

Teoriniai viešojo ir privataus sektorių partnerystės įgyvendinimo aspektai

Mantas Dūda

*Kauno technologijos universitetas
K. Donelaičio g. 20, 44239 Kaunas*

Straipsnyje analizuojami teoriniai viešojo ir privataus sektorių partnerystės įgyvendinimo aspektai. Akcentuojama, kad pagrindinis vaidmuo įgyvendinant viešojo ir privataus sektoriaus partnerystę turi atitekti vyriausybei, kuri privalo sukurti adekvačių partnerystės procesų valdymo sistemą, apimančią partnerystės struktūros suformavimo ir jos ribų nustatymo bei partnerystės įgyvendinimo procesų valdymą. Straipsnyje atskleidžiamos viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės įgyvendinimo disfunkcijos, lemiančios nukrypimus nuo partnerystei keliamų efektyvumo, ekonomiškumo, skaidrumo, atskaitingumo ir teisingumo tikslų.

Raktažodžiai: *viešojo ir privataus sektoriaus partnerystė (VPSP), VPSP disfunkcijos.*

Keywords: *public-private partnership (PPP), dysfunctions of PPP.*

Įvadas

Demokratinėje visuomenėje viešasis sektorius nuolat piliečių spaudžiamas teikti efektyvesnes ir kokybiškesnes viešąsias paslaugas kiek galima mažesnėmis sąnaudomis. Piliečių nebetenkina esamos paslaugos ir jų teikimo kokybė. Jie reikalauja geresnių kelių, oro uostų, modernesnių mokyklų bei ligoninių, turinčių naujausią medicininę aparatūrą, efektyvesnių ir kokybiškesnių komunalinių paslaugų. Siekdamos patenkinti visuomenės poreikius, valdžios institucijos yra priverstos ieškoti naujų mechanizmų ir priemonių teikti viešąsias paslaugas ir plėtoti jų teikimui reikalingą infrastruktūrą. Tokia priemone tampa prieš keliasdešimt metų iš naujo atrasta viešojo ir privataus sektorių partnerystė (toliau – VPSP).

Iš naujosios viešosios vadybos kylanti VPSP tampa viena iš svarbiausių viešojo sektoriaus modernizavimo strategijų, leidžiančių panaudoti privataus sektoriaus kapitalą, žinias ir gebėjimus valdžios problemoms spręsti. Integruodama geriausias viešojo ir privataus sektorių savybes, ji leidžia pasiekti sinerginį efektą, siekiant viešojo sektoriaus tikslų. Tačiau daugelis autorių pastebi, kad VPSP kartu yra ir sudėtingas bei

Mantas Dūda – Kauno technologijos universiteto Viešojo administravimo katedros doktorantas. Doctoral student at the Department of Public Administration, Kaunas University of Technology.
E. paštas / e-mail: dudamantas@yahoo.com

Straipsnis įteiktas redakcijai 2010 m. liepos mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2010 m. rugsėjo mėn.

daug pastangų reikalaujantis viešosios infrastruktūros plėtojimo ir viešųjų paslaugų teikimo mechanizmas. Pastaraisiais metais viešojo ir privataus sektorių partnerystės įgyvendinimo proceso tobulinimui skiriamas ypatingas dėmesys. Šio straipsnio tikslas – išanalizuoti teorinius viešojo ir privataus sektorių partnerystės įgyvendinimo aspektus, kurie galėtų padėti tobulinant partnerystę.

1. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės samprata

Iki šiol VPSP sąvoka nėra vienareikšmiškai aiškinama. P. Sadran [22, p. 234] teigimu, „partnerystė“ yra visaapimantis terminas, vartojamas žymėti skirtingą turinį. Po juo slypi begalė įvairių viešojo ir privataus sektoriaus subjektų bendradarbiavimo formų ir mechanizmų. G. A. Hodge ir C. Greve [9, p. 547] išskiria bent penkias VPSP sampratos grupes:

- VPSP kaip institucionalizuotas bendradarbiavimas tarp viešojo ir privataus sektorių, jiems bendrai kuriant viešąsias gėrybes ir dalijantis visą su šia veikla susijusią riziką.
- VPSP kaip ilgalaikiai infrastruktūros kontraktai, kuriuose nustatyti griežti reikalavimai galutiniams kontrakto rezultatams.
- VPSP kaip viešosios politikos ir vadybos tinklai, kuriuose akcentuojami laisvi suinteresuotųjų dalyvių savitarpio santykiai.
- VPSP kaip pilietinės visuomenės ir bendruomeniškumo plėtotė.
- VPSP kaip miesto atnaujinimas ir ekonominis vystymasis.

Kai kurie autoriai [15; 28; 9; 25] apskritai pateikia rimtų abejonių, kad egzistuoja viešojo ir privataus sektorių partnerystė, kaip savarankiška viešųjų paslaugų teikimo ir viešosios infrastruktūros kūrimo forma. Jų įsitikinimu, partnerystė yra žodžių žaismas, maskuojantis senesnes išorinio paslaugų pirkimo kontraktų ir privatizacijos formas. Anot E. S. Savas [24, p. 15–16], VPSP - tai tik „ypatingai lanksti privatizacijos forma“. Jo teigimu, šio termino paplitimą lemia tam tikras vengimas vartoti visuomenės akyse susikompromitavusį „privatizacijos“ terminą. Tokiu būdu, VPSP terminas gali tapti patogia priemone paslėpti tikruosius vyriausybės tikslus – privatizaciją, valstybinio sektoriaus mažinimą ir privačių tiekėjų rėmimą, perleidžiant jiems viešųjų paslaugų teikimą.

Tačiau partnerystė, skirtingai nei privatizacija, valstybei palieka žymius kontrolės ir įtakos svertus. Pirma, plėtojant VPSP, valstybinis turtas nėra parduodamas, o tik numatytą laiką perduodamas valdyti privačiam sektoriui. Netgi tuo atveju, jei viešoji infrastruktūra buvo sukurta finansuojant privačiam kapitalui, praėjus nustatytam laikotarpiui (paprastai 25–30 metų) ji pereina viešojo sektoriaus nuosavybėn. Antra, tarp viešojo ir privataus sektorių sudaroma partnerystės sutartis, kuri valstybei leidžia daryti įtaką viešųjų paslaugų teikimo procesui ir jį kontroliuoti, nustatyti pagrindinius paslaugų standartus. Net jei teikiant viešąsias paslaugas viešasis sektorius tiesiogiai nedalyvauja, jis išlieka atsakingas už teikiamas viešąsias paslaugas. Dėl šios priežasties partnerystė gali būti taikoma netgi monopolinėms paslaugoms teikti [11, p.16].

Remiantis H. van Ham ir J. Koppenjan [28, p. 598], viešojo ir privataus sektorių partnerystę galima apibrėžti kaip tam tikros trukmės bendradarbiavimą tarp viešojo ir privataus sektorių, kuriam vykstant kartu kuriamos viešosios prekės ir paslaugos, taip pat dalija-

masi rizikomis, kaštais ir resursais, susijusiais su šia veikla. Toks apibrėžimas akcentuoja tris svarbiausias partnerystės charakteristikas: 1) bendrą veiklą, kuriant viešąsias prekes ir paslaugas bei jų tiekimui reikalingą infrastruktūrą; 2) tam tikrą bendradarbiavimo trukmę, dažniausiai ilgalaikę; 3) rizikos, kaštų ir resursų pasidalijimą tarp partnerių.

Daug platesnį požiūrį į viešojo ir privataus sektoriaus partnerystę pateikia B. Guy Peters [18, p. 12–13]. Jis išskiria penkias esmines viešojo ir privataus sektorių partnerystei būdingas charakteristikas:

- partnerystė įtraukia bent du dalyvius, iš kurių vienas atstovauja viešajam sektoriui;
- partnerystės dalyviai yra organizacijų vadovai, turintys įgaliojimus priimti savarankiškus sprendimus dėl VPSP. Kad VPSP projektų įgyvendinimas būtų efektyvus, dalyviai privalo turėti plačią veiksmų laisvę;
- partnerystė įtraukia į ilgalaikius ir tvirtus santykius ir tuo ji skiriasi nuo viešajame sektoriuje taikomų trumpalaikių sutarčių, sudaromų tarp valdžios institucijų kaip pirkėjų ir privačių firmų kaip tiekėjų. Tokie santykiai paremti tarpusavio pasitikėjimu ir dialogu, o ne savanaudiškais interesais;
- kiekvienas partneris turi būti pajėgus investuoti į partnerystę tiek materialinius (pinigai, infrastruktūra, žemė ir kt.), tiek ir nematerialinius resursus, tokius kaip galia, informacija, žinios ir kt.;
- visi partnerystės dalyviai yra pasidaliję atsakomybe už veiklos rezultatus.

Viešojo ir privataus sektorių partnerystė gali būti apibūdinama ir kaip naujosios viešosios vadybos idėjomis pagrįsta viešojo sektoriaus reformų strategija. Kaip pastebi S. H. Linder [15, p. 42], partnerystė tampa svarbia priemone reformuojant viešąjį sektorių, pertvarkant jį pagal rinkos principus. Per VPSP mechanizmą daugelis viešojo sektoriaus funkcijų yra perduodamos privačiam sektoriui, kuris jas įgyvendina daug efektyviau ir mažesnėmis sąnaudomis. Be to, viešieji vadybininkai, bendradarbiaudami su privataus verslo organizacijomis, perima naujausius privataus sektoriaus valdymo metodus ir vertybes, įsisavina rinkos veikimo principus. Šiuos įgūdžius vėliau jie pritaiko valdydami viešąsias organizacijas.

Tačiau, kaip pastebi daugelis autorių [9, p. 549; 11, p. 17; 25, p. 356], dažniausiai pagrindine prielaida viešojo ir privataus sektorių partnerystei tampa ne tik viešojo sektoriaus reformų poreikis, bet galimybė pritraukti privatų kapitalą viešosios infrastruktūros projektams finansuoti. Viešojo paslaugų infrastruktūra yra išsigyjama sumokant už ją ateityje. Viešajam sektoriui svarbu ir tai, kad šios privačios investicijos jo biudžete nėra įtraukiamos į debeto eilutę. Taip valstybinės institucijos gali papildomai investuoti į viešąjį sektorių, ko iki tol nebūtų galėjusios atlikti, nesibaimindamos perviršyti viešąjį biudžetą.

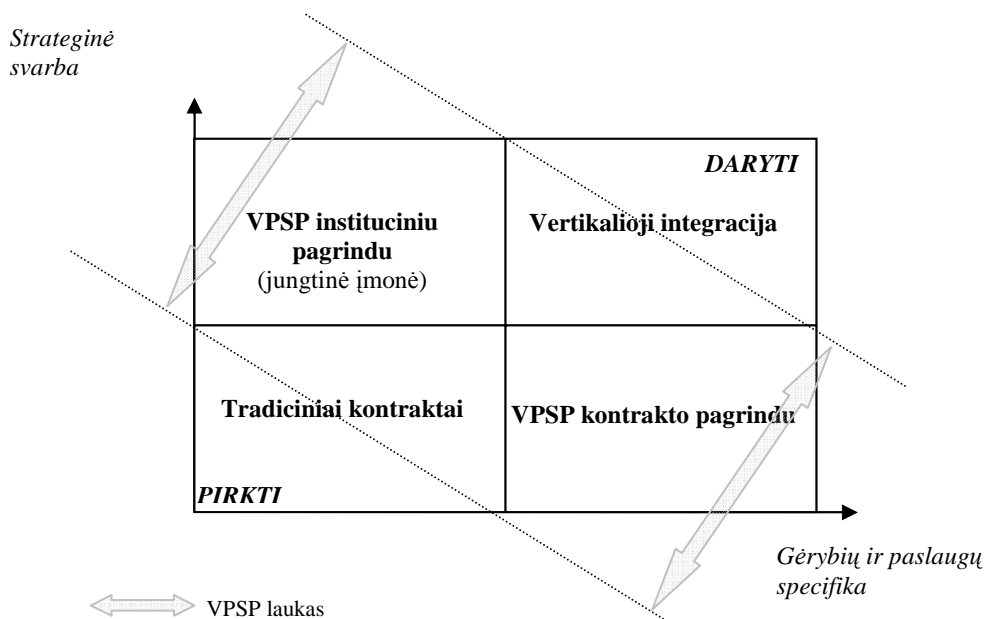
Dar vienas VPSP privalumas, kurį įvardija dauguma autorių, partnerystė leidžia padalyti rizikas partneriams, kurie jas geba geriausiai valdyti. Rizikos padalijimas yra vienas iš svarbiausių argumentų, kalbant apie VPSP projektų sąnaudų sumažinimą ir pridėtinės vertės gavimą [11, p. 18; 15, p. 45; 23, p. 252]. Šis būdas yra pranašesnis už tradicinius viešųjų paslaugų teikimo būdus.

Kitas ne mažiau svarbus stimulus formuoti VPSP – galimybė viešajam sektoriui pasinaudoti privataus sektoriaus įgūdžiais ir žiniomis projektų atrankos ir valdymo, atsakomybės pasidalijimo, inovacijų diegimo ir kitose projektų įgyvendinimo efektyvumą didinančiose srityse [11, p. 21–23].

Nepaisant skirtingų požiūrių į partnerystę ir jos tikslus, daugelis autorių sutaria, kad VPSP yra „vidurio kelias“ tarp valstybinio valdymo ir privatizacijos, leidžiantis geriausiai patenkinti visuomeninius poreikius. Jungdama geriausias viešojo ir privataus sektoriaus savybes, ji sukuria pridėtinę vertę abiem pusėms, leidžia geriau realizuoti idėjas ir projektus [9, p. 546]. Tačiau pats partnerystės sudarymo faktas savaime dar neužtikrina, kad ji dalyviams suteiks sėkmę. Bendradarbiavimo sėkmė daugiausia priklauso nuo to, kaip gerai dalyviai koordinuoja savo sprendimus ir veiksmus.

2. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės formos

Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystę kaip alternatyva tradiciniams viešųjų paslaugų teikimo būdams apima labai platų spektrą įvairių formų ir mechanizmų: nuo seniūnijos sudaromų sutarčių su privačia komunaline tarnyba dėl šiukšlių išvežimo iki jungtinės įmonės steigimo naujos atominės elektrinės statybai ir eksploatavimui. Riba dažniausiai yra brėžiama tarp VPSP, vykdomos kontrakto pagrindu, ir VPSP, įgyvendinamos instituciniu pagrindu [12, p. 72]. Šių formų pasirinkimą lemia teikiamų viešųjų gėrybių specifškumas ir strateginė svarba (žr. 1 pav.).



1 pav. Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės formų pasirinkimas

Šaltinis: [1, p. 134].

Specifiškumas yra vienas iš svarbiausių kriterijų sprendžiant klausimą, ar veiklos proceso elementai turėtų būti priskirti organizacijos vidaus veiklai, ar perduodami išorei. Juo apibrėžiami išskirtiniai gebėjimai, procesai ir ypatingas išteklių panaudojimas, kurie paslaugų grandinėje turi tokią unikalią reikšmę, dėl kurios atsisakoma alternatyvių paslau-

gų teikėjų. Strateginę svarbą lemia politiniai tikslai, turintys lemiamą reikšmę viešosioms institucijoms ir jų strategijai. Būtent politiniai tikslai, numatomi demokratinio sprendimų priėmimo proceso metu, nustato konkrečioms politikos sritims tinkamus veiklos būdus ir išteklius, įvardija kurios viešųjų institucijų funkcijos ir teikiamos viešosios gėrybės yra svarbios strateginiu atžvilgiu ir todėl neturi būti perduodamos išoriniams paslaugų teikėjams [26, p. 184–185].

Kaip parodyta 1 pav., jeigu viešųjų gėrybių specifika yra žema, o strateginė svarba yra didelė, tada viešojo valdžia formuoja jungtinę viešojo ir privataus sektoriaus įmonę kaip savarankišką juridinį subjektą. Tai institucionalizuota partnerystės forma su aukštu formalizacijos ir tarpusavio prisitaikymo lygiu, pareikalaujanti iš abiejų partnerių didelių tiek materialinių, tiek ir nematerialinių investicijų. Bendrų resursų valdymas atitenka naujai sukurtai įmonei [1, p. 134]. Jei viešųjų gėrybių specifika yra aukšta, o jų strateginė svarba nedidelė, tada yra formuojama viešojo ir privataus sektoriaus partnerystė kontrakto pagrindu. Kontraktinis partnerystės pobūdis lemia daug mažesnę formalizacijos lygį, kartu užtikrinamas aukštą tarpusavio prisitaikymo lygį. Skirtingai nei institucionalizuotoje partnerystės formoje, bendrų resursų valdymas šioje VPSP formoje atitenka abiem pusėms [1, p. 135].

Savo ruožtu šios dvi partnerystės formos gali būti skaidomas į dar smulkesnes formas: kontraktus, koncesijas, frančizes, jungtines įmones, strategines partnerystes.

Kontraktas atskiria viešųjų paslaugų tiekėją nuo pirkėjo. Veikiant šiam mechanizmui, privatus subjektas yra gamintojas (paslaugos tiekėjas), o valstybinė įstaiga – organizatorė, mokanti gamintojui [16, p. 81]. Valdžia kaip ir anksčiau sprendžia, kokios paslaugos turi būti prieinamos vartotojams, nustato paslaugų standartus, sudaro sutartis su privačiomis ar nevyriausybinėmis organizacijomis dėl paslaugų teikimo ir atlieka kontrakto įgyvendinimo kontrolę [25, p. 354].

Koncesija apibrėžiama kaip speciali teisė, kuria privataus sektoriaus įmonei (koncesininkui) yra perduodama atsakomybė už valstybės ar savivaldybės infrastruktūros objektų kūrimą, priežiūrą ir valdymą. Koncesija pranašesnė prieš kontraktą tuo, kad ji apima visą projekto įgyvendinimo ciklą ir todėl yra daug patrauklesnė privačiam investuotojui, kadangi jis gali tikėtis gauti kur kas didesnę pridėtinę vertę [12, p. 72].

Frančizė – monopolinių teisių suteikimas privačiai firmai konkrečiai paslaugai teikti. Suteikdama šią privilegiją valdžia paprastai pasilieka teisę reguliuoti paslaugų kainą [23, p. 79]. ES teisės aktuose frančizė apibrėžiama kaip „paslaugų koncesija“. Esminis skirtumas tarp frančizės ir koncesijos yra tas, kad frančizė neapima infrastruktūros projektavimo ir statymo stadijų [11, p. 5].

Jungtinė įmonė yra įkuriama viešojo ir privataus sektoriaus struktūrų, siekiančių įgyvendinti bendrus projektus, bet kartu neprarasti savo nepriklausomybės. Svarbiausia bendros įmonės veiklos nomenklatūra yra projektavimas, statymas, finansavimas ir valdymas bei jų įvairios variacijos [25, p. 356].

Strateginė partnerystė sutelkia viešojo ir privataus sektoriaus subjektus bendrai veiklai. Skirtingai nei kitos partnerystės formos, ji yra neterminuota, todėl leidžia visiškai pasidalyti rizikas ir naudas tarp partnerių bei plėtoti savarankišką veiklą. Viešajam sektoriui ji leidžia gerokai sumažinti atsirandančias paslaugų specifikacijos nustatymo, paslaugų teikėjo paieškos ir sandorių kontrolės sąnaudas, kurios atsirastų išorinio kontraktavimo atveju [25, p. 358].

3. Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės įgyvendinimo procesas

Svarbiausias vaidmuo plėtojant VPSP tenka vyriausybei, kuri remdamasi teisiniu reglamentavimu gali arba paskatinti, arba nuslopinti partnerystės iniciatyvas. Per didelį teisinį reglamentavimą paprastai atstumia privačią iniciatyvą, o nepakankamas gali atverti kelią įvairiems piktnaudžiavimams. Anot H. Priemus [19, p. 199], kad valdžia užtikrintų sėkmingą partnerystės projektų įgyvendinimą, ji turi sukurti adekvačią procesų valdymo sistemą, parinkti tinkamas finansines priemones bei užtikrinti nuosaikios ir kryptingos politikos vykdymą viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės atžvilgiu. Gerai valdant procesus turi būti sudaromas ir realizuojamas viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės projektas [19, p. 199].

Tačiau prieš pradėdama formuoti ir įgyvendinti partnerystę, valdžia turi nustatyti, ar apskritai jai egzistuoja poreikis. Sprendimas dėl VPSP turi būti paremtas ne politiniais-ideologiniais motyvais, bet rimta ekonomine ir teisine analize [1]. Valdžios institucijos, inicijuojančios partnerystės projektus, privalo atsakyti į šiuos esminius klausimus: ar viešojo ir privataus sektoriaus partnerystė leis viešajam sektoriui pasiekti užsibrėžtus tikslus; ar tikrai VPSP yra finansiškai pigesnė alternatyva negu tradicinis viešųjų paslaugų teikimo būdas; kokią papildomą ekonominę ir (ar) socialinę vertę sukurs ši partnerystė.

Ekonominė VPSP galimybių analizė leidžia palyginti valstybinio paslaugų aprūpinimo sąnaudas su atitinkamomis išorinio įsigijimo sąnaudomis. Ši analizė, paremta pagrindinėmis viešojo pasirinkimo ir sandorio sąnaudų teorijų nuostatomis, viešajam sektoriui parodo kelią tarp dviejų galimų alternatyvų: „kurti“ ir „pirkti“ [1, p. 131–132]. Vyriausybė gali pasirinkti įgyvendinti socialinius tikslus, pasinaudodama valstybės tarnyba, ir kolektyviai valdomomis paslaugų teikimo priemonėmis (sprendimas kurti), arba juos įgyvendinti netiesiogiai, tarpininkaujant verslo ir nevyriausybinių organizacijoms (sprendimas pirkti) [25, p. 348]. Taigi šia prasme VPSP yra viešojo sektoriaus apsisprendimo „kurti ar pirkti“ rezultatas.

Vyriausybei renkantis tarp viešojo bei viešojo ir privataus įgyvendinimo alternatyvų, labai svarbus tampa *ex ante* modelio alternatyvų įvertinimas. Viešųjų projektų įgyvendinimo alternatyvoms įvertinti gali būti panaudojamos dvi priemonės:

1. Lyginamoji viešojo ir privataus sektoriaus alternatyva (*Public-Private Comparator*), leidžianti ankstyvoje projekto stadijoje nuspręsti, ar viešojo ir privataus sektorių partnerystė leis pasiekti reikiamo efektyvumo.

2. Lyginamoji viešojo sektoriaus alternatyva (*Public Sector Comparator*), leidžianti palyginti viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės projekto teikiamas galimybes su alternatyva, jei šis projektas būtų įgyvendinamas grynai viešojo sektoriaus pastangomis [19, p. 199].

Be ekonominės analizės turi būti atliekama ir teisinė partnerystės galimybių analizė [1, p. 132]. Valdžia turi įvertinti ar egzistuojanti teisinė struktūra sudaro palankias sąlygas partnerystės projektui įgyvendinti, ar pasirinkta partnerystės forma neprieštarauja nacionalinėje teisėje įtvirtintiems normoms.

Jei atlikta analizė parodo, kad VPSP yra pranašesnė alternatyva už tradicinį paslaugų teikimo ir viešosios infrastruktūros plėtojimo būdą, tada pereinama prie partnerystės formavimo ir jos įgyvendinimo. Šie etapai yra glaudžiai tarpusavyje susiję, kadangi nuo to, kaip yra suformuojama partnerystė, priklauso jos sėkmingas įgyvendinimas.

Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės formavimo etape yra nustatoma VPSP struktūra, apibrėžiamos jos ribos ir apimtis, pasirenkami dalyviai, nustatomos ir padalijamos tarp partnerių rizikos ir sudaroma VPSP sutartis. Kaip pastebi H. Van Ham ir J. Koppenjan [28, p. 602], iš anksto nėra nustatyto geriausio VPSP įgyvendinimo modelio, jis yra atrandamas vykstant ilgoms ir sudėtingoms deryboms ir ieškant kompromisų. Formuodama viešojo ir privataus sektoriaus partnerystę, valdžia turi vadovautis keletu esminių dalykų: 1) suinteresuotųjų identifikavimas; 2) galimybių optimizavimas; 3) pelno dalies rezervavimas; 4) privačių dalyvių atranka konkurso būdu.

Formuojant ir įgyvendinant VPSP, labai svarbi partnerių pasitikėjimo ir bendradarbiavimo atmosfera. Tarpusavio pasitikėjimas yra neįmanomas be abipusio dalyvių pozicijų, tikslų, interesų ir motyvų suvokimo ir pagarbos [3, p. 38]. Todėl būtinas pastovus komunikavimas tarp partnerių, pastariesiems aiškinantis tarpusavio požiūrius į VPSP ir jos įgyvendinimo būdus.

Sudarant partnerystę, turi būti atsižvelgiama ir į partnerių pasirengimą bendradarbiauti, t. y. jų finansinę būklę, motyvus, kompetenciją ir patirtį įgyvendinant panašius partnerystės projektus. Pasirenkant partnerį, svarbios dalyvių charakteristikos: organizacinė struktūra, kultūra, tikslai, valdymo filosofija, ekspertizės lygis ir ideologinė laikysena pagrindinių vertybių atžvilgiu [3, p. 29]. Siekdama paskatinti privatų sektorių aktyviau dalyvauti VPSP projektuose, vyriausybė gali pasinaudoti įvairiomis finansinėmis priemonėmis: subsidijomis, garantijomis, mokesčių lengvatomis, kapitalo bendradarbiavimu ir kt. [19, p. 199].

Įgyvendinant VPSP, labai svarbus ir tinkamas rizikų ir funkcijų pasidalijimas tarp partnerių. Atliekant partnerystės rizikos analizę, turi būti atsižvelgiama tiek į grynąsias, tiek ir į spekuliacines rizikas. Grynosios rizikos – draudžiamosios rizikos yra susijusios su gaisrų, stichinių nelaimių ir kt. rizikomis. Spekuliacinės rizikos apima finansinių investicijų, rinkodaros, žmoniškųjų resursų, informacinių technologijų strategijos, komercinę ir verslo rizikas [10, p. 28]. Būtent pastarųjų rizikų nustatymui ir valdymui turi būti skiriamas didžiausias partnerystės dalyvių dėmesys. Siekiant efektyviai valdyti partnerystės rizikas, turi būti suformuojamas visą VPSP apimantis rizikos valdymo tinklas, kuriame rizikos būtų paskirstytos tiems dalyviams, kurie geba jas geriau valdyti. Specifinėms rizikoms valdyti į šį tinklą gali būti įtraukiami ir tretieji asmenys (įvairių sričių ekspertai, teisininkai, konsultantai, ryšių su visuomene specialistai ir t. t.), [10, p. 28]. Šis rizikų valdymo tinklas įtvirtinamas VPSP sutartyje.

Itin svarbu tinkamai padalyti funkcijas tarp viešojo ir privataus sektorių. Jau pats kompleksinis partnerystės pobūdis numato, kad jos dalyviai atlieka skirtingus vaidmenis tuo pačiu metu [28, p. 605]. Viešojo sektoriaus pagrindinė veikla partnerystėje yra orientuota į partnerystės poreikių nustatymą, jos specifikacijų bei ribų nustatymą ir partnerystės įgyvendinimo kontrolę, o privataus sektoriaus – į detalų VPSP projekto sudarymą, kapitalo sąnaudų finansavimą, viešosios infrastruktūros kūrimą ir jos priežiūrą bei valdymą.

Sėkmingą partnerystės projektų realizavimą nemenkai lemia ir nuosaiki bei kryptinga vyriausybės kaip valdžių visumos komplekso politika viešojo ir privataus sektorių partnerystės atžvilgiu. Viešųjų institucijų bendradarbiavimas yra būtina partnerystės projektų įgyvendinimo sąlyga [19, p. 200]. Dalyvaudama partnerystėje su viena ar daugiau privataus sektoriaus bendrovių, vyriausybė turi sugebėti suderinti du savo vaidmenis – nešališ-

ko reguliuotojo ir privataus sektoriaus sąjungininko. Kitaip tariant, vyriausybė turi garantuoti, kad jos klasikinės viešosios funkcijos: licencijų išdavimas ir infrastruktūros detaliųjų planų tvirtinimas, būtų teikiamos nešališkai ir atskirtos nuo privačių kompanijų funkcijų. Politinė valdžios institucijų kaita ir nenuoseklus požiūris į VPSP gali tapti dar viena rimta kliūtimi įgyvendinant partnerystės projektus [13, p. 140–142].

Partnerystės projektų įgyvendinimo sėkmė priklauso ne tik nuo tinkamai suformuotos VPSP struktūros ir jos procesų valdymo, bet ir nuo bendros tarpusavio pagarba ir pasitikėjimu pagrįstos dalyvių veiklos, siekiant bendrų tikslų. Netinkamas VPSP procesų valdymas ar sąmoningas jų ignoravimas gali turėti rimtų pasekmių ne tik jos dalyviams, bet ir pačiai visuomenei.

4. Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės disfunkcijos

VPSP plėtra viešajame sektoriuje susijusi ne tik su ekonomiškiau ir efektyvesniu viešųjų gėrybių teikimu, bet ir su tam tikrais nepageidautiniais reiškiniais. Pastarųjų metų VPSP įgyvendinimo praktika atskleidžia nemažai jos disfunkcijų, sudarančių partnerystės principą.

Pirmoji iš šių disfunkcijų yra susijusi su bandymais pasinaudoti viešojo ir privataus sektorių partnerystėje valdžios struktūrai ir jos įtakai mažinti. Teigiama, kad VPSP leidžia daugelį valdžios funkcijų perduoti privačiam sektoriui arba naujo tipo jungtinėms viešojo ir privataus sektorių organizacijoms, kurios šias funkcijas įgyvendina daug ekonomiškiau ir efektyviau. Tačiau, kaip pastebi daugelis viešojo administravimo tyrinėtojų [4, p. 40; 7, p. 227; 20, p. 18], praktikoje įtraukus privatų sektorių į viešojo sektoriaus valdymą ne tik nesumažėja valdžios struktūrų sudėtingumas, bet, priešingai, jis padidėja. Sparčiai daugėjant naujų kvaziaautonominių ir hibridinių institucijų, kartu randasi ir naujų reguliavimo bei kontrolės institucijų [4, p. 40]. Pasaulinė ekonominė krizė sudavė rimtą smūgį laisvosios rinkos idėjai ir atskleidė, kad laisvosios rinkos siūlomi savireguliacijos mechanizmai yra nepakankami, kad reikia valstybei aktyviai įsikišti į kai kurių rinkos procesų veikimą. P. V. Rosenau [20, p. 18] teigimu, valstybinis reguliavimas turi būti naudojamas kaip priemonė VPSP sukuriams problemoms spręsti. Šios problemos – informacijos asimetrija tarp paslaugos teikėjo ir vartotojo nekonkurencinėje rinkoje, nepakankama viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės atskaitomybė, privataus paslaugų teikėjo nesąžiningumas paslaugų vartotojų atžvilgiu ir kt.

Ekonominė krizė atskleidė ir didesnės tiek viešojo, tiek ir privataus sektorių atskaitomybės visuomenei poreikį. Daugelis autorių [7, p. 229; 20, p. 19] pastebi, kad VPSP įgyvendinimą lydintys skandalai dėl netinkamo ar net nusikalstamo partnerystės projektų realizavimo skatina visuomenę pareikalauti iš politinių lyderių, vyriausybės ir jos institucijų, sudarančių ir kontroliuojančių partnerystės sutartis, vis aiškesnės atskaitomybės. Remiantis VPSP atskaitomybės principu, reikia nustatyti naujas priemones, kurios užtikrintų, kad viešųjų paslaugų teikimo veikla nebus sukompromituota siekiant asmeninio pelno. Tačiau šį tikslą pasiekti nėra taip paprasta dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės struktūrinio pobūdžio. Viešojo ir privataus sektorių sąjungose paprastai susiformuoja gana nepastovūs atsakomybės santykiai tarp jos dalyvių. Partneriai nėra linkę prisiimti vienodą atsakomybę už partnerystės tikslų įgyvendinimą [8, p. 477]. VPSP daly-

viai nevienodai atskaitingi ir prieš visuomenę. Ypač tai pasakytina apie privatų sektorių, kuris iš prigimties nėra linkęs į skaidrumą, nepageidauja dalytis svarbia, su komercine veikla susijusia informacija. Dažniausiai privatus partneris atsisako teikti informaciją visuomenei apie VPSP projektų įgyvendinimą, motyvuodamas tuo, kad jį sudaro komercinė paslaptis ir gali pakenkti jo konkurencinei padėčiai rinkoje [20, p. 23].

VPSP neretai nutolsta ne tik nuo atskaitomybės, bet ir teisingumo, lygybės, dalyvavimo ir kitų demokratijos vertybių, kurios yra neatsiejamos nuo viešojo sektoriaus misijos. Kaip pastebi P. V. Rosenau [20, p. 14], socialiai pažeidžiamų visuomenės grupių padėtis teisingumo ir galimybių pasinaudoti rinkos teikiamais pranašumais atžvilgiu nepagerėja, jei paslaugos yra teikiamos pasinaudojant VPSP mechanizmu. Viešąsias paslaugas VPSP sutartimi perdavus teikti privačiam sektoriui, kai kurios viešosios paslaugos gali gerokai pabrangti ir tapti neprieinamos socialiai pažeidžiamoms visuomenės grupėms. Teikiant svarbiausias socialines paslaugas, yra laikomasi nuostatos, kad „kokybė rinkoje turi būti perkama“. Todėl klientas atsiduria pažeidžiamoje situacijoje, nes negali tapti „kritišku pirkėju“, nepriklausomai nuo to, ar paslaugos yra teikiamos privataus sektoriaus ar viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės [20, p. 14]. Pavyzdžiui, nė vienoje šalyje papildomo sveikatos draudimo neturintis asmuo negali tikėtis gauti kokybiškesnių, ir kartu brangesnių medicininių paslaugų, kurias teikia privatūs paslaugų teikėjai. Dėl šios priežasties jis yra priverstas kreiptis į valstybines gydymo įstaigas.

Taip pat teigiama, kad partnerystės sudarymas gali sumažinti piliečių galimybę dalyvauti viešosios politikos formavimo ir įgyvendinimo procesuose. Sudarius VPSP, į piliečius imama žiūrėti tik kaip į viešųjų paslaugų vartotojus ar klientus, užtikrinančius organizacijos veiklos sėkmę. Tačiau toks požiūris, daugelio autorių nuomone [5, p. 240; 6, p. 43; 21, p. 371], iškreipia demokratijos esmę. Piliečių kaip klientų vertinimo principas reiškia, kad vieni piliečiai yra išskiriami iš kitų gretos, tampa „lygesnis“ už kitus. Sprendimų priėmimo laukas yra apribojamas tik specialiomis interesų grupėmis, tokiomis kaip pastovūs organizacijos klientai, tiekėjai, nuo kurių priklauso organizacijos gyvavimas ir kurie turi savo specifinius interesus, dažnai nesutampančius su visuomeniniais [21, p. 372–373]. Šių autorių teigimu, toks piliečio traktavimas yra nepriimtinas. Pilietis nėra tik paprastas paslaugų vartotojas, bet aktyvus viešosios politikos kūrėjas ir dalyvis. H. Mintzberg [17, p. 77] teigimu, pilietis nėra tik paprastas savo valdžios klientas. Iš jos jis tikisi daugiau nei beasmenė prekyba ir mažiau nei paskatinimas vartoti. Piliečio teisės yra daug platesnės nei paprasto kliento.

Iš tokio vadybinio požiūrio į pilietį išplaukia ir kita VPSP disfunkcija – nelygus piliečių traktavimas, teikiant jiems viešąsias paslaugas. Privatūs paslaugų teikėjai, besivadovaudami šiuo požiūriu, pagrindinį dėmesį sutelkia tik į tuos paslaugų vartotojus, kurie jiems užtikrina didžiausią pelną. Likusioms paslaugų vartotojų grupėms nėra skiriamas pakankamas dėmesys, jos apskritai gali būti net ignoruojamos. Ryškiausias tokios nelygybės pavyzdys – nevienodi paslaugų tarifai skirtingoms vartotojų grupėms. Kaip pastebi P. V. Rosenau [20, p. 13], paslaugų teikėjai paprastai taiko nevienodus paslaugų tarifus smulkiems ir stambiesiems paslaugų vartotojams.

Teikdamas viešąsias paslaugas, privatusis teikėjas gali net griebtis vartotojų „atsisijimo“ taktikos, t. y. sudaryti įvairius dirbtinus barjerus, kad paslaugomis negalėtų pasinaudoti tos vartotojų grupės, kurias aptarnauti yra ekonomiškai nenaudinga. JAV atlikti tyri-

mai atskleidė, kad privataus sektoriaus valdomos gydymo įstaigos renkasi paslaugas teikti tik sveikiems ar nesunkiai sergantiems pacientams, kurių gydymui nereikalinga daug lėšų. Sunkiai sergantys ligoniai yra priversti kreiptis į valstybines gydymo įstaigas [20, p. 13]. Vartotojų grupės gali būti atribojamos nuo paslaugos ne tik dėl ekonominių priežasčių, bet ir dėl jų socialinės padėties. Siekiant, kad pagrindiniai organizacijos klientai nepatirtų psichologinio diskomforto bendraudami su jiems socialiai nepriimtinais asmenimis, tokie asmenys, sudarius įvairius dirbtinus barjerus (sąlygų ir kriterijų nustatymas paslaugai gauti, papildomi mokesčiai ir rinkliavos, nepalankaus psichologinio klimato sukūrimas ir kt.), yra atribojami nuo paslaugos gavimo. Pavyzdžiui, įvedus mokinio krepšelį ir taip priverstus mokyklas konkuruoti tarpusavyje, prestižinės privačios mokyklos ir toliau vengia priimti vaikus iš vargingesnių ar konfliktinių šeimų [20, p. 15].

Dar viena viešojo ir privataus sektorių disfunkcija yra susijusi su ilgalaikiais partnerystės kontraktais. Teorijoje ilgalaikė VPSP jos šalininkų yra siejama su galimybe viešajam sektoriui pasinaudoti privačios rinkos teikiamais pranašumais – žemesnėmis ir geriau valdomomis rizikomis, ekonomiškėmis ir efektyvesniu resursų panaudojimu. Privačiam partneriui toks kontraktas užtikrina nors ir nedidelį, bet garantuotą pelną, dėl ko jis yra suinteresuotas įgyvendinti kontraktą kokybiškai ir efektyviai. Tačiau praktika dažnai neatitinka teorijos. P. Bloomfield [2, p. 401] pastebi, kad ilgalaikiai kontraktai dažnai apkrauna mokesčių mokėtojus aukštos rizikos, brangiai kainuojančiais išpareigojimai, trunkančiais ne vieną dešimtmetį. Dėl netinkamai sudaryto kontrakto ar informacijos asimetrijos tokios ilgalaikės partnerystės gali įgyti ypatingai aukštą kainą, kurią bus priverstos mokėti net kelios viešojo sektoriaus atstovų, verslininkų ir piliečių kartos.

Nors ilgalaikiai partnerystės kontraktai tam tikruose organizaciniuose kontekstuose yra efektyviausias būdas didelėms mainų sandorio išlaidoms išvengti [14, p. 370], tačiau, priešingai nei trumpalaikiai kontraktai, jie neleidžia pasinaudoti rinkos mechanizmų teikiamais pranašumais – lankstumu, konkurencija, efektyvumu, ekonomiškumu, inovatyvumu ir t. t. Be to, ilgalaikiai VPSP kontraktai iškreipia ir viešųjų paslaugų rinką. Pasirinkdama ir sudarydama ilgalaikį kontraktą su paslaugos teikėju, valdžia suteikia jam dominuojančią padėtį rinkoje artimiausius 25–30 m. Sudarant ilgalaikius VPSP kontraktus, konkurenciją įtvirtinančios teisės normos yra paprasčiausiai ignoruojamos, argumentuojant tuo, kad ilgalaikiai partnerystės projektai tiesiog netelpa į teisinius viešųjų pirkimų teisės rėmus. Teigiama, jog viešojo ir privataus sektorių partnerystė neturi būti apkrauta perdėtomis instrukcijomis, tokiomis kaip įsigijimo ir finansavimo taisyklės, nes tai trukdo valdžiai veikti taip pat efektyviai, kaip privačiam sektoriui. Tačiau rezultatas gali būti gana ironiškas: kontraktas pristatomas kaip pagrįstas rinkos disciplina, tampa jungtinės kompanijos, kuri nėra paremta rinkos jėgomis, tvirtu pagrindu [2, p. 401]. Susidarius tokiam naujam dariniui privatusis sektorius, turėdamas garantuotą ilgalaikį kontraktą, užtikrinantį jam pajamas ir nejausdamas konkurencinių jėgų spaudimo, praranda stimulus palaikyti efektyvią ir ekonomišką veiklą.

Ne mažiau diskutuotina yra ir VPSP suteikiama galimybė pasidalyti atsakomybę ir rizikas tarp partnerių, kurie geriausiai geba jas valdyti. Kaip rodo praktika, rizika ir atskaitomybė ne visada yra tolygiai paskirstoma tarp partnerių. Tiek viešieji, tiek privatūs partneriai nelinkę prisiimti atsakomybę už veiklą, kuriai atlikti reikalinga daug sąnaudų, o iš jos gaunama nauda yra minimali. Dėl didelės rizikos ir nepakankamo

pelno privatusis sektorius apskritai gali nebedalyvauti įgyvendinant VPSP projektus. Vienintelis būdas jam sumažinti šią riziką yra nepelningos rinkos dalies perdavimas viešajam partneriui [20, p. 24]. Todėl jau pačioje projekto pradžioje rizika ir sąnaudos gali būti padalijamos tarp sektorių ne visai sąžiningai, t. y. nepelningą, daug kaštų reikalaujančią veiklą priskiriant viešajam sektoriui. Kaip pastebi P. V. Rosenau [20, p. 21], dažnu atveju sudarant partnerystės sutartis iš anksto egzistuoja žodžiais neišsakytas susitarimas tarp viešojo ir privataus sektoriaus – jeigu partnerystė patirs nesėkmę, valdžia įgyvendins privataus sektoriaus išsipareigojimus. Savo ruožtu tai atveria vartus tam tikram galimam privataus sektoriaus piktnaudžiavimui.

Nepaisant šiame straipsnyje įvardytų disfunkcijų, VPSP tampa vienas iš svarbiausių mechanizmų viešųjų paslaugų infrastruktūrai plėtoti ir viešosioms paslaugoms teikti. Partnerystės atveriamos finansinės, informacijos, ekspertizės, lankstumo galimybės viešajam sektoriui atsveria potencialias grėsmes.

Išvados

1. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės samprata traktuojama gana nevienareikšmiškai. Dalis autorių apskritai abejoja, ar tai yra atskiras paslaugų teikimo ir viešosios infrastruktūros plėtojimo mechanizmas, ir laiko jį nauju privatizacijos tipu. Partnerystės sampratos apibrėžimą apsunkina tai, kad ji apima labai platų įvairių viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo formų spektrą. Todėl dažnai labai sudėtinga nubrėžti takoskyrą tarp VPSP ir privatizacijos ar viešųjų pirkimų. Bet koku atveju daugelis autorių sutaria, kad VPSP yra tam tikras susitarimas tarp viešojo ir privataus sektorių kartu plėtoti viešąją paslaugų infrastruktūrą ir (ar) teikti viešąsias paslaugas.

2. Įgyvendinant viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektus, esminį vaidmenį atlieka valdžia. Nustatydamą teisinę partnerystės proceso įgyvendinimo irbas ir reguliavimo mechanizmais darydamą įtaką jos įgyvendinimui, ji gali gerokai prisidėti prie VPSP projektų sėkmės. Tačiau praktikoje dažniausiai dėl ideologinių priežasčių pasigendama aktyvesnio valdžios vaidmens šioje srityje.

3. VPSP įgyvendinimo procese ypatingai svarbūs partnerių tarpusavio santykiai. Sėkmingas VPSP projektų įgyvendinimas neįmanomas be tarpusavio pasitikėjimu ir pagarba grindžiamų bendradarbiavimo santykių. Šiems santykiams plėtoti nepakanka vien formalių partnerystės sutarties. Jau ankstyvajame partnerystės formavimo etape turi būti padedami tarpusavio bendradarbiavimo pagrindai – išsiaiškinami dalyvių tikslai, motyvai, stimulai, vertybinės orientacijos, požiūris į pačią VPSP ir jos įgyvendinimo kryptis. Pasi-renkant privatų partnerį, būtina įvertinti jo pasirengimą bendradarbiauti.

4. Svarbus veiksnys, įgyvendinant VPSP, yra rizikų nustatymas ir jų paskirstymas partneriams, kurie jas geba efektyviausiai valdyti, turėdamą mažiausiai išteklių. Tačiau praktika atskleidžia, kad ne visada šios rizikos yra padalijamos partneriams tolygiai. Neretai viešasis sektorius, siekdamas pritraukti privačius investuotojus, įvairiomis garantijomis ir nuolaidomis prisiima esminę VPSP projektų įgyvendinimo riziką.

5. Nepaisant VPSP įvardijamų pranašumų, daugelis autorių atkreipia dėmesį ir į tai, kad jau pačioje viešojo ir privataus sektoriaus partnerystėje yra užprogramuotos tam tikros disfunkcijos, lemiančios nukrypimus nuo partnerystei keliamų efektyvumo, ekonomiškumo,

skaidrumo, atskaitingumo ir teisingumo tikslų. Partnerystės įgyvendinimo mechanizmai, turintys užtikrinti jos sėkmingą įgyvendinimą, skatina rasti nenumatytiems ir nelauktiems rezultatams: padidėjęs VPSP priežiūros ir kontrolės poreikis, nepakankama partnerystės projektus įgyvendinančių institucijų atskaitomybė, padidėjęs neteisingumas ir nelygybė teikiant viešąsias paslaugas. Todėl būtina siekti gilesnio partnerių supratimo ir piliečių dalyvavimo bendrai kuriant paslaugas.

Literatūra

1. Bartan, A., Essig, M., Schaefer, B. Public-Private Partnerships as an Element of Public Procurement Reform in Germany. In: K. V. Thai, A. Araujo and al. (eds.). *Challenges in Public Procurement: An International Perspective*. Boca Raton, 2005, 127–149.
2. Bloomfield, P. The Challenging Business of Long-Term Public-Private Partnerships: Reflections on Local Experience. *Public Administration Review*, 2006, Vol. 66, No 3, 400–411.
3. Bult-Spiering, M., Dewulf, G. *Strategijų Issues in Public-Private Partnerships: An international perspective*. Oxford: Blackwell Publishing, 2006.
4. Dawson, S., Dargie, Ch. New Public Management: a Discussion with Special Reference to UK Health. In: K. McLaughlin, S. Osborne and E. Ferlie (eds.). *New Public Management. Current trends and future prospects*. London: Routledge, 2005, 34–56.
5. deLeon L., deLeon P. The democratic Ethos and Public Management. *Administration & Society*, 2002, Vol. 34, No 2, 229–250.
6. Denhardt, J. V., Denhardt, R. B. *The New Public Service: Serving, not Steering*. Armonk: M. E. Sharpe, 2003.
7. Flinders, M. The Politics of Public-Private Partnerships. *The British Journal of Politics and International Relations*, 2005, Vol. 7, Issue 2, 215–239.
8. Forrer, J., Kee, J. E., Newcomer, K. E., Boyer, E. Public-private partnerships and the Public Accountability Question. *Public Administration Review*, 2010, Vol. 70, No 3, 475–484.
9. Hodge, G. A., Greve, C. Public-Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review*, 2007, Vol. 67, No 3, 545–558.
10. Hood, J., McGarvey, N. Managing the Risks of Public-Private Partnerships in Scottish Local Government. *Policy Studies*, 2002, Vol. 23, No 1, 21–35.
11. Ystcombe, E. R. *Public-Private Partnerships: Principle of Policy and Finance*. London: Butterworth-Heinemann / Elsevier, 2007.
12. Klijn, E. H., Edelenbos, J., Hughes M. Public-Private Partnership: a Two-Headed Reform. In: Ch. Pollitt, S. van Thiel and V. Homburg (eds.). *New Public Management in Europe: Adaption and Alternatives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007, 71–89.
13. Koppenjan, J. F. M. The Formation of Public-Private Partnerships: Lessons from Nine Transport Infrastructure Projects in the Netherlands. *Public Administration*, 2005, Vol. 83, No 1, 135–157.
14. Lane, J. E. *Viešasis sektorius*. Vilnius: Margi raštai, 2001.
15. Linder, S. H. Coming to Terms with the Public-Private Partnership. *American Behavioral Scientist*, 1999, Vol. 43, No 1, 35–51
16. Obrazcovas V., Savas E. S., Jančauskas E. E. *Valstybės ir savivaldybių turto valdymas ir privatizavimas: teorija ir praktika*. 1 knyga. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.

17. Mintzberg, H. Managing government, governing management. *Harvard Business Review*, 1996, Vol. 74, No 3, 75-83.
18. Peters, B. G. With a Little Help From Our Friends: Public-Private Partnerships as Institutions and Instruments. In: J. Pierre (ed.). *Partnerships in Urban Governance: European and American Experience*. London: MacMillan Press, 1998.
19. Priemus, H. Public-Private Partnerships for Spatio-economic Investments: A Changig Spatial Planning Approach in the Netherlands. *Planning Practice & Research*, 2002, Vol. 17, No 2, 197–203.
20. Rosenau, P. V. The Strengths and Weaknesses of Public-Private Policy Partnerships. *American Behavioral Scientist*, 1999, Vol. 43, No 1, 10–34.
21. Rouillard, L. Technology and Simulation: For a Participative Democracy in the Era of New Public Management. *International Review of Administrative Sciences*, 1999, Vol. 65, No 3, 371–380.
22. Sardan, P. Public-Private Partnership in France: a Polymorphous and Unacknowledged Category of Public Policy. *International Review of Administrative Sciences*, 2004, Vol. 70, No 2, 233-251.
23. Savas, E. S. *Privatization and Public-private partnerships*. New York: Seven Bridges Press, 2000.
24. Savas E. S. *Privatization in the City: Successes, Failures, Lessons*. Washington: CQ Press, 2005.
25. Skelcher, Ch. Public-Private Partnerships and Hybridity. In: E. Ferlie, L. E. Lynn Jr, Ch. Pollitt (eds.). *The Oxford Handbook of Public Management*. New York: Oxford university press, 2005, 347–370.
26. Thom, N., Ritz, A. *Viešoji vadyba: inovaciniai viešojo sektoriaus valdymo metmenys*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2004.
27. Teisman, G. R., Klijn, E. H. Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme? *Public Administration Review*, 2002, Vol. 62, No 2, 197–205.
28. Van Ham, H., Koppenjan, J. Building public-Private Partnerships: Assessing and Managing Risks in Port Development. *Public Management Review*, 2002, Vol. 4, No 1, 593-616.

Mantas Dūda

Theoretical Aspects of the Implementation of Public-Private Partnership

Summary

The purpose of this article is to analyse theoretical aspects of the implementation of public-private partnership. The article highlights the key role of the government in implementing public-private partnership, which must establish an adequate system for managing the partnership processes. This system must include processes such as formation of a partnership structure and determination of its scope, cost and risk sharing between partners, conclusion of the partnership contract, contract management, and phase management of the public-private partnership the realization and operation. The article highlights dysfunctions in the implementation of public-private partnership, determining deviations from the objectives of the principles of efficiency, economy, transparency, accountability and equity that are applied to partnership.