



VIEŠOJO IR PRIVATAUS SEKTORIŲ PARTNERYSTĖS PRINCIPAS – ORO UOSTŲ VEIKLOS ATVEJIS

Eglė NANEVIČIŪTĖ¹, Živilė TUNČIKIENĖ^{2,3}

^{1,2}*Vilniaus Gedimino technikos universitetas, Verslo vadybos fakultetas,
Socialinės Ekonomikos ir vadybos katedra, Saulėtekio al. 11, 10223 Vilnius, Lietuva*
³*Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademija, Universitetinių studijų institutas,
Vadybos katedra, Šilo g. 5A., LT-10322 Vilnius, Lietuva*

El. paštas: ¹egle.naneviciute@gmail.com; ²zivile.tuncikiene@vgtu.lt; ³zivile.tuncikiene@lka.lt

Santrauka. Pastaruju metu vis dažniau pasiteisina viešojo ir privačiojo sektorių partnerystė (VPSP). Apie principo taikymą kalbama ieškant atsakymo, kaip pagerinti valstybės įmonių veiklą. Principo taikymo galimybės diskutuotinos ir svarstant oro uostų, kurie įprastai priklauso valstybei, veiklos gerinimo sprendimų alternatyvas. Pasitelkiant lyginamosios mokslinės literatūros šaltinių analizės metodą, siekiama atskleisti naujosios viešosios vadybos siūlomo VPSP principo taikymo galimybes sprendžiant valstybei priklausančių įmonių – oro uostų – veiklos efektyvumo problemą. Tikslui pasiekti iškelti uždaviniai, siekiama atsakyti į tokius klausimus, kaip: kas yra partnerystė, kas lemia jos poreikį, kokios yra partnerystės formos, kaip ji valdoma ir kokie keliami reikalavimai. Darbe dėmesys koncentruojamas į analizę aviacijos sektoriuje.

Raktiniai žodžiai: viešasis, privatusis, sektorius, viešosios gėrybės, oro uostai, partnerystės principas.

JEL: H83, L93, H41, L3.

Įvadas

XX a. pabaigoje atsirado poreikis vadybos teorijai, kuri apibendrintų pavienių ūkio sektorių pagal ekonominę veiklos nuostatą valdymo specifika. Pastarajai skirta naujoji viešoji vadyba (NVV), kuri inovatyviai suderina viešojo sektoriaus institucijų valdymą bei privataus sektoriaus patikrintas geriausias veiklos problemų sprendimų rengimo, priėmimo bei valdymo priemones. Vienas iš viešųjų paslaugų teikimo ir viešosios infrastruktūros kūrimo bei pastarųjų gerinimo būdų – viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerystės principas. Nepaprastai augant aviacijos sektoriui – didėjant keleivių skaičiui, susikuriančioms naujoms oro transporto įmonėms, augantiems saugumo reikalavimams, valstybė turi sudaryti galimybes infrastruktūros plėtrai ir kokybiškoms, vartotojo poreikius atitinkamoms viešosioms gėrybėms. Todėl apie tokio principo taikymą kalbama ir ieškant atsakymo, kaip pagerinti valstybės įmonių veiklą: tobulinti tokių įmonių teikiamų paslaugų kokybę, mažinti jų teikimo sąnaudas, kartu didinti veiklos efektyvumą. Tokio principo taikymo galimybės diskutuotinos ir svarstant oro uostų, kurie įprastai priklauso valstybei gerinimo sprendimų alternatyvas. Šio tyrimo tikslas – atskleisti naujosios viešosios vadybos, tiksliau viešojo ir privataus sektorių partnerystės principo taikymo galimybes siekiant išspręsti valstybei priklausančių įmonių – oro uostų – veiklos efektyvumo problemą. Tikslui pasiekti iškelti tokie uždaviniai: atskleisti partnerystės principo vietą požiūryje į naująjį viešąjį valdymą, atsakant į tokius klausimus: kas yra partnerystė, kokie veiksniai lemia partnerystės poreikį, kokie keliami reikalavimai partnerystei bei kokios galimos partnerystės formos; išnagrinėti viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės principo taikymo atvejus valstybės įmonių veiklos valdymo praktikoje, dėmesį skiriant atvejų analizei aviacijos sektoriuje. Tyrimo metodiką sudaro lyginamoji mokslinės literatūros šaltinių analizė, jos išvadas papildant oro uostų pavyzdžių tyrimo rezultatais, sintezė, apibendrinimas.

Viešojo sektoriaus valdymas globalizacijos iššūkių kontekste

Nauji iššūkiai ir pokyčiai reikalauja modernių valdymo formų, tinkančių europietiškaiai administruojamai valstybei. Naujo pobūdžio vadybai reikalingas inovacinis požiūris, kuris padėtų susidoroti su nuolat naujai išskylančiais iššūkiais ir krizėmis valstybėje. Natūralu, kad augantys reikalavimai skatina tobulinti viešojo valdymo sprendimus. Anot Thom ir Ritz (2004), viešoji vadyba mažai kuo skirėsi nuo privačiosios. Iškilę poreikis keisti funkcijų paskirstymą viešajame

sektoriuje. Naujosios viešosios vadybos pradininkas Hood (1991) pasidalijimą, kai organizacijos, atsakingos už strateginius sprendimus, yra atskiriamos nuo paslaugas teikiančių bei vykdančių tokius sprendimus, įvardino kaip vieną iš didžiausių viešojo sektoriaus problemų (Cutler 2015). Atsidaro naujas požiūris – naujoji viešoji vadyba (NVV). Tai teorija, kurioje viešoji valdymo sistema yra papildoma efektingais bei geriausiais verslo valdymo sprendimais (Staponkienė 2015). Nors akademiniam diskurse sutariama, kad NVV neturi savarankiškų teorinių ištakų, Thom ir Ritz (2004), nagrinėdami NVV, teigia, jog teorinė bazė yra pagrįsta šiomis teorijomis: viešuoju pasirinkimu (*Public Choice – Theory*) bei menedžerizmu (Thom, Ritz 2004) (*Managerialismus*). NVV tikslas – padidinti efektyvumą, pagerinti kokybę, sumažinti viešojo sektoriaus išlaidas ir sukurti sąlygas viešojo sektoriaus darbuotojams dirbti taip, kad valdžia būtų skaidri ir atsakinga (Tumėnas 2008).

Sudėtinga apibūdinti teorinį NVV pagrindą (Tumėnas 2008). Konceptijos siūlomas požiūris į biurokratinę organizaciją visiškai skiriasi nuo klasikinės vadybos (Staponkienė 2015). Akademinėje literatūroje galima rasti sąsajų tarp sociopsichologinių teorijų ir NVV konceptijos. Viešojo pasirinkimo teorija dažniausiai taikoma politikos mokslams, į rinką neorientuotiems sprendimams vertinti. Esminis akcentas, jog žmonių pasirinkimai yra racionalūs ir pagrįsti naudos maksimizavimu. Pagrindinis tikslas – vykdomajai valdžiai suteikti daugiau koordinavimo ir kontrolės galių, biurokratiją orientuoti į tikslo siekimą (Thom, Ritz 2004). Viešojo pasirinkimo teorija koncepcijoje pasireiškia atskiriamais paslaugų gamintojų ir juos kontroliuojančių vaidmenimis, įgyvendinamais rinkos ekonomikos reguliavimo mechanizmais ir didesne konkurencija, siekiant maksimizuoti naudą individui.

NVV, anot autorių N. Thom ir A. Ritz (2004), didelę įtaką turėjo menedžerizmo idėjos. NVV individas pripažįstamas kaip socialiai atsakingas prieš visuomenę (Thom, Ritz 2004). Siekiant produktyvumo didėjimo, organizacijoje įdiegiama profesionali vadyba, kuri laikoma svarbiausiu veiklos organizavimo būdu. Šie NVV principai išreiškia galios dekonstravimą, kuris gali būti pasiektas per dereguliaciją, funkcijų perdavimą ar decentralizaciją. Akivaizdus kokybės vadybos, lanksčiosios vadybos, verslo kultūros konceptų atsiradimas viešajame valdyme. Šios reformos tapo populiariomis ir dabar netgi tapo įprastomis (Thom, Ritz 2004). Tai visiškai priešinga biurokratiniam požiūriui.

XX a. paskutiniomis dešimtmečiais NVV traktuojama kaip sąvoka, atsiradusi dėl natūralių nuolat besikeičiančio pasaulio sukeltų priežasčių (Cutler 2015). Tai atsakas į technologijų plėtrą, globalizacijos procesus. Siekiant efektyviai patenkinti visuomenės poreikius, valstybė vykdo viešojo sektoriaus pertvarkymo reformas: mažinamas biurokratinis aparatas, privatizuojamos viešosios įmonės. Privačiojo sektoriaus patirtis perkeliama į viešąjį sektorių. NVV pradėjo naudoti ir naujoviškus viešųjų paslaugų teikimo ir infrastruktūros plėtojimo būdus. Vienas iš tokių pavyzdžių – viešojo ir privačiojo sektorių partnerystė, kuri pagrįsta ryškiausiais NVV bruožais: naudos maksimizavimo siekimu bei racionalių individo poreikių pripažinimu. Sektorių partnerystė yra pagrįsta tiek viešojo pasirinkimo teorija, kai atkreipiamas dėmesys į individo poreikius, tiek akivaizdžiais menedžerizmo pagrindais, kai koncentruojami į naudos maksimumo siekimą. Tokia partnerystė siūlo puikų išeities būdą, alternatyvą viešojo sektoriaus privatizavimui (Gudelis, Rozenbergaitė 2004). NVV partnerystė yra traktuojama kaip priemonė, kurios taikymas leidžia biurokratijai veikti efektyviau.

Viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės kaip išeitis valstybės įmonėms efektyviau valdyti

Sąvoka viešojo ir privačiojo sektorių partnerystė – tai lietuviškas angliško termino *Public Private Partnership (PPP)* atitikmuo. Tai yra bendradarbiavimo galimybė tarp viešojo ir privačiojo sektorių (Robinson *et al.* 2010). Vienareikšmio šio termino apibrėžimo nėra. D. Gudelis ir V. Rozenbergaitė (2004) viešojo ir privačiojo sektorių partnerystę apibūdina kaip privataus investuotojo teikiamas, viešojo sektoriaus kompetencijai priskiriamas paslaugas, plėtojama šių paslaugų teikimui reikalingą infrastruktūrą. Savas (2010) aiškina tokį bendradarbiavimą, kaip bet kokį sektorių susitarimą, kuris leidžia privačioms organizacijoms veikti viešajame sektoriuje. Jis tai apibrėžia kaip lanksčią privatizacijos formą. Skirtingų nuomonių kontekste viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės terminui apibrėžti daugelis autorių turi panašią nuomonę, jog tai yra galimybė esanti tarp privatizacijos ir valstybinio valdymo, kuri leidžia susidoroti su viešojo sektoriaus patiriamais sunkumais (Dūda 2010). Būtent tokia bendradarbiavimo forma atsiranda dėl to, jog egzistuoja viešojo sektoriaus nesugebėjimas ribotais ištekliais patenkinti augančių viešųjų paslaugų infrastruktūros poreikius (Gudelis, Rozenbergaitė 2004). Biudžetiniai apribojimai, privataus sektoriaus galimybė pasiūlyti finansinę pagalbą, naujus problemų sprendimo būdus ir lanksčias reagavimo galimybes paskatino tokio pobūdžio bendradarbiavimą (Pauliukevičiūtė 2010). D. Gudelis ir V. Rozenbergaitė (2004) siūlo tokią partnerystę apibūdinti sinonimais: koncesija, franšizė ar nuoma. Tai būdas viešųjų paslaugų teikim perleisti ribotam laikui privačiam investuotojui, taip siekiant realizuoti išsikeltus tikslus ir patenkinti vis augančius visuomenės poreikius. Tokia NVV siūloma strategija leidžia panaudoti privataus sektoriaus kapitalą, žinias ir gebėjimas viešojo sektoriaus problemoms spręsti. Sujungiant geriausias viešojo ir privačiojo sektoriaus savybes sukuriama sinerginis efektas, kuris padeda maksimizuoti tikslo įgyvendinimą (Dūda 2010).

Dabar tiek Europoje, tiek pasaulyje yra paplitusi partnerystės forma – oro uostų koncesija. Oro uostų valdymas yra viešoji gėrybė. Šis sektorius labai sparčiai auga ir čia valstybė nebesugeba susitvarkyti su visuomenės poreikiais, todėl nutaria imtis partnerystės principo ir taip gauti naudos. Svarbu paminėti, kad autoriai, kalbantys apie oro uostų atvejį, sutaria, jog privatizacija nėra geriausia išeitis (Cruz, Marques 2011), kadangi ji reikštų valstybės galios praradimą strategiškai svarbiame sektoriuje.

Viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės tikslas oro uostų veikloje

Pagrindinė priežastis, kodėl viešasis ir privatusis sektoriai turėtų bendradarbiauti pasitelkę partnerystės principą, yra labai aiški – per didelės viešojo sektoriaus išlaidos ir prastėjanti viešųjų paslaugų kokybė (Lane 2001). Labai panašiai šią situaciją apibrėžia ir kiti autoriai, įvardindami priežastį, jog yra sudėtinga ribotais ištekliais patenkinti vis augantį infrastruktūros plėtimosi poreikį ir užtikrinti viešųjų paslaugų kokybę (Gudelis, Rozenbergaitė 2004). Kaip išeitis siūloma viešojo ir privačiojo sektorių partnerystė: ilgalaikiai susitarimai tarp viešosios valdžios institucijų bei privačių investuotojų, kurie yra pagrįsti abipuse ilgalaikė nauda. Partnerystės principą galima prilyginti alternatyvai – tradiciniam viešųjų paslaugų organizavimui viešajame sektoriuje, viešiesiems pirkimams, įmonių privatizavimui (Gudelis, Rozenbergaitė 2004). Tai yra puikus būdas užtikrinti, kad nuosavybės teisės liktų viešojo sektoriaus institucijų rankose, o privatūs investuotojai tam tikrą laikotarpį galėtų naudotis viešuoju turtu.

Oro uostų valdymo atveju tokios sąlygos yra labai svarbios: strategiškai svarbus objektas, reikalaujantis vis didėjančių investicijų dėl keliaujančių žmonių skaičius, išlieka valstybės nuosavybe. Tai abipusės naudos situacija, kai privatus investuotojas gali užsidirbti, viešasis sektorius – gauti naudą, tenkindamas vis augančius vartotojų poreikius. R. Petrauskienė ir A. Raipa (2007) teigia, kad partnerystė įpareigoja dalyvius prisimti naujas „žaidimo“ sąlygas: valdomą konkurenciją, vartotojų poreikių nustatymą, bendrą veiklą visuomenės naudai. Panašiai partnerystės esmę įvardija ir A. Pauliukevičiūtė (2010) – valdymo efektyvumo didinimas, siekiant derinti sektorių tikslus ir prioritetus. Svarbu pabrėžti, jog partnerystės principas palieka pilnavertę teisę kontroliuoti vykstančius procesus ir teikiamas viešąsias gėrybes valstybei. Tai ne tik viešojo sektoriaus teisė, bet ir jo pareiga, nes išlieka viešojo sektoriaus atsakomybė (Ystcombe 2007), net jeigu teikiant paslaugas jis ir nedalyvauja. Tai yra vienas iš kertinių tokio principo įgyvendinimo reikalavimų. Užtikrinama, kad oro uosto veiklos tikslu ir toliau išliks veikla visuomenės naudai (Martin 2012).

Bendradarbiavimo formų pasirinkimo principai: oro uostų atvejis

Akademiniam diskurse gausu kontraversiškų diskusijų apie viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės principą. J. Shaoul *et al.* (2012) savo straipsnyje apibrėžia šį principą kaip hibridinį darinį, kuris naudoja tiek privataus, tiek viešojo sektoriaus išteklius tam, kad panaikintų biurokraciją viešajame sektoriuje ir sukurtų prielaidas privačioms iniciatyvoms (Shaoul *et al.* 2012). Kiti autoriai, kaip Hodge ir Greeve (2007), polemizuoja tokios partnerystės savarakiškumą. Iškeliamas klausimas, ar tai nėra tiesiog kitokio pavadinimo privatizacijos forma (Hodge, Greeve 2007). Viskas priklauso nuo partnerystės formos pasirinkimo, kuris nulemtas viešųjų gėrybių išskirtinumu ir svarba. Galimos įvairios viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės formos nuo seniūnijos sudaromos sutarties su privačia įmone laiptinės tvarkymo darbams iki valstybinių oro uostų koncesijos projekto keliems dešimtmečiams metų. Sektorių bendradarbiavimo formų klasifikacijos skiriasi. Pagal Europos Komisiją yra išskiriamos dvi pagrindinės partnerystės rūšys (Cruz, Marques 2011):

1. Institucinė – kai veiklai yra steigama mišraus kapitalo įmonė.
2. Sutartinė – veikla vykdoma koncesijos, viešaisiais pirkimais grindžiamų partnerystės sutarčių pagrindu.

Didelė dalis Europos oro uostų yra valdomi, remiantis viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės principu. Tačiau net ir čia nėra vieno konkretaus nutarimo, kuri bendradarbiavimo forma yra geriausia. Skirtingos šalys, netgi šalyje skirtingi oro uostai renkasi skirtingą partnerystės principą. Pavyzdžiui, Danijos Kopenhagos oro uostas valdomas pagal institucinę partnerystės formą, kai veiklai yra įsteigta mišraus kapitalo įmonė (Kopenhavns Lufthavne). Latvijos sostinės Rygos oro uostas yra valdomas sutartinės partnerystės forma, koncesijos sutartimi, kai koncesininkas prisiėmė atsakomybę pastatyti papildomą terminalą ir valdyti visą oro uosto veiklą. Galima pasirinkti ir kelias skirtingas partnerystės formas, čia kaip pavyzdį galima pateikti Prancūziją, kur Paryžiaus du pagrindiniai oro uostai (CDG, ORY) yra valdomi institucine sutarties forma, o štai Marselio oro uostas sutartine partnerystės forma (Cruz, Marques 2011).

Vienos aiškios taisyklės, kurią partnerystės formą pasirinkti, nėra. Specifiškumas yra vienas iš svarbiausių kriterijų, sprendžiant, kokį būdą tikslinga pasirinkti. Bet čia kalbama ir apie kitą kriterijų, tiksliau apie strateginę svarbą politiniu požiūriu, ir kad būtent politiniai tikslai lemia bendradarbiavimo formą (Bartan *et al.* 2005). Pastebima, jog koncesijos pagrindu grindžiama partnerystė pasirenkama tada, kai yra aukšta gėrybių specifika (oro uostų atveju tai tinka), tačiau strateginė svarba yra nedidelė (Bartan *et al.* 2005). Formos pasirinkimui pagal specifiškumą (nagrinėjant būtent oro uostų atvejį) paprieštarautų kiti autoriai, kurie nagrinėja oro uostų svarbą valstybės vystymuisi. Oro uostas visada priskiriamas strategiškai svarbiu valstybės valdomam sektoriui (Cruz, Marques 2011), transporto sektorius yra labai svarbus bendram šalies vystymuisi (Carnis, Yuliawati 2013).

D. Gudelis ir V. Rozenbergaitė (2004) siūlo atkreipti dėmesį į siūlomą rizikos paskirstymą viešumo – privatumo skalėje. Kairėje pusėje yra visiškai viešajam sektoriui būdingos savybės: bendrojo planavimo leidimų gavimas, diskriminacinė teisinė rizika, o dešinėje privačiam sektoriui būdingi aspektai: projekto finansavimas, detalaus planavimo leidimų gavimas ir pan. Būtent tokie viešojo ir privačiojo sektoriaus partnerystės principai leidžia riziką paskirstyti toms šalims, kurios geriausiai sugeba su jomis susidoroti. Tai yra vienas iš nurodomų partnerystės principo pranašumų – rizikos paskirstymas atitinkamoms šalims (Power *et al.* 2016).

Apibendrinant galima pasakyti, jog akademinė literatūra siūlo daug viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės formų, siūlymai priklauso nuo to, per kurią prizmę žiūrima. Oro uostų veiklos valdymo gerinimo prielaidų tyrimuose akcentuojamos tokios partnerystės formos, kaip institucinės ir sutartinės partnerystės būdais. Vienos aiškios taisyklės, kurią partnerystės formą pasirinkti, nėra. Specifiškumas ir strateginė svarba yra vieni iš svarbiausių kriterijų, sprendžiant, kokį būdą tikslinga pasirinkti.

Viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės taikymo oro uostų veikloje būtinumo pagrindimas

Oro uostas yra labai svarbus strateginis objektas tiek išsivysčiusiai, tiek dar besivystančiai valstybei. Privatizuoti tokį svarbų, viešąsias gėrybes teikiantį objektą būtų didžiulis praradimas valstybei. Visgi augantis aviacijos sektorius pasaulyje, didėjantys keliaujančių žmonių srautai, augantys jų poreikiai sukuria problemas valstybei, su kuriomis norint susidoroti reikalinti dideli finansiniai išteikliai. NVV siūlomas partnerystės principas yra puiki alternatyva valstybei sprendžiant tokio pobūdžio problemas. Išeitis – oro uosto „perdavimas“ nustatytam laiko terminui į privataus investuotojo rankas pagal viešojo ir privačiojo sektorių susitarimą.

Apie gerąją viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės praktiką Indonezijoje byloja L. Carnis ir E. Yuliawati (2013). Jų tyrime analizuojamas Indonezijos pavyzdys: valstybei, susidūrus su finansavimo transporto infrastruktūrai problema, teko pasirinkti iš kelių galimų variantų: atiduoti oro uostų tvarkymą vietinėms valdžioms, oro uostus privatizuoti arba pasirinkti partnerystės principą. Autoriai argumentuoja, jog transporto sektoriaus vystymas yra kertinis elementas šalies ekonominiam vystymuisi. Gera infrastruktūra užtikrina verslo sėkmę. Anot ICAO (2013), oro uostai nebėra tik infrastruktūros dalis, tai virsta labai populiariu verslu, orientuotu į paslaugų teikimą. Indonezijos atveju partnerystės principo pasirinkimas lėmė sėkmę tolimesniam šalies vystymuisi, tokio principo taikymas vyriausybei leido išlaikyti galią oro uostų valdymo klausimu bei palaikyti teigiamą dialogą su privačiuoju sektoriumi.

Šiandien daugiau nei 40 % Europos oro uostų bent dalinai priklauso privatiems investuotojams. 2016 metais 3/4 visų keleivių keliavo būtent per vieną iš tų oro uostų, kurie turi privačių akcininkų (ACI Europe 2016). Pastaruoju metu aviacijos sektoriui augant nepaprastai greitais tempais, valstybės susiduria su problema, jog nebesugeba ir nebeteri reikiamų išteklių patenkinti vis kylančių reikalavimų oro uostų infrastruktūrai ir teikiamų paslaugų kokybei. Per 2010–2016 metus galima pastebėti ryškų oro uostų nuosavybės turėtojų pasikeitimą.

2011 metais atlikto Europos Sąjungos valstybių tyrimo rezultatai atskleidė, jog 17-oje valstybių iš tuometinių 27 buvo nustatytas partnerystės principo taikymo apraiškos oro uostų valdyme (Cruz, Marques 2011), o štai jau 2016 metais ACI Europe (2016) atliktame tyrime užfiksuota, kad jau 22 valstybės narės iš jau 28 (2013 metais prisijungusi Kroatija) naudoja viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo principą oro uostų valdymo procese. Susidomėjimas tokiu principu, tikėjimas jo nauda yra akivaizdus.

Nagrinėjant ACI Europe (2016) tyrimo rezultatus, pastebima tendencija, jog valstybinių oro uostų nuolatos mažėja. Tyrime lyginama 2010–2016 metų rezultatai. 2010 metais didžiausia dalis oro uostų Europos Sąjungoje buvo valstybiniai (78 %), kai privačiam sektoriui priklausė tik – 9 %, o mišri nuosavybė, kuriai ACI Europe priskyrė sektorių bendradarbiavimo principą, – 13 %. Per šešis metus duomenys pasikeitė. Valstybinių oro uostų liko tik 59 %, privačių savininkų dalis išaugo iki 15.8 %, o partnerystės principu valdomų – 15.8 %. Pastebimas privačių oro uostų skaičiaus mažėjimas, didžioji dalis oro uostų – mišrios nuosavybės. Mišrios nuosavybės oro uostų veikla pagrįsta viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo modeliu.

Tokios oro uostų veiklos organizavimo formos sėkmė argumentuojama, remiantis NVV siūlomais viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės principo taikymo privalumais: valstybė pažaboja konkurenciją, privatus investuotojas yra suinteresuotas maksimizuoti naudą, todėl siekia patenkinti visus vartotojo poreikius ir teikti tiek kokybiškas, tiek kuo įmanoma pigesnes viešąsias paslaugas.

Viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimas – tai racionalus būdas pasinaudoti verslo sektoriaus pagalba gerinti teikiamas viešąsias paslaugas ir greitai reaguoti į augančius vartotojų poreikius. Todėl tikslinga išnagrinėti visas tiek gerąsias, tiek blogąsias tokios priemonės taikymo praktikas pasaulyje, siekiant pasinaudoti visais įmanomais principo taikymo pranašumais konkrečiu šalies oro uosto atveju.

Išvados

NVV teorijos siūlomas inovatyvus viešųjų paslaugų teikimo ir infrastruktūros plėtojimo būdas – viešojo ir privačiojo sektorių partnerystė. Tai puiki galimybė valstybei, susiduriančiai su finansiniais sunkumais, ir toliau vystyti viešąsias paslaugas ir užtikrinti infrastruktūrą, reikalingą viešosios paslaugoms teikti. Su finansinėmis bėdomis susidūręs viešasis sektorius, siekdamas atitikti piliečių lūkesčius, keliamas viešosioms gėrybėms, gerinti infrastruktūrą, ir taip maksimizuoti naudą, patiki ribotam laikui darbų vykdymą, paslaugų teikimą privačiam investuotojui. Taip išnaudojamas privataus investuotojo potencialas, patenkinami augantys vartotojų poreikiai, suvaldoma konkurencija. Šio principo taikymo poreikis akivaizdus ir oro uostų veikloje. Privačiojo sektoriaus dalyvavimas oro uostų veiklos vystymo procese nuolatos vis auga. Tendencijos rodo, jog gerosios praktikos tik skatina svarstyti ir pagrįstai pasirinkti partnerystės principą oro uostams valdyti.

Oro uostas – strateginis valstybės subjektas, teikiantis viešąją paslaugą, kurią atiduoti (parduoti) privačiam sektoriui nebūtų racionalus pasirinkimas. Augantys keliaujančių žmonių skaičiai reikalauja daugiau investicijų į viešųjų gėrybių teikimą ir infrastruktūros gerinimą. Valstybė gali pasirinkti būdą „išnuomoti“ oro uostą privačiam investuotojui ir leisti jam investuoti į kokybišką gėrybių teikimą, infrastruktūros užtikrinimą, naujų oro linijų pritraukimą, kartu pasilikti visas pilnas teises į oro uosto kontrolę, ir turėti galutinį sprendžiamąjį žodį. Taip valstybė išvengia finansinių problemų, suvaldo konkurenciją bei tokį svarbų strateginį valstybės centrą palaiko patraukliu piliečiui.

Oro uostų veiklos valdymo gerinimo prielaidų tyrimuose akcentuojamos viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės formos, kaip institucinės ir sutartinės partnerystės būdai. Vienos aiškios taisyklės, kurią partnerystės formą pasirinkti, nėra. Specifiškumas ir strateginė svarba yra vieni iš svarbiausių kriterijų, sprendžiant, kokią bendradarbiavimo formą tikslinga pasirinkti.

Pastarąjį dešimtmetį pastebimas pastebima tendencija, jog valstybinių oro uostų nuolatos mažėja. Didžioji dalis oro uostų yra mišrios nuosavybės. Mišrios nuosavybės oro uostų veikla yra pagrįsta viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo modeliu.

Viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimas – tai racionalus būdas pasinaudoti verslo sektoriaus pagalba gerinti teikiamas viešąsias paslaugas ir greitai reaguoti į augančius vartotojų poreikius. Todėl tikslinga išnagrinėti visas tiek gerąsias, tiek blogąsias tokios priemonės taikymo praktikas pasaulyje, siekiant pasinaudoti visais įmanomais principo taikymo pranašumais konkrečiu šalies oro uosto atveju.

Literatūra

- ACI Europe: Airports Council International. 2016. *The Ownership of Europe's Airports*, ACI Airport Economics and Finance Conference and Exhibition, London.
- Bartan, A.; Essig, M.; Schaefer, B. 2005. Public-private partnerships as an element of public procurement reform in Germany, in *Challenges in public procurement: an international perspective*, 127–149.
- Carnis, L.; Yuliawati, E. 2013. Nusantara: Between sky and earth can PPP be the solution for Indonesian airport infrastructures?, *Case Studies on Transport Policy* 1(2): 18–26. <https://doi.org/10.1016/j.cstp.2013.08.003>
- Cruz, C.; Marques, C. 2011. Contribution to the study of PPP arrangements in airport development, management and operation, *Transport Policy* 18: 392–400. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2010.12.001>
- Cutler, T. 2015. New Managerialism and New Public Sector Management, in *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences*, 2nd ed. 16: 770–775.
- Dūda, M. 2010. Teoriniai viešojo ir privataus sektorių partnerystės įgyvendinimo principai, *Viešoji politika ir administravimas* 33: 139–151.
- Gudelis, D.; Rozenbergaitė, V. 2004. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės galimybės, *Viešoji politika ir administravimas* 8: 58–73.
- Guogis, A.; Gudelis, D. 2009. Viešojo administravimo ir verslo vadybos integracijos perspektyvos: viešojo ir privataus sektorių sąveikos modelis, *Viešoji politika ir administravimas* 28: 23–28.
- Hodge, J.; Greeve, A. 2007. Public – Private partnerships: an international performance review, *Public Administration Review* 67(1): 21–35. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00736.x>
- Hood, C. 1991. A public management for all seasons, *Public Administration* 69(1): 3–19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- ICAO Working Paper „Economics of Airports“ [interaktyvus], [žiūrėta 2017 m. sausio 18 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.icao.int/Meetings/atconf6/Documents/WorkingPapers/ATConf.6.WP.088.2.en.pdf>
- Lane, J. E. 2001. *Viešasis sektorius*. Vilnius: Margi raštai.
- Mantin, B. 2012. Airport complementarity: Private vs. government ownership and welfare gravitation, *Transport Research Part B: Methodological* 46(3): 381–388.
- Mota, J.; Moreira, A. C. 2015. The importance of non-financial determinants on public-private partnerships in Europe, *International Journal of Project Management* 33: 1563–1575. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2015.04.005>
- Pauliukevičiūtė, A. 2010. Viešojo ir Privataus sektorių partnerystė bei kultūros valdymas, *Viešoji politika ir administravimas* 32: 62–65.
- Petrauskienė, R.; Raipa, A. 2007. Partnerystės principo taikymas įgyvendinant „Naująją viešąją vadybą“, *Naujoji viešoji vadyba*. Kaunas: Technologija, 245–259.
- Power, G.; Burris, M.; Vadali, S.; Vedenov, D. 2016. Valuation of strategic options in public-private partnerships, *Transportation Research Part A*, 90: 50–68. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2016.05.015>
- Robinson, H.; Carrillo, P.; Anumba, C. J.; Patel, M. 2010. *Governance and knowledge management for public private partnerships*. Chichester: Wiley – Blackwell.
- Savas, E. S. 2010. *Privatization and public-private partnerships*. New York: Seven Bridges Press.
- Shaoul, J.; Stafford, A. et al. 2012. Accountability and corporate governance of public private partnership, *Critical Perspectives on Accounting* 23: 213–229. <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2011.12.006>
- Smyth, S.; Whitfield, D. 2016. Maintaining market principles: Government auditors, PPP equity sales and hegemony, *Accounting Forum* 1–13.
- Staponkienė, J. 2015. Naujosios viešosios vadybos elementų identifikavimas, *Viešoji politika ir administravimas* 13: 83–90.
- Thom, N.; Ritz, A. 2004. *Viešoji vadyba. Inovaciniai viešojo sektoriaus valdymo metmenys*. Vilnius: Lietuvos Teisės Universitetas.
- Tumėnas, A. 2008. Naujoji viešoji vadyba ir jos mitai, *Viešoji politika ir administravimas* 25: 39–50.
- United Nations ESCAP. 2011. *A guidebook on public-private partnership in infrastructure*. UNESCAP, Bangkok.
- Ystcombe, E. 2007. *Public-private partnerships: principle of policy and finance*. London: Butterworth Heinemann.

PUBLIC – PRIVATE PARTNERSHIP – AIRPORT CASE

Eglė NANEVIČIŪTĖ, Živilė TUNČIKIENĖ

Abstract. In recent times, while searching the answer to a question how to improve state company activity, public – private partnership (PPP) could be one of the answers. PPP opportunities are under discussion while talking about airports ownership. Using the comparative scientific literature method, the article aim is to reveal new public management proposed public private partnership method, while analysing this principle adjustment in the case of airports effectiveness problem. To reach the article aim, the author needs to answer the questions: that is public private partnership, how it is governed, what are the requirements. The main goal – PPP in airport cases.

Keywords: public private partnership, airports, public goods, concession, new public management.