek ir privačiame sektoriuje, o daugelyje neišsivysčiusių šalių valstybėse tarnautojai uždirba daug daugiau.

Nagrinėjant skirtumus tarp privataus ir viešojo sektoriaus Ch. Pollitt ir G. Bouckaert knygoje pateikta lentelė, kurioje pateikti apklausos rezultatai apie tai kaip žmonės vertina privačias ir viešąsias tarnybas. Apklausa buvo atlikta paštu 1998 metais Kanadoje. Anketa buvo išsiųsta 2900 žmonių iš kurių atsakė tik 9,5 proc.<sup>42</sup> „Šis tyrimas parodė, kad visuomenės nuomonė apie viešojo ir privataus sektoriaus tarnybas yra labai diferencijuota – kai kurios viešosios tarnybos įvertintos labai gerai, o kitos prastai. Tačiau jeigu tokios apklausos būtų daromos prieš ir po kažkokių didelių reformų, tai būtų matomi ryškūs visuomenės pasitenkinimo pokyčiai. Tyrimo rezultatai pateikiami 1 priede.

Viešojo administravimo efektyvumą suprantame dažniausiai kaip efektyvią viešąją politiką, racionalų išteklių naudojimą, pozityvios organizacinės kultūros įtvirtinimą. Tačiau viešųjų institucijų veiklos efektyvumo samprata skiriasi nuo privataus verslo struktūrų sąlygų ir veiksmų, nes viešųjų ir privačių struktūrų institucijų veiklos aplinkoje gerokai skiriasi. Viešųjų institucijų misija ir funkcijos yra patvirtintos įstatymais, jų veikla kur kas atviresnė visuomenės kontrolei ir

<sup>40</sup> Biurokratijos politika. Peters B.G. //Vilnius: Pradai, 2002; psl. 140

<sup>41</sup> Ten pat psl. 140

<sup>42</sup> Viešojo valdymo reforma. Lyginamoji analizė. Pollitt Ch., Bauckaert G., Algarvė 2003; psl. 138

vertinimui. Gerokai skiriasi ir veiklos vertinimo kriterijai. Privataus sektoriaus prekės ir paslaugos vertinamos pinigine išraiška, gautas jas realizavus rinkoje, o nemaža viešųjų paslaugų ir prekių dalis nėra skirta pardavimui, todėl daug sunkiau įvertinti jų poveikį visuomenei ar jos interesų grupėms.<sup>43</sup>

Efektyvios viešųjų institucijų veiklos tikisi mokesčių mokėtojai, finansuojantys viešąsias programas ir projektus. Nepaisant finansinių galimybių ribotumo, piliečių, jų grupių poreikiai ir reikalavimai viešosioms institucijoms sistemingai auga. Tam yra pakankamai priežasčių. Nusivylimas valdžios veiksmais, vyriausybės politika, nepasitikėjimas svarbiausiomis valstybės institucijoms bei jų teikiamomis paslaugomis. Efektyvumas viešajame sektoriuje yra kompleksiška problema, reikalaujanti kompleksinių sprendimų teikiant viešąsias paslaugas. Sėkmingai veikiančios viešosios institucijos privalo tobulinti mišrius veiklos metodus, papildomas galimybes, integruojant vadybos ir administravimo technologijas. Viešosios organizacijos siekia sistemingai dirbti motyvuojant darbuotojus, taikant naujas technologijas, kaupiant ir skirstant įvairias resursų rūšis ir vystant bei derinant viešųjų institucijų ir privačių struktūrų interesus.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Viešojo administravimo efektyvumas. Raipa A. Kaunas: Technologija, 2001; psl. 14

<sup>44</sup> Pilietinė visuomenė ir viešoji valdžia. Kaunas: Technologija, 2001; psl. 166

## 2. VIEŠOJO IR PRIVATAUS (PRIVATAUS VERSLO) SEKTORIŲ SANTYKIAI – PARTNERYSTĖ

Sąvoka viešojo ir privataus sektorių partnerystė – vertinys iš užsienio literatūroje plačiai paplitusio termino „public-private partnership“. 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.

Viešojo sektoriaus institucijos daugelyje šalių, spręsdamos, 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 turtu, tačiau šio turto nuosavybės teises išsaugotų viešojo sektoriaus institucijos.

Viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo tikslas – didinti socialinių problemų sprendimų veiksmingumą liberaliomis priemonėmis.<sup>45</sup>

Viešojo ir privataus sektorių partnerystė buvo nagrinėjama pasiremiant O. Williamso privatizacijos teorija (1960 m.), sutarčių teorija, nuosavybės teisių teorija, viešųjų gėrybių teorija<sup>46</sup>.

Valstybės socialinė plėtra ir gyvenimo kokybės augimas šiandien vis labiau siejami su viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimu. Bendradarbiavimas praplečia iki šiol egzistavusias galimybes teikti viešąsias paslaugas ir produktus, keliančius visuomenės gyvenimo kokybę. Viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimas yra apibrėžiamas kaip bet koks viešojo ir privataus sektoriaus susitarimas, kuriuo privačioms organizacijoms leidžiama veikti srityse, iki šiol išskirtinai priklausiusiose viešajam sektoriui.<sup>47</sup>

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

<sup>45</sup> Smaliukienė R. Viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo įtaka socialinei atsakomybei versle // Viešoji politika ir administravimas, 2005, Nr. 12 – p. 70

<sup>46</sup> Viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės. D. Gudelis, V. Rozenbergaitė // Viešoji politika ir administravimas, 2004 Nr. 8

<sup>47</sup> Savas E. S. Privatizations and Public-Private Partnerships. New York: Chatham House Publishers, 2000 psl. 238

privataus sektorių partnerystė, pertvarkomi vandens ir šilumos ūkiai. Tokio bendradarbiavimo ekonominė nauda įrodyta vadybinėmis studijomis įvairiose veiklos srityse.

Su kiekvienais metais privati ir vieša partnerystė įvairiose pasaulio vietose tik stiprėja. Tai sąlygoja nesibaigiantys technologiniai, politiniai, socialiniai pokyčiai. Šalių vyriausybės nepajėgios (nespėja bei neturi pakankamai lėšų ir patirties) įgyvendinti naujausių reikalavimų, kuriuos diktuoja dabartinė rinka.

Lietuvos atveju, tai bene vienintelis kelias sėkmingai įgyvendinti infrastruktūros plėtros planus, pasisavinant ES struktūrinių fondų lėšas; taip pat vienas iš būdų, kuriais galima sumažinti atskirtį nuo aukštesnį lygį pasiekusių ES valstybių.

Partnerystė, kaip naujas veiklos inicijavimo ir vykdymo būdas, kilo dėl kelių priežasčių:

- pirma – fiskalinių (taip daugiau surenkama lėšų),
- antra – ekonominių (privatus projekto valdymas yra efektyvesnis),
- trečia – socialinių (taip demonstruojamas verslo socialinis atsakingumas).

Esamose struktūrinių fondų kofinansuojamose programose partnerystė gali būti kelių formų:

1. Kelių ir vandens transporte partnerystė vis labiau pripažįstama kaip efektyvi statybų finansavimo priemonė. Vykdam projektus, pvz., Vasco de Gama tiltas Portugalijoje arba Drogheda greitkelis Airijoje, privatus sektorius bendrai atsako už projektavimą, statybas, eksploatavimą ir finansavimą, tuo tarpu statybų kaštus laikui bėgant padengia naudotojų mokesčiai. Valstybės sektoriaus funkcija — prižiūrėti projektą, kol tariamasi dėl atitinkamų kontrakto sąlygų.

2. Privataus viešojo sektorių partnerystės susitarimai taip pat gali būti taikomi sutartims dėl tam tikrų paslaugų teikimo; vyriausybė tiesiogiai kompensuoja privačiam rangovui šias išlaidas neuždedant jokių mokesčių galutiniams naudotojams.

Šis sprendimas vis dažniau taikomas tyrimų ir plėtros bei technologijų perdavimo tarp universitetų ir įmonių srityse. Pvz., vykdam Octopus projektą Oulou regione pagal 2 Tikslą programą Suomijos šiaurinėje dalyje, partnerystė buvo sukurta inovacijoms bei įmonių kūrimuisi skatinti. Dvejų metų trukmės projekto metu (2002-2004 m.) buvo sukurtas bendradarbiavimo tinklas, kuriam vadovauja Oulou miestas, kuris yra mobiliųjų telefonų naudojimo centras, kuriame yra įsikūrę daugelis modernių technologijų įmonių, telekomunikacijų operatorių ir švietimo bei tyrimų centrų.

3. Partnerystės susitarimai taip pat gali būti taikomi tais atvejais, kai valstybės sektoriaus kišimasis gali būti pateisinamas siekiant įgyvendinti platesnius politikos tikslus. Tokiais atvejais PPP gali būti priemonė ne tik didesniai finansavimui užtikrinti, bet ir, pvz., įgyvendinimui paspartinti. Pvz., JK naujų kapitalo šaltinių prieinamumas leido įmonių steigėjams greičiau vykdyti

projektus, nevaržomiems vyriausybės biudžeto ciklą. Tipiškas pavyzdys gali būti Merseyside specialus investicijų fondas — 1995 m. parengta 1 Tikslų programa, teikianti regiono mažoms ir vidutinėms įmonėms nuosavą kapitalą, lengvatinį finansavimą ir nedideles paskolas.

Partnerystės susitarimai yra ypač patrauklūs naujoms ES valstybėms jų kofinansavimo reikalavimų, biudžeto apribojimų, efektyvių viešųjų paslaugų poreikio, augančio rinkos stabilumo ir privatizavimo proceso požiūriu.

Anksčiau tokiose partnerystėse dalyvavo Europos investicijų bankas bei Europos rekonstrukcijų ir plėtros bankas, teikdami paskolas privačiam sektoriui. Tačiau partnerystė veikia tik tada, jei nacionalinė vyriausybė aiškiai įsipareigoja įtraukti privatų sektorių į valstybės sektoriaus projektus. Reikalinga aiški partnerystės taikymo įvairiose politikos srityse struktūra, nes tam tikri susitarimai kiekvienu individualiu atveju turi būti skirtingi, pvz., priklausomai nuo to, kiek lėšų galima susigrąžinti iš naudotojų mokesčių ir nuo socialinių tikslų apimties. Bet kokia struktūrinių fondų kontekste taikoma partnerystės struktūra turėtų įtraukti visiems bet kokios apimties projektams taikomą įsipareigojimų įvertinti kokią nors partnerystės susitarimų naudojimo galimybes. Šiuo požiūriu galėtų naudingai prisidėti investicijų bankas bei Europos rekonstrukcijų ir plėtros bankas.

Nors visame pasaulyje pastebimas realus pagerėjimas, naudojant informacines technologijas, tačiau apstu įrodymų, kurie rodo, jog skaitmeninis sklastas (angl. digital divide) tarp šalių ir pačiose šalyse didėja. Daugelyje mažiau išsivysčiusių pasaulio dalių trūksta prieigos prie pagrindinių technologijų ir mokymo, o tai didina atotrūkį tarp skirtingų bendruomenių gyvenimo kokybės, konkurencingumo ir ekonominio vystymosi.

Daugiašalės organizacijos, nevyriausybines organizacijos, tyrimų centrai, fondai ir švietimo institucijos nagrinėjo, kiek plačios ir gilios problemos dėl informacinių technologijų prieigos ir mokymų. Beveik visi rekomendavo, jog būtina nauja mokymo samprata bei viešo ir privataus sektorių partnerystė šiai sampratai įgyvendinti. Atsižvelgdama į šiuos svarbius iššūkius bei patvirtindama savo besitęsiančią paramą švietimui ir mokymams, "Microsoft" pristatė naują pasaulinę iniciatyvą "Partneriai mokyme" (angl. Partners in Learning).

Microsoft kompanija siūlo bendradarbiavimą daugeliui pasaulio šalių siekdama skatinti informacinių technologijų naudojimą. Tapdama vyriausybių partnere visame pasaulyje, "Microsoft" siūlo visą švietimui skirtų priemonių spektrą - įrankius, programas ir metodikas - kurios leidžia besimokantiems ir mokantiems išnaudoti visas galimybes. Esminė šios penkerių metų veiklos sąlyga yra paprasta: "Švietimas keičia gyvenimus, šeimas, bendruomenes ir tautas". "Microsoft" didžiausią dėmesį skiria pasauliniams ištekliams - žmonėms, partnerystėms, paslaugoms, filantropijai ir produktams - siekiant išplėsti prieigą prie technologijų ir mokymų.

"Partneriai mokyme" iniciatyva apima tris skirtingas integruotas programas, kurių kiekviena gali būti tinkinama ir diegiama dalyvaujančiose valstybėse pagal ekonominius ir mokymo tikslus, o taip pat kultūrinius pasirinkimus.

Šios programos dalys yra:

- **"Partners in Learning Fresh Start for Donated Computers"** - Kompiuteriai, dovanojami mokykloms, dažnai neturi originalios dokumentacijos įdiegtai operacinei sistemai. Siekiant panaikinti licencijavimo barjerus, kurie neleidžia pradinėms ir vidurinėms mokykloms naudoti šių kompiuterių, programa suteiks mokykloms licencijuotą "Windows 98" ir/arba "Windows 2000" kopiją ("Pentium II" arba vėlesniems), jei originalios dokumentacijos nėra.
- **"Partners in Learning School Agreements"** - pagrindinės "Microsoft" mokomosios priemonės tampa lengviau pasiekiamos besivystančioms šalims. "Microsoft" visada siūlė specialias mokymuisi skirtas programines įrangos kainas mokykloms, leidžiančias įsigyti programinę įrangą su ženkliais nuolaidomis. Pagal šią programą, "Microsoft" toliau plečia mokymui skirtas nuolaidas toms šalims ir regionams, kurioms to labiausiai reikia (atrenkama pagal Pasaulio banko GNI [Gross National Income] indeksą). Pradinės ir vidurinės mokyklos šiose šalyse gaus nemokamas plėtotes į "Windows XP Professional" tiek naujiems kompiuteriams, tiek jau dabar turimiems kompiuteriams ir/arba galės įsigyti "Office XP Professional" tiek naujiems, tiek jau dabar turimiems kompiuteriams už kainą, kuri yra žymiai mažesnė už jau dabar sumažintos mokymuisi skirtos versijos kainą.
- **"Partners in Learning Grants"** - "Microsoft" įsipareigojo investuoti pasaulyje daugiau nei 250 milijonų JAV dolerių grynąjį lėšų per ateinančius penkerius metus, siekiant suteikti technologijų įgūdžius studentams ir mokytojams bei padėti kuriant mokymo programas. Lėšos bus skirtos kartu su partneriais (vietinių bendruomenių organizacijomis, švietimo institucijomis ir mokymo paslaugų tiekėjais) kurti "IT akademinius centrus". Juose bus mokoma pagal skirtingas metodologijas, įskaitant interneto bendruomenes, suteikiančias aukščiausios kokybės mokymus bei vietines specialias programas ir sertifikavimą. Be to, skatinant dalyvavimą, numatytos lėšos skatinti mokytojų ir studentų dalyvavimą, apdovanoti "sėkmingas mokyklas" bei įvertinti kompiuterinį raštingumą.

Lietuvoje pagal "Partneriai mokyme" programą bus žymiai sumažintos pagrindinių "Microsoft" mokymams skirtos programinės įrangos kaina. Indija, Brazilija, Italija, Ispanija, Namibija, Suomija ir dabar Lietuva pasirašė ketinimų protokolą bei pradėjo "Partneriai mokyme" programą. Šiuo metu aktyviai tariamasi su dar 10 vyriausybių, o daugiau nei 70 šalių ir teritorijų gali dalyvauti programoje.



Dirbdama su vietiniais partneriais visame pasaulyje bei siekdama pateikti informacinių technologijų prieigą ir vystyti mokymo metodologijas, "Microsoft" tiki, kad gali būti svarbia dalimi, jungiant tuos, kuriems trūksta prieigos prie mokymo ir tuos, kuriems pagrindinis išsilavinimas yra mažiau įmanomas. Kompanija nuolatos skiria didelius išteklius, remdama tokias iniciatyvas, leidžiančias vystyti vietines IT akademines žinias. Be finansinių ir techninių išteklių "Microsoft", taip pat mokys žmones dirbti tose šalyse, kuriose programa bus naudojama.

Šalies gebėjimas konkuruoti pasaulinėje ekonomikoje remiasi pagrindiniu ištekliu - mokytais ir nagingais darbininkais. Prieiga prie technologijų, pasiekiamumas ir žinios yra esminiai reikalavimai, realizuojant tautos "žmogiškojo kapitalo" potencialą. "Partneriai mokyme" yra "Microsoft" vizijos padėti asmenims, verslui ir institucijoms realizuoti jų potencialą naudojant kompanijos įrankius ir technologijas, pagrindas ir yra kritinis ilgalaikiai kompanijos sėkmei.

Kartu su projektu „Langas į ateitį“ (pristatymą ir veiklos tikslus žr. [www.langasiateiti.lt](http://www.langasiateiti.lt)) galima kalbėti apie vis didėjantį interneto vartotojų skaičių. Šiuo atveju labiausiai šio sektoriaus plėtra suinteresuotos IT bendrovės.

### **Partnerystės privalumai ir trūkumai**

Viešojo ir privataus sektorių partnerystė gali turėti labai daug **privalumų**:

- privatus sektorius laiku identifikuoja aktualias problemas;
- joms spręsti sudaromas apibrėžtas planas ir numatomi realūs finansai;
- planui įgyvendinti sutelkiami tam labiausiai pasirengę privatūs partneriai;
- darbų įgyvendinimas valdomas pagal privataus sektoriaus tradicijas;
- finansavimas vyksta pagal planą;
- lygiagrečiai planuojami tolimesni veiksmai, pritraukiami nauji partneriai;
- organizuojamas projekto viešinimas.

Tačiau praktikoje šios partnerystės retai išnaudoja savo privalumus. Labai dažnai privatus sektorius pasitelkiamas tik dėl finansinio indėlio ir efektyvesnio įgyvendinimo idėjos, kuriai privatūs partneriai nebeturi įtakos. Pavyzdžiui, sutelktomis lėšomis statomos mokyklos, tačiau kur, kokios ir kodėl – jau yra nuspręsta politiniame lygmenyje. Taip privatus partneris praranda galimybę matyti tikslą, valdyti procesą nuo pat pradžių ir pasirinkti efektyviausius būdus bei išmatuoti pasiekimus. Arba kai projekto finansavimas yra mišrus ir darbai stringa dėl viešųjų finansų vėlavimo, arba projektą valdo valstybės institucija, kuri naudoja administracinius metodus ir taip prarandamas valdymo efektyvumas. Didžiojoje Britanijoje patirtas reiškinys – profsąjungų spaudimu bendruose projektuose dirbantiems darbininkams automatiškai taikomos viešojo sektoriaus darbo ir apmokėjimo sąlygos, kas atima iš projekto vadovų priemonės motyvuoti darbuotojus taip, kaip būtų daroma privačiame versle.

Projektus „sugadina“ nebūtinai valstybinė pusė. Ir Lietuvoje žinoma nemažai iniciatyvų, kurios kyla iš privataus sektoriaus, tačiau apsiriboja savo svarbios veiklos deklaravimu ir pakvietimu valstybės institucijų pusės „ką nors daryti“, „skirti dėmesio“ arba konkrečiau – „paremti“, „paskelbti prioritetu“ ir pan..

Visos partnerystės pasiteisina tada, kai panaudojami skirtingų pusių privalumai. Privataus sektoriaus privalumas pirmiausia yra pamatyti naudą vartotojui, sudaryti realistiškus planus, suskaičiuoti atsipirkimą ir efektyviai valdyti procesą. Viešojo sektoriaus dalyvavimas šiuose projektuose visų pirma leidžia susieti abstrakčius valstybės tikslus, tokius kaip informacinė visuomenė ar žinių ekonomika, su konkrečiais darbais ir reiškiniais. Jis taip pat gali palengvinti biurokratinę projekto pusę ir prisidėti lėšomis.

Kaip teigia Guoda Steponavičienė „The Economist“<sup>48</sup> privačios-viešos partnerystės efektyvumas labai priklauso nuo privačios pusės rolės reikšmės toje partnerystėje. Viena pagrindinių projekto „Langas į ateitį“ sėkmės priežasčių yra ta, kad ši rolė yra pagrindinė - viešajam interesui įgyvendinti yra pasitelktas grynas verslo modelis.

Galima pateikti daug pavyzdžių, kai įgyvendinta viešojo ir privataus sektorių partnerystė padėjo pagerinti teikiamų viešųjų paslaugų kokybę, sumažinti viešųjų paslaugų teikimo sąnaudas. Populiarėjantis privataus kapitalo naudojimas viešajame sektoriuje leidžia kalbėti apie šios alternatyvos naudą tradiciniams viešųjų paslaugų teikimo būdams.

Viešojo ir privataus sektorių partnerystė, kuri įvardijama ir sąvokomis koncesija, frančizė arba tiesiog nuoma, yra būdas organizuoti įvairią 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. E. Savas nurodo tokius viešojo ir privataus sektorių partnerystės privalumus<sup>49</sup>:

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.

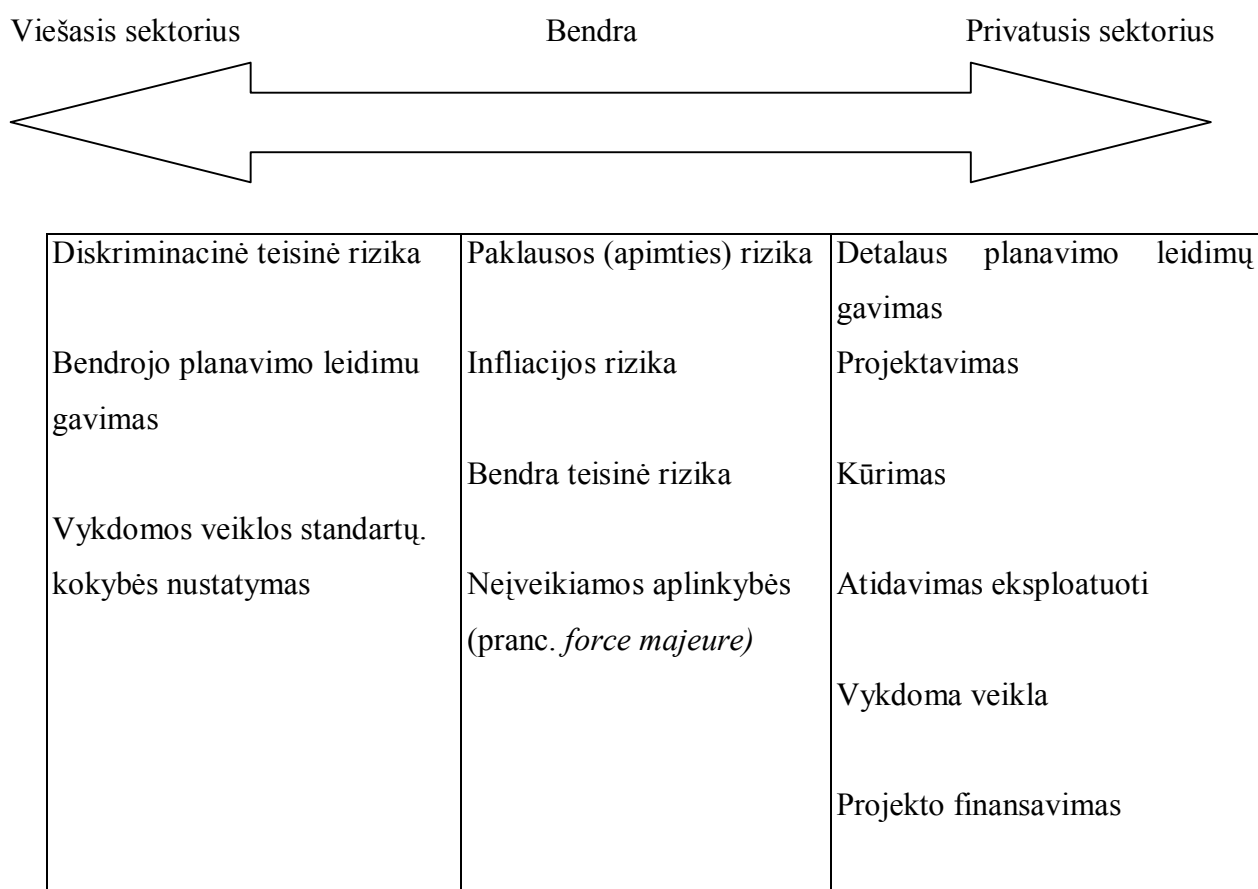
---

<sup>48</sup> Aljanso "Langas į ateitį" vieta Lietuvoje ir tarptautiniu mastu arba Kodėl šis projektas patinka ir Lietuviams, ir užsieniečiams? Guoda Steponavičienė, LLRI viceprezidentė. Interaktyvus: <http://www.lrinka.lt/Pranesim/Langas.phtml>

<sup>49</sup> Savas E. S. Privatizations and Public-Private Partnerships. New York: Chatham House Publishers, 2000, psl. 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<sup>50</sup>.

3 paveiksle pavaizduotas viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektams būdingas rizikos paskirstymas.



<sup>50</sup> Fayard A. Seminar on Public-Private Partnerships in Transport Infrastructure Financing. [interaktyvus]. Žiūrėta 2006.10.10. Prieiga per internetą: <http://www1.oecd.org/cem/online/ppp99/Fayard.pdf>.

		Technologijos ir moralinis nusidėvėjimas
--	--	--

**3 pav.** Rizikos paskirstymas(Gudelis, Rozenbergaitė, 2004)

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.

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. 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 tradicinis viešųjų paslaugų teikimas viešajame sektoriuje todėl, kad investuoti ketinančioms privačioms bendrovėms bankai suteikia paskolas už didesnes palūkanas nei tais atvejais, jeigu skolintųsi viešojo sektoriaus institucijos.

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.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Smaliukienė R. Viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo įtaka socialinei atsakomybei versle // Viešoji politika ir administravimas, 2005, Nr. 12 – p. 70

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.

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. 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 (toliau - 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<sup>52</sup>.

Vienas iš svarbiausių viešojo sektoriaus tikslų – kad visi bendruomenės gyventojai gautų visas numatytas paslaugas. Tačiau tam reikia, kad konkrečioje viešojo sektoriaus institucijoje būtų kas tas paslaugas teikia ir su kuo tartis, kad paslaugos būtų teikiamos laiku ir geros kokybės. Labai svarbu, kad paslaugas teikiančios, nesvarbu kieno priklausomybės įmonės, jaustų nuolatinį viešojo sektoriaus (pvz. savivaldybės) dėmesį. Kad galima būtų paprasčiau pateikti privataus verslo ir viešosios institucijos santykius, analizuosiu savivaldybės, kaip viešosios institucijos atvejį. Todėl su privataus paslaugų verslo struktūromis viešoji institucija turi turėti ypač gerus santykius. Viena, negalima leisti sužlugti tokioms įmonėms net ir tada, kai gyventojų perkamoji galia neatitinka realios įmonių paslaugų kainos. Vis tik, ir jose dirba bendruomenės gyventojai, jų įmonei bankrutavus visa nedarbo našta užgriūtų, kad ir savivaldybės pečius. Antra, viešojo sektoriaus institucijos paprastai nori, kad paslaugos kuo mažiau kainuotų ir būtų kuo geresnės kokybės. Todėl turi būti bent keli specialistai, kurie rūpintųsi, kad paslaugų įmonės bent turėtų galimybę susipažinti su naujausiomis technologijomis ir technika, apsilankyti parodose ir kaimyninių savivaldybių panašiose įmonėse. Viešasis sektorius turi net padėti tokioms įmonėms įsigyti naujausią techniką ir technologijas, ypač, jeigu tos įmonės nuolat ir ilgą laiką teikia paslaugas bendruomenei ar gyventojams.

---

<sup>52</sup> Savas E. S. Privatizations and Public-Private Partnerships. New York: Chatham House Publishers, 2000,

Organizuodamos paslaugų teikimą Lietuvoje, plačiausiai paplitusios viešojo sektoriaus institucijos - savivaldybės kartais nusižengia kai kurioms konkurencijos įstatymų nuostatomis, kad net ir nemonopolinių paslaugų teikimo konkursus laimėtų įmonės, kuriose dirba bendruomenės žmonės. Tai daroma įvairiais būdais. Pavyzdžiui, skelbiant konkursą, įrašoma sąlyga, kad įmonė būtų registruota ir mokėtų mokesčius savivaldybėje, arba, kad joje dirbtų vietiniai gyventojai. Tačiau dažniausiai, o ypač Lietuvoje, tai nėra būtina, nes ir užsienio kapitalo įmonės dažniausiai samdo vietinį personalą. Žymiai geriau su tokiomis įmonėmis ir įstaigomis, laimėjusiomis viešųjų pirkimų konkursus, sudaryti paslaugų teikimo sutartis, numatant tam tikromis sąlygomis suteikti mokesčių lengvatas.

Savivaldybės, turinčios EMAS sertifikatą, paprastai skatina ir teritorijoje esančias įmones diegti aplinkosauginę vadybą. Pavyzdžiui, perkant duris savivaldybės įstaigai, žiūrima, ar jų gamybai naudojamos aplinką tausojančios technologijos, ar įpakuojama daugkartinio panaudojimo taroje, ar visas daikto gyvavimo ciklas atitinka aplinkosaugos normas. Viešojo maitinimo įstaigos savininkas, norintis gauti licenciją verslui, pirmiausia apmokomas, kaip rūšiuoti ir pakartotinai panaudoti atliekas, viešojo transporto savininkui galima nustatyti, kokį kurą privalo naudoti jo automobiliai, kokio jie turi būti amžiaus, kaip vairuotojai privalo elgtis stotelėse.

Tačiau savivaldybė neturi pamiršti ir kitų savivaldybės teritorijoje esančių įmonių, nes nuo jų sėkmingos veiklos, nuo jų darbuotojų atlyginimų dydžio, tiesiogiai priklauso ir pačios savivaldybės biudžeto pajamos. Bendradarbiavimo formos gali būti pačios įvairiausios. Daugelis savivaldybių taiko Viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo principus tokiose sferose, kur dėl nedidelių paslaugų apimčių neapsimoka nei steigti savo įmonę, nei sudaryti sutartis konkurso keliu. Tiesa, galima viešame konkurse atsirinkti įstaigą, kuri mieste ar rajone pastatytų kelias ar keliolika autobusų stotelių - pavėsinių. Ir netgi galima konkurso sąlygose numatyti, kad tokioje pavėsinėje įstaiga nemokamai iškabins autobusų eismo schemą bei tvarkaraščius, o už tai išjos nebus imamas žemės ar reklamos mokestis. Bet gali atsitikti taip, kad savivaldybei prireiks paskelbti ir kokią nors savo reklamą, nenumatytą sutartyje. Tokiu atveju pagal PPP principą galima tartis dėl papildomų sąlygų.

Šie bendradarbiavimo principai gali būti taikomi ir atliekant kitus, bendruomenei žymiai svarbesnius darbus. Pavyzdžiui, bendrovę, norinčią statyti prekybos centrą, galima paprašyti atnaujinti senus ar nutiesti naujus vandentiekio ar centrinio šildymo tinklus, nutiesti naują gatvę ar rekonstruoti sankryžą savivaldybės žemėje bendrovės lėšomis ar dalyvaujant abiems sutarties šalims.

Jeigu tokie darbai atliekami geranoriškai sutariant, tokia sutartis negali būti laikoma neteisėta. Tuo labiau, kai tie darbai yra naudingi visai bendruomenei ir taupo savivaldybės biudžeto

lėšas. Tačiau nebūtų korektiška privačiai firmai kelti papildomas sutarties sąlygas už valstybės ar savivaldybės teisės aktuose nenumatytą mokesčių lengvatą, ar priimti tik tai bendrovei palankų sprendimą.

Norint išsaugoti visuomeninę nuosavybę ir neturint lėšų, visiškai nebūtina ją privatizuoti, nes dažniausiai nesulaukiama pageidaujamo rezultato. Vokietija tūkstančius pilių ir dvarų, dėl vienokių ar kitokių priežasčių netekusių savo savininkų ir perėjusių valstybės ar savivaldybių nuosavybėn, išnuomojo pagal valdymo sutartis. Nuomininkui buvo nustatyta prievolė išsaugoti statinius ir jų priklausomybes kaip kultūrinį ir architektūrinį paveldą, tačiau leista jais naudotis savo nuožiūra, netgi sunuomoti, kad būtų susigrąžintos investuotos lėšos. Jose įsikūrę nakvynės namai, jaunimo klubai, užiegos ir net privatūs muziejai leido ne tik sutaupyti visuomenines lėšas, bet ir aprūpinti visuomenę paslaugomis.

Galimos ir kitokios bendradarbiavimo sutartys. Pavyzdžiui, pagal statybos, perdavimo ir valdymo sutartį savivaldybė savo sklype numatyto viešosios paskirties objekto statybai samdo privačią bendrovę, kuri visus darbus atlieka savo lėšomis. Pastatytas objektas perduodamas savivaldybei, tačiau tuo pačiu metu su investuotoju sudaroma valdymo sutartis pakankamai ilgam laikui, kad investuotos lėšos sugrįžtų. Privaloma tokių sutarčių sąlyga, kad visuomenei prieinamomis kainomis būtų teikiamos visos, ar sutarta dalis paslaugų.

Kiekviena savivaldybė bendradarbiauja ne tik su savos šalies, bet ir su užsienio savivaldybėmis, yra tarpsavivaldybinių sąjungų ir organizacijų, pavyzdžiui, tokių, kaip Baltijos miestų sąjunga, narė. Savivaldybių atstovai nuolat kviečiami į įvairias konferencijas ir seminarus šalyje ir užsienyje, kur susitinka su kitą savivaldybių atstovais. Ir visur savivaldybės patriotai, o tokie ir turi būti savivaldybės politikai bei tarnautojai, privalo pristatyti ir savosios savivaldybės verslo pasiekimus.

Daugelis Lietuvos savivaldybių jau yra įsteigę verslo forumus, bendradarbiauja su Prekybos, pramonės ir amatų rūmais, verslo asociacijomis ir konfederacijomis, rengia reguliarius susitikimus su pramonininkais ir verslininkais. Bet to dažnai būna maža. Verslininkus būtina įtraukti į aktyvų darbą, rengiant socialinius - ekonominius planus, kad jie patys padėtų planuoti savivaldybės ateitį, kad patys galėtų sužinoti kitų kolegų ir savo perspektyvas, kad galėtų derinti savo veiklą su bendruomenės planais ir interesais.

Kiekviena savivaldybė pajėgi įsteigti bent inovacijų centrą, kuriame esantys ir būsimi verslininkai galėtų susipažinti su naujovėmis jų sferoje. Vėliau tai gali išsivystyti į informacinę - konsultacinę ekonominės plėtros sistemą su verslo mokykla ar verslo inkubatoriumi. Tokie verslo centrai, kur visiems centralizuotai prieinama ryšių ir informatikos įranga, konsultacijos, teikiama materiali pagalba, labai populiarius daugelyje šalių. Tokiuose centruose savivaldybė gali įtakoti

labiausiai reikalingų bendruomenei verslų steigimąsi, naujų technologijų pritraukimą, ir, kas svarbiausia, naujų darbo vietų kūrimą. Kai kuriose, netgi mažose savivaldybėse jų pagrindu yra įsikūrę mokslo – technologijų parkai, kuriuose starto sąlygos suteikiamos ne tik saviems, bet ir užsienio verslininkams, planuojantiems plėtoti savivaldybei reikalingas paslaugas. Švedijos Kristianstado savivaldybėje toks parkas užima beveik 5 ha buvusios vilnų karšyklos pastatų. Be daugelio pradedančių savo veiklą įmonių, jame yra kelios konferencijų salės, kuriose galima rengti susitikimus su savaisiais verslininkais, pristatyti užsienio pramonės ir prekybos struktūroms savo žmones, darbus ir pasiekimus. Taip pat verslo centre yra praktiškai visos paslaugos, kurių reikia pradedančiam verslininkui. Žinoma, ir jas dažniausiai teikia tokie pat pradedantieji.

Demokratijos principai reikalauja betarpiško bendruomenės dalyvavimo, nustatant mokesčius ir jų tarifus. Jie neturi būti įvedami ar didinami per prievartą. Pavyzdžiui, kai kuriose šalyse iš bendruomenės gyventojų, politikų ir ekspertų sudaromos net atskiros bendruomeninės tarybos, priimančios išankstinius sprendimus mokesčių klausimais. JAV savivaldybių įvertinimo ir lygiavos tarybos ne tik įvertina nekilnojamąjį turtą, bet ir prižiūri turto apmokestinimą, mokesčių mokėjimą, savivaldybės tarybai siūlo taikyti lengvatas atskiroms įmonėms. Savivaldybės pajamų komitetas, sudaromas mero sprendimu iš bankininkų, verslininkų ir ekonomistų, periodiškai kartu su meru ir finansų skyriaus specialistais aptaria savivaldybės ekonominę ir finansinę padėtį, projektuoja pajamų didinimo kryptis ir siūlo mokesčių politikos sprendimus politikams. Tokiu būdu geriau subalansuojami bendruomenės, eilinių mokesčių mokėtojų ir verslo struktūrų viešieji poreikiai, interesai ir galimybės, numatoma ilgalaikė bendruomenės plėtros strategija ir visi šios veiklos dalyviai tarsi įsipareigoja dirbti bendrą darbą teritorijos raidos vardan.

Be to, savivaldybė privalo palaikyti gerus santykius su šalies atstovybėmis užsienyje, aprūpinti jas visa reklamine medžiaga, propaguojančią savivaldybę, joje skatinamus ir galimus pradėti verslus, informuojančią apie laisvus žemės plotus, darbo jėgos pasirengimą energetinius išteklius bei kitą infrastruktūrą. Ambasados ir konsulatai visada noriai padeda organizuoti verslo konferencijas, parodas, savivaldybės įmonių ir jų gaminių pristatymus, nes tai ir jų atstovaujamos šalies propagavimas.

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<sup>53</sup>:

- 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 (versta iš anglų kalbos - PPP Directorate).

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, 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 privataus 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

---

<sup>53</sup> A Review of Public-Private Partnerships for Infrastructure Development in Europe. Economic and Social Council, Committee for Trade, Industry and Enterprise Development. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www.unece.org/operact/wp5/docs/trade.wp5.2002.13e.pdf>

pasirašyta apie 600 viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų, pritraukta apie 200 mlrd. svarų sterlingų privataus kapitalo investicijų į viešosios infrastruktūros ir paslaugų plėtrą.

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 pakomitetinė 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.

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.

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.<sup>54</sup>

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.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> The Canadian Council for Public-Private Partnerships. [interaktyvus].

Prieiga per internetą: <http://www.pppcouncil.ca/>

<sup>55</sup> Partnerships for Growth: Policies and Guidelines for Public-Private Partnerships in Western Australia. 2002. [interaktyvus]. Prieiga per internetą [http://www.ministers.wa.gov.au/Feature\\_Stories/Ripper\\_pppdec02.pdf](http://www.ministers.wa.gov.au/Feature_Stories/Ripper_pppdec02.pdf)

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 sektoriaus finansavimas naudojant viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės modelį, skirtingai nei privatizavimas, užtikrina abiejų sektorių privalumų išnaudojimą, mažina investavimo riziką, didina kaštų ir investuoto kapitalo naudojimo efektyvumą, gerina viešųjų paslaugų teikimo kokybę.

Partnerystė sėkmingai taikoma švietimo, transporto, sveikatos paslaugų teikimo ir kitose srityse. Pavyzdžiai – GAVI (Global Alliance for Vaccines and Immunization), Londono metropolitenas, Niujorko Centrinis parkas, Otavos karališkoji ligoninė, NFX (Netherlands Financial Sector Development Exchange).

Europos komisija, skatindama ir remdama viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimą, 2003 metų kovą patvirtino Sėkmingos viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės gaires (Guidelines for Successful Public-Private partnerships).

Paslaugos viešajam sektoriui:

- konsultacijos partnerystės klausimais;
- partnerystės schemas parinkimas ir pagrindimas;
- galimybių studijos parengimas.

Paslaugos privačiam sektoriui:

- konsultacijos partnerystės klausimais;
- partnerystės schemas parinkimas ir pagrindimas;
- papildomų finansavimo šaltinių paieška;
- partnerių parinkimas;
- konsorciumo partnerystės schemas įgyvendinimui subūrimas.

Esminiai projektų bruožai:

- Specifinis projektų pobūdis – tai projektai, kurie negalėtų būti vykdomi kaip vien tik verslo ar vien tik viešieji projektai, dėl:
  - kompleksškumo
  - brangumo
- Partnerystės projektams reikalinga ilgalaikė partnerystė tarp projekto verslo ir viešojo sektoriaus partnerių
- Platesnis strateginis požiūris į laukiamus projekto rezultatus

- Partnerystė, atsakomybė ir rizikos pasidalinimas visu projekto laikotarpiu, o ne tik vienkartinis paslaugos pirkimas (viešųjų pirkimų reglamentacija neaprepia viešojo ir privataus sektorių partnerystės ; ji iš esmės skiriasi nuo privatizavimo)
- Turto nuosavybė partnerystės atveju: nėra taisyklės, bet dažniausiai viešojo sektoriaus

## 2.1. Viešojo ir privataus sektorių partnerystė 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 ryšius 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.<sup>56</sup>

Valstybinis sektorius Europoje vis labiau remiasi privataus sektoriaus ištekliais finansuojant ir įgyvendinant infrastruktūros projektus. Valdžios pastangos sparčiai gerinanti visuomenei teikiamų paslaugų kokybę ir efektyvumą visuomet yra neišvengiamai apribotos nepakankamų biudžetinių išteklių sąlygotų investicinių ir skolinimosi apribojimų bei specifinių kompetencijų reikalaujančio sudėtingų infrastruktūros projektų įdiegimo ir valdymo.

Tokiu būdu, valdžios ir privataus sektoriaus partneryste pagrįsti infrastruktūros projektai leidžia intensyviai įgyvendinti infrastruktūros plėtros planus

- nepažeidžiant biudžetinių apribojimų ir pritraukiant papildomą kapitalą;
- pasitelkiant alternatyvias pajėgas valdymui ir įgyvendinimui;

Europos Komisija šių metų sausį išleistame leidinyje „Guidelines for Successful Public-Private Partnerships“. (Sėkmingos Valstybinio ir Privataus Sektoriaus Partnerystės Gairės) pabrėžia, kad „pozityvi partnerystės sąranga įgyvendinant ir plėtojant infrastruktūrą turėtų ypatingai patraukliai atrodyti Centrinės ir Rytų Europos šalyse – ES kandidatėse – dėl jų milžiniško finansinių išteklių poreikio, tokios pačios eilės finansavimo stygiaus, efektyvių viešojo sektoriaus paslaugų poreikio, gerėjančio rinkos stabilumo ir privatizacijos procesų sukuriančių palankią aplinką privačioms investicijoms“<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės. D. Gudelis, V. Rozenbergaitė // Viešoji politika ir administravimas, 2004 Nr. 8

<sup>57</sup> Guidelines for Successful Public-Private Partnerships [Interaktyvus]: [http://ec.europa.eu/atwork/programmes/docs/wp2006\\_roadmaps.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/programmes/docs/wp2006_roadmaps.pdf)

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<sup>58</sup>.

Galimi geri viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektai Lietuvoje:

- Urbanistiniai/nekilnojamojo turto vystymo projektai su komercinių ir nekomercinių elementų deriniu - privataus kapitalo ir ERDF galimybė
- Darbuotojų mokymas/perkvalifikavimas - įmonių kooperacija didinant konkurencingumą ir kompetenciją, Europos struktūrinių fondų paramos galimybė
- Mokyklų statyba ir eksploatacija (tiek, kiek verta statyti naujas vietoje senų renovacijos)
- Ligoninių statyba ir eksploatacija (tiek, kiek verta statyti naujas vietoje senų renovacijos, derinant su sveikatos sistemos reforma). 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, pasitelkusiam 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 atvirame 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<sup>59</sup>, 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

---

<sup>58</sup> Viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės. D. Gudelis, V. Rozenbergaitė // Viešoji politika ir administravimas, 2004 Nr. 8

<sup>59</sup> LR Koncesijų įstatymas // V.Ž. 1996, Nr. 92-2141, aktuali redakcija nuo 2006.07.11

įstatymo privalumų – visos ar su veikla susijusios rizikos perdavimas koncesininkui, tačiau šiame įstatyme pasigendama konkretumo.<sup>60</sup>

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<sup>61</sup>, LR Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymu<sup>62</sup> ir poįstatyminiais aktais. Nuomą taip pat reglamentuoja LR Žemės įstatymo pakeitimo įstatymas, kurį Lietuvos Respublikos Seimas priėmė 2004 m. sausio 27 d.<sup>63</sup>, LR Vyriausybės nutarimas Dėl valstybės ir savivaldybių ilgalaikio materialiojo turto nuomos<sup>64</sup>, LR Vyriausybės nutarimas Dėl naudojamų valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos ne žemės ūkio paskirčiai (veiklai)<sup>65</sup>, LR Vyriausybės nutarimas Dėl naujų valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos ne žemės ūkio paskirčiai (veiklai)<sup>66</sup> ir kiti nutarimai. Žemės nuomos terminas nustatomas nuomotojo ir nuomininko sutartyje, jis negali būti ilgesnis negu 99 metai. Nuomininkui draudžiama pirkti nuomojamą 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 turtinį 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, įsipareigoja 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 įstatymo<sup>67</sup> 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

<sup>60</sup> Viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės. D. Gudelis, V. Rozenbergaitė // Viešoji politika ir administravimas, 2004 Nr. 8

<sup>61</sup> L R Civilinis kodeksas // V.Ž., 2000, Nr. 74-2262

<sup>62</sup> LR Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas // V.Ž., 2002, Nr. 60-2412

<sup>63</sup> LR Žemės įstatymo pakeitimo įstatymas // V. Ž., 2004, Nr. 28-868.

<sup>64</sup> LR Vyriausybės 2001 m. gruodžio 14 d. nutarimas Nr. 1524 Dėl valstybės ir savivaldybių ilgalaikio materialiojo turto nuomos // V.Ž., 2001, Nr. 106-3814

<sup>65</sup> LR Vyriausybės 1999 m. kovo 9 d. nutarimas Nr. 260 Dėl naudojamų valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos ne žemės ūkio paskirčiai (veiklai) // V.Ž., 1999, Nr. 25-706

<sup>66</sup> LR Vyriausybės 1999 m. birželio 2 d. nutarimas Nr. 692 Dėl naujų valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos ne žemės ūkio paskirčiai (veiklai) // V. Ž., 1999, Nr. 50-1608

<sup>67</sup> L R Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas // V.Ž., 2000, Nr. 91-2832

veiklos sutartis. Tačiau savivaldybės gali organizuoti viešųjų paslaugų teikimą: sudaryti viešųjų paslaugų teikimo sutartis su fiziniais 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<sup>68</sup>, kuriuo remiantis galima panaudoti viešojo ir privataus sektorių partnerystės principus, kad gyventojai būtų aprūpinti karštu vandeniu ir šiluma.<sup>69</sup>

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.<sup>70</sup>

Viešojo ir privataus sektorių partnerystė Lietuvoje naudojama ir vykdant 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<sup>71</sup>. Nors ši sutartis ir kritikuojama, savivaldybės atstovai teigia, jog šilumos kainos vienam gyventojui Vilniaus mieste yra mažiausios nei bet kurioje kitoje Lietuvos savivaldybėje. Šio projekto santykinės sėkmės priežastys yra susijusios su geresniu savivaldybės pasiruošimu konkursui (buvo atlikta studija, naudojamas patarėjas, t.t.), tinkamu projekto objektu bei privataus sektoriaus partnerio pajėgumu įgyvendinti projektą<sup>72</sup>.

Mažiausiai sėkmingu projektu laikomas Vilniaus miesto viešojo parkavimo projektas. 2004 m. Vilniaus miesto savivaldybė nutraukė 1999 m. su privačiu partneriu sudarytą sutartį, o privatus konsorciumas kreipėsi į teismą.

<sup>68</sup> LR Šilumos ūkio įstatymas // V.Ž., 2003, Nr. 51–2254.

<sup>69</sup> Viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės. D. Gudelis, V. Rozenbergaitė // Viešojo politika ir administravimas, 2004 Nr. 8

<sup>70</sup> Viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės. D. Gudelis, V. Rozenbergaitė // Viešojo politika ir administravimas, 2004 Nr. 8

<sup>71</sup> Nuomos sutartis, patvirtinta Vilniaus miesto tarybos. Vilnius, 2002 m. sausio 9 d. [interaktyvus]. Žiūrėta 2006.10.12. Prieiga per internetą: [http://www.vilnius.lt/siluma/NS/ns\\_20020109.doc](http://www.vilnius.lt/siluma/NS/ns_20020109.doc)

<sup>72</sup> Viešojo ir privataus sektorių partnerystė ir ES struktūrinių fondų naudojimas. Vilnius, 2005 – p. 8

Projekto nesėkmės priežastys yra daugiausia susijusios su nepakankamai aiškiais ir įmanomais įsipareigojimais bei plačiu sutarties objektu (todėl nebuvo įgyvendintas daugiaaukščių parkavimo statybos įsipareigojimas). Taip pat pripažįstama, kad projektui tam tikrą neigiamą įtaką padarė reguliacinės aplinkos pasikeitimas (pavyzdžiui, buvo panaikinta teisė privačiam partneriui rinkti parkavimo rinkliavas ir baudas).

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 autorė pateikia būdingus savivaldybės 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 reklamai 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 turiniai 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 galimybes organizuoti privačių gėrybių teikimą su viršuoju sektoriumi.

Atvejo tyrimas Nr. 1: savivaldybės ir privataus sektorių partnerystė Klaipėdos mieste 1999 metais pasirašyta Klaipėdos miesto tarybos jungtinės veiklos sutartis su UAB „Lietuvos Statoil“ generaliniu direktoriumi Jonu Soku užbaigė ilgas derybas, 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 mėnesio. 1999 m. kovą, t. y. po metų nuo įstatymo priėmimo, pasirodė tik naudojamų valstybinės žemės pardavimo ir nuomos ne žemės ūkio paskirčiai tvarka..



P. Lideikio ir Liepojos gatvių sankryžoje numatoma įrengti degalinę. Bendras tikslas apima kur kas didesnės teritorijos tvarkymą: 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, šviesoforų bei pėsčiųjų tako įrengimą, papildomo išvažiavimo į P. Lideikio gatvę iš aplinkinių namų įrengimą, apželdinimo darbus, nevisuomeninio transporto automobilių ir keleivių aikštelės įrengimą bei degalines 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, kurį galima išnuomoti ar nusipirkti pagal jau galiojančią tvarką, statusą. Sandorio rezultatas – po infrastruktūros objekto techninio inventorizavimo šalys pasidalija bendrąją dalinę nuosavybę.

UAB „Lietuvos Statoil“ turi degalinę, savivaldybė privačiomis lėšomis išsprendžia šios teritorijos infrastruktūros problemas<sup>73</sup>.

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, nieško naujų formų, kurios pritrauktų lėšų ir išlaikytų viešojo sektoriaus kontrolę ir nuosavybę, nėra pakankamai aktyvūs sudomindami privačių sektorių bendradarbiavimo galimybėmis, kita vertus, kaip bus matyti iš toliau 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: savivaldybės 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

---

<sup>73</sup> Domarkienė I. Klaipėdos miesto savivaldybės patirtis ir planai plėtojant infrastruktūrą // Mokslas ir gyvenimas, 2000, Nr. 1

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 sutvarkymą.

Tačiau ši teritorija yra valstybinė nuosavybė, savivaldybė negali šios žemės išnuomoti ar kitaip ja disponuoti. Parko direkcija apsvarstė kelis galimus būdus, kaip išspręsti šią problemą. Buvo svarstoma galimybė pasinaudoti LR Labdaros ir paramos įstatymu. Tokiu atveju privačios investicijos šios teritorijos sutvarkymą būtų įteisintos kaip labdara, žemės sklypo nuosavybė išliktų valstybinė, verslininkas pastatytų pastatus šioje teritorijoje ir perduotų juos parko direkcijai. Tuomet būtų skelbiamas viešasis konkursas dėl šių pastatų naudojimo, tikintis, kad konkursą laimės tas pats verslininkas. Tačiau šis variantas, nors ir būtų priimtinas parko direkcijai, yra nepriimtinas verslininkui, kadangi jo 1 mln. litų siekiančios investicijos nebūtų apsaugotos. Kitas variantas būtų įteisinti šias investicijas kaip laikinos paskirties statinių statybą, tačiau paaiškėjo, kad to padaryti teisėtai taip pat negalima, kadangi planuojami statiniai – teniso aikštynai ir pan. – nėra laikinos paskirties. Tinkamiausia pasirodė trečioji galimybė. Savivaldybė įrengtų rekreacinį sklypą ir kreiptųsi į Vyriausybę dėl šio sklypo perdavimo savivaldybės nuosavybėn. Tuomet sklypas arba būtų išnuomotas viešo konkurso tvarka, arba perduotas regioninio parko direkcijai, kuri su verslininku galėtų steigti bendrą viešąją įstaigą, kurios tikslas – sutvarkyti teritoriją, arba sudaryti jungtinės veiklos sutartį.<sup>74</sup>

Autorės manymu, viešųjų paslaugų teikimas ir infrastruktūros plėtojimas, panaudojant įvairias viešojo ir privataus sektorių partnerystės formas, gali būti labai naudingas, tačiau tik tuomet, jeigu bus tinkamai valdomas. Lietuvoje viešojo sektoriaus institucijos galėtų perimti kitų pasaulio šalių patirtį, įgytą diegiant viešojo sektoriaus partnerystės projektų vertinimo, kokybės valdymo sistemas. Labai svarbu, kad viešosios institucijos, sudarydamos sutartis su privačiomis įmonėmis, išsiderėtų tokias sutarčių sąlygas, kuriomis apgintų vartotojų interesus, užtikrintų paslaugų kokybę. Tai daugiausia priklauso nuo viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektus rengiančių viešojo administravimo institucijų vadovų kompetencijos ir atsakomybės.

Sprendžiant Lietuvos viešųjų paslaugų infrastruktūros problemas Vyriausybėje ir savivaldybėse, reikia kompleksinių priemonių, apimančių daugelį socialinės ir ekonominės politikos sričių.

Vyriausybė ir savivaldybės turi ieškoti būdų, kaip skatinti privataus sektoriaus suinteresuotumą dalyvauti tokio pobūdžio projektuose, kaip sukurti palankią teisinę aplinką

---

<sup>74</sup> Viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės. D. Gudelis, V. Rozenbergaitė // Viešoji politika ir administravimas, 2004 Nr. 8

panaudoti viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybes, kaip kuo plačiau panaudoti žmogiškuosius išteklius ir inovacijas viešųjų paslaugų ir infrastruktūros sektoriaus plėtroje.<sup>75</sup>

## 2.2 Kaip viešojo ir privataus sektorių partnerystė yra aptariama BPD

Įstojusi į Europos Sąjungą ir įgijusi galimybę naudotis struktūriniais fondais, Lietuva ne tik atsidūrė bendroje konkuruojančioje ekonominėje erdvėje, bet ir gali pasinaudoti išauginčios finansinės paramos privalumais. Tai skatina Lietuvą surasti stipriausias savo ekonomikos vietas ir tinkamai išnaudoti didžiausią augimo potencialą turinčias ūkio kryptis, kurios padės įsitvirtinti bendrojoje Europos rinkoje. Būtent šiuo siekiu ir pagristas naujas Nacionalinis 2004–2006 metų plėtros planas, arba Bendrasis programavimo dokumentas Europos Sąjungos struktūrinių fondų finansinei paramai gauti.

Bendrasis programavimo dokumentas yra grindžiamas nacionalinės ekonomikos ir svarbiausių ūkio sektorių strateginiais plėtros dokumentais: Valstybės ilgalaikės raidos strategija bei Nacionaliniu susitarimu siekiant ekonominės ir socialinės pažangos. Rengiant planą, buvo siekiama kompleksiško bei darnios plėtros, atskirų prioritetų investicijų subalansuotumo, kuris duotų pastebimą sinergetinį efektą jau per pirmąjį programavimo periodą. Apibrėžiant svarbiausius šalies plėtros poreikius ir svarstant, kur Lietuva turėtų panaudoti investicijas pirmaisiais narystės metais, dalyvavo ir visuomenė: rengiant Bendrąjį programavimo dokumentą buvo plačiai informuojama ir konsultuojama visuomenė, įtraukiant į procesą regioninius ir socialinius-ekonominius partnerius, viešai aptariant ir komentuojant dokumentą internete. Toks platus visuomenės dalyvavimas Bendrojo programavimo dokumento rengimo darbuose sustiprino kolektyvinės atsakomybės už jo sėkmingą įgyvendinimą suvokimą.

Privati ir valdžios partnerystė infrastruktūros projektuose, kaip jau buvo minėta, gali įgauti įvairias formas, priklausomai nuo projekto dydžio, jo teikiamos vertės unikalumo, dalyvaujančių partnerių interesų ir teisinės aplinkos projekto inicijavimo laikotarpiu. Bendruoju atveju, atrankos konkurso pagalba, projektui įgyvendinti yra įsteigiama bendrovė, sąlyginai vadinama specialiosios paskirties įmone ( toliau - SPI). Jos įstatinį kapitalą formuoja privataus sektoriaus atstovas, kuriuo gali būti objekto operatorius, statytojas ar kitas nepriklausomas investitorius, ar šių kombinacija.

Tuo pačiu metu, komercinis bankas, su arba be kitų tarptautinių finansinių institucijų pagalba suteikia projekto 70-80 proc. vertės kreditinę liniją. Aktyvus finansinių institucijų dalyvavimas šiame procese yra būtina sėkmingo projekto prielaida ir džiugina tai, kad Lietuvoje veikiantys bankai demonstruoja savo brandą ir ryžtą dalyvauti tokio pobūdžio partnerystėje.

---

<sup>75</sup> Viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės. D. Gudelis, V. Rozenbergaitė // Viešoji politika ir administravimas, 2004 Nr. 8

Savivaldybė ar kita valstybinio sektoriaus institucija su naująja SPI pasirašo ilgalaikę (10-30 metų) infrastruktūros objekto nuomos sutartį, kurioje yra išsamiai suformuluojami ir aprašomi objektui ir jo teikiamoms paslaugoms keliami reikalavimai bei nuomos mokesčio struktūra (kuri paprastai yra kintama nuo objekto teikiamų paslaugų kiekio ar kokybės). Atskiruose partnerystės projektų tipuose mokėtojai yra galutiniai vartotojai, kitur – galutiniai vartotojai, tačiau savivaldybė papildomai subsidijuoja projektą per nuomos mokesčių.

Statybos bendrovė įgyvendina infrastruktūros objekto projektavimo ir statybos (arba – tik statybos) darbus ir perduoda objekto operatoriui tą objektą prižiūrėti bei valdyti.

Visuose šiuose projektuose įmanoma partnerystė, tam reikalingas tik abiejų pusių suinteresuotumas bei sąlygų paramos gavėjams atitikimas. Šios sąlygos visiems sektoriams yra praktiškai vienodos ir išdėstytos BPD priede:

- Paraiškas vertina įgyvendinančioji institucija pagal jos patvirtintą ir su tarpine institucija suderintą vidinę paraiškų vertinimo tvarką. Paraiškas vertina vertintojai. Pirmiausia atliekamas paraiškų administracinis patikrinimas. Po to įgyvendinančiosios institucijos vertintojai vertina projektų tinkamumą pagal pareiškėjus, veiklas ir išlaidas. Tolesnis vertinimo etapas – techninis, ekonominis ir finansinis vertinimas. Šiame etape įgyvendinančiosios institucijos vertintojai vertina projektų kokybę (balais). Prireikus įgyvendinančioji institucija gali pasitelkti nepriklausomus ekspertus vertinimo procedūroms atlikti. Įgyvendinančioji institucija parengia vertinimo ataskaitas ir pateikia savo išvadas bei rekomendacijas tarpinės institucijos sudarytam projektų atrankos komitetui.
- Projektų atrankos komitetas svarsto įgyvendinančios institucijos pateiktą vertinimo suvestinę bei vertinimo ataskaitas. Vadovaudamasis atrankos kriterijais, atrankos komitetas atranka projektus ir priima rekomendacinio pobūdžio sprendimą dėl finansuotinių projektų, taip pat dėl ES struktūrinių fondų lėšų bei nacionalinio bendrojo finansavimo lėšų dydžių. Šį sprendimą pateikia tarpinei institucijai. Atrankos komiteto posėdžiuose dalyvauja vadovaujančiosios institucijos (Finansų ministerijos) ir kitų institucijų, kurių kompetencijos sričiai priskiriami svarstomi projektai, atstovai.
- Pagal atrankos komiteto rekomendacijas tarpinė institucija priima sprendimą dėl projektų finansavimo.
- Gavusi tarpinės institucijos sprendimą dėl projektų finansavimo, įgyvendinančioji institucija informuoja pareiškėjus apie priimtą sprendimą ir sudaro su jais sutartis.

BPD veiklos strategija ir numatomi investavimo prioritetai:

- Socialinės ir ekonominės infrastruktūros plėtra;
- Žmoniškųjų išteklių plėtra;
- Gamybinio sektoriaus plėtra;
- Kaimo plėtra.

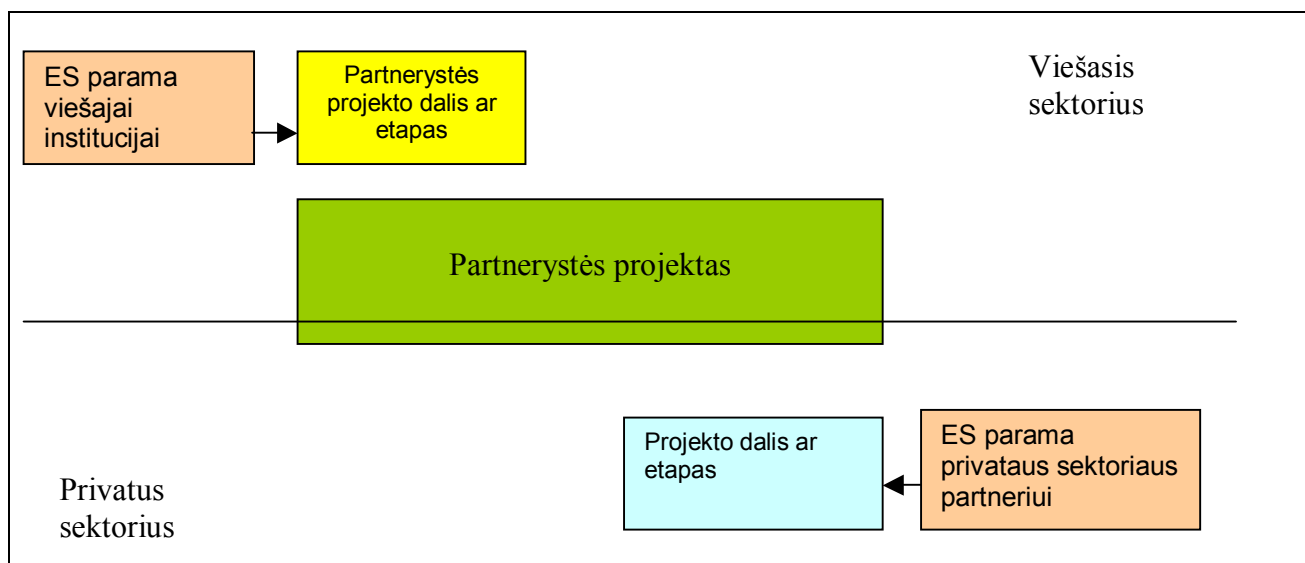
Prioritetų įgyvendinimo kryptys ir priemonės yra patekiamos 2 priede.

Partnerystę reglamentuojanti teisinė bazė:

- LR Koncesijų įstatymas (įsigaliojo 2003 10 01)
- LR Civilinis kodeksas
- Koncesijų sričių sąrašas nėra baigtinis (pvz. energetika, sveikatos apsauga, turizmas bei Vyriausybės ar savivaldybės sprendimu “bet kuri kita sritis”); be abejo, išlieka draudžiamos sritys – LR Investicijų įstatymo 8 str. Kiti LR įstatymai

### 2.3 Viešojo ir privataus sektorių partnerystė ir ES struktūrinių fondų paramos naudojimas

Lietuvoje nėra sukurtas atskiras pagrindas PHARE ar ES struktūrinių fondų paramai įsisavinti per partnerystės projektą, kuriame būtų „sujungta“ ES struktūrinių fondų parama (ir bendrasis finansavimas) ir privataus sektoriaus investicijos. Todėl ES parama naudojama per partnerystės projektus retai ir ne tiesiogiai finansuojant partnerystės sutartis, o atskirai finansuojant viešojo arba privataus sektorių partnerius. Be to, dažniausiai finansavimas teikiamas atskirai viešojo arba privataus sektoriaus projektams, kurie yra sudėtinė didesnio partnerystės projekto dalis arba jo etapas (žiūrėti 4 pav.).



4 pav. ES paramos ir Viešo-privataus sektorių partnerystės santykis Lietuvoje

Iki šiol privatus sektorius dažniausiai dalyvaudavo kuriant iš ES fondų finansuojamą viešąją infrastruktūrą projektavimo ir statybos/rekonstrukcijos etapuose per tradicinius viešuosius pirkimus. Privataus sektoriaus konsorciškai ar pavienės įmonės rengė įvairius dokumentus, reikalingus ES fondų paramai įsisavinti, bei teikė projektavimo ir statybos/rekonstrukcijos darbų paslaugas viešajam sektoriui. Kartais tradicinis viešųjų pirkimų būdas buvo pasirinktas todėl, kad nebuvo tinkamo partnerystės projektų pagrindo ES paramai naudoti viešosios infrastruktūros srityje.

Pavyzdžiui, Klaipėdos miesto jachtų priplaukos projektas buvo planuojamas kaip partnerystės projektas, tačiau buvo pasirinktas tradicinis būdas dėl neaiškaus projekto teisinio pagrindo ir įgyvendinimo priežiūros struktūros bei objekto nuosavybės teisės paskirstymo tarp atskirų institucijų (Klaipėdos miesto savivaldybei priklausė tik muziejinė objekto dalis, tuo tarpu objekto teritorijoje veikusi įmonė priklausė Turto fondui, o krantinė – Klaipėdos uosto direkcijai).

Kitas viešosios infrastruktūros projektas, kuris turi partnerystės bruožų, yra Druskininkų vandens pramogų parko projektas. Šio projekto tikslas yra sukurti pramogų centrą Druskininkuose, kuris padidintų atvykstančių poilsiauti skaičių. Projektas susideda iš trijų dalių:

1. Pirčių komplekso, kuris finansuojamas iš PHARE programos lėšų;
2. Vandens pramogų komplekso, kuriam buvo skirta ES struktūrinių fondų parama; bei
3. Kitų pramogų komplekso, kuris bus pilnai finansuojamas iš privačių lėšų.

Kadangi visas projektas nebuvo patrauklus privatiems investuotojams dėl mažos investicijų gražos bei jam nebuvo įmanoma tiesiogiai taikyti partnerystės formų, buvo nuspręsta finansuoti dviejų komerciškai nepatrauklių kompleksų (pirčių ir vandens pramogų) statybą naudojant ES paramą (atskirai PHARE ir ES struktūrinių fondų), o privatų partnerį pasirinkti vėliau. Privatus partneris jau pasirinktas trečiajai projekto daliai.

Nors partnerystės alternatyva nebuvo įmanoma, jos naudojimas būtų buvęs efektyvesnis lyginant su dabartiniu ES paramos įsisavinimu tradiciniu būdu teikiant paramą viešajam sektoriui. Jeigu Druskininkų pramogų parko projektas nebuvo pilnai atsiperkantis privaçiam sektoriui, tam tikras mokėjimas iš viešojo sektoriaus (tame tarpe ES struktūrinių fondų) viso projekto įgyvendinimui būtų leidęs „sujungti“ viešas ir privačias investicijas. Nenaudojant partnerystės nebuvo įmanoma pritraukti privataus sektoriaus finansavimo jau projektavimo/statybos etapuose pirčių ir vandens pramogų komplekso srityse.

Be to, dabartinės ES struktūrinių fondų paramos naudojimo sąlygos nėra palankios partnerystės projektams įgyvendinti ir netiesioginiu būdu (pavyzdžiui, nors dalyviai gali dalyvauti didesniuose projektuose kartu su pareiškėju ir partneriais, bet jų išlaidos nėra tinkamos ir jie nėra sutarties, finansuojamos iš ES struktūrinių fondų, šalis).

Dabartiniai ES struktūrinių fondų paramos naudojimo 2004-2006 m. trūkumai bei partnerystės privalumai leidžia pagrįsti ES struktūrinių fondų paramos naudojimą per partnerystę nauju 2007-2013 m. programiniu laikotarpiu. Tikėtina, kad šiuo laikotarpiu ES struktūrinių fondų metinė paramos apimtis bus kelis kartus didesnė. Taip pat per partnerystės pagrindą privatą finansavimą būtų galima naudoti kaip bendrąjį ES struktūrinių fondų finansavimą, ir tai sumažintų bendrojo finansavimo poreikį iš viešųjų nacionalinių šaltinių.

Norint ES struktūrinių fondų paramą naudoti per viešo ir privataus sektorių partnerystės projektus, reikia atsižvelgti į keletą veiksnių. ES struktūrinių fondų lėšų įsisavinimas remiasi automatinio įsipareigojimų panaikinimo taisykle „n+2“, pagal kurią įsipareigojimo lėšos gali būti panaikintos, jeigu jos neišmokėtos iki antrųjų metų pabaigos po įsipareigojimo skyrimo (pavyzdžiui, 2004 m. įsipareigojimo lėšos turi būti išmokėtos iki 2006 m. pabaigos). Be to, mokėjimai už paslaugų teikimą pagal partnerystės sutartį, kurie paprastai priklauso nuo infrastruktūros ar paslaugų pateikimo ir jų kokybės, gali būti netinkamos išlaidos iš ES struktūrinių fondų net ir po ES struktūrinių fondų finansinio valdymo supaprastinimo ir decentralizavimo 2007-2013 m. laikotarpiu. Pagaliau ES struktūrinių fondų programavimo laikotarpio trukmė (dabar 3 metai, o vėliau - 7 metai) bus santykinai trumpa palyginus su partnerystės projektų trukme, kad būtų įmanoma nuolat finansuoti paslaugų teikimą pagal partnerystės sutartis. Dėl šių priežasčių atrodo, kad viena iš priimtinausių alternatyvų ES struktūrinių fondų lėšoms įsisavinti per partnerystę būtų jų išmokėjimas jau viešosios infrastruktūros projektavimo ir statybos/rekonstrukcijos etapuose, priklausomai nuo tam tikrų privataus partnerio veiklos rezultatų.<sup>76</sup>

ES struktūrinių fondų naudojimas per partnerystę reikalaus kruopštaus pasiruošimo. ES struktūriniai fondai finansuoja atskirus projektus, kurie turi būti visiškai parengti (nors tokių papildomų dokumentų kaip galimybių studijos, finansinė ir ekonominė analizė, poveikio aplinkai vertinimai, viešųjų pirkimų dokumentai rengimo išlaidos taip pat gali būti finansuojamos iš ES struktūrinių fondų). Stambesnių viešosios infrastruktūros projektų, kuriuos finansuoja ES struktūriniai fondai, rengimas užima nemažai laiko, o išlaidos iš naujo programinio laikotarpio veiksmų programų šiems projektams rengti turbūt nebus tinkamos iki 2007 m. Todėl norint daugiau projektų finansuoti iš ES struktūrinių fondų 2007-2013 m. laikotarpiu, reikalinga, kad jie būtų paruošti iki naujo programinio laikotarpio ar jo pradžioje.

ES struktūrinių fondų lėšos galėtų būti naudojamos partnerystės srityje per techninę pagalbą (jau dabartiniu 2004-2006 m. programavimo laikotarpiu) patirčiai apsikeisti ir administraciniais gebėjimams stiprinti (kurie bus finansuojami 2007-2013 m. laikotarpiu). Be to, projektų vertinimas

---

<sup>76</sup> Viešojo ir privataus sektorių partnerystė ir ES struktūrinių fondų naudojimas. Vilnius, 2005; psl. 12

gali būti atskiras ES struktūrinių fondų vertinimo (išankstinio, vidutinio laikotarpio, paskesniojo ar teminio) klausimas.

Ypatingas klausimas finansuojant viešąją infrastruktūrą iš ES struktūrinių fondų yra susijęs su ES valstybės pagalbos taisyklių taikymu. Europos Komisijos požiūriu, pasirenkant privatą partnerį reikalingas atviras, skaidrus ir nediskriminuojantis procesas (pvz., naudojant atvirą konkursą). Neatitikimų valstybės pagalbos taisyklėms gali atsirasti ir dėl nukrypimų nuo pradinės sutarties nuostatų privataus partnerio naudai derybų ar įgyvendinimo metu, ir todėl reikalingas tinkamas sutarties sudarymas ir detali jos vykdymo priežiūra. Be to, svarbu pažymėti, kad valstybės pagalba turi būti proporcinga tam tikram partnerystės rezultatui pasiekti (kompensuojamas skirtumas tarp tam tikro viešosios infrastruktūros objekto bendros ir rinkos kainos bei mažas ekonominės veiklos iškraipymas). Jeigu viešojo sektoriaus finansavimas būtų pripažintas pertekliniu, gali būti nuspręsta gražinti tą valstybės pagalbos dalį. Taip pat naudojant ES struktūrinių fondų paramą per partnerystės projektus reikalinga vengti tam tikro konkurencijos iškraipymo atskirose srityse.

Kadangi ES neturi atskiros politikos dėl partnerystės ir šiuo klausimu dar tebevyksta diskusija (pavyzdžiui, 2004 m. Europos Komisija paskelbė „žaliąją knygą“ dėl partnerystės ir Bendrijos teisės), partnerystės formos taikymui nacionaliniu lygiu būdingas tam tikras netikrumas. Visgi padidėjęs Europos Komisijos dėmesys partnerystės ir ES struktūrinių fondų „sujungimui“ (pavyzdžiui, Europos Komisijos gairės dėl sėkmingos viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės bei kiti dokumentai) sukuria palankesnes prielaidas tokiam ES struktūrinių fondų paramos naudojimui. Todėl ir nacionaliniu lygiu reikalinga imtis papildomų pastangų partnerystės projektų naudojimui ES struktūrinių fondų paramai įsisavinti – tobulinti viešųjų paslaugų sistemą.

Viešųjų paslaugų sistemos efektyvumas yra svarbi valstybės finansų sistemos tvarumo, didesnio užimtumo, spartesnės ūkio raidos bei sanglaudos prielaida. Pastaraisiais metais pradėtos svarbios reformos: įgyvendinamas pirmasis sveikatos apsaugos sistemos reformos etapas, optimizuojamas bendrojo lavinimo bei profesinio mokymo įstaigų tinklas, stiprinamos šalies aukštosios mokyklos. Šios reformos jau davė rezultatų: gautas 154 mln. litų ekonominis efektas dėl racialesnio įstaigų tinklo ir jo panaudojimo bei racialesnės paslaugų struktūros ir pagerintas teikiamų paslaugų atitikimas darbo rinkos poreikiams.<sup>77</sup>

Atsižvelgiant į tokius išorinius veiksnius, kaip demografinė kaita, migracija, ūkio struktūros kaita bei siekiant užtikrinti spartesnę ūkio augimą, sanglaudą ir didesnę užimtumą, būtina tęsti pradėtas reformas. Švietimo paslaugų srityje būtina – toliau pertvarkyti įstaigų tinklą, siekiant

---

<sup>77</sup> Veiksmų programa: „Žmonių išteklių plėtra“. Administracinių gebėjimų stiprinimas ir viešojo administravimo efektyvumo didinimas. Psl. 10



didesnio sistemos ekonominio gyvybingumo; užtikrinti aukštesnę paslaugų kokybę, atitinkančią žinių visuomenės bei besikeičiančius darbo rinkos poreikius; užtikrinti švietimo paslaugų prieinamumą kaimo vietovėse, socialinę atskirtį patiriantiems bei specialiųjų poreikių asmenims. Pavyzdžiui, pagal patvirtintą Lietuvos aukštojo mokslo sistemos plėtros 2006-2010 metų planą (Valstybės žinios, 2006, Nr.39-1394)\_ pirmajame etape planuojama tobulinti aukštojo mokslo sistemos valdymą, valstybinių universitetų vidaus valdymą, pertvarkyti aukštojo mokslo sistemos finansavimą, atnaujinti studijų turinį ir vertinti aukštojo mokslo kokybę. Taip pat planuojama pertvarkyti mokslinių tyrimų ir eksperimentinės plėtros (toliau - MTEP) struktūrą ir valdymą, reikalinga tobulinti MTEP reguliavimo aplinką.

Reformuojant sveikatos apsaugos sistemą siekiama nuolat gerinti sveikatos priežiūros paslaugų kokybę ir prieinamumą bei optimizuoti teikiamų paslaugų apimtį ir struktūrą atsižvelgiant į gyventojų sveikatos priežiūros poreikius. Dabartiniai reformos prioritetai yra ambulatorinių paslaugų plėtra, stacionarių paslaugų optimizavimas bei slaugos ir palaikomojo gydymo plėtra. Vykstant viešųjų paslaugų sistemos reformai reikalingos ne tik investicijos į infrastruktūrą ir žmonių išteklius, bet ir parama pačiam reformos procesui.

2005 m. žengti pirmi žingsniai sistemingai diegiant kokybės vadybos metodus Lietuvos viešajame administravime. Vidaus reikalų ministerija parengė Bendrojo vertinimo modelio (angl. *Common Assessment Framework*) lietuvišką versiją. Siekiant gerinti teikiamų viešųjų paslaugų kokybę taip pat pradėtos skatinti viešojo sektoriaus institucijos ir įstaigos diegiančios naujoves viešajame administravime, tai planuojama tęsti ateityje.<sup>78</sup>

Piliečių ir kitų asmenų aptarnavimo viešojo administravimo ir kitose institucijose pavyzdinėje tvarkoje, patvirtintoje Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. rugsėjo 25 d. nutarimu Nr. 1491, reglamentuojami piliečių ir kitų asmenų aptarnavimas viešojo administravimo ir kitose institucijose, santykiai tarp šių institucijų ir piliečių bei kitų asmenų. Tačiau Lietuvoje sąlyginai mažai įdiegta modernių viešųjų paslaugų teikimo sistemų, kurios būtų paremtos „vieno langelio“ principu.

Pagrindinių viešųjų paslaugų perkėlimo į elektroninę terpę lygis 2005 m. Lietuvoje siekė 64 proc. (2004 m. – 59 proc., kai ES vidurkis 2004 m. siekė 72 proc.). Tačiau Lietuvoje elektroniniu būdu daugiausiai teikiama tik informacija apie viešas paslaugas, kol kas labai nedidelė dalis paslaugų teikiama visiškai interaktyviai (daugiausia pirmo ir antro brandos lygio, keturių lygių skalėje). 2005 metais atlikto tyrimo duomenimis, daugėja gyventojų, viešojo administravimo institucijų interneto svetainėse pildžiusių formas arba atlikusių tam tikras procedūras, skaičius,

---

<sup>78</sup> ESF finansuojama Veiksmų programa: „Žmonių išteklių plėtra“. Administracinių gebėjimų stiprinimas ir viešojo administravimo efektyvumo didinimas. Psl. 9

tačiau jų dalis išlieka santykinai maža (2005 m. elektroniniu būdu viešojo administravimo institucijų teikiamomis paslaugomis naudojosi tik 6,3 proc. Lietuvos gyventojų). Lietuvoje įgyvendintas projektas „Valdžios elektroniniai vartai“, vykdomi ar ruošiami valstybės informacinių sistemų tarpusavio susiejimo ir sąveikos didinimo, elektroninio parašo infrastruktūros plėtros projektai, kuriuos iš dalies finansuoja ES struktūriniai fondai.<sup>79</sup>

Apibendrinama pateiktą medžiagą, autorė išskiria esminius valstybės ir privataus sektoriaus partnerystės bruožus, kurie pavaizduoti 1 lentelėje<sup>80</sup>.

- Ilgalaikė sutartis tarp viešojo ir privataus sektorių partnerių, pagal kurią pasidalijama rizika tarp partnerių bei privačiam partneriui deleguojami tam tikri viešosios infrastruktūros kūrimo ir paslaugų teikimo įsipareigojimai;
- Privataus sektoriaus dalyvavimas daugelyje infrastruktūros kūrimo ir paslaugų teikimo etapų (projektavimo, statybos, finansavimo, eksploatavimo);
- Privataus partnerio pajamų šaltinis yra viešojo sektoriaus mokėjimai ir/arba vartotojų mokesčiai už paslaugas;
- Perkamos paslaugos su konkrečiu rezultatu. Mokėjimas už paslaugą priklauso nuo paslaugos pateikimo ir veiklos efektyvumo.

**1 lentelė.** Esminiai partnerystės bruožai (Viešosios politikos ir vadybos institutas, 2005)

Pagrindinius valstybės ir privataus sektoriaus partnerystės privalumus autorė pateikia 2 lentelėje.

- Apklausos rodo, kad partnerystės projektai sukuria didesnę pridėtinę vertę bei duoda daugiau naudos ilgu laikotarpiu, nes gerina paslaugų kokybę ir jų teikimo efektyvumą;
- Partnerystė nereikalauja arba reikalauja mažiau pradinių viešojo sektoriaus investicijų, nes privatus partneris gali pilnai ar dalinai finansuoti tam tikros infrastruktūros sukūrimą ar modernizavimą;
- Partnerystės turtas gali būti neapskaitomas viešojo sektoriaus balanse, ir tai leidžia išvengti biudžeto deficito ar valstybės skolos didėjimo plėtojant viešąją infrastruktūrą (tai svarbu dėl narystės Europos pinigų sąjungoje);
- Kadangi privačios investicijos gali būti prilyginamos struktūrinėms viešosioms išlaidoms, partnerystės naudojimas gali leisti sumažinti ES struktūrinių fondų bendrojo finansavimo

<sup>79</sup> ESF finansuojama Veiksmų programa: „Žmonių išteklių plėtra“. Administracinių gebėjimų stiprinimas ir viešojo administravimo efektyvumo didinimas. Psl. 10

<sup>80</sup> Viešojo ir privataus sektorių partnerystė ir Europos sąjungos struktūrinių fondų naudojimas // Viešosios politikos ir vadybos institutas, Vilnius, 2005. Psl. 3

poreikį. Šis poreikis aktualus ženkliai pajamas generuojančiuose projektuose, kurių tinkamos išlaidos finansuojamos iš ES struktūrinių fondų žemesne norma;

- Partnerystė skatina inovacijas ir geros praktikos sklaidą kuriant viešąją infrastruktūrą ir teikiant viešąsias paslaugas.
- Operatyvumas: objektai/paslaugos dabar, apmokėjimas per visą projekto laikotarpį
- Ekonominis efektyvumas:  
statistika –projektai pigesni ir efektyvesni, nei tradiciniai
- Rizikos pasidalinimas:  
dideli ir specifiniai projektai turi dideles rizikas privatiems partneriams perduodamos tos rizikos, kurias jie geriausiai geba valdyti
- Rinka: privatūs partneriai padės projektams rasti tinkamą vietą rinkoje
- Geresnė paslaugų kokybė: viešasis partneris kontroliuoja
- Valstybei – biudžeto ir ES lėšų taupymas
- Sukuriama didesnė pridėtinė vertė, nauda ilgiu laikotarpiu nes gerinama paslaugų kokybė ir jų efektyvumas
- Galimybė greičiau įgyvendinti būtinuosius ir strateginius projektus ir geriau struktūrizuoti projektą
- Mažesnės pradinės viešojo sektoriaus investicijos
- Galimybė išskaidyti projekto kaštus per ilgesnį laikotarpį ir nukreipti viešojo sektoriaus lėšas ir resursus į kitas sritis
- Privatus partneris prisiima su ūkine veikla susijusią riziką
- Viešasis sektorius atsako tik už “savo” riziką
- Atsiranda specializacija – kiekviena šalis susitelkia ties strateginių kryptių ir paslaugų teikimo
- Efektyvus būdas pritraukti investicijas ir komercinę “know-how”

**2 lentelė.** Pagrindiniai partnerystės privalumai (Viešosios politikos ir vadybos institutas, 2005)

### **3. EKSPERTŲ TEIGINIŲ APIE VIEŠOJO IR PRIVATAUS SEKTORIŲ PARTNERYSTĘ TYRIMAS**

#### **3.1. Tyrimo metodika**

Tyrimo metu bandyta išsiaiškinti atliekant kokybinę viešojo ir privataus sektorių atstovų apklausą – struktūrizuotą interviu. Tyrime stengiamasi atskleisti tiek privataus verslo atstovų, tiek ir viešojo sektoriaus institucijų požiūrį į privataus ir viešojo sektorių partnerystę, todėl apklausiami ekspertai atstovauja abi šias sferas.

Ekspertų apklausos vykdomos Vilniaus, Jonavos, Širvintų, Pagėgių, Trakų, Ukmergės, Palangos ir Klaipėdos miestuose, 2006 metų rugpjūčio - lapkričio mėnesiais. Buvo naudoti uždaro tipo klausimynai, įgalinę atlikti privataus verslo ir viešojo sektoriaus ekspertų nuomonių kiekybinę analizę, taip pat prašyta raštu atsakyti į atviro tipo klausimus. Respondentų laisvai išreikštos mintys atsakant į atviro tipo klausimus papildo kiekybinių tyrimų rezultatus ir palengvina jų analizę bei interpretacijas.

*Šiame skyriuje pristatomas privataus verslo ir viešojo sektoriaus institucijų atstovų tyrimas, kuris skirstomas į 5 etapus:*

1. Tyrimo tikslo nustatymas;
2. Tyrimo metodo pasirinkimas;
3. Duomenų rinkimas ir sisteminimas;
4. Duomenų analizė;
5. Tyrimo rezultatų interpretavimas ir pristatymas.

*Tyrimo tikslo nustatymas.*

Kiekvienas asmuo ar institucija, susijusi su privataus ir viešojo sektorių santykiais atkreipia dėmesį į savo poreikius bei naudą atstovaujamai institucijai. Kad sužinoti ekspertų požiūrį ir jų teiginius apie viešojo ir privataus sektorių partnerystę Lietuvoje atlikus tyrimą, kurio pagrindu galima išsiaiškinti žinias apie privataus ir viešojo sektoriaus santykių formą – partnerystę.

*Tyrimo iškeltos hipotezės:*

1. Ekspertai tiesiogiai susiduria su viešojo ir privataus sektorių partneryste.
2. Ekspertų atstovaujamos įstaigos pelnas tiesiogiai priklauso arba nepriklauso nuo viešojo sektoriaus darbo rezultatų.
3. Ekspertų atstovaujamos įstaigos pelnas tiesiogiai priklauso arba nepriklauso nuo privataus sektoriaus darbo rezultatų.
4. Yra daug sričių Lietuvoje, kuriose reikėtų įgyvendinti viešojo - privataus sektorių partnerystę.

5. Lietuvoje partnerystė yra nepakankamai realizuojama.

Savo tyrimu autorė sieks įrodyti kuri iš iškeltų hipotezių teisingiausia ir kurios autorės iškeltos hipotezės tyrimo pabaigoje bus atmestos.

#### ***Tyrimo uždaviniai :***

1. Išanalizuoti ir įvertinti respondentų atstovaujimų institucijų santykį su viešojo ir privataus sektoriaus partneryste.
2. Įvertinti respondentų žinias apie viešojo ir privataus sektorių partnerystę.
3. Įvertinti respondentų požiūrį į viešojo ir privataus sektorių partnerystę Lietuvoje.

#### ***Tyrimo metodų parinkimas***

Kadangi reikia surinkti informaciją apie privataus verslo ir viešojo sektoriaus institucijų atstovų požiūrį į privataus ir viešojo sektoriaus santykių formą – partnerystę, metodas - anketinė apklausa yra labiausiai tinkama. Darbe anketų klausimynuose naudojami keli iš uždarų klausimų tipų - alternatyvūs klausimai, klausimai su pasirenkamuoju atsakymu, ir ženklų sistemos klausimai. Anketoje taip pat buvo naudojami ir atviro tipo klausimai, kada respondentas gali atsakyti išreišdamas savo asmeninę nuomonę, tačiau praktiškesnės yra uždaro tipo klausimų anketos, todėl šiame darbe naudojama didesnė dalis uždaro tipo klausimų.

Kiekvienas anketoje užduodamas klausimas bei žemiau nurodyti atsakymų variantai buvo atidžiai analizuojami ir eilę kartų keičiami, o tai buvo daroma, kad užduodami klausimai pilnai atsakytų į autori rūpimus klausimus, kad iš respondentų atsakymų galėčiau apibendrinti ir apžvelgti tyrimo metu iškeltas hipotezes.

Buvo sudaryta viena anketa, kurioje visi respondentai atsako į tuos pačius klausimus ta pačia eilės tvarka. Respondentams anketoje buvo pateikta 15 klausimų.

#### **Anketos klausimų pagrindimas**

Klausimas	Pagrindimas
1. Jūs esate?	Apibūdina asmenį, apibrėžia segmentą. Leidžia sugrupuoti respondentus pagal atstovaujimą sektorių.
2. Jūsų užimamos pareigos?	Leidžia išskirti respondentus pagal atsakomybę.
3. Ar Jūsų įstaigos pelnas tiesiogiai priklauso nuo privataus verslo darbo rezultatų?	Leidžia nustatyti viešojo sektoriaus įstaigos priklausomybę nuo privataus verslo darbo

	rezultatų.
4. Ar Jūsų įstaigos pelnas tiesiogiai nepriklauso nuo privataus verslo darbo rezultatų?	Leidžia nustatyti viešojo sektoriaus įstaigos nepriklausomybę nuo privataus verslo darbo rezultatų.
5. Ar Jūsų įstaigos pelnas tiesiogiai priklauso nuo viešojo sektoriaus įstaigų darbo rezultatų?	Leidžia nustatyti privataus verslo įstaigos priklausomybę nuo viešojo sektoriaus įstaigų darbo rezultatų.
6. Ar Jūsų įstaigos pelnas tiesiogiai nepriklauso nuo viešojo sektoriaus įstaigų darbo rezultatų?	Leidžia nustatyti privataus verslo įstaigos nepriklausomybę nuo viešojo sektoriaus įstaigų darbo rezultatų.
7. Ar įstaiga/institucija, kurioje Jūs dirbate, tiesiogiai susiduria su viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimu ?	Šis klausimas parodo , kiek tiesiogiai viešojo ir privataus sektorių partnerystė liečia atstovaujama instituciją.
8. Į kokią, Jūsų nuomone, sritį turėtų būti kreipiamas didesnis privataus sektoriaus dėmesys, skiriamos lėšos?	Leidžia nustatyti tyrime dalyvavusių respondentų nuomonę apie tai, kur galima būtų investuoti privataus verslo lėšas.
9. Į kokią, Jūsų nuomone, sritį turėtų būti kreipiamas didesnis viešojo sektoriaus dėmesys, skiriamos lėšos?	Leidžia nustatyti tyrime dalyvavusių respondentų nuomonę apie tai, kur galima būtų investuoti viešojo sektoriaus lėšas.
10. Į kokią, Jūsų nuomone, veiklą, reikėtų investuoti daugiau privataus sektoriaus lėšų?	Leidžia nustatyti, identifikuoti į kokią veiklą, respondentų nuomonę, būtų tikslinga investuoti privataus sektoriaus lėšas.
11. Į kokią, Jūsų nuomone, veiklą, reikėtų investuoti daugiau viešojo sektoriaus lėšų?	Leidžia nustatyti, identifikuoti į kokią veiklą, respondentų nuomonę, būtų tikslinga investuoti viešojo sektoriaus lėšas.
12. Ar Jūs sutinkate su pateiktu teiginiu?	Klausime buvo pateiktas teiginys apie viešojo ir privataus sektoriaus partnerystę, rizikos, kylančios vykdant partnerystės projektus, padalijimą. Respondentų buvo prašoma sutikti arba nesutikti su teiginiu, kad rizika paskirstymas, stebėjimas, mažinimo priemonių identifikavimas užtikrina partnerystės projektų

	veiklą.
13. Ar Jūs sutinkate su šiuo teiginiu?	Klausime buvo pateiktas teiginys apie privataus ir viešojo sektorių partnerystę, kaip alternatyvą tradiciniam viešųjų paslaugų teikimui. Respondentų buvo prašoma sutikti arba nesutikti su tuo, kad ši alternatyva yra brangiau kainuojanti ir orientuota daugiau į viešąjį sektorių.
14. Į kokią dar sritį, Jūsų nuomone, galėtų pretenduoti privatus sektorius Lietuvoje, turėdamas galimybę panaudoti ES fondų lėšas?	Klausime buvo pateiktas teiginys apie viešojo ir privataus sektorių partnerystės ryšius su ES fondų lėšomis, viešuosius pirkimus. Respondentų buvo prašoma pateikti savo nuomonę šiuo klausimu.
15. Ką, Jūsų nuomone, galėtų padaryti valstybė, norėdama pagerinti viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybes?	Klausime buvo pateiktas teiginys apie ES valstybės narės politiką įgyvendinant viešuosius pirkimus, kaip ir kokie procesai yra taikomi jiems atlikti. Respondentų buvo prašoma pateikti savo nuomonę apie tai, ką valstybė galėtų padaryti siekdama skatinti viešojo ir privataus sektorių partnerystę.

### ***Respondentų atrankos kriterijai***

Įvertindama tyrimo svarbumą respondentai buvo renkami iš didelę patirtį turinčių tiek privataus verslo įmonių, tiek ir viešojo sektoriaus institucijų. Orientuotasi į aukščiausius ir struktūrinių padalinių vadovus, galinčius kompetentingai atsakyti į pateiktus anketos klausimus. Anketos buvo siunčiamos elektroniniu paštu. Anketų grįžtamumas nustebino darbo autorę – visos išsiųstos anketos grįžo užpildytos.

### ***Duomenų rinkimas ir sisteminimas***

Duomenys renkami 2006 rugpjūčio-lapkričio mėnesiais. Pirmiausia laiške potencialiems dalyviams buvo suteikiama trumpa informacija apie patį tyrimą, jo tikslus bei garantijos respondento atžvilgiu - garantuojamas atsakymų anonimiškumas, dalyvavimo tyrime savanoriškumas.

### **Duomenų analizė**

Savo darbe uždaro tipo anketų duomenų tyrimas atliktas analizuojant kiekvieną anketą atskirai. Duomenys pateikiami paveiksluose skaitine išraiška. Darbo autorė analizuoja gautas rezultatus bei juos interpretuoja.

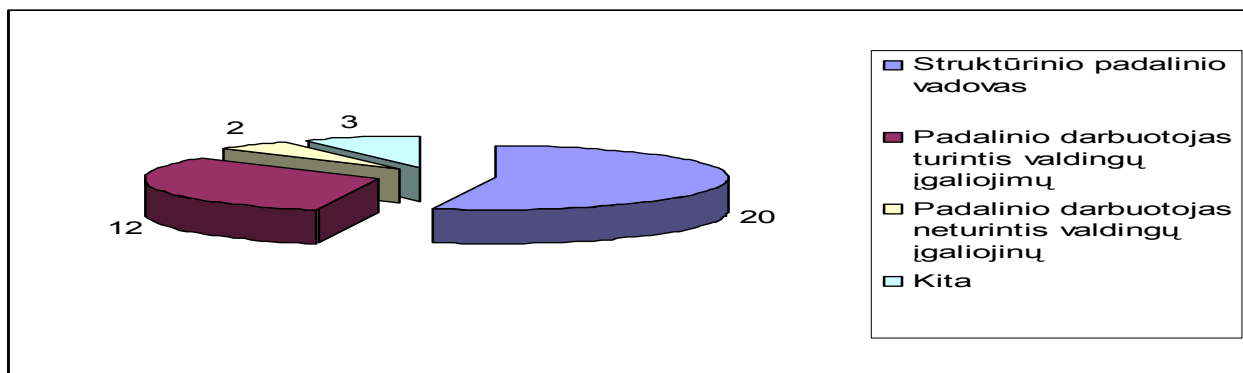
### **3.2 Tyrimų rezultatų interpretavimas ir pristatymas**

Darbo autorė suformuluoja išvadas ir pasiūlymus, kurias pristatys prezentacijos forma ir atsakys į klausimus, kurie iškils darbo gynimo metu.

Tyrimui „Privataus ir viešojo sektoriaus santykiai Lietuvoje“ buvo pasirinkti ekspertai iš LR Užsienio reikalų ministerijos, Valstybės Kontrolės, Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Teisingumo ministerijos, Jonavos, Širvintų, Pagėgių, Trakų, Ukmergės, Palangos, Klaipėdos rajonų savivaldybių Kontrolieriaus tarnybos, Valstybinės kelių transporto inspekcijos prie Susisiekimo ministerijos, UAB „ACE logistics“, UAB „Ergo“, SIA Lattelecom (ribotos atsakomybės bendrovė), UAB „Vilniaus Ventos puslaidininkiai“, UAB „Reklamos veidas“, UAB „Raminora“, AB „Kretingos grūdai“, UAB „Sodbeta“. Iš viso apklausta 48 respondentai, iš jų 28 viešojo ir 20 privataus sektoriaus atstovų. Apklausa buvo atliekama anketiniu būdu, pateikiant 15 klausimų anketą. Anketa – anoniminė, pusiau uždara. Klausimai buvo pateikti apie viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimą, santykius, norint iširti realią padėtį, anketoje pateikti keli klausimai, kurie konkrečiai nurodo, ar įstaiga, kurios atstovas buvo respondentu, tiesiogiai susiduria su privataus ir viešojo sektoriaus santykiais. Taip pat buvo pateikti du empiriniai klausimai, kurie parodė respondentų požiūrį į Privataus sektoriaus ir Valstybės-viešojo sektoriaus vaidmenis ir atsakomybes kalbant apie privataus ir viešojo sektorių santykius.

Analizuojant gautus atsakymus atsakomybės pasiskirstymas tarp respondentų buvo toks (1 paveikslas):

#### **Ekspertų pasiskirstymas pagal atsakomybę**

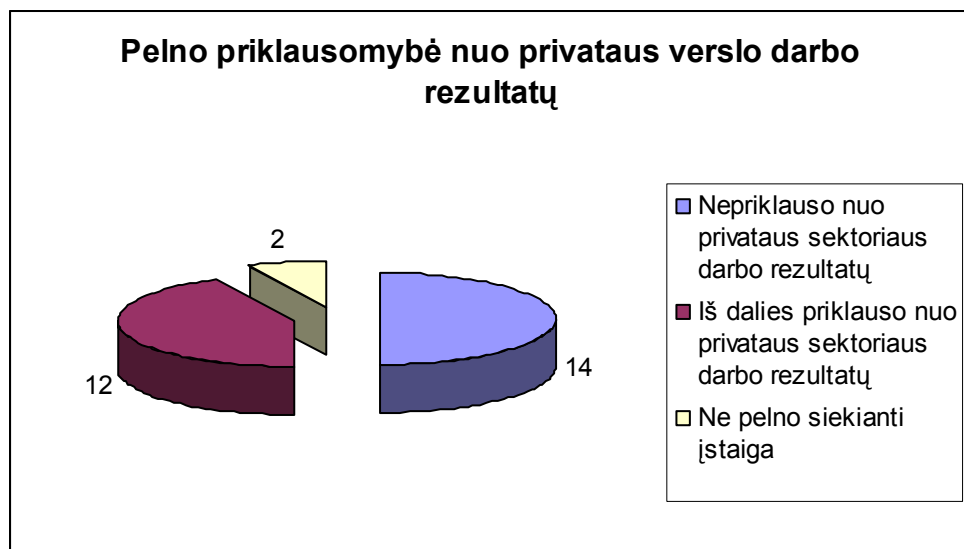


**1 pav.** Respondentų pasiskirstymas pagal atsakomybes



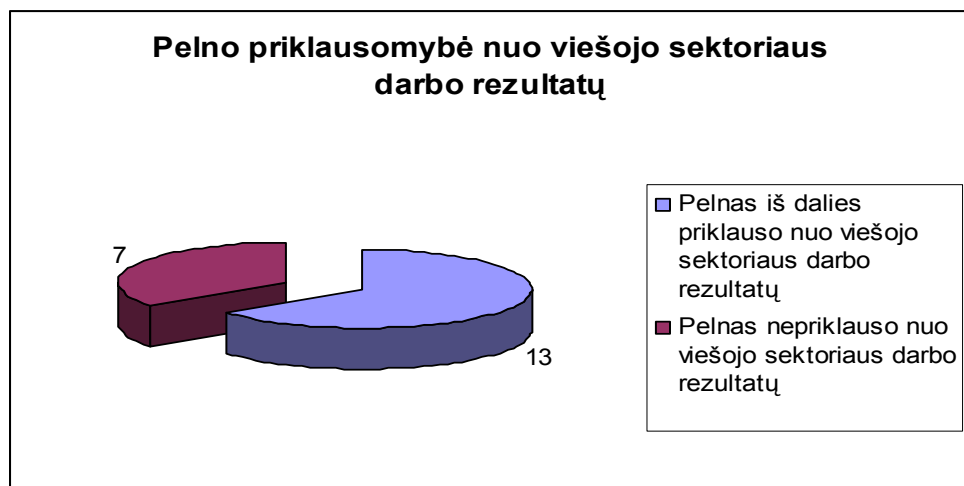
Interpretuojant šiuos duomenis galima teigti, kad respondentai buvo kvalifikuoti atsakyti į pateiktus anketos klausimus. Kvalifikacija – aukščiausio lygio, todėl visi respondentai gali būti vertinami kaip ekspertai srities, kurioje dirba. Kadangi buvo apklausti ekspertai, dirbantys aukščiausiose Valstybinio (viešojo) bei Privataus sektorių institucijose, kurių pelnas Lietuvos mastu vertinamas kaip didelis, galima analizuoti anketinius duomenis kaip turinčius svarią kokybinę vertę.

Viešojo sektoriaus srities atstovų atsakymuose dominavo tai, kad įstaigos pelnas tiesiogiai nepriklauso nuo privataus sektoriaus darbo rezultatų ( 2 paveikslas):



**2 pav.** Pelno priklausomybė nuo privataus verslo darbo rezultatų

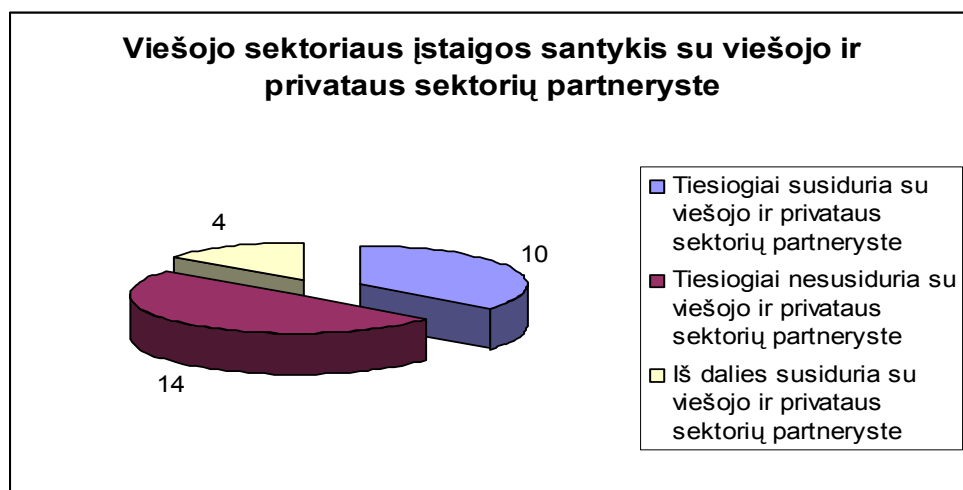
Privataus sektoriaus respondentų atsakymuose dominavo atsakymas, kad įstaigos pelnas iš dalies priklauso nuo viešojo sektoriaus darbo rezultatų (3 paveikslas) :



**3 pav.** Pelno priklausomybė nuo viešojo sektoriaus darbo rezultatų

Pateikus šiuos duomenis, galima teigti, kad viešajam sektoriui teikiant viešąsias paslaugas ir gaunant iš jų pelną – privataus sektoriaus vaidmuo nėra toks reikšmingas ir neturi daug įtakos tiesioginiam pelnui. Kalbant apie privatų sektorių situacija yra visiškai kitokia – pagal respondentų atsakymus, privataus verslo įstaigose pelnas iš dalies priklauso nuo viešojo sektoriaus darbo rezultatų. Taip teigė net 13 respondentų iš 20-ties. Tai gali būti viena iš tobulintinų sričių, kurioje VPSP projektai turėtų didelės reikšmės. Pavyzdžiui kalbant apie elektroninių paslaugų teikimą, ir kitų technologijų (tokių kaip IT) tobulinimą: gerai žinomas Lietuvoje CV bankas arba CV online – darbo skelbimų internetiniai tinklalapiai, galėtų puikiai bendradarbiauti su Lietuvos darbo biržomis keisdami duomenimis ar netgi naudodamiesi viena duomenų baze. Tokios duomenų bazės kūrimui galėtų būti naudojamos ES fondų lėšos, rašant partnerystės projektus.

Viešojo sektoriaus respondentai į klausimą, ar jų įstaiga tiesiogiai susiduria su Viešojo ir privataus sektorių partnerystę atsakė taip ( 4 paveikslas):



**4 pav.** Viešojo sektoriaus įstaigos santykis su viešojo ir privataus sektorių partneryste

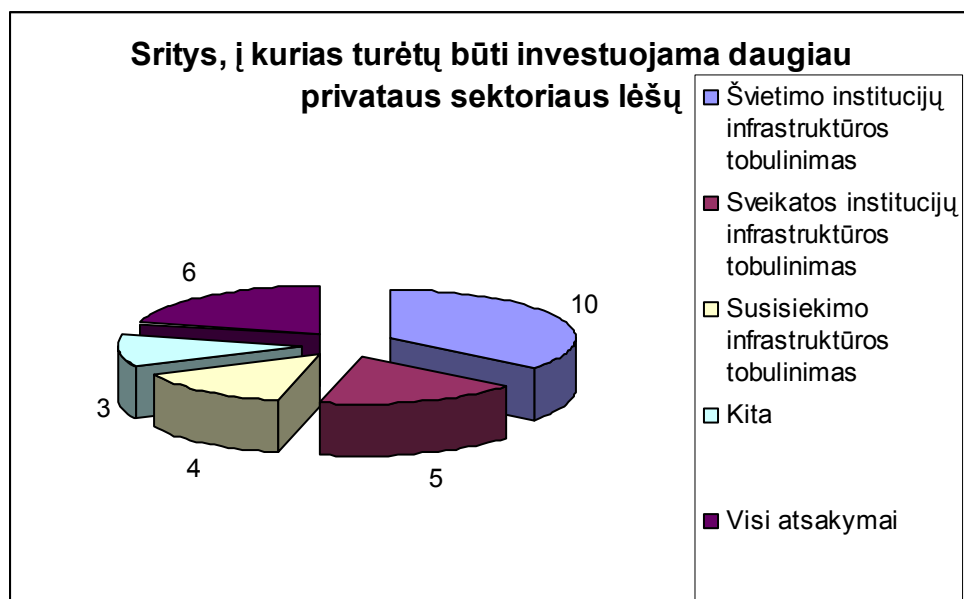
Privataus verslo respondentų atsakymai į tą patį klausimą pasiskirstė tolygiai (5 paveikslas):



**5 pav.** Privataus verslo įstaigos santykis su viešojo ir privataus sektoriaus partneryste

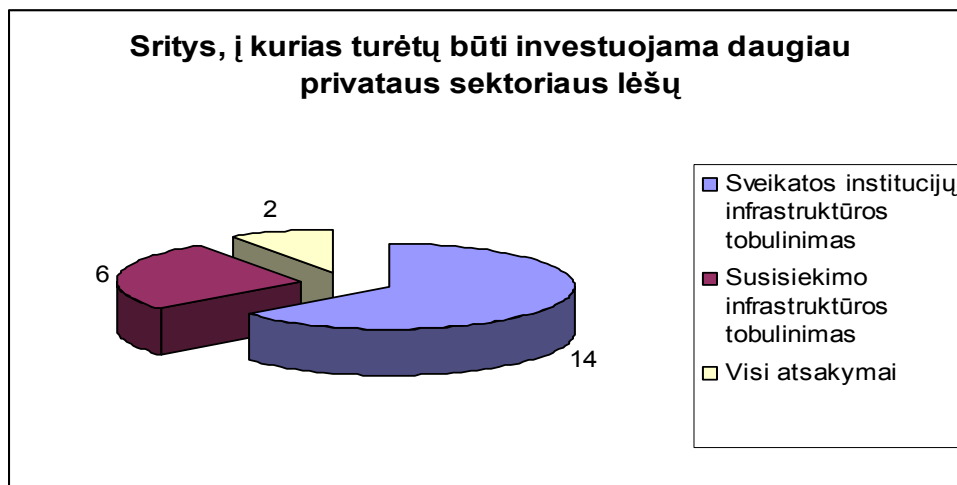
Analizuojant duomenis, peršasi išvada, kad visgi abiejų sektorių įstaigos, kurių vadovai pildė anketas, susiduria su VPSP vienokiu ar kitokiu būdu. Tarp privataus verslo respondentų anketų nebuvo nė vieno atsakymo, kad jų įstaiga nesusiduria su mano nagrinėjama problema, tai reiškia, kad viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimas svarbus ir naudingas privačiam verslui. Viešojo sektoriaus respondentų atsakymuose buvo paminėta, kad įstaiga tiesiogiai nesusiduria su VPSP, tai galėtų būti dar viena sritis, kurią galima būtų tobulinti: privataus verslo teikiamos paslaugos galėtų daugiau veikti viešąjį sektorių įgyvendinant minimą partnerystę.

Kalbant apie sritis, į kurias turėtų būti investuojama daugiau lėšų iš privataus sektoriaus skatinant viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimą iš viešojo sektoriaus respondentų dominavo lėšos, investuojamos į švietimą. Kiti atsakymai pasiskirstė taip (6 paveikslas):



**6 pav.** Sritis, į kurias turėtų būti investuojama daugiau privataus sektoriaus lėšų

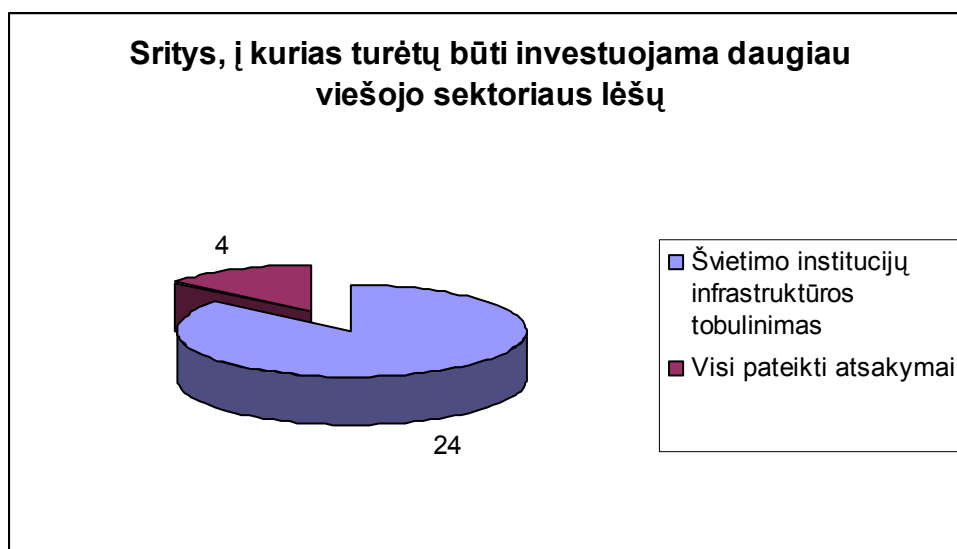
Privataus verslo respondentų atsakymai pasiskirstė kiek kitaip ir dominavo susisieikimo infrastruktūros tobulinimas (7 paveikslas):



**7 pav.** Sritis, į kurias turėtų būti investuojama daugiau privataus sektoriaus lėšų

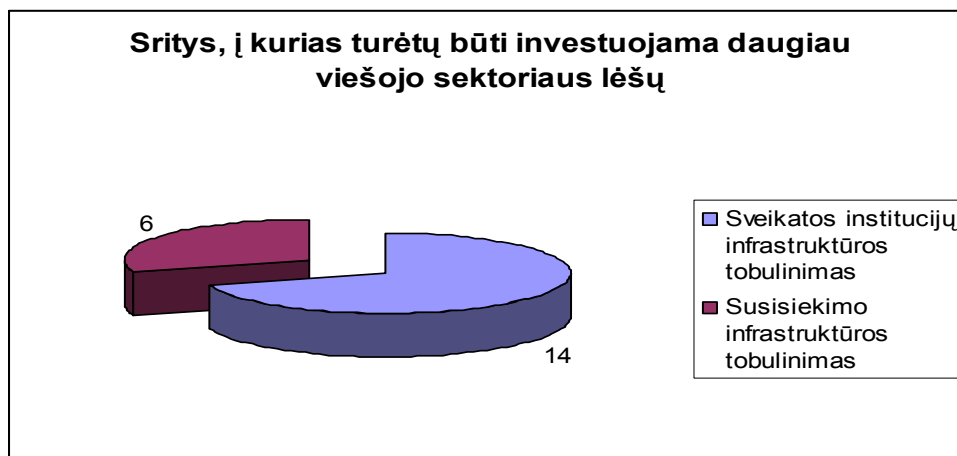
Pagal pateiktus duomenis, galima teigti, kad privataus verslo atstovai labiau orientuoti į susisiekimo tobulinimą privataus verslo (sektoriaus) lėšomis, tai gali būti susiję su produktų, paslaugų pristatymu klientams, tiesiogiai proporcingu firmos pelnui, o viešojo sektoriaus atstovai labiau orientuoti į tradiciškai viešajam sektoriui ir dažniausiai valstybės finansuojamas sritis: švietimo ir sveikatos infrastruktūrų tobulinimą.

Į klausimą apie tai, kam turėtų būti skiriama daugiau viešojo sektoriaus lėšų, viešojo sektoriaus respondentų atsakymai pasiskirstė taip (8 paveikslas):



**8 pav.** Sritis, į kurias turėtų būti investuojama daugiau viešojo sektoriaus lėšų

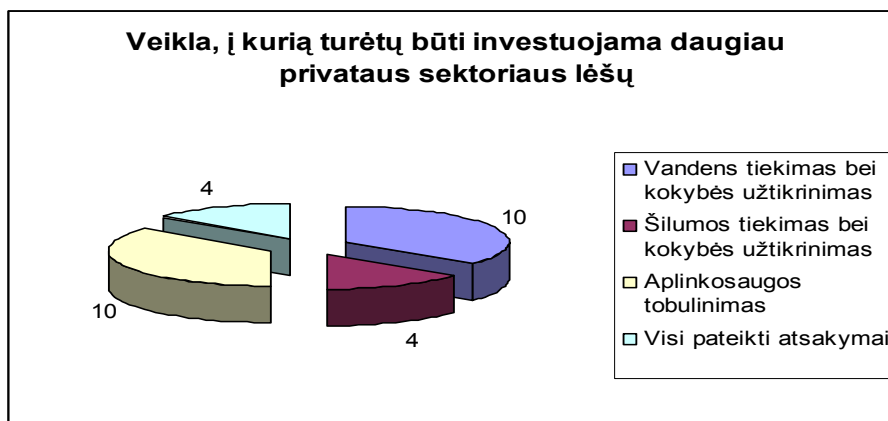
Privataus verslo respondentų atsakymai pasiskirstė taip (9 paveikslas):



**8 pav.** Sritis, į kurias turėtų būti investuojama daugiau viešojo sektoriaus lėšų

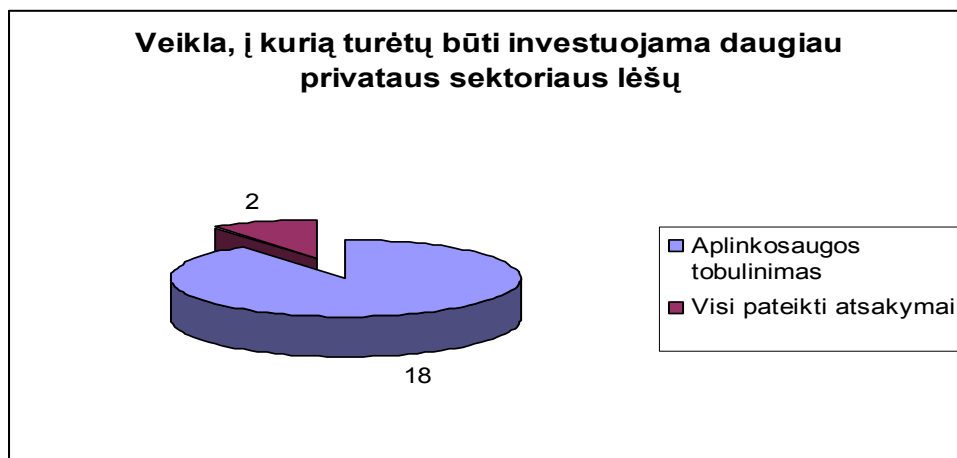
Abiejų sektorių respondentų atsakymuose paradoksaliai dominavo tik du atsakymų variantai. Viešojo sektoriaus respondentų nuomone daugiau lėšų iš viešojo sektoriaus turėtų būti skiriama švietimo infrastruktūros tobulinimui (mokyklų renovacijai, darželių steigimui ir renovacijai, švietimo sistemos tobulinimui), šios sritys daugiausia ir yra finansuojamos iš viešojo sektoriaus, o privataus verslo atstovų nuomonė išliko ta pati, kaip ir kalbant apie privačias lėšas – susisiekimo infrastruktūros tobulinimui. Taigi galima teigti, kad privataus verslo atstovams susisiekimo infrastruktūra Lietuvoje yra prioritetinga, nes nuo jos tiesiogiai priklauso uždirbamos lėšos. Pasaulyje viena prioritetingų partnerystės projektų sričių būtent ir yra susisiekimo gerinimas. Taigi, Lietuvos privataus verslo respondentų prioritetingi poreikiai sutampa su pasauline partnerystės praktika.

Į anketos klausimą į kokią veiklą turėtų būti investuojama daugiau privataus sektoriaus lėšų viešojo sektoriaus respondentai atsakė taip (10 paveikslas):



**10 pav.** Veikla, į kurią turėtų būti investuojama daugiau privataus sektoriaus lėšų

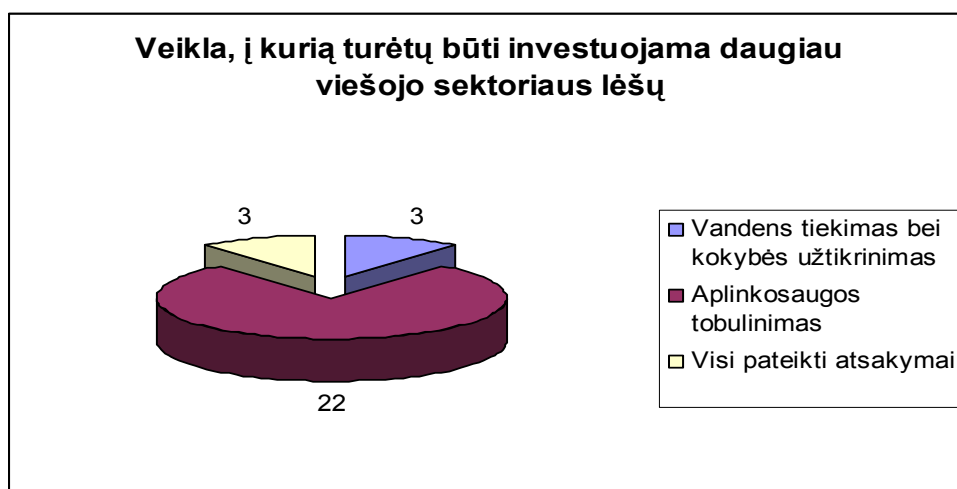
Privataus sektoriaus respondentai atsakė į tą patį klausimą taip (11 paveikslas):



**11 pav.** Veikla, į kurią turėtų būti investuojama daugiau privataus sektoriaus lėšų

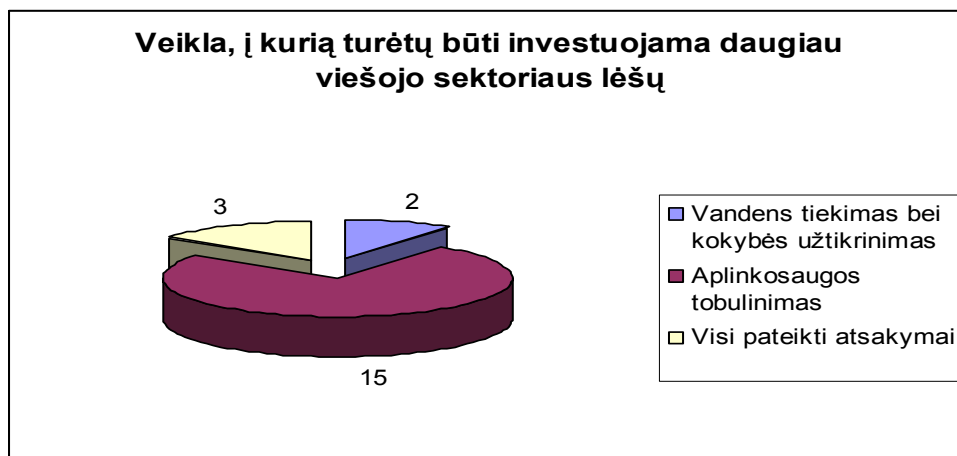
Pagal pateiktus duomenis, galima teigti, kad viešojo sektoriaus atstovams daugiau norėtųsi, kad lėšos iš privačių fondų būtų investuojamos į vandens bei aplinkosaugos užtikrinimą (Lietuvoje praktika yra tokia, kad vandens tiekimas priklauso valstybinėms įmonėms, o privačius vandentiekius turi paprastai privačių namų valdų turėtojai, įsirengę nuosavus vandens gręžinius ar šulinius), o privataus sektoriaus atstovai daugiausia susirūpinę aplinkosaugos, teritorijų, atliekų tvarkymu; tai Lietuvoje daugiau priklauso taip pat viešajam sektoriui – dažniausiai valstybinėms įmonėms. Tad tobulinant viešojo ir privataus sektorių santykius – galima teigti, kad aplinkosauga ir komunalinių paslaugų teikimas galėtų būti dar viena sritis, kurioje Lietuvoje galėtų būti vykdoma partnerystė, derinamos privataus ir viešojo sektorių teikiamos paslaugos.

Kalbant apie viešojo sektoriaus lėšas, ir kokiai veiklai jos turėtų būti skiriamos respondentų atsakymai pasiskirstė tarp viešojo sektoriaus respondentų taip (12 paveikslas):



**12 pav.** Veikla, į kurią turėtų būti investuojama daugiau viešojo sektoriaus lėšų

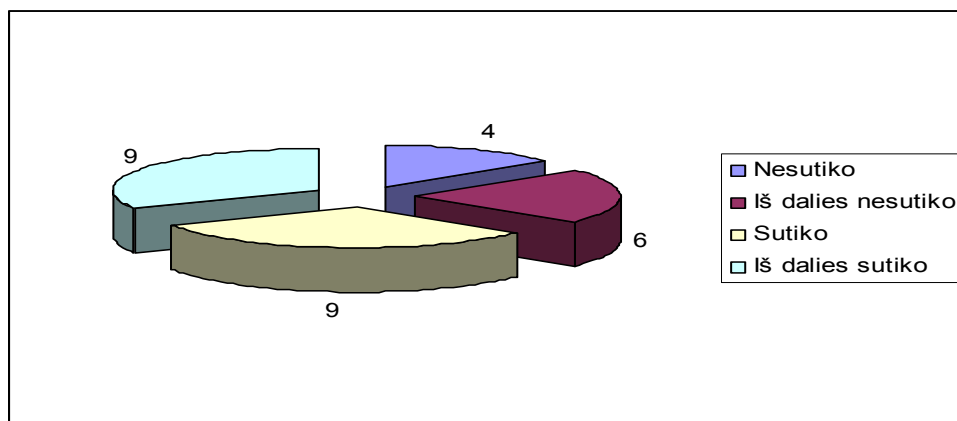
Privataus sektoriaus atstovų atsakymų pasiskirstymą parodo 13 paveikslas:



**13 pav.** Veikla, į kurią turėtų būti investuojama daugiau viešojo sektoriaus lėšų

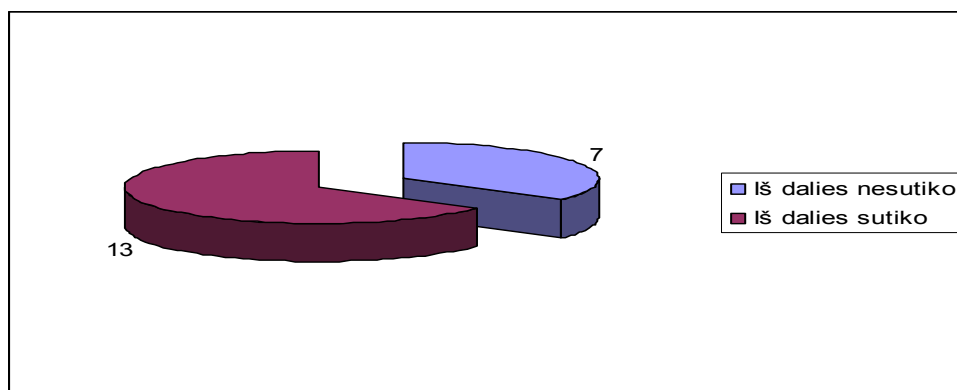
Kalbant apie veiklas, į kurias turėtų būti investuojama daugiau viešojo sektoriaus lėšų, respondentų nuomonės sutapo: daugiausia atsakymų buvo, kad tobulinama ir daugiau finansuojama turėtų būti aplinkosauga. Vandens tiekimas bei jo kokybės užtikrinimas taip pat buvo prioritetinga abiejų sektorių atstovų sritis, į kurią reikėtų investuoti valstybines lėšas. Kalbant apie Lietuvą, šios sritys tradiciškai priklauso būtent viešajam sektoriui, tačiau sprendžianti iš atsakymų, jos nėra gerai valdomos, todėl respondentai norėtų, kad jos būtų tobulinamos. Analizuojant pateikiamus duomenis, galima teigti, kad su šių veiklų rezultatų problemomis susiduria abiejų sektorių atstovai.

Anketoje buvo pateiktas teiginys apie partnerystės pranašumą prieš tradicinius viešųjų paslaugų teikimus, dėl to, kad tokia partnerystė suteikia galimybę paskirstyti riziką tarp viešojo ir privataus sektorių, šios rizikos padalijimas bei būdų jai sumažinti suradimas užtikrina partnerystės projektų veiklą. Šiam teiginiui buvo prašoma pritarti, iš dalies pritarti ar nepritarti. Atsakymai viešojo sektoriaus respondentų tarpe pasiskirstė taip (14 paveikslas):



**14 pav.** Pritarimas pateiktam teiginiui

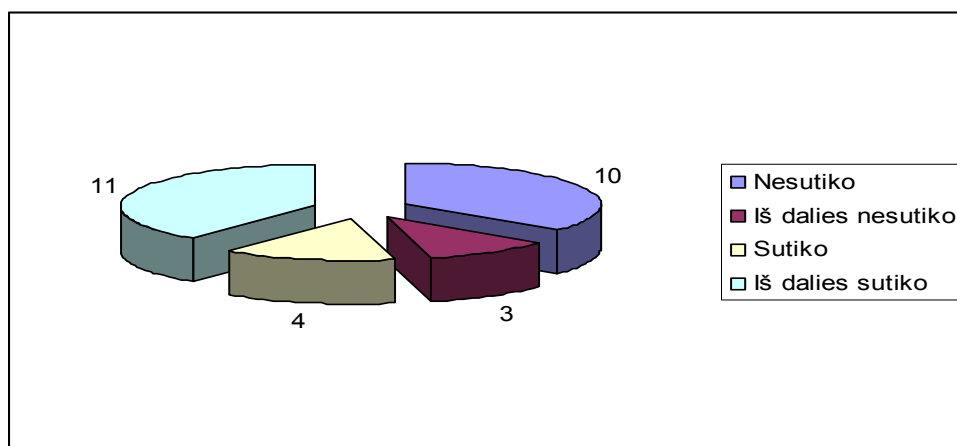
Privataus sektoriaus respondentų atsakymų pasiskirstymas (15 paveikslas):



15 pav. Pritarimas pateiktam teiginiui

Pagal pateiktus duomenis matoma, kad privataus verslo atstovai buvo labiau vieningi nei viešojo: jie arba iš dalies sutiko, arba iš dalies nesutiko su teiginiu. Didesnis skaičius respondentų sutiko su tuo, kad partnerystė yra pranašesnė už tradicinius viešųjų paslaugų teikimo būdus ir pritaria tam, kad rizikos už rezultatus paskirstymas turėtų būti tarp abiejų sektorių – tiek privataus, tiek ir viešojo. Tuo tarpu viešojo sektoriaus respondentų atstovai nebuvo tokie vieningi, ir buvo labiau kategoriškų nuomonių: arba griežtai visiškai sutiko su pateiktu teiginiu, nieškodami alternatyvų, arba atvirkščiai nesutiko. Tačiau, pagal visus atsakymus galima spręsti, kad vistiek abiejų sektorių atstovų nuomone, partnerystė yra pranašiau už tradicinius paslaugų teikimo būdus ir rizikos paskirstymas pasiteisintų vykdant tokio pobūdžio projektus.

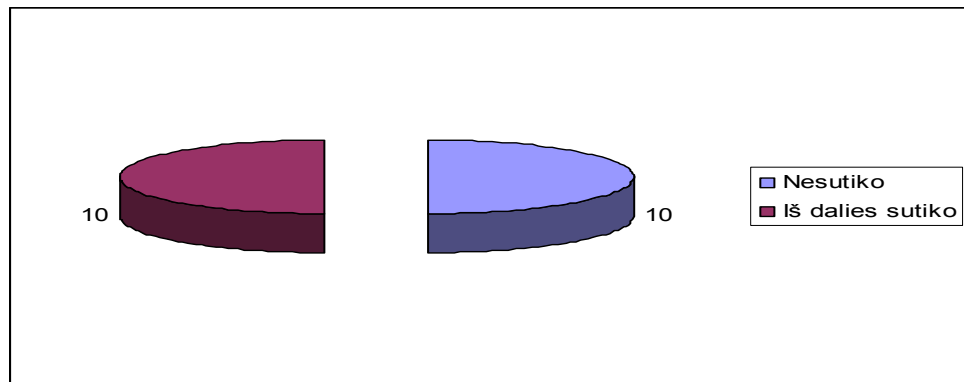
Anketoje pateikiamas teiginys, išreiškiantis priešingą nuomonę dėl partnerystės – kad tai yra brangiau kainuojanti alternatyva bei bankų teikiamų lengvatų viešojo sektoriaus institucijoms respondentų atsakymuose buvo vertinamas skirtingai. Viešojo sektoriaus subjektų nuomonė išreikšta 16 paveiksle:



16 pav. Pritarimas pateiktam teiginiui



Privataus sektoriaus subjektų nuomonės pasiskirstė taip (17 paveikslas):



17 pav. Pritarimas pateiktam teiginiui

Kaip ir nagrinėjant atsakymus į prieš tai buvusį anketos klausimą, teiginį apie VPSP, privataus verslo subjektų nuomonė pasiskirstė labai vieningai: pusė respondentų visiškai nepritarė teiginiui, o kita pusė iš dalies sutiko su teiginiu. Tuo tarpu viešojo sektoriaus respondentų nuomonė vėl pasidalino visus pateiktus atsakymų variantus: didesnė dalis pritarė pateiktam teiginiui, kad nors ir reikalinga partnerystė, tačiau ji yra brangesnė ir naudingesnė viešojo sektoriaus institucijoms, nei privataus verslo subjektams. Savo ruožtu, sprendžiant pagal privataus verslo atstovų atsakymus, iškilus partnerystės galimybei, net ir esant ne tokioms lengvatinėms sąlygoms, kaip tai būtų viešojo sektoriaus institucijų atveju, atsakomybė ir rizika yra priimtina. Taigi net ir suprasdami, kad Lietuvoje bankų sistema, biurokratinis aparatas yra nukreiptas daugiau viešojo sektoriaus institucijų atžvilgiu, kai kalbama apie partnerystę, privataus verslo atstovai suinteresuoti bendradarbiavimu, kuris būtų naudingas abiem šalims.

Paskutiniai du anketos klausimai – empirinio pobūdžio, reikalaujantys respondentų nuomonės ir pasiūlymų. Gauti atsakymai stebino savo įvairumu ir kartu tolygiu pasiskirstymu tarp privataus ir viešo sektoriaus subjektų. Pirmasis empirinis klausimas reikalavo atsakymo į tai, kokias sritis, galėtų apimti privataus verslo atstovai, siekdami įgyvendinti partnerystę, ir turėdami galimybę panaudoti ES lėšas.

Pirmiausia panagrinėsiu privataus verslo subjektų pateiktus atsakymus. Dažniausiai pasitaikęs atsakymas į šį klausimą buvo naujų darbo vietų kūrimas (iš dvidešimties privataus verslo respondentų taip atsakė 9). Vienas respondentų savo anketoje rašė: „Įmonės, vykdydamos ir kitą ūkinę veiklą (maisto pramonės įmonės) gauna ES fondų paramą. Manau, kad labai svarbu, kad bet kokiai veiklai organizuoti būtų skiriama ES fondų parama, darbo vietų skaičiaus didinimui, gyventojų pragyvenimo lygio augimo skatinimui“. Tai rodo, kad privataus verslo subjektai yra

suinteresuoti kurti naujas darbo vietas, taip keldami Lietuvos ekonomiką, net ir esant dabartinei mokesčių sistemai, kai norėdamas sumokėti pilną ir teisingą atlyginimą savo darbuotojui, beveik tokią pačią sumą jis turi sumokėti mokesčių valstybei. ES fondų parama yra vienas stiprių motyvų kurti naujas darbo vietas, kartu gerinant ir privataus - viešojo sektorių bendradarbiavimą. Dar penki respondentai savo anketose pateikė siūlymus, kad būtų gerinama įstatymų leidyba: ES fondų paramą būtų tikslinga naudoti personalo, atsakingų žmonių mokymams, kaip ruošti pilnaverčius įstatyminius ar poįstatyminius aktus, kurti strategijas. Tai rodo, kad privataus verslo atstovai nėra labai patenkinti dabartine Lietuvos teisine sistema, kiek tai liečia verslo sritis: kaip ir buvo minėta anksčiau, viešojo sektoriaus institucijoms yra suteikiamos tam tikros lengvatos viešuosiuose pirkimuose, nuomos ar frančizės atvejais. Kitas respondentas į šį klausimą atsakė taip: „Privatus sektorius galėtų pretenduoti, naudodamasis ES fondais, į strateginių Lietuvos objektų rekonstrukciją, reorganizavimą ir plėtimą“. Sprendžiant iš šio atsakymo, kalbama yra apie privatizavimo galimybių gerinimą, galbūt suteikiant palankesnes sąlygas Lietuvos pretendentams konkuruoti su užsienio investuotojais. Daugelyje užsienio šalių privataus ir viešojo sektoriaus partnerystė labai dažnai yra gretinama su privatizavimu, ir nagrinėjama būtent šiuo aspektu. Dar vienas respondentas į klausimą, kuri sritis dar galėtų būti partnerystės objektu ir finansuojama privataus sektoriaus lėšomis ir ES fondais galėtų būti sveikatos priežiūros organizavimas: personalo, atsakingo už sveikatos priežiūros sistemą tobulinimas, vienos ir ilgalaikės strategijos kūrimas, pasitelkiant užsienio patirtį, modernizuojant Lietuvos sveikatos priežiūros sistemą. Kadangi sveikatos priežiūros sistemos reorganizacija Lietuvoje vyksta jau ne pirmi metai ir strategija su trumpalaikiais ir ilgalaikiais tikslų įgyvendinimais yra numatyta iki 2010 metų ([www.sam.lt](http://www.sam.lt)), tačiau kiekvienais metais ji yra keičiama ir vyksta vangiai. Privataus – viešojo sektorių partnerystė čia galėtų būti geras sprendimas: sveikatos priežiūrą perduodant tiek privačiam, tiek ir valstybiniam sektoriams, atsižvelgiant į piliečių interesus bei dabartinę Lietuvos ekonominę situaciją. Dar trys respondentai nurodė, kad lėšos galėtų būti skiriamos mokslinių tyrimų plėtotei, kaip rašė vienas iš respondentų: „Privataus sektoriaus lėšos, pasinaudojant ES parama, galėtų būti skiriamos naujų mokslininkų rėmimui, inovatyvių mokslinių sričių tobulinimui. Sričių, kurios Lietuvoje galėtų būti eksploatuojamos, tokios kaip NANO technologijos ar elektros puslaidininkų gamybos bei kūrybos tobulinimas. Lietuvoje tai nėra populiaru, tačiau yra daug perspektyvių mokslininkų, kurie savo darbus pristato pasaulinėje rinkoje, tuo tarpu Lietuvoje jie yra žinomi tik siauram ratui ekspertų. Tai savo laiku būtų labai ekonomiškai naudinga ne tik privačiam, bet ir valstybiniam sektoriams, nes pritrauktų daugiau tiesioginių užsienio investicijų, didintų mokslininkų potencialą“. Analizuojant šią nuomonę, galima būtų teigti, kad moksliniai tyrimai, jų finansavimas yra aktualus ne tik viešajam sektoriui, kaip yra populiaru manyti, bet ir privačiam,

specifinėje srityje dirbančiam, verslui. Dar du respondentai išreiškė nuomonę, kad lėšos galėtų būti investuojamos į audito paslaugų gerinimą Lietuvos rinkoje.

Kalbant apie viešojo sektoriaus respondentų atsakymus, galima teigti, kad nemažai jų sutapo su jau minėtais privataus sektoriaus respondentų atsakymais: iš 28 viešojo sektoriaus subjektų 14 nurodė teisėkūros ir teisėtvarkos spragas: privatus sektorius galėtų investuoti lėšas į projektus, susijusios su šiomis sritimis. Pasiūlymai rengti mokymus personalui buvo pateikiami ir privataus sektoriaus respondentų atsakymuose. Remiantis pateiktais duomenimis, galima teigti, kad tiek privataus, tiek ir viešojo sektoriaus subjektai savo veikloje susiduria su įstatymų spragomis, kliudančiomis efektyviai ir produktyviai veikti bei plėtoti viešąsias paslaugas. Trys iš respondentų į šį klausimą atsakė „Nežinau“ arba „Neturiu pasiūlymų“. Dar trys respondentai savo anketose privataus sektoriaus lėšas, pasinaudojant ES parama siūlė naudoti gerinant audito paslaugas, projektų priežiūros ir kontrolės paslaugas, techninės priežiūros paslaugas (kalbant apie projektų įgyvendinimą). Vienas iš respondentų, teikęs pasiūlymus gerinti jau išvardintas sritis (auditas, projektų priežiūra), siūlė gerinti projektų finansavimo viešinimo sistemą bei šių projektų veiklos skaidrumą. Tai parodo, kad viešojo sektoriaus subjektai stinga skaidrumo ir viešumo privataus verslo veikloje. Dar vienas viešojo sektoriaus subjekto pasiūlymas buvo skirti privataus sektoriaus lėšas kaimo ir miesto turizmo skatinimui, motyvuojant tuo, kad Lietuvoje ši sritis sparčiai populiarėja, ES skiriama parama taip pat dažnai naudojama šios srities rėmimui. Šis respondentas savo anketoje pasiūlymą motyvavo dar ir tuo, kad: „Kuriant Lietuvą patrauklią turistams, kuriamos paslaugos orientuojamos į užsienio klientą. Taigi lėšos gali būti naudojamos siekiant Lietuvos kaimo ir miesto turizmą pakelti iki tokio lygio, kuris atitiktų aukštus ES standartus. Turistų trauka Lietuvoje gerintų ne tik privataus verslo pelną, bet ir visos valstybės ekonominį lygį. Tai būtų ir potencialiai patrauklu užsienio kapitalui“. Taigi čia vėl galime išvelgti potencialų privataus ir viešojo sektorių derinimą, bendradarbiavimą. Abipusiai naudinga veikla. Gana įdomus pasiūlymas buvo „gerinti socialinę apsaugą“. Kuriant įvairius pensijinius fondus, sveikatos draudimo ar kito draudimo fondus, gerinama piliečių socialinė apsauga. Lietuvoje jau ketvirti metai veikia pensijinė reforma, kurią kartu su viršuoju daugiausia organizuoja privataus sektoriaus bendrovės (draudimo kompanijos, bankai). Tai yra dar vienas puikus pavyzdys abiejų sektorių bendradarbiavimo. Kiti du respondentai savo atsakymuose pažymėjo, kad privatus sektorius galėtų finansuoti energijos išteklių gamybą ir tiekimą, susisiekimo ir transporto infrastruktūros gerinimą. Pagal BPD (bendrąjį programavimo dokumentą) Lietuvoje jau dabar yra rekonstruojama daugelis rajoninių ir magistralinių kelių, tiesiami tiltai, viadukai. Tai puikus partnerystės pavyzdys: finansavimo šaltiniai yra iš ES struktūrinių fondų, LR valstybės biudžeto, o darbams atlikti yra skelbiami viešieji konkursai, kuriuose dalyvauja ir neretai laimi ir privačios bendrovės. Keturi respondentai savo

anketose pažymėjo, kad privataus verslo subjektai gali ir turi pretenduoti į visas sritis, kuriose galima būtų panaudoti ES fondų paramą, tam, kad būtų dalijamasi patirtimi: vadovavimo, administravimo, valdymo.

Išanalizavusi ekspertų teiginius, autorė linkusi daryti išvadą, kad privataus verslo lėšos bei ES fondų parama Lietuvoje gali ir turi būti naudojama labai plačiai. Ne tik vykdant techninio pobūdžio projektus (statybų, transportavimo, renovacijų projektai), bet ir investuojant į naujų mokslininkų paiešką, personalo tobulinimą, privataus verslo valdymo patirties perkėlimą viešojo sektoriaus institucijoms, ir, aišku, įstatymų leidybos tobulinimą, tai buvo dažniausiai pasitaikantis atsakymas, kurį pateikė respondentai.

Į paskutinį interviu klausimyno klausimą, ką galėtų padaryti valstybė, norėdama pagerinti viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybes, abiejų sektorių ekspertai buvo vieningi. Iš 48 respondentų 33 atsakė, kad valstybė turėtų gerinti įstatymų leidybą, 3 savo atsakymuose teigė nežinantys ką galėtų padaryti valstybė. Likę respondentų atsakymai buvo labai įdomūs ir įvairūs: vienas iš pasiūlymų buvo gerinti konkrečiai koncesijos įstatymą. Taip pat siūloma: užtikrinti projektų realų viešumą; tobulinti projektų ir konkursų priežiūrą ir kontrolę; korupcijos mažinimas bei kyšių problemos eliminavimas; paramos skirstymo mechanizmo tobulinimas, konkursų skaidrumo ir viešumo užtikrinimas. Kaip matome iš pateiktų pavyzdžių, dominuoja organizuojamų konkursų skaidrumas ir viešumas. Ši problema buvo iš dalies paliesta ir viešojo sektoriaus respondentų atsakymuose į prieš tai buvusį klausimą apie privataus sektoriaus lėšų investavimą. Taigi peršasi išvada, kad ir šiuo klausimu valstybė ir privatus verslas turėtų veikti išvien, norėdami gauti teigiamus ir gerus veiklos rezultatus, naudingus abiem pusėms. Anketų atsakymuose buvo minimi ir tokie dalykai kaip: „Atsakingai dirbti, pasiekti užsibrėžtus – numatytus tikslus, atsiskaityti gyventojams“; „Atsiriboti nuo privataus sektoriaus įtakos, supaprastinti sutarčių sudarymo procesus, numatyti atsakomybę už procesų pažeidimus (asmenims)“; „Valstybė galėtų teisės aktais racionalizuoti finansavimo mechanizmus tarp paramos gavėjo ir vadovaujančiosios institucijos, kadangi esama situacija sąlygoja didžiules laiko sąnaudas (dėl teritorinių skyrių, įgyvendinančių ir vadovaujančių institucijų apsikeitimo dokumentais trukmės)“ (tokie buvo 3 atsakymai).

Autorė mano, kad skaidrus ir viešas konkursų organizavimas, įstatymų sistemos tobulinimas, valdymo decentralizavimas, korupcijos pažabojimas yra pagrindiniai prioritetai į kuriuos valstybė turėtų kreipti dėmesį ir šias sritis tobulinti remiantis tiek viešojo, tiek ir privataus verslo sektorių atstovų nuomonėmis.

Viešieji pirkimai sudaro 8 proc. Lietuvos BVP. Per metus Lietuvoje atliekama apie 4000 viešųjų pirkimų, kuriems išleidžiama vidutiniškai 4 mlrd. litų (1,14 mlrd. eurų). Tačiau

viešųjų pirkimų efektyvumas išlieka ribotas.<sup>81</sup> Nuo 2006 m. pradžios Lietuvoje įsigaliojo nauja Viešųjų pirkimų įstatymo redakcija, ruošiamasi įgyvendinti naujas jos nuostatas. Taip pat Lietuvoje dar nepakankama viešųjų pirkimų priežiūra ir kontrolė, ir todėl reikalinga stiprinti Viešųjų pirkimų tarnybą prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės.

---

<sup>81</sup> ESF finansuojama Veiksmų programa: „Žmonių išteklių plėtra“. Administracinių gebėjimų stiprinimas ir viešojo administravimo efektyvumo didinimas. Psl. 8

## IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

1. Viešojo sektoriaus institucijos privalo nuolat ieškoti būdų ir priemonių, kaip joms įstatymu nustatytas funkcijas įgyvendinti kuo efektyviau, atsižvelgiant į vietos bendruomenių poreikius ir naudojant pažangiausius ekonominius būdus.

2. Tenka pripažinti, kad kai kurias viešąsias paslaugas Lietuvos viešojo sektoriaus institucijos teikia neefektyviai. Didžiausių problemų kyla teikiant socialinę piniginę ir kitą paramą bei sveikatos paslaugas. Miestuose ne visada pavyksta išspręsti aktualius gyvenamųjų namų priežiūros, miesto tvarkymo reikalus.

3. Kadangi teikiamoms viešosioms paslaugoms, kaip ir kitoms viešojo sektoriaus funkcijoms įgyvendinti, reikalingos lėšos paprastai skiriamos iš viešojo sektoriaus biudžetų, tais atvejais, kai nusprendžiama viešųjų paslaugų teikimą pirkti iš privačių asmenų ir kai paslaugai teikti skiriama lėšų suma viršija įstatymų nustatytąją, būtina organizuoti nacionalinį arba tarptautinį viešąjį pirkimą.

4. Kalbant apie savivaldybių viešųjų paslaugų perdavimo privatiems asmenims galimybes ir naudingumą, derėtų šiek tiek atskirai aptarti užsienio valstybių praktiką tokio pobūdžio pirkimuose priimant vidines organizacijos paraiškas. Vidinėmis organizacijos paraiškomis vadinamos tos pačios konkursą skelbiančios organizacijos darbuotojų teikiamos paraiškos, konkuruojančios su išoriniu paslaugos teikėju dėl veiklos, kurią ketinama pirkti, įgyvendinimo.

5. Tai, kad Lietuvoje sudarytos teisinės prielaidos savivaldybių specializuotų įstaigų darbuotojams teikti paraiškas ir dalyvauti viešųjų pirkimų procedūrose, vertintinas itin palankiai. Tai užtikrina sąžiningą konkurenciją tarp savivaldybių įstaigų ir privačių paslaugų teikėjų. Dideliu privalumu laikytina ta aplinkybė, kad darbuotojai, kuriems paslaugų teikimu sutartis turės įtakos, sudarytos sąlygos patiems dalyvauti pirkimo procese. Tai gali padėti išvengti nepageidautinų problemų, kurios kyla po viešųjų pirkimų procedūrų pabaigos ir sutarties su privačiu subjektu dėl paslaugų teikimo pasirašymu, dėl to, kad darbuotojams tenka nutraukti darbo santykius su savivaldybių specializuotoms įstaigomis.

6. Santykinai aukšta administracinė korupcija išlieka vienas iš administracinės verslo aplinkos apribojimų. Todėl reikalingos papildomos pastangos mažinant administracinės korupcijos lygį Lietuvoje (tobulinant teisinę bazę, administracinę struktūrą, imantis įvairių prevencijos ir kontrolės priemonių). Be to, reikalinga tęsti kovą su sukčiavimu, kuri

prisdėtų prie geresnės Bendrijos finansinių interesų apsaugos bei verslo aplinkos tobulinimo.

7. Valstybinės ir privačios partnerystės gali būti tinkamas investicijų finansavimo būdas, kai galimas platus privataus sektoriaus dalyvavimas efektyvesnėms ir ekonomiškai patrauklesnėms paslaugoms teikti. Nors daugelyje šalių, ypač JK ir Prancūzijoje, yra gerai išvystytos, kol kas ši patirtis dėl esamos reguliavimo struktūros suvaržymų yra ribota. Jei numatomas pakankamas pelnas iš projekto, valstybės kišimasis yra visiškai nebūtinasis. Iš tikrųjų kai kuriais atvejais vyriausybės dotacijų partnerystės schemai teikimas galėtų sumažinti kapitalo kaštus privačiam sektoriui, kas gali sąlygoti per didelį investavimą.

8. Svarstant, ar vykdyti tam tikrą projektą per partnerystę, reikia gerai apsvarstyti galimus kaštus, susijusius su rangos sutarčių dėl prekių ir paslaugų teikimo sudarymu. Pagrindinės fizinės infrastruktūros atveju, kai būsima paklausa nėra žinoma, galimi dideli su ilgalaikėmis sutartimis susiję kaštai, jei ji nėra lanksti. Pvz., jei būsimo naudojimo prognozės yra pernelyg pesimistiškos, tuomet sudarius netinkamas sutartis privatus operatorius gali per mažai investuoti į papildomus pajėgumus ateityje.

9. Atlikus tyrimo analizę paaiškėjo, kad daugelis ekspertų palankiai vertina viešo ir privataus sektorių partnerystės galimybę. Daugelis iš jų tiesiogiai susiduria savo darbe.

10. Skaidrus ir viešas konkursų organizavimas, įstatymų sistemos tobulinimas, valdymo decentralizavimas, korupcijos pažabojimas yra pagrindiniai prioritetai į kuriuos valstybė turėtų kreipti dėmesį ir šias sritis tobulinti.

## **ANOTACIJA**

### **Privataus verslo santykis su viešojo sektoriaus institucijomis**

Pirmojoje magistrinio darbo dalyje yra pateikiama privataus verslo ir viešojo administravimo bei viešojo sektoriaus sampratos. Pateikiamas mokslinis bei teorinis požiūris į privatų verslą bei viešąjį administravimą, apžvelgiami skirtumai tarp privataus verslo ir viešojo administravimo institucijų valdymo.

Antrojoje darbo dalyje autorė pateikia viešojo ir privataus sektorių santykių formos galimybę – viešojo ir privataus sektorių partnerystę. Pateikiami partnerystės įgyvendinimo projektų pavyzdžiai, mokslinis požiūris bei tokios santykių formos privalumas.

Trečiojoje darbo dalyje pateikiami atlikto tyrimo, kokybinės ekspertų apklausos „Privataus ir viešojo sektoriaus santykiai Lietuvoje“, atliktos Vilniaus, Jonavos, Širvintų, Pagėgių, Trakų, Ukmergės, Palangos ir Klaipėdos miestuose, 2006 metų rugpjūčio - lapkričio mėnesiais rezultatai, jų analizė.

Darbo pabaigoje pateikiamo išvados bei pasiūlymai.



## SANTRAUKA

### **Privataus verslo santykis su viešojo sektoriaus institucijomis**

Pagrindinės sąvokos: *privatus verslas, viešasis administravimas, viešasis sektorius, viešojo ir privataus sektorių partnerystė, savivaldybė, frančizė, nuoma, koncesija.*

Privataus verslo ir viešojo sektoriaus institucijų santykius moksliskai analizuoti yra labai sunku, todėl tikslingiausia yra į šiuos santykius pažvelgti per bendradarbiavimo – partnerystės prizmę.

Paskutiniaisiais dešimtmečiais įvairios šalys skyrė didelį dėmesį privataus ir viešojo sektorių santykiams - partnerystei.

Privataus ir viešojo sektorių partnerystė yra bendradarbiavimas tarp privataus ir viešojo sektorių teikiant viešąsias paslaugas, kurių teikimas tradiciškai priklauso viešojo sektoriaus institucijoms.

Šiame darbe analizuojami aspektai, dėl kurių verta rinktis privataus ir viešojo sektorių partnerystę, liečiant įvairius veiksnus, šiai alternatyvai. Pateikiama Lietuvos teisinės bazės analizė, palyginimas su užsienio šalių patirtimi, kuriant ir įgyvendinant partnerystės projektus, anketinės ekspertų apklausos šia tema rezultatai.

## SUMMARY

### **Private business relationship with public sector institutions**

Keywords: *private business, public administration, public sector, public – private partnership, municipality, rent, concession, franchise.*

Relationship between private business and public sector is very difficult analyzed in the scientific perspective. So because of this author is analyzing relationship in the mean of collaboration – popularly called partnership.

During last decades many of EU and American countries focused on Public-Private partnership projects.

Public – private partnership is collaboration between public sector and private business in holding public services, traditionally organized by public sector.

This thesis deals with the conception of private business, public sector, public-private partnership in the first part of the work, and second one is presentation of the research made on basis of questionnaire given to the experts of both of the discussed sized: Private business and public sector.

## LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. Verslas. Vadovėlis, Zina Gineitienė, Diana Korsakaitė, Marija Kučinskienė, Jonas Tamulevičius.// Vilnius, Rosma: 2003;
2. Verslo kūrimas ir valdymas, Zina Gineitienė.// VU, Vilnius, Rosma: 2005;
3. Smulkaus ir vidutinio verslo politika Europos sąjungoje ir Lietuvoje: vadovėlis // Petras Baršauskas; KTU, Kaunas: Technologija, 2003;
4. Smulkaus ir vidutinio verslo plėtros Lietuvoje teisinės sąlygos. Rūta Brazauskienė, Saulius Brazauskas.//Vilnius: Eugrimas, 1999;;
5. Viešojo administravimo efektyvumas. Raipa A. Kaunas: Technologija, 2001;
6. Viešasis administravimas. Raipa A. Kaunas: Technologija, 1999;
7. Viešasis sektorius. Sąvokos, modeliai ir požūriai. Lane E.J. Vilnius: Margi raštai, 2001;
8. Viešojo valdymo reforma. Lyginamoji analizė. Pollitt Ch., Bauckaert G., Algarvė 2003
9. Biurokratijos politika. Peters B.G. //Vilnius: Pradai, 2002;
10. Pilietinė visuomenė ir viešojo valdžia. Kaunas: Technologija, 2001;
11. Savas E. S. Privatizations and Public-Private Partnerships. New York: Chatham House Publishers, 2000;
12. Viešojo ir privataus sektorių partnerystė ir ES struktūrinių fondų naudojimas// Viešosios politikos ir vadybos institutas, British Embassy Vilnius; Vilnius, 2005;
13. Domarkienė I. Klaipėdos miesto savivaldybės patirtis ir planai plėtojant infrastruktūrą // Mokslas ir gyvenimas, 2000;
14. Veiksmų programa: „Žmonių išteklių plėtra“. Administracinių gebėjimų stiprinimas ir viešojo administravimo efektyvumo didinimas. Vilnius, 2005/2006
15. Viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo įtaka socialinei atsakomybei versle. R. Smaliukienė // Viešojo politika ir administravimas, 2005 Nr. 12
16. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės. D. Gudelis, V. Rozenbergaitė // Viešojo politika ir administravimas, 2004 Nr. 8
17. Vaitiekūnienė J. Privataus ir viešojo sektorių partnerystė: britų patirtis. // *Verslo žinios*. 2003. Lapkr.13

### Teisės aktai

1. LR Turto ir vertinimo pagrindų įstatymas, // V.Ž., 1999, Nr. 52-1672
2. LR Smulkaus ir vidutinio verslo įstatymas // V.Ž. 1998, Nr. 109-2993, aktuali redakcija nuo 2004.07.15

3. LR viešojo administravimo įstatymas // V.Ž. 2005 06 09, VIII-1234, aktuali redakcija nuo 2005.06.09
4. LR Koncesijų įstatymas // V.Ž. 1996, Nr. 92-2141, aktuali redakcija nuo 2006.07.11
5. L R Civilinis kodeksas // V.Ž., 2000, Nr. 74-2262
6. LR Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas // V.Ž., 2002, Nr. 60–2412
7. LR Žemės įstatymo pakeitimo įstatymas // V. Ž., 2004, Nr. 28–868.
8. LR Šilumos ūkio įstatymas // V.Ž., 2003, Nr. 51–2254.
9. L R Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas // V.Ž, 2000, Nr. 91–2832
10. LR Vyriausybės 1999 m. birželio 2 d. nutarimas Nr. 692 Dėl naujų valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos ne žemės ūkio paskirčiai (veiklai) // V. Ž, 1999, Nr. 50–1608
11. LR Vyriausybės 2001 m. gruodžio 14 d. nutarimas Nr. 1524 Dėl valstybės ir savivaldybių ilgalaikio materialiojo turto nuomos // V.Ž., 2001, Nr. 106–3814
12. LR Vyriausybės 1999 m. kovo 9 d. nutarimas Nr. 260 Dėl naudojamų valstybinės žemės sklypų pardavimo ir nuomos ne žemės ūkio paskirčiai (veiklai) // V.Ž, 1999, Nr. 25– 706

### **Internetiniai šaltiniai**

1. Fayard A. Seminar on Public-Private Partnerships in Transport Infrastructure Financing. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www1.oecd.org/cem/online/ppp99/Fayard.pdf>
2. A Review of Public-Private Partnerships for Infrastructure Development in Europe. Economic and Social Council, Committee for Trade, Industry and Enterprise Development. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www.unece.org/operact/wp5/docs/trade.wp5.2002.13e.pdf>
3. The Canadian Council for Public-Private Partnerships. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: <http://www.pppcouncil.ca>
4. Partnerships for Growth: Policies and Guidelines for Public-Private Partnerships in Western Australia. 2002. [interaktyvus]. Prieiga per internetą [http://www.ministers.wa.gov.au/Feature\\_Stories/Ripper\\_pppdec02.pdf](http://www.ministers.wa.gov.au/Feature_Stories/Ripper_pppdec02.pdf)
5. Nuomos sutartis, patvirtinta Vilniaus miesto tarybos. Vilnius, 2002 m. sausio 9 d. [interaktyvus]. Prieiga per internetą: [http://www.vilnius.lt/siluma/NS/ns\\_20020109.doc](http://www.vilnius.lt/siluma/NS/ns_20020109.doc)
6. Lietuvos Bendrasis Programavimo Dokumentas 2004 – 2006. [Interaktyvus] Prieiga per internetą: [http://www.finmin.lt/web/stotis\\_inf.nsf/0/BA52679E81AFE651C2256EC10033AEA7/\\$File/Bendrasis\\_programavimo\\_dokumentas.doc](http://www.finmin.lt/web/stotis_inf.nsf/0/BA52679E81AFE651C2256EC10033AEA7/$File/Bendrasis_programavimo_dokumentas.doc);

7. Lietuvos Bendrojo Programavimo Dokumento 2004 – 2006 Priedas. [Interaktyvus] Prieiga per internetą:  
[http://www.finmin.lt/web/stotis\\_inf.nsf/0/BA52679E81AFE651C2256EC10033AEA7/\\$File/2004.05.20-2.doc](http://www.finmin.lt/web/stotis_inf.nsf/0/BA52679E81AFE651C2256EC10033AEA7/$File/2004.05.20-2.doc);
8. Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions. [Interaktyvus] Prieiga per internetą:  
[http://europa.eu.int/pol/singl/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/pol/singl/index_en.htm);
9. Guidelines for Successful Public-Private Partnerships. (Europos Komisijos Regioninės politikos Direktorato Sėkmingų viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo gairės) [Interaktyvus]. Prieiga per internetą:  
[http://www.yitkausta.lt/lt/main/kausta/vyst\\_veiklos/publicprivate/main](http://www.yitkausta.lt/lt/main/kausta/vyst_veiklos/publicprivate/main);
10. Steponavičienė G. Aljanso "Langas į ateitį" vieta Lietuvoje ir tarptautiniu mastu arba Kodėl šis projektas patinka ir Lietuviams, ir užsieniečiams? [Interaktyvus} Prieiga per internetą:  
<http://www.lrinka.lt/Pranesim/Langas.phtml>;
11. [www.langasiateiti.lt](http://www.langasiateiti.lt);
12. **Guidelines for Successful Public-Private Partnerships.** (Europos Komisijos Regioninės politikos Direktorato Sėkmingų viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo gairės) interaktyvus: [http://www.yitkausta.lt/lt/main/kausta/vyst\\_veiklos/publicprivate/main](http://www.yitkausta.lt/lt/main/kausta/vyst_veiklos/publicprivate/main);
13. 2006m. Deloitte reserch study „Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships" Interaktyvus: [http://www.oceantomo.com/PDfs/Corporate\\_Finance.pdf](http://www.oceantomo.com/PDfs/Corporate_Finance.pdf)
14. Aljanso "Langas į ateitį" vieta Lietuvoje ir tarptautiniu mastu arba Kodėl šis projektas patinka ir Lietuviams, ir užsieniečiams? Guoda Steponavičienė, LLRI viceprezidentė. Interaktyvus: <http://www.lrinka.lt/Pranesim/Langas.phtml>

PRIEDAS nr. 1

**1 lentelė.** Viešojo ir privataus sektorių paslaugų kokybės įvertinimai (Kanada)

NR	VIEŠASIS SEKTORIUS	ĮVERTINIMAS %	NR	PRIVATUS SEKTORIUS	ĮVERTINIMAS %
1	Viešoji biblioteka	75	1	Gaisrų gesinimo daliniai	78
2	Provincijos parkai, stovyklavietės	64	2	Supermarketai	74
3	Policija	64	3	Privatūs pašto vežėjai	68
4	Provincijų elektros tiekimas	63	4	Telefono kompanijos	63
5	Pasų biuras	60	5	Privatusis sektorius apskritai	60
6	Kanados paštas	55	6	Taksi	57
7	Viešasis tranzitas	55	7	Draudimo agentūros	55
8	Savivaldybių paslaugos	53	8	Bankai	51
9	Kanados mokesčių valdyba	50	9		
10	Federalinės valdžios paslaugos	47			
11	Viešojo švietimo sistema	47			
12	Provincijų valdžios paslaugos	47			
13	Ligoninės	46			
14	Kelių priežiūra	35			

2 lentelė BPD plėtros strategijos investavimo prioritetai

**BPD plėtros strategijos investavimo prioritetai**

SOCIALINĖS IR EKONOMINĖS INFRASTRUKTŪROS PLĖTRA	ŽMOGIŠKŲJŲ IŠTEKLIŲ PLĖTRA	GAMYBINIO SEKTORIAUS PLĖTRA	KAIMO PLĖTRA
<b>PRIORITETŲ ĮGYVENDINIMO KRYPTYS IR PRIEMONĖS</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transportas</li> <li>• Energetika</li> <li>• Aplinkos apsauga</li> <li>• Informacinė visuomenė</li> <li>• Sveikatos apsaugos infrastruktūra</li> <li>• Švietimo, mokslo ir studijų ir socialinė infrastruktūra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Užimtumas, aktyvios darbo rinkos priemonės, socialinė integracija</li> <li>• Švietimas ir profesinis rengimas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parama pramonei ir verslui</li> <li>• Turizmas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kaimo plėtra</li> <li>• Žuvininkystė</li> </ul>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Transporto sistemos plėtra ir modernizavimas</li> <li>2. Regioninio/vietinio eismo gerinimas</li> <li>3. Aplinkos kokybės gerinimas</li> <li>4. Žalos aplinkai prevencija ir planavimas</li> <li>5. Sveikatos priežiūros įstaigų modernizavimas</li> <li>6. Švietimo, mokslo ir studijų institucijų bei socialinių paslaugų infrastruktūros plėtra</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Užimtumo gebėjimų ugdymas</li> <li>2. Darbo jėgos kompetencijos ir gebėjimų prisitaikyti prie pokyčių ugdymas</li> <li>3. Socialinės atskirties prevencija ir socialinė integracija</li> <li>4. Aukščiausios kvalifikacijos specialistų potencialo didinimas</li> <li>5. Mokymosi visą gyvenimą sąlygų plėtojimas</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pramonės ir verslo plėtros skatinimas</li> <li>2. Pramonės ir verslo aplinkos gerinimas</li> <li>3. Turizmo infrastruktūros plėtra</li> <li>4. Informacinės visuomenės plėtra</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Investicijos į žemės ūkio valdas</li> <li>2. Jaunų ūkininkų įsikūrimas</li> <li>3. Žemės ūkio produktų ir žuvų perdirbimo ir rinkodaros gerinimas</li> <li>4. Kaimo vietovių pritaikymas ir plėtra</li> <li>5. Miškų ūkio plėtra</li> <li>6. Mokymas</li> <li>7. LEADER +</li> <li>8. Žuvininkystės plėtra</li> </ol>