

# VIEŠOSIOS IR PRIVAČIOS PARTNERYSTĖS SOCIALINIO POVEIKIO VERTINIMO TEORINIAI ASPEKTAI

## Eugenijus Skietrys

Kauno Technologijos universitetas, Socialinių mokslų fakultetas, Viešojo administravimo katedra  
K. Donelaičio g. 20, Kaunas LT – 44239  
Telefonas (837) 300 110  
Elektroninis paštas eugenijus.skietrys@ktu.lt

## Prof. dr. Alvydas Raipa

Kauno Technologijos universitetas, Socialinių mokslų fakultetas, Viešojo administravimo katedra  
K. Donelaičio g. 20, Kaunas LT – 44239  
Telefonas (837) 300110  
Elektroninis paštas alvydas.raipa@ktu.lt

## Santrauka

Straipsnyje atskleidžiama viešosios ir privačios partnerystės (VPP) esmė. Paneigiama nusistovėjusi Lietuvoje nuomonė, kad VPP yra privatizavimo sinonimas. Parodoma, kad viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimas turi galias istorines tradicijas, todėl nevisiškai tikslu VPP analizuoti atsižvelgiant į naująją viešąją vadybą.

Antrojoje straipsnio dalyje pateikiama principinė VPP socialinio poveikio vertinimo schema. Tiek teorinės, tiek praktinės studijos patvirtina šio tipo projektų poveikio nenuospėjamumą. Pagrindinės kliūtys vertinant poveikį yra: pradiniam etape neatsižvelgiama į galutinio vartotojo nuomonę bei visuminio požiūrio į politiką stoka.

**Pagrindinės sąvokos:** partnerystė, viešoji ir privati partnerystė (VPP), socialinis poveikis, vertinimas.

## Įvadas

Politinės bei technologinės transformacijos ir su tuo susiję visuomenės narių lūkesčiai XX a. pabaigoje atliepė viešojo administravimo pokyčiams. Augantys visuomenės poreikiai privertė viešosios politikos formuotojus ir administratorius ieškoti naujų būdų, kaip šiuos poreikius patenkinti. Į socialinių paslaugų tiekimą ir infrastruktūros vystymą bei plėtrą vis dažniau įtraukiamas ne tik nevyriausybinis, bet ir privatus sektorius. Viešasis sektorius praranda savo, kaip vienintelio paslaugų teikėjo, statusą. Susiformuoja alternatyvi viešojo administravimo kryptis, kurią vieni įvardija kaip „naująją viešąją vadybą“ (Hood, 1991), antrieji kaip „menedžerizmą“ (Pollit, 1990), tretieji kaip „antreprenerišką valdymą“ (Osborne ir Gaebler, 1992). Kiekvienas iš šių apibrėžimų šiek tiek kitaip interpretuoja viešojo administravimo pokyčius bei raidos tendencijas, tačiau jie turi daug bendro.

Taigi iš naujo atrandama viešoji ir privati partnerystė (VPP). Sutartinių santykių pagrindu plėtojama ir vystoma infrastruktūra, teikiamos viešosios paslaugos. Sudarant koncesijas ir kitas sutartis partnerystė yra plėtojama nuo Romos laikų ir skirtingais laikmečiais daugiau ar mažiau taikyta daugelyje Senosios Europos šalių. Tačiau XX a. pabaigoje ir XXI pradžioje viešasis sektorius kaip niekada anksčiau įsitraukia į ilgalaikius verslo modeliais grįstus santykius su privačiuoju sektoriumi.

Vertinant probleminiu aspektu reikia pažymėti, kad VPP neturi vienos sampratos. Nors tai būdinga daugumai socialinių mokslų tyrinėjamų procesų, tačiau poreikis identifikuoti esminius valdymo ir administravimo principus išlieka. Lietuvoje kaip ir kai kuriose kitose šalyse VPP suprantama per siaurai, t. y. kaip priemonė atitinkamiems viešiesiems projektams finansuoti ar laikinai perleisti privačiam sektoriui. Nors savo prigimtimi partnerystė yra daug platesnė sąvoka. VPP sutartys iš esmės keičia

viešojo sektoriaus veiklos kryptis, turi įtakos viešajai politikai, viešiesiems finansams, keičia piliečių elgseną. Didėjantys valdžios įsipareigojimai privačiam sektoriui tampa aktualiu teorinių ir praktinių diskusijų objektu.

VPP problemos tapo neatsiejama viešojo sektoriaus tyrinėjimų ir diskusijų dalimi. Šios srities analizei, o ypač „gerosios“ ir „blogosios“ praktikos sklaidai, atvejų analizėms skiriamos atskiros studijos, tačiau jos neatsako į klausimą: koks yra VPP socialinis poveikis?

**Tyrimo objektas** – viešojo ir privati partnerystė.

**Tyrimo tikslas** – atskleisti teorinius ir praktinius VPP socialinio poveikio vertinimo ypatumus.

**Tyrimo metodai:** mokslinės literatūros analizė, analitinių ir empirinių studijų analizė bei fragmentinių žinių apie objektą sintezė.

## 1. Viešojo ir privati partnerystė. Jų esmė

Globalių pokyčių pasaulyje nėra viena organizacija (privati, viešojo ar nevyriausybinė) negali dominuoti, jei ji nėra atvira sąveikai su aplinka. Politiniai, ekonominiai, socialiniai pokyčiai verčia organizacijas nuolat peržiūrėti savo veiklos viziją, misiją bei atsinaujinti prisitaikant prie aplinkos pokyčių. Siekiamos sustiprinti savo reikšmę jos privalo persikirstyti tarp organizacijų užduotis ir misijas. Todėl dinamiškoje aplinkoje partnerystė padeda prisitaikyti ir įgyvendinti persikirstytas užduotis bei misijas atsižvelgiant į socialines, politines ir ekonomines aktualijas.

Apie 1980 m. akronimas VPP (viešojo ir privati partnerystė; *public private partnership*) pradėtas naudoti apibrėžiant miestų plėtrą JAV ir JK įtraukiant privatų sektorių. Po dešimtmečio biudžetiniai apribojimai paskatino tokio pobūdžio partnerystę taikyti ne tik plėtojant infrastruktūrą, bet ir teikiant viešąsias paslaugas. Besivystančiose šalyse VPP tapo alternatyviu metodu teikti paslaugas ir modernizuoti esminių sričių infrastruktūrą: vandens tiekimo ir nuotėkų šalinimo, švietimo, pirminės sveikatos apsaugos, atliekų tvarkymo ir t. t. Pastebima, kad ši viešojo ir privataus sektorių sąveikos forma buvo pasirinkta ne tik dėl viešojo sektoriaus ribotų finansinių galimybių, bet ir dėl privataus sektoriaus privalumų: vadybinių sprendimų racionalumo ir efektyvumo, galimybės lanksčiau reaguoti į aplinkos bei technologinius pokyčius, antrepreneriškumo ir t. t. (Kumar ir Jayasankar, 2004).

Tačiau VPP sieti išimtinai su naująja viešąja vadyba nėra tikslu. Viešojo ir privataus sektoriaus bendradarbiavimo pavyzdžių aptinkama Romos imperijoje (KOM(2004) 327 galutinis). G. A. Hodge ir C. Greve (2007) atkreipia dėmesį į privatų mokesčių rinkėją, minimą Biblijoje. XVI a. Ispanijos laivynas buvo pastatytas privačios kompanijos. Žinoma apie XVIII a. privačius gatvių lempų valytojus Anglijoje, privačius geležinkelius XIX a. (Europos geležinkelių tinklas plėtojosi koncesijos sutarčių forma). Privati saugos kompanija beveik šimtą metų sėkmingai bendradarbiauja su Danijos viešojo sektoriumi. Nagrinėdami Prancūzijos patirtį galime pastebėti, kad tiek XVIII a., tiek XIX a. atskiros sritys buvo plėtojamoms remiantis partneryste. P. Sadranas (2004) pažymi, kad XIX a. partnerystė buvo kaip niekad išplėtotą statant kanalus, tiltus, tiesiant elektros ir geležinkelių tinklus. Todėl pagrįstai galima kalbėti ne apie naują fenomeną (VPP), tačiau apie tarpsektorinio bendradarbiavimo atgimimą, o dar tiksliau, – apie partnerystės įprasminimą bei vadybos viešajame sektoriuje atgaivinimą. Partnerystės dalyviai įsipareigoja priimti naujas vertybes: „valdomą konkurenciją“, vartotojų poreikių išskėlimą, atsakomybės ir kokybės sistemų diegimą. Todėl partnerystės koncepcija dažniau suprantama kaip bendra veikla su visuomene ir jos labui, o ne vadovavimas jai „iš viršaus“ (Petrauskienė ir Raipa, 2007). Kiekviena partnerystė siekiama apibrėžtų tikslų, kurie turi būti pasiekti esant, tiems patiems, ribotiems ištekliams, tik sujungiant skirtingų sektorių potencialą. Partnerystės prigimtis atsiskleidžia kai viešasis sektorius suvokia savo priklausomybę nuo kitų sektorių, ir valdymo problemas pradeda spręsti decentralizuodamas veiklą. Tokiu būdu partnerystės principas įtvirtinamas tiek vertikaliai (susiejant skirtingus administravimo lygius), tiek ir horizontaliai (tarp įvairių sektorių).

Galima įžvelgti tam tikrų paralelių tarp pasaulio plėtos cikliškumo ir partnerystės procesų stiprėjimo bei silpnėjimo. Laikotarpiams, kurių metu buvo išgyvenamos ekonominės, politinės, socialinės, technologinės transformacijos, partnerystė sustiprėdavo. Dominavimo (dabartinėje terminijoje – konkurencingumo) tarptautinėje arenoje siekis kartu su didėjančiais visuomenės narių lūkesčiais sudaro tą terpę, kurioje partnerystė įgauna naują prasmę. Inovacijos ir su jomis susiję vartotojų lūkesčiai, atskirų regionų stiprėjimas, siekis besivystančioms šalims padėti pasiekti aukštesnį ekonominį lygį įpareigoja sujungti atskirų sektorių kompetencijas bei išteklius.

Visų pirma pabrėžiamas valstybės ribotumas tenkinti didėjančius bei kintančius visuomenės narių poreikius. Kartais poreikis apibrėžiamas gana abstrakčiai nurodant šalies konkurencingumo didinimo poreikį, o tai savo ruožtu susiję su infrastruktūros, žmogiškųjų išteklių ir kitų sferų kiekybine bei kokybine plėtra. Daugeliu atvejų poreikiai išreiškiami strateginiuose dokumentuose, todėl yra aiškūs, kai kuriais atvejais poreikis gali atsirasti netikėtai (pvz.: *force majeure* atveju). Visais atvejais poreikis api-

brėžtinas kaip aukštesnės kokybės siekinys. Vienas pamatinių partnerystės ramsčių – vieningas probleminės situacijos arba problemos suvokimas, bendra (shared) vertybių ir tikslų sistema. Partnerystės metu suinteresuotos pusės turi vadovautis bendra vizija, kad derindamos savo veiksmus pasiektų maksimalių rezultatų. Nors dėl skirtingų viešojo ir privataus sektoriaus prigimčių tai nėra lengva įgyvendinti praktiškai. Kartais privatus sektorius pasirenkamas tik dėl galimybės projektą finansuoti. Todėl iškraipoma pati partnerystės esmė, o galutinis rezultatas gali netenkinti nei vienos, nei kitos pusės, tuo labiau neatitikti galutinių vartotojų lūkesčių ir poreikių. Vadovaujantis A. Sedjari (2004, p. 293) įžvalgomis galima skirti trilypių poreikio aspektą:

- *poreikį* panaudoti inovatyvią formą siekiant sujungti skirtingus sektorius, kad kiekvieno jų stiprybės ir silpnybės, kylančios iš skirtingų šių sektorių prigimčių, būtų suderintos;
- *poreikį* apsvarstyti iš naujo bendradarbiavimo būdus atsižvelgiant į esamus ir potencialius proceso dalyvius, siekiant pagerinti gyvenimo standartus;
- *poreikį* pagaliau pasiekti balansą demokratizuojant dalyvių santykius, plėtojant visų institucijų bendradarbiavimą, stiprinant partnerystę paremtus vertikalius ir horizontalius ryšius.

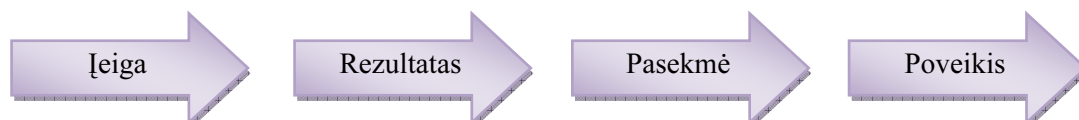
Pačia bendriausia prasme VPP – tai tarpinis įprastų viešųjų pirkimų per valstybines institucijas ir visiško privatizavimo variantas. Viena vertus, kontraktiniai santykiai turi daugelį viešiesiems pirkimams būdingų bruožų, tačiau užuot pirkęs ilgalaikį turtą ir iš anksto mokėjęs už jį visą kainą taikant VPP mechanizmą viešasis sektorius turi galimybę kurti savarankišką verslą, kurį finansuoja ir valdo privatus sektorius. Taip viešojo sektoriaus klientui gali būti suteiktos paslaugos mainais į mokestį, atitinkantį paslaugų lygį ir kokybę. Tokiu būdu viešosios institucijos ne praranda turtą, kaip tai nutinka privatizavimo atveju, o jį kuria ir pasibaigus sutartiniams santykiams perima jį savo žinion arba pratęsia sutartį. Tipinė VPP veikia pagal tokią schemą: privataus kapitalo kompanija remdamasi valstybės nustatytais specifikacijomis įsipareigoja teikti kokybiškas viešąsias paslaugas, finansuoja valstybinio turto renovavimą arba įsipareigoja pastatyti naujus pastatus, prisiima finansinę bei techninę riziką, o viešasis sektorius numatytą laikotarpį privačiai kompanijai reguliariai moka nustatytus mokėjimus. Atskirais atvejais (pvz.: viešųjų paslaugų franšizavimo) privatus sektorius moka viešajam už galimybę teikti viešąsias paslaugas.

Viena iš pagrindinių problemų ne pačiame turto perdavimo procese, o santykiuose su galutiniu vartotoju – piliečiu, besinaudojančiu sukurtu produktu ar paslauga. Laukiamas rezultatas ne visuomet gali būti toks, kokio tikėtasi prieš pradėdant įgyvendinti VPP projektą. Tačiau studijų, tiriančių VPP pasekmes ar poveikį, nėra daug. Dažniausiai apsiribojama rezultatų įvertinimu. Plačiau šie klausimai aptariami antrajame straipsnio skyriuje.

## 2. VPP socialinio poveikio vertinimo teoriniai ir praktiniai aspektai

Daugelis autorių pabrėžia, kad VPP yra pažangi bei efektyvi priemonė socialiniams poreikiams tenkinti. Pavyzdžiui, Hoodas (1991) teigia, kad viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimas naujosios viešosios vadybos reformų sąlygomis ilgam užtikrins geresnę viešųjų paslaugų kokybę bei padidins viešojo administravimo veiksmingumą. R. Wilsonas (2002) analizuodamas viešojo ir privataus sektorių partnerystę „Gerovės“ valstybėje teigia, kad sujungus viešojo ir privataus sektorių išteklius galima sukurti veiksmingai funkcionuojančią socialinę infrastruktūrą, įveikti ekonomines krizes bei pagerinti žmonių gyvenimą. V. Domarkas (2007) išvelgia poreikį, o R. Smaliukienė (2005) galimybę VPP projektuose padidinti privataus sektoriaus socialinę atsakomybę. Abu autoriai sutinka, kad taip galima padidinti produktyvumą, o kartu su vyriausybės vykdoma kryptinga politika ir nacionalinio ūkio konkurencingumą.

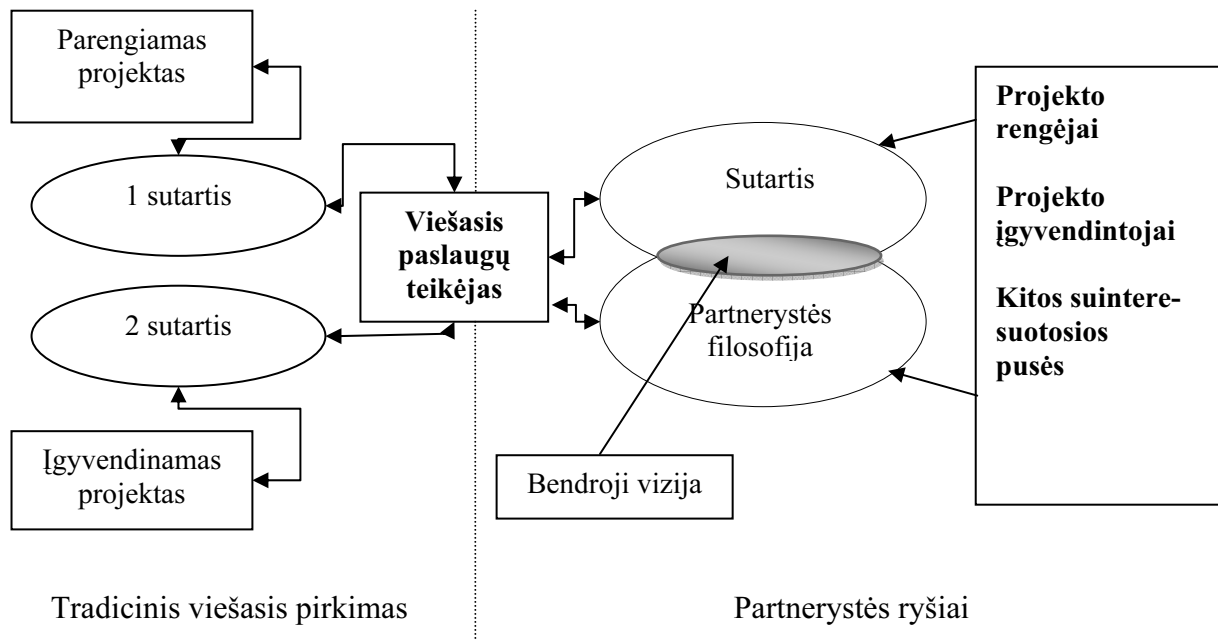
Galima skirti keturis esminius socialinės vertės kūrimo elementus, kurie turėtų būti matuojami, kad atsiskleistų VPP (1 pav.): įeiga (*input*), išeiga arba rezultatas (*output*), pasekmės (*outcome*) ir poveikis (*impact*). Kiekvienas iš elementų gali būti skirtingai interpretuojamas, tad tikslinga pateikti kaip kiekvienas iš jų suprantamas šiam straipsnyje.



1 pav. Socialinės vertės kūrimo elementai

Įeiga – tai resursai, reikalingi, kad kažkas įvyktų. Dažniausiai apskaičiuojami kaip kaštai. Tai visi resursai, reikalingi VPP projektui pradėti įgyvendinti. Šiame etape vertinamos galimos pasirinkimo al-

ternatyvos. Jų dažniausiai dvi: viešieji pirkimai ar VPP (žr. 2 pav.). Viešųjų pirkimų atveju projektų rengėjų ir įgyvendintojų suvokimas apie infrastruktūros objektą ar viešąją paslaugą gali ir nesutapti. Projektą įgyvendinantieji įstatymų suvaržomi. Tai gali lemti projekto kainą, ir gautas rezultatas sukeltų nepageidaujamas pasekmes, atskirais atvejais sužlugdytų patį VPP projektą.



2 pav. Viešųjų pirkimų ir partnerystės palyginimas

Rezultatas – tai, kas apibrėžta ir įgyvendinta projekto metu. Pavyzdžiui, pastatytas tiltas, renovuota mokykla, pradėtos teikti naujos kokybės paslaugos. Daugeliu atvejų (o ypač plėtojant infrastruktūrą) pabrėžiami keli projektų vertinimo kriterijai: finansinis, laiko trukmė, reikalinga projektui įgyvendinti, kokybiniai parametrai. Pricewaterhouse (2005) atlikus analizę paaiškėjo, kad JK įgyvendinant tipinį projektą remiantis partneryste viešasis sektorius moka tik už tai ką naudoja, o visas investicijas prisiima privatus sektorius. Tai reiškia, kad pradiname etape viešasis sektorius „sutaupo“ lėšų, kurias gali nukreipti kitoms programoms įgyvendinti. Kita reikšminga tokių projektų teigiama savybė – tai, kad privačios kompanijos gali greičiau įgyvendinti projektus, t. y. darbai yra atliekami daug greičiau – privačios įmonės turi daugiau galimybių skolintis lėšų, jų specializacijos konkreti sritis, turi daugiau patirties investuojant, o tai lemia tokių investicijų efektyvumą. Rezultatas – visi daro tai, ką geriausiai išmano: verslas – teikia paslaugas, viešasis sektorius – kontroliuoja (Keymer, 2006). Skirtingų vertinimų duomenimis nuo 76 iki 88 proc. visų inicijuotų JK projektų įgyvendinama laiku ir dažniausiai telpama į planuotą biudžetą (PFI in the UK, 2003).

Galutinis projekto rezultatas turi atitikti „vertės už pinigus“ (*value for money*) kriterijų. Tačiau savo esmė šis kriterijus nėra vien finansinė, įeigos metu reikalingų finansinių kaštų, išraiška. „Vertė už pinigus“ išreiškia ir kokybinius parametrus, pavyzdžiui, tausojančios aplinką technologijos, energijos taupymas ir kt. Tai leidžia aiškiau apibrėžti projekto pasekmes.

Pasekmė – pokytis, išryškėjantis per ilgesnį laikotarpį. Pavyzdžiui, sumažėjusios spūstys mieste ar geresnė miesto aplinkos būklė dėl sumažėjusio automobilių srauto; sumažėjusios mokyklos administracijos išlaidos šildymui ir kt.

Sudėtingiausias yra ketvirtojo etapo – poveikio – vertinimas. Pagrindinė vertinimo problema susijusi su kitų programų įgyvendinimu. Vienareikšmiškai nustatyti projekto poveikį yra sudėtinga, nes lygiagrečiai įgyvendinamos ir kitos viešosios politikos priemonės, galinčios padidinti arba sumažinti naudą, kurios tikimasi. Kaip pavyzdį galima pateikti Melburno viešojo transporto (traukinių ir metro) frančizavimo atvejį. Šis atskleidė vieną iš neapgalvotų politikos priemonių – mokesčių padidinimą (Williams et al., 2005, p. 37–38). Dėl to viešojo transporto sistema išgyveno krizę. Tačiau tam buvo ir daugiau priežasčių: nepagrįstos operatorių prielaidos dėl keleivių skaičiaus augimo bei kaštų mažėjimo ir sutartyse atskleisti trūkumai (Mees, 2003).

1999 m. buvo nuspręsta privatiems operatoriams su visa infrastruktūra perleisti metro traukinius ir tramvajus. Pagal pirminį planą buvo nutarta suskaidyti esamą infrastruktūrą į penkis dalis ir jas

perleisti privatiems operatoriams. Franšizės sutartyse buvo numatyta, kad operatoriai turi didinti paslaugų kokybę bei pervežimų skaičių, mažinti ilgo laikotarpio kaštus mokesčių mokėtojams. Sutartyse buvo numatyta riziką perkelti privačiam operatoriui, nustatyti saugumo standartai. Buvo apskaičiuota, kad franšizuojant turėtų būti sutaupyta po 161 mln. Australijos dolerių kasmet. Buvo daroma prielaida, kad sutaupoma bus dėl franšizės operatorių tarpusavio konkurencijos ir dėl naujų iniciatyvų siekiant efektyvumo (Auditor General Victoria, 2005, p. 17). Tačiau praėjus trims metams po privatizacijos viešojo transporto sistema patyrė finansinę krizę. Svarbiausias operatorius (*National Express*) pasitraukė iš susitarimo gražindamas tris iš penkių franšizių. Likusieji du operatoriai taip pat patyrė daug nuostolių. Nepaisant to buvo pasiekta ir tam tikrų teigiamų rezultatų:

- punktualumas ir paslaugų patikimumas padidėjo vidutiniškai 35 proc.;
- paslaugų apimtys padidėjo apie 10 proc.
- buvo išlaikyta viešoji tvarka;
- buvo patiekta laiku maždaug 1,1 mln. Australijos dolerių vertės riedmenų;
- atnaujinta riedmenų už 143 mln. dolerių;
- buvo įrengtos kelios naujos tramvajaus stotelės ir keturios papildomos stotys įrengtos remiantis aukščiausiais standartais;
- kelios tramvajaus linijos prailgintos;
- vartotojų pasitenkinimas padidėjo nuo 61 iki 68 proc. 2003 m. (visų operatorių vidurkis);
- klientų skaičius didėjo po 3 proc. per metus (State of Victoria, 2005, p. 8).

Nepaisant šių teigiamų pasikeitimų, viešojo transporto sistema išgyveno krizę, kurią sukėlė keletas priežasčių:

1. Nepagrįstos operatorių prielaidos dėl keleivių skaičiaus didėjimo ir kaštų mažėjimo.
2. Sutartyse nustatyti trūkumai.
3. Prasta bilietavimo sistemos kokybė.
4. Mokesčių pasikeitimai (10 proc. prekių ir paslaugų mokestis įvestas 2000 liepos 1 d.) (Williams et al. 2005, p. 37–38).

Kalbant apie nepagrįstas prielaidas reikia pastebėti, kad buvo manoma, jog paslaugos vartojimas vidutiniškai padidės apie 71 proc., tačiau nebuvo atsižvelgta į susiformavusią bendrąją automobilių naudojimo kultūrą bei teritorijos ypatumus. Be to, sutartys buvo parengtos vadovaujantis JK pavyzdžiu su keletu inovacijų, kurių dalis realiai veikė, dalis – ne. Bilietai buvo bendri, o pajamos paskirstomos atsižvelgiant į apklausų rezultatus. Dėl taikytos apklausos metodologijos ir mažo respondentų skaičiaus konkuruojantys operatoriai vienas kitam reiškė vis didesnę nepasitenkinimą. Šios ir kitos priežastys lėmė, kad vartotojų pasitenkinimas viešojo transporto sistema per pirmuosius tris privatizavimo metus neviršijo 72 proc. (Williams et al. 2005, p. 41). Nepaisant nesėkmės Melburne buvo paskelbtas konkursas naujiems operatoriams pritraukti. Buvo pakoreguotos sutarčių sąlygos bei keliami reikalavimai. Nuo 2004 m. privataus sektoriaus operatoriai rinkoje dirba sėkmingai, viršydami pajamų prognozes. Po truputį atgaunamas pasitikėjimas geležinkelio bei metro transportu, didėja keleivių skaičius, atnaujinama infrastruktūra (Auditor General Victoria, 2005, p. 84).

Poveikio vertinimo aspektu svarbus Honkongo švietimo sistemos tobulinimo atvejis. 1998–1999 ir 2003–2004 m. Honkongo vyriausybė 20 proc. padidino investicijas į švietimą. Buvo pastatyti nauji pastatai, išsiskiriantys dizainu, funkcionalumu, įdiegtos visos atitinkamo laikotarpio technologinės inovacijos (Leung et al., 2006). Tačiau tiriant pedagogų vertinimus nustatyta, kad nauja infrastruktūra nevisiškai atitinka jų lūkesčius. Viena iš pagrindinių įvardijamų problemų – rengiant projektą nebuvo atsižvelgta į jų nuomonę dėl patalpų planavimo. Dėl to jų elgsena, priešingai nei tikėtasi, nesikeitė, kaip buvo laukiama. Šis atvejis tik dar kartą patvirtina, kad siekiant ilgalaikio teigiamo poveikio tobulinant infrastruktūrą bei teikiant paslaugas būtina atsižvelgti į galutinio vartotojo interesus.

## Išvados

1. Viešoji ir privati partnerystė savo esme nėra *naujosios viešosios vadybos* naujadaras. Atskiromis pasireiškimo formomis ji aptinkama skirtinguose istorijos laikmečiuose ir gali būti siejama su išylančiais politiniais, ekonominiais, technologiniais atitinkamo laikotarpio iššūkiais ir transformacijomis. XX a. antrojoje pusėje susiformavusi „trečioji banga“, kurios viena iš priemonių – VPP. Gerosios praktikos sklaida ir riboti valstybių finansai paskatino šio bendradarbiavimo plėtrą visuose žemynuose. Atsižvelgiant į partnerystės turinį vienu svarbiausių veiksnių pripažįstamas bendrosios vizijos sukūrimas. Tik taip galima pasiekti laukiamų rezultatų, pasekmių ir poveikio.

2. Vertinant poveikį reikia nuosekliai atsižvelgti į įeigą ir išeigą – rezultatus bei pasekmes. Neatsižvelgus į galutinio vartotojo interesus rizikuojama sulaukti neigiamo VPP projekto poveikio vertinimo.

Siekiant ne tik produktyvumo (*efficiency*), bet ir efektyvumo (*effectiveness*) turi būti vykdoma palaikanti politika, kuri stiprintų partnerystę.

### Literatūra

1. Bovaird, T. Public–Private Partnerships: from Contested Concepts to Prevalent Practice. *International Review of Administrative Sciences*. 2004. 70(2): 199–215.
2. *Delivering the PPP Promise A Review of PPP Issues and Activity*. Pricewaterhouse Coopers, 2005.
3. Domarkas, V. Naujųjų viešojo administravimo raidos tendencijų kritinė analizė. Naujoji viešoji vadyba. Mokomoji knyga. Kaunas: Technologija. 2007, p. 6–24.
4. *Franchising Melbourne's train and tram system*. Auditor General Victoria, Melbourne: Victorian Government Printer, 2005.
5. Hodge, G. A.; Greve, C. Public – Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review*. 2007. 67(3): 545–558.
6. Hood, Ch. Public Management for All Seasons? *Public Administration*. 1991. 69: 3–19.
7. Jacobson, C.; Choi, S.O. Success factors: public works and public-private partnerships. *International Journal of Public Sector Management*. 2008, 21(6): 637–657.
8. Keymer, G. C. *Best Practice in Public Private Partnerships. The Parliament Regional Review - Europe's Regions and Cities*, 2006.
9. Kumar, S.; Jayasankar, C. Public-private partnerships in urban infrastructure. *Kerala Calling*. 2004, p. 36–37.
10. Leung, M.; Chan, J. K. W.; Wang, Z. Impact of School Facilities on Working Behavior of Teachers. *International Journal of Strategic Property Management*. 2006. 10: 79–91.
11. Mees, P. *Public transport privatisation in Melbourne: What went wrong?* State of Australian cities national conference. Sydney. 2003.
12. Nuomonė dėl „Žaliosios knygos apie viešas/privačias partnerystes ir Bendrijos teisę viešų/privačių partnerystėms ir koncesijoms srityje“ (KOM(2004) 327 galutinis). OJ C 120, 20/05/2005, p.103 – 110.
13. Petrauskienė, R.; Raipa, A. Partnerystės principo taikymas įgyvendinant „Naująją viešąją vadybą“. Naujoji viešoji vadyba. Mokomoji knyga. Kaunas: Technologija. 2007, p. 245–259.
14. *PFI in the UK: Progress and Performance. International Financial Services*, London, 2003.
15. *Public Transport Partnerships: An Overview of Passenger Rail Franchising in Victoria*. State of Victoria, Public Transport Division Department of Infrastructure, 2005.
16. Sadran, P. Public–Private Partnership in France: a Polymorphous and Unacknowledged Category of Public Policy. *International Review of Administrative Sciences*. 2004, 70(2): 233–251.
17. Sedjeri, A. Public–Private Partnerships as a Tool for Modernizing Public Administration. *International Review of Administrative Sciences*. 2004, 70: 291.
18. Smaliukienė, R. Viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo įtaka socialinei atsakomybei versle. *Viešoji politika ir administravimas*. 2005, 12: 69–76.
19. Wilson, R. Private Partners and the Public Good. Belfast. Institute of Governance, Public Policy and Social Research, Working Paper QU/GOV/1/2002.
20. Williams, R.; Greig, D.; Wallis, I. *Results of Railway Privatization in Australia and New Zealand*. The World Bank, Washington, D.C, 2005.

### THEORETICAL ASPECTS OF SOCIAL IMPACT EVALUATION OF PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP

**Prof. dr. Alvydas Raipa**

Kaunas University of Technology, Faculty of Social Sciences, Department of Public Administration

**Eugenijus Skietrys**

Doctoral student at Kaunas University of Technology, Faculty of Social Sciences.

This article addresses the concept of public private partnership. The authors seek to negate a prevailing opinion in Lithuania that PPP is a synonym of privatization. Cooperation of public and private sectors have deep historical traditions. In this case it is not fully correct to analyze PPP in the context of new public management.

The second part of the paper presents a principal scheme of social impact valuation. Theoretical and practical studies confirm the uncertainty of the impact in this type of projects. The main difficulties that arise evaluating impact are lack of end-user needs orientation and holistic policy view.

**Keywords:** partnership, public private partnership (PPP), social impact, evaluation.