

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

Vladimiras Obrazcovas, Emanuel Steve Savas

**VIEŠŪJŲ PASLAUGŲ  
PRIVATIZAVIMAS: PRAKTIKA IR  
PATIRTIS**

Monografija

Vilnius 2009

UDK 351/354:338.24  
Ob59

1 ir 2 dalį parengė E. S. Savas, 3, 4 dalis – V. Obrazcovas. 1 ir 2 dalis iš anglų kalbos vertė V. Obrazcovas.

Recenzavo:

Vilniaus Gedimino technikos universiteto Tarptautinės ekonomikos ir vadybos katedros vedėjas profesorius habil. dr. *Borisas Melnikas*;

Asociacijos „Infobalt“ viceprezidentas, UAB „Kabelinis radijas ir televizija“ valdybos pirmininkas dr. *Juozas Šarkus*

Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo fakulteto tarybos 2008 m. balandžio 16 d. posėdžio sprendimu (protokolas Nr. 2VA-6) leidinys rekomenduotas spausdinti

Mykolo Romerio universiteto vadovėlių, monografijų, mokslinių, mokomųjų, metodinių bei kitų leidinių aprobavimo spaudai komisija 2008 m. balandžio 17 d. posėdyje (protokolas Nr. 2L-4) monografiją patvirtino spausdinti

***Visos leidinio leidybos teisės saugomos. Šio leidinio arba kurios nors jo dalies negalima taisyti, dauginti arba kitaip platinti leidėjui nesutikus.***

## Turinys

Lentelės.....	4
Paveikslai.....	5
Pratarmė.....	7
<b>1. Naujasis viešasis valdymas.....</b>	<b>14</b>
<b>2. Municipalinių paslaugų privatizavimas JAV.....</b>	<b>29</b>
<b>3. Pasaulinė viešųjų paslaugų privatizavimo patirtis.....</b>	<b>46</b>
3.1. Medicinos paslaugų privatizavimas .....	46
Greitosios pagalbos paslaugų privatizavimas.....	46
Pažangios medicinos pagalbos sistemų kūrimas.....	60
Greitosios pagalbos sistemos pertvarkymo nauda.....	67
Valstybinių ligoninių privatizavimas .....	80
3.2. Oro uostų privatizavimas.....	117
Oro uostų privatizavimo patirtis.....	117
Privatizavimo metodai.....	145
Oro uostų privatizavimo nauda.....	152
3.3. Vandentiekio privatizavimas.....	165
Vandentiekio privatizavimas JAV.....	165
Dažnai apie vandentiekio ir nuotekų tinklų privatizavimą užduodami klausimai.....	178
Vandens ūkio liberalizavimas ir privatizavimas Vokietijoje....	189
3.4. Elektros energijos privatizavimas.....	199
Didžiosios Britanijos elektros tiekimo tarnybos reorganiza- vimas ir privatizavimas.....	199
Elektros ir dujų ūkio privatizavimas Viktorijos valstijoje (Australija).....	217
3.5. Socialinių apsaugos paslaugų privatizavimas.....	254
Floridos eksperimentas privatizuojant vaikų socialinės apsau- gos paslaugas.....	254
3.6. Švietimo sistemos privatizavimas.....	270
Privatizacija ir JAV mokyklų sistema: vertybinių popierių programos ir švietimo valdymo organizacijos.....	270
3.7. Paukštynų ir zoologijos sodų privatizavimas.....	285
3.8. Nesėkmingi privatizavimo sandoriai.....	294
<b>4. Privatizacija: praeitis, dabartis, ateitis.....</b>	<b>307</b>
Summary.....	312
Apie autorius.....	315

## Lentelės

2.1 lentelė. Municipalinės paslaugos, kurioms teikti dažniausiai sudaromos sutartys

2.2 lentelė. Municipalinės paslaugos, kurioms teikti dažniausiai sudaromos sutartys dideliuose miestuose

2.3 lentelė. Vietos valdžios paslaugų teikimo sutarčių sudarymo su privačiuoju sektoriumi priežastys

2.4 lentelė. Municipalinių paslaugų kaina prieš sudarant ir sudarius jų teikimo sutartis

2.5 lentelė. Pasirinkta privatizacija Indianapolyje

3.1.1 lentelė. Deitroito pavyzdys

3.1.2 lentelė. Painelaso apygarda

3.1.3 lentelė. Greitoji medicinos pagalba didžiausiuose JAV miestuose

3.1.4 lentelė. Trys žingsniai siekiant sudaryti sėkmingu darbu pagrįstas sutartis

3.1.5 lentelė. Ričmondo patirtis

3.1.6 lentelė. Havajų patirtis

3.1.7 lentelė. 1995 m. Los Anželo priešgaisrinės apsaugos greitosios medicinos pagalbos geriausi rezultatai

3.1.8 lentelė. 1995 m. Los Anželo priešgaisrinės apsaugos departamento esami ir numatomi pažangaus pagalbos teikimo rezultatai

3.1.9 lentelė. Su kokiomis kliūtimis susidūrė JAV savivaldybės, pasirinkusios privačiai teikiamas paslaugas, proc.

3.1.10 lentelė. 1975–1995 m. JAV ligoninių ir jų lovų skaičius pagal klasifikaciją tūkst.

3.1.11 lentelė. 1995 m. JAV privatizuotos ligoninės ir jų tipas

3.1.12 lentelė. JAV ligoninės lyderės

3.1.13 lentelė. 1980–1993 m. JAV ligoninių, pakeitusių statusą į pelno sekiančių, skaičius

3.1.14 lentelė. Užimtų vietų Kalifornijos ligoninėse ir gyventojų skaičius 1986–2005 m.

3.1.15 lentelė. Privatizavimo būdai: pranašumai ir trūkumai

3.2.1 lentelė. JAV 1995 m. viešųjų ir privačių oro uostų skaičius

3.2.2 lentelė. Privačiojo sektoriaus dalyvavimas komercinių oro uostų veikloje kitose šalyse

3.2.3 lentelė. Pastangos parduoti arba nuomoti JAV komercinius oro uostus

- 3.2.4 lentelė. JAV oro uostai, pagal sutartį valdomi privačių įmonių
- 3.2.5 lentelė. JAV oro uostai, nuomojami privačioms įmonėms
- 3.3.1 lentelė. Gyventojų populiacija Atlantoje 1960–2000 m.
- 3.4.1 lentelė. 1985–1995 m. konsoliduotos CETT ir padalytų kompanijų ataskaitos
- 3.4.2 lentelė. 1990 ir 1995–1996 m. privatizacijos ir restruktūrizacijos poveikis aplinkai
- 3.4.3 lentelė. Dviejų tariamų CETT atvejų prielaidos
- 3.4.4 lentelė. Energijos tiekimo paskirstymas ir gamybos pajamos
- 3.4.5 lentelė. Elektros sektoriaus konkurencingumo grafikas
- 3.4.6 lentelė. 1999 m. dujų paskirstymas ir mažmeninis pardavimas
- 3.4.7 lentelė. 1995–2000 m. elektros sistemos patikimumo rodikliai
- 3.4.8 lentelė. Elektros ir dujų skirstytojų klientų, atsijungusių nuo sistemų, skaičius
- 3.4.9 lentelė. 1996–2000 m. bendros Viktorijos valstijos įmonių kapitalo paskirstymo išlaidos
- 3.4.10 lentelė. Naujų elektrinių paruošimo eksploatuoti laikas, VVEK planas

## Paveikslai

- 3.1.1 pav. Metinės subsidijos, skiriamos vienam GMP ekipažui
- 3.1.2 pav. Subsidijų (kainų) kompromiso grafikas
- 3.1.3 pav. Teisinė GMP sistemos sandara
- 3.1.4 pav. 1986–2005 m. užimtų lovų skaičius 1000 Kalifornijos gyventojų
- 3.2.1 pav. Keleivių srautai komerciniuose oro uostuose 1995 m.
- 3.2.2 pav. Procentinė viso kapitalo, skirto iš įvairių šaltinių dideliems ir vidutiniams centriniams oro uostams 1994 m., vidurkio išraiška
- 3.2.3 pav. Oro uostų plėtros pagal AIP finansavimą nuo 1982 iki 1995 biudžetinių metų imtinai
- 3.2.4 pav. Keleivių srautai JAV oro uostuose 1982–2007 m. imtinai
- 3.2.5 pav. 1988–1994 m. vidutinės metinės didžiųjų ir vidutinių centrinių oro uostų bendrosios įplaukos iš skirtingų šaltinių
- 3.2.6 pav. Privačių darbuotojų ir viešųjų darbuotojų skaičius 69 didžiausiose Amerikos oro uostuose proc.
- 3.3.1 pav. 1996–2001 m. privatizuotų municipalinių vandens paslaugų skaičius
- 3.3.2 pav. Ar prasminga vykdyti privatizaciją pagal ilgalaikes sutartis?

- 3.3.3 pav. Vandens kiekis, kurį vidutiniškai sunaudoja vienas asmuo per dieną (Miuncheno vandentiekio duomenimis)
- 3.4.1 pav. Elektros energijos gamyba Anglijoje ir Velse
- 3.4.2 pav. CETT ir Didžiosios Britanijos energetikos produktyvumas
- 3.4.3 pav. Viktorijos valstija: 2002 m. faktinės vidutinės elektros energijos kainos
- 3.4.4 pav. 1998–2000 m. sistemos patikimumas: elektros tiekimo vienam klientui trukmė min.
- 3.4.5 pav. 1990–1999 m. darbuotojų skaičius elektros sektoriuje
- 3.4.6 pav. 1990–1999 m. elektros sektoriaus darbo našumas (tūkst. dol. vienam darbuotojui)
- 3.4.7 pav. 1995–2000 m. reali dujų kaina gyventojams
- 3.4.8 pav. Australijos valstijų skolos 1994–1995 m.: santykis su bendruoju šalies produktu
- 3.6.1 pav. Privilegijuotos mokyklos ir švietimo valdymo organizacijos struktūra

## Pratarmė

Ši knyga yra pirmųjų dviejų knygų apie valstybės ir savivaldybių turto valdymą ir privatizavimą tęsinys.<sup>1</sup> Viešųjų paslaugų privatizavimas – vienas iš naujosios viešosios vadybos veiksmų. Nagrinėjami naujosios viešosios vadybos veiksniai: valdžios sugrįžimas prie savo esminių funkcijų, pilietinės visuomenės atkūrimas, rinkos principų perėmimas, decentralizacija ir valdžios perdavimas, vyriausybinių valdymo aparato mažinimas ir elektroninio valdymo bei kitų naujų technologijų institucionalizavimas.

Analizuojama JAV municipalinių paslaugų, greitosios medicinos pagalbos paslaugų, ligoninių, oro uostų ir kitų sričių privatizavimas, JAV ir Vokietijos vandentiekio privatizavimas, Floridos (JAV) eksperimentas privatizuojant vaikų socialinės apsaugos paslaugas, elektros ūkio privatizavimas Viktorijos valstijoje (Australijoje), Didžiosios Britanijos centrinės elektros tiekimo tarnybos reorganizavimas ir privatizavimas, švietimo sistemos, paukštyių ir zoologijos sodų privatizavimas, pateikiama nesėkmingų sandorių JAV pavyzdžiu analizė.

1995 m. 56 iš 200 JAV miestų, turinčių 100 000 ir daugiau gyventojų, naudojosi privačių greitosios pagalbos medikų paslaugomis, 44 miestai – mišria viešąja ir privačiąja sistema, o 100 miestų – valstybine (teikiama priešgaisrinės apsaugos ar trečiųjų paslaugų) arba ligoninės veikla paremta sistema. Bandoma atsakyti į klausimą, ar privatusis sektorius, teikdamas greitosios pagalbos paslaugas, padidina teikiamų paslaugų vartotojams produktyvumą ir efektyvumą. Tai pagrindinis tikslas, kurio buvo siekiama propaguojant greitosios pagalbos paslaugų privatizavimą.

Skiriami du pagrindiniai greitosios medicinos pagalbos (GMP) tipai: pagrindinis ir pažangusis gyvybės palaikymas. Pagrindinis gyvybės palaikymas apibėžia įrangą bei žmones, galinčius suteikti pirmąją pagalbą, parūpinti deguonies ir kai kuriais atvejais atlikti defibriliaciją bei nuvežti pacientą į ligoninę. Jį atlieka žmonės, parengti kaip ekstremalios medicinos specialistai.

---

<sup>1</sup> Obrazcovas V., Savas E. S., Jančiauskas E. E. Valstybės ir savivaldybių turto valdymas ir privatizavimas. 1 ir 2 knygos, Vilnius: LTU, 2003, 2004.

Pažangusis gyvybės palaikymas apima tokią įrangą bei žmones, kurie teikia visavertę medicinos priežiūrą, įskaitant intraveninę terapiją, pažangias kvėpavimo takų priežiūros technologijas, medikamentų paskyrimą, EKG ir pan. Specialistas (felčeris) parengiamas mažiausiai per 1 500 valandų, o pagrindinio gyvybės palaikymo medikas – per 110 valandų.

Privatizavimas miestams yra naudingas dėl esamo šiuolaikinių technologijų taikymo privačiajame sektoriuje lygio. Konkurencija suteikia galimybę vartoti veiksmingesnius vaistus ir medicinos įrangą.

Pažymėtina tai, kad GMP privatizavimas nėra pasitikėjimo reikalas, tai – sutarties dalykas. Miestas neperduoda sutarties visam laikui privačiam teikėjui ir nesitiki, kad įmonė vykdys veiklą taip gerai, kaip pažadėjo. Privatizacijos metu išrinktieji valdžios atstovai ir toliau atlieka lemiamus priežiūros vaidmenis. Valdininkai ieško geriausio GMP teikėjo ir nustato paslaugų teikimo standartus.

JAV aviacijos tinklas yra didžiausias pasaulyje. Joje sutelkta 40 proc. viso pasaulio aviacijos. 1995 m. nacionalinis aviacijos tinklas aptarnavo per 580 milijonų keleivių.<sup>1</sup> Federalinė valdžia finansavo didelę dalį šių oro uostų infrastruktūros. Vis dėlto privatizacijos šalininkai pasiūlė, kad privatusis sektorius turėtų priimti daugiau oro uostų plėtros finansavimo išlaidų.

JAV yra 18 224 oro uostai, tik 4172, arba 22,9 proc., jų priklauso viešajam sektoriui. Daugelis oro uostų maži, privataus kapitalo valdomi nespecializuoti aviacijos oro uostai.<sup>2</sup> Tačiau didžiausias oro linijų keleivių srautas yra didžiausiuose viešuosiuose komerciniuose šalies oro uostuose.

Į oro uostus vis labiau žvelgiama kaip į verslo įmones, o ne kaip į viešąsias įstaigas, kaip anksčiau. Visose išsivysčiusiose ir besivystančiose valstybėse valdžia daug dėmesio skiria privačiojo sektoriaus plėtrai, vykdant oro uostų valdymą. Municipalinės ir šalies vyriausybės kiekvienoje šalyje gali panaudoti privatųjį sektorių tam, kad pagerintų oro uostų veiksmingumą.

Nurodomas JAV viešųjų ir privačių oro uostų skaičius ir naudojimo pobūdis, keleivių srautai komerciniuose oro uostuose, taip pat procentinė viso kapitalo, skirto iš įvairių šaltinių dideliems ir vidutiniams centriniam oro uostams, vidurkio išraiška.

---

<sup>1</sup> Visų JAV skrydžių srautą sudaro Amerikos Samoa, Guamo, Šiaurės Marianos, Puerto Riko ir Virdžinijos salų keleiviai.

<sup>2</sup> Bendrosios aviacijos oro uostai teikia nereguliaras aviacijos paslaugas.



Keletas veiksnių skatina oro uostus pasitikėti privačiuoju sektoriumi: oro uosto valdymas, finansavimas ir siekis geriau perimti verslo praktiką. Pagal JAV federalinius įstatymus oro uostai turi funkcionuoti kuo savarankiškiau. Nors biudžetas darė spaudimą, federalinė valdžia sumažino įprastinius lėšų šaltinius (dotacijas), didelė oro linijų konkurencija baigėsi dar didesniu spaudimu oro uostams sumažinti kainas. Oro uostų rėmėjai taip pat pradėjo perimti pažangią patirtį tam, kad padidintų oro uosto mažmeninių pardavimų galimybes.

Aprašomi trys svarbiausios alternatyvos vykdant veikiančių oro uostų privatizavimą: 1) sutartinis valdymas; 2) ilgalaikė nuoma; 3) pardavimas.

Vienas iš privataus valdytojo pranašumų yra tas, kad operacijos atliekamos efektyviau. Tai priklauso nuo dviejų aspektų. Kad investicijos atsipirktų, privačiojo sektoriaus vadybininkai įtraukiami į ekonominių veiksnių įmonėje stebėjimą ir vertinimą. Tai retas reiškinys viešajame sektoriuje.

Antra, viešasis sektorius yra varžomas tam tikrų apribojimų, tokių kaip valstybės tarnautojai, kuriuos sunku atleisti arba paskatinti už didelius laimėjimus, centralizuotas valstybinis valdymas, didinantis išlaidas įsigyjant atsargas ir įrangą. Privatusis sektorius yra daug lankstesnis šiais klausimais. Privati firma, turinti ir valdanti keletą oro uostų, gali įsigyti daug atsargų, centralizuotai valdyti sąskaitas, personalą ir kitas sritis. Privačios firmos veiklos mastai jai ekonomiškai naudingi. Be to, privatusis sektorius yra mažiau suvaržytas ir turi daugiau laisvių, kurios padeda veiksmingai valdyti įtraukiant kitas įmones ir firmas. Pavyzdžiui, oro uostų apsaugos ir gelbėjimo tarnyba privačiame Berbanko oro uoste yra pasirašiusi sutartį su privačia firma. Taigi sprendimas privatizuoti oro uostą gali išvengti politinių spekuliacijų ir lanksčiau bei veiksmingiau valdyti oro uostą.

Vienas dramatiškiausių požymių, kada privatizacija gali sukurti naują oro uostų požiūrį į mažmenininkų veiklą – tai geresnis klientų aptarnavimas. Keleiviai, kurie naudojami Londono *Heathrow* arba *Gatwik* oro uostais (privatizuotais 1987 m.), nauju tarptautiniu 3 terminalu Toronte (Kanada), atidarytu 1991 m. pagal BOT/LDO projektą, arba nauju privačiu Pitsburgo terminalu, išbandė teikiamas oro uostų mažmenininkų paslaugas, kurios labai skyrėsi nuo kitų JAV oro uostų.

Vanduo yra vienas iš netinkamiausiai paskirstomų mūsų naudojamų gamtos išteklių ir jo trūkumas kelia nerimą. Pietvakarinėse Amerikos teritorijose jau matyti neigiami biurokratinio vandens skirstymo padariniai bei darosi akivaizdu, kad nėra kainų mechanizmo, išpėjančio žmones

apie vandens trūkumą. Ekonominė Afrikos padėtis taip pat blogėja, nes nėra investicijų ir paskirstymo mechanizmų.

Pateikiami Atlantos ir Indianapolio, Indianos ir Džersio, Naujojo Džersio (JAV) vandenų privatizavimo pavyzdžiai. 1997 m. Atlantos miestas privatizavo savo vandentiekio sistemą, kartu 20-iai metų pasirašė sutartį su Jungtiniais vandenimis. Tuo metu tai buvo pats ilgiausias ir didžiausias infrastruktūros privatizavimo procesas Amerikos istorijoje. Sandoris buvo daug kartų apdovanotas, įskaitant ir Tarptautinės tarybos apdovanojimą.

Galiausiai, kad ir netobulas Atlantos miesto vandentiekio sistemos privatizavimas suteikia galimybę pasimokyti, ko neverta daryti privatizacijos procese.

Valdžia pasirinko privatizaciją dėl daugelio priežasčių. Pirmiausia augimo ir tvarkymo problemos lėmė vandentiekio ir nuotekų sistemas tvarkančių komunalinių įmonių finansavimo krizę. Nurodyti kiekvieno privatizacijos pavyzdžio trukūmai ir pranašumai.

Tam, kad būtų apginti piliečių interesai ir skatinama infrastruktūros plėtra, Vokietijoje veikia įstatymai, kuriais remiantis komunoms ir regionams skiriamos svarbiausios valdžios užduotys. Vokietijos Federacinėje Respublikoje vandens tiekimo sistemą reprezentuoja apie 6 700 vandens tiekimo įmonių. Lyginant tarptautiniu mastu garantuojamas didelis vandens tiekimo saugumas, siūloma labai gera geriamojo vandens kokybė, taip pat atsižvelgiama į ekologinius vandens gavybos ir vandens telkinių apsaugos reikalavimus. Tam tikrais veiksniais pagrįstas kainų palyginimas paneigia paplitusį teiginį, kad visa tai bus parduota didelėmis vandens kainomis.

Nagrinėjamas Miuncheno vandens tiekimo privatizavimas. Prognozuotojų nuomone, Vokietijoje privatizavus vandentiekį tiekėjų skaičius sumažėtų nuo 6700 iki maždaug 800, o tai nepanašų į sąžiningą konkurenciją. Ar švarus vanduo taps brangia prabangos preke? Ar ir vandens, kaip ir naftos, rinka ateityje bus kontroliuojama galingų kartelių, kurie kada panorėję užsuks čiaupą ir padidins vandens kainą? Kalbama vis dėlto apie maždaug 20 mlrd. eurų dydžio apyvartą Vokietijos mastu, o pasaulio mastu – netgi apie 255 mlrd. eurų.

Floridos valstijos (JAV) vaiko ir šeimos padalinys 1997–2000 m. išleido 27,5 mln. dolerių penkiems bandomosios vaikų globos ir priežiūros paslaugų privatizavimo programos dalyviams.

Vis dėlto keturiose iš penkių apygardų, kur buvo pradėtas projektas, eksperimentas žlugo. Floridos įstatymų leidžiamasis organas 1998 m. įgaliojo nuo 2000 m. sausio iki 2002 m. gruodžio privatizuoti visoje valstijoje vaikų globos namus ir visas su tuo susijusias paslaugas.

Po aštuonerius metus trukusių ir milijonus dolerių kainavusių tyrimų vis dar nėra įtikinamų įrodymų, kad privatizuota vaikų socialinio aprūpinimo sistema šiek tiek pagerino labiausiai pažeidžiamų piliečių ar mokesčių mokėtojų gyvenimą. Nėra įrodymų, kad privatizuotos paslaugos yra geresnės nei viešosios, o kai kurių apygardų įstaigos, kuriose socialines paslaugas teikė viešai samdomi tarnautojai, aptarnavo klientus geriau nei privatizuotos.

JAV viešųjų mokyklų sistemos aprūpinimo privatizavimas apima dvi esmines formas: vertybinių popierių programas, kurios įgalina viešąsias lėšas naudoti perkant vietas privačiose mokyklose, ir švietimo valdymo organizacijas – tai privačios kompanijos, kurios valdo viešąsias mokyklas siekdamos pelno. Aprašytos dvi formos ir pateikta jų analizė.

Elektros aprūpinimo pramonė Anglijoje ir Velse buvo viešoji nuosavybė nuo 1948 iki 1990 m. Didžiąją šio laikotarpio dalį elektros gamyba ir jos perdavimu užsiėmė Centrinė elektros tiekimo tarnyba (CETT). Pagal tuometinius įstatymus ji buvo vienintelė monopolinė elektros energijos tiekėja.

CETT tuo laiku buvo klasikinis pavyzdys įmonės, reguliuojančios viešąsias paslaugas, paslaugų pardavimą didelėmis kainomis. Šiai kompanijai buvo būdinga didelė priklausomybė nuo didelių vietinės anglies kainų ir branduolinės energijos ir menkas produktyvumo didėjimas bei grįžtamasis pelnas.

Tai didelė problema ne tik todėl, kad komunalinių paslaugų pramonė yra svarbi šalies ekonomikai (ji sudaro 5 proc. visos vertės, pagamintos Didžiojoje Britanijoje, iš jų 1 proc. pagamintos CETT). Elektros pramonės reorganizavimas bei privatizavimas yra vienas iš svarbiausių politinės darbotvarkės klausimų, su kuriuo susiduria daugelis Europos Sąjungos šalių, ketinančių liberalizuoti elektros rinką.

Aprašomas Didžiosios Britanijos CEET reorganizavimas ir privatizavimas. Reorganizavimas sudaro palankesnes sąlygas kompanijoms konkuruoti ir kartu skatina kainų mažėjimą labiau negu valstybinis reguliavimas. Privatizacija, reorganizacija, dereguliacija bei liberalizacija – tai tokia politika, kuria siekiama pagerinti valstybės reguliuojamų ir valdomų įmonių veiklos efektyvumą, tačiau įvertinti šios politikos socialinę naudą nėra taip paprasta.

1995–1997 m. JAV vyriausybė pardavė dvylika elektros įmonių už 19,7 mlrd. dolerių. 1999 m. keturios dujų įmonės buvo parduotos už 6,3 mlrd. dolerių. Privatizavus energijos įmones buvo gauta apie 26 mlrd. dolerių. Visa ši suma panaudota valstijos skolai gražinti. Skolos ir BVP santykis sumažėjo nuo 26,7 proc. 1995 m. birželį iki 3,1 proc. 2000 m.

birželį. Per ketverius metus Viktorijos valstija, būdama viena iš labiausiai išsiskolinusių, tapo viena mažiausiai išsiskolinusių valstijų.

Privatizacija suformavo racionalesnį požiūrį į elektros sektoriaus investicijas. Privatizuoti skirstytojai pradėjo svarbias investicijų programas, skirtas tiekimo patikimumui gerinti ir didėjančiai paklausai tenkinti. Tai vyko po investicinio sąstingio paskutiniaisiais valstybinės nuosavybės metais.

Dauguma miestų iš tikrųjų labai stengiasi viską gerai atlikti valdydami zoologijos sodus. Jie investuoja daug pinigų į šią sritį, samdo pačius geriausius specialistus. Problema yra ta, kad zoologijos sodai labai skiriasi nuo kitų miesto valdomų sričių. Pagrindiniai skirtumai: gyvas inventorius, kuriam reikia unikaliomis charakterio savybėmis pasižyminčio kolektyvo; čia visus metus nenutrūksta ryšys su visuomene.

Dauguma geriausių zoologijos sodų Amerikoje yra valdomi privačių, ne pelno siekiančių institucijų. Prireikė daug metų, kad vis daugiau miestų valdybų suprastų, jog zoologijos sodai reikalauja labai daug sąnaudų ir juos labai sunku valdyti. Kitaip tariant, zoologijos sodų poreikiai yra specifiniai ir juos privatusis sektorius gali patenkinti geriau.

Pateikiama kelių privatizuotų Pitsburgo, Filadelfijos zoologijos sodų, taip pat Pitsburgo nacionalinio paukštyno patirtis. Visais atvejais privatusis sektorius apsiėmė padaryti tai, kas buvo plačiai laikoma kaip nevykę vyriausybės projektai, ir ištempė zoologijos sodus iš skurdo.

Privatūs zoologijos sodai sėkmingai atnaujinami, nes, kitaip nei valstybinis sektorius, jie turi viziją, kuri skatina plėtrą. Čia, kaip kiekviename versle, klientas visada teisus, todėl tik gerinant aplinką, gyvūnų priežiūrą galima pritraukti lankytojus. Taigi zoologijos sodų pajamos tiesiogiai susijusios su lankytojų pasitenkinimu. Privatūs zoologijos sodai ne tik gauna daugiau pajamų, bet ir rūpinasi gyvūnų gerove bei žmonių švietimu.

Viešojo sektoriaus privatizavimas šiuo metu kelia daug prieštarų nuomonių ir diskusijų. Viena vertus, privatizuojant paslaugas ir prekes viešasis sektorius ir visuomenė patiria naudą: gaunama pajamų, sutaupoma išlaidų, atsiranda papildomų investicijų, pagerėja paslaugų ir prekių kokybė, laisviau konkuruojama rinkoje, sukuriama naujų darbo vietų ir t. t. Tačiau, kita vertus, ima reikštis ir neigiami privatizavimo padariniai: viešasis sektorius praranda įtaką ir kontrolę, atleidžiami buvę darbuotojai, padidėja paslaugos kaina, išskyla nauji prioritetai ir vertybės, keičiasi paslaugos teikimo strategija ir pan.

Nagrinėjami tryliką nesėkmingų paslaugų privatizavimo pavyzdžių Jungtinėse Valstijose. Pateiktuose pavyzdžiuose nurodomos svarbiausios paslaugų privatizavimo priežastys, pabrėžiama paslaugų kokybė, vartoto-

jų poreikių tenkinimas. Nagrinėjamos tokios paslaugos kaip neigalių ir senų žmonių vežiojimo paslaugos, pastatų remontas ir kelių taisymas, šiukšlių išvežimas, pagyvenusių žmonių priežiūra, ugniagesių paslaugos ir kt. Aprašomi atvejai apima vis kitokias paslaugas skirtingose JAV valstijose, todėl ir privatizavimo priežastys, sunkumai bei rezultatai kiekvienu atveju vis kitokie. Praktiniai atvejai atskleidžia neigiamus privatizavimo padarinius ir leidžia daryti tam tikras išvadas, kaip išvengti paslaugų privatizavimo klaidų ir problemų. Aprašoma privatizacijos praeitis, dabartis ir ateitis.

Reiškiamo padėką Mykolo Romerio universiteto magistrams Rusnei Savickaitei, Reginai Balčaitienei, Mantei Ūselytei, Sonatai Kvederienei, Jolantai Nedzveckaitėi, Deimantui Čyžiui, Rasai Čepaitei, Vitai Grigonytei, Jonui Bložei, Rūtai Vaištaraitėi, Linai Šileikytei, Raimondai Jankauskienei, Jolantai Končiuvienei, Rasai Binkulytei ir Gintarei Bažanovienei už pagalbą rengiant knygą spaudai.

Ypač dėkingi Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo fakulteto Viešojo administravimo katedros bendradarbiams – doc. dr. Vainiui Smalskiui, doc. dr. Arvydui Guogiui, doc. dr. Aleksandrui Patapui, dr. Sauliui Nefui, dėstytojui Andriui Stasiukynui, dr. Dangiui Gudeliui, doc. dr. Žilvinui Židoniui ir Viešojo administravim fakulteto dekanui doc. dr. Tadui Sudnickui bei prodekanui doc. dr. Aleksandrui Minkevičiui.

Dėkingi Mykolo Romerio universiteto rektoriui prof. Alvydui Pumučiui ir prorektoriui prof. Egidijui Vidmantui Kurapkai už kūrybinę aplinką ir naujovišką mąstymą.

# 1. NAUJASIS VIEŠASIS VALDYMAS

Naujasis viešasis valdymas apima šiuos veiksmus:

- valdžios sugrįžimas prie esminių savo funkcijų;
- pilietinės visuomenės atkūrimas;
- rinkos principų perėmimas;
- decentralizacija ir valdžios perdavimas;
- sutelkimas į valdymą;
- „teisingo dydžio“ vyriausybė arba vyriausybinių valdymo aparato mažinimas;
- elektroninės valdžios ir kitų naujų technologijų institucionalizavimas (1; 33).

Panagrinėkime kiekvieną iš šių veiksmų.

## Valdžios grįžimas prie pagrindinių savo funkcijų

Valdžios organai turi bei valdo neįtikėtinai daug verslo įmonių. Niujorko miesto valdžiai priklausė dvi radijo bei viena televizijos stotys. Mičigano valstijai – draudimo kompanija. Niujorko vyriausybės įstaigos savo žinioje turėjo golfo laukus bei slidinėjimo kurortus. Be to, jos valdė Pasaulio prekybos centrą, įskaitant prabangųjį viešbutį, kuris buvo sugriautas 2001 m. per teroristų ataką. Jungtinių Valstijų karinė jūrų laivyno akademija dar visai neseniai turėjo 865 akrų teritoriją užimančius pieno ūkius. Federaliniai valdžia valdė geležinkelį ir helio elektrines, kol jų paeiliui nepardavė 1980 ir 1990 m. (2, p. 25)

Valdžios institucijos, jau ir taip turinčios daugybę pareigų, dažnai dar papildomai valdo verslą, kuris neįeina į pagrindines valdžios funkcijas bei netenka pajamų. Mes turėtume prisiminti, kad anglišką žodį *govern* yra kilęs iš graikiško žodžio, reiškiančio valdymą, vairavimą. Kitais žodžiais tariant, valdžios užduotis yra nukreipti, vadovauti (angl. *steer*), bet ne

irkluoti (3, p. 94–104). Karvių auginimas, golfo laukų priežiūra bei radijo stoties valdymas yra ne kas kita kaip irklavimas, o valdžia turėtų atlikti kitokias funkcijas. Tą patį galima pasakyti apie šiukšlių surinkimą arba techninę automobilių priežiūrą. Šiuos darbus geriausiai patikėti privačiojo sektoriaus darbuotojams, o valdžia turėtų pasirūpinti tinkamu vadovavimu.

Persitvarkiusi valdžia palengvintų sau našta: sutelktų visą dėmesį į funkcijas, būdingas tik valdžiai, o ne dirbtų beprasmį darbą. Pagrindinės funkcijos, be visų kitų valdžios funkcijų, yra finansuoti neištirtas sritis, pavyzdžiui, kosmoso tyrimo programą; sudaryti konfliktų mažinimo taisykles ir principus, planuoti, teikti bei subsidijuoti būtiniausias paslaugas, jeigu to negali padaryti rinka; valdyti išorines išlaidas, tokias kaip tarša ir kitos, turinčias poveikį visuomenei; reguliuoti natūralias monopolijas. Kita našta, kurios turėtų atsikratyti valdžia, yra atgyvenusi veikla. Pavyzdžiui, federalinei valdžiai priklauso Karo medicinos universitetas, rengiantis gydytojus terapeutus kariškius. Kiekvieną kariškį apmokyti kainuoja 562 000 dolerių. O parengti federalinės medicinos mokslo profesionalą – tik 111 000 dolerių (4). Masačusetsas anksčiau siūsdavo valstybės tarnautojus savo automobiliais pristatyti loterijos bilietus į pardavimo vietas visoje valstijoje. Šis procesas užtrukdavo iki dviejų savaitių. Dabar jie naudojami greituoju paštu. Loterijos bilietai pristatomi per dvi dienas už daug mažesnę kainą. Įdiegus naujas technologijas ir panaikinus daugybę nedidelių darbo vietų buvo garantuotas greitesnis aptarnavimas ir sutaupyta milijonai dolerių.

Vis labiau privatusis sektorius grįžta prie savo pagrindinių funkcijų ir tolsta nuo seno vertikalios integracijos modelio (pvz., automobilių gamintojo įmonė pati atlieka visus veiksmus nuo geležies rūdos ir anglies gavybos iki pagamintų automobilių pastatymo salonuose). Pagrindinė ideja yra susitelkti ties veiksmais, padedančiais atlikti organizacijos misiją ir perleisti neesminę veiklą įmonėms, kurios specializuojasi toje srityje. Visiškai natūralu, kad tai, kas vienos įmonės veikla yra nepagrindinė, kitos įmonės – pagrindinė. Daryk tai, ką moki geriausiai, ir visa kita atmesk – tokia yra dabartinė filosofija.

Korporacijos, užsiimančios finansine veikla, perleidžia savo įmonės savitarnos užkandinę rūpintis tai įmonei, kuri specializuojasi maisto aptarnavimo srityje. Gamintojas gali pavesti sandėliavimo ir pristatymo funkcijas atlikti siuntų pristatymo įmonei. Personalo atliekamos funkcijos, tokios kaip atlyginimo dydžio svarstymas ir pašalpų skyrimas, taip pat patikimos kitoms įmonėms. Ne pelno siekiančios organizacijos irgi ima taikyti šį veiklos būdą. Pavyzdžiui, maistu, kelionėmis bei apsauga

universitetai dažnai įpareigoja rūpintis kitas įmones, o patys atlieka esmines dėstyimo ir tyrimo funkcijas.

Kadangi informacinės technologijos ir telekomunikacijos sritys nėra vyriausybės kompetencija, dauguma vyriausybių nusprendė susitelkti ties ta veikla, kurią jie išmano geriausiai, ir pavestį technologijų modernizacijos verslą profesionalioms įmonėms. Vis dažniau grįžtama prie pagrindinių funkcijų, nes dauguma veiklos sričių, kurios buvo laikytinos „iš prigimties vyriausybiniomis“ yra šiuo metu iš naujo pervertinamos, žvelgiant iš naujos perspektyvos.

## **Pilietinės visuomenės atkūrimas**

Pagrindinis kompetencijos esmės klausimas: kokį vaidmenį vaidina valdžia? Visame pasaulyje dabar yra laikomasi nuomonės, kad valdžia yra tik vienas iš visuomenės elementų, nepakeičiamas ir gyvybiškai svarbus, tačiau vis dėlto ne vienintelis. Privatusis sektorius taip pat vaidina labai svarbų vaidmenį sveikoje visuomenėje. Tai akivaizdžiai pastebima Vidurio ir Rytų Europos posocialistinėse šalyse. Čia stengiamasi sukurti pilietinę visuomenę, privatųjį sektorių, kuris atsvertų valstybinį.

Reikia siekti geresnės pusiausvyros tarp vyriausybės ir pilietinės visuomenės – geresnio socialinės atsakomybės ir pareigų paskirstymo. Pilietinė visuomenė apibūdinama kaip „milžiniškas tinklas, apimantis individus, šeimas, bendruomenes organizacijas ir verslą – viską, kas piliečius jungia savanoriškais pagrindais (5). Tai – privačios visuomenės institucijos, pavyzdžiui, šeima, kuri yra pirmoji sveikatos, žmogiškųjų paslaugų, būsto, švietimo bei gerovės teikėja; įvairios savanoriškos piliečių asociacijos – kaimynų bendrijos, tikėjimo pagrindu sukurtos institucijos, labdaros, pilietinės organizacijos, sąjungos, sporto komandos, klubai; taip pat prekyvietės, kuriose įsikūrusios minimaliai reguliuojamos privačios firmos.

Vis dažniau pastebima, kad ganėtinai laisva prekyvietė, minimaliai valdoma valdžios, pati atsako už ekonomikos pažangą. Manoma, kad nevalstybinės organizacijos ir šeima vis dėl to yra atsakingos už socialinių poreikių tenkinimą bei socialinių problemų, tokių kaip narkotikų vartojimas, nėštumas paauglystėje, motinystė be santuokos ir mokyklos nelankymas, sprendimą. Nevalstybinės organizacijos tokias problemas sprendžia veiksmingiau nei valstybinės biurokratinės institucijos. Todėl iš valdžios reikalaujama konkretesnių veiksmų, kurie leistų piliečiams ir bendruomenėms tinkamai spręsti iškilusius klausimus, o ne vertinti juos kaip klientus, kurie nuolat priklausomi nuo specialistų biurokratijos.



Jungtinėse Valstijose, priešingai nei posovietinėse šalyse, kaimyninės ir pilietinės asociacijos, tikėjimo pagrindu sukurtos institucijos, labdaros, brolijos ir kitos panašios organizacijos gali atlikti daugelį funkcijų, kurias vyriausybei nesiseka sėkmingai atlikti. Šios institucijos vadinamos tarpininkaujančiomis institucijomis, nes jos sušvelnina didelės bejausmės valdžios ir rinkos organizacijų poveikį individui (6). Jos – kaip maži būriai, kurie sukuria bendruomenės jausmą, išugdo pilietybės pareigą ir patenkina žmogiškuosius poreikius, atlieka tai, ko nei valstybė, nei rinka negali taip gerai atlikti (7). Deleguojamos galios padeda atkurti pilietinę visuomenę (8). Šį judėjimą iliustruoja programos, remiančios tikėjimo pagrindu sukurtas institucijas, bendruomenes, privilegijuotas mokyklas bei galimybė pasirinkti mokyklą. Luisvilio meras Abramsonas pasikloviė kaimyninėmis organizacijomis siekdamas, kad jų bendruomenės sustiprėtų ekonomiškai (8). Bostono meras Menino, siekdamas atgaivinti prekybines gatves ir rajonus, savo programoje numatė kreiptis į vietines visuomenes. Šarlotės meras McCrory vykdė programą, kurios strateginiuose planuose buvo numatyta, kad aktyviai dalyvaus piliečiai bei apylinkių veiksmo grupės (9). Sveikos visuomenės tikslas – sukurti puikiai funkcionuojančias piliečių, o ne klientų bendruomenes.

## Rinkos principų perėmimas

Rinkos ekonomika per amžius patvirtino, kad ji geriausiai sukuria aukštą pragyvenimo lygį bei garantuoja prekių ir paslaugų gausą. Valstybinės valdžios organai vis labiau perima penkis svarbius rinkos sistemos elementus: konkurenciją, privatizaciją, valstybinio reguliavimo panaikinimą, vartotojo mokesčius ir kainų nustatymo strategiją.

*Konkurencija.* Ankstesnės pastangos pagerinti valstybės teikiamas paslaugas žlugo, nes nebuvo įvardyta valdžios monopolijos problema (10, p. 196–199). Tai buvo svarbi priežastis, mažinanti valstybės veiklos efektyvumą. Šios problemos negalima išspręsti nei valdant, nei pamokslaujant, nei ieškant kaltų. Konkurencija yra būdas sugriauti nereikalingas monopolijas, kurias mes įsteigėme viešajame sektoriuje. (Ne visos valdžios monopolijos yra nereikalingos.)

Adamas Smithas savo knygoje „Tautų gerovė“ (1776) pripažino konkurencijos galią siekiant veiksmingai panaudoti išteklius. Apskritai kalbant, kuo daugiau tiekėjų bet kurioje rinkoje, tuo didesnė konkurencija, kuri turi įtakos veiksmingesnei prekių gamybai bei paslaugų teikimui. Todėl keista, kad monopolinės įstaigos vis dar teikia daug valstybinių paslaugų. Padėtis keičiasi, nes valdžia sustiprina konkurenciją užsakyda-

ma įprastines paslaugas, suteikdama lengvatas infrastruktūroms ir parduodama turtą iš varžytinių – net jei kartais ir nevysiškai protingai. Valdoma konkurencija ir konkurencinis paslaugų užsakymas pastūmėja viešąsias institucijas varžytis su privačiomis įmonėmis tam, kad išlaikytų savo esamą darbą – Didžiojoje Britanijoje tokia praktika vietinėms valstybės institucijoms yra privaloma. Praktika rodo, kad pralaimėjus keletą tokių varžybų viešosios įstaigos dažnai pagerina savo veiklą, padidina našumą, efektyvumą ir laimi tolesnes varžybas su privačiojo sektoriaus varžovais (11). Kruopšti kitų šalių valstybės institucijų paslaugų analizė rodo, kad vidutiniškai sutaupoma iki 30 proc. lėšų – tai priklauso nuo aptarnavimo funkcijos ir kokybės (12, p. 1–25).

Konkurencija skatina rinktis, nes žmonės neapsiriboja vienu paslaugų teikėju. Šiuo metu Jungtinėse Valstijose mokyklos pasirinkimas tampa opi problema, nes tėvai dažnai būna nepatenkinti savo vaikų švietimu įprastinėse viešosiose mokyklose. Donahue ir Nye išpėja dėl nekritiško optimizmo rinkos požiūriu, be visų kitų svarstomų problemų, pabrėždamas atsakingumo ir sėkmės klausimus (13). Žvelgiant plačiau, savaime suprantama, kad sėkmingai funkcionuojančiai visuomenei reikalingas ir bendradarbiavimas, ir konkurencija. Rosenau kritikuoja siekį konkuruoti. Ji nori atkreipti dėmesį į kainą, kurią mes už tai mokame. Juk konkurencijos daroma žala atsispindi daugelyje žmonių veiklos sričių. Jos siūlymas gana kuklus: konkurencija turi būti konstruktyvi, o ne destruktivi, be to, reikia aktyviau bendradarbiauti (14, p. 3).

Net jeigu konkurencija yra girtina, nėra taip lengvai ją sukontroliuoti. Įsigijimą – tiek viešajame, tiek privačiajame sektoriuje – lemia favoritizmas, šališkumas, kyšininkavimas, papirkimas ir prievartavimas. Panašių problemų kyla parduodant valstybės turtą. Be to, turto perleidimas privačiajam sektoriui, kuris turėjo paskatinti konkurenciją viešajame monopolyje, gali sukurti ir privatų monopolį, jeigu valstybinėms įstaigoms nepavyks nustatyti ribų, kiek vienas teikėjas gali teikti paslaugų. Reikia gerai apgalvoti, kokių priemonių reikia imtis, kad konkurencija būtų veiksminga.

*Privatizacija.* Jeigu valstybė turėtų grįžti prie savo esminių funkcijų – imtis vairavimo, o ne irklavimo – ir apriboti savo augimą, kaip būtų patenkinti daugelis žmonių poreikių? Kas gi turėtų irkluoti? Savaime suprantama – privatusis sektorius. Privatizacija, kurios tikslas – patenkinti žmonių poreikius plačiąja šio žodžio prasme, reiškia didesnę pasitikėjimą privačiomis institucijomis nei valstybinėmis. Tai reiškia, jog valdžios vaidmuo mažėja (14). Kaip anksčiau minėta, privatųjį sektorių sudaro trys komponentai, tiesiogiai susiję su šia problema: rinka, nevyriausybinės institucijos ir šeima. Privatusis sektorius gali tiekti privačias (individua-

lias) prekes per rinką, geras (vertingas) prekes per vertybinių popierių programas ir viešąsias (kolektyvines) prekes sudarius paslaugų sutartis (15). Sutartys gali būti pasirašomos su pelno siekiančiomis arba nesiekiančiomis organizacijomis (16). Netgi tokia kaip valstybinė teisingumo sistema (kalėjimai) iš dalies yra privatizuojama (17; 34). Kaip buvo minėta, privačios įmonės taip pat sudaro rangos sutartis ir patiki tam tikrus darbus atlikti toje srityje besispecializuojančiai privačiai įmonei.

*Dereguliavimas arba valstybinio reguliavimo panaikinimas.* Paprastai valdžios institucijose apstu teisininkų, iš kurių daugelis tiki, kad viskas, kas bloga nutinka visuomenėje, gali būti ištaisyta priimant naujus įstatymus, išleidžiant naujas nuostatas bei naujas taisykles. Bet kokios kitos priežastys, pagrindžiančios valstybės reguliavimą, yra dar mažiau priimtinos, pavyzdžiui, pirmenybės suteikimas tam tikrai sričiai.

Žinoma, civilizuotai visuomenei reikia, kad valstybė būtų reguliuojama. Teisės turi būti ginamos, visuomenės saugumas turi būti užtikrintas, objektyvios išlaidos turi būti padengiamos arba kompensuojamos. Pavyzdžiui, paupyje gyvenančios bendrijos pačios moka už teršalų, išmetamų į upę, valymą; jeigu teisingai būtų valdoma, šias išlaidas turėtų apmokėti pats teršėjas. Valstybės reguliavimas turi ir teigiamų, ir neigiamų padarinių visuomenei. Dažnai reguliavimo išlaidos viršija socialinę naudą. Pavyzdžiui, sudėtingos procedūros gauti leidimą pradėti verslą saugo visuomenę nuo sukčiavimų ir nepasitenkinimo, bet taip pat užkerta kelią doram piliečiui sąžiningai užsidirbti pragyvenimui. Niujorko valstijoje, asmuo norintis tapti licencijuotu kosmetologu, turi gauti gydytojo patvirtinimą, kad neserga užkrečiamomis ligomis. Kontrolės ir priežiūros reformos tarnybos viršininkas metė iššūkį tokiai politikai. Ši tvarka nebuvo taikoma 172 000 licencijuotų, „išvaizdą gerinančių profesionalų“. Buvo sutaupyta 8,6 mln. JAV dolerių bei kosmetologų laiko, nes jiems nereikėjo eiti pas daktarus (18).

Socialinio aprūpinimo reformą galima vadinti dereguliacija arba reguliavimo panaikinimu. Kongresas pakeitė federalinius įstatymus, pagal kuriuos miestai leistų dirbti pašalpų gavėjams, anksčiau buvusiems nelegalams. Ekonominis reguliavimas labai skiriasi nuo saugumo reguliavimo. Pavyzdžiui, keleiviniai mikroautobusai Niujorke yra griežtai reguliuojami dėl pačių vairuotojų ir transporto priemonių saugumo ir apdraudimo. Tačiau, be abejonės, mikroautobusai ir taksi automobiliai turėtų būti atleisti nuo ekonominio reguliavimo, susijusio su verslo pradėjimu ir užbaigimu.

*Vartotojo mokesčiai.* Pagrindinis valstybės finansų principas – paveldėtojas turi mokėti. Tiesioginis viešosios paslaugos gavėjas, kai tik jis nustatomas, privalo mokėti vartotojo mokesį. Visa tai turi teigiamą po-

veikį, nors vartotojas supažindinamas su paslaugų išlaidomis ir skatinamas protingai naudoti ribotus išteklius. Be to, kai vartotojo mokesčiai naudojami kaip pagrindinis biudžetas veiklai finansuoti, vengiama nepagrįsto kryžminio subsidijavimo ne vartotojams. Ohajaus valstijos Akrono miesto meras Donaldas L. Plusquellicas sugebėjo gauti pritarimą regioninei ekonomikos plėtrai. Jis išplėtė vandens ir kanalizacijos sistemą visoms norinčioms priemiesčio bendruomenėms miesto lėšomis mainais į tų priemiesčių vartotojų mokesčius ir kitas rinkliavas (19).

*Kainų sudarymo strategijos.* Kainos, labiau nei įsakai, gali būti naudojamos elgesiui paveikti. Geras pavyzdys – rinkliavos, renkamos transporto priemonių perpildytose vietose, tokiose kaip tiltai, tuneliai ir riboto privažiavimo greitkeliai. Skirtingo dydžio mokesčiai (kai mokama daugiau piko valandomis ir mažiau ne piko valandomis) skatina žmones pasirinkti prioritetus ir pakeisti važiavimo iš (į) darbo laiką. Kainos gali būti reguliavimo pakaitas. Šalys sėkmingai kontroliuoja taršą leisdamos prekiauti taršos kontroliavimo kreditais, nei įvesdamos draudimus. Pramonės gamyklos gali apsispręsti, ar skirti pinigų taršos kontrolės įrangai tobulinti, ar paimti taršai reguliuoti skirtus kreditus iš kitos firmos, kuri išmeta mažiau teršalų, nei leidžiama.

## Decentralizacija ir valdžios perdavimas

Vyriausybės labai dažnai būna per daug centralizuotos. Kai kuriuos sprendimus geriausia priimti nacionaliniu lygiu, tačiau daug kitų sprendimų reiktų priimti vietiniu lygiu, kuris yra artimesnis kasdieniam žmonių gyvenimui. Todėl tarptautinės pagalbos organizacijos rekomenduoja žemesnėms institucijoms suteikti įgaliojimus, atsakomybę ir teises naudotis ištekliais bei joms palikti spręsti daug klausimų, kurie natūraliai priskiriami jų veiklos sričiai. Kai kurios tarptautinės pagalbos organizacijos, siekdamos, kad jų pagalba būtų kuo veiksmingesnė, bei iš dalies norėdamos sumažinti vagysčių skaičių, teikia paramą vietiniu lygiu, o ne centrinei vyriausybei.

Jungtinėse Valstijose valstijų, apygardų ir miestų vyriausybių ir netgi vietinių, kaimynstės pagrindu įsteigtų visuomeninių organizacijų lygiai yra tinkami daugeliui valdymo veiksmų, šiuo metu atliekamų vadovaujant aukštesnio lygio valdymo institucijoms. Tokių funkcijų perdavimas nutolusiai, pernelyg centralizuotai vyriausybei pasireiškia prastu valdymu. Džersio miesto meras Schundleris suteikė gerokai didesnius įgaliojimus vietinėms valdymo institucijoms, pateikdamas pavyzdžių nuo šiukšlių išvežimo

iki mokyklos pasirinkimo, mokyklų statymo bei viešosios tvarkos palaikymo (20).

Decentralizavimo koncepcija taikoma ir vyriausybės agentūroms. Decentralizuotos institucijos gali būti daug lankstesnės, aktyviau diegiančios naujoves nei centralizuotos, jos gali pagerinti moralines darbuotojų nuostatas, didinti jų įsipareigojimus ir našumą (21, p. 20–25). Centralizuoti personalo skyriai kartais būna liūdnei pagarsėję dėl sudėtingų procesų, kuriuos jie vykdo. Leidinys *National Performance Review* nustatė, kad vyriausybė įstatymo pagrindu priėmė daug įstatymų įgyvendinamųjų aktų, todėl „850 puslapių federalinis personalo įstatymas padidėjo iki 1300 puslapių ... įgyvendinimo nuostatomis bei 10 000 puslapių federalinio personalo instrukcijomis“. *National Performance Review* pasiūlė radikalų decentralizacijos metodą siekiant panaikinti biurokratizmą, perduoti pretendentų į darbo vietas įgaliojimus atrankos ir egzaminavimo institucijai, supaprastinti griežtą valstybės tarnybos klasifikacijos sistemą, leisti agentūroms kurti savo pačių darbo kokybės vadybos ir atlygio sistemas bei sutrumpinti laiką, kurio reikia nepatenkinamai dirbantiems darbuotojams atleisti tai laikant pagrindu (8). Viešasis pirkimas ir biudžeto sudarymas – tai kitos vidinės funkcijos, kai decentralizavimas gali būti prasmingas.

Įžymūs lyderiai decentralizavimą ir įgaliojimų perdavimą (žemesnėms institucijoms) naudojo kaip savo politikos vykdymo įrankį. George'as W. Bushas, būdamas Teksaso gubernatoriumi, decentralizavo švietimo sistemą ir perdavė svarbius įgaliojimus vietinėms mokyklų komisijoms. Šarlotės meras McCrory suteikė didelius įgaliojimus vykdyti viešosios tvarkos ir ūkio plėtros funkcijas. Luisvilio meras Armstrongas ir Bostono meras Menino dalį savo vykdomų funkcijų decentralizavo. Velingtono meras Webbas suteikė svarbių teisių kaimyninėms bendruomenėms, siekdamas pagerinti regioninį Denverio ūkį. Džersio miesto meras Bretas Schundleris įtikinamai argumentavo, kad valdymo įgaliojimų perdavimas būtinas siekiant kovoti prieš prekybą kvaišalais ir pagerinti švietimą. Jis taip pat teigė, kad valstijos atliekamas vietinei kompetencijai priskiriamų teisių pasisavinimas trukdo miestams spręsti jų vietines problemas (22).

## Sutelkimas į valdymą

Jungtinės Valstijos ir tarptautinės organizacijos, skatinančios gerą valdymą, pabrėžia viešąjį administravimą. Lyderiai kuria strategijas, sudaro valdymo darbotvarkes, nustato tikslus ir apibūdina gebėjimus, kurių reikia geriems rezultatams pasiekti (23). Įvertinant veiklos rezultatus, atkreipiamas dėmesys ir į darbų apimtį, o ne tik į sąnaudas. Anksčiau vyriaus-

sybinės agentūros pateikdavo ataskaitą apie sąnaudas ir krūvį, o ne apie darbų mastą arba rezultatus. Dabar jau neužtenka, kad kelių departamentas praneštų apie kelių taisymo išlaidas ir dirbtas valandas. Dabar reikia informacijos apie kelio būklę prieš ir po remonto, arba apie laiką ir lėšas, kurias vairuotojai sutaupė dėl pagerėjusios kelių būklės. Sąnaudos pripažįstamos naudingomis tik tada, jeigu atliekama reikalaujama darbų apimtis, o rezultatai yra akivaizdūs (24).

Beveik visada galima išmatuoti viešųjų darbų apimtį ir rezultatus, tačiau tai sunkiau padaryti į pilną orientuotam verslui (25). Vis daugiau viešųjų institucijų, ypač vietinio lygio, taiko akivaizdžių veiklos rezultatų vertinimo metodus bei dažniau išleidžia visuomenei skirtas formalias ataskaitas (26). Tokius įvertinimus atlieka verslo grupės, miesto gyventojų asociacijos bei prekybos rūmai, taip pat piliečių grupės, suinteresuotos tokiais konkrečiomis problemomis kaip parkai arba transportas. Viešųjų institucijų veiklos rezultatus tiria ir iniciatyvūs žurnalistai. Viešųjų institucijų veiklos rezultatų įvertinimas – pageidaujama kryptis, ji turi būti skatinama.

Be to, piliečiai taip pat yra valstybinių paslaugų vartotojai, todėl vyriausybė, kaip ir visi paslaugų teikėjai, privalo patenkinti savo klientų poreikius. Piliėtis – vartotojas, klientas – yra karalius. Klientų aptarnavimas – tai pagrindinė ir būtina šiuolaikinių valdymo srityje dirbančių vadybininkų darbo kryptis (27). Tai reiškia, kad probleminiai reikalai sprendžiami teisingai, greitai, mandagiai ir kompetentingai. Vietinės vyriausybės atlieka piliečių apklausas, kad įvertintų, ar jie patenkinti jų teikiamomis paslaugomis. Šarlottės (Šiaurės Karolina) valdžia atlieka tokias apklausas du kartus per metus, o San Diego valdžia apklausas atlieka įvertinusi rezultatus, kuriuos departamentas pateikia metinėje miesto ataskaitoje. Federalinė vyriausybė savo teikiamoms paslaugoms nustatė konkrečius klientų aptarnavimo standartus (28).

Tačiau valdžios veiklos rezultatų vertinimo ir paskelbimo neužtenka. Demokratinėje valstybėje pareigūnai privalo patenkinti visuomenės lūkesčius, kitaip jie gali būti pakeisti. Vyriausybė yra atsakinga už rezultatus, o išrinkti pareigūnai tampa atskaitingi visuomenei; šito reikia pažangesnei visuomenei.

## **Vyriausybinio valdymo aparato mažinimas**

Vyriausybės nėra visagalės. Priešingai, jos dažnai būna silpnos, nesugebančios pasiekti žadėtų tikslų, nors turi stulbinamas galimybes ir išėik-

voja daug lėšų. Dažnai nauja vyriausybės programa, pradėta vykdyti su fanfaronėmis ir didinga retorika, retrospektyviai pasirodo esanti paprasčiausiai brangus ir simboliškas gestas, kuris nereiškia nieko daugiau kaip tik politikų rodomą susidomėjimą, susijusį su diskusija apie aktualius visuomenės interesus. Galutinis rezultatas būna mokesčių mokėtojų pinigų iššvaistymas.

Rinkėjai kritiškai ir skeptiškai vertina siūlomą valdymo aparato didinimą. Vyriausybės kruopščiai tiria alternatyvias galimybes prieš imdamosi kokių nors veiksmų, tačiau jos yra linkusios padidinti savo vaidmenį (29). Tokios alternatyvos yra racionalizavimo ir restruktūrizavimo, likvidavimo arba konsolidavimo ir „išpūstų etatų“ mažinimo agentūros.

Nors visos šios alternatyvos sumažina valdymo aparatą, tačiau terminas „valdymo aparato sumažinimas“ buvo sukurtas siekiant apibrėžti pasitangą sumažinti arba padidinti valdymo aparatą atsižvelgiant į jų reikmes. Įvertinę tarnybas ir nustatę prioritetus, valstybių vadovai išplečia tam tikras tarnybas ir sumažina kitas. Pavyzdžiui, Indianapolio meras Goldsmithas labai sumažino viešųjų darbų departamento darbuotojų skaičių, tačiau išplėtė policijos ir priešgaisrinės apsaugos departamentus bei padidino infrastruktūros išlaidas. Viskonsino gubernatorių Tommy Thompsonas sumažino valstijos vyriausybės darbuotojų etatų skaičių įdarbindamas žmones, gyvenančius iš valstybės pašalpų, ir šitaip sumažindamas jų skaičių. Meras Vinrootas smarkiai sumažino Šarlotės miesto, esančio Šiaurės Karolinoje, vyriausybės darbuotojų etatų skaičių. Akrono meras Plusquellic nutraukė miesto prijungimo prie kito miesto programą ir vietoj jos įgyvendino abipusiškai naudingą mokesčių pasidalijimo su gretimais miestais programą. Šios programos pagrindas yra ūkio, o ne administracinė plėtra (8).

## **Elektroninės valdžios ir kitų naujausių technologijų įdiegimas**

Siekiant pasinaudoti technologine pažanga, t. y. kompiuteriais ir internetu, daugelis valdymo procesų ir procedūrų, nesikeičiantys dešimtmečius, dabar yra inžineriškai pertvarkomi. Viešosiose vietose įrengti autonominiai kompiuteriniai terminalai – čia piliečiai gali sužinoti oficialią informaciją, pateikti užklausas ir mokėti rinkliavas, baudas ir mokesčius. Jų daugėjo kaip grybų miške. Piliečiai gali sudaryti sandorius internetu su vyriausybinėmis agentūromis neišeidami iš namų. Rinkliavas ir baudas galima mokėti telefonu ir kreditine kortele, automatiškai, be įstaigos darbuotojo pagalbos. Formos gali būti atsisiunčiamos ir užpildomos – vykti į

miesto centrą nereikia. Šiuolaikinės, integruotos sistemos kuriamos taip, kad vyriausybė galėtų tarnauti savo piliečiams geriau ir už mažesnę kainą. Tai būdas valdyti veiksmingiau.

Niujorko meras Giuliani ir Jutos valstijos gubernatorius Mike'as Leavitas įdiegė elektronį valdymą (e. vyriausybę), reaguojančią į piliečių paklausimus ir teikiančią jiems paslaugas, bei parengė modelius, kuriais gali naudotis visi. Vojomingo valstijos gubernatorius Jimas Geringeras įdiegė telekomunikacines technologines sistemas, kurios sujungė jo valstijoje esančias mokyklas, bendruomenes ir vyriausybės įstaigas. Teksaso gubernatoriui Ricko Perryo buvo svarbu, kad studentai turėtų interneto prieigą ir tai būtų valstijos žmoniškųjų išteklių infrastruktūros plėtros bei pasiruošimo aukštųjų technologijų priemonė. Kolorado valstijos gubernatorius Billas Owensas panašias idėjas panaudojo keisdamas Kolorado valstijos ūkį, kad jis nebūtų susijęs tik su žemės ūkiu, kalnakasyba ir turizmu, kad ūkyje būtų naudojamos pažangios technologijos (8).

## **Privatizacija ir viešasis privatusis bendradarbiavimas**

Rinkos principų taikymas valdymo veiksmams – tai svarbi naujo viešojo valdymo ypatybė, o privatizacija – tai pagrindinis jo elementas. Yra daug privatizacijos apibrėžimų, kai kurie iš jų pabrėžia tik vieną siaurą aspektą arba valdymo metodą.

### *Privatizacijos apibrėžimas*

Žodis „privatizacija“ aiškinamas įvairiai. Šalyse, kuriose yra daug valstybinių įmonių (taip pat besivystančiose, buvusiose socialistinėse ir vakarų Europos šalyse), privatizacija – tai visiškas arba dalinis įmonės nuosavybės perdavimas iš valstybės nuosavybės į privačias rankas. Tai dar vadinama denacionalizacija, arba „nuvalstybinimu“ (2). Nors egzistuoja bendras susitarimas, kad valstybės įmonių pardavimas reiškia privatizaciją, tačiau neapsisprendžiama, dėl kito valstybės turto, tokio kaip žemė ir pastatai, privatizavimo. Tokio turto atskyrimas, atliekamas jį perduodant, vadinamas *privatizacija*.

Jungtinėse Valstijose yra palyginti mažai valstybinių įmonių (3 p. 94–104), todėl terminas „privatizacija“ dažniausiai vartojamas viešųjų paslaugų teikimo akte (4). Kai kas tai vadina kitų įmonių paslaugų pirkimu. Kitų įmonių paslaugos taip pat perkamos iš privačiojo sektoriaus, pavyzdžiui, viena kompanija sudaro sutartį su kita kompanija dėl specifi-



nės paslaugos, tarkime, dėl darbuotojams skirtų valgyklų arba sandėliavimo paslaugos teikimo. Kai kas mano, kad paslaugų teikimo sutarčių sudarymas yra decentralizavimo forma, tačiau tai nėra tas pats (5). Kitas terminas „valdoma konkurencija“ reiškia valstybės arba savivaldybės tarnautojų ir privačių tiekėjų konkurenciją. Jeigu konkursą laimi privatus tiekėjas, tai vadinama privatizacija arba valstybinių sutarčių perdavimu privačiajam sektoriui, jeigu valstybės arba savivaldybės tarnautojai – akivaizdu, kad tai nėra privatizacija. Tai reiškia, kad sudarytos sutartys lieka valstybiniame sektoriuje. Terminas „konkurencinis paslaugų pirkimas“ geriau tinka šiai praktikai įvardyti nei „valdoma konkurencija“ (6). *Wall Streete* privatizavimo pavyzdžiu gali būti kompanijos transformacija, kai kompanija, kurios akcijomis prekiaujama vertybinių popierių biržoje ir kurias gali pirkti visuomenės nariai, transformuojama į kompaniją, kurios akcijomis nebeprekiuojama nei biržoje, nei viešai, nes šios kompanijos akcijas yra išsigijusi privati grupė (7). Jei vyriausybė agentūra būna priversta dirbti rinkos sąlygomis, pavyzdžiui, didinti fondus kapitalo rinkose ir parduoti savo paslaugas pirkėjams, pageidaujantiems jas gauti savo noru, tai geriau vadinti „rinkos sąlygų sudarymu“, o ne privatizacija (8). Viešosios institucijos transformacija į nepriklausomą instituciją arba valstybinę korporaciją, tokią kaip JAV pašto tarnyba, kartais vadinama privatizacija, tačiau „sukomercinimas“ – geresnis žodis.

Terminas „viešasis ir privatus bendradarbiavimas“ (9) suprantamas kaip viena iš privatizacijos formų. Plačiaja prasme tai susitarimas, kuriuo šalys (vyriausybė ir siekianti arba nesiekianti pelno įmonė) bendrai vykdo arba išsipareigoja vykdyti viešąją ūkinę veiklą. Siaurąja prasme tai – kompleksinis bendradarbiavimas, apimantis bent vieną valstybinį organizacinės struktūros vienetą ir konsorciumą.

## Literatūra

1. Savas E. S. *Privatization and Public-Private Partnerships*, New York: Chatham House, 2000.
2. Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government*, New York: Addison-Wesley, 1992.
3. Gore A. *Report of the National Performance Review: Creating a Government That Works Better and Costs Less*, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1993.
4. Melloan G. Pondering the „Civil State“ at the Prince of Wales, *Wall Street Journal*, March 9, 2004, A17.
5. Peter L. Berger, Neuhaus R. J. *To Empower People: From State*

- to *Civil Society*, Washington, D. C.: AEI, 1996; Don E. Eberly, ed., *The Essential Civil Society Reader: The Classic Essays*, New York: Rowman and Littlefield, 2000.
6. de Tocqueville A. *Democracy in America*, New York: Washington Square, 1964.
  7. William D. Eggers, John O'Leary. *Revolution at the Roots: Making our Government Smaller, Belter, and Closer to Home*, New York: Free Press, 1995, chap. 3.
  8. Andrisani P., Hakim A., Savas E. *New Public Management: Lessons from Innovating Governors and Mayors, Norwell, Mass.: Kluwer, 2002.*
  9. Šios pastangos – tai tobulesnis viešasis administravimas, profesionalus mokymas, biudžeto planavimo ir programavimo sistemos, kiekybiniai valdymo metodai, reorganizacija, tikslinis valdymas, darbo našumo programos, kokybės valdymas ir t. t.
  10. Savas E. S. *Privatization and Public-Private Partnerships*, New York: Chatham House, 2000.
  11. Hodge G. A. *Privatization: An International Review of Performance*, Boulder, Colo.: West view, 2000, chap. 7; Jeffrey D. Greene, *Cities and Privatization: Prospects for the New Century* (Upper Saddle River, N. J.: Prentice Hall, 2002), chap. 2; Stein R. M. *Urban Alternatives: Public and Private Markets in the Provision of Local Services*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1990.
  12. Donahue J. D. Market-Based Governance and the Architecture of Accountability, in *Market-Based Governance*, ed. John D. Donahue and Joseph S. Nye Jr., Washington, D. C.: Brookings, 2002.
  13. Vaillancourt R. P. *The Competition Paradigm*, Hew York: Rowman and Littlefield, 2003.
  14. Savas E. S. *Privatization: The Key to Better Government*, Chatham, N. J.: Chatham House, 1987.
  15. Rathgeb S. S., Lipsky M. *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*, Cambridge: Harvard University Press, 1993.
  16. Logan Ch. H. *Private Prisons: Cons and Pros*, New York: Oxford University Press, 1990; Bowman G. W., Hakim S., Seidenstat P. eds. *Privatizing the United States Justice System: Police, Adjudication, and Corrections Services from the Private Sector*, Jefferson, N. C.: McFarland, 1992; Bowman, Hakim, Seidenstat, eds. *Privatizing Correctional Institutions*, New Brunswick, New York: Transaction Books, Rutgers University

- Press, 1993; Alexander Tabarrok, ed. *Changing the Guard: Private Prisons and the Control of Crime*. Oakland, Calif.: Independent Institute, 2003.
17. Governor's Office of Regulatory Reform. New York, Permits Team Success Stories, [www.gorr.state.ny.us/gorr/-success\\_permits.htm](http://www.gorr.state.ny.us/gorr/-success_permits.htm). January 2, 2005.
  18. Hakim A., Savas E. S. *New Public Management, Norwell, Mass.: Kluwer, 2002.*
  19. Schundler B. Innovative Government in Jersey City, in Hakim A. and Savas, *New Public Management*, chap. 17.
  20. Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government*, New York: Addison-Wesley, 1992, chap. 9.
  21. Gore Al. *Report of the National Performance Review*.
  22. Kettl D. *The Global Public Management Revolution*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2000; Kessler Th. G., Kelley P. *The Business of Government: Strategy, Implementation, and Results*, Vienna, Va.: Management Concepts, 2000.
  23. Osborne and Gaebler, *Reinventing Government*, chap. 5.
  24. Hatry H. P. *Performance Measurement*, Washington, D. C.: Urban Institute, 1999; Morley E., Bryant S. P., Hatry H. P. *Comparative Performance Measurement*, Washington, D. C.: Urban Institute, 2001.
  25. See, for example, the Mayor's *Management Report of New York City*, which is issued annually by the Office of the Mayor.
  26. Osborne and Gaebler, *Reinventing Government*, chap. 6.
  27. Webb K., Hatry H. P. *Obtaining Citizen Feedback: The Application of Citizen Surveys to Local Government*, Washington, D. C.: Urban Institute, 1973.
  28. Kettl D. F. *The Global Management Revolution*, Washington, D. C.: Brookings, 2000, 41–44; Bill Clinton and Al Gore, *National Performance Review: Putting Customers First '95—Standards for Serving the American People*, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1995.
  29. William D. Eggers and John O'Leary, *Revolution at the Roots: Making Our Government Smaller, Better, and Closer to Home*, New York: Free Press, 1995.
  30. Lewandowski J., Stankiewicz T., Szomburg J. *Transformation Model of Poland's Economy, Proceedings of the International Conference on Privatization*. Saskatoon, Saskatchewan, Canada, May 13–16, 1990.

31. Obrazcovas V., Savas E. S., Jančauskas E. E. Valstybės ir savi-valdybių turto valdymas ir privatizavimas: Teorija ir praktika. 1 knyga, Vilnius: LTU, 2003.
32. Obrazcovas V., Savas E. S., Jančauskas E. E. Valstybės ir savi-valdybių turto valdymas ir privatizavimas: Patirtis ir praktika. 2 knyga, Vilnius: LTU, 2004.

## 2. MUNICIPALINIŲ PASLAUGŲ PRIVATIZAVIMAS JAV

Privatusis sektorius jau dešimtmečius teikia tokias savivaldybės paslaugas kaip atliekų tvarkymas, automobilių nutempimas ir viešųjų bendro naudojimosi energetikos sistemų tvarkymas. Nauja tai, kad nuo praeito amžiaus aštunto dešimtmečio pradžios privatizacija įgyvendinama siekiant pagerinti valdžios darbą. Čia apžvelgiama JAV miestuose vykdomos privatizacijos bendra būklė bei nuodugnai aprašomi keli miestai, kurie privatizacijai skyrė prioritetą.

### Apžvalga

Remiantis Vyriausybės paslaugų teikimo sutarčių sudarymo instituto duomenimis, vyriausybių ir privačių firmų sudarytų sutarčių vertė nuo 1996 m. padidėjo 65 proc. ir 2001 m. viršijo 400 milijardų dolerių (1). Konkursinis paslaugų teikimo sutarčių sudarymas – tai dažniausia bendra municipalinės privatizacijos forma. Nuo praeito amžiaus aštunto dešimtmečio pradžios ji vis didėja – nesvarbu, kokiai politinei partijai priklauso valdininkai. Privatusis sektorius vietos valdžiai teikia daugiau kaip 200 įvairių paslaugų (2, p. 1). Tarptautinė miestų ir apygardų valdymo asociacija (ICMA) 1977 m. pradėjo tirti municipalinės privatizacijos mastą. Pirmasis tyrimas buvo atliktas telefonu; vėliau, nuo 1982 m., ICMA pradėjo atlikti tokius tyrimus paštu kas penkerius metus (3). ICMA administruoja tyrimą, atliekamą visuose JAV miestuose, kuriuose yra 10 000 arba daugiau gyventojų, ir visose apygardose, kuriose gyvena 25 000 ar daugiau gyventojų. Pirmo tyrimo telefonu metu į apklausos klausimus atsakė beveik 100 proc. respondentų; 1997 m. atsakiusių į paštu atliekamos apklausos klausimus sumažėjo iki 32 proc. Atsakymus pateikė 1586 vietos valdžios institucijos iš 4952, su kuriomis buvo užmegzti

ryšiai. 1982–1992 m. 596 miestuose paslaugų teikimo sutarčių su privačiomis firmomis sudaryta 121 proc. daugiau (4). 1988–1997 m. savivaldybės personalo teikiamų paslaugų dalis sumažėjo (5). Taip atsitiko todėl, kad miestai papildomai pasiūlė paslaugų teikimo alternatyvų.

## Privatizacijos poveikio sritis

1997 m. vidutinio dydžio JAV miestų valdžia ir privačios firmos pasirašė sutartis teikti municipalines paslaugas, sudarančias 23 proc. visų teikiamų paslaugų (6, p. 33–34). Įvairiais tyrimais nustatyta, kad vienas iš didesnių JAV miestų buvo sudaręs 15 proc. paslaugų teikimo sutarčių (8, p. 2–3). Maži miestai daugiau naudojami iš šalies perkamomis paslaugomis nei dideli miestai.

Tačiau šiuos skaičius, be abejo, reikia paaiškinti. ICMA paštu atliko tyrimą. Į apklausos klausimus atsakė mažiau nei trečdalis apklaustųjų, palyginti su apklausa telefonu, kai į klausimus atsakė visi respondentai. Atsakymus pateikusių miesto gyventojų nuomonė gali labai skirtis nuo miesto gyventojų, kurie nepateikė atsakymų, nuomonės. Be to, vienais metais asmuo, užpildęs apklausos anketą, kitais metais gali jos nebepildyti. Reikia išnagrinėti atsakymus į klausimus, kad motyvuotume per tiriamą laikotarpį įvykusius pokyčius. Tyrimo klausimai gali būti suprantami labai skirtingai. Taigi pasakyti, kad paslaugų teikėjas teikia tam tikrą paslaugą, nereiškia, kad jis atlieka visą tą darbą; valstybės tarnautojai vis dar gali atlikti didžiąją darbų dalį ir sutartyje numatytos lėšos gali būti daug mažesnės nei lėšos, skirtos žinybos viduje atliekamam darbui. Kiekvienas respondentas gali savaip interpretuoti šių lėšų paskirstymą. Paslaugų sąrašas nėra labai išsamus. Vaikų apsaugos programose gali būti numatyta surasti tėvus, nemokančius alimentų, tačiau vaikų apsaugos tarnybos vykdo daug kitų programų, kurias agentūros darbuotojai gali atlikti tiesiogiai. Gali būti, kad ir šias programas respondentai interpretuos nevienodai. Apklausa telefonu yra daug brangesnė nei paštu, tačiau sumažėja interpretavimo sunkumų, nes apklausą atliekantis asmuo ir respondentas diskutuoja.

Kalifornijos mieste Anahaime, kuris, 2000 m. gyventojų surašymo duomenimis, turi 328 000 gyventojų, buvo atlikta labai išsami sutarčių pagrindu teikiamų paslaugų analizė (9). Į paslaugų sąrašą buvo įtrauktos 189 paslaugos, kurioms buvo numatytos atskiros lėšos, ir nustatyta, kad 122 paslaugos, arba 65 proc. šių paslaugų, buvo atliekamos pagal sutartis arba iš dalies pagal sutartis. Buvo sudaryta 341 šių paslaugų teikimo specifinė

sutartis, kurios vertė – 132 mln. JAV dolerių; ši suma sudarė 30 proc. bendro miesto biudžeto lėšų, išskyrus kapitalo sąnaudas ir skolų aptarnavimą.

2003 m. Niujorke buvo įdiegta mero Michaelio Bloombergo 311-ojo telefono numerio sistema, kuriuo piliečiai gali pateikti skundus arba klausti informacijos apie miesto paslaugas. Šių skambučių analizė parodė, kad miestas teikia daugiau nei 7 000 atskirų paslaugų – nuo kelio duobių išlyginimo iki nebenaudojamų šaldytuvų išvežimo bei leidimų išdavimo smulkiam verslui (10).

Paslaugos, kurioms teikti Jungtinėse Valstijose dažniausiai sudaromos sutartys, parodytos 2.1 ir 2.2 lentelėse. Daug privačių firmų teikia kasdienės paslaugas, tokias kaip automobilių nutempimas ir kietųjų atliekų tvarkymas, tad nekeista, kad dvi iš dešimties labiausiai paplitusių municipalinių sutarčių yra sudarytos dėl šių paslaugų teikimo. Viešųjų inžinerinių tinklų, dujų ir elektros priežiūra yra kitas populiarus sutarčių sudarymo objektas.

### 2.1 lentelė. **Municipalinės paslaugos, kurioms teikti dažniausiai sudaromos sutartys**

Paslauga	Miestai proc.
Automobilių nutempimas ir saugojimas	78
Dujų tiekimo ūkio valdymas ir eksploatavimas	56
Teisinės paslaugos	50
Komercinis kietųjų atliekų rinkimas	50
Medicinos pagalbos teikimas dieną	41
Pavojingų medžiagų šalinimas	39
Ligoninių administravimas	38
Elektros tinklų valdymas ir eksploatavimas	37
Kietųjų atliekų rinkimas gyvenamosiose vietovėse	37
Kietųjų atliekų šalinimas	34

Šaltinis: Johnson R. A., eds. N. Walzer. *Local Government Innovation*, Westport, Conn.: Quorum Books, 2000.

Dideliuose miestuose (žr. 2.2 lentelę) sutarčių sudarymo modelis yra šiek tiek kitoks; tačiau automobilių nutempimas ir atliekų rinkimas vis dar yra keturių populiariausių paslaugų sąrašė, o nuo jų neatsilieka statybos objektų sauga ir gatvių taisymas. Didelių miestų valdininkai geriausiai įvertino privačių firmų teikiamas gatvių apšvietimo, eismo ženklų, kietųjų atliekų rinkimo, spausdinimo ir gatvių taisymo paslaugas; gerai įvertino

greitosios pagalbos, automobilių nutempimo, teisines ir statybų saugos paslaugas; ir tik iš dalies liko patenkinti privatizuotomis įdarbinimo ir mokymo paslaugomis bei narkomanų ir alkoholikų gydymo centrais (11, p. 3).

2.2 lentelė. **Municipalinės paslaugos, kurioms teikti dažniausiai sudaromos sutartys dideliuose miestuose**

Paslauga	Dideli miestai proc.
Automobilių nutempimas	80
Kietųjų atliekų rinkimas	50
Statybinė sauga	48
Gatvių taisymas	40
Greitosios pagalbos paslaugos	36
Spausdinimo paslaugos	35
Gatvių apšvietimas ir eismo ženklai	26
Narkomanų ir alkoholikų gydymo centrai	24
Įdarbinimas ir mokymas	24
Teisinės paslaugos	24

Šaltinis: Dilger R. J., Moffett R. R., Struyk L. *Privatization of Municipal Services in America's Largest Cities*, *Public Administration Review* 57, no. 1 (1977):21. Reprinted with permission of Blackwell Publishing.

## Kodėl miestai vykdo privatizaciją?

1992 m. atliekant visuotinę ICMA apklausą, vietos valdininkams buvo užduotas klausimas, kodėl miestai vykdo privatizaciją? Klausimynas buvo pateiktas municipalitetų, kuriuose buvo daugiau kaip 10 000 gyventojų (iš viso 4935), bei apygardų, kurioms priklausė daugiau kaip 25 000 gyventojų, administracijos vadovams; į klausimus atsakė 1504, arba 30 proc., apklaustųjų (12, p. 21). Pagrindinės priežastys, dėl kurių valdžia vykdo privatizaciją, yra vidinės pastangos sumažinti išlaidas (apie 90 proc. respondentų) ir išoriniai fiskaliniai poveikiai (apie 53 proc. respondentų). Kitaip sakant, valdžia vykdo privatizaciją siekdama taupyti pinigus (žr. 2.3 lentelę). Atliekant ankstesnes apklausas buvo nustatytas ir kitas veiksnys – pasenusi infrastruktūra. Municipalitetams reikėjo brangesnės naujos arba renovuotos infrastruktūros.



### 2.3 lentelė. Vietos valdžios paslaugų teikimo sutarčių sudarymo su privačiuoju sektoriumi priežastys

Priežastys	Valdininkų nurodytos privatizacijos vykdymo priežastys proc.
Vidinės pastangos sumažinti išlaidas	90
Išoriniai finansiniai poveikiai	53
Privačiojo sektoriaus siūlymai	23
Politinis klimatas	23
Federaliniai pavedimai, susiję su tarpžinybiniu finansavimu	20
Rūpinimasis įsipareigojimais	18
Piliečių grupių spaudimas	8
Kita	7

Šaltinis: Rowan M., Karlyn A. *Alternative Service Delivery in Local Government, 1982–1992*, in *Municipal Year Book 1994*, Washington, D. C.: International City-County Management Association, fig. 3/1

Dėl to savivaldybės pradėjo bendradarbiauti viešai (13). Tačiau kiti moksliniai darbai, skirtingai tiriantys tą pačią problemą, parodė, kad naujos paslaugos buvo ypač geras privatizacijos objektas.

Privatizacija sumažino išlaidas, kurių ir buvo tikėtasi. 1988 m. Tarptautinės miestų ir apygardų valdymo asociacijos (ICMA) tyrimas parodė, kad 40 proc. miestų išlaidas sumažino 20 proc., o kiti 40 proc. miestų – 10–19 proc. (14, p. 9). Tyrimo, atlikto dideliuose miestuose, duomenimis, išlaidos vidutiniškai buvo sumažintos 17 proc., o paslaugų teikimo kokybė pagerėjo apytiksliai 26 proc. (15, p. 2). Iš viso buvo pateiktos 7168 sutartys, pagal kurias nustatyta, kad vidutinė ekonomija sudarė 29,5 proc. Duomenis apibendrinio nepriklausomos agentūros, o ne pačios sutartis sudarančios agentūros arba valdžios atstovai (žr. 2.4 lentelę) (16).

Atsitiktinai pasirinktuose 102 miestuose buvo atlikti įvairiapusiški ekonometriniai tyrimai. Tirti privatūs paslaugų teikėjai ir municipalitetų darbuotojai, teikiantys tas pačias paslaugas. Apmokyti tyrėjai pritaikė vienodą išlaidų apskaitos sistemos tikrinimo metodą — remiantis ūkinės veiklos rezultatais buvo atliekama išlaidų kalkuliacija. Norėdami nustatyti, ar teikiamos paslaugos yra veiksmingos, tyrėjai tuose miestuose atliko piliečių apklausas. Nustatyta, kad to paties lygio ir kokybės paslaugų teikimo municipalinės išlaidos yra 29–37 proc. didesnės nei pagal sutartį dirbančių privačių firmų. Devynių kitų mokslinių darbų rezultatai buvo panašūs (17).

### 2.4 lentelė. **Municipalinių paslaugų kaina prieš sudarant ir sudarius jų teikimo sutartis**

Tyrimų šaltinis	Sutarčių skaičius	Kaina prieš sudarant sutartį (JAV dol.)	Kaina sudarius sutartį (JAV dol.)	Ekonomija proc.
Los Andželo apygarda, 1979–1987 Los Andželo apygardos auditorius-kontrolierius	651	268	182	32
Los Andželo apygardos auditorius-kontrolierius	812	701	505	28
JAV gynybos departamentas, 1980–1982 Federalinis viešųjų pirkimų politikos biuras	235	1128	778	31
JAV gynybos departamentas, 1983–1984 Federalinis viešųjų pirkimų politikos biuras	131	132	88	33
JAV gynybos departamentas, 1978–1986 JAV vyriausiasis apskaitos biuras	1661	2270	1657	27
JAV gynybos departamentas, 1978–1994 Jūrų laivyno analizės centras	2138	4768	3290	31
<i>Wandsworth Borough</i> , Londonas, 1978–1987 Politikos tyrimų centras	23	174	127	27
Vyriausioji paslaugų teikimo administravimo viešųjų pastatų tarnyba, finansiniai 1992 m. JAV vyriausiasis apskaitos biuras	576	duomenys neprieinami	duomenys neprieinami	25
Vakarų Australijos valstija, 1993–1994 Sidnio universitetas	91	324	259	20

Šaltinis: Savas E. S. Privatization and Public-Private Partnerships, New York: Chatman House, 2000.

Taikydamas tą patį atsitiktinį atrankos metodą miestuose, kuriuose paslaugas pagal sutartis teikia privatininkai ir municipalitetai, B. Stevensas ištyrė septynias Kalifornijoje teikiamų paslaugų rūšis. Šį tyrimą finansavo JAV Gyvenamųjų namų ir urbanistinės plėtros departamentas. Tyrimas parodė, kad visos municipalinės paslaugos yra brangesnės 37–95 proc.: medžių, pasodintų gatvėse, priežiūros paslauga – 37 proc., žolės pjovimo – 40 proc., šiukšlių rinkimo – 42 proc., gatvių valymo – 43 proc., eismo ženklų priežiūros – 56 proc., patalpų apsaugos – 73 proc., gatvių asfaltavimo – 95 proc. Nustatyta, kad teikiamų paslaugų lygis ir kokybė vienodi (18, p. 25).

Kodėl šios išlaidos taip skiriasi? Privatūs paslaugų teikėjai savo darbuotojams moka mažiau atostogų dienų, ribotai mokamos laikino nedarbingumo atostogos ir mažiau leidžiama daryti pravaikštų, įdarbina darbuotojus ne visu etatu ir renkasi žemesnės kvalifikacijos darbuotojus. Jie nenumato vadovų atsakomybės už techninę įrangos priežiūrą ir už pavaldžių darbuotojų veiksmus. Be to, privatūs paslaugų teikėjai labiau linkę įgalioti žemiausios grandies vadovus samdyti ir atleisti darbuotojus, taikyti skatinimo priemones. Jie įdeda mažiau darbo, nes naudojami modernesne įranga. Jaunesnių bei mažiau patyrusių šia įranga besinaudojančių darbuotojų yra daugiau nei vadovaujamų darbuotojų. B. Stevensas padarė išvadą, kad, kitaip nei privačiose įmonėse, daugumoje viešųjų institucijų nėra labai tiksliai apibrėžtos darbo užduotys ir numatyta griežta atsakomybė už darbo reikalavimų laikymąsi. Šie veiksniai bendrai vertinant ir lemia viešojo bei privačiojo sektorių kainų skirtumus (19, p. 94–104).

## **Privatizacija Indianapolyje**

1990 m. keli dideli miestai padarė didelę pažangą privatizacijos srityje. Indianapolis šio miesto charizmatiškojo mero dėka buvo vienas žinomiausių visoje šalyje modernių miestų.

Indianapolio (dvyliktas pagal dydį JAV miestas, kuriame yra 800 000 gyventojų) meras Stephenas Goldsmithas pasiekė tarptautinio pripažinimo kaip municipalinių paslaugų privatizavimo lyderis. Daug kitų merų laikė jį pavyzdžiu. Nors Indianapolio vietos valdžia nebuvo didžiausia, palyginti su kitų 50 didžiausių šalies miestų vietos valdžiomis, be to, miestas turėjo mažiausiai municipalinių darbuotojų, tenkančių vienam tūkstančiui gyventojų. S. Goldsmithas pažadėjo jų skaičių per ketverius metus sumažinti 25 proc., išskyrus Policijos ir Priešgaisrinės apsaugos departamentus (20). Jis save laikė „mažos vyriausybės meru“ ir manė, kad vyriausybė yra mažiau produktyvi, atlieka mažiau darbų nei privatus investuotojas ir todėl turėtų būti sumažinta iki minimumo. S. Goldsmithas

pripažino įgaliojimų suteikimo, piliečių sugebėjimų, ilgalaikio miesto gyvybingumo ir ekonominių galimybių vertę ir tikėjo laisva rinka — kad galimybė rinktis yra geriau nei perskirstymas. „Aš manau, jog valdžia turėtų veikti taip, kad visapusiškai skatintų rinką kurti vertę, o ne užsimtų tuo pati“ (21).

S. Goldsmithas vykdė agresyvią privatizacijos kampaniją. Jo manymu, miestą galėtų valdyti vien tik meras, policijos viršininkas ir keturi viešųjų pirkimų agentai. 1992 m., pradėdamas eiti pareigas, jis pažadėjo padidinti efektyvumą ir sumažinti vietos valdžios išlaidas sudarydamas privačiojo sektoriaus konkurenciją daugeliui miesto arba apygardos teikiamų paslaugų. (Miestas ir apygarda turėjo vieną vyriausybę.) Jo tikslas buvo mažinti kainas nemažinant paslaugų ir kartu mažinti arba bent jau stabilizuoti mokesčius. Jis tai vykdė plačiu mastu nepaisydamas nuožmaus municipalinių darbuotojų ir jų profsąjungos pasipriešinimo. Antros savo kadencijos metu S. Goldsmithas įvairiais būdais didino pasitikėjimą privačiuoju sektoriumi sudarydamas vietos paslaugų teikimo sutartis su geros kaimynystės grupėmis ir bažnyčiomis, kad varginguose rajonuose būtų sprendžiamos socialinės problemos ir vėl atgaivinta geresnio gyvenimo viltis. S. Goldsmithu, pasibaigus jo kadencijai 1999 m. pabaigoje, buvo visuotinai žavimasi, jis buvo ne kartą apdovanotas už vadovavimą.

S. Goldsmithas pradėjo vykdyti privatizaciją įsteigdamas konkurenciją skatinančios kampanijos vadovavimo biurą. Jis subūrė devynis iškilus verslo lyderius, galinčius dirbti neatlygintiniais konsultantais.

Kai kurie pagrindiniai principai, kuriais reikėtų vadovautis diegiant privatizacijos ir konkurencijos priemones:

- svarbiausia priemonė yra konkurencija; privatizacija yra tik viena iš galimų išeičių;
- konkurencija turi būti vieša ir atvira visoms kvalifikuotoms konkuruojančioms firmoms;
- vertinimo grupės turi įvertinti konkuruojančius firmų atsakymus;
- praktiniais sumetimais esami darbuotojai turi būti skatinami konkuruoti;
- tiksli informacija apie kainą reikalinga siūlymams palyginti;
- jei dėl galimos ekonomijos abejojama, turi lemti rinka;
- turi būti valstijos nustatyti sutarčių vykdymo standartai ir numatyta ekonominė paskata už gerą jų vykdymą, jos turi būti veiksmingai tvarkomos.

Papildomas, neformalus principas buvo „geltonųjų puslapių“ testas: Jeigu paslaugą teikia trys arba daugiau telefonų knygoje nenurodytų firmų, tikėtina, kad miestas negauna maža kaina teikiamų paslaugų.

Patraukliausi privatizacijos objektai buvo viešieji darbai ir transportas, ypač gatvių taisymas, nuotekų valymas, kietųjų atliekų rinkimas ir transporto priemonių remontas (žr. 2.5 lentelę). Šios paslaugos atitiko tris sėkmingos privatizacijos kriterijus: jos buvo privatizuotos kituose miestuose, buvo galima surašyti santykinai paprastas ir nedviprasmiškas sutarties sąlygas ir lengvai kontroliuoti bei įvertinti paslaugos teikėjo darbą. Tačiau S. Goldsmithas buvo gerai informuotas: Amerikos Valstijų, apygardų ir municipalinių darbuotojų federacijos (AFSCME) vietos skyrius dėjo daug pastangų, kad jis nebūtų išrinktas, ir buvo kategoriškai nusistatęs prieš bet kokius bandymus vykdyti privatizaciją. Darbuotojų profsąjungos buvo gana silpnos, nes Indianos valstijos įstatymai nenumatė kolektyvinio susitarimo teisės, ir meras miesto bei apygardos tarybos pritarimu galėjo keisti privatizacijos programą kada tik panorėjęs. Tačiau profsąjunga galėjo sulaukti palaikymo iš tarybos, kurios daug narių turėjo ryšių su municipaliniais darbuotojais. Be to, 60 proc. šios profsąjungos narių buvo afrikiečių kilmės amerikiečiai, dirbantys mažiau mokamus darbus tokiam mieste, kuriame buvo tik 25 proc. ne baltosios rasės žmonių. Galėjo kilti pavojingas ir nesantaiką kurstantis ginčas (22).

Be to, S. Goldsmithas nerimavo, kad nepatenkinta profsąjunga gali sukelti didelių sutrikimų inicijuodama streikus arba lėtidama (streiko forma) svarbiausių darbų, tokių kaip šiukšlių rinkimas ir sniego valymas, tempą. Jis lankėsi remonto dirbtuvėse ir kitose įmonėse, kad įtikintų darbuotojus, jog nėra numatęs masinių arba netikėtų atleidimų iš darbo. Vis dėlto S. Goldsmithas greitai pakeitė kryptį ir sušvelnino filosofinį požiūrį; jis pasirinko valdomos konkurencijos politiką, reiškiančią, kad konkurencija neturėtų būti apribota ją taikant tik privačioms kompanijoms ir kad tas darbas neturėtų būti automatiškai pavedamas privačioms firmoms, kaip buvo numatyta anksčiau. Municipaliniai miesto darbuotojai turėtų konkuruoti su privačiomis firmomis, turėtų būti perkamos vidaus, o ne išorės paslaugos, sutartys sudaromos su valstybiniu, o ne su privačiuoju sektoriu (16).

### 2.5 lentelė. Pasirinkta privatizacija Indianapolyje

Viešieji darbai	Viešasis saugumas
Be priežiūros paliktos transporto priemonės	Patruliavimas dviračiais (motociklais)
Asbesto šalinimas	Kalėjimų plėtra
Sąskaitų už šiukšlių rinkimą išrašymas	Fotografavimas

Sąskaitų už kanalizacijos paslaugas išrašymas	
Reakcija į avarinį iškvietimą dėl pavojingų medžiagų	Administravimas
Laboratorijų paslaugos	Kopijavimas
Kietųjų atliekų deginimas	Kurjerių paslaugos
Gamybos atliekų perdirbimo programa	Infrastruktūros apsauga
Techninė kanalizacijos priežiūra	Vaizduojamasis menas (grafika)
Gatvių šlavimas	Automobilių nutempimas
Šukšlių rinkimas	Mikrofilmavimas
Nuotekų valymas tirpiklių atliekų tvarkymas	Langų plovimas
Gatvių taisymas	Parkai
Transporto priemonių remontas	Koncesijos
Transportavimas	Golfo akademija
Oro uosto darbas	Golfo kursai
Transporto departamento laboratorija	Patalpų apsaugos paslaugos
Baseinų eksploatavimas	Kraštovaizdžio tvarkymas
Pinigų surinkimas už automobilių stovėjimą	Vandens dviračių nuoma
Skaitikliai ir jų rodmenų apskaita	Kilnojamieji tualetai
Viešasis tranzitas	Medelynai
Sniego valymas	Medžių šalinimas
Techninė gatvių priežiūra	Socialinės paslaugos
Techninė transporto priemonių priežiūra	Pagalba socialines pašalpas gaunantiems asmenims, norintiems įsidarbinti
Informacinės technologijos	
Kompiuterinio ir duomenų tinklo paslaugos	

Šaltinis: *Office of the Mayor, Indianapolis.*

## Gatvių taisymas

Dėl geografinės miesto padėties žiemą oro temperatūra svyruodavo, todėl pavasarį gatvėse atsirasdavo daug duobių. Vidutinio lygio valdininkų, kurie tik sugebėdavo balsuoti už respublikonų partiją, prižiūrimos brigados (kiekvieną jų sudarė iki aštuonių darbuotojų) 2 arba 3 transporto

priemonėmis išvažiuodavo užtaisyti tų duobių. Gatvių taisymas atrodė idealus objektas išorės paslaugoms pirkti: keli privatūs asfalto tiekėjai telefonų knygoje pasiskelbė teikiantys asfaltavimo paslaugas. Darbo sutartys iš pradžių turėjo būti kaip nedidelis eksperimentas. Sausį S. Goldsmithas, keletą savaitių jau einatis mero pareigas, paprašė valstybinio ir privačiojo sektorių, kad pavasarį padėtų sutaisyti dešimties miesto kvartalų gatves (23).

Sudaryti sutarties specifikacijas dėl kelių taisymo nelengva. Kas yra kelio duobė? Arba, kitaip sakant, kokio dydžio duobė turėtų būti lyginama?

Paslaugų teikėjas negali protingai vykdyti dviprasmiškos specifikacijos, reikalaujančios „lyginti visas duobes, kurios gali pasitaikyti konkrečioje gatvėje“ ir „prižiūrėti konkrečią gatvę, kad joje nebūtų duobių“. Antruoju atveju jis negali apsispręsti, ar taisyti visą gatvę, ar lyginti atskiras duobes. Kadangi nustatyti atskiras duobes techniškai sudėtinga, sudaryti sutartis dėl kiekvienos duobės būtų problemiška (16).

Anksčiau didelių miestų vadovai įsteigdavo duobių inspektoriaus etatus. Šias pareigas einantiems darbuotojams būdavo daug mokama, tačiau jie realiai nedirbdavo.

Netrukus miesto valdžia įsitikino, kad pagrindinis vertinimo kriterijus yra vienos asfalto tonos paklojimo išlaidos. Niujorko miesto patirtis – pamoka, ko negalima daryti. Niujorko valdžia nutarė vertinti Kelių departamento darbą ir skirti premijas pagal asfalto tonų, tenkančių vienam darbuotojui per metus, skaičių. Greitai paaiškėjo, kokie išradingi gali būti šitaip skatinami darbuotojai ir koks netinkamas šis vertinimas. Per vienerius metus smarkiai padaugėjo pakloto asfalto, tačiau analizė parodė, kad tokius rezultatus lėmė trys priežastys: darbuotojai klojo daug storesnį sluoksnį, nei numatė standartas, be to, ten, kur jo nebuvo, ir sutaisė visas gatves, esančias šalia asfalto gamyklų. Sunkvežimiais galima labai greitai pristatyti karštą asfaltą į artimiausias vietas, todėl jų nereikėjo daug tam, kad būtų galima sunaudoti daug asfalto (24, p. 196–199).

Indianapolio valstybės tarnautojai pateikė paprastus klausimus: „Kiek kainuoja išlyginti duobę?“, „Kiek kainuoja pakloti vieną toną asfalto?“ Tačiau pagrįsto atsakymo buvo laukiama ne vieną mėnesį, nes už miesto lėšas tradiciškai būdavo atsiskaitoma ne pagal atskirus darbus, o pateikiant įprastus departamentų skyrių biudžetus. Biudžetuose atspindėjo tik darbas, medžiagos ir atsarginės dalys bei jų priskyrimas atskiriems darbams, tokiems kaip pakartotinas gatvių grindimas arba šiukšlių rinkimas. Nebuvo apskaičiuota, kiek nuvertėja tokia pagrindinė įranga kaip pastatai ir sunkvežimiai, transporto priemonių techninės priežiūros išlaidos buvo įtrauktos į kito departamento biudžetą, o būtinos pridėtinės išlaidos buvo pernelyg supaprastintai paskirstytos departamentams.

Miesto valdžia labiau pabrėžė konkurenciją nei privatizaciją, ji paprašė žinybinio skyriaus pateikti konkursinį siūlymą. Buvęs miesto administratorius Stephenas Fantauzzo, regiono profsąjungos lyderis, buvo linkęs bendradarbiauti, tačiau pareiškė, kad darbuotojų profsąjungas ir agentūrų valdininkus reikia konsultuoti ir mokyti buhalterinės apskaitos, kad būtų galima parengti konkursinį siūlymą. Konsultantai sukūrė išlaidų apskaitos, parengtos remiantis ūkinės veiklos duomenimis, sistemą ir nustatė duobėtų gatvių taisymo kainą: viena tona asfalto – 407 doleriai. Miesto valdžia vis dar turėjo lyginti priimtinas ir pagrįstas išlaidas kaip esamas municipalines išlaidas su paslaugų teikėjų konkursinėmis kainomis, tačiau tai nebuvo paprastas dalykas: miestas nemokėjo jokių turto arba pardavimų mokesčių ir naudojosi neapmokestinamomis obligacijomis, skirtomis mokėti už pagrindinius pirkimus. Ji turėjo sugalvoti būdą, kaip suvienodinti sąlygas siekiant pritraukti konkurso dalyvius. Tik tada miestas galėjo inicijuoti sudaryti konkursines (paslaugų teikimo) sutartis.

Esant tokiai padėčiai, profsąjungos vienijami darbuotojai pateikė netikėtą siūlymą: jie galėtų sumažinti darbo, įrangos ir valdymo išlaidas, kad įrodytų, jog gali atlikti darbą daug pigiau nei privatusis sektorius. Vietoj gatvių taisymo brigadų, sudarytų iš 6–8 narių, vykstančių į darbą dviem arba kartais trimis transporto priemonėmis, galėtų dirbti keturi darbuotojai, kuriems reikėtų vienos, mažesnės transporto priemonės. Profsąjunga numatė, kad nors gatvėms taisyti reikės mažiau darbuotojų, tačiau mero Goldsmitho planai investuoti į infrastruktūrą turėtų reikšti didesnę bendrą darbuotojų skaičių.

Profsąjungos siūlymas sumažinti valdymo išlaidas S. Goldsmithui iškėlė didelę politinę problemą. Išlaidų apskaitos, atliekamos remiantis ūkinės veiklos rezultatais, sistema parodė tikrąsias išlaidas, patiriamas dėl labai išpūstų vidutinio lygio valdininkų – „politikierių“, kaip juos pavadino profsąjunga, etatų. Vidurinio lygio valdininkai buvo ilgalaikį partinį stažą turintys Respublikonų partijos šalininkai, įdarbinti atsilyginant už partijai suteiktas paslaugas, o pats meras S. Goldsmithas buvo Respublikonų partijos narys. Vienas sunkvežimio vairuotojas sakė: „Dauguma iš jų buvo rinkimų komiteto žmonės arba rinkimų apylinkės pirmininkas, arba kieno nors sūnėnas. Darbui atlikti mes imame keturis vyrus, nors mums reikia tik trijų“ (25). „Numeskit tuos vyrus nuo mūsų pečių. Mes nelinkę netekti užsakymų dėl to, kad jūs verčiate mus išlaikyti valdininkus, kurių neturėtume išlaikyti“ (26, p. 1–25). Goldsmithas, rodydamas ypatingą politinę drąsą ir pabrėždamas sprendimų nuoseklumą, pasielgė griežtai – iš darbo atleido pusę iš trisdešimt aštuonių prižiūrėtojų, vadovavusių devy-



niasdešimčiai sunkvežimių vairuotojų, atsakingų už duobių išlyginimą (27).

Tai, jog konservatyvusis meras atleidžia iš darbo ištikimus Respublikonų partijos šalininkus, kad užtikrintų jam politinę opoziciją reiškusių profsąjungos narių darbo vietas, nėra įprasta. Municipalinių darbuotojų profsąjunga, nors ir nenorėdama, turėjo gerbti šį S. Goldsmitho poelgį ir galiausiai pradėjo bendradarbiauti su juo. Eiliniai profsąjungos nariai laikė S. Fantauzzo didvyriu. Pasak jo, „vienas dalykas yra turėti du arba tris žmones, kurie tau pasako, ką reikia daryti, kitas dalykas yra turėti du arba tris žmones, kuriuos tu žinai esant „politikieriais“ ir kurie tau negali patarti, ką reikia daryti. Šių vyrų pašalinimas ir buvo tai, ką mes jau dešimt metų stengėmės padaryti“ (28, p. 3).

Šių pokyčių rezultatas buvo tas, kad duobių lyginimo kaina buvo sumažinta 25 proc. – nuo 407 iki 301 dolerio už vieną panaudoto asfalto toną. Panagrinėjus privačių firmų kainų pasiūlymus paaiškėjo, kad jos nebuvo pačios mažiausios. Bendras agentūros kainos siūlymas dėl mažo bandomojo miesto kvartalo buvo 6 700 dolerių; iš septynių privačių firmų siūlymų pats mažiausias buvo daugiau nei šešis kartus didesnis už municipalinį siūlymą, o didžiausias privačios firmos siūlymas buvo 450 000 dolerių.

Trys veiksniai lėmė dideles privačių firmų siūlomas kainas. Pirma, privačios firmos buvo įpratusios lyginti tokius plotus kaip automobilių stovėjimo aikštelės ir keliai, o ne duobės. Konkurso dalyviai suprato konkursinį reikalavimą kaip tų gatvių ištisinio grindimo reikalavimą. Antra, jie buvo nesusipažinę su pretenzijų dėl nelaimingų atsitikimų tvarka ir įtraukė į savo siūlomas kainas dideles draudimo išmokas, kad apsisaugotų nuo galimos atsakomybės. Trečia, kai kurie konkurso dalyviai manė, kad municipalinės įmonės kaina turėtų būti pernelyg didelė ir lengvai nukonkuruojama ir kad miesto valdžia bet koku atveju norės paversti darbą privačioms firmoms, tad apskaičiavo didesnę planuojamą pelną.

Miesto valdžia dvejojo, ar pasirinkti municipalinę įmonę. Kas bus, jeigu Transporto departamentas nesugebės garantuoti jo pasiūlytos konkursinės kainos ir tikra kaina bus daug didesnė? Nebuvo jokios galimybės pareikalauti, kad profsąjunga ir agentūros vadovai galėtų garantuoti nustatytą kainą arba pasirašyti skolinius įsipareigojimus. Nesėkmė būtų lėmusi tai, kad meras atrodytų kvailai po visų jo pamokslavimų apie privatizaciją ir konkurenciją, o sutelkus privačiojo sektoriaus savanorius miesto valdžia būtų priversta atsisakyti šios galimybės. Transporto skyriaus direktorius Mitchas Roobas, iki tol vykdęs visą procesą, rekomendavo merui S. Goldsmithui rizikuoti, jeigu

nori, kad profsąjunga vėl bendradarbiautų. Meras sutiko ir pavedė šį darbą atlikti Transporto departamentui (29).

M. Roobas pasamdė privačią inspektavimo kompaniją, turinčią stebėti darbą ir stengtis užkirsti kelią pernelyg didelėms išlaidoms. Faktiškai jo agentūra išleido daugiau pinigų darbui tikrinti, o ne jam dirbti. Darbas buvo atliktas laiku ir neviršijant biudžeto. Šis etapas Indianapolyje pradėjo išplėstinę ir agresyvią rinkos sąlygų sudarymo kampaniją (30).

## Nuotekos

Vienas iš didžiausių miesto valdžios veiklos laimėjimų buvo dviejų jo nuotekų valymo įmonių privatizavimas. Tai buvo didelės, šiuolaikinės, gerai organizuotos, laiminčios apdovanojimus įmonės. Pasak konsultantų, jos turėtų sutaupyti ne daugiau kaip 5 proc., jeigu būtų privatizuotos. Įveikęs didelį daugelio gyventojų pasipriešinimą, S. Goldsmithas toliau atkakliai dirbo ir, sulaukęs siūlymo sudaryti gerai parengtą, konkurencingą sutartį, ją sudarė. Municipalinis siūlymas buvo 27 mln. dolerių, t. y. 10 proc. mažiau už 30 mln. dolerių biudžetą, kuris, kaip prieš keletą savaitių ta pati administracija teigė, yra nesumažinamas minimalus biudžetas. Tačiau galutinis laimėtojas — bendra įmonė (tarptautiniu mastu žinoma Prancūzijos firma, JAV inžinerijos kompanija ir vietinė privati vandens tiekimo kompanija) garantavo stulbinamą 40 proc. ekonomiją (16).

Per penkerius metus buvo sutaupyta 72 mln. dolerių. Dėl pažadėtų 40 proc. ekonomijos tikėtasi sutaupyti 65 mln. dolerių. Privatizavus nuotekų vandens surinkimo sistemą sutaupyta dar 6 mln. dolerių (31). Be to, iš tų nuotekų valymo įmonių nutekančio vandens kokybė pagerėjo nuo vidutiniškai 7 per metus leidžiamų atvejų, kai viršijamos ribos (t. y. pažeidžiami valstijos taršos kontrolės standartai), tas įmones valdant miesto valdžiai, iki vidutiniškai 2,6 atvejo per metus. Darbo dienų, prarastų dėl nelaimingų atsitikimų, sumažėjo 91 proc., atlyginimai ir priemokos padidėjo nuo 9 proc. iki 28 proc., o darbuotojų skundų, pateiktų prieš privatizaciją, per visus penkerius sutarties galiojimo metus sumažėjo nuo 38 iki 2. Papildomai 22,7 proc. kompanijos pirkimų buvo atliekama iš firmų, kurių savininkai buvo tautinių mažumų atstovai ir moterys.

Mokesčiai už kanalizaciją dėl šių veiksmingų priemonių nepadidėjo. Nepaisant infliacijos, gyventojai 1999 m. mokėjo už kanalizacijos paslaugas ne daugiau kaip prieš ketverius metus (32). Tam, kad galėtų pasiekti šiuos puikius rezultatus, paslaugų teikėjui prireikė tik 196 darbuotojų

iš buvusio 321 darbuotojo. Kiti 125 galėjo pasirinkti išeitinę kompensaciją arba kitą darbą miesto departamente, kai tokia galimybė tapdavo prieinama dėl mažėjančio darbuotojų skaičiaus; ir vieną, ir kitą galimybę pasirinko apytiksliai pusė darbuotojų (33).

Ši patirtis merui S. Goldsmithui buvo svarbi dviem aspektais. Pirmia, kasdienis bendravimas su akcininkais, taryba ir plačiąja visuomene buvo esminis, kad būtų galima toliau plėtoti procesą. Antra, rinkos, o ne konsultantai buvo vienintelis patikimas vadovavimosi principas, leidžiantis tikėtis ekonomijos (34, p. 270–278; 38, p. 48–88).

## Literatūra

1. Siegel F. The Death and Life of American Cities, *The Public Interest* 148 (summer 2002), 8.
2. Herbers J. Administration Seeks to Cut Aid to Cities, Charging It Is Harmful, *New York Times*, June 20, 1982, 1.
3. Statement made to the author by former mayor Gibson.
4. U. S. Department of Housing and Urban Development, *The President's National Urban Policy Report*, Washington, D. C.: 1982.
5. Siegel F., Death and Life.
6. Mahtesian Ch. Urban Theorist as Mayor" *Governing* 12, no. 7 (November 1998), A Genuine New Democrat, *Wall Street Journal*, March 21, 1996.
7. Goldsmith S. Federal Handouts Won't Fix Urban Troubles, *Indiapolis Business Journal*, April 19, 1993.
8. Boston's revival is a perfect illustration of the policy articulated in President Reagan's urban policy report. See Glaeser E. L., Reinventing Urban America: Lessons from Boston, *The Taubman Center Report*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, 2004.
9. Diaz M. The Miami Renaissance: A Road Map for Urban Leadership, *Civic Bulletin* 37, October 2004, Manhattan Institute, New York.
10. Mitchell A. Giuliani Urges New Agenda for Cities: Self-Reliance, *New York Times*, January 12, 1995.
11. Mayor Brown Receives Urban Innovator Award, *Cities on a Hill*, newsletter of the Center for Civic Innovation of the Manhattan Institute, Summer 2001.
12. Bissinger B. *A Prayer for the City*, New York: Random House, 1997.
13. Barsky N. Bootstrapping Mayor Raises Hope of Revival in, Yes, Philadelphia; *Wall Street Journal*, February 22, 1993, A1.

14. Shubart E. A Philty Turnaround *City & State*, August 16, 1993.
15. CCI Delivers Urban Innovator Award to Norm Coleman, *Cities on a Hill*, Spring 2002.
16. Andrisani P. J. Hakim S., Savas E. S. *The New Public Management: Lessons from Innovating Governors and Mayors*, Norwell, Mass.: Kluwer, 2002, chap. 1.
17. Savas E. S. *Privatization and Public-Private Partnership*, New York: Chatham House, 2000.
18. Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government*, New York: Addison-Wesley, 1992.
19. Gore Al. *Report of the National Performance Review: Creating a Government That Works Better and Costs Less*, Washington, D. C.: U.S. Government Printing Office, 1993.
20. Melloan G. Pondering the 'Civil State' at the Prince of Wales, *Wall Street Journal*, March 9, 2004, A17.
21. Berger P. L., Neuhaus R. J. *To Empower People: From State to Civil Society*, Washington, D. C.: AEI, 1996); Don E. Eberly, ed., *The Essential Civil Society Reader: The Classic Essays*, New York: Rowman and Littlefield, 2000.
22. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, New York: Washington Square, 1964. Eggers W. D., O'Leary J. *Revolution at the Roots: Making our Government Smaller, Belter, and Closer to Home*, New York: Free Press, 1995, chap. 3.
23. Šios pastangos – tai tobulesnis viešasis administravimas, profesionalus mokymas, biudžeto planavimo ir programavimo sistemos, kiekybiniai valdymo metodai, reorganizacija, tikslinis valdymas, darbo našumo programos, kokybės valdymas ir t. t.
24. Graeme A. Hodge, *Privatization: An International Review of Performance* (Boulder, Colo.: West view, 2000), chap. 7; Jeffrey D. Greene, *Cities and Privatization: Prospects for the New Century* (Upper Saddle River, New York: Prentice Hall, 2002), chap. 2; Robert M. Stein, *Urban Alternatives: Public and Private Markets in the Provision of Local Services*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1990.
25. Donahue J. D. Market-Based Governance and the Architecture of Accountability, in *Market-Based Governance*, ed. Donahue J. D. and Joseph S. Nye Jr., Washington, D. C.: Brookings, 2002.
26. Rosenau P. V. *The Competition Paradigm*, New York: Rowman and Littlefield, 2003.
27. Savas E. S. *Privatization: The Key to Better Governmen*, Chatham, New York: Chatham House, 1987.

28. Smith S. R., Lipsky M. *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*, Cambridge: Harvard University Press, 1993.
29. Logan Ch. H. *Private Prisons: Cons and Pros*, New York: Oxford University Press, 1990; Bowman G. W., Hakim S., Seidenstat P., eds., *Privatizing the United States Justice System: Police, Adjudication, and Corrections Services from the Private Sector*, Jefferson, N. C.: McFarland, 1992; Bowman, Hakim, Seidenstat, eds., *Privatizing Correctional Institutions* New Brunswick, N. J.: Transaction Books, Rutgers University Press, 1993; Tabarrok A., ed., *Changing the Guard: Private Prisons and the Control of Crime*, Oakland, Calif.: Independent Institute, 2003.
30. Governor's Office of Regulatory Reform, New York, Permits Team Success Stories, [www.gorr.state.ny.us/gorr/success\\_permits.htm](http://www.gorr.state.ny.us/gorr/success_permits.htm). January 2, 2005.
31. Schundler B. Innovative Government in Jersey City, in Andrisani H., Savas E. S. *New Public Management*, chap. 17.
32. Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government*, New York: Addison-Wesley, 1992, chap. 9.
33. Obrazcovas V., Savas E. S., Jančauskas E. E. *Valstybės ir savivaldybių turto valdymas ir privatizavimas: Teorija ir praktika*. 1 knyga, Vilnius: LTU, 2003.
34. Obrazcovas V., Savas E. S., Jančauskas E. E. *Valstybės ir savivaldybių turto valdymas ir privatizavimas: Patirtis ir praktika*. 2 knyga, Vilnius: LTU, 2004.

## **3. PASAULINĖ VIEŠŪJŲ PASLAUGŲ PRIVATIZAVIMO PATIRTIS**

### **3.1. MEDICINOS PASLAUGŲ PRIVATIZAVIMAS**

#### **GREITOSIOS PAGALBOS PASLAUGŲ PRIVATIZAVIMAS**

Greitosios medicinos pagalbos (GMP) paslaugos dažniausiai yra teisėta vietos valdžios atsakomybė. Kai kurios savivaldybės prisiima šią atsakomybę tiesiogiai valdydamos minėtų paslaugų teikimą, dažniausiai kuruojamą priešgaisrinės apsaugos. Kitos savivaldybės sudaro sutartis su privačiomis greitosios pagalbos kompanijomis, tačiau yra ir tokių vietos valdžių, kurios derina abu anksčiau minėtus būdus. Pastaruoju metu kilusiomis diskusijomis siekta apibrėžti, kuris gi paslaugų teikėjas turėtų teikti šias gyvybiškai svarbias paslaugas.

Daugybė JAV jurisdikcijų yra pritaikiusios pažangaus pagalbos teikimo modelį, kuris užtikrina puikų reagavimo į pagalbos skambutį laiką, leidžia išvengti klaidų (tokių, kaip kitokio, nei reikia, ekipažo išsiuntimo) ir kurio išlaidos yra daug mažesnės nei tradicinės sudėties sistemų.

Pažangaus pagalbos teikimo sistemos apima vadinamąją viešąją ir privačiąją partnerystę, kurios sąlygomis priešgaisrinės apsaugos departamentas atlieka pirmojo reagavimo į pagalbos skambutį funkciją, o konkurso būdu atrinkta privati firma parūpina reikiamą įrangą turinčius pirmosios pagalbos automobilius, kurie vyksta į kiekvieną medicininio pobūdžio iškvietimą, gydo pacientą ir prireikus pacientą iki medicinos įstaigos. Taip teikiamos greitosios pagalbos paslaugos yra daug našesnės (pa-

naudojami ištekliai geriau suderinami su priimamais pagalbos skambučiais) ir lemia daug mažesnes išlaidas.

1995 m. 56 iš 200 JAV miestų, turinčių 100 000 ir daugiau gyventojų, naudojami privačių greitosios pagalbos medikų paslaugomis. Kiti 44 miestai naudojami mišria viešąja-privačiąja sistema, o dar 100 miestų – valstybine (teikiama priešgaisrinės apsaugos arba trečiųjų paslaugų) arba ligininės veiklos pagrindu paremta sistema (1).

Kai kurie žmonės baiminasi, kad privatūs paslaugų teikėjai ateityje bus išstumti iš demokratinio proceso, dėl to bus mažiau atskaitingi pareigūnams ir rinkėjams. Tačiau negresiant būti atleistam atskaitingumas ir atsakomybė mažai ką reiškia.

Netinkamai veiklą vykdantys viešieji GMP teikėjai gali būti viešai kritikuojami. Miestų merai gali grūmoti kumščiais ir reikalauti, kad paslaugos būtų teikiamos geriau, bet nesant grėsmės būti pakeistam lieka mažai vilties, kad kas nors iš esmės bus patobulinta. Be konkurencijos netgi sunku apibrėžti, kokia atskaitomybė turėtų būti. Jei po to, kai miesto taryba pareikalauja pagerinti veiklą, viešoji įstaiga reaguoja 5 sekundėmis greičiau, ar tai yra atskaitomybės įrodymas? Mes vis dar nežinome, kaip viešųjų įstaigų veikla lygintina su kitų įstaigų veikla konkurencinėje kovoje.

Nesant konkurencijos bendruomenėms bus primestas neatsakingas paslaugų teikėjas.

Pateikiamas Deitroito (Mičiganas) pavyzdys (žr. 3.1.1 lentelę), iš kurio matyti, kaip viešosios paslaugos negarantuoja atsakomybės.

### 3.1.1 lentelė. Deitroito pavyzdys

<b>Pamoka: viešai teikiamos paslaugos negarantuoja atskaitingumo ir atsakomybės</b>
---

<p>Detroito miesto policija nušovė kurčnebylį, kuris rankose laikė žarsteklį ir negirdėjo įspėjimo jį mesti.</p>
--

<p>Errolas Shaw, Jr. kraujuodamas gulėjo apie 12 minučių, kol policijos pareigūnai nusprendė nebelaukti Detroito gaisrininkų departamento greitosios pagalbos automobilio ir patys nuvežė jį į ligininę. Greitajai pagalbai atvykus po 28 minučių nuo to momento, kai buvo sulaukta pirmojo iš dviejų skambučių telefonu 911, ponas Saw jau buvo reanimacijos palatoje. Deja, jis mirė dėl nukraujavimo (2).</p>
--

<p>1997 m. atliktų tyrimų duomenimis, Detroito GMP užtrunka apie 9–10 minučių nuo skambučio. Plg.: Kantono ir Kolumbo (Ohajo valstija) GMP komandos atvykdavo perpus greičiau (2). Iš tos dienos, kai mirė E.</p>
---

Shaw, apžvalgos matyti, kad apie 60 proc. visų Detroito automobilių parko greitosios pagalbos automobilių buvo neeksploatuojami arba blogos būklės. Iš miestui priklausiusių 44 GMP automobilių 13 buvo neeksploatuojami, 14 – sugedę stabdžiai. Dispečerinės kompiuteriai sugedę, jose nebuvo antenų, naudojamų pranešti ligoninėms apie atvežamą pacientą, prastai veikė oro kondicionieriai (reikalingi gydant širdies ligas) ir kt. Net greitosios pagalbos automobilis, atsiliepus į skambutį dėl Shaw, atvyko tik po 28 minučių su iš po kapoto rūkstančiais dūmais (3).

Šaltinis: Balaker T., Summers A. Emergency Medical Services Privatization. *Policy Study*, no. 310 FAQ, August, 2003.

Viešosios darbininkų sąjungos faktiškai gali nenorėti priimti naujovių, kurios padėtų pagerinti atskaitingumą. Pavyzdžiui, privatus GMP teikėjas turi įtakos sprendžiant kelių saugumo problemą, saugaus GMP vairuotojų atvykimo į įvykio vietą klausimą. Kaskart, kai vairuotojas suklysta (pvz., neužsisėgęs saugos diržo daro staigius posūkius), pasigirsta garsas ir įvykis įrašomas. Kadangi vairuotojai žino, jog jų darbas stebimas, jie priversti vairuoti saugiai.

Nors darbininkų sąjungos įtariai reaguoja į atsakomybę, yra priežasčių optimistiškiau vertinti GMP darbuotojų požiūrį į atskaitingumą. 2001 m. JEMS (*The Journal of Emergency Medical Services*) apklausa parodė, kad GMP darbuotojai nevengia darbo kokybės įvertinimo. Iš tikro jie tuo mėgaujasi. Blogiau įvertinti buvo tie darbuotojai, kurių darbas nebuvo vertinamas (4, p. 33).

Tyrėjų nuomone, egzistuoja efektyvumo ir pasitenkinimo darbu ryšys. „Aprūpindami grįžtamųjų ryšių darbuotojus, mes priverčiame juos jaustis saugesniais ir kartu geriau dirbti“ (4).

Lyginamas aukštesnio lygio privačių paslaugų kokybę, JEMS daro išvadą, jog konkurencija paskatintų viešąsias įstaigas pagerinti atskaitingumą, nes vis daugiau priešgaisrinių departamentų sudaro sutartis su privačių paslaugų teikėjais, dalyvauja naudodami bendrus pajėgumus bei dirba pagal bendrus susitarimus ir konkuruoja dėl veiklos kokybe pagrįstų sutarčių sudarymo (5, p. 61).

Privatininkai privalo nuolat įrodinėti, kad jie yra verti sutarties dalyvio vardo, jei nori sutartį išlaikyti ir tęsti. Pasibaigus GMP sutarčių terminams, išrinkti oficialūs atstovai gali įvertinti jų darbo kokybę taip skatindami juos siekti dar geresnio aptarnavimo lygio. Paimelaso apygardoje, Floridoje, buvo siūloma konkurencinė kaina siekiant pagerinti aptarnavimo lygį (žr. 3.1.2 lentelę).



### 3.1.2. lentelė. Painless apygarda

#### **Pamoka: privatizacija leidžia gerinti darbų kokybę ir aptarnavimą**

Iki devintojo dešimtmečio pabaigos Painless apygardos viešoji GMP tarnyba kėlė mažai pasitikėjimo. Apygardai pradėjus privatizaciją ir pasiūlius sudaryti kainų pasiūlos sutartį, aptarnavimas labai pagerėjo.

Dabartinis paslaugų teikėjas (kompanija *Sunstar*) laimėjo kainų pasiūlos sutartį ir aptarnavimo lygis pakito:

- greitosios pagalbos tarnybos išskvietimo laikas sutrumpėjo 30 sekundžių, esant 90 proc. patikimumui.
- dispečerinės (komunikacijų) centro įranga ir programinė įranga buvo atnaujintos.

Prieš apygardai sudarant naują sutartį, vietos priešgaisrinis departamentas nutarė teikti savo siūlymą dėl GMP paslaugų. Svarbiu apygardos sprendimo veiksmu tapo sukurti sistemą. Gaisrininkų departamento darbuotojai dirba 24 val. ir 48 val. ilsisi. Toks darbo grafikas trukdė gerai atlikti darbą ir turėjo įtakos apribojant išlaidas. Taikydami naują piko meto personalo metodą (*peak-load staffing*), privatūs pagalbos teikėjai reaguodavo į trečdalį GMP išskvietimų daugiau, išnaudodami du trečdalius visų išlaidų ir įtraukdami į darbą trečdalį personalo.

Painless apygardos GMP buvo daug kartų apdovanota už gerą darbą. 2001 m. jie tapo pirmaisiais paslaugų teikėjais, kuriems pakartotinai buvo įteiktas Floridos metų paslaugų teikėjo apdovanojimas (1, p. 14).

Šaltinis: Balaker T., Summers A. *Emergency Medical Services Privatization. Policy Study*, no. 310 FAQ, August, 2003.

Jei privatininkai gerai neatlieka savo pareigų, jiems skiriamos baudos. Kadangi oficialūs pareigūnai vis dar kontroliuoja privačius paslaugų teikėjus, rinkėjai turi teisę kaltinti arba skatinti išrinktuosius pareigūnus dėl GMP vykdomos veiklos.

GMP – tai žmonės, įranga bei procedūros, kurių visuma užtikrina skubią medicinos pagalbą. GMP rūpinasi pacientais iki jiems patenkant į ligoninę bei prireikus veža juos į medicinos įstaigas.

GMP paslaugos yra sudarytos iš dviejų pagrindinių dalių: reagavimo laiko į išskvietimą ir paciento vežimo į ligoninę. Nors tie, kurie pirmieji atsiliepia į paciento skambutį, dažnai suteikia ypač svarbią medicininę konsultaciją, didžiąją dalį medicinos priežiūros suteikia GMP.

Pagal GMP privatizacijos principus privatus paslaugų teikėjas yra atsakingas už visą arba dalį medicinos personalo darbuotojų darbo. Savivaldybės dažniausiai pagal įstatymą yra atsakingos už GMP, o kai kurios

pačios teikia tokias paslaugas. Dažniausiai GMP įsikūrusi ir paslaugos teikiamos gaisrinių skyriuose. Privatizacija besidomintis miestas gali pasirinkti pagal sutartis perduoti GMP medicinos personalo funkcijas privačiai GMP kompanijai arba sudaryti viešo ir privataus bendradarbiavimo sutartį. Paprastai su privačiu paslaugų teikėju sutariama dėl pacientų vežimo, o užregistruoti iškvietimą patikima gaisrinėms.

Kadaise GMP paslaugos apėmė tik pirmąją pagalbą, kurią teikė vietos laidojimo namai, ligoninei priklausantys greitosios pagalbos automobiliai ir priešgaisrinės apsaugos komandos. Vietnamo karas atskleidė GMP gydymo pranašumus. Nacionalinės tyrimų tarnybos atliko tyrimą bei patvirtino šias išvadas. Dėl to 1966-aisiais buvo pasirašytas Nacionalinis greitosios medicinos pagalbos aktas. Vykdamas šį aktą buvo sukurti fondai, finansuojantys greitosios pagalbos automobilių priežiūrą, specialistų rengimą bei ryšį. Greitosios pagalbos transporto rinka klestėjo, todėl buvo įsteigta daug mažų privačių greitosios pagalbos firmų.

Vis dėlto iki aštuntojo dešimtmečio buvusi prasta sistemos sandara nustumė privačių įmonių reputaciją – jos imtos vertinti kaip prieštaringos, nepastovios bendrovės. JAV federaliniai GMP aktai, pasirašyti 1973-aisiais ir 1976-aisiais, padėjo savivaldybėms tapti dominuojančiais GMP teikėjais. Tačiau kai federalinės lėšos baigėsi, o miestai išgyveno fiskalinį stresą, daug bendruomenių grįžo prie privačiojo sektoriaus kaip svarbaus GMP teikėjo.

Skiriasi du pagrindiniai greitosios pagalbos tipai: *bazinis*, arba *pagrindinis*, *gyvybės palaikymas* (BGP) ir *pažangusis gyvybės palaikymas* (PGP). Pirmasis tipas apibėžia įrangą bei žmones, galinčius suteikti pirmąją pagalbą, parūpinti deguonies ir kai kuriais atvejais atlikti defibriliaciją bei nuvežti pacientą į ligoninę. BGP atlieka žmonės, parengti kaip ekstremalios medicinos specialistai. PGP apima tokią įrangą bei žmones, kurie suteikia visavertę medicinos priežiūrą, įskaitant intraveninę terapiją, taiko šiuolaikiškas kvėpavimo takų priežiūros technologijas, skiria medikamentus, EKG ir pan. Įprastas specialistas (felčeris) parengiamas mažiausiai per 1 500 valandų, o BGP medikas – per 110 valandų.

JAV yra daug skirtingų GMP sistemos sudarymo ir vykdymo būdų. Galima išskirti keletą skirtingų minėtos sistemos dalių, pradedant visuomeninėms sąmoningumo ir prevencijos kampanijomis, pagalbos telefono numeriu „911“, greitu reagavimu į pagalbos skambučius ir baigiant ligoninių priimamųjų skyrių įrengimu. Toliau bus nagrinėjami tik skubūs pranešimai, pirmoji reakcija bei transporto klausimai, susiję su visa GMP sistema.

Yra daugybė potencialių paslaugų teikėjų, galinčių užtikrinti kiekvienos iš minėtų GMP sistemos sudedamųjų dalių teikimą. Dispečerio

vaidmenį gali atlikti centralizuota pagalbos telefono „911“ stotis arba specialiai sukurtas GMP centras; priešgaisrinės apsaugos komanda arba greitosios pagalbos kompanija galėtų vykdyti pirmosios reakcijos į pagalbos skambutį funkciją; specialisto (felčerio) darbą taip pat gali atlikti priešgaisrinės apsaugos komanda, kokia nors kita vyriausybinių organizacija arba greitosios pagalbos firma, o vežti ligonį į medicinos įstaigą gali bet kuris iš minėtų ekipažų. Daugumos jurisdikcijų nutarimu ir ugniagesių komanda, ir greitosios pagalbos firma (-os) gali dalyvauti teikiant greitąją pagalbą. Tokiu atveju darbas būtų pasidalijamas taip: ugniagesių komandos medikai atsiliepia į pagalbos skambučius ir gydo, o greitosios pagalbos firma veža pacientus į ligoninę.

1994 m. žurnalo JEMS atliktoje apžvalgoje (žr. 3.1.3 lentelę) išdėstyti organizaciniai 200 didžiausių Amerikos miestų (iš jų, turinčių 100 000 ar daugiau gyventojų) planai (8). 67-iuose (33,5 proc.) iš jų visą greitosios pagalbos funkciją, apimančią dispečerio pareigas, pacientų gydymą bei vežimą, atlieka priešgaisrinės apsaugos komandos, 56 miestai (28 proc.) šiuo atveju naudojami privačiojo sektoriaus paslaugomis, o dar 44 miestai (22 proc.) – privačiojo sektoriaus ir valstybinės įmonės (dažniausiai gaisrinės) paslaugomis kartu. Taigi privatusis sektorius, kaip greitosios medicinos pagalbos teikėjas, dominuoja trečdalyje didžiausių Amerikos miestų ir rūpinasi pacientu.

3.1.3 lentelė. **GMP didžiausiuose JAV miestuose**

JAV miestas, valstija	Gyventojų sk. tūkst.	Privatusis sektorius	Gaisrinė ir privatusis sektorius	Kita įmonė ir privatusis sektorius
San Diegas	1 110 549	*		
San Chosė	782 248	*		
Milvokis	628 088		*	
El Pasas	575 342		*	
Denveris	467 610			*
Fort Vertas	447 619	*		
Oklahoma Sitis	444 719	*		
Portlandas	437 319		*	
Kansas Sitis	435 146	*		
Tusonas	405 398		*	
Atlanta	394 017	*		
Albukerkė	384 736	*		
Oaklandas	372 242	*		
Sakramentas	369 365		*	

Tulsa	367 302	*		
Fresnas	354 202	*		
Bufalas	328 123	*		
Mesa	288 091		*	
Colorado Spring- sas	281 140		*	
Tampa	280 015		*	
Anahamas	266 406		*	
Arlingtonas	261 721	*		
Las Vegasas	258 295	*		
Sent Pitersbergas	238 629		*	
Ročesteris	231 636	*		
Riversaidas	226 505	*		
Aurora	222 103		*	
Stoktonas	210 943		*	
Ričmondas	203 056	*		
Džeksonas	196 637	*		
Linkolnas	191 972	*		
Grand Rapidas	189 126	*		
Jonkersas	188 082	*		
Hajalija	188 004		*	
Montgomeris	187 106		*	
Glendeilis	180 038	*		
Spokanas	177 196		*	
Takoma	176 664		*	
Beikersvildas	174820	*		
Frimontas	173 339		*	
Fort Veinas	173 072	*		
Noksvilis	165 121	*		
Modestas	164 730	*		
Orlandas	164 693		*	
San Bernardinas	164 164		*	
Sirakjusas	163 860	*		
Providensas	160 728		*	
Salt Leik Sitis	159 936		*	
Springfildas	156 983	*		
Kanzas Sitis	149 767		*	
Loderdeilis	149 377		*	
Fort Glendeilis	148 134	*		
Garden Grovas	143 050		*	
Oknardas	142 216	*		
Tempi	141 865		*	
Bridžportas	141 686	*		

Flintas	140 761		*	
Hartfordas	139 739	*		
Rokfordas	139 416		*	
Čula Vista	135 163	*		
Rinas	133 850	*		
Ontarijas	133 179		*	
Toransas	133 107		*	
Pomona	131 723		*	
Niu Heivenas	130 474		*	
Skotsdeilis (privati gaisrinė)	130 069		*	
Evansvilis	126 272	*		
Topika	119 883	*		
Pasadina	119 363	*		
Morino Valis	118 779	*		
Sterling Haitzas	117 810	*		
Suniveilis	117 229	*		
Fulertonas	114 144		*	
Santa Rosa	113 313	*		
Independensas	112 301	*		
Haiwardas	111 498	*		
Konkordas	111 348	*		
Orindžas	110 658		*	
Santa Klarita	110 642		*	
Ervainas	110 330		*	
An Arboras	109 592	*		
Valjechas	109 199		*	
Voterberis	108 961	*		
Salinas	108 777		*	
Sidar Rapidsas	108 751	*		
Eskondidas	108 635		*	
Stamfordas	108 056	*		
Abilinas	106 654	*		
Meikonas	106 612	*		
El Montė	106 209	*		
Springfildas	105 227		*	
Tausand Ouksas	104 352	*		
Portsmitas	103 907	*		
Veikas	103 590	*		
Louelis	103 439			*
Rančo Kuka-monga	101 409	*		
Olbanis	101 082		*	

Su Folsas	100 814	*		
Simi Valis	100 217	*		
Mančesteris	99 567	*		
	Iš viso:	56	42	2

Šaltinis: Cady G., Scott T. EMS in the United States: 1995 Survey of Providers in the 200 Most Populous Cities, *JEMS: Journal of Emergency Medical Services, Book 20, no. 1, January, 1995.*

Kadangi JEMS tyrimas apima tik miestus (o ne, pvz., apygardas), jis iš tikrųjų sumažina tą mastą, kuriuo privatininkai aptarnauja dideles gyventojų populiacijas. Atliekant tyrimą neįtrauktos dvi garsios privačios paslaugų teikimo įmonės. Pavyzdžiui, privati firma aptarnauja 1 mln. gyventojų Painelaso apygardoje, Floridos valstijoje.

Talsos ir Oklahomos miestai suvienijo savo pastangas ir įkūrė Skubios medicinos pagalbos įstaigą (SMPĮ), turinčią prižiūrėti skubios medicinos paslaugų teikimo sektorių.

SMPĮ sudaro sutartį su privačia firma tam, kad ši aptarnautų įstaigos jurisdikcijai priklausančio 1,1 mln. gyventojų (5).

1990-aisiais kilo audringos diskusijos dėl to, kas turėtų teikti GMP paslaugas. Šis klausimas buvo itin opus Kalifornijos ir Floridos valstijose. 1993 m. Hantingtono Bičo miesto valdžia ugniagesių komandos naudai nušalino privatųjį greitosios medicinos pagalbos teikėją, o paskutiniaisiais 1994-ųjų mėnesiais Sakramento miesto taryba nusprendė pasielgti taip pat. San Chozėje kilusios diskusijos baigėsi kompromisu, kad privatusis sektorius ir toliau liks GMP paslaugų teikėjas, tačiau nuspresta, kad priešgaisrinės apsaugos komandos turi būti parengiamos geriau, t. y. personalas turi būti pasiruošęs teikti PGP. 1994 m. gruodį Palm Bičo apygarda (Floridos valstija) nusprendė visiems vietiniams priešgaisrinės saugos ekipažams leisti vežti pacientus, kuriems reikalinga skubi medicinos pagalba. Taip iš rinkos buvo išstumti privatieji greitosios pagalbos medikai. Tas pats klausimas buvo sprendžiamas ir gretimoje Brauardo apygardoje (Fort Loderdeilio mieste).

Privačioms greitosios medicinos pagalbos firmoms, ilgą laiką teikioms dalį arba visas GMP paslaugas, nerimą kelia nacionalinė priešgaisrinės apsaugos tendencija visiškai perimti minėtų paslaugų teikimą, t. y. išikišti ir suskaldyti privačių firmų taip sunkiai susikurtą verslą. O gaisrinių departamentai GMP teikimą traktuoja kaip logišką jų misijos – viešojo saugumo – tęsinį, nes nelaimingų atsitikimų, susijusių su ugnimi, tendencingai mažėja (1982–1992 m. jų sumažėjo 23 proc.). Dėl to ugniagesių komandos turi vis mažiau darbo, pateisinančio bendruomenės investi-

cijas į ugniagesių, gaisrinių bei specialios įrangos išlaikymą. 1993-aisiais iš 15,3 mln. pagalbos skambučių gaisrai, kuriuos malšino ugniagesių komandos, sudarė tik 13 proc.; net 57 proc. skambinusiųjų reikėjo medicinos pagalbos (5).

Kita vertus, GMP firmų nuomone, GMP vis dažniau traktuojama kaip medicinos priežiūros tąsa. Fimos remiasi didėjančiu vadinamųjų *gydyti ir išrašyti* programų populiarumu keliose valstijose, kuriose šias programas skatina ligoninės, nebegaunančios pelno iš skubaus pacientų gydymo. Minėtos ligoninės, be to, pabrėžia savo pageidavimą, kad greitosios pagalbos medikai pacientą vežtų į tą ligoninę, kuriai jis priklauso, neatsižvelgdami į jurisdikcijos sudaromas kliūtis. Ugniagesių komandos šio pageidavimo, kad ir kaip ten būtų, vykdyti negali.

Tiesa, abiejų šalių argumentai susiję su pinigais. Trečiųjų šalių draudimo bendrovės, įskaitant ir privačiąsias draudimo kompanijas, taip pat vyriausybės finansuojama medicinos pagalba neturtingiesiems ar valstybinė medicinos priežiūra vyresniems nei 65 metų žmonėms kompensuos greitosios pagalbos iškvietimo išlaidas ir tuo atveju, jeigu pacientą prireiks vežti į ligoninę. Taigi tos ugniagesių komandos, kurios tik teikia medicinos pagalbą, bet neveža pacientų į ligoninę, prieštarauja tam, kad kompensacijos būtų skirtos tik privačioms GMP firmoms. O priešgaisrinės apsaugos ekipažų finansavimo šaltinis – mokesčių mokėtojai. Remdamosi tais pačiais faktais GMP firmos teigia, kad privačiojo sektoriaus medikai turėtų ligonius ir gydyti, ir vežti, kad mokesčių mokėtojams nektų užsikrauti dar ir trečiosioms šalims priklausančios finansinės naštos.

Reagavimo į skambutį laikas, išlaidos bei paslaugų kokybė pagrindžia daugelį kaltinimų ir kontrakaltinimų. Be viso to, dažnai nepamirštami ir ideologiniai argumentai su užuominomis, jog GMP yra viena iš viešojo sektoriaus funkcijų (kaip ir policija bei priešgaisrinė apsauga). Taip pat užsimenama, kad privačioms, pelno nesiekiančioms organizacijoms tarsi ir neteisinga pelnytis gelbėjant gyvybes. Oponentai gali prieštauti: mokesčių lėšomis remiamai priešgaisrinei apsaugai nėra jokio reikalo kėsintis į privatųjį sektorių, nes jame jau sėkmingai darbuojasi dažnai mažai arba net iš viso mokesčių mokėtojams nekainuonachios GMP kompanijos.

Didžioji dalis GMP sistemų yra finansuojamos iš dviejų pagrindinių šaltinių – vietinių mokesčių pinigų ir vartotojų mokesčių. Kai kurie GMP teikėjai siūlo įdiegti metinius abonentinus mokesčius, panašius į automobilių klubų narystės mokesčius. Pagal šį susitarimą abonentas moka nedidelį mokesčių iš anksto ir negauna jokių sąskaitų už GMP paslaugas. GMP tinklas gali būti finansuojamas vien tik iš vietinių mokesčių, vien tik iš vartotojų mokesčių arba iš šių dviejų mokesčių kartu.

Kadangi didesnės vartotojų įmokos sudaro sąlygas mažinti mokesčius, o trečiosios šalies mokėtojai padengia didžiąją dalį vartotojų mokesčių, klientai neturėtų jaudintis dėl didelių vartotojų mokesčių. Iš tikrųjų miestai, kuriuose vartotojų įmokos labai mažos arba jos visai nemokamos, naudoja pinigus, kuriuos dotuoja draudimo kompanijos ir vyriausybės mokėjimų agentūros.

Naujausi Valstybinio medicinos priežiūros mokesčių planų (*Medicare*) pokyčiai greičiausiai reikš sumažintą federalinių vyriausybių kompensavimą daugumai GMP teikėjų. Miestai gali atsakyti į sumažėjusį kompensavimą padidindami subsidijas GMP teikėjams arba leisdami patiems SMP teikėjams nustatyti pacientams didesnes kainas tam, kad paaikėtų tikroji paslaugos kaina.

JEMS teigia, kad 2001 m. paciento sąskaitos vidurkis už greitosios medicinos pagalbos transportą buvo 448 doleriai. Svarbu pažymėti, kad paciento sąskaitos suma, kaip ir visa galutinė suma, gali smarkiai skirtis – tai priklauso nuo aptarnaujamo ploto ir nuo mokesčių dotacijų.

2001 m. privatūs pelno siekiantys teikėjai deklaravo aukščiausią vidutinį mokestį – 574 dolerius (5, p. 70). Tačiau šis skaičius gali būti klaidinantis, nes JEMS neįvertino dotacijų skyrimo.

GMP teikėjai yra teisiškai įsipareigoję aptarnauti visus vartotojus, nepaisant jų galimybių susimokėti. Kai aptarnaujami pacientai, kuriems suteikiama vyriausybės finansuojama medicinos pagalba (*Medicaid*), GMP teikėjai dažnai turi prisiimti *Medicaid* kompensavimo ir faktinės paslaugos kainos skirtumą. Tam, kad padengtų šias išlaidas, GMP teikėjai turi būti ypač budrūs didindami apmokėjimą iš kitų šaltinių.

Svarbiausia priežastis privatizuoti GMP yra gelbėti gyvybes. Privatūs paslaugų teikėjai paprastai plačiau taiko pažangesnes technologijas ir sukuria geresnes sistemas (5).

Automatinė transporto priemonių paskirstymo technologija leidžia GMP teikėjams sumažinti reagavimo laiką ir pasiunčiant arčiausiai įvykio vietos esantį greitosios pagalbos automobilį. JEMS nurodo, kad privatūs pagalbos teikėjai yra labiau linkę naudoti AVL technologiją: „Privačios transportavimo agentūros praneša, kad aukščiausios technologijos taikomos 40 proc., o priešgaisrinių departamentų transporto teikėjai šią technologiją panaudoja tik 20 proc. (5, p. 50).

Panašiai 70 proc. privačių GMP teikėjų naudoja defibriliacijos prietaisus pacientams, patyrusiems širdies priepuolius, gydyti, o viešosios priešgaisrinės apsaugos tarnybos turi ir naudoja šiuos prietaisus tik 40 proc. atvejų (10, p. 4).



Be to, privačios firmos yra labiau linkusios įdiegti saugumo užtikrinimo technologijas, pavyzdžiui, greitosios pagalbos kelio saugumo sistemą.

Privatūs medikai plėtoja ir yra labiau linkę taikyti naujausias technologijas, leidžiančias jiems greitai reaguoti (ir netgi numatyti) į laiko ir vietovės pakyčius pagal pagalbos skambučius.

Privatūs paslaugų teikėjai, turintys konkuruoti dėl pajamų ir sutarčių išsaugojimo, įgyja daugiau patirties, ugdančios atskaitingumą. JEMS teigimu, privatūs, pelno siekiantys transporto paslaugų teikėjai turi daugiausia agentūrų, kuriose yra atliekamas kviestinis patikrinimas, – 84 proc. (11, p. 61).

Kadangi viešosios agentūros gali konkuruoti dėl sutarčių sudarymo, privatizacija gali skatinti viešųjų paslaugų teikėjus iš naujo įvertinti savo veiklos tikslus. Vien tik privatizavimo galimybė gali pagerinti miestų GMP paslaugų kokybę. Pavyzdžiui, žurnale *Fire chief* buvo skelbtas toks kreipimasis į viešųjų priešgaisrinės saugos ir GMP tarnybų darbuotojus:

„Tam, kad galėtumėte konkuruoti su privačiuoju sektoriumi, jūs turite žinoti, ko jūsų klientui labiausiai reikia ir kaip geriausiai suteikti tas paslaugas ... Tam, kad išliktų, ir privatusis sektorius, ir vyriausybės institucijos turi žinoti savo veiklos sąnaudas ir tai, kaip jų veikla atrodo vartotojų akimis, palyginti su konkurentais. Iš tikrųjų daugelis vietos valdžios organų veiklos vertinimą supranta jau ne kaip galimybę, o kaip būtiną reikalavimą“ (12, p. 1).

Privačių GMP paslaugų pranašumas yra tas, kad privatūs GMP teikėjai gali pasiūlyti geros kokybės paslaugas mažesne kaina.

Dauguma žmonių mano, kad atiduoti sveikatą į privačias rankas rizikinga. Kadangi tiek daug žmonių yra susipažinę tik su vyriausybės teikiamomis GMP paslaugomis, natūralu, kad į GMP privatizavimą žiūrima su tam tikru išankstiniu nerimu. Netgi tie, kurie palankiai vertina privatizavimą kitose srityse, tokiose kaip vandentiekio paslaugos ar šiukšlių surinkimas, gali ilgai abejoti, ar verta privatizuoti GMP paslaugas. Galiausiai, jeigu GMP dirba prastai, ligoniai gali mirti.

Tačiau tiek daug miestų privatizuoja GMP būtent dėl to, kad nebūtų rizikuojama žmogaus gyvybe. Suteikti GMP yra per daug gyvybiškai svarbu, kad būtų galima apsaugoti ją nuo konkurencijos. Tie, kurie skeptiškai vertina privatizaciją, turėtų pasvarstyti, su kokiais apribojimais miestai susiduria, pasirinkę kitą alternatyvą. Tikrai rizikinga amžinai prisirišti prie vieno paslaugų teikėjo, neatsižvelgiant į tai, kaip jis dirba. Viešiesiems GMP monopoliams trūksta skatinimo iniciatyvų, paremtų batago ir meduolio metodu, o esant tokiai padėčiai jie turi mažai vilties, kad bus atlyginta už gerą darbą, ir nebijo, kad blogai atlikę darbą bus atleisti. Pri-

vati firmą negali priversti miesto naudotis jos paslaugomis, todėl turi kreipti ypatingą dėmesį tam, kad vartotojas būtų patenkintas. Privatūs paslaugų teikėjai žino, kad gera reputacija yra geriausias būdas plėsti rinką.

Privatizacija leidžia miestams gauti daugiau naudos dėl šiuolaikinių technologijų specializacijos ir taikomos patirties privačiajame sektoriuje. Konkurencija suteikia galimybę vartoti geresnius vaistus ir tobulesnę medicinos įrangą. Suprantama, logiška manyti, kad pilečiams būtų suteiktos geresnės GMP paslaugos.

Svarbiausia tai, kad GMP privatizavimas nėra pasitikėjimo reikalas, tai – sutarties dalykas. Miestas neperduoda sutarties visam laikui privačiai įmonei tikėdamasis, kad ji vykdys veiklą taip gerai, kaip pažadėjo. Privatizuojant išrinktieji valdžios atstovai ir toliau atlieka lemiamus priežiūros vaidmenis. Valdininkai ieško geriausio GMP teikėjo ir nustato paslaugų teikimo standartus.

#### 3.1.4 lentelė. Trys žingsniai siekiant sudaryti sėkmingu darbu pagrįstas sutartis

<i>Tikslai, o ne priemonės</i> Tiksliai įvardykite, <i>kokių</i> jūs tikitės rezultatų, tačiau <i>kaip</i> jų pasiekti – tegu sprendžia sutarties dalyvis.
<i>Botagas ir meduoliai</i> Sutartyje iš karto numatykite finansinius paskatinimus ir baudas.
<i>Pasitikėkite, bet tikrinkite</i> Vykdysite GMP teikimo sutarties veiklos kokybės kontrolę.

Šaltinis: Balaker T., Summers A. B. Emergency Medical Services Privatization: Frequently Asked Questions, *Policy Study 310, August, 2003.*

Vienas svarbiausių sėkmingos privatizacijos įgyvendinimo veiksnių yra veiklos kokybė pagrįstos sutartys (žr. 3.1.4 lentelę). Tam, kad paslaugų teikėjas būtų atskaitingas už savo darbą, sutartyse turi būti aiškiai pažymėti veiklos tikslai, t. y. reagavimo laikas, produktyvumas ir kaina. Jei privatus teikėjas negali įvykdyti sutartyje numatytų tikslų per nustatytą laiką, jam turi būti skirta finansinė bausmė.

Galiausiai, netinkamai vykdant veiklą, sutartis turėtų būti visiškai nutraukta. Netgi tada, kai privati įmonė atlieka sutartyje nurodytus įsipareigojimus, sutarties laikui pasibaigus, miesto valdžia gali prašyti kitų įmonių siūsti savo bendradarbiavimo pasiūlymus ir kainas. Visada yra galimybė, kad kas nors darbą atliks dar geriau.

Toliau pateikti du pavyzdžiai iš Ričmondo miesto (Virdžinija) (žr. 3.1.5 lentelę) ir Havajų (žr. 3.1.6 lentelę) patirties privatizuojant ir sudarant sutartį su privačiais GMP teikėjais.

### 3.1.5 lentelė. Ričmondo patirtis

**Pamoka: nesudarant veiklos kokybe paremtų sutarčių nukenčia veiklos atskaitingumas; privatizacija geriausiai veikia tada, kai klesti konkurencija.**

Iki 1991 m. Ričmondo GMP buvo valdoma privačios įmonės ir keturių savanorių brigadų. Nebuvo sudarinėjamos veiklos kokybe pagrįstos sutartys, o tai neleido priversti atskaitingai ir konkurencingai dirbti. Įranga buvo bloga, kai kurios teritorijos nebuvo aptarnaujamos, pagalbos būdavo nesulaukiama labai ilgai, o kartais greitosios pagalbos automobiliai netgi neatvažiuodavo į nelaimės vietas. Privati įmonė prašė vis daugiau subsidijų už vis blogesnę darbą.

Ričmondui trūko sistemos, kurioje klestėtų konkurencija ir būtų taikomas atskaitingumo principas. Didėjantis nepasitenkinimas mieste paskatino įsteigti Ričmondo greitosios pagalbos įstaigą. Ji turėjo prižiūrėti, kaip teikiama greitosios medicinos pagalba, ir ieškoti privačių paslaugų teikėjų. Ričmondas pradėjo veikti leisdamas dėl sutarčių derėtis teikiant konkurencingus siūlymus.

Dabar naujam privačiam paslaugų teikėjui yra nustatytos griežtos veiklos taisyklės ir vykdoma griežta priežiūra. Šiandien sutartis nėra ilgalaikis įsipareigojimas. Dėl sutarties sudarymo periodiškai skelbiamas konkursas pateikti kainų siūlymus, o jei veikla vykdoma netinkamai, sutartis bet kada gali būti nutraukta. Nuo 1991 m. viešas ir privatus bendradarbiavimas Ričmonde tapo pasauliniu veiklos pavyzdžiu. Veikla pagerėjo šiose srityse:

- Didesnis pacientų išgelbėjimų sutojus širdžiai rodiklis. Iki 1991 m. galimybės išgyventi sutojus širdžiai ne ligoninėje buvo mažesnės nei 5 proc. Šiandien galimybės išgyventi sutojus širdžiai ne ligoninėje padidėjo iki 20 proc.

- Pažangesnė įranga: iki 1991 m. miesto greitosios pagalbos automobilių parkas buvo sudarytas ir iš pagrindinio gyvybės palaikymo (angl. – *Basic Life Support* (BLS), ir iš pažangiojo gyvybės palaikymo (angl. – *Advanced Life Support* (ALS) automobilių. Pacientai, sutojus širdžiai, galėjo būti vežami tik nemoderniais greitosios pagalbos automobiliais. Šiandien ALS įrangą turintys greitosios pagalbos automobiliai važiuoja į visas nelaimės vietas.

- Į nelaimės vietą atvykstama greičiau: iki 1991 m. greitosios pagalbos automobiliai į nelaimės vietą važiuodavo labai ilgai ir tas laikas priklausė nuo iškviatimo vietos. Šiandien daugiau nei 90 proc. visų atvejų greitosios pagalbos automobiliai atvyksta į gyvybei pavojų keliančias nelaimės vietas per mažiau nei 8 minutes ir 59 sekundes.

Šaltinis: Balaker T., Summers A. B. Emergency Medical Services Privatization: Frequently Asked Questions, *Policy Study 310*, August, 2003.

### 3.1.6 lentelė. Havajų patirtis

<p><b>Pamoka: blogai sudarytos sutartys ir silpna veiklos kontrolė gali padaryti privatizacijai žalos.</b></p> <p>Havajų valstijos skubios medicinos pagalbos ir sužeidimų prevencijos sistemos skyriai yra atsakingi už GMP sutarčių, kurių bendra suma didesnė kaip 30 milijonų dolerių, paskirstymą. Valstijos kontrolierius įrodė, kad sistema nesuspėja su daugeliu sėkmingos privatizacijos principų. Kai kurios rūpesčių keliančios išvados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• „1996 m. skyriai netaikė konkurencingo paskyrimo metodo ir netinkamai sudarė tęstinį susitarimą su mokesčių surinkimo agentūra...“</li> <li>• „Skyriai neatsižvelgė į saugaus sutarčių sudarymo praktiką leisdami subrangovams teikti paslaugas, kai sutartys dar nebuvo iki galo ir tinkamai įformintos... 2001–2002 fiskalinių metų 17,21 milijono dolerių vertės sutartis su miestu ir Honolulu apygarda nebuvo pasirašyta net aštuonis mėnesius įsigaliojus sutarčiai.“</li> <li>• „Skyriai nesistengė kontroliuoti, kaip vykdomos sutartys. Nustatyta, kad trūksta arba dingusios svarbios ataskaitos, įskaitant vaistų utilizavimo ir panaudojimo ataskaitas. Išsiaiškinta taip pat, kad dėl netinkamos sutarties vykdymo kontrolės atsirado nemažai abejotinų sutarties vykdymo išlaidų.“</li> <li>• „Aplaidi skyrių sąskaitų už greitosios medicinos pagalbos paslaugas išrašymo ir pateikimo proceso kontrolė lėmė tai, kad valstija prarado pajamas... Apytikriai apskaičiuota, kad valstija prarado apie 1 milijoną dolerių nesurinktų mokesčių už greitosios medicinos pagalbos paslaugas, suteiktas Maui, Havajų ir Kauai apygardose 2000–2001 m.“</li> </ul>
---

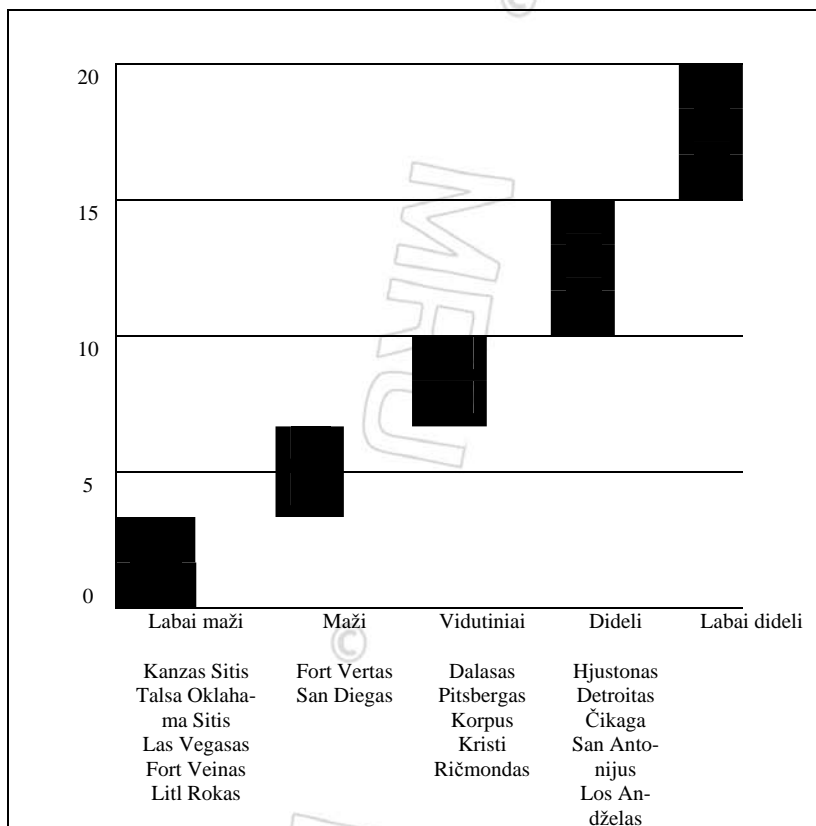
Šaltinis: Balaker T., Summers A. B. Emergency Medical Services Privatization: Frequently Asked Questions, *Policy Study 310*, August, 2003.

## PAŽANGIOS MEDICINOS PAGALBOS SISTEMŲ KŪRIMAS

Per pastaruosius 20 metų JAV buvo išsamiai išnagrinėta GMP sistema ir sudedamosios jos dalys. Paaiškėjo vienintelis svarbiausias dalykas, lemiantis aukštą GMP sistemos lygį: svarbiausia yra pačios sistemos sandara, lemianti produktyvų bei veiksmingą paslaugų teikimą, o ne tai, kas tampa GMP paslaugų teikėju (vyriausybė ar privatusis sektorius).

JAV miestuose veikia skirtingos sistemos. Skiriasi jų vieno ekipažo išlaidos, darbo našumo lygis, reagavimo į pagalbos skambutį laikas bei joms skiriamos subsidijos. Ironiška, tačiau didesnės subsidijos paprastai nebūna susijusios su didesniu darbo našumu. Tiesą sakant, pažangaus medicinos pagalbos teikimo modelio sistemoms dažniausiai skiriamos

mažiausios subsidijos. Taigi daugeliu atveju tokios sistemos naudojami viešojo ir privačiojo sektorių išteklius. Kiekvienas jų atlieka tas funkcijas, kurioms atlikti reikia didžiausių išlaidų. 3.1.1 pav. pateikiama Amerikos miestų grupė (pagal gyventojų skaičių nuo mažų iki didelių) ir nagrinėjamos vienam greitosios medicinos pagalbos ekipažui skiriamos subsidijos. Kaip pažymėta, šios sistemos priskiriamos prie pažangių pagalbos sistemų ir pateikiamos dviem mažiausiomis subsidijas gaunančiomis kategorijomis.



3.1.1 pav. Metinės subsidijos, skiriamos vienam GMP ekipažui

Šaltinis: The Fourth Party, Inc.

## Sistemos veikimo matai

Egzistuoja tam tikras susitarimas, kaip įvertinti teikiamas greitosios pagalbos paslaugas. Taigi, į pagalbos skambučių gali būti reaguojama labai greitai, išlaidos vienam ekipažui sąlyginai mažos, o našumas didelis. Nors ne visi pritaria tam, kad sistemos turėtų sumažinti mokesčių mokėtojų subsidijas, bet jų sumažinimas tampa dar vienu vis svarbesniu sistemos veikimo matu, ypač gyvenant municipalitetų fiskalinių sunkumų sąlygomis.

1. *Reagavimo laikas.* 8-ajame dešimtmetyje atlikto tyrimo duomenimis, pacientai, kuriems sustoja širdis, turėtų daugiau galimybių išgyventi, jei BGP darbuotojai per 4 minutes nuo pagalbos skambučio imtųsi pirmosios pagalbos, defibriliacijos ir pan., o greitoji medicinos pagalba į įvykio vietą atvyktų per 8 minutes. Šie sugaišto laiko standartai (4 min. pirmiesiems veiksams ir 8 min. greitajai pagalbai atvykti) buvo pripažinti tarptautiniu mastu bei pradėti taikyti kituose miestuose.

Tačiau skirtingose sistemose aštuonios minutės gali reikšti skirtingus dalykus. Kai kurios sistemos pasikliauna paprasčiausiu visų reagavimo laikų vidurkiu. Problema ta, kad į pusę ar daugiau visų skambučių gali būti reaguojama ilgiau (kartais ilgiau nei 4 min.), ir tai gali būti blogų klinikinių rezultatų priežastis. Pažangaus pagalbos teikimo GMP sistemoje naudojamas *trumpo reagavimo laiko (fractile response time)* standartas, pagal kurį reikšminga dalis, dažniausiai 90 proc. visų skambintojų pagalbos sulaukia per 8 minutes.

2. *Produktyvumas.* Produktyvumas – antrasis svarbiausias sistemos veikimo matas. GMP teikėjas privalo išlaikyti greitosios pagalbos automobilių parką bei apmokytą personalą, visada pasirengusį reaguoti į pagalbos skambučius. Kad sistema veiktų produktyviai, svarbiausia nepri-trūkti pasirengusių dirbti ekipažų, galinčių įvykdyti reagavimo laiko standartus, tačiau komandos neturėtų leisti laiką lūkuriuodamos pagalbos skambučių. Pripažintas produktyvumo matas vadinamas *komandos panaudojimo per valandą* koeficientu. Tai valandos (per savaitę, mėnesį ar metus), kai buvo eksploatuojami ekipažai, turintys visą reikiamą įrangą. Jei tam tikroje sistemoje 10 ekipažų dirbo 24 valandas per parą, vadinasi, tos dienos *komandos panaudojimo per valandą* koeficientas lygus 240 vienetų (valandų). Taigi produktyvumo matas apskaičiuojamas dalijant bendrą per tam tikrą laiką eksploatuojamų transporto priemonių skaičių iš valandų, kurių metu jie buvo naudojami. Pažangiose pagalbos sistemose toks koeficientas gali būti lygus 0,50 arba didesnis (vadinasi, kas dvi valandas komandai tenka vienas paciento vežimas); standartinės pagalbos sistemose minėtas koeficientas paprastai siekia tik 0,25 ar mažiau (1,9).

Tačiau šiuos koeficientus reikėtų lyginti itin apdairiai, nes koeficientai sąlyginai priklauso nuo regiono geografinės aplinkos ir kaip tankiai ji apgyvendinta.

3. *Vieno ekipažo išlaidos.* Yra du dažniausiai naudojami greitosios pagalbos sistemos matai, skirti išlaidų vieno ekipažo išlaidoms įvertinti ir palyginti. Vienas iš jų – reagavimo į pagalbos skambutį išlaidos. Jis apskaičiuojamas imant bendras tam tikro laikotarpio išlaidas ir dalijant iš reagavimų per tą laikotarpį skaičiaus. Naudojantis šiuo matu galima lyginti pagalbos teikėjų darbą.

Antrasis matas – vieno ekipažo išlaidos per valandą. Jis apskaičiuojamas dalijant bendras tam tikro laikotarpio išlaidas iš ekipažo darbo valandų per tą patį laikotarpį. Šis matas dažniausiai naudojamas sistemos viduje vertinant teikėjo sugebėjimus optimaliai išnaudoti turimus vidinius išteklius.

Nustatant ir įgyvendinant išlaidas nusakančius matus, svarbiausia į skaičiavimus įtraukti visas galimas išlaidas. T. y. būtina atsižvelgti ne tik į personalo atliekamą darbą bei transporto vykdomas funkcijas, bet ir į kasmetines kapitalo išlaidas, einamąsias transporto priemonių bei įrangos išlaidas bei (tuo atveju, jei paslaugų teikėjas yra viešasis sektorius) išlaidas, kurių gali nebūti skyriaus biudžete (tokių kaip darbuotojų sveikatos išmokos, išėjimo į pensiją išlaidos, propocingos įvairių miesto arba apygardos pridėtinių išlaidų dalys).

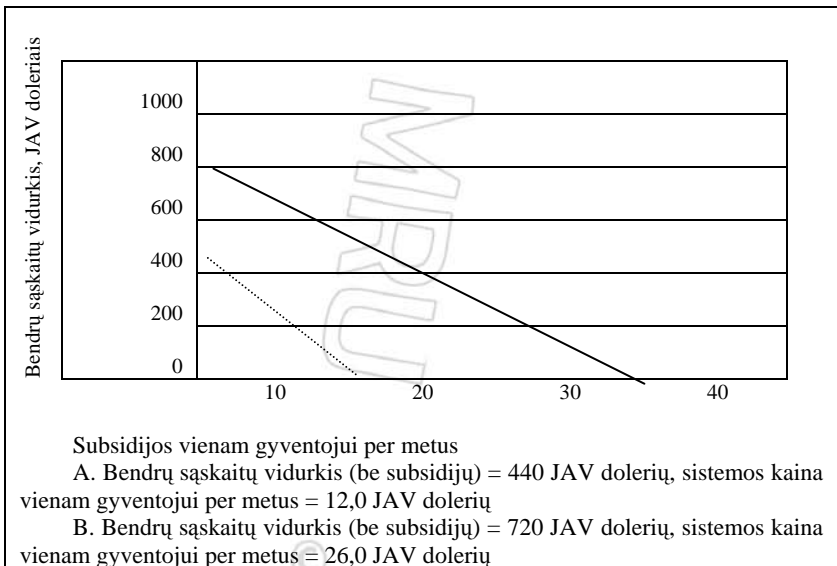
4. *Mokesčių mokėtojų subsidijos.* Daugumos GMP sistemų pagrindiniai finansavimo šaltiniai yra vietos mokesčių pinigai bei vartotojų įmokų rinkliavos. (Kai kuriose sistemose siūlomos ir metinės įmokos, savo funkcija analogiškos, tarkime, autoklubo nario mokesčiui, tampančios dar vienu įplaukų šaltiniu; sumokėjusiems iš anksto kuklų mokestį sąskaitos už GMP nesiunčiamos.) Sistema gali būti finansuojama trejopai: 100 proc. iš mokesčių lėšų, 100 proc. iš vartotojų įmokų arba gali būti naudojamas mišrus finansavimo būdas. Bet kuriuo atveju akivaizdu, kad kuo didesnė lėšų dalis bus skiriama iš mokesčių fondų, tuo mažesnės galėtų būti vartotojų įmokos, ir atvirkščiai.

Tačiau tuo viskas nesibaigia. 3.1.2 pav. parodyta, kad kompromisas įmanomas ne tik sistemos viduje, t. y. tarp vartotojų įmokų ir mokesčių mokėtojų subsidijų, bet ir tarp sistemų (pvz., mažos išlaidų apimties sistemos (A) ir didelės išlaidų apimties sistemos (B)). Žinoti tik vartotojų įmoką (o tai paprastai būna vienintelis skaičius, kurį žino vartotojai arba išrinktieji pareigūnai) neužtenka, kad būtų galima nustatyti, kokia išlaidų požūriu A ar B tipo sistema. A sistemoje metinės vartotojo įmokos už vežimą – 440 dolerių – užtektų 100 proc., tačiau B sistemoje dar būtų

priskirta 12 JAV dolerių dydžio įmoka kiekvienam miesto gyventojui (1, p. 9).

Kadangi trečiųjų šalių mokėtojai padengia didžiąją vartotojų įmokos dalį, didelė įmoka nebūtinai turi neigiamai nuteikti vartotojus, ypač jei tai lemia mažesnes mokesčių mokėtojų subsidijas. Iš tikrųjų labai mažos arba nulinės vartotojų įmokos nustatymas (kai kuriose vyriausybės vadovaujamosiose sistemose) prilygsta subsidijoms, skiriamoms draudimo kompanijoms ir vyriausybinėms kompensavimo agentūroms. Tai tik pasunkina vietos mokesčių mokėtojų našta.

### 3.1.2 pav. Subsidijų (kainų) kompromiso grafikas



Šaltinis: The Fourt Party, Inc.

### Svarbiausi modelio požymiai

Kitaip nei standartinio pagalbos teikimo sistemose, išryškėja bendri bruožai, kurie lemia didesnę produktyvumą ir mažesnes vieno ekipažo išlaidas, tuo pat metu pasiekiami privalomieji trumpi reagavimo į pagalbos skambučių laiko standartai. Daugelypė pažangaus pagalbos teikimo



sistemų valstybės tarnautojai nusprendė mažesnes išlaidas perskaičiuoti žemomis ar nulinėmis mokesčių mokėtojų subsidijomis, didžiąją išlaidų dalį gaunant iš vartotojų įmokų, kurias kompensuoja trečiosios šalys. Tai gi svarbiausi šio modelio požymiai yra:

1. *Lanksti našumo strategija.* 8-ajame dešimtmetyje JAV federalinė vyriausybė skatino idėją, kad našiausias sistemos modelis būtų toks, kuris leistų ekonomiškai įgyvendinti PGP modelį, darbą derinant su BGP komandų darbu. PGP ekipažai orientuoti į gyvybei gresiančius atvejus, o mažesnių išlaidų reikalaujantys BGP ekipažai reaguotų į visus kitus pagalbos skambučius. Buvo manoma, jog dispečeriai sugebės rūšiuoti skambučius, kad nuspręstų, kada kokį ekipažą siųsti, o PGP ekipažai sugebės įvykio vietoje įvertinti paprastesnius atvejus ir juos perduoti BGP komandoms.

Deja, šis iš pažiūros logiškas skambučių rūšiavimas praktikoje pasirodė esąs brangesnis ir mažiau veiksmingas nei tai, kas dabar vadinama lanksčia našumo strategija. Pagal šią strategiją dirba tik PGP ekipažai, reaguojantys į visus medicininio pobūdžio pagalbos skambučius, atmesdami tendencingai klaidingą (ir dėl to kainuojantį gyvybes) skambučių rūšiavimą; PGP ekipažai, esant būtinybei, taip pat veža pacientus. Visos pažangios sistemos (kurių produktyvumo koeficientas yra 0,40 arba daugiau) dabar vadovaujasi lanksčia našumo strategija.

Minėtos strategijos ekonomiškumą lema tiksliai apibrėžtas išteklių bei poreikių derinimas bei santaupos naudojant vieną ekipažų tipą (PGP) (atrinktą remiantis pasiūlyta konkurencinga kaina) visais skubiais ir nesukubiais atvejais, taip pat vežimo paslaugoms teikti. Pastarasis veiksnys reiškia, kad pajamos iš kasdienio vežimo padeda padengti nustatytas PGP ekipažų paskirstymo išlaidas.

2. *Personalo paskirstymas esant didžiausiam darbo krūviui.* Skubios medicinos pagalbos skambučių sulaukiama statistiškai apskaičiuojamomis valandomis ir savaitės dienomis. Tai reiškia, kad personalą įmanoma paskirstyti atsižvelgiant į numanomą darbo krūvį. Tai ir yra daroma taikant pažangios pagalbos sistemas – derinamos iš dalies sutampančių aštuonių, dešimties ir dvylikos valandų trukmės pamainos.

Standartinėse pagalbos sistemose yra kitaip – akivaizdi tendencija nuolat turėti pakankamai darbuotojų, lygiai kaip ir priešgaisrinės apsaugos darbo praktikoje (t. y. 24 valandų trukmės pamainos). Toks personalo paskirstymas dažniausiai lemia didelį būdinių medikų perteklių statistiškai „ramiomis“ valandomis (arba savaitės dienomis) ir didelį jų trūkumą esant maksimaliam užimtumui. Norint išvengti darbuotojų trūkumo, alternatyva, žinoma, yra personalo perskirstymas atsižvelgiant į piko valandas. Pagal standartinio pagalbos teikimo modelį (esant maksimaliam dar-

bo krūviui) darbuotojų skaičius darbo valandomis neturi keistis, o tai jau reikštų milžiniškas išlaidas bei žemą produktyvumo lygį.

3. *Atvejais paremtas ekipažų paskirstymas.* Taikant standartinio pagalbos teikimo modelį felčerių ekipažai paskirstomi priešgaisrinės apsaugos stotyse. Sąlyginai tolygus (geografiškai) gaisrinių paskirstymas bendruomenės teritorijoje atrodo pagrįstas, turint omenyje nedažnai kylančius gaisrus, tačiau toks greitosios medicinos ekipažų paskirstymas visiškai netinkamas. Pagal pažangaus pagalbos teikimo modelius felčerių ekipažai paskirstomi remiantis statistikos duomenimis, atspindinčiais geografinį skambučių pasiskirstymą. Atsižvelgiant į pagalbos skambučių dažnumą tam tikru dienos metu arba savaitės dienomis, geografinis ekipažų paskirstymas taip pat gali keistis.

4. *Įvykdytu paremtas sutarčių sudarymas.* Nesvarbu, kas tokia GMP – priešgaisrinė apsauga ar greitosios pagalbos firmos – aukšto lygio paslaugos gali būti garantuotos tik jeigu yra aiškiai apibrėžti keliami tikslai (susiję su reagavimo laiku, našumu bei išlaidų ir (arba) subsidijų lygiu) ir priemonės, sutarties pagrindu įpareigojančios teikėją būti atskaitingą. Tai reiškia, kad tam tikrą laikotarpį teikėjas įsipareigoja teikti konkrečiai apibrėžto lygio paslaugas, rizikuodamas susilaukti finansinių nuobaudų. Kraštutinė tokios sutarties sankcija už pakartotinį iškeltų tikslų neįvykdymą turėtų būti sutarties nutraukimas ir esamo paslaugų teikėjo pakeitimas kitu, garantuojančiu iškeltų tikslų vykdymą.

5. *Partnerystė atliekant pirmuosius pagalbos veiksmus.* Kaip minėta anksčiau, beveik visų sistemų GMP reagavimo į pagalbos skambučius tipai yra du: pirmieji pagalbos veiksmai, atliekami per 4 minutes, bei greitoji pagalba, atvykstanti į įvykio vietą per 8 minutes. Daugeliu pažangios pagalbos sistemų taikymo atvejų buvo pastebėta, kad ekonomiškiausiai pirmojo reagavimo vaidmenį galėtų atlikti specialiai tam paruoštas priešgaisrinės apsaugos personalas. Jei nelaimingų atsitikimų, susijusių su ugnimi, mažai, ugniagesių komanda dažniausiai į įvykio vietą gali atvykti pirmoji. Kadangi gaisrinių personalo bei transporto priemonių išlaikymas yra įtrauktas į priešgaisrinės apsaugos biudžetą, GMP sistemos išlaidos, naudojantis ugniagesių komadų, reaguojančių ir į medicinio pobūdžio pagalbos skambučius, paslaugomis, būtų nežymios. Įskaitant degalus, apmokymą, medicinos įrangą, automobilių remontą bei devalvaciją, minėtos išlaidos siektų tik 27 dolerių vienam pacientui.

6. *Pagalbos teikėjo skubių pranešimų išsiuntimo centras.* Laikas, per kurį reaguojama į skambutį, turi būti matuojamas nuo momento, kai dispečeris gauna pirmąją pagrindinę informaciją, iki tada, kai ekipažas atvyksta į įvykio vietą. Kontroliuojant teikėjo atsakomybę už trumpo reagavimo laiko standarto paisymą, svarbu, kad pats teikėjas kontroliuotų

visus išteklius, būtinus nustatytam standartui išlaikyti. Taigi, pasirinkęs pažangios pagalbos modelį, teikėjas vykdo ir GMP dispečerio funkciją. Skambučiai bendrosios pagalbos numeriu „911“ privalo būti nedelsiant peradresuojami GMP dispečerių centrui, jei tik yra nors menkiausių požymių, jog gali būti reikalinga medicininis pagalba. Pažangios pagalbos sistemų įmonėse dažniausiai įdarbinami apmokyti ir patyrę greitosios pagalbos medikai. Jie atlieka dispečerio vaidmenį.

7. *Prioritetinis ekipažų išsiuntimas prieš skambučių rūšiavimą.* Kai kuriose GMP sistemose, kur greitąją medicinos pagalbą teikia mišrios BGP ir PGP komandos, išlieka tendencija dispečeriui priskirti atsakomybę nuspręsti, kuri ekipažą išsiųsti į įvykio vietą (skambučių rūšiavimas). Deja, tada klaidingi sprendimai tampa tendencingi, o klaidos kainuoja gyvybes, nors tai neišvengiama kiekvienoje sistemoje, kurioje nėra tiek išteklių, kad būtų galima išsiųsti PGP ekipažą, reaguojant į pagalbos skambutį.

Pažangių pagalbos sistemų PGP ekipažai reaguoja į kiekvieną pagalbos skambutį, kai kurie dispečeriai painioja skambučių rūšiavimą ir prioritetinį ekipažo išsiuntimą. Klausimas „Ar siųsti ir BGP ekipažą?“ padeda išsiaiškinti, kurią komandą siųsti. Pažangios pagalbos sistemų greitosios pagalbos medikai apmokomi dirbti dispečeriais. Skambučius skirstydami į kritinius ir nekritinius laiko požįriū, jie laikosi išsamių taisyklių. Į nekritinius laiko atžvilgiu pagalbos skambučius (paprastai apie 40 proc. visų skambučių) visada pirmiausia reaguoja BGP ekipažas kartu su PGP komanda. Jei laiko atžvilgiu pagalbos iškvietimas nekritinis, siunčiami tik PGP ekipažai. Prioritetinis komandų išsiuntimas yra protingas naudingo išteklių panaudojimo būdas.

## **GREITOSIOS PAGALBOS SISTEMOS PERTVARKYMO NAUDA**

1994-aisiais Reasono fondas kruopščiai ištyrinėjo, kaip GMP veikia Los Andželo mieste (13). Los Andželo priešgaisrinė apsauga valdo visus šios sistemos aspektus, teikia pirmojo reagavimo paslaugas, gydo bei veža ligonius. Nors Los Andželo priešgaisrinės apsaugos institucijoje greitąją pagalbą daugiausia teikia PGP ekipažai, sistemos sandara nėra paremta laksčia našumo strategija, nes išteklių dislokavimas joje statiškas. Be to, šioje sistemoje laikomas nekintamas darbuotojų skaičius 24

val. trunkančiose pamainose, o ekipažai paskirstomi nustatytose priešgaisrinės apsaugos padalinuose.

Los Andželo priešgaisrinės apsaugos ekipažo išlaidos per vieną valandą pirmiausia buvo apskaičiuotos remiantis faktu, jog minėtame departamente buvo 60 greitosios medicininės pagalbos automobilių, turinčių personalą ir prieinamų kiekvieną dieną. Ekipažo vienos valandos išlaidos buvo 110 dolerių. Remiantis vėlesniais teiginiais, jog realiai prieinamų greitosios pagalbos automobilių buvo mažiau nei 60, perskaičiavus ekipažo vienos valandos išlaidas paaiškėjo, jog jos siekia jau 129 dolerius. Pažangios pagalbos modelio sistemas taikančiuose didžiuosiuose miestuose šis skaičius neviršija 45 dolerių, o mažesniuose miestuose – 90 dolerių. Vadinasdi, šiuo atžvilgiu Los Andželo priešgaisrinės apsaugos vienos ekipažo darbo valandos išlaidos yra mažiausiai du kartus didesnės nei taikant pažangios pagalbos sistemas.

Remiantis departamento eksploatacijos duomenimis, buvo apskaičiuotas dar vienas Los Andželo priešgaisrinės apsaugos našumo koeficientas. Ekipažo naudojimo per valandą koeficientas kito nuo 0,23 iki 0,27 – tai priklausė nuo realiai dirbančių komandų skaičiaus. Šį koeficientą galima lyginti su pažangios pagalbos sistemų, taikomų kai kuriuose minetuose bei apygardose, koeficientais (0,35–0,60) (žr. 3.1.7 lentelę).

Sąskaitų už vartotojų įmokas rinkliavos rodiklis buvo nagrinėjamas kaip dar vienas svarbus veiksnys. Sureguliuotas Los Andželo priešgaisrinės apsaugos rinkliavos rodiklis buvo 48 proc., t. y. suderinus sąskaitas su sumomis, kurias trečiųjų šalių paslaugų teikėjai realiai apmokės, rinkliavų skaičius, padalytas iš surinktų sąskaitų skaičiaus, buvo lygus 0,48. Geriausius rezultatus pateikusiųose miestuose šis skaičius svyruoja nuo 0,62 iki 0,85. Remiantis patirtimi galima teigti, jog privačios GMP firmos daug sėkmingiau nei viešosios įmonės, tokios kaip priešgaisrinė apsauga, vykdo rinkliavas.

Tyrimo metu naudotas matas buvo mokesčių mokėtojų subsidijos. 1995 m. Los Andželo priešgaisrinės apsaugos departamentui bendros metinės išlaidos GMP operacijoms atlikti atsiėjo 57,6 mln. dolerių (įskaitant 24 mln. dolerių išlaidų, neįtrauktų į Los Andželo priešgaisrinės apsaugos biudžetą, kurias sudaro pensijos, išėjimo į pensiją išmokos, komunalinės paslaugos, darbuotojų pašalpos ir t. t). Kompensacijos sudarė 12 mln. dolerių, o mokesčių mokėtojams tai kainavo 45,6 mln. dolerių per metus. Padalijus šį skaičių iš 3,5 mln. Los Andželo gyventojų, gaunamos kiekvienam mokesčių mokėtojui tenkančios subsidijos – 13 dolerių. 3.1.7 lentelėje palyginti Los Andželo priešgaisrinės apsaugos ir kitų geriausius rezultatus pasiekusių miestų duomenys. Akivaizdu, kad skirtumai yra didžiuliai.

### 3.1.7 lentelė. 1995 m. Los Andželo priešgaisrinės apsaugos greitosios medicinos pagalbos geriausi rezultatai

Jurisdikcija	Vienos ekipažo valandos panaudojimo laipsnis	Rinkliavos rodiklis proc.	Reagavimo laikas	Subsidijos dol.
Painelosas	0,60	85	10 min./90 %	0
Las Vegasas	0,50	67	8 min./90 %	0
Sirakjusas	0,41	77	8 min./90 %	0
Fort Vertas	0,37	62	8 min./90 %	3,00–6,00
Kanzas Sitis	0,35	65	8 min./90 %	2,50
Los Andželas	0,23–0,27	48		13,00

Šaltinis: Poole R. W., Privarizing Jr. Emergency Medical Service: How Cities Can Cut Costs and Save Lives. How-to Guide, no. 14, November, 1995.

Naudojantis pažangios pagalbos sistemų duomenimis, buvo apskaičiuotos galimos išlaidos, jei Los Andželo mieste būtų taikoma pažangios pagalbos sistema, t. y. jei pirmojo reagavimo paslaugas teiktų Los Andželo priešgaisrinės apsaugos specialiai paruošti specialistai, į įvykio vietas vykstantys ugniagesių sunkvežimiais, o privatus paslaugų teikėjas garantuotų PGP bei gydymą visiems medicinos pagalbos besikreipiantiems ir prireikus vežtų pacientus. Esant tokiai sistemai, PGP teikėjai pasiektų 0,30–0,45 ekipažo darbingumo per valandą koeficientą (dabar jis yra tik 0,23–0,27), o vienos ekipažo darbo valandos išlaidos sumažėtų iki 45–90 dolerių (kol kas jos siekia 110–129 dolerių). Be to, buvo numatyta, jog rinkliavos rodiklis nuo 48 proc. šoktelėtų iki 60 proc., o vieno iškvietimo pirmojo reagavimo išlaidos sudarytų 27 dolerius (būtų taikoma pusei visų skambučių).

Bendras tyrimo rezultatas buvo tas, kad GMP išlaidos Los Andželo mieste sumažėtų 17–41 mln. dolerių ir vidutiniškai atsieitų 29 mln. dolerių. Dėl didesnio rinkliavų rodiklio pajamos padidėtų 15 mln. dolerių, o bendros mokesčių mokėtojų išlaidos sudarytų 14 mln. dolerių (dabar mokesčių mokėtojus slegia 45,6 mln. dolerių našta). Kitaip tariant, greitosios pagalbos paslaugų privatizavimas Los Andželo mieste mokesčių mokėtojų išlaidas sumažintų dviem trečdaliais (žr. 3.1.8 lentelę). Vienam mokesčių mokėtojui tenkanti subsidija sumažėtų nuo 13 iki 4 dolerių.

### 3.1.8 lentelė. 1995 m. esami ir numatomi Los Anželo priešgaisrinės apsaugos departamento pažangios pagalbos teikimo rezultatai

	Esami rodikliai	Numatomi rodikliai
Vienos ekipažo valandos panaudojimo laipsnis	0,23–0,27	0,30–0,45
Vienos ekipažo valandos kaina	110–129 dol.	45–90 dol.
Rinkliavos rodiklis	48	60
Bendra kaina	57,6 mln. dol.	29 mln. dol. (vidutiniškai)
Pajamos	12 mln. dol.	15 mln. dol.
Mokesčių mokėtojų išlaidos	45,6 mln. dol.	14 mln. dol.
Subsidijos vienam gyventojui	13 dol.	4 dol.

Šaltinis: Poole R. W., Privarizing Jr. Emergency Medical Service: How Cities Can Cut Costs and Save Lives. How-to Guide, no. 14, November, 1995.

## Ką miestai ir apygardos turėtų daryti

Aiškios nagrinėto pavyzdžio Los Anželo mieste išvados rodo, jog miestai ir apygardos turi neišvengiamai perorganizuoti greitosios medicinos pagalbos sistemą pagal pažangios pagalbos modelį. Iš esmės tai reiškia, kad turi būti sudaryta viešoji ir privačioji partnerystė, kurios sąlygomis priešgaisrinė apsauga teikia pirmojo reagavimo paslaugas (su specialiai parengtu personalu bei įprastinėmis ugniagesių transporto priemonėmis), o konkurso būdu atrinkta greitosios pagalbos firma garantuoja PGP ekipažų teikiamą gydymo bei vežimo paslaugas visiems medicinos pagalbos besikreipiantiems klientams. Greitosios pagalbos firma turėtų atlikti ir dispečerio funkciją, skambučius tiesiogiai perimdama iš operacijų centro „911“.

Miestuose ir apygardose, kuriose priešgaisrinė apsauga jau yra greitosios medicinos pagalbos teikėja, sistemos pertvarkymas reiškia personalo bei įrangos sumažinimą, nes neberekės ypatingiems atvejams skirtų greitosios pagalbos tipo automobilių arba specialiai PGP teikti parengto personalo. Pirmojo reagavimo funkciją be didelių išlaidų galėtų atlikti ugniagesiai. Į įvykio vietą jie galėtų vykti tradiciniais ugniagesių sunkvežimiais. Priešgaisrinės apsaugos medikų personalas galėtų tokiu atveju įsidarbinti firmoje, laimėjusioje konkursą teikti PGP paslaugas, o minėtus specialiosios paskirties automobilius būtų galima parduoti konkursą laimėjusiai firmai arba atviroje rinkoje.

Mokesčių mokėtojų išlaidų sumažėjimas dėl padidėjusio našumo, būdingo pažangios pagalbos sistemoms, turėtų paaiškėti kaip šių pokyčių rezultatas. Be to, turėtų atsirasti didesnė atskaitomybė mokesčių mokėtojams už reagavimo laiko standartų vykdymą, nes šie standartai būtų konkrečiai išdėstyti pasirašomoje sutartyje, kuri savo ruožtu taip pat skatintų teikėjų atskaitomybę sutarties partneriams.

Privatizacija gali nepavykti dar prieš bandant tai daryti. Viešojo sektoriaus darbuotojai privatizaciją dažnai supranta kaip grėsmę jų darbui. ICMA<sup>1</sup> apžvalgoje dažniausiai minimos privatizacijos kliūty, atsirandančios viešajame sektoriuje (žr. 3.1.9 lentelę).

**3.1.9. lentelė. Kliūty, su kuriomis susidūrė JAV savivaldybės, pasirinkusios privačiai teikiamas paslaugas, proc.**

Kliūty	Proc.
Gyventojų pasipriešinimas	30,1
Išrinktų atstovų pasipriešinimas	42,4
Vietos valdžios darbuotojų pasipriešinimas	60,3
Departamentų valdžios pasipriešinimas	32,0
Ribotos darbo sutartys (susitarimai)	31,0
Juridiniai apribojimai	17,0
Nepakankamas kompetentingo privataus teikėjo paslaugų teikimas	25,6
Ekspertų etatų trūkumas	12,3
Personalo, turinčio reikiamos patirties ir kompetencijos, trūkumas	22,1
Praktinių precedentų trūkumas	16,5
Kita	4,8

Šaltinis: Profile in Local Government Service Delivery Choices, 1997, International City/County Management Association.

Kadangi viešosios darbuotojų sąjungos jau yra motyvuotos ir organizuotos, jos dažnai griebiasi agresyvių kampanijų prieš privatizaciją. Kritikams kelia susirūpinimą tai, jog privatūs teikėjai rizikuoja saugumu, kad padidintų savo pelną. Tokia reakcija yra įprasta visose viešosios politikos srityse.

Privatizacija – tai ne panacėja. Sutartys gali būti neapgalvotos, kontroliuojamas darbas gali būti atliktas aplaidžiai, paslaugų teikėjai gali neįvykdyti savo įsipareigojimų. Privatizacija tiesiog sumažina nesėkmės

<sup>1</sup> ICMA – Tarptautinė miestų ir apygardų valdymo asociacija.

galimybes pabrėždama pasirinkimą ir atskaitomybę. Privatizacija leidžia klientams keisti nuomonę, jei pasiūloma kas nors geresnio. Privatizacijos alternatyva yra išpareigojimas visam laikui vienam teikėjui, neatsižvelgiant į darbo pobūdį. Viešosios įstaigos nėra nusistačiusios prieš privačias – tai tiesiog konkurencija prieš monopoliją.

Nesėkminga privatizacija dažnai neturi nieko bendra su GMP. Blogai sudarytos sutartys ir silpna veiklos kontrolė gali padaryti privatizacijai žalos. Lūkesčiai, veiklos mastas ir finansinės paskatos bei baudos turi būti aiškiai nurodytos bet kokioje sutartyje.

Miestai, susidomėję GMP privatizavimu, turėtų atkreipti ypatingą dėmesį į galimus keblumus. Be tvirtos sutarties ir tinkamos veiklos kontrolės privatizacija gali greitai pasidaryti nebenaudinga.

Kai kuriais atvejais privatizacija gali būti priverstinio nedarbo viešajame sektoriuje priežastimi. Daug didesnis efektyvumas gali leisti privatiems teikėjams įtraukti mažiau darbuotojų, kurie šiuo metu aptarnauja artimiausią sritį. Tačiau nuogaštavimai dėl masinio priverstinio nedarbo beveik visada yra nepagrįsti. Atsižvelgiant į didelį skubios medicinos pagalbos komandų ir medicinos personalo poreikį mažai tikėtina, kad GMP (privatizuotos arba ne) atlaikytų didelį priverstinį nedarbą.

Ir privatiems paslaugų teikėjams, besivaržantiems dėl sutarčių, ir viešai išrinktiems atstovams, kurie juos samdo, yra svarbus viešojo sektoriaus darbo saugumas. Dažnai miestai sudaro sutartis su privačiais teikėjais, numatydami sąlygą, kad jie samdys visą esamą darbo jėgą ir ateityje mažins personalą tik dėl nesutarimų.

Dauguma tyrimų rodo, kad darbo dėl privatizacijos praradimai minimalūs. Pavyzdžiui, 1989 m. Nacionalinė įdarbinimo politikos komisija ir Jungtinių Valstijų darbo ministerijos tyrimų skyrius išnagrinėjo privatizacijos padarinius darbuotojams per penkerius metus. Atlikus tyrimą nustatyta, kad iš daugiau kaip 2000 darbuotojų, dirbančių 34 privatizuotose miestų ir apygardų aptarnavimo srityse, iš darbo buvo atleisti tik 7 proc. Daugiau kaip 50 proc. privatizacijos paveiktų darbuotojų buvo įdarbinti privačių paslaugų teikėjų, apytiksliai ketvirtadaliui (24 proc.) darbuotojų – paskirtos kitos vyriausybės pareigos, 7 proc. atsistatydino. Tyrimas padarė išvadą, kad „daugeliu atvejų miestai ir apygardos padarė pagirtiną darbą apsaugodami viešųjų darbuotojų darbo vietas“ (14).

1995 m. atlikus privatizacijos tyrimą Ilinojaus miestuose nustatyta, kad tik 3 proc. iš 516 atsakiusių miestų pranešė apie atleidimus dėl nepratęstų sutarčių. 1999 m. tyrimo Ilinojuje duomenimis, maždaug tiek pat (3,8 proc.) iš 220 atsakiusių miestų pranešė apie priverstinį darbuotojų atleidimą kaip apie privatizacijos pasekmę.



## Sutarčių pasirašymo principai

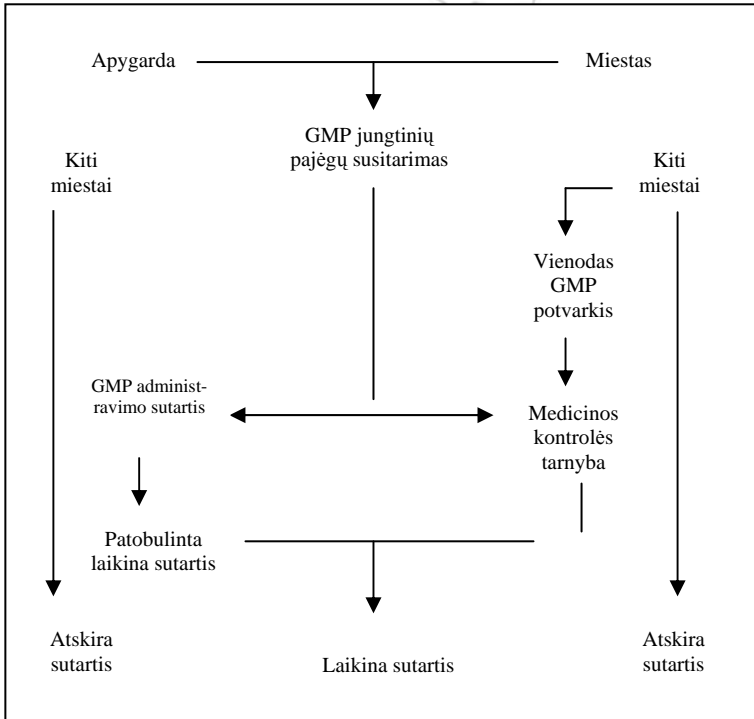
Miestai ir apygardos aprašytas sistemos naujoves gali įgyvendinti pertvarkydami greitosios pagalbos vykdomas operacijas pagal konkurso būdu su privačiomis firmomis pasirašomas sutartis. Svarbiausi ekonominiai veiksniai, pažangios pagalbos sistemas paverčiantys daug ekonomiškesnėmis nei tradicinio modelio sistemos, yra: 1) natūraliai didesnis išteklių produktyvumas derinant paklausą laiko ir erdvės atžvilgiu; 2) sėkmingesnė įmokų rinkliava; 3) teikėjo gebėjimas dalį nustatytų išlaidų padengti naudojantis pajamomis, gautomis iš neskubių kasdinių iškvietimų ne piko valandomis; 4) masinės gamybos ekonominiai pranašumai įsigyjant įrangą, pildant medikamentų išteklius bei pridėtines išlaidas paskirstant kelioms jurisdikcijoms.

Teoriškai pirmąjį punktą galėtų įgyvendinti priešgaisrinė apsauga, jei tik atsisakytų įprastinių 24 val. trukmės pamainų, fiksuoto geografinio ekipažų dislokavimo, taikytų statistiniais duomenimis paremtą komandų išdėstymą ir derintų darbo krūvį su personalo skaičiumi. Tai ir daro privatus paslaugų teikėjai, taikantys pažangios pagalbos modelio sistemas. Deja, nė vienas iš priešgaisrinės apsaugos departamentų realiai neįgyvendino aptartos reformos. Priešgaisrinė apsauga taip pat galėtų įgyvendinti antrąjį punktą, tačiau faktai kol kas rodo, jog privačios firmos daug labiau skatinamos ir yra daug kompetentingesnės siekti sąlyginai didelio rinklios rodiklio. O trečiojo ir ketvirtojo punktų priešgaisrinė apsauga vykdyti negalėtų. Daugumoje miestų bei apygardų būtų politiškai nepriimtina tai, kad priešgaisrinės apsaugos ekipažai perimtų neskubias (komercines) ligonių vežimo paslaugas. Išskyrus dižiuosius, kiti Amerikos miestai yra per maži, kad padarytų šiuos ekonominius pranašumus prieinamus tokioms greitosios pagalbos firmoms, kurios paslaugas teikia net keliuose miestuose.

Greitosios pagalbos sistemos pertvarkymo pagal pažangios pagalbos modelį detalės (įskaitant kontrolinį derybų dėl kainų sąrašą bei sutarčių pasirašymą) pateiktos Amerikos greitosios pagalbos asociacijos 154-ių puslapių vadove (5, p. 70). Šis vadovas yra pagrindinis informacijos šaltinis tiems, kurie siekia didesnio išlaidų racionalumo gyvybiškai svarbioje viešųjų paslaugų (GMP) srityje. Tolesni poskyriai yra paremti šiuo vadovu.

Pažangios pagalbos sistema paprastai sudaroma remiantis trimis teisės dokumentais: vietiniu GMP potvarkiu, pagrindine greitosios pagalbos paslaugų sutartimi bei jungtinių pajėgų susitarimu (jei paslaugos teikiamos kelioms jurisdikcijoms). 3.1.3 pav. iliustruoja kiekvieno iš jų vaidmenį GMP sistemoje.

### 3.1.3 pav. Teisinė GMP sistemos sandara



Šaltinis: Poole R. W., Jr. Privarizing Emergency Medical Service: How cities can Cut Costs and Save Lives. How-to guide, no. 14, November 1995.

- *Vietinis GMP potvarkis* apibrėžia GMP paslaugų teikimo sąlygas ir nustato Medicinos kontrolės tarybos vaidmenį nustatant ir modernizuojant pacientų slaugos standartus bei taisykles. Tai kiekvieno GMP teikėjo (tam tikroje teritorijoje) teisinės bazės žinynas. Šis potvarkis taip pat nustato subsidijų ribas (jei tokios yra) ir reguliuoja paslaugos teikėjo renkamus mokesčius.

- *Pagrindinė greitosios pagalbos paslaugų sutartis* yra pasirinkto teikėjo ir vykdomosios institucijos susitarimas prižiūrėti teikiamas paslaugas. Paprastai pradinis susitarimo terminas būna penkeri metai. Kai kuriose sutartyse gali būti įtraukta sąlyga, jog teikėjui, remiantis jo išlaidų bei paslaugų teikimo laimėjimais, gali būti pratęsta paslaugų priežiūra vienerius metus.

• *Jungtinių pajėgų susitarimas* yra teisės dokumentas, leidžiantis kelioms jurisdikcijoms (pvz., apygardos ir pagrindinio miesto) suvienyti savo perkamąją galią, kad GMP paslaugos būtų teikiamos didesniame geografiniame plote. Kiti miestai bei gretimos apygardos taip pat gali apsispręsti dalyvauti tokiame susitarime.

Siekiant anksčiau aprašytų rezultatų, svarbiausia paslaugas teikti moderniai, profesionaliai ir konkurencingai. Nuodugnus tokio proceso organizavimas dideliame mieste arba kelių jurisdikcijų regione gali užtrukti net metus. Pirmiausia, dar prieš pradėdant paslaugų teikimo procesą, turi būti išspręsti pagrindiniai strateginiai sistemos sandaros klausimai. Sprendžiant minėtus klausimus bei kuriant norimą paslaugų teikimo proceso sistemą, kompetentingi patarimai ir pagalba gali labai praversti. GMP sistema yra sudėtinga, be to, potencialiai prieštaringa. Taigi čia ir atsiskleidžia objektyvios konsultacinės pagalbos svarba.

Paslaugų teikimo procesas paprastai turėtų apimti dvi vieną iš kitos išplaukiančias pakopas. Pirmoji jų – išleisti Kvalifikacijos reikalavimus. Šios pakopos esmė yra nustatyti, kurios firmos iš tikrųjų sugeba įdiegti pažangios pagalbos sistemas taip, kad vėlesnėse pakopose liktų tik ribotas pretenduojančių teikti paslaugas firmų skaičius. Išleisus Kvalifikacijos reikalavimus dažnai surengiama konferencija, kurios metu kartu su potencialiais teikėjais persvarstomi Siūlymų reikalavimai. Konferencijoje gali paaiškėti, kad keliama reikalavimai gerokai viršija kai kurių firmų galimybes, o tai apsaugo minėtas firmas (kartu ir miestus bei apygardas) nuo nereikalingų išlaidų bei tolesnio bendradarbiavimo problemų. Firmoms paprastai suteikiama 60 dienų, per kurias jos turi parengti savo kvalifikacijos aprašą ir pateikti jį svarstyti.

Minėtoje konferencijoje taip gali paaiškėti ir naudingas prekės įvertinimas, kuris lemtų geresnę Siūlymų reikalavimų kokybę. Tai lemiamas dokumentas, nustatantis, ko konkrečiai bus tikimasi iš konkursą laimėsančios firmos bei kaip bus įvertintos siūlomos kainos. Trumpai tariant, svarbiausias dalykas bus arba kaina, arba paslaugų kokybė. Taigi agentūra vienu atveju pateikia informaciją apie būtinas subsidijas ir (arba) iš vartotojų surenkamus mokesčius bei paprašo pretenduojančio paslaugų teikėjo įvardyti, kokio lygio paslaugas jis galėtų teikti tokioms sąlygomis, kitu atveju tiesiog nustato teikiamų paslaugų lygį (dažniausiai pagrįstą greito reagavimo laiko standartu) ir prašo potencialaus teikėjo pateikti informaciją apie būtinas subsidijas ir (arba) vartotojų mokesčius.

Gali būti atsižvelgiama ir į kitus paslaugų kokybės veiksnius:

- išpareigojimus teikiant klinikinę pagalbą;
- išpareigojimus vykdant dispečerių centro operacijas;
- įrangos, remonto bei priežiūros kokybę;

- įsipareigojimus vykdant pirmojo reagavimo programą;
- įsipareigojimus vykdant viešojo švietimo (informavimo) programą;
- personalo įsipareigojimus;
- elgesį su esama darbo jėga.

Nors siūlymų reikalavimų išleidimo iki pasiūlytų kainų įsigaliojimo gali praeiti nuo 60 (jei Siūlymų reikalavimai buvo aptarti konferencijos metu) iki 140 dienų (Siūlymų reikalavimai ir Kvalifikacijos reikalavimai buvo išleisti vienu metu). Atrankos komisija sprendimui priimti paprastai turi 30 dienų; per šį laikotarpį dar galimi pokalbiai arba susitikimai. Komitetas turi raštu išdėstyti analizę bei rekomendacijas, įtraukdamas visus kiekybinius bei kokybinius savo sprendimo veiksnius (1).

Derybos dėl sutarties pasirašymo turėtų trukti apie 30 dienų. Užtikrinant perėjimo prie naujojo paslaugų teikėjo sklandumą, gali prireikti dar 60-ies ar 120 dienų detalėms aptarti ir išaiškinti.

Paslaugų teikimo sutartis turi būti rašytinė, kad užtikrintų nenutrūkstamą paslaugų teikimą net nevykdant finansinių įsipareigojimų, sutarties dalyvį ištikus bankrotui arba jam esant nemokiam.

Sutarčių pasirašymo vadovas teigia, jog: apdairūs GMP sistemų kūrėjai numato savo kuriamų sistemų žlugimo galimybę ir dirba tam, kad bankroto būtų išvengta. Greitosios pagalbos paslaugos yra pernelyg svarbios, kad būtų galima rizikuoti. Todėl gerai sukurta sistema garantuoja nenutrūkstamą paslaugų teikimą bankrotavus“ (1).

Galima paminėti šias saugumo priemones:

*1. Išankstinis potencialių teikėjų kvalifikacijos nustatymas.* Kaip minėta, išankstinis kvalifikacijos nustatymas paslaugų teikimo metu konkurencingas sąlygas sudaro tik toms firmoms, kurios pajėgios greičiausiai įvykdyti pažangios pagalbos sistemos keliamus reikalavimus.

*2. Vykdymu pagrįsta sutartis.* Į sutartį turėtų būti įtrauktos smulkios sutarties nutraukimo sąlygos, atspindinčios agentūros galimybes bei norą atšaukti sutartį, jeigu teikiamos paslaugos nepateisina lūkesčių.

*3. Finansinės priemonės.* Sutartyje turi būti numatytos finansinės baudos už reagavimo į pagalbos skambučius laiko standartų nesilaikymą (t. y. jei į įvykio vietą atvažiuojama per ilgesnį laiką, nei numato standartas). Jei net 10 proc. reagavimo į pagalbos skambučius atvejų viršija nustatytus standartus, turi būti taikomos ir kitokio pobūdžio nuobaudos.

*4. Priėjimas prie gaunamų sąskaitų.* Bankrutavus sutarties dalyviui turi būti prieinami atitinkami fondai, kurie užtikrintų nenutrūkstamą paslaugų teikimą. Vienas iš būdų tai padaryti – garantuoti, kad vadovaujanti agentūra priėtų prie grynujų sistemos pajamų. Vienu galimu pažangios pagalbos modelio atveju agentūra pati tvarko sąskaitas bei rinkliavas,

todėl bet kada prieina prie grynujų pinigų. Kitu atveju galima sukurti franšizės sistemą, kurioje grynuosius pinigus (vartotojų įmokas) bankas deponuoja tam tikroje sąskaitoje. Kiekvienos dienos pabaigoje toje sąskaitoje esančios įmokos yra pervedamos į greitosios pagalbos kompanijos sąskaitą, jei ta kompanija šurkščiau nepažeidžia sutarties sąlygų. Jei sąlygos pažeidžiamos, agentūrai suteikiama galimybė prieiti prie sąskaitos ir joje esančias lėšas ji gali naudoti užtikrindama nenutrūkstamą paslaugų teikimą.

5. *Priėjimas prie įrangos.* Kai kuriose pažangios pagalbos sistemose agentūra tiekia bei valdo įrangą, pagal sutarties sąlygas naudojamą sutarties dalyvio. Tokiu atveju agentūra gali daug lengviau kontroliuoti įrangą pažeidus sutartį. Jei kompanija yra atsakinga už įrangos tiekimą, trišalė arba sąlyginė nuoma gali suteikti agentūrai galimybę kontroliuoti įrangą atsiradus iš anksto numatytiems sutarties pažeidimams.

6. *Paslaugų teikimo užstatas.* Išlaidas, ieškant kito nuolatinio teikėjo ir užtikrinant laikiną, nenutrūkstamą paslaugų teikimą, gali užtikrinti paslaugų teikimo užstatas, kurį moka teikėjas. Užstatas turi būti tokio dydžio, kad padengtų minėtas išlaidas. Iš esmės toks užstatas turėtų garantuoti, kad 90–120 dienų paslaugos bus teikiamos nenutrūkstamai.

Jei ligonių vežimo paslaugą GMP automobiliais teikia kelios firmos, perėjimui prie išskirtinės, turinčios tik vieną GMP teikėją, sutarties nevertetų pritarti. Nors GMP teikėjai dažnai sugeba patobulinti savo sugebėjimus ir varžytis dėl tokių sutarčių, tam tikro laikotarpio sutartis pasirašoma tik su viena firma; tai nebūtinai būna viena iš esamų vietos firmų. Vis dėlto GMP paslaugų ekonomiškumas ir akivaizdus pažangios pagalbos sistemos pranašumas sudaro konkurencingas sutarčių pasirašymo sąlygas, palankias išskirtiniam PGP teikėjui, siūlančiam gerą kokybę už pagrįstą kainą.

Kai kurios firmos pareiškė, kad yra susirūpinusios dėl išskirtinės franšizės kūrimo (nors ir ribotam laikotarpiui). Teisiniu požiūriu, kol vyks iš tikrųjų konkurencingas franšizės procesas, pagrindo nepasitikėti nebus. Ši pozicija buvo įrodyta ir palaikoma Apeliacinio teismo.

Pastaruoju metu atsidavusiems valstybės tarnautojams, teikiantiems greitosios medicinos pagalbos paslaugas, nešališkas elgesys tapo labai svarbus ir jų pačių labai, ir dėl politinio privatizacijos priimtimumo. Išsamių rekomendacijos, kaip spręsti darbuotojų perėjimo klausimą, yra visiems prieinamos (5). Daugėja atvejų, kai iš paslaugų teikimo pasitraukusios agentūros skatina arba net reikalauja, kad konkursą laimėjusi firma įdarbintų agentūroje dirbusius žmones.

Pastaraisiais metais daugelis miestų taikė konkurencingas sutarčių pasirašymo procedūras. Dėl to valstybinės agentūros ir privačios firmos

skatinamos pateikti svarstyti paslaugų teikimo kainą. Nors procedūros beveik nebuvo taikytos greitosios pagalbos paslaugų teikėjams, vis dėlto jas būtų galima taikyti, nes Siūlymų reikalavimai aiškiai nurodo paslaugų teikimo detales bei išlaidų (subsidių) reikalavimus, o pasirašomose sutartyse numatytos tokios pačios finansinės nuobaudos už standartų nesilaikymą, nesvarbu, kas teikia paslaugas. Esant bet kokiai vidinių ir išorinių potencialių firmų konkurencijai, objektyvi trečioji šalis (t. y. ne viešoji įstaiga, kuri konkuruotų ir, ko gero, nelaimėtų) turi plėtoti agentūros pasiūlymą dėl paslaugų teikimo kainos, neatmesdama visų susijusių išlaidų, ne tik tų, kurios yra įtrauktos į departamento biudžetą (5, p. 50).

Labai galimas dalykas, kad priešgaisrinės apsaugos departamentai priešinsis siūlomam perėjimui prie pažangios pagalbos modelio, nesvarbu, ar jiems bus pasiūlyta pateikti savo paslaugų kainą, ar ne. Be suprantamo pasipriešinimo pokyčiams ir grėsmės prarasti nemenką dalį kasdienės veiklos (medicinos pobūdžio skambučių), ugniagesiai labiausiai nenori atsisakyti 24 val. trukmės budėjimo pamainų. (Tai daugiau nei tradicijos, nes didžioji dauguma ugniagesių per laisvas dienas dirba antrą pelningą darbą.)

Kadangi GMP sistema sudėtinga, ugniagesių vadovai ir profesinės ugniagesių sąjungos galėtų pateikti *status kvo* gynybos priemonės. Jie taip pat galėtų teigiamai atsiliepti apie konsultantus, kurie specializuojasi GMP privatizavimo prevencijos srityje, ir apsimesti objektyviais GMP sistemos vykdomų operacijų ekspertais. Jei valdininkai neras laiko įsigilinti į GMP sistemos modernizavimo (pereinant prie pažangios pagalbos modelio) esmę, sėkmingai pereiti prie naujojo modelio nebus įmanoma.

Kitas galimas opozicijos šaltinis galėtų būti kai kurios dabar miestuose arba apygardose egzistuojančios GMP firmos. Jos negalėtų arba nenorėtų persikvalifikuoti tam, kad atitiktų pažangios pagalbos sistemos reikalavimus, bet to, prieštarautų ne tik „diskvalifikacijai“ iš GMP sistemos, bet ir draudimui reaguoti į neskubiuosius pagalbos skambučius. Kadangi agentūra turi teisę modeliuoti sistemą savo nuožiūra, priimant sprendimus reikia atsižvelgti į potencialią politinę opoziciją.

### **Ką galėtų daryti valdžia?**

Jungtinėse Valstijose, atrodo, vyksta tai, ką galima pavadinti GMP karais. Priešgaisrinės apsaugos departamentai vis agresyviau siekia perimti tą GMP dalį, kurios teikėjai yra privačios firmos, o miestai ir apygardos susiduria su didėjančiu spaudimu mažinti kainas ir pamažu visiškai pasitraukti iš šios rinkos. Kadangi miestų bei apygardų valdžios gauna iš valstijų valdžios dideles įplaukas, valstijos įstatymų leidžiamasis orga-

nas galėtų apsvarstyti šią prieštarinę padėtį, kad įsitikintų, jog vietinės valdžios protingai panaudoja kiekvieną mokesčių mokėtojų dolerį.

Kelios nedidelės reformos valstijos mastu galėtų tapti puikia išėtimi. Įstatymų leidžiamoji valdžia galėtų panaikinti bet kokį draudimą privačioms firmoms teikti PGP paslaugas, nors viešasis interesas būtų visai priešingas. Kita reforma turėtų reikalauti, kad privačioms firmoms siūlant teikti GMP paslaugas miesto ar valstijos valdžia paskelbtų visą vyriausybės valdomų GMP paslaugų kainą, pateikiamą išorės audito.

Radikaliausia reforma – įstatymų leidžiamajai valdžiai padaryti tą patį, ką padarė ir Britanijos parlamentas, kai įvykdė 1987-ųjų Vietos valdžios aktą. Ši priemonė reikalauja, kad visos vietos valdžios dalyvautų įprastiniuose konkursuose, rengiamuose šešioms pagrindiniams paslaugų teikėjams (šiukšlių surinkimo, gatvių valymo, sargavimo paslaugų, automobilių remonto, aikštelių priežiūros bei maisto tiekimo paslaugų) nustatyti. Pasiteisinimas – vyriausybės vietos valdžias gerai finansuoja ir reikalauja už tai garantuoti geriausią kokybę. Tokios priemonės nesulaiko nuo derybų dėl kainos vietos valdžios ir darbo jėgos. Tai tik įpareigoja rengti reguliarius konkursus.

Tuo pačiu loginiu pagrindu įstatymų leidžiamoji valdžia galėtų įpareigoti miestų ir apygardų valdžias reguliariai dalyvauti konkursuose tam tikroms paslaugoms, įskaitant GMP, teikti. Tokios priemonės neįpareigotų miestų ar valstijų naudotis privačiuoju arba viešuoju sektoriais kaip GMP teikėjais. Tačiau tai paremtų reikalavimą rengti konkursus paslaugoms, numatytoms įstatymų leidžiamosios valdžios, teikti. Nešališkas konkursas paremtas: 1) pažangaus pagalbos teikimo sistema, 2) finansinėmis nuobaudomis paremta sutartimi dėl griežtų paslaugų teikimo reikalavimų. Tai labai padidintų greitosios pagalbos paslaugų ekonomiškumą.

### Literatūra

1. Poole R. W. Privarizing Emergency Medical Service: How Cities Can Cut Costs and Save Lives. How – to guide, no. 14, November, 1995.
2. Dade C., Hackney S. Slow EMS Led Police to Transport Victim, *Detroit Free Press*, September 1, 2000.
3. Swickard J., Ashenfelter D. Emergency Fleet Appears Sickly, *Detroit Free Press*, September 2, 2000.
4. Salary Survey 2001, *Journal of Emergency Medical Services*, October, 2001.
5. 200-City Survey, *Journal of Emergency Medical Services*, February, 2002.

6. Cady G., Scott T. EMS in the United States: 1995 Survey of Providers in the 200 Most Populous Cities, *JEMS: Journal of Emergency Medical Services*, vol. 20, no. 1, January, 1995.
7. JEMS tyrimas sumažina EMSA paslaugų sritį pateikdamas atskirai Tulsos ir Oklahomos miestų duomenis. Kad būtų paprasčiau, vartojamas terminas „miestas“ (angl. – city).
8. Tomsho R. Ambulance Companies Fight Minicipalities for Emergency Market, *Wall Street Journal*, December, no. 27, 1995.
9. Svarbu pažymėti, kad reikšmingų viešojo ir privataus darbo palyginimų nebuvo atlikta. Mėginimų atlikti tokius tyrimus buvo, tačiau viešosios darbininkų sąjungos nurodė savo nariams juose nedalyvauti. Apie GMP mes turėtume daug geresnį supratimą, jei galėtume palyginti tyrimus, bet panašu, kad tokiems tyrimams turi vadovauti mokslininkai, nesusiję nei su vieša, nei su privačia GMP.
10. 200-City Survey, *Journal of Emergency Medial Services*, February, 2001.
11. Monosky, 200-City Survey, *Journal of Emergency Medical Services*, February, 2002.
12. Schenk T. L. Measures for Medics, *Fire Chief*, January 1, 2001.
13. William D. Eggers straipsnyje *Competitive Government for a Competitive Los Angeles*, Los Angeles: Reason Fondas, November, 1994.
14. Johnson R. Privatization and Layoffs: The Real Story, e-brief #112, Reason Public Policy Institute, March 13, 2001.

## VALSTYBINIŲ LIGONINIŲ PRIVATIZAVIMAS

Lietuvos valstybinis turtas buvo privatizuotas per dešimtmetį. Nuo 1991 m. iki 1995 m. privatizuota apie 40 proc. valstybinio turto. Nuo 1996 m. buvo inicijuota didelio masto privatizacija. Šiuo metu apie 70 proc. darbo jėgos įdarbinta privačiajame sektoriuje. Vis dėlto sveikatos priežiūros sektoriaus privatizavimas yra apribotas. Tačiau 1999 m. dar nebuvo parengta planų, kaip paremti investicijas į privatųjį sveikatos sektorių (1).

Apie valstybinių ligoninių privatizavimą Lietuvoje dar nediskutuojama. Yra įsteigta keletas privačių stacionarių sveikatos priežiūros įstaigų, tačiau jų paslaugos brangios ir reikia papildomo susitarimo su valstybinėmis ligonių kasomis dėl tokių paslaugų apmokėjimo. Teisiškai tai įmanoma, tačiau tokia praktika nėra paplitusi. Todėl žmonės labiau linę



kreiptis pagalbos į valstybines ligonines. 1995 m. spalį atliktame tyrime mažiau nei 25 proc. sveikatos priežiūros profesionalų ir politikų pažymėjo, kad privatus sveikatos paslaugų teikimas ir rinka yra ypač svarbu planuojant ir paskirstant Lietuvos sveikatos sektoriaus plėtrą. Tikėtina, kad tokia nuomonė iš esmės dar nepasikeitė (2).

Nagrinėjamos JAV antrinio lygio sveikatos priežiūros paslaugų teikimo privatizacijos prielaidos, strategija bei galimi modeliai. Stacionarios sveikatos priežiūros paslaugos labai brangios: reikalingas didelis personalas, specifiniai įrenginiai, brangūs vaistai ir pan. Ligoninių išlaidos 2004 m. siekė trečdali sumos (1,6 mlrd. dolerių), išleistos Jungtinių Valstijų sveikatos apsaugai. JAV sveikatos apsaugos ministerijos duomenimis, nuo 1990 m. iki 2000 m. vidutinės paciento buvimo valstybinėse ligoninėse išlaidos didėjo apie 50 proc., o privačiose ligoninėse – 20 proc. 2001 m. valstybinių ligoninių pacientų aptarnavimo išlaidos (7 400 dolerių) buvo didesnės už privačių ligoninių 24 proc. (5 972 doleriai) (3).

Deja, didelės išlaidos neužtikrina geresnės pacientų priežiūros. Pacientų priežiūra valstybinėse ligoninėse dažniausiai nėra geresnė negu privačiose. Naujausiais tyrimais nustatyta, kad finansinės naudos siekiančiose ligoninėse siūlomos geresnės kokybės paslaugos (4). Valstybinėse ligoninėse slegia didesnių mokesčių našta dėl netinkamos apskaitos, be to, suvaržytas personalas ir griežtas teisinis reguliavimas, maža personalo atskaitomybė.

Biurokratizmas, popierizmas ir pasenusios atskaitos gali ne vien padidinti išlaidas, bet ir sukelti grėsmę pacientų gyvybėms. Atliktais skaičiavimais, menkavertė apskaita amerikiečiams kainuoja apie 500 mlrd. dolerių per metus. Tai sudaro apie 30 proc. sumos, išleidžiamos sveikatos apsaugai. Kalbant apie pinigus svarbiausia turėtų būti žmonių gyvybės. Medikų klaidos nusineša apie 44 000–98 000 amerikiečių gyvybių kasmet, kitaip sakant, nuo 15 iki 30 kartų daugiau, negu jų nusinešė teroristų atakos 2001 m. rugsėjo 11 d. Medikų klaidas galinčios sumažinti priemonės yra investicijos į naują diagnostikos įrangą ir naujausias informacines technologijas. Neefektyviai valdant viešąsias ligonines bei kapitalą, technologijos nuolat atsilieka. Valstybė turi nuspręsti, ar ji gali toliau valdyti valstybines ligonines dėl suvaržymų rinkti mokesčius, skirtus naujoms technologijoms įsigyti.

Egzistuoja nemažai alternatyvų, naudingų ir mokesčių mokėtojams, ir vargingai gyvenantiems. Savivaldybės visada pabrėždavo valstybei, kad galima daug svarbiau atstovauti skurstantiems parduodant valstybinių ligoninių turtą ir taip pereinant į privatųjį sektorių. JAV bendruomenės dažnai gauna sąskaitas išpirkti skolas ir įkurti kredito fondus, skirtus visuomenės sveikatos apsaugai. Nuo 1994 m. daugiau kaip 100 labdaros

įstaigos išgelbėjo nuo pardavimo liginines, kurių vertė bendrai siekia 5 mlrd. dolerių.

Vyksta tikra sveikatos apsaugos revoliucija, t. y. einama link to, kad viešosios sveikatos priežiūros paslaugos būtų teikiamos tik skurstantiems ir neapdraustiems žmonėms. Nepanašu, kad po 10 metų vyriausybė strategiškai pageidautų valdyti privačias liginines ir klinikas. Be mažėjančių valstybinių išteklių, kita svarbi šio pokyčio priežastis yra stipri pelno ir ne pelno siekiančių liginų konkurencija dėl vargingųjų gydymo. Daugelis bendruomenių, netgi tos, kurioms paslaugas teikia valstybinės įstaigos, turi galimybę rinktis teikėją. Susikūrusios sveikatos valdymo organizacijos (HMOs) skatina ligininių restruktūrizavimą. Šalutinė to priežastis yra mažėjantis ligininių lošų poreikis.

Kaip atsakas į šiuos pokyčius yra vyriausybės atliekama galimų privatizavimo būdų analizė. Atsižvelgiant į esamą teisinę sistemą ir konkrečios vietovės išorinę rinką, aptariamos viešųjų ligininių ir sveikatos klinikų privatizavimo galimybės. Egzistuoja šios privatizacijos galimybės:

1. *Pardavimas.* Pardavus viešąją ligininę, grynus pinigus būtų galima panaudoti skoloms gražinti ir bendruomenės sveikatos globos fondui įkurti. Pardavus valstybinę ligininę Konrojuje, Teksase, už 104 mln. dolerių, buvo įkurtas bendruomenės sveikatos apsaugos fondas siekiant patenkinti didėjančius bendruomenės poreikius.

2. *Nuoma.* Tai pardavimo alternatyva – išnuomoti ligininę arba kliniką ir jų įrenginius valdymo įmonei. Pavyzdžiui, Austine, Teksase, yra sudaryta 30 metų nuomos sutartis su Setono sveikatos apsaugos tinklu, kad būtų galima valdyti viešąsias jos liginines. Sveikatos apsauga priinama visiems skurstantiems, tam kasmet skiriama 17 mln. dolerių valstybės subsidija.

3. *Susitarimas dėl bendro valdymo.* Vyriausybė atiduoda ligininės valdymą privačiam sektoriui, tačiau išlaiko įtaką paskirdama dalį bendros įmonės valdybos narių. Pavyzdžiui, Oklahomos valstija perkelė valstijos ligininių valdymą į Kolumbijos sveikatos priežiūros korporaciją (SPK) pagal 50 metų susitarimą. Kiekviena iš valstijų skiria po 5 direktorius į naujos bendro valdymo ligininės direktorių valdybą.

4. *Bendra įmonė.* Vyriausybė parduoda dalį viešosios ligininės aktyvų grynaisiais, kartu pasilikdama teisę paskirti dalį valdybos narių. Pavyzdžiui, 1997 m. Kalifornijos Sekvojos sveikatos priežiūros organizacijos, prie jos prijungus Katalikų sveikatos priežiūros korporaciją, gavo 30 mln. gryno pelno.

5. *Paslaugų atsisakymas (netiekimas).* Atsižvelgiant į vietos rinkos sąlygas, ligininės vietą, jos įvaizdį ir kitus veiksnius, gali būti neraciona-

lu tęsti ligoninės veiklą. Tokiu atveju vyriausybė gali atsisakyti ligoninės verslo ir parduoti ligoninės įrenginius arba žemę, ant kurios stovi pastatai.

6. *Bendruomenėje paplitusi vieša ir privati partnerystė.* Atsisakiusi ligoninės, vyriausybė iš privačių vietos ligoninių ir klinikų perka tiek lovų, kiek reikia priežiūrai. Pavyzdžiui, Kalifornijos valstijos Orindžo grafystės valdžia neturi ir nevaldo jokių ligoninių. Bet ji turi sudariusi sutartis su 28 privačiomis vietos ligoninėmis, teikia sveikatos priežiūros paslaugas ir taip veiksmingai valdo išlaidas.

7. *Visapusiškas išorinis šaltinis.* Viešosios ligoninės sudaro sutartis su visomis organizacijomis, pradedant verslo organizacijomis ir baigiant klinikų tarnybomis. Pavyzdžiui, *Nassau County Medical Center* Niujorke sudarė sutartis su ortopedinėmis tarnybomis ir vietos gydytojų grupėmis. Iš vietos biudžeto atskaičiuojama beveik milijonas dolerių atlyginimams.

Taigi privatizacija gali padidinti grynus pinigus, sumažinti skolas ir sukurti geresnę paslaugų sistemą neturtingiesiems. Tačiau perėjimas nuo valstybinių ligoninių valdymo prie privačios sistemos reiškia, kad reikia peržengti daugybę reguliavimų pasirenkant geresnę struktūrą, kuri atitiktų vietos tikslus, diskutuoti dėl geriausio varianto bei derinti profesinių sąjungų ir valstybės opoziciją.

Saugaus tinklo<sup>1</sup> ligoninės (viešosios ir ne pelno) bus paveiktos mažėjančių mokesčių apkarpmo biudžeto. Be to, mokama už konkretų žmogų, pacientai gali rinktis kitas privačias sveikatos priežiūros įstaigas. Dėl šių priežasčių iki 2005 m. saugaus tinklo ligoninės gali būti uždarytos (5).

Visos JAV valstybinės ligoninės patiria sunkius išbandymus (6). Kasmet 1 iš 100 viešųjų ligoninių uždaroma, o 2 privatizuojamos. Nuo 1985 iki 1995 m. viešųjų ligoninių JAV sumažėjo net 14 proc. Viešųjų ligoninių, pereinančių į privatųjį sektorių, skaičius visoje šalyje labai nevienodas; 12 valstijų pareiškė, kad vidutiniškai 1985–1995 m. apie du trečdaliai viešųjų ligoninių buvo privatizuotos. Viešasis sektorius dideliu mastu privatizuojamas pietinėje JAV dalyje.

Konkurencija rinkoje verčia restruktūrizuoti visas viešąsias ligonines (7). Šios kaitos priežastis – atnaujintas sveikatos priežiūros teikimo metodas. Pagrindinis etapas yra priežiūros valdymo didėjimas, nulemtas valstybinių ir privačių sveikatos priežiūros teikėjų konkurencijos (9). Valdoma priežiūra – tai įsigijimo ir pirkimo metodai, kuriuos darbdaviai pritari-

---

<sup>1</sup> Saugaus tinklo teikėjai yra sveikatos priežiūros teikėjai, kurie yra teisiškai įpareigoti teikti priežiūrą asmenims, negali patys ja pasirūpinti. Paprastai ši samprata apima valstybines universitetines mokymo ligonines, federacijos finansuojamus sveikatos centrus bei miesto ir grafystės departamentus. Teikėjų sąvoka taip pat apima ne pelno siekiančias ligonines, kurios teikia nekompensuojamas paslaugas, ir tai yra jų įsipareigojimas bendruomenei.

kė mažindami sveikatos pašalpas savo darbuotojams. Valdomos sveikatos priežiūros administratoriai derasi su atskiroomis ligoninėmis ir pirminės sveikatos priežiūros centrais dėl mažesnių išlaidų ir geresnės kokybės darbdavių grupių vardu. Paprastai jie reikalauja naudotis pasirinktų teikėjų paslaugomis.

Konkurencija dėl valdomos priežiūros sulaužė 40 metų ligoninių konkurencijos barjerą dėl kainų. Ligoninės į tai reagavo sukurdamos didesnės organizacinės struktūras tam, kad sustiprintų savo derybinę galią (10). Tokie integruoti centrai vietoj senų ligoninių subūrė korporacines sistemas, kurios veikia nacionaliniu mastu ir yra labai sudėtingos. Valstybinės ligoninės dėl to tapo konkurencingesnės, pakeitė savo statusą į ne pelno siekiančią įstaigą (žr. 3.1.10 lentelę).

3.1.10 lentelė. 1975–1995 m. JAV ligoninių ir jų lovų skaičius pagal klasifikaciją tūkst.

	1975		1995		Pakitimas		Pakitimas proc.	
	Ligoninės	Lovų skaičius	Ligoninės	Lovų skaičius	Ligoninės	Lovų skaičius	Ligoninės	Lovų skaičius
Ne pelno	3 339	658 000	3 092	610 000	-247	-48 000	-8%	-8%
Pelno siekiančios	0 775	73 000	0 752	106 000	-23	33 000	-3%	45%
Valstijos / vietinės	1 761	210 000	1 350	157 000	-411	-53 000	-30%	-34%
Federalinės	1 177	519 000	1 071	144 000	-106	-375 000	-10%	-260%
Iš viso	7 052	1460 000	6 265	1017 000	-787	-443 000	-13%	-44%

Šaltinis: California Healthcare Association, *California Health Care: 1995–2005: A View of the Future*.

Per dvidešimt metų JAV pelno siekiančių ligoninių ir jų lovų sumažėjo 8 proc. Kartu pelno siekiančių ligoninių sumažėjo tik 3 proc., o lovų skaičius jose padidėjo 45 proc. Tai rodo, kad pelno siekiančios ligoninės pagal lovų skaičių tampa didesnės. Labai sumažėjo federalinių ligoninių (10 proc.), valstijų arba vietos ligoninių skaičius (30 proc.) ir lovų jose skaičius (federalinėse ligoninėse – 260 proc., valstijų – 34 proc.).

1995 m. JAV 447 ligoninių buvo išparduota, sujungta ar įsigyta. 3.1.11 lentelėje pateikiama JAV kai kurių privatizuotų ligoninių jurisdikcija ir jų privatizacijos tipas.

## 3.1.11 lentelė. 1995 m. JAV privatizuotos ligoninės ir jų tipas

Jurisdikcija	Privatizacijos tipas:
Cincinačio universitetinė ligoninė	Ne pelno ligoninė
Oklahomos medicinos centras	Bendras Valstijos ir <i>Columbia/HCA</i> korporacijos valdymas
Spalvingo regiono ligoninė	Pardavimas su atgaliniu išpirkimu po 15 metų
Bostono ligoninė	Ne pelno ligoninė
Vašingtono pagrindinė ligoninė	Ne pelno ligoninė
Šiaurės vakarų Misisipės regiono medicinos centras	Nuoma korporacijai <i>Health Management Associates</i>
Veiko apygardos medicinos centras, Šiaurės Karolina	Pardavimas ir ne pelno ligoninės statuso suteikimas
Brakenridžo ligoninė, Teksasas	Ilgalaikė nuoma Setono sveikatos priežiūros centrui
Dykumos ligoninė, Palm Springsas, Kalifornija	Ne pelno ligoninė; vėlesnis pardavimas nuomininkui ir pertvarkymas į pelno siekiančią ligoninę
Edžo regiono medicinos centras, Troja, Alabama	Pardavimas
Šiaurės vakarų sveikatos priežiūros centras, Amarilsas, Teksasas	Pardavimas universaliai sveikatos priežiūros sistemai
Sekvojos ligoninė, Redvudo miestas, Kalifornija	Bendros įmonės sutartis su <i>Catholic Healthcare West</i>
Folbruko ligoninė, Folbrukas, Kalifornija	Išnuomota (30 metų) korporacijai <i>Columbia/HCA</i>
Vakarų Kontra Kosta sveikatos priežiūros apygardos centras, Ričmondas, Kalifornija	Pardavimas nuomininkui
Stanisloso apygardos viešoji ligoninė	Ligoninė uždaryta (paslaugos nebeteikiamos); priežiūros sutartis su nuomininku
Konrou regiono medicinos centras	Pardavimas fondui <i>Health Trust/Columbia</i>
Edeno medicinos centras, Kastro slėnis, Kalifornija	Jungtinė bendrovė su <i>Sutter Health</i>
Parišo medicinos centras, Titusvilis, Florida	
Los Andželo apygarda (2 ligoninės)	
Niujorko miestas (2 ar 3 ligoninės)	
Kalifornijos universitetas (San Francisco mokomosios ligoninės)	

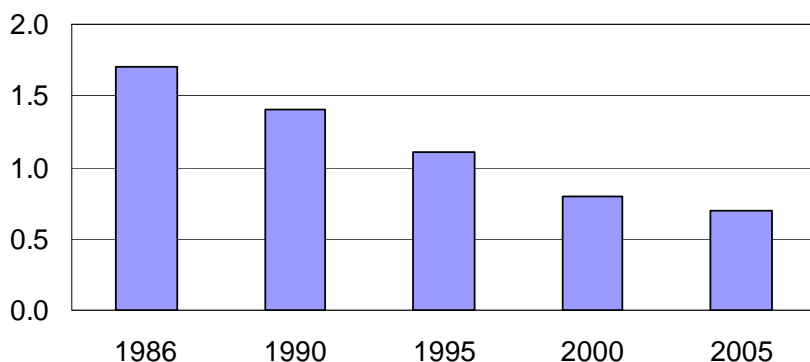
Šaltinis: Tradewell Richard L. Privatizing Public Hospitals. *Policy Study*, no. 242, August, 1998.

Ligoninių firmos (pelno ir ne pelno siekiančios) klesti, nes jos mažina kainas ir laimi valdomos sveikatos priežiūros konkursus. Pavyzdžiui, Vakarų katalikų sveikatos priežiūros įstaiga (*Catholic Healthcare West*) per ketverius metus padidėjo keturis kartus ir dar veda derybas dėl keleto naujų objektų (žr. 3.1.12 lentelę).

3.1.12 lentelė. **JAV ligoninės lyderės**

Pelno siekiančios	Skaičius vnt.
<i>Columbia/HCA</i>	338
<i>Tenet HealthCare</i>	127
<i>Health Management Associates</i>	30
Ne pelno (atrinkti pavyzdžiai)	
<i>Daughters of Charity</i>	40
<i>Catholic Healthcare West</i>	39
<i>Mercy Health Systems</i>	37
<i>Intermountain Health Care</i>	22

Praėjus 10 metų, amerikiečiai turi mažiau, bet efektyviau ir geriau integruotų ligoninių (žr. 3.1.4 pav.). Viešųjų ligoninių JAV per dvidešimt metų labai sumažėjo. Pavyzdžiui, 1975 m. JAV buvo 1761 viešoji ligoninė (federalinių ir valstijų), o 1995 m. jų sumažėjo iki 1,350, arba 23 proc. (žr. 3.1.10 lentelę).



3.1.4 pav. **1986 m.–2005 m. užimtų lovų skaičius 1000 Kalifornijos gyventojų**

Šaltinis: Kalifornijos sveikatos apsauga 1996–2005 m., Kalifornijos sveikatos apsaugos asociacija 1996 m.

Kaita padėtų ir skurstantiems, ir mokesčių mokėtojams, nes gerėjantis produktyvumas reiškia, kad sistema gydo daugiau pacientų mažesnėmis kainomis.

## Kodėl bendruomenės palaiko privatizaciją?

Amerikoje valstybinės ligoninės ilgai nesikeitė. Dauguma jų buvo pastatyta didžiosios depresijos metais ir tarnavo vargingųjų poreikiams. Viešosios ligoninės buvo ypač svarbios nuolatiniams miesto gyventojams ir vargiai tiko kaimo gyventojams aptarnauti. Tačiau dėl vidinių ir išorinių veiksnių poveikio viešosios ligoninės dabar neatitinka naujų sveikatos priežiūros reikalavimų. Didėjantis priklausomumas verčia veikiančias valstybines ligonines trauktis (10). Išskiriamos aštuonios pagrindinės šios kaitos priežastys.

### *1. Biurokratijos kliūtis*

Lėtas vyriausybės sprendimų priėmimas, orientacijos į rinkos poreikius trūkumas, sudėtingas viešųjų ligoninių valdymas, pernelyg didelės išlaidos pašalpomis varžo valstybinių ligoninių galimybę konkuruoti greitai kintančioje rinkoje (11). Daugumą šių problemų sunku spręsti dėl profesinių sąjungų opozicijos ir vietos bendruomenės pasipriešinimo. Norint išlikti ypač konkurencingoje rinkoje, reikia veikti greitai ir efektyviai.

Per pastaruosius 20 metų viešųjų ligoninių JAV skaičius mažėjo. Pastaraisiais metais viešosios ligoninės labiau nei ne pelno ar pelno siekiančios ligoninės buvo linkusios keisti savo nuosavybės statusą. Paprastai vyriausybė teisinį ligoninės statusą pakeičia iš viešosios ligoninės į ne pelno siekiančios. Nuo 1990 iki 1993 m. 88 proc. valstybinių ligoninių pakeitė savo statusą į ne pelno siekiančios. Kai kuriais atvejais vyriausybė išlaiko tik pastatų arba žemės nuosavybę, nuomodama juos ne pelno siekiančioms organizacijoms, sukurtoms ligoninei valdyti.

Pažymėtina, kad daugiau viešųjų ligoninių yra reorganizuojamos į ne pelno nei į pelno siekiančias. Pavyzdžiui, nuo 1990 m. iki 1993 m. 88 proc. viešųjų ligoninių pakeitė savo statusą į ne pelno siekiančių. Nors viešųjų ligoninių statusą buvo linkstama keisti į ne pelno siekiančių, 1998 m. atsirado ir pelno siekiančių ligoninių. Nuo 1990 iki 1993 m. tik 19 proc. reorganizuojamų ligoninių statusas buvo pakeistas į pelno siekiančių.

Paprastai tokie pokyčiai dažniau vyksta tose valstijose, kur yra didelė priežiūros valdymo konkurencija (Kalifornijoje, Arizonoje, Teksase, Floridoje, Tenesyje, Niujorke) (žr. 3.1.13 lentelę).

### 3.1.13 lentelė. 1980–1993 m. JAV ligoninių, pakeitusių statusą į pelno sekiančių, skaičius

Valstija	1980–1990			1990–1993		
	Pokyčių skaičius	Iš ne pelno	Iš visuomeninės	Pokyčių skaičius	Iš ne pelno	Iš visuomeninės
Alabama	16	5	11	nėra	nėra	nėra
Kalifornija	16	13	3	7	7	0
Florida	21	14	7	5	4	1
Džordžija	18	3	15	nėra	nėra	nėra
Misūris	nėra	nėra	nėra	5	4	1
Oklahoma	11	6	5	nėra	nėra	nėra
Tenesis	11	1	10	nėra	nėra	nėra
Teksasas	28	19	9	7	5	2

Šaltinis: Needleman J. Hospital Conversion Trends, *Health Affairs*, March/April, 1997.

Šiose valstijose valstybinių ligoninių statuso pakeitimai dažnai apibūdinami kaip pastangos pagerinti efektyvumą ir viešųjų pirkimo reguliavimo taisykles ar kaip atsakas į vietos valdžios nenorą teikti mokesčių subsidijas.

1998 m. JAV susiklostė tokia nuosavybės teisių į ligoninę struktūra:

- valstijų ir vietos viešosios ligoninės sudarė apie 22 proc. visų 6265 JAV ligoninių, jose buvo apie 157 000 lovų. Apie 30 proc. šių ligoninių buvo mieste, kitos – kaimiškuose ar pusiau kaimiškuose rajonuose;
- federalinės valdžios ligoninės sudarė iki 17 proc. visų ligoninių ir 14 proc. visų ligoninių lovų skaičiaus.

Žiūrint į ateitį reikėtų investuoti į kompiuterinę pacientų apskaitą, skaitmeninius receptus, telemediciną ir kitas informacinių technologijų naujoves. Šios investicijos atsipirks per mažesnes išlaidas, ligoninės taps saugesnės (12, p. 6). Šiuo metu apie 17 proc. ligoninių naudoja kompiuterinę registracijos sistemą, 13 proc. turi įdiegusi elektroninę pacientų apskaitą (13, p. 80).

Privačios ligoninės labiau suinteresuotos diegti informacinių technologijų naujoves nei valstybinės ligoninės. Kai visi 3,2 mln. pacientų Šiaurės Kalifornijoje pradėjo mokėti iš anskto, buvo skatinama mažinti išlaidas ir kartu išlaikyti pacientus sveikus. Kiekvienas pacientas turi elektroninius medicinos įrašus, kuriose yra laboratoriniai tyrimo rezultatai, nuotraukos, diagnozės, receptai, alergijos ir kita informacija. Visa tai prieinama visiems 5000 Kaizerio gydytojų, 12 000 tyrimo kabinetų (14). Gy-



dytojai gali greitai susipažinti su paciento istorija ir testo rezultatais, kompiuterizuota sistema gali įspėti dėl galimo receptinių vaistų neatitikimo ar per didelės jų dozės.

Kitas informacinių technologijų investicijų pavyzdys – Šv. Vincento ligoninėje Birmingeme, Alabamoje, įdiegta didžiausia privati ne pelno siekianti sveikatos sistema. Gydytojai, naudodamiesi bevieliu ryšiu, gali greitai parsisiųsti laboratorijos rezultatus, rentgenogramas ir tyrimo katalogus. Robotai atlieka tikslias operacijas, kompiuteriai parenka vaistus, pagal brūkšninius kodus – operacijos įrankius. Seselės, nuskanavusios tam tikro paciento duomenis, gali tinkamai prižiūrėti pacientą ir teikti vaistus pagal daktaro įrašą. Profesionali kompiuterinė sistema automatiškai tikrina vaistų sąveiką ir alergiją nuo jų, padeda gydytojams skirti reikiamus vaistus (12, p. 6).

Investicijos į naują įrangą gali padėti išsaugoti nemažai gyvybių. Privačių ligoninių sąjunga (HCA) diegia kompiuterinę užsakymų sistemą vaistams daugelyje jai priklausančių ligoninių. Užsakymas iš karto siunčiamas seselėms bei vaistininkams. Gavęs užsakymą vaistininkas iš karto siunčia vaistus į palatą ir seselė čia pat gali jų duoti ligoniui. Sąrašas automatiškai įrašomas, seselės skeneriais patikslina, ar vaistai tinkami, taip pat jų dozę. Modernizacija sumažino HCA vaistų skyrimo laiką per pusę ir galimų klaidų skaičių iki 20 000 (13, p. 80).

Šiuo metu kompanija IBM padeda atnaujinti privačią Mayo kliniką. Jos tikslas – pagerinti elektroninės medicinos analizės įrašus ir greitai iširti paciento būklę, įdiegti naujus vėžio ir kitų ligų diagnozavimo būdus (14).

Remiantis medicinos institutu, skaitmeniniai duomenys turi padėti sumažinti tūkstančius mirčių ar komplikacijų dėl medikų padarytų klaidų. Kuo mažiau popierių, tuo mažiau administracinių išlaidų.

*2. Skurstantieji gali pasirinkti paslaugų teikėjus: dabar visos ligoninės konkuruoja dėl paslaugų skurstantiesiems.*

Istoriškai viešosios ligoninės neturėjo konkurentų. Skurstantys piliečiai būdavo aptarnaujami beveik visose apskrityse, miestų ir kaimų viešosiose ligoninėse. Dabar privačios ir viešosios ligoninės dėl skurstančių pacientų konkuruoja. Trylika Los Andželo privačių ligoninių, labai sumažėjus ligonių skaičiui jose, pasisiūlė Los Andželo grafystės pacientus gydyti sumažintomis kainomis tam, kad nebūtų tuščių lovų (8). „Konkurencija tapo tokia didelė, kad privačių paslaugų (kaip *Medicaid*) paklausa padidėjo ir privatininkai mažina kainas“ (16, p. 82).

Viešosios ligoninės privalo konkuruoti, kad pritrauktų pacientus ir juos išlaikytų. Net tos, kurioms pagalbą teikia valstybė, turi galimybę naudotis sveikatos priežiūros paslaugomis ir kitose bendruomenėse. Vie-

šios ligoninės valdymas skiriasi nuo kitų panašių valstybės tarnybų. Tai didelė rizika konkurencinėje rinkoje. Jei ligoninė valdoma blogai, pacientai vyksta gydytis kitur (17).

### 3. Daugiau nereikia viešųjų ligoninių lovų.

Vietų užimtumas visų bendruomenių ligoninėse – ir viešosiose, ir ne pelno, ir pelno siekiančiose – jau mažesnis daugiau nei 60 proc., Kalifornijoje – 50 proc. (žr. 3.1.14 lentelę) ir dar mažėja.

#### 3.1.14 lentelė. Užimtų vietų Kalifornijos ligoninėse ir gyventojų skaičius 1986–2005 m.

Metai	Licencijuotos vietos centrinėje Acute-Care ligoninėje	Užimtų vietų skaičius	Užimtos vietos proc.	Gyventojų skaičius	Užimtų vietų skaičius 1000 gyventojų
1986	85 031	45 836	53,9	27 052 000	1,69
1987	84 789	45 547	53,7	27 717 000	1,64
1988	83 862	44 603	53,2	28 393 000	1,57
1989	84 305	44 155	52,4	29 142 000	1,52
1990	83 644	43 132	51,6	29 976 100	1,44
1991	83 512	42 325	50,7	30 654 800	1,38
1992	82 530	40 391	48,9	31 306 200	1,29
1993	80 673	37 568	46,6	31 746 400	1,18
1994	79 353	35 697	45,0	32 140 000	1,11
1995	78 000	35 000	44,9	32 681 000	1,07
2000	68 800	29 252	42,5	35 590 000	0,82
2005	59 300	26 675	45,0	38 636 200	0,69

Šaltinis: Kalifornijos sveikatos apsaugos asociacija California Health Care: 1996–2005: A View of the Future.

Greitas užimtų vietų skaičiaus ligoninėse mažėjimas per pastaruosius 10 metų įgijo dar greitesnį pagreitį. Jei visos ligoninės veiks visu pajėgumu, pasekmės sveikatos priežiūros pacientams gali būti prieštaringos. Kaip teigia Matthew Milleris „Naujojoje Respublikoje“, ligoninių lovų perteklius nėra geras dalykas. Silpnos ligoninės sekina stipresnes. Lovų perteklius reiškia, kad draudėjai gali pirkti nenaudojamas lovas pasinaudodami didesnėmis nuolaidomis. Tai mažina ligoninių uždarbį, riboja jų galimybę investuoti į pirminę bendruomenės priežiūrą ir ligų prevencijos programas, kurios yra gyvybiškai būtinos ateityje gerinant visuomenės sveikatą“ (22).

4. *Valdoma planinė priežiūra, konkuruojanti dėl sveikatos draudimo (Medicaid) pinigų ir narių, apeina viešąsias ligonines. Konkurencija griaua sienas tarp tradicinių viešųjų ir privačių ligoninių paslaugų aptarnaujant gyventojus.*

Viešosios ligoninės yra įpusėjusios nedeklaruojamą karą dėl sveikatos draudimo pacientų (*Medicaid*) su privačiomis ligoninėmis. Daug JAV valstijų leidžia *Medicaid* pacientams pasirinkti konkurencinius viešųjų, ne pelno ir pelno siekiančių sveikatos priežiūros įstaigų planus arba projektus (23, p. 92).

Greita valdomos sveikatos priežiūros plėtra *Medicaid* srityje stiprina konkurenciją dėl schemų, projektų, skatinančių mažinti išlaidas ir kartu pertvarkyti ligonines į pirminius sveikatos priežiūros centrus bei sukurti daugiau tuščių lovų. Ši tendencija taip pat reiškia, kad dauguma sveikatos valdymo organizacijų (HMOs) gali pasiūlyti savo nariams privačias ligonines, o ne tipiškas senas ir mažiau patrauklias viešąsias ligonines. Tai skatina dar didesnę konkurencinį spaudimą viešosioms organizacijoms.

5. *Valdomos sveikatos planai teikia pirmenybę privatiems, galintiems nekelti kainų, paslaugų teikėjams*

Investuotojų valdomos ligoninių tinklai užėmė dalį rinkos sėkmingai konkuruodamos dėl priežiūros valdymo sutarčių (24). Šie konkurenciniai pranašumai buvo pasiekti per tokias naujoves kaip didmeninio pirkimo sistemos diegimas, standartizavimas, pasekmių valdymo sistemos, kompiuterizuotos valdymo sistemos, leidžiančios įvertinti skirtingų gydytojų atliekamų tų pačių procedūrų išlaidas, gydytojų praktikos valdymas, technologiškai pažangios pacientų priežiūros, žmogiškųjų išteklių ir informacijos sistemų valdymas. Dėl šių naujovių teikiamos geresnės paslaugos mažesnėmis kainomis. Vietos valdžiai dažnai trūksta priemonių ir kapitalo konkuruoti šiuo lygiu. Paprasčiausiai vietos valdžiai veiksmingiau gauti paslaugas iš regioninio integruoto priežiūros tinklo nei iš atskirų viešųjų ligoninių.

6. *Jei viešosios ligoninės gali būti restruktūrizuotos, kad konkuruotų agresyviau, tokia „sėkmė“ gali pastūmėti kitas tokio „saugaus tinklo“ ligonines į bankrotą.*

Jei bendruomenei apskritai reikia mažiau ligoninių, kai kurias iš jų reikia uždaryti. Konkurencija naikina ribas tarp viešųjų ir privačiųjų ligoninių pacientų kontingento. Tam, kad išvengtų didėjančių mokesčių už subsidijas, viešosios ligoninės ieško privačiai apdraustų pacientų siekdamos pagerinti savo mokėjimo struktūrą. Šiuo metu skurdieji jau nėra vien tik viešųjų ligoninių pacientai. Laikai, kai viešosiose ligoninėse gydysė tik vargingieji, baigėsi. Dabar konkuruojama dėl bet kurio paciento, kuriam reikalinga lova ligoninėje.

Tačiau yra tam tikras nepatogumas. Vietos valdžia turi galią pakelti vietos mokesčius siekdama išlaikyti viešąsias ligonines. Ne pelno siekiančios ligoninės pradėjo kelti bylas viešosioms ligoninėms, kad šios nustotų žaisti nešvarų žaidimą dėl privačiai apdraustų pacientų (25, p. 24–27).

*7. Vietos valdžios institucijos, susidurdamos su ribotomis galimybėmis didinti mokesčius, nustato, kad viešosios ligoninės turi daugiau išlaidų, nei leidžia jų riboti šaltiniai.*

Viešosios ligoninės yra brangios. Vienas lovadienis JAV dažnai kainuoja 1600 dolerių. Vietos valdžia, vis dar valdydama šias ligonines, kontroliuoja, kad ligoninės, linkusios išleisti didėjančią disproporcinę dalį pajamų mokesčio, dažnai paimdamos šiuos pinigus iš kitų viešųjų programų, neviršytų tam tikrų limitų. Taip yra Los Andželo grafystėje, kur valdžia vis dar valdo šešias ligonines. Iš biudžeto šioms grafystės valdomoms ligoninėms nuo 1977–1978 m. iki 1995–1996 m. skirta 526 proc. lėšų daugiau (nuo 351 mln. iki 2,2 milijardo dolerių) o lėšos prevencinėms sveikatos priežiūros programoms nuo 1994 m. sumažėjo 24 proc. (26, p. 127).

*8. Kai kurios viešosios ligoninės dėl geografinės vietos pasensta*

Dažnai geografinės ribos, nustatytos politinės jurisdikcijos, veikia prieš viešųjų ligoninių galimybę konkuruoti. Kai kurių privačių ligoninių tinklas įtraukia teikėjus į integruotą priežiūros tinklą, siekiantį vyrauti regioniniu pagrindu. Senos politinės miesto, grafystės ar rajono jurisdikcijos ribos šiuo atveju turi mažai reikšmės.

Pavyzdžiui, viešųjų ligoninių rajonai, aptarnaujantys pusiau kaimiškas vietas, dabar gali egzistuoti esant lovų pertekliui tankiai apgyvendintose kaimiškose vietovėse, kur ligoninių pasirinkimas didelis. Priešingai, kaimiškose vietovėse rajonai daugiau negali valdyti mažos, nepriklausomos 50 lovų ligoninės šiandieninėje rinkos struktūroje. Kalifornijos sveikatos priežiūros rajonų asociacijos prezidentas Vicas Biswellis pažymi, kad keletui kaimiškų rajonų reikia sumažinti savo išlaidas dalijantis integruota valdymo įmone, kuri gali valdyti ligoninių paslaugas ir derėtis dėl priežiūros valdymo sutarčių didelėje regiono vietovėje (28).

Miestų ligoninės taip pat turi vadovautis regioniniu principu. Jos turi būti dalis gyvybingo, integruoto regioninio tinklo, kad galėtų konkuruoti dėl sveikatos priežiūros valdymo.

Be abejo, vietos valdžia vis dar yra atsakinga už savo regionų varginguosius ir neapdraustus asmenis jų geografinėje jurisdikcijoje. Paprasčiausiai vietos valdžiai yra naudingesnė regioninio integruoto priežiūros tinklo veikla, o ne atskirai veikiančios viešosios ligoninės teikiamos paslaugos. Toks tinklas stengsis gydyti vargingus asmenis pirminiuose svei-

katos centruose, esančiuose arti jų namų ir tik prireikus ligininės siuončia pacientus į regionų centrus.

Integruota regioninė ligininė ir klinikų tinklas pradeda veikti panašiai kaip Sveikatos valdymo organizacijų tinklas (HMO). *Suther Health* korporacija Šiaurės Kalifornijoje privatizavo Edeno medicinos centrą ir gavo licenciją, leidžiančią aptarnauti didesnės geografinės srities pacientus. Ji finansiškai atsako už savo paslaugas ir jų kokybę. Loma Lindos universiteto medicinos centras ir *Cedars-Sinai* medicinos centro Pietų Kalifornijoje strategija ta pati (18).

## Privatizacija prieš nacionalizaciją

Kanada, Prancūzija, Vokietija, Švedija ir Jungtinė Karalystė yra valstybės, kurios priklauso trigubam nacionalizavimo klubui. Nacionalizavus sveikatos apsaugą, vyriausybės moka už sveikatos apsaugą, valdo bei reguliuoja ją ir iš esmės atsako už sveikatos apsaugą. Dabartinės ataskaitos įvardija, kad paskutiniaisiais dešimtmečiais visos pagrindinės Europos valstybės su nacionalizuota sveikatos apsauga (socialine medicina) priėmė rinkai orientuotas reformas ir nukrypo į privatųjį sektorių, kad sumažintų sveikatos apsaugos išlaidas ir padidintų gydymo galimybes bei efektyvumą (30).

Šiandien privačiai remiama sveikatos apsauga yra sparčiausiai didėjantis segmentas daugelyje Europos valstybių. Remiantis Švedijos pavyzdžiu, 1991 m. buvo įvykdytos didelės reformos. Po jų privatinkai teikia daugiau nei 40 proc. visų sveikatos priežiūros funkcijų ir apie 80 proc. Stokholmo pirminės sveikatos priežiūros funkcijų (31).

Švedijos sveikatos apsaugos revoliucija prasidėjo nuo manifesto, skirto Stokholmo apygardos konsului 1991 m. Nutarta ne paskirstyti metinį biudžetą, o remti sveikatos apsaugos centrus atsižvelgiant į atlyginius. Sveikatos priežiūros paslaugų teikėjai dirbo rinkos pagrindais. Jų konkurencija buvo aiškiai remiama, kad paskatintų siekti geresnės kokybės bei geriau panaudoti išteklius. Manifestas dar buvo vadinamas pagerinta apskaitos sistema. Taip pat buvo siekiama, kad ištekliai būtų skirstomi atsižvelgiant į paciento pasirinkimą (30).

Rezultatų ilgai laukti neteko. Liginines imta geriau finansuoti, jos tapo mažiau priklausomos nuo biurokratijos, pacientams suteikta galimybė laisviau rinktis sveikatos priežiūros centrus, todėl ligininių efektyvumas 1991–1993 m. padidėjo 16 proc. O konkurencingumas sumažino išlaidas nuo 10 proc. greitosios pagalbos paslaugoms iki 40 proc. medicinos laboratorijoms bei radiologiniams tyrimams. Sveikatos priežiūros

verslininkai buvo pagrindiniai asmenys. Pertvarka leido teikti sveikatos priežiūrą didesniai privačių asmenų skaičiui.

Savo veiklą pradėjo daug buvusių daktarų. 2003 m. buvo registruotos 290 sveikatos priežiūros kompanijos. Sveikatos priežiūros rinka buvo pakeista, pasiūlyta daug naujų darbo galimybių. Nauja sistema paaiškina, kodėl sąjungos rėmė reformas. Eksperto teigimu, „Stokholmo modelis parodo, kad yra nemažai galimybių keičiant sveikatos priežiūrą“. 1999 m. Stokholmo sveikatos priežiūros taryba privatizavo vieną iš didžiausių Švedijos valstybinių ligoninių (Šv. Gorano) (32).

O Jungtinėje Karalystėje siekiant sumažinti laukiančiųjų eilę, pacientai buvo guldomi į privačias ligonines. Taip buvo keičiama ilgalaikė politika dėl naudojimosi valstybinėmis ligoninėmis (33). Keista, bet Britanijos nacionalinė sveikatos tarnyba tapo didžiausia privačių ligoninių paslaugų teikėja šalyje. Britanijos nacionalinė sveikatos tarnyba per metus, gydama privačius ligonius, uždirba apie 500 mln. dolerių. 2001 m. duomenimis, kol dauguma pacientų Britanijoje vis dar laukė gydymo, 10 000 privačiai mokančių pacientų (daugiau nei pusė – užsieniečiai) buvo gydomi Britanijos nacionalinės sveikatos tarnybos ligoninėse.

Du patys populiariausi sveikatos priežiūros vertinimo kriterijai yra gyvenimo trukmė ir vaikų mirtingumas. Nors JAV sveikatos apsaugai išleidžia daugiau nei kitos valstybės, gyvenimo trukmė ir vaikų mirtingumas čia vis tiek yra didesnis (5). Tuo dažniausiai remiasi socialistinės sveikatos priežiūros šalininkai. Privačių sveikatos priežiūrą JAV jie laiko nevisavertiška.

Net pati Valstybinė priežiūros tarnyba įspėja, kad dabar JAV sveikatos apsaugai išleidžia daugiau kaip 15 proc. BVP – daug daugiau nei kitos pagrindinės pramonės valstybės. Palyginti su šiomis valstybėmis, JAV yra žemiau vidurkio vertinant vaikų mirtingumą bei gyvenimo trukmę (31).

Šie du kriterijai reikalauja išsamesnio tyrimo. Abu jie daugiau veikiami gyvenimo stiliaus nei sveikatos priežiūros kokybė, demografija ir t. t. Iš tiesų JAV gyventojų gyvenimo trukmė nusileidžia europiečiams. Azijos gyventojai gyvena ilgiau, o juodieji dažniausiai gyvena trumpiau (31). Priežastis dažniausiai gali būti socialinė padėtis (įskaitant smurtinius nusikaltimus), demografiniai skirtumai, o ne sveikatos priežiūros kokybė.

Jeigu turėtume omenyje, kad JAV ligoninės aktyviai siekia išsaugoti neišnešiotus kūdikius ir jie skaičiuojama kaip gimę, galėtume matyti, kad vaikų mirtingumas yra toks pats kaip Šveicarijoje (32). Vadinas, nei gyvenimo trukmė, nei vaikų mirtingumas nėra tinkami kriterijai. Kalbant apie gyvenimo trukmę medicinos kokybė nedaro didelės įtakos. Tai daž-

niausiai tinka ir kalbant apie vaikų mirtingumą pramonės valstybėse, kuriose šie kriterijai nėra labai reikšmingi ir skaičiuojami kitaip.

Didelis šių dviejų netinkamų kriterijų skirtumas dažnai naudojamas lyginant sveikatos apsaugos lygį. Yra keletas kriterijų, pagal kuriuos nustatoma sveikatos paslaugų kokybė. Ji gali turėti didelę įtaką skaičiams. Tai krūties ir prostatos vėžio išgydymas.

Iš moterų, kurioms nustatytas krūties vėžys, tik 20 proc. miršta JAV, 33 proc. – Prancūzijoje bei Vokietijoje ir apie 50 proc. – Jungtinėje Karalystėje. Iš vyrų, kuriems diagnozuotas prostatos vėžys, mažiau kaip 20 proc. miršta JAV, 25 proc. – Kanadoje ir beveik 50 proc. – Prancūzijoje bei Jungtinėje Karalystėje (33). Atsižvelgiant į paskutinius Goodmano, Musgravio ir Herriko tyrimus (2004), „mirštamumo nuo vėžio ir išgyvenimo lygio skirtumai galimi dėl specialistų trūkumo apskritai, dėl to, kad nevartojami naujausi vaistai nuo vėžio ir per mažai investuojama į radiologinių tyrimų technologiją...“ Be to, dėl per didelės vaistų pirkimo kontrolės vaistai pas pacientus patenka pavėluotai. Taksolas, JAV plačiai vartojamas vaistas vėžiui gydyti, kai kuriose Jungtinės Karalystės regionuose yra uždraustas“ (31).

## Privatizacijos procesas

Toliau pateikiami būtini sėkmingos privatizacijos žingsniai:

### *A. Pradėti atidžiai įvertinti viešųjų ligoninių padėtį rinkoje*

Būtina įvertinti ligoninių padėtį rinkoje, rinkos dalį, klientų bazę, konkurentus, vidinę organizaciją, esamus finansinius ir teisinius išteklius bei apribojimus. Tai turėtų būti atlikta dar prieš ieškant partnerių. Pažymėtina, kad tokia analizė turi tapti ligonininės kultūros dalimi, nesvarbu, ar siekia ligoninė privatizacijos, ar ne.

Tokią analizę gali atlikti sveikatos priežiūros konsultantai. Tačiau į šį procesą turi būti įtraukti ir pagrindiniai kapitalo dalininkai, kad tai nebūtų tik formalus planavimas.

### *B. Apibrėžti prisijungimo tikslus*

Kad privatizacija būtų sėkminga, svarbu nustatyti siekiamus tikslus ir dėl jų susitarti.

Tai reikšia keletą susitikimų su susijungimo ir įgijimo specialistais, kurie apžvelgia strateginį rinkos valdymo planą ir aptaria, kaip privatizacija turi būti vykdoma.

Išskiriami šie esminiai privatizacijos proceso etapai:

- įvertinama rinka;
- apibrėžiami partnerystės tikslai;

- surenkama ekspertų komanda;
- apibrėžiami privataus partnerio kriterijai;
- sprendžiami teisiniai klausimai.

### *1. Tobulinama ligoninės misijos formuluotė*

Tai turi būti aiškiai apibrėžta, jei tikimasi, kad naujas partneris laikysis šios misijos. Ligoninės misijos formuluotė turi atsakyti į klausimą: koks yra mūsų ligoninės tikslas šioje bendruomenėje? Kiekviena paslaugų sritis turi būti apibrėžta. Jei, pavyzdžiui, ligoninei susijungiant su medicinos mokykla svarbi misijos dalis yra mokyti gydytojus ir slaugytojas, tai turi būti aiškiai pasakyta. Reikia greitai apibrėžti, kuo organizacijos misija skiriasi nuo konkurentų misijos. Naudinga misijos formuluotė tokia, kuri tiksliai nusako plėtros kryptį ir atskleidžia jos dinamiškumą. Misijos formuluotės tobulinamos – tai galimybė kartu su akcininkais svarstyti keletą pasirinkimo strategijų be išsamios analizės (34).

Taigi svarbiausias sėkmingo privatizacijos etapo žingsnis yra susitarti dėl siekiamų tikslų ir juos nustatyti.

### *2. Gerinama sveikatos priežiūra*

Susitarimas dėl privatizacijos turėtų garantuoti mažiausiai to paties arba aukštesnio lygio reikalingų paslaugų teikimą, kaip ir teikiant viešąsias paslaugas. Šio principo šalininkai yra žiniasklaidos priemonės, profesinės sąjungos ir nevyriausybinės organizacijos. Todėl atininkamo lygio priežiūros reikalavimas dažnai įrašomas į verslo planus kaip prioritetas.

### *3. Pagrindinių esminių paslaugų, kurios turi būti toliau teikiamos, apibrėžimas*

Ar yra tokios gyvybiškai būtinos paslaugos, kurias jūsų partneriai turi teikti ir po privatizacijos? Tai gali būti brangios paslaugos, susijusios su širdies ligomis, apdegimais, naujagymių priežiūra. Jos būtų atidedamos, jei nebūtų laikomos prioritetais.

### *4. Laiko įvertinimas*

Kiek laiko reikia sandoriui sudaryti? Eiti privatizavimo link, kol viešoji ligoninė dar yra finansiškai pajėgi veikti ir kol nesusiformavusi rinka, yra geriau, nei laukti, kol jau bus per vėlu.

### *5. Diskusijos dėl valdžios ir kontrolės*

Tipiška nepavykusios privatizacijos priežastis yra valdžios, kaip paslaugų teikėjo, nenoras atsisakyti kontrolės (35). Bet kokia gi turėtų būti rajono valdybos ar prižiūrėtojų valdybos įtaka siekiant apsaugoti viešąjį interesą? Prižiūrėti ir lavinti varginguosius galima be tiesioginės valdymo kontrolės.

Pažymima, kad išlikus vyriausybės balso teisei naujojoje valdyboje nebeliks daugelio galimybių, pavyzdžiui, susitarimų dėl visų pardavimų



arba dažniausiai – nuomos. Tiesioginis balso turėjimas tik sudaro galios iliuziją. Jei privatus partneris turi valdymo sutartį, jis turi ir galią. Bet balsavimo galia ne visada reikalinga siekiant viešųjų tikslų.

Taigi susitarimai dėl privatizacijos turėtų garantuoti būtinų paslaugų lygį ne blogesnės arba net geresnės kokybės, nei esant valstybiniam valdymui.

*6. Darbo veiklos procesų sujungimas (kur galima), išlaidų sumažinimas ir produktyvumo padidinimas.*

Beveik kiekviena JAV regioninė ligoninių paslaugų rinka kenčia nuo per didelio lovų skaičiaus. Vadinasi, lovų skaičius turi būti sumažintas, o kartu turėtų nustoti veikti kai kurios neefektyviai dirbančios ligoninės. Beveik kiekvienas efektyvus privatizavimas reiškia ir tam tikrą sujungimą.

Po sujungimo galimi reikšmingi išlaidų pokyčiai. Dvi neefektyviai dirbančios ligoninės, išnaudojančios kiekviena tik 40 proc. visų savo galimybių, gali produktyviai dirbti kaip viena, kad būtų užimta 60–70 proc. jų lovų. Tam tikrą administracinį darbą (susijusį su medicinos įrašais, sąskaitų išrašymu), kuris buvo dirbamas keliose vietose, gali atlikti vienoje vietoje pusė personalo. Be to, gali būti viena, o ne dvi laboratorijos.

Tokia dramatiška kaita yra skausminga ir reikalauja geros valdymo įmonės, turinčios didelę racionalizavimo, jungimo, valdymo automatizavimo ir organizacinės kultūros integravimo patirtį. Patirties reikia mažinant personalą ir priimant politiškai nepopuliarius sprendimus. Todėl susijungimo procesai viešajame sektoriuje negali būti sėkmingi be išorinio partnerio.

### *C. Suburti savo komandą*

#### *1. Paskirti įsigijimo ir susijungimo ekspertus*

Valdžia į privatizavimą siekia įtraukti įsigijimo ir susijungimo ekspertų komandą. Šiuo atveju reikia būti tikram, kad ligoninę įsigyjantis ar susijungiantis partneris turi tokių ekspertų komandą.

Sutartims sudaryti vyriausybė turi kompetentingą personalą, bet paprastai jis dažnai stokoja tokių didelių ir sudėtingų sandorių tvarkymo patirties. Aukščiausio investuotojų lygio vadovai, dalyvaujantys tokiuose sandoriuose, dažnai derasi, kaip išplėsti savo verslą. Taigi valdžios pareigūnams reikia, kad kas nors atstovautų jų interesams. Įsigijimo ir susijungimo konsultantai, kaip rodo apklausa, 145 įsigijimų už 6 mlrd. dolerių atvejais asmeniškai atstovavo ne pelno siekiančioms bei viešosioms ligoninėms. Tam, kad būtų išvengta klaidų pasirenkant privatizavimo modelį, siūloma projekto vadovu paskirti susijungimo ir įsigijimo specialistą.

## 2. Ekspertų komandos rinkimas vadovaujant susijungimo ir įsigijimo specialistui

Daugelis vyriausybių norės turėti šiuos asmenis privatizavimo grupėje:

- susijungimo ir įsigijimo konsultantą, projektų vadovą (vadovaujantysis);
- banką investuotoją (ligoninės įvertinimo valdytojas ir obligacijų leidėjas);
- sandorių teisininką (reguliuoja visus sandorius);
- konkurencijos specialistą (tam tikrais atvejais būtinas);
- žmogiškųjų išteklių specialistą;
- viešųjų ryšių įmonės atstovą (komunikacijos, visuomenės informavimo priemonės);
- sveikatos priežiūros konsultantą (rengia rinkodaros planą ir tiria lovų poreikį rinkoje).

### D. Kriterijai pasirenkant partnerį

#### 1. Partnerio tipas

Konkursas dėl privatizavimo plano turi būti atviras visiems siūlytojams: regioniniams arba nacionaliniams, pelno arba ne pelno siekiantiems.

Nacionalinis tinklas prieš regionų ligonines. Abu turi ir pranašumų, ir trūkumų. Nacionalinis tinklas gali turėti nacionalinę įtaką, tačiau gali ir nereaguojant į vietos poreikius. Tai reiškia, kad vietos poreikiai turi būti nurodyti susijungimo susitarime. Bet nacionalinis tinklas turi unikalių pranašumų perkant, apdorojant informaciją, valdant lengviau prieinamą kapitalą.

Tačiau, kita vertus, didelės, patikimos, ne pelno siekiančios bendruomenės ligoninės pranašumas yra tas, kad jai pritaria bendruomenė.

Pelno siekiančios ligoninės prieš ne pelno siekiančias. Dauguma viešųjų pareigūnų, apibrėžiant šių dviejų partnerių skirtumus, teigia, kad pelno siekiantis lengviau prieina prie kapitalo, yra pajėgus apmokėti skolas arba investuoti kapitalą. Jie pripažįsta, kad reikalinga priežiūros kokybė ir jos prieinamumas gali būti užtikrintas esant vienam iš šių partnerių.

Taigi ne pelno siekiantis partneris negali investuoti grynųjų pinigų į partnerystę. Jei jis pirsks ligoninę, atsiras papildomų skolų (36). Pelno siekiantis partneris gali daug lengviau, jei reikia, gauti grynųjų pinigų. Tačiau vyriausybei tai nėra svarbiausias susijungimo kriterijus. Akcijų pardavimas – daug veiksmingesnis būdas padidinti kapitalą negu skolų emisija.

## *2. Noras pasamdyti atleistus viešosios ligoninės darbuotojus*

Pirkėjai gali įsipareigoti įdarbinti savo organizacijoje atleistus darbuotojus.

## *3. Finansinis pajėgumas*

Pirkėjas yra finansiškai pajėgus investuoti, kad užtikrintų konkurencingumą.

## *4. Kokybė*

Kokybės įvertinimas apima vizitus į neseniai įsigytas įrengtas ligonines ir slaugytojų bei kito medicinos personalo apklausas.

## *5. Sėkmingi vadybos gebėjimai*

Pirkėjas geba taupyti išlaidas – mažinti lovų perteklių ir pirkti didelius kiekius vaistų bei įrenginių mažesnėmis kainomis. Didžiausias pelno siekiančių partnerių pranašumas – lengvesnės galimybės pasinaudoti grynaisiais pinigais, skolų apmokėjimas arba kapitalo investicijos, kurias jie pateikia savo planuose.

## *E. Teisiniai sandorio klausimai*

### *1. Ar reikia pasiekti tikrąją rinkos vertę?*

JAV Kalifornijos valstijos įstatymas reikalauja, kad tikroji viešųjų ligoninių pardavimo vertė būtų ne mažesnė už tikrąją rinkos vertę, kad būtų galima kovoti su „valstybinių fondų dovanojimu“. Šis įstatymas taikomas tik pelno siekiančių firmų pardavimams (37; 38).

Yra du bendri požūriai, kaip apskaičiuoti ligoninės vertę. Ne pelno siekiantieji dažniausiai naudojami trečiaisiais objektyviais asmenimis, kurie įvertina įmonės pardavimo kainą. Siekiant nustatyti viešosios ligoninės vertę atsižvelgiama į panašius nesenus pardavimus.

### *2. Ar privalo būti viešas referendumas?*

Daugelyje JAV valstijų ligoninių pardavimui turi pritarti 51 proc. balsavimo teisę turinčių gyventojų. Pažymima, kad daugelis balsuoja prieš. Todėl labai svarbu sutelkti energiją ir išteklius komunikacijos ryšiams plėtoti. Kai kuriais atvejais, nors ligoninei išlaikyti skiriama per daug pinigų, tačiau visuomenė yra emociškai prisirišusi prie savo ligoninės (39). Yra ir priešingų pavyzdžių: 1996 m. rugpjūtį partnerystės planui su Sekvojos sveikatos priežiūros rajonu pritarė 96 proc. balsavusiųjų.

### *3. Ar susiduriama su antimonopoliniais įstatymais?*

JAV Teisingumo departamentas ir Federalinė prekybos komisija yra didžiausi privatizavimo trikdžiai, ypač mažose bendruomenėse, kur yra dvi ligoninės. Federalinė vyriausybė susijungimo trūkumu nurodo prekybos apribojimą ir monopolistinių galių grėsmę (40). Vieno finansinio patarėjo nuomone, problemos dėl federacinių antimonopolinių reguliuotojų buvo vieninteliai svarbūs veiksniai, stabdantys privatizavimą 1997 m. kai kuriose pietinėse JAV valstijose (41). Dideliuose miestuose viešosios

ligoninės gali ignoruoti šią problemą ir susijungti su pageidaujama partneriu, nes ten yra daugiau paslaugų teikėjų, kurie gali užtikrinti konkurenciją.

Su antimonopolinėmis problemomis 1999 m. buvo susidūrusi Kolumbijos SPK, viena iš didžiausių nacionalinių ligoninių tinklų, jungiančių 338 ligonines, kurių pajamos – 20 mlrd. dolerių (42; 43). Tačiau pelno siekiančių ligoninių įmonių vargai turėjo teigiamą įtaką. Iš esmės Amerikoje buvo pakeistas sveikatos paslaugų priežiūros teikimo būdas. Ne pelno siekiančios ir valstybinės ligoninės buvo priverstos tapti sąmoningesnės išlaidų klausimu dėl tos konkurencijos, kuri atsirado dėl pelno siekiančios įmonės. Maža to, kai kurios pelno siekiančios įmonės įdiegė kokybės naujoves ligoninių srityje. Teneto sveikatos priežiūros centras – antra pagal dydį pelno siekianti ligoninių kompanija, rengianti metinius sveikatos priežiūros etikos kursus savo darbuotojams.

Kolumbijos SPK, Teneto ir kitos pelno siekiančios įmonės vertina ir gerbia savo sutartinius įsipareigojimus. Išrinktų valstybės tarnautojų pareiga ir atsakomybė – užtikrinti, kad šie susitarimai išreikštų jų bendruomenės vertybes.

## Struktūriniai privatizavimo būdai

Toliau pateikti galimi privatizavimo būdai (pardavimas, nuoma, susitarimas dėl bendro valdymo, paplitusi viešoji ir privati partnerystė, restruktūrizacija arba išteklių nuoma) (žr. 3.1.15 lentelę). Yra viena esminė taisyklė, kurios reikia laikytis įvertinant privatizavimo būdus: leisti visiems norintiems dalyvauti privatizavimo procese, pateikti tokius struktūrinius siūlymus, kurie, jų manymu, galėtų geriausiai atitikti ligoninės misiją bei tikslus ir padėtų išvengti struktūrinių privatizavimo apribojimų.

*A. Pardavimas.* Ligoninės turto pardavimas yra visiškas vyriausybės teisių į ligoninės nuosavybę ir įrenginius perdavimas į privačias rankas. Gauta didelė grynųjų pinigų suma naudojama skolų gražinimo ir varginųjų rėmimo fondui įkurti. Pardavimo sutartis gali pirkėją įpareigoti teikti ilgalaikes varginųjų priežiūros paslaugas, kartais netgi geresnės kokybės nei paprastai.

Nuo 1994 m. JAV, pardavus ligonines, buvo įkurta per 100 labdaros įstaigų (44). Tokie labdaros fondai kontroliuoja apie 5 mlrd. dolerių turto Pietų Karolinoje, kur pardavus ligonines buvo įkurti trys didžiausi paramos fondai.

3.1.15 lentelė. **Privatizavimo būdai: pranašumai ir trūkumai**

Variantai	Pranašumai	Trūkumai
A. Ligoninės pardavimas	<p>Viešųjų skolų išmokėjimas</p> <p>Naujas kapitalas skurstančiųjų globai</p> <p>Naujas kapitalas kitiems viešųjų paslaugų tikslams</p> <p>Ligoninės išlaidų sumažinimas</p> <p>Išlaidų darbuotojų atlyginimams ir premijoms sumažinimas</p> <p>Papildoma mokesčių grąža bendruomenei</p> <p>Vietinių mokesčių koeficientų sumažinimas</p> <p>Geresnė skurstančiųjų priežiūra</p> <p>Pradinės priežiūros išplėtimas</p> <p>Valstybinio sektoriaus rungtyniavimo su privačiuoju sektoriumi pabaiga</p>	<p>Visuomenės ir darbuotojų sąjungos opozicija</p> <p>Galimas bendruomenės pasipriešinimas dėl viešosios institucijos praradimo</p> <p>Teisingos rinkos vertės nustatymo sunkumas</p> <p>Tiesioginės kontrolės praradimas</p> <p>Visuomenės pareigūnų prestižo kritimas</p>
B. Ligoninės nuoma	<p>Sumažėjusi bendruomenės opozicija</p> <p>Tiesioginis kapitalo įsiliejimas (nuo 30 iki 40 metų nuomai)</p> <p>Dalies kontrolės išlaikymas</p> <p>Galioja visos privilegijos</p>	<p>Šiokia tokia visuomenės ir darbuotojų opozicija</p> <p>Šiek tiek sumažėjęs kapitalo kiekis</p> <p>Mažesnė kontrolė</p>
C. Bendro įmonės valdymo arba valdymo partnerystės suformavimas	<p>Galioja visos privilegijos</p>	<p>Gali reikėti specialių valstijos teisės aktų</p>

D. Paslaugų teikimo nutraukimas	Pakartotinis žemės panaudojimas „pagal geriausią panaudojimo praktiką“	Visuomenės ir profesinių sąjungų opozicija; vieši svarstymai, konkurencingi pasiūlymai
E. Ligoninės nuoma: konkurencingas pasiūlymas bendruomenės mastu	Sukuria paslaugų teikėjų, aptarnaujančių neapsidraudusius pacientus	Jokių akivaizdžių trūkumų
F. Restruktūrizacija arba išteklių nuoma	Išlaidų darbuotojų atlyginimams ir premijoms sumažinimas  Mokesčių koeficientų sumažinimas  Tam tikru lygiu modernizuojama biurokratinė struktūra  Privačios apsaugos tinklo ligoninėms gali kilti pavojus	Šiokia tokia visuomenės ir darbuotojų opozicija  Išlaikoma lėta vyriausybės sprendimų struktūra  Santykinai paprasta įgyvendinti

Šaltinis: Tradewell R. L. Privatizing Public Hospitals, Policy Study, no. 242, August, 1998.

### *1 pavyzdys. Konrojaus (Teksasas) regiono medicinos centras*

Kelerius metus didinus mokesčius buvo nuspręsta parduoti viešąją ligoninę. To rezultatas buvo mažesni mokesčiai, geresnis gydymas ir daug geresnė pagalba vargingiesiems.

Konrojaus pamokos:

- lyderiai troško sulaužyti nusistovėjusį stereotipą ir pabandyti ką nors nauja;
- buvo pakviesti nešališki ekspertai, kad nustatytų ligoninės vertę;
- siūlymas pirkti buvo žinomas nacionaliniu mastu. Pakviestos ir pelno siekiančios, ir ne pelno siekiančios įmonės;
- atsižvelgta į darbuotojų interesus;
- įvertinti vargingųjų poreikiai;
- informuotos viešosios informacinės priemonės.

Konrojaus vietovėje, Hjustono šiaurėje, gyvena apie 200 000 žmonių. Vargingųjų nuolat daugėja. Viešosioms ligoninėms reikėjo vis daugiau pinigų, dėl to buvo nuolat didinami mokesčiai.

Regiono valdžia turėjo galimybę pasirinkti: 1) kovoti dėl rinkos dalies su privačiomis ligoninėmis (tai reikalauja smarkiai padidinti mokesčių) arba 2) parduoti viešąją ligoninę pasirinkus tokį siūlytoją, kuris gydytų ir varginguosius. Valdžia nusprendė geriau susitelkti ties vargingųjų poreikiais, o ne ligonių valdymo verslu.

Daugelis savivaldybių jau parodė, kad gali rūpintis vargingaisiais daug veiksmingiau be faktiško ligoninių valdymo.

Ligoninės pirkimo konkursą laimėjo įmonė *Healthtrust*. Tuo metu ji buvo pagrindinių privačių ligoninių Konrojaus vietovėje savininkė. Galutinė pardavimo kaina buvo 70 mln. dolerių. Gražinus 58,6 mln. dolerių skolą, bendruomenei liko 11,4 mln. Šios pajamos buvo panaudotos ne pelno siekiančiam bendruomenės fondui, atitinkančiam bendruomenės sveikatos, poreikius, įkurti.

Siekdama išspręsti lovų pertekliaus problemą šioje vietovėje, *Healthtrust* uždarė savo privačią ligoninę. Ji perkėlė personalą į buvusią viešąją ligoninę, pervadintą Kolumbijos Konrojaus regiono medicinos centru. Vėliau šį centrą perėmė Kolumbijos SPK tinklas. Į ligoninės plėtrą ji investavo dar 35 mln. dolerių.

1995 m. dėl privatizavimo metinės bendruomenės pajamos padidėjo iki 2 mln. dolerių.

Varginieji gavo daugiausia. 1995–1996 m. aptarnaujamų vargingųjų padaugėjo 11,7 proc., o ambulatorinėmis paslaugomis besinaudojančių – 36 proc. Vargingųjų priežiūra Kolumbijai per metus kainuoja 10 mln. dolerių. Iš jų Valstija gražina tik 6 mln. (45).

2 pavyzdys. *Teksaso šiaurės vakarų sveikatos apsaugos korporacija, Amarilas, Teksasas*

1996 m. kompanija *Amarilio Hospital District* paskelbė paraišką teikti siūlymus dėl viešosios ligoninės pardavimo. *Universal Health Services*, pasiūlytą kainą sudarė:

- 200 mln. dolerių vertės garantinių fondų įkūrimas;
- 13 mln. dolerių vertės obligacijų skolų išmokėjimas;
- 3 mln. dolerių metinio nuosavybės mokesčio, daugiau nei milijono dolerių grynojo metinio pelno išmokėjimas bendruomenei;
- su gydymu susijusių išlaidų išmokėjimas neturtingiesiems, gydomiems ir ligoninėje, ir pirminės priežiūros klinikoje.

Vietos valdžiai labiau apsimoka, kad paslaugas teiktų regiono integruotas priežiūros tinklas negu savarankiška viešoji ligoninė.

3 pavyzdys. *Griffin-Spalding korporacija. Authority ligoninės valdžia; Spaldingo regiono ligoninė, Grifinas.*

Keli Griffino miesto, esančio maždaug už 40 mylių nuo Atlantos pietų, ligoninės valdybos (*Hospital Authority Board*) nariai buvo nusi-teikę skeptiškai dėl privatizavimo naudos. 1986 m. valdžia pardavė savo ligoninę už 9 mln. dolerių investuotojui priklausančiai kompanijai. 1996 m. ji tapo korporacijos *Tenet Healthcare* dalimi.

Vis dėlto užmezgus viešą dialogą su piliečiais paaiškėjo, kad jie dėkin-gi už teigiamus pokyčius ligoninėje, kuriuos įgyvendino privatūs savi-ninkai per dešimtį metų. *Tenet Healthcare* turėjo nuo pamatų atstatyti ligo-ninę; kompanija panaikino visas mokesčių subsidijas ir neatstūmė nė vieno, atėjusio į priimamąjį, neturtingojo. Buvo įdarbinta penkiasdešimt naujų terapeutų ir pradėtos teikti naujos paslaugos, įskaitant kardiologijos, onko-logijos paslaugas, išplėstas paslaugas ambulatoriniams ligoniams.

Valdyba, pabendravusi su bendruomene, sužinojo, kad visuomenė, laikraštis ir darbuotojai vieningai stojo už tai, kad *Tenet Healthcare* ir toliau liktų ligoninės savininkas. Ji susitarė su *Tenet Healthcare* dėl nau-jos ilgalaikės sutarties, pagal kurią kompanija turėjo sumokėti 5 mln. dolerių iš anksto ir papildomai 1 milijoną dolerių kasmet ateinančius 15 metų. Val-džia naudoja pradinę 5 mln. dolerių įmoką ir gaunamas 1 mln. dolerių palū-kanų įmokas, kad atidarytų neturtingųjų priežiūros klinikas.

Šis privatizavimo atvejis yra vienas iš tų, kurių eigą tauta stebėjo il-giausiai. *Tenet Healthcare* investavo ilgalaikes investicijas į įmonę, įrangą ir žmonių teikiamas paslaugas, kurios atsipirko po ilgo laiko.

**B. Nuoma (lizingas).** Kaip ligoninės pardavimo visam laikui alternaty-vą galima pasirinkti ligoninės, klinikų ir įrangos nuomą. Tai leidžia val-džiai išlaikyti tokį patį ligoninės (klinikos) pavadinimą, tačiau atleidžia privačią įmonę nuo paslaugų teikimo neturtingiesiems, neribojant įdarbi-nimo, reglamentavimo ir biurokratinių procedūrų, būtinų viešajai įmonei valdyti.

Ligoninių valdymo įmonės teikia pirmenybę ligoninėms įsigyti visam laikui, o ne jų nuomai, tačiau pripažįsta, kad dažnai tai neįmanoma. Hughas Jackas Stubbsas, Clarkdaleo (Misisipė) Coama konsultantų tarybos valdyto-jas, pasirašęs ilgalaikės nuomos sutartį su investuotojui priklausančia įmo-ne *Health Management Associates* (HMA), teigė: „Nuomodami mes bent prisidėsime prie jų indėlio visuomenei, to negalėtume padaryti ligo-ninę pardavę“ (46).

Gaunamas nuomos mokestis sudaro kapitalą kaip ir pardavimas. Dauguma šiandienų nuomos sutarčių yra iš anksto apmokamos sutar-tys, dėl kurių vyriausybė pinigus gauna iš anksto. Misisipės atveju HMA sumokėjo 30 mln. dolerių iš anksto ir išpirko 2 mln. dolerių vertės ligo-ninės skolą. Per ateinančius penkerius metus HMA kapitalas padidės 15



mln. Pagrindinės 30 mln. dolerių sumos palūkanos laikomos garantiniame fonde, kuris bus panaudotas neturtingųjų priežiūros projektams.

Neturtingųjų priežiūra yra tipiškas nuomos elementas. Austino miestui pasirašius viešosios ligoninės 30 metų nuomos sutartį su ligoninės tinklu *Seton Health Care Netwok*, metinės subsidijos neturtingiesiems buvo įvertintos 17 mln. dolerių. Tai reiškia, kad valdžia apribojo riziką. Jei neturtingųjų priežiūros išlaidos padidės, už tai jau atsakys *Setonas*, o ne miestas (21, p. 44).

Nuomos sutarčiai pasibaigus, viešojoji ligoninė tampa išankstinio pelno šaltiniu – taip būtų ir pardavimo atveju. Tai reiškia, kad investuotojui priklausanti įmonė iš karto ima mokėti naujus mokesčius bendrajam viešajam fondui.

*C. Bendrosios įmonės ir bendrojo valdymo sutartys.* Ir bendrosios įmonės sutartys, ir bendrojo valdymo sutartys atsirado kaip savitas privatizacijos metodas, leidžiantis vyriausybėms išlaikyti įtaką balsuojant ligoninę valdančio juridinio asmens direktorių valdybai. Pagal bendrojo valdymo sutartį viešieji ir privatūs partneriai bendrai valdo ligoninę, tačiau turtinė nuosavybė priklauso vyriausybei. Bendros įmonės atveju ir vyriausybė, ir partneris perleidžia savo turtą naujai įmonei, kuri jį ir valdo. Vyriausybei ir partneriui valdyboje skiriama vienodas vietų skaičius, dažniausiai (tačiau ne visada) proporcingas perleisto turto vertei.

Pavyzdys: Oklahomos ir Kolumbijos valstijos Oklahomos universiteto ir *Healthcare Corporation* bendro valdymo sutartis.

Tai, pasak gubernatoriaus Franko Heatinyo, nuostabus, milžiniškos sinergijos sandoris. Tačiau sujungti jų kultūrą su mūsiške bus tas pats, kaip sujungti Jungtinių Valstijų pašto tarnybą ir *American express* (47).

Po ištisus metus didėjusių Valstijos universitetinės ligoninės skolų Oklahomos gubernatorių Frankas Heatingas 1997 m. gegužės 8 d. pasirašė dokumentus, perleidžiančius Valstijos mokamųjų ligoninių valdymą įmonei *Columbia (Healthcare Corporation)* 50-iai metų. Po juridinių protestų susitarimas 1998 m. vasario 5 d. buvo pasirašytas. Tai vienas radikaliausių užregistruotų viešosios ligoninės privatizavimo pavyzdžių. Pagal naująją sutartį Oklahoma ir Kolumbija skiria po penkis valdytojus į naujosios bendro valdymo įmonės valdymo komitetą.

Kolumbija įsipareigoja suteikti priežiūros paslaugų neturtingiesiems už mažiausiai 120 proc. nustatytos valstijos viršutinės ribos, kuri 1998 m. prilygo 39 mln. dolerių. Pažymėtini šie svarbūs Oklahomos sandorio bruožai:

*Eksploatacinių patalpų sujungimas.* Sujungimas bus lengvai įgyvendinamas ir potencialiai pelningas, nes visi trys pastatai yra tame pačiame universiteto miestelyje. *Columbia Presbyterian* ligoninė (367

lovos) tiesiogine šio žodžio prasme yra greta dviejų valstybinių ligoninių, *Universitetinės ligoninės* (278 lovos) ir *Vaikų ligoninės* (190 lovų). Vienas iš pagrindinių bendrojo valdymo sutarčių tikslų – padidinti valstybinių ligoninių valdymo efektyvumą. Visos trys ligoninės patyrė finansinių nuostolių dėl sutrumpėjusios ligonių gydymo trukmės ir sumažėjusių kompensavimo tarifų.

Keli paslaugas teikiantys skyriai taip pat prisijungė nepablogindami pacientų priežiūros, įskaitant administracinę pagalbą, vadovavimą terapeutų praktikai, pagalbines paslaugas, vadybą ir finansus. *Columbia* jau pradėjo sėkmingai jungti šias paslaugas savo sektoriuje.

*Pelno dalybos.* Sandorį sudaro 40 mln. dolerių įmoka, kurią *Columbia (Health Corporation)* turi sumokėti valstybinių universitetinių ligoninių valdžiai. Bendrojo valdymo sutartys reikalauja sujungti *Presbyterian* ir kitų dviejų valstybinių ligoninių uždarbį. Iš šios sudėtinės uždarbio sumos koncernas 50 metų kasmet gaus 9 mln. nuompinigių, iš viso – 450 mln. dolerių. *Columbia* gaus kitus 30 mln. iš kiekvienų metų pelno (jeigu jis bus). Bet koks pelnas bus padalijamas: 70 proc. skiriama Kolumbijai ir 30 proc. – koncernui. Tai reiškia, kad valstija gaus didžiulį išankstinį grynųjų pinigų indėlį ir investicijų.

Oklahomos ir Kolumbijos bendrojo valdymo sutarčių akcentai:

Nuomos trukmė – 50 metų.

Išankstinė įmoka valstijai – 40 mln. dolerių.

Metinė nuoma: 50 metų po 9 mln. dolerių kasmet.

Pelno padalijimas: 70 ir 30 mln. dolerių (*Columbia* koncernui po pirmųjų 30 mln. dolerių).

*Neturtingųjų priežiūra:* Valstijos dalies numatytos sumos riba – 26,5 mln. dolerių, Kolumbijos korporacijos dalis – 39 mln. dolerių. Nauja bendra įmonė apsaugos valstiją, kad ši neviršytų numatytos 26,5 mln. dolerių neturtingųjų priežiūrai skirtos subsidijos. Visuomenei bus suteikta daugiau neturtingųjų priežiūros paslaugų negu iki susijungimo. Be to, mažindama išlaidas (padidinus efektyvumą), Kolumbija yra išpareigojusi įsteigti daugiau skyrių, teikiančių paslaugas neturtingiesiems.

*Vyriausybės įtakos išsaugojimas.* Valdymo komitetas sudarytas iš penkių A kategorijos (skiriamų vyriausybės) ir penkių B kategorijos (Kolumbijos korporacijos) valdininkų. Valdymo sutartis priklauso Kolumbijai. Paprastai bendrojo valdymo sutarties šalis, kuriai priklauso valdymo sutartis, negali būti atstatydinta, nes tam reikėtų pačių B kategorijos valdininkų balso už savęs atleidimą. Tačiau ši sutartis turi ypatingą vykdymo bruožą, kuris leidžia A kategorijos valdininkams vienbalsiai atleisti vadovaujantį pareigūną, jei šis (ši) trejus metus iš eilės įvykdo 5

proc. mažiau nustatyto biudžeto apimties. Tai reiškia, kad jei vykdančysis pareigūnas nuolat neįgyvendina numatytų uždavinių, valdantysis komitetas gali paskatinti pakeisti valdymą. Taip išsaugoma vyriausybės įtaka suteikiant vykdomajam pareigūnui galias priimti sunkius ir netgi nepopuliarius sprendimus, kad įvykdytų biudžetą.

*Stiprinamas medicininio personalo mokymas.* Kolumbijos korporacija įformino Akademinės narystės sutartį su Oklahomos universitetu, o universitetas sutiko teikti pagalbą universitetinėms ligoninėms. Kolumbijos korporacija sutiko kasmet atskirai mokėti už šias paslaugas (įstaigos personalo mokymas, priimamojo išlaidų padengimas ir kita akademinė pagalba) 23 mln. dolerių.

Bendrojo valdymo sutartys turėjo būti patvirtintos valstybiniu lygmeniu, taip pat turėjo būti įvertinta, ar sandoris sąžiningas. Bendrojo valdymo sutartys privalėjo gauti dokumentus, leidžiančius valstybei sudaryti bendros įmonės sutartį su privačia kompanija. Visa tai atidžiai išnagrinėjo nepriklausoma konsultacinė kompanija *Coopers & Lybrandt*, kad įvertintų, ar susitarimas sąžiningas. Galiausiai Kolumbijos HCA prašymu Oklahomos valstijos aukščiausiasis teismas taip pat buvo paprašytas iš naujo išnagrinėti bendrojo valdymo sutartis ir pateikti oficialią nutartį dėl jos konstitucingumo. Palanki teismo nutartis buvo pateikta 1997 m. gruodžio 30 d., visos teisinės kliūtys panaikintos 1998 m. sausio 29 d., ir sutartis buvo pasirašyta 1998 m. vasario 5 d.

Ko galime pasimokyti iš šių sėkmingų derybų? Susitarimo pagrindas yra pasitikėjimas. Atstovų rūmuose respublikonas gubernatorius ir demokratas pirmininkas drauge padėjo šalims vėl susėsti prie derybų stalo, kai jau atrodė, kad susitarimas žlugs. Medicinos darbuotojai pažinojo vieni kitus, nes dirbo šalia esančiose ligoninėse, ir tai labai padėjo. Administratoriai taip pat pažinojo vieni kitus, taigi pasitikėjimo problemų nebuvo.

Visų šalių bičiuliški praeities santykiai su Kolumbijos korporacija (kompanija yra trečias pagal dydį privatus šalies darbdavys) padėjo joms susitelkti ties profesine kompanijos patirtimi Valstijoje ir jos geros kokybės akreditacijos reitingu. Turėjusieji priimti sprendimus lengviau apsisprendė nekreipti dėmesio į viešinamą neigiamą informaciją apie federalinius tyrimus, nagrinėjančius kitų Kolumbijos korporacijos išnuomojimų įplaukų gavimo tvarką.

Viešojo plano sudedamosios dalys veikė per žiniasklaidos priemones norėdamos suteikti informaciją visuomenei (karštoji linija skirta darbuotojams); žmogiškųjų išteklių departamento informaciniai biuletiniai su atsakymais į darbuotojų dažniausiai užduodamus klausimus dėl atlyginių ir pašalpų; darbuotojų komanda skirta ieškoti būdams, kaip ligoninių darbą padaryti efektyvesnį, įdiegti naują organizacijos kultūrą. Dvi skir-

tingos organizacijos turėjo būti sujungtos į sklandžiai veikiančią partnerystę. Perėjimo komanda, prieš pasirašydama nuomą, žengė tuos pirmus sunkius žingsnius.

*D. Paslaugų teikimo nutraukimas: viešoji ir privačioji partnerystė.* Paprastai vyriausybė perka iš vietos ligoninių ir klinikų dienos lovų tiek, kiek reikia. Šis modelis leidžia jurisdikcijai paskirstyti apkrautą nekompensuojamą neturtingųjų priežiūrą proporcingai medicinos bendruomenei.

Pavyzdys: Orindžo apygarda

Orindžo apygarda (Kalifornija) neturi ir nevadovauja jokiai viešajai ligoninei. Tačiau nustatyta kasmet asignuojama fiksuota lėšų suma, skirta neturtingųjų priežiūrai. Apygarda moka pagal sutartis už tam tikrą vienos dienos lovų skaičių – iš viso 28 pelno siekiančioms ir nesiekiančioms vietos ligoninėms. Ši Medicinos paslaugos neturtingiesiems programa sutaupė Orindžo apygardai ir laiko, ir pinigų teikiant medicinos paslaugas.

Pietų Kalifornijos sveikatos priežiūros asociacija kasmet skiria derybų su apygarda komitetą. Visos ligoninės, norinčios gauti apygardos išmokas, pasirašo Darbdavio medicinos paslaugų sutartį. Susitarimas dėl užmokesčio terapeutui taip pat yra sutarties dalykas. Tokios sutartys supaprastina administravimą, apygarda sumažina biurokratinių darbų, pasirašydama sutartį kuris su ieškinius keliančiu tarpininku. Darbdavio sutarties požiūris turi keletą pranašumų:

1. Apygarda apsaugo asignuodama nustatytą sumą ligoninėms ir terapeutams pagal Darbdavio sutartis. Nepanaudotos lėšos metų pabaigoje proporcingai išmokamos gydytojams ir ligoninėms atsižvelgiant į paslaugų kiekį, suteiktų neturtingiesiems.

2. Kompensacijų tiekimo laipsnis grindžiamas panaudotomis einamųjų metų lėšomis.

3. Bet kurios ligoninės priimamajame 24 valandas per parą privalo būti suteikta pagalba kiekvienam, kieno būklė kritiška arba kas pametė leidimą.

Orindžo apygarda neturi mokesčio, mokamo už vienos dienos paslaugas hospitalizuojamiems pacientams, tarifo. Pasirašiusi sutartį ligoninė privalo visus neturtinguosius, išrašomus iš ligoninės, aprūpinti būtinaisiais vaistais ir teikti papildomas paslaugas.

Medicinos paslaugų neturtingiesiems programa apima 28 dalyvaujančias ligonines, 26 387 vienos dienos pacientus, 12,503 pacientus, kuriems suteikiama pagalba ligoninės priimamajame, 2000 dalyvaujančių terapeutų, 182 983 vizitus pas ligonius ir 28151 pacientą, aptarnautą vieną kartą. Orindžo apygardoje visą šią programą įgyvendina tik 7 darbuotojai.

F. *Perstruktūrizacija arba išteklių nuoma.* Daugelyje privačių kompanijų pagrindinės funkcijos yra išnuomojamos. Kai kuriose daugiamilijoninės apyvartos kompanijose visu etatu dirba tik kelios dešimtys darbuotojų. Net ir konvejerinę gamybą gali vykdyti arba klientus aptarnauti kitos kompanijos. Tam tikrais atvejais kompanija pati atlieka tik strateginio planavimo ir rinkos vadybos funkciją.

Kai kurios viešosios ligoninės įtvirtino panašų požiūrį palikdamos sau pagrindinę organizavimo funkciją, o kitas funkcijas paskirstydamos pagal nuomos sutartis (pvz., informacinės sistemos administravimas, apskaita, patalpų išlaikymas, maitinimo paslaugos ir netgi klinikinės paslaugos, kurios, kaip kadaise manyta, yra jau už funkcinio paskirstymo ribos).

Bendrai paskirtos sritys, tokios kaip patalpų išlaikymas ir maitinimo paslaugos, „sudedamos“ į vieną paslaugų paketą ir valdomos remiantis bendro taikymo sutartimis. „Kiekviena valdymo aptarnavimo sutartis mūsų ligoninei reiškia mokėti mažiau negu pernai“, – teigia Danielis Neufelderis, 526 lovų turinčios ligoninės vykdytysis viceprezidentas ir vyriausiasis *Memorial* ligoninės Pietų Bende, Indianos valstijoje, valdytojas. Todėl kuo daugiau funkcijų jis siekia paskirstyti pagal nuomos sutartis, pradedant administravimo ir apskaita ir baigiant moderniomis klinikinėmis paslaugomis, tokiomis kaip ortopedinė chirurgija. „Kiekvieną paslaugą mes vertiname pagal tai, ar jai atlikti turime strateginės kompetencijos, ar geriau šią funkciją paskirti atlikti pagal nuomos sutartį“, – teigia Neufelderis (48).

Ši išsami nuoma, nors ir turi pranašumų, nepanašu, kad gali išspręsti viešųjų ligoninių problemas. Netgi nuomą pagal sutartis itin plačiai taikančios ligoninės vis tiek turi veikti laikydamosi nelanksčios vyriausybės struktūros reikalavimų. Viešosioms ligoninėms trūksta daug strateginių pranašumų, kurių turi ne pelno siekiančios ligoninės.

Pavyzdys: Nasau apygardos medicinos centras *East Meadow*, Niujorkas.

Nasau apygardos medicinos centras, Niujorko viešoji *East Meadow* ligoninė, prieš kelerius metus pradėjo jausti didėjančių kai kurių klinikinių skyrių, pavyzdžiui, ortopedinės chirurgijos skyriaus, išlaidų našta. Iš dalies finansuojamas iš vietos mokesčių ir reguliuojamas civilinės tarnybos darbo taisyklių Nasau apygardos medicinos centras sunkiai prisiviliavo ortopedijos chirurgų. Josephas R. Erazo, vykdytysis 615 vietų ligoninės direktorius, teigė: „Mums išspausti minimalią 175 000 dolerių algą yra keblus reikalas“ (48).

Išsami nuoma pagal sutartis vis dėlto reikalauja kantriai derėtis su darbuotojais, kuriuos norima pasamdyti.

## Pokyčių nauda

Geriausi privatizavimo planai gali nepavykti dėl viešų priežasčių, darbuotojų opozicijos. Jie yra opozicija pokyčiui, kurio patys nesuvokia. Šių problemų gali būti išvengta naudojant paprastas priemones, tokias kaip bendravimas ir darbuotojų santykių schemos, sukurtos specialiai partnerystės programai. Pateikiamas vienas iš pavyzdžių – atgaivinta ligoninė, kuri prieš privatizavimą 9 mėnesius turėjo didelių problemų ir buvo netgi iškilusi jos uždarymo tikimybė.

*Sekvojos sveikatos sritis ir Vakarų katalikų sveikatos priežiūros centras; Sekvojos ligoninė, Redvudas, Kalifornija.*

Sekvojos sveikatos sritis valdė geriausia kardiologijos centrą tarp San Francisko ir Silikono slėnio.

Dėl didėjančios konkurencijos (šalia Sekvojos buvo steigiamos ligoninės, iki kurių buvo patogu privažiuoti, be to, buvo 4 Vakarų katalikų sveikatos priežiūros centro valdomos ligoninės), Sekvoja per trejus metus patyrė didėjančius nuostolius. Vien tik 1996 m. 500 lovų ligoninė patyrė 26 mln. dolerių nuostolį.

Reaguodama į šiuos pokyčius Sekvojos srities valdyba surengė keletą viešų susirinkimų ir iš klausė visuomenės nuomonę. Paaiškėjo, jog visuomenė nenori, kad ligoninė būtų uždaryta, tačiau ji negalėjo mokėti didesnių mokesčių. Buvo susitarta, kad reikia ieškoti privataus partnerio, ypač po to, kai sveikatos srities valdyba aiškiai pareiškė, kad dėl nuostolių ligoninę teks uždaryti.

Paskelbtą konkursą laimėjo Vakarų katalikų sveikatos priežiūros centras (VKSPC). Jis pasiūlė įkurti bendrą įmonę *joint venture* ir numatė šiam reikalui skirti 30 mln. dolerių grynais.

*Esminės Sekvojos pamokos:*

1. Pasiūlymų konkursas buvo atviras ir leido visiems dalyviams pateikti kūrybingų sprendimų.

2. Viešieji santykiai buvo visuotiniai ir gerai organizuoti. Tai buvo visų organizacijų vadovų vienerių metų bendros pastangos organizuojant viešus forumus, padedant klubams ir televizijoms.

3. Parodyta, kad gerai organizuotos ir gerai finansuojamos ne pelno siekiančios įstaigos, pabrėžiant išpareigojimus bendruomenei, gali atsilaikyti prieš pelno siekiančias įmones.

4. Įžvalgi ir drąsi ligoninės valdyba ėmėsi veiksmingų žingsnių, kad išgelbėtų ligoninę nuo bankroto – padarė ją konkurencingą (42).

Užtikrinant srities įtraukimą į ligininės valdymą, buvo pasiūlyta sukurti bendrą įmonę Sekvojos sveikatos paslaugos. Tai buvo 50 ir 50 partnerystė, kurią sudarė 5 valdybos nariai, išrinkti iš srities, ir 5 nariai iš VKSPC. Sekvojos sveikatos paslaugų įmonė vedė derybas dėl 30 metų ligininės valdymo sutarties su VKSPC.

Valstijos įstatymas reikalavo, kad Sekvojos sveikatos paslaugų struktūra būtų patvirtinta ne tik valdybos sprendimu, bet ir viešu referendumu. Tokią bendrą įmonę palaikė 96 proc. balsavusiųjų referendume. Tam įtakos turėjo garantijos vargstantiesiems ir paslaugų kokybė. Sekvojos sveikatos paslaugos sutiko tęsti vargingųjų priežiūrą išlaikant tokį patį lygį kaip ir prieš perduodant valdymą.

#### *A. Pirmiausia reikia turėti gerą komunikacijos planą*

Derybos dėl valstybinių ligininių pardavimų vyko uždaroje aplinkoje. Visuose svarbiausiuose valdybos susirinkimuose visuomenės atstovų paprastai dalyvauja mažai. Valdybos nariai susiduria su asmeniniu spaudimu.

Prieš pradėdant ar paskelbiant kiekvieną konkursą dėl pasiūlymų, valstybinių ligininių pakeitimas gali būti vienas labiausiai ginčytinų ir sunkiausių veiksmy, kurį turi atlikti valstybės pareigūnai. Tai reikalauja visuotinės komunikacijos plano, kaip šviesti visuomenę ir informuoti apie naują rinkos tikrovę.

Komunikacijos planas turi apimti šiuos dalykus:

- Pateikti akcininkų sąrašą ir jų nuogastavimus bei interesus. Parnginti glaustą klausimų ir atsakymų apie objektą medžiagą.
- Naudoti viešas priemones aiškiai įvardijant problemas ir naudą. Naudoti visus įmanomus gaunamos informacijos – viešų spaudinių, elektroninių žiniasklaidos priemonių paskirstymo mechanizmus.
- Naudoti pagrindinius akcininkus kaip informacijos perdavėjus. Medicinos personalas ir slaugytojas yra ypač svarbūs perduodant žinią savo kolegoms bei kitiems darbuotojams ir rengiant pristatymus bendruomenėje. Visuomenė nori žinoti, ką medikai galvoja apie būsimą susitarimą.
- Informuoti visuomenę bent jau 60 dienų prieš pokyčius ir ją išklausyti. Užtikrinti, kad tokia informacija būtų prieinama ir neigaliesiems, ypač turintiems judėjimo ar klausos negalią.
- Pateikti esminius dokumentus visuomenei. Visa informacija apie vertę, skurstančiųjų pasitikėjimo fondus ir pan. turėtų būti vieša (50).

Sekvojos atvejis yra tinkamas geros viešųjų santykių strategijos pavyzdys. Sritis pradėjo rengti viešuosius forumus anksti, dar prieš sureng-

dama konkursą dėl pasiūlymo. Visuomenei buvo suteikta progų pristatyti tai, kas jiems svarbu.

### *B. Turėti gerus darbuotojų santykius ir pritaikymo planą*

Darbuotojų profsąjungos gali nutraukti privatizaciją. Jos turi teisėtą interesą apginti savo darbuotojus. Gydytojai, slaugytojos ir kiti sveikatos srities profesionalai visada turės darbų privačiajame sektoriuje, tačiau kai kuriais atvejais jie turės mažesnę naudą nei pasilikdami dirbti valstybiname sektoriuje. Taigi tokiu atveju reikalinga pagalba.

Yra daug būdų, kaip palengvinti perėjimą, pavyzdžiui, suteikti galimybę dirbti seniems darbuotojams. Tačiau vis dėlto darbuotojams reikia atvirai pasakyti, kad valstybinės ligoninės yra ties išnykimo riba ir dėl to niekas nekaltas.

### *C. Įtraukti vertinimą ir priežiūrą į pokyčių planus*

Po privatizacijos vyriausybė dažnai neatlieka tiesioginės priežiūros. Vadinasi, vykstant deryboms dėl sutarties, turėtų būtų įtrauktos nuostatos dėl priežiūros tam, kad vargingai gyvenantys ir neapdraustieji išlietų į naująją sistemą kaip suplanuota. Vyriausybė gali norėti kasmet įvertinti, kaip paslaugų teikėjai vykdo savo sutartinius išsipareigojimus vargingiesiems ir, jeigu nevykdomi, imtis teisinių veiksmų.

Įvertinimas neturi būti brangus arba sunkiai prieinamas, turi būti orientuojamasi į patyrusius patarėjus. Vertinimo kriterijai turi būti susiję su misija ir tikslais, nustatytais dar prieš privatizaciją.

## **Išvados**

Ligoninės privatizuojamos tam, kad atsigautų arba išvengtų finansinių sunkumų, kurie dažniausiai atsiranda didėjant konkurencijai dėl klientų ir gaunamų pajamų. Šie rinkos pokyčiai, galima sakyti, daro tokią pat įtaką ir viešosioms, ir privačioms bendruomenės ligoninėms, kurios jau anksčiau galėjo patirti šių rinkos veiksmų įtaką.

Viešasis sektorius suvaržydavo tas ligonines, kurios bandė konkuruoti su privačiuoju sektoriumi. Šie suvaržymai – tai nesugebėjimas padidinti kapitalo, komplikotos arba neveiksmingos pirkimo ar kompensavimo sistemos, reikalavimas viešai plėtoti konkurencingą strategiją.

Paprastai valstybės subjektai nebenori, kad ligoninių veikla ir toliau būtų vykdoma nesiderinant prie rinkos sąlygų, nenori dotuoti visų paslaugų, išskyrus vargšams. Tad, norint išspręsti silpnėjančią viešųjų ligoninių padėtį, dažnai siekiama surasti būdą, kad jos gebėtų konkuruoti ir būti



naudingos visiems, net ir mažas pajamas turintiems žmonėms. Tai rodo, kad unikalūs rinkos bruožai turėjo įtakos keičiant ligoninių statusą. Na, o kiekvienos ligoninės trokštamas perversmo rezultatas – sėkminga veikla vietos rinkoje.

Viešosios ligoninės perėjo į privačią nuosavybę arba valdymą pirmiausia dėl to, kad bandė arba atsigauti po finansinių nuostolių, arba jų išvengti. Finansinių problemų ligoninėms kilo daugiausia dėl to, kad jų aplinka darėsi vis konkurencingesnė ir kad didėjant kontroliuojamai priežiūrai tiek viešuosiuose, tiek privačiuose sektoriuose keitėsi išmokos. Viešosioms ligoninėms iškilo pavojus prarasti ir pacientus, ir pajamas. Veiksniai, skatinantys šias pertvarkas, ir pokyčiai, kuriuos jie galiausiai sukėlė, daugiausia buvo tai, ką dauguma privačių ligoninių prieš kurį laiką jau patyrė.

Suvaržymai, kurie buvo taikomi šioms ligoninėms kaip viešosioms įstaigoms, labai pasunkino joms prisitaikyti prie naujos konkurencingos aplinkos. Atviro susirinkimo reikalavimai, sumažintas ligoninių darbuotojų skaičius arba darbuotojų sudėties dėl vyriausybės darbo taisyklių arba politinės opozicijos apribojimų pakeitimas, negalėjimas pasamdyti aukščiausios kvalifikacijos vadovų, kliūtys įregistruoti bendrąsias įmones, ribotos galimybės padidinti kapitalą skolinantis pasunkino perimti ligoninės administratorių geros verslo praktiką, netgi tokių pagrindinių funkcijų kaip kapitalo balansavimas. Kitos konkurencingos pramonės (kokia tapo ir ligoninių pramonė) šias funkcijas įmonės vertino kaip reikalingas norint išlikti rinkoje.

Norėdami išsaugoti įstaigą, prieinamą neturtingiems pacientams, kuriems ji buvo paskutinės vilties suteikėja, už viešąsias ligonines atsakingi asmenys nusprendė, jog reikia, kad įstaiga dirbtų *kiekvienam*, t. y. išnaudoti rinką, kad ligoninė taptų finansiškai gyvybinga, pritrauktų ne tik tuos pacientus, kurie neišgali mokėti, bet ir tuos, kurie gali tai daryti. Pastebėjome, kad vyriausybė nebenori subsidijuoti ligoninės, kuri teiktų paslaugas tik vargšams. Šis bandymas panaudoti rinkos mechanizmus, siekiant išlaikyti socialinę ligoninių misiją, pareikalavo iš viešųjų ligoninių tam tikrų pokyčių, panašių į tuos, kurie buvo anksčiau padaryti privačiose ligoninėse.

Valstybinės ligoninės daugiau negalėjo išgyventi užsiimdamos verslu kaip paprastai. Vienintelė ligoninės viltis yra radimas privataus partnerio, kuris įgyvendins ligoninės misiją naujoje konkurencingoje aplinkoje.

Vietinė valdžia turi teisėtą misiją apginti ir palaikyti bendrą visuomenės sveikatą. Tačiau šiuolaikinės rinkos jėgos kvestionuoja esamą padėtį, kad valstybinis ligoninių valdymas yra vienintelis būdas įgyvendinti šią misiją.

## Literatūra

1. *Health care system in transition, 2000.*
2. Privatizing Public Hospitals. Strategic options in an era of industry – wide consolidation. By Richard L. Tradewell. *Policy Study, no. 242. August, 1998,*
3. Melesi F., Balaker T. Privatizing Public Hospitals: A Win-Win for Taxpayers and the Poor. *Policy Brief, 41, November, 2005.*
4. McClellan M., Staiger D. Comparing Hospital Quality at For-Profit and Non-for-Profit Hospitals, *WP #7324 Cambridge, Mass.: National Burea of Economic Research, 2000.*
5. *California Health Care 1996 to 2005,* California Healthcare Association.
6. Jerome P., Kassirer M. D. Our Ailing Public Hospitals, *New England Journal of Medicine,* November 16, 1995.
7. Debra J. Lipson and Naomi Naierman, Effects of Health System Changes on Safety-Net Providers, *Health Affairs, vol. 15, no. 2.*
8. Perspective: Why Health Costs Really Fell, *Investors Business Daily, March 5, 1997.*
9. David F. Drake Ph. D. Managed Care: A Product of Market Dynamics, *Journal of the American Medical Association,* February 19, 1997.
10. Neddleman J. et al. Hospital Conversion Trends, *Health Affairs,* March/April, 1997.
11. For a detailed look at the internal inefficiencies of the nation's largest public hospital systems, see Jeffrey L. Rabi, How Public Health Care Got So Sick, *Los Angeles Times,* October 29, 1995.
12. Sean Parnell, Who's afraid of Specialty Hospitals *Privatization Watch, vol. 29, no. 1. 2005.*
13. Wherry R. Data Docs, *Forbes, June 20, 2005.*
14. Weintraub D. A. Possible High-Tech Antidote to Rising Health Care Costs, *Monterey County Herald, November 29, 2004.*
15. Herper M. Doctors, Untethered: Could Wi-Fi he the Key to Cutting Down on Deadly Medical Mistakes? *Forbes, June 21, 2004.*
16. Wherry R. Data Docs, *Forbes, June 2, 2005.*
17. Callahan R. High-Tech Health: Hospitals Trying out Paperless Record Systems, *Monterey County Herald, August 6, 2004.*
18. Lohr S. Health Industry Under Pressure to Computerize, *New York Times, February 19, 2005.*

19. Quoted in The Perils of Imitating Sweden: Los Angeles County's General Fund, *The Economist*, July 29, 1995.
20. Duncan M. California Public Hospitals Dodge a Bullet, *Modern Healthcare*, October 21, 1996.
21. Lemov P. Dumping the Public Hospital, *Governing*, September, 1966.
22. Matthew M. Taking Our Medicine, *The New Republic*, December 2, 1996.
23. *The Economist*, November 9, 1996.
24. Peter H. Emich, in Report on the Health Care Industry, *Alex Brown & Associates*, January 21, 1997.
25. Steven B. Frates and Eric S. Norby, An Analysis of Los Angeles County Government, Howard Jarvis Taxpayers Association (Rose Institute: Claremont McKenna College, May 1996).
26. David E. Janssen, County of Los Angeles 1997–98 Proposed Budget, April, 1997.
27. L. A. County Health Services Still Falter Despite U. S. Aid, *Los Angeles Times*, September 28, 1997.
28. Telephone conversation with Vic Biswell, President, Association of California Healthcare Districts, August 10, 1997.
29. Wartzman G. Hospitals Start to Look a Lot More Like HMOs, *Wall Street Journal*, August 27, 1997.
30. Goodman, ed. All., *Lives at Risk*, 2004.
31. Hjertqvist J. The Timbro Health Policy Unit, *May 2003*  
<http://health.fimbros.se> or [www.iedin.org/library/hjertqvist\\_en.html](http://www.iedin.org/library/hjertqvist_en.html)
32. *British Medical Journal*, Feb.28, 2004.
33. Reuters Health 12/4/01
34. Aaker D. A. *Strategic Market Management*, New York: John Wiley & Sons, Inc., 1984, Chapter 2.
35. Telephone conversation with Josh Nemzoff, President, Nemzoff and Company, LLC, Nashville, TN, July 1, 1997.
36. Hollis S. R. Strategic and Economic Factors in the Hospital Conversion Process, *Health Affairs*, March/April, 1997.
37. Request for Proposal, Transaction Criteria Item No. 30, Parrish Medical Center, Titusville, Florida, June 3, 1997.
38. Not-for-Profits Should Act to Prove Value of Conversions, *Modern Healthcare*, November 25, 1996.
39. Jaffe G. Columbia/HCA Meets Resistance in Tennessee, *Wall Street Journal*, February 21, 1997.
40. Tai viena iš sričių, kurioje teismai suteikia pirmenybę viešosioms ligoninėms.

41. Telephone conversation with C. Lee Ponder, President, Ponder & Co., Bedford, TX, July 5, 1997.
42. Gibson F. E. Executive Director of Sequoia Healthcare District, interview with the author, June 1997.
43. Kassirer J. P. M. D. Our Ailing Public Hospitals.
44. Jaffe G., Langley M. Fledgling Charities Get Billions from the Sale of Nonprofit Hospitals, *Wall Street Journal*, November 6, 1996.
45. This was recognized nationally when the National Council for Public-Private Partnerships gave the hospital district its 1994 Project Award for its Indigent Healthcare Assistance Program and Healthcare Foundation.
46. Japsen B. For Sale or Lease: More For-Profits Opt for Leasing Route in Hospital Deals, *Modern Healthcare*, February 6, 1997.
47. Dunlap D. Interview with the author, May 15, 1997.
48. Hensley S. Outsourcing Moves into New Territory: Hospitals Are Cutting Costs by Hiring Outsiders for a Wide Array of Tasks: If It's Not Core Competency, It's Fair Game, *Modern Healthcare*, January 13, 1997.
49. Kassirer J. P. Our Ailing Public Hospitals.
50. Brier P. S. At Risk: Health Care for the Poor, *New York Times*, January 18, 1997, vol. 146.

## 3.2. ORO UOSTŲ PRIVATIZAVIMAS

### ORO UOSTŲ PRIVATIZAVIMO PATIRTIS

Oro uostai vis dažniau vertinami kaip verslo įmonės, o ne kaip viešosios įstaigos, kaip buvo anksčiau. Visose išsivysčiusiose ir besivystančiose pasaulio valstybėse valdžia daug dėmesio skiria privačiojo sektoriaus plėtrai. Kiekvienos šalies savivaldybės ir vyriausybės gali panaudoti privatųjį sektorių tam, kad pagerintų oro uostų darbą.

Nuo 1987 m. oro uostų privatizavimas tapo pasaulinio masto reiškiniu, o 1994 m. buvo svarstomas 50-ies pasaulio valstybių vyriausybių darbotvarkėse. Išsivysčiusiose valstybėse įprastas būdas privatizuoti oro uostą buvo parduoti dalį arba visą to oro uosto akcijų paketą. Didžiausias poreikis buvo plėtoti ir modernizuoti oro uostus. Vyriausybė pasinaudavo teise suteikti tam tikras ilgalaikes lengvatas, kad gautų pelno iš privačiojo sektoriaus, plėtoti naujus terminalus arba statyti visiškai naujus oro uostus.

Pagrindinis veiksnys, lemiantis oro uostų privatizavimą, buvo vyriausybės dėmesys finansinei valstybės politikai. Besivystančios šalys dažnai neturi tiek išteklių, kad galėtų kurti ir plėtoti naujus oro uostus, jų infrastruktūrą, todėl jos kreipia dėmesį į privatų kapitalą ir numato galimybę atlikti suplanuotus darbus. Išsivysčiusių šalių vyriausybės vis labiau vertina oro uostus ne tik kaip turimą turtą, bet ir kaip verslą. Komerciniai oro uostai yra turtas, kuris dažnai yra nepelningas, jei jį valdo vyriausybė. Turto perleidimas privačiajam sektoriui dažniausiai tampa tam tikra filosofija, leidžiančia jam veiksmingiau plėtoti verslą. Oro uostų privatizavimas kelia klausimą: koks turėtų būti oro uostas? Tradiciniu požiūriu oro uostas yra viešoji paslaugų sritis, kurios tikslas – leisti lėktuvams ir tiems, kurie jais naudojasi, atvykti ir išvykti bei šiek tiek padengti jų išlaidas. Oro uostas, vertinant jį kaip verslą, suprantamas kaip verslo įmonė, siekianti išsiaiškinti ir patenkinti įvairius klientų – ne tik oro linijų ir privačių pilotų, bet ir keleivių, juos pasitinkančių žmonių, oro uosto personalo, oro uosto kaimynų, nuomininkų ir t. t. – poreikius.

Privatizavimo šalininkai nurodo ir svarbesnes priežastis, kodėl turėtų būti skatinami oro uostų pardavimas arba nuoma. Pirmiausia jie pažymi, kad privačių subjektų kapitalas padėtų finansuoti oro uostų plėtrą. Antra, kad privatūs valdytojai efektyviau plėtotų ir valdytų oro uostus ir ilgainiui sumažintų oro linijų bei keleivių išlaidas. Trečia, jeigu būtų nustatyti federaliniai oro uosto pelno panaudojimo būdus reglamentuojantys reikalavimai, vietos ar valstijų valdžių oro uostų pardavimas arba nuoma sukeltų

sparčią grynųjų pinigų infuziją, nors vietos, valstijos ir federalinių dotacijų bei apmokestintos subsidijos ir būtų panaikintos.

Jungtinių Valstijų aviacijos sistema yra didžiausia pasaulyje. Joje sutelkta 40 proc. viso pasaulio aviacijos. 1995 m. nacionalinė aviacijos sistema aptarnavo per 580 milijonų keleivių. Federalinė valdžia finansavo didelę dalį šių oro uostų infrastruktūros. Vis dėlto privatizacijos šalininkai pasiūlė, kad privatusis sektorius turėtų prisiiimti daugiau oro uostų plėtros finansavimo išlaidų.

Jungtinėse Valstijose yra 18 224 oro uostai. Tik 4172, arba 22,9 proc., jų priklauso viešajam sektoriui. Daugelis oro uostų maži, privataus kapitalo valdomi nespecializuoti oro uostai. Tačiau didžiausias oro linijų keleivių srautas yra didžiausiuose viešuosiuose komerciniuose šalies oro uostuose. 3.2.1 lentelėje lyginamas viešųjų ir privačių oro uostų skaičius JAV 1995 m.

### 3.2.1 lentelė. JAV 1995 m. viešųjų ir privačių oro uostų skaičius

Nuosavybės pobūdis	Naudojimo pobūdis	Oro uostų skaičius
Privatus	Privatus	12 809
Privatus	Viešasis	1243
Viešasis	Viešasis	4172
<b>Iš viso</b>		<b>18 224</b>

Šaltinis: Federal Aviation Administrations (FAA).

Iš 4172 viešai valdomų oro uostų 565 (14 proc.) yra komercinių paslaugų oro uostai. Komercinių paslaugų oro uostai (čia vadinami komerciniais oro uostais) juridiskai apibrėžiami kaip oro uostai<sup>1</sup>, turintys planuotą keleivių aptarnavimą<sup>2</sup>, kasmet aptarnaujantys 2500 ir daugiau keleivių, ir oro uostai<sup>3</sup>, kurie priklauso viešajam sektoriui<sup>4</sup>. FAA nustatė 9 papildomus oro uostus – 7 iš jų yra valdomi privačių savininkų. Atsižvelgiant į per metus pervežamų keleivių srautus būtų galima leisti jiems suteikti komercinį statusą, tačiau jis nesuteikiamas, nes jie valdomi privačių savininkų arba neteikia planuotų skrydžių paslaugų.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Doganis R. *The Airport Business*, New York: Routledge, 1992.

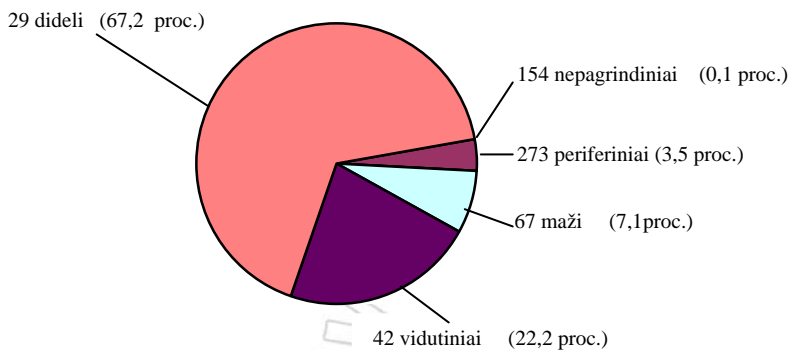
<sup>2</sup> Visų JAV skrydžių srautą sudaro Amerikos Samoa, Guam, Diaurės Marianos, Isle, Puerto Riko ir Virdžinijos salų keleiviai.

<sup>3</sup> Bendrosios aviacijos oro uostai teikia nereguliaras aviacijos paslaugas.

<sup>4</sup> 49 U.S.C. § 47102(7).

<sup>5</sup> Septyni privačiojo sektoriaus valdomi oro uostai – tai Faehardo uosto jūrų aviacijos lėktuvų bazė, Puerto Rike; *Griffing Sandulsky* oro uostas Ohajuje; Kenmoro oro uosto jūrų aviacijos

Didžiausi keleivių, besinaudojančių oro linijų paslaugomis, srautai susitelkę didžiausiuose komerciniuose oro uostuose.<sup>1</sup> 1995 m. 29-iuose didžiuosiuose centriniuose oro uostuose priskaičiuojama per 67 proc. visų keleivių skrydžių. Tais pačiais metais 42-ų vidutinio dydžio centrinių oro uostų keleivių skrydžiai sudarė 22 proc. visų skrydžių. 3.2.1 pav. parodyti keleivių srautai didžiausiuose komerciniuose oro uostuose.



### 3.2.1 pav. Keleivių srautai komerciniuose oro uostuose 1995 m.

Pastaba: diagrama neapima 100 proc., nes skaičiai suapvalinti.

Šaltinis: FAA.

Skiriasi viešųjų komercinių oro uostų nuosavybės pobūdis. Dauguma valstybinių savininkų yra vietos valdžia — tai miestai ir apygardos, kuriose yra specialūs padaliniai. To reikia, kad oro uostams būtų vadovaujama taip pat gerai kaip ir kitoms transporto infrastruktūroms. Teisiniai ir kiti vietos ar valstybės valdžios ir specialių padalinių santykiai skiriasi,

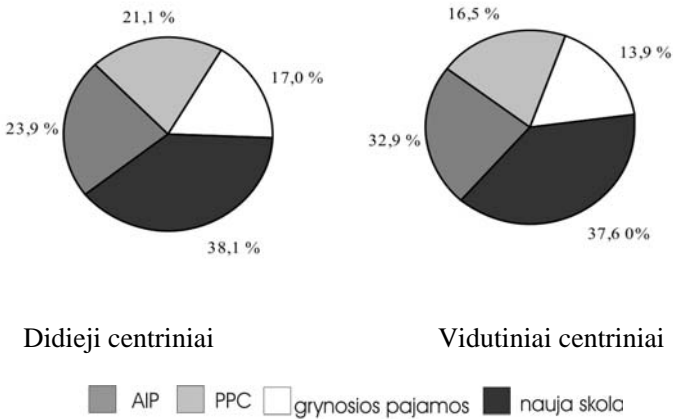
---

lėktuvų bazė Vašingtone; Slėnio oro uostas Jutoje; Ouk Harboro oro uostas Vašingtone; Prinsvilio oro uostas Havajuose ir Red Dogo oro uostas Aliaskoje. Oro uostai 1995 m. skraidino nuo 5251 iki 52378 keleivių.

<sup>1</sup> FAA nurodo dvi komercinių oro uostų kategorijas – svarbiausiuosius ir kitus uostus nepagrindinius komercinius oro. Svarbiausiais oro uostais laikomi tie, kurie kasmet skraidina per 10 000 keleivių ir teikia planuotų oro linijų skrydžių paslaugas. FAA, atsižvelgdama į metinius keleivių skrydžių skaičius, skirsto svarbiausius oro uostus į didelius, vidutinio dydžio, mažus ir necentrinius oro uostus. Didžiaisiais centrinius oro uostus laikomi tie, kurie per metus skraidina mažiausiai 1 proc. visų JAV oro linijų keleivių (bent jau 5 863 268 keleivius 1995 m.), vidutiniai centriniai, skraidinantys 0,25–1 proc. (mažiausiai 1 465 817 keleivių), maži centriniai oro uostai, skraidinantys 0,05–0,25 proc. (mažiausiai 293 163 keleivius) ir necentriniai oro uostai, per metus aptarnaujantys mažiausiai 0,05 proc., tačiau tai yra daugiau nei 10 000 keleivių kasmet. Kitais komerciniais oro uostais straipsnyje vadinami tie, kurių paslaugomis naudojasi 2500–10 000 keleivių kasmet.

tačiau dauguma jų tam tikru lygiu stengiasi kontroliuoti oro uosto darbą. Kelios valstijos, pavyzdžiui, Aliaska, Havajai ir Merilandas, taip pat valdo oro uostus. Merilandas valdo Baltimorės ir Vašingtono tarptautinį oro uostą. Federalinė valdžia turi du labai svarbius oro uostus – Vašingtono Dulleso tarptautinį oro uostą bei Vašingtono nacionalinį oro uostą – ir yra išnuomojusi juos valstybiniam subjektui – Metropolitan Vašingtono oro uostų valdžiai.

Federalinės dotacijos suvaidino lemiamą vaidmenį kuriant valstybės oro uostų infrastruktūrą. Be dotacijų, gaunamų iš Federalinės oro uostų tobulinimo programos (AIP), komerciniai oro uostai taip pat galėjo įvesti keleivių aptarnavimo mokesčius (PPC), platinti obligacijas ir gauti grynąsias pajamas iš oro uosto pajamų. Visi šie kapitalo šaltiniai yra veikiami federalinės politikos. 3.2.2 pav. pateikta procentinė pagalbos kiekvienam iš šių kapitalo šaltinių vidurkio išraiška 53 dideliuose ir vidutiniuose centruose oro uostuose 1994 m.



### 3.2.2 pav. Procentinė viso kapitalo, skirto iš įvairių šaltinių dideliems ir vidutiniams centriniams oro uostams 1994 m., vidurkio išraiška

Pastaba: Procentinis santykis paremtas 22 didelių centrinių ir 31 vidutinio dydžio centrinių oro uostų finansiniais duomenimis.

Procentinė didžiuosius centrinius oro uostus apibūdinanti išraiška nesiekia 100 proc., nes skaičiai suapvalinti.

Šaltinis: General Accounting Office (GAO) duomenų analizė iš Van Kampeno Amerikos kapitalo valdybos, korporacijos.



Mažesniems oro uostams skirtos federalinės dotacijų sumos sudarė didžiąją viso jų kapitalo vertės dalį, nes kiti šaltiniai nebuvo pasiekiami. Tyrimai rodo, kad egzistuoja atvirkščiai proporcingas oro uosto dydžio ir jo priklausomybės nuo federalinių dotacijų ryšys.<sup>1</sup>

Nuo 1946 m. federalinės valdžios finansinė parama – dotacijos oro uostų plėtrai – siekia daugiau nei 23,5 mlrd. dolerių. Nuo aštuntojo dešimtmečio dotacijos oro uostams buvo skiriamos iš Oro uostų ir avialinijų priežiūros fondo, kuris finansuojama iš šalies vidaus ir tarptautinių oro linijų kelionių mokesčių, šalies vidaus krovinių, gabenamų oru, ir nekomercinės aviacijos. AIP, einamoji federalinė oro uostams skirta dotacijų programa, buvo įkurta remiantis 1982 m. Oro uostų ir oro linijų plėtros įstatymu ir yra valdoma FAA. AIP dotacijos padeda finansuoti projektus, kuriais siekiama padidinti oro uostų produktyvumą, saugumą, apsaugą ir sumažinti triukšmą.

Yra dvi AIP dotacijų kategorijos – skiriamos proporcingai ir diskretinės – skiriamos remiantis savo nuožiūra. Pirmosios kategorijos dotacijos pagal formulę skiriamos komerciniams (daugiau nei 10 000 keleivių skrydžių per metus) ir valstijos oro uostams. Diskretinės dotacijos paprastai gali būti skiriamos išskirtiniams oro uostų projektams finansuoti. JAV Kongresas atidėjo arba atmetė kai kurias AIP diskretines finansavimo dotacijas, skirtas tam tikriems projektų arba oro uostų tipams. Apie 3300 (18 proc.) šalies oro uostų yra tinkami AIP dotacijoms gauti. Visi oro uostai, gaunantys AIP dotacijas, privalo iš anksto turėti ir lyginamąją dalį, svyruojančią nuo 10 iki 25 proc. viso projekto vertės – tai priklauso nuo projekto tipo ir oro uosto dydžio.

1995 biudžetinais metais AIP dotacijos, skirtos komerciniams oro uostams, sudarė daugiau nei 1,2 mlrd. dolerių, arba apie 80 proc. visų dotacijų paskolų. Kiti 20 proc. buvo skirti viešiesiems oro uostams. Didesnieji oro uostai galėtų gauti daugiau skirtų dotacijų nei mažesni, nes didesni oro uostai skraidina daugiau keleivių ir jų finansinės reikmės yra didesnės.<sup>2</sup>

Dotacijoms iš AIP padidinti Kongresas 1995 m. suteikė leidimą apmokestinti komercinius oro uostus keleivių aptarnavimo mokesčiais (PFC). Šie suteikti įgaliojimai leido oro uostams imti iš kiekvieno keleivio 1, 2 arba 3 dolerių nustatytą mokesčių už tam tikrą kelionės dalį. Priėmus sprendimą dėl mokesčio įvedimo, oro uostas privalo kreiptis į FAA,

---

<sup>1</sup> AIP didžiųjų valstybės oro uostų finansavimas (GAO/RCED-96-219R, birželio 31, 1996).

<sup>2</sup> Daugiau informacijos apie AIP dotacijas žr.: Oro uostų plėtros programa: modernizuoti kapitalo paskirstymą ir keleivių patogumų mokesčius, 1992–1994 (GAO/RCED-95-225FS, liepos 17, 1995).

kad ji patvirtintų PFC. 1996 m. vasarį, praėjus tik ketveriems metams po pirmo PFC patvirtinimo, FAA patvirtino PFC rinkliavą 244 oro uostams. 1995 m. PFC rinkliava sudarė apie 1 mlrd. dolerių. 1996 m. buvo išleista pirmą obligacijų emisija, apdrausta tikrai PFC rinkliavomis.

Mokesčių neapmokestinimo statusas (*tax-exempt status*) suteikia galimybę oro uostams paleisti į apyvarą obligacijas, kurių palūkanų norma žemesnė negu apmokestintų obligacijų. Neapmokestintos obligacijos yra svarbus oro uostų finansavimo šaltinis. Obligacijų rinkos profesionalai, remdamiesi naujausiais FAA moksliniais tyrinėjimais, apytiksliai apskaičiavo, kad jeigu oro uostai neturėtų atleisto nuo mokesčio statuso, jų skolos palūkanų norma būtų maždaug 2 procentiniais punktais didesnė.<sup>1</sup> Obligacijos yra vienintelis didžiausias didelių ir vidutinių centrinių oro uostų kapitalo šaltinis. Nuo 1985 iki 1995 m. vidurio imtinai per 42 mlrd. dolerių buvo išleista naujų ir refinansuojamų oro uostų obligacijoms Jungtinėje Valstijose. Viena kreditų vertinimo agentūra apytiksliai apskaičiavo, kad 25 mlrd. dolerių vertės išplatintos obligacijos yra neapmokestintos. Yra du oro uostų obligacijų, išleistų oro uosto rėmėjų, tipai.<sup>2</sup> Dideliuose oro uostuose labiausiai paplitusios metiniu oro uosto pelnu apdraustos metinių pajamų obligacijos. Mažiau paplitusios visuotinių išpareigojimų obligacijos, apdraustos viešojo oro uosto savininko mokesčiais išpareigojimais, visišku pasižadėjimu ir akreditivais.

Oro uosto pajamos skiriasi nuo kitų oro uosto kapitalo šaltinių dėl dviejų priežasčių. Pirmą, oro uosto pajamos naudojamos abiem paplitusioms einamosioms išlaidoms finansuoti. Antra, nusistovėjusios oro uosto pajamos paprastai naudojamos neapmokėti oro uosto skolai apdrausti, todėl negali visiškai tinkamai apdrausti naujų skolų arba tiesiogiai finansuojamų kapitalo projektų.

Dauguma komercinių oro uostų turi sudarę sutartis, apibrėžiančias finansinius jų ir išnuomotų oro linijų santykius. Šie susitarimai, paprastai vadinami oro uosto naudojimo susitarimais, dažnai būna ilgalaikiai – kartais trunkantys 20 ir daugiau metų, net jei iš pradžių jie buvo trumpalaikiai.<sup>3</sup> Paprastai šiais susitarimais nustatomas oro linijų tarifų ir mokes-

---

<sup>1</sup> FAA 1996 m. kovo mėnesio Kongresui skirtoje ataskaitoje pažymėta, kad oro uosto, atleisto nuo mokesčio, statusas 1985–1995 m. įgalino sumažinti didelių centrinių oro uostų palūkanų normas 1.85 procentinio punkto.

<sup>2</sup> Oro uosto rėmėjas yra atsakingas už dotacijos išpareigojimų apmokėjimą ir gali būti viešoju ar privačiuoju subjektu ir oro uosto savininku ar valdytoju.

<sup>3</sup> Terminas „oro uosto naudojimo susitarimas“ čia vartojamas įskaitant abi teises sutartis – oro linijose naudojimosi oro uostų paslaugomis (infrastruktūra) ir terminuotų paslaugų nuomos sutartimis. Daugelyje oro uostų abu susitarimai yra viename dokumente. Keletas komercinių oro uostų nesudaro oro uosto naudojimosi susitarimo su oro linijomis, bet turi savo vietinio nutarimo reikšmės tarifų ir mokesčių aparatą.

čių naudojimo būdas: arba likutinis, arba kompensuojamasis, arba abiejų būdų derinys. Pasirinkusios likutinį būdą oro linijos kartu prisiima svarbią finansinę riziką sutikdamos sumokėti visas oro uosto valdymo išlaidas, kurios nepaskirstomos kitiems vartotojams ir nepadengiamos iš ne oro linijų pajamų. Pasirinkus kompensuojamąjį būdą, prisiimama didesnė oro uosto valdymo rizikos dalis, nustatomi tarifai ir kainos oro uosto teikiamų paslaugų išlaidoms padengti.

Pagal FAA taisykles, reglamentuojančias oro linijų kainas ir mokesčius, nusileidimo mokestis privalo būti pagrįstas formulėmis, leidžiančiomis oro uostui kompensuoti tik nusistovėjusias savo turto išlaidas (paprastai tai išlaidos, skirtos žemei įsigyti ir oro uostui plėtoti), įskaitant su skola susijusias išlaidas. Dėl to, šio turto nemodifikuojant, oro uostas gali perkainuoti savo turtą. Ši turto dalis, įsigyjama iš AIP ir PFC lėšų, nelaiškoma oro uosto turtu, kuris būtų skirtas išlaidoms kompensuoti iš oro linijų mokesčių.

Infrastruktūros privatizavimo iniciatyvos išplito vietos, valstybės ir federalinės valdžios lygmenimis ir apėmė įvairias paslaugas: mokslo, būsto, komunalines ir transporto paslaugas. Daugybė tyrinėjimų, svarbios užduotys ir iniciatyvos sutelkė dėmesį į metodus, galinčius padėti pritraukti privatųjį kapitalą, kuris padėtų teikti viešąsias paslaugas. Pavyzdžiui, JAV Kongresas įtraukė aprūpinimo paslaugas į 1991 m. Intermodalių sausumos ir jūrų transportavimo efektyvumo įstatymą. Juo buvo ketinama skatinti viešojo ir privačiojo sektorių partnerystę, kuri tenkintų amerikiečių sausumos ir jūrų transportavimo poreikius.<sup>1</sup>

JAV komerciniai oro uostai, net jeigu visi jie priklausytų viešajam sektoriui, bendradarbiautų su privačiuoju sektoriumi teikdami daugelį paslaugų. Oro uostai taip pat perėmė komercinę praktiką atsižvelgdami į reguliavimą ir rinkos poreikius, kad taptų mažiau priklausomi nuo federalinių dotacijų ir savarankiškesni. Todėl privačiajame sektoriuje didžiojoje Amerikos oro uostuose dirba daugiausia darbuotojų. Nors federalinės dotacijos suvaidino svarbų vaidmenį finansuojant oro uostų plėtrą, oro uosto investicijos taip pat yra prekybos objektas. Kitose šalyse privačiojo sektoriaus dalyvavimas valdant ir finansuojant oro uostus taip pat vis labiau įsigali, įskaitant ir oro uostų pardavimą, ir nuomą (kai kuriose šalyse).

Keletas veiksnių – oro uosto valdymas, finansavimas ir siekis geriau perimti verslo praktiką – skatina oro uostus pasitikėti privačiuoju sektoriumi. Pagal federalinius įstatymus oro uostai turi funkcionuoti kuo savarankiškiau. Nors biudžetas darė spaudimą, o federalinė valdžia sumažino

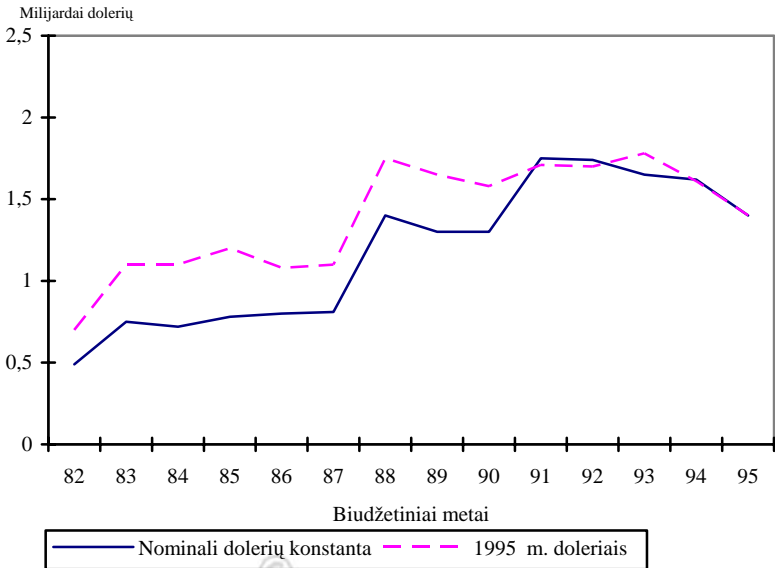
---

<sup>1</sup> 23 U.S.C. § 129 (a) (Intermodal Surface Transportation Efficiency Act) .

įprastines lėšų dotacijas, didelė oro linijų konkurencija baigėsi dar didesniu spaudimu oro uostams sumažinti kainas. Oro uostų rėmėjai taip pat pradėjo perimti pažangią patirtį tam, kad padidintų oro uosto mažmeninių pardavimų galimybes.

Vienas iš išipareigojimų, kurių oro uostai prisiėmė ir kuris buvo federalinių dotacijų skyrimo sąlyga, yra tas, kad jų mokesčių ir nuomojimo struktūra padarytų oro uostus kuo savarankiškesnius.<sup>1</sup>

Po esminio augimo 1980 m. finansavimas pagal AIP pastaraisiais metais sumažėjo. Iš 3.2.3 paveikslo matyti finansavimo pagal AIP tendencija, infiliacijos sureguliuavimas ir nominalioji dolerio vertė nuo 1982 (pirmųjų AIP metų) iki 1995 biudžetinių metų.



### 3.2.3 pav. Oro uostų plėtros pagal AIP finansavimas nuo 1982 iki 1995 biudžetinių metų imtinai

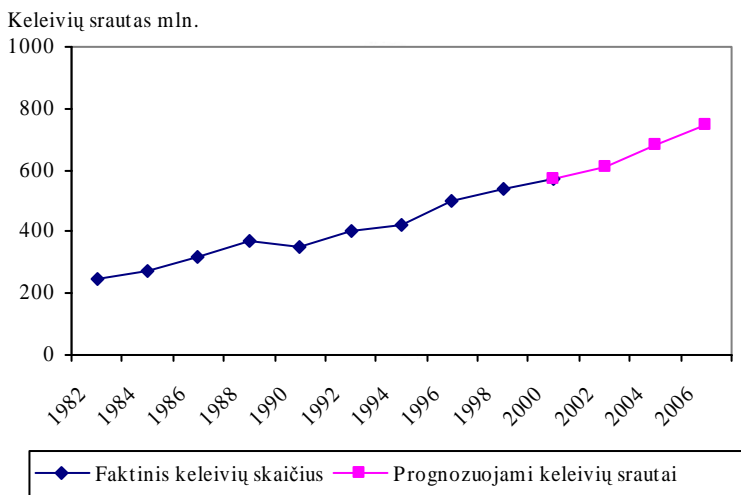
Šaltinis: FAA.

Nors oro linijų pelnas 1995 m. padidėjo, visa šaka, kaip visuma, per pastarąjį dešimtmetį patyrė didelių nuostolių. Tyrimai parodė, kad JAV

<sup>1</sup> 49 U.S.C. § 47107(a) (13) (A).

oro linijų pelno koeficientas siekia tik pusę JAV kompanijų vidurkio.<sup>1</sup> Didelė konkurencija, lėmusi oro linijų dereguliaciją 1978 m., padėjo sumažinti keleivių bilietų mokestį, bet sumažino oro linijų pelną. Nors oro linijų mokamas nusileidimo mokestis ir terminalo nuomos mokestis yra sąlygiškai maži, 1995 m. jie sudarė vidutiniškai 6 proc. bendrųjų išlaidų sumos. Oro linijų duomenimis, šios išlaidos kinta, todėl oro linijos vertė oro uostus nedidinti išlaidų.

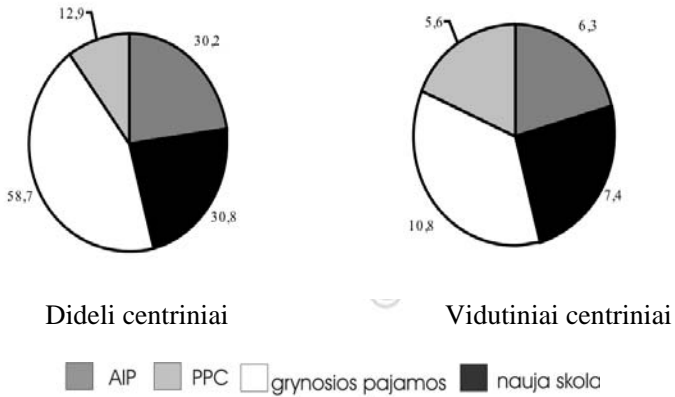
Padidėję keleivių srautai padėjo oro uostams padidinti pajamas iš ne oro linijų veiklos, pavyzdžiui, iš mažmeninei prekybai ir firmoms išnuojamos patalpų dalies. Keleivių srautai padidėjo beveik du kartus: nuo 300 mln. 1982 m. iki daugiau nei 580 mln. keleivių 1995 m. FFA prognozavo, kad keleivių srautai iki 2009 m. imtinai didės kasmet po 3,9 proc. (3.2.4 pav.).



3.2.4. pav. Keleivių srautai JAV oro uostose 1982–2007 m. imtinai

Oro uostų pajamų šaltiniai yra keturi: nusileidimo mokesčiai, terminuotos nuomos mokesčiai, koncesijos ir kitos pajamos, pavyzdžiui, reklamos. Kaip matyti iš 3.2.5. pav., ne oro linijų pajamos iš koncesijos ir kitos pajamos sudaro didžiąją dalį bendrųjų įplaukų didžiusiuose ir vidutiniuose centriniuose oro uostose.

<sup>1</sup> Oro linijų konkurencija: industrijos konkurencija ir finansinės problemos ( GAO/T-RCED-93-49, birželio 9, 1993).



### 3.2.5 pav. 1988–1994 m. vidutinės metinės didžiųjų ir vidutinių centrinių oro uostų bendrosios įplaukos iš skirtingų šaltinių

Šaltinis: GAO duomenų analizė iš Van Kampeno Amerikos kapitalo vadybos.

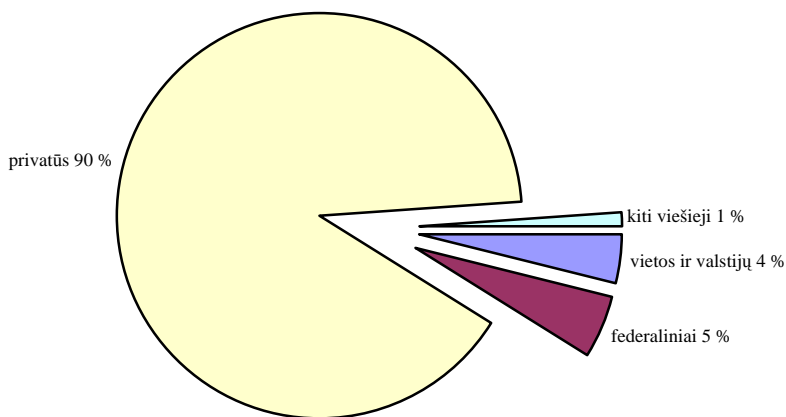
JAV komerciniai oro uostai bendradarbiauja su privačiuoju sektoriu, kad galėtų kontroliuoti išlaidas ir plėtoti paslaugas. Nors vietos valdžia ir keletu atvejų valstijos valdžia valdo beveik visus Amerikos komercinius oro uostus, paslaugų srityje dirbančių darbuotojų dauguma yra privačių kompanijų. Kai kurie viešieji savininkai taip pat sudarė sutartis dėl oro uostų valdymo su privačiuoju sektoriumi, nors tokius susitarimus buvo ketinama sudaryti su mažesniais oro uostais.

#### Didžiuosiuose oro uostuose daugiausia paslaugų teikia privatusis sektorius

Dauguma žmonių, dirbančių didžiausiuose Amerikos oro uostuose, dirba privačiame sektoriuje. Remiantis informacija, kurią gavome iš 69 didžiausių šalies oro uostų (29 didelių centrinių ir 40 vidutinių centrinių oro uostų),<sup>1</sup> 90 proc. šiuose oro uostuose dirbančių žmonių yra privatūs darbuotojai, 10 proc. – valstybės tarnautojai<sup>2</sup> (žr. 3.2.6 pav.).

<sup>1</sup> Mūsų apžvalgos pavyzdys paremtas 1994 m. keleivių skrydžių duomenimis. Vėliausi įmanomi duomenys to laiko, kai tyrimas buvo baigtas. 1994 m. duomenimis, veikė 29 dideli centriniai ir 40 vidutinių centrinių oro uostų.

<sup>2</sup> Mūsų tyrime dalyvavę 69 oro uostai turi 766 500 darbuotojų. Privačių darbuotojų procentas kiekviename iš 69-ųjų oro uostų svyravo nuo 64 iki 98 proc., išskyrus vieną oro uostą, kuriame jis sudarė 28 proc. Medialinis procentas (pusėje oro uostų jis buvo žemiau medianos ir pusėje – aukščiau medianos) 69-iuose oro uostuose buvo 89 proc.



### 3.2.6 pav. **Privačių darbuotojų ir viešųjų darbuotojų skaičius 69 didžiausiuose Amerikos oro uostuose proc.**

Šaltinis: General Accountiny Office (GAO) 69 didelių ir vidutinių centrinių oro uostų duomenų analizė.

Beveik 686 000 privačių darbuotojų JAV dirba 69 tyrime dalyvaujančiuose oro uostuose. Apie 437 000 (64 proc.) jų yra oro linijų darbuotojai, kaip antai lakūnai, skrydžių valdytojai ir bagažo aptarnavimo darbuotojai. Maždaug 249 000 (36 proc.) ne oro linijų darbuotojų teikia valymo, mažmeninės koncesijos ir transportavimo paslaugas.

Pastebėta, kad privačioms kompanijoms pradėjus teikti šias paslaugas oro uostai gali pasitikėti šių kompanijų kompetencija ir finansine padėtimi. Susitarimas gali sumažinti oro uostų išlaidas dėl siūlomų kainų konkurencijos, o koncesijos sutartys dažnai leidžia oro uostams dalyvauti paskirstant pelną, kurį sukuria privačios kompanijos.

Tyrime dalyvavusiuose 69 oro uostuose dirba beveik 80 500 valstybės tarnautojų. Apie 32 750 (41 proc.) dirba vietos ar valstijos valdžiai, apie 38 000 (47 proc.) – federaliniai valdžiai ir apie 9750 (12 proc.) yra kiti valstybės tarnautojai, pirmiausia karinis personalas. Vietos ir valstijų valdžių tarnautojai visų pirma yra administracinis personalas (pvz., oro uostų direktoriai, finansininkai, valdytojai, ryšių su visuomene specialistai ir kanceliarijos darbuotojai), policijos pareigūnai ir gaisrininkai. Fede-

raliniams darbuotojams priklauso visuomenės saugumo ir apsaugos personalas, FAA dispečeriai ir muitinių, žemės ūkio ministerijos, narkotikų prevencijos agentūros, imigracijos agentūrų atstovai. Kiti valstybės tarnautojai, dirbantys oro uostuose, pirmiausia yra karinis Jungtinių Valstijų oro pajėgų ir Nacionalinės oro erdvės apsaugos personalas.

### **Keletas viešajam sektoriui priklausančių oro uostų yra valdomi privačiojo sektoriaus**

Dėl didėjančio spaudimo mažinti kainas ir didėjančio oro uostus valdančių firmų, konkuruojančių dėl valdymo sutarčių, skaičiaus daugėja privačiai valdomų, bet viešajam sektoriui priklausančių oro uostų. Šią tendenciją atspindis pavyzdys yra Indianapolio oro uostas, kurio administracija sudarė sutartį su privačia firma ir jai patikėjo valdyti savo oro uostus (1 komercinį oro uostą ir 5 bendrosios aviacijos oro uostus). 7 komerciniai oro uostai (iš 565) valdomi privačiai pagal valdymo sutartis. Be 5 Indianapolio oro uosto administracijos viešajam sektoriui priklausančių nespécializuotos aviacijos oro uostų, 10 oro uostų valdomi privačiai pagal valdymo sutartis, 3 oro uostai – pagal nuomos sutartį.

1994 m. Indianapolio oro uosto administracija susipažino su norinčiųjų valdyti jos oro uostų linijas, kurioms priklauso Indianapolio tarptautinis oro uostas (47 didžiausias Amerikos oro uostas) ir 5 aplinkiniai bendrosios aviacijos oro uostai, siūlomomis kainomis. Konkurso nugalėtojas pasirašė dešimties metų sutartį. Pagal šią sutartį konkurso nugalėtojas išsipareigojo akredityvais sumažinti oro uosto išlaidas ir padidinti oro uosto pelną. Oro uosto pelnas padalijamas sutarties dalyviams ir oro uosto administracijai. Remiantis miesto, turinčio vietos savivaldą, ir oro uosto administracijos valdininkais, rangovas buvo pasirinktas atsižvelgiant į jo kompetenciją plėtoti ir didinti iš mažmeninių pardavimų gaunamą oro uostų pelną. Nors pirmaisiais metais finansiniai rezultatai dar nepaaiškėjo, vertinimai pagrįsti tuo, ar rangovas įgyvendins sutarties tikslus.

Indianapolio sutartis skiriasi tuo, kad privatusis valdytojas viešajai administracijai ir oro linijoms pažadėjo garantuotą išlaidų taupymo lygį.

*Kad pritrauktų privatų kapitalą, oro uostai privalo būti užtikrinti, jog pajamų skolai padengti užteks.* Nors federalinės dotacijos suvaidino didelį vaidmenį plėtojant oro uostų infrastruktūrą, grynosios oro uostų pajamos ir obligacijų finansavimas taip pat daug reišė. Pavyzdžiui, 1994 m. daugiau nei pusė didelių ir vidutinių centrinių oro uostų bendrojo plėtrai kapitalo, skirto vidurkio sudarė grynosios pajamos ir obligacijų įplaukos.

Didžiausių oro uostų obligacijos, finansuojamos iš oro uosto einamųjų (apyvartinių) ir terminuotųjų pajamų, sudaro didžiausią bendrojo kapitalo dalį. Siekdami palaikyti infrastruktūros plėtros tęstinumą, dideli oro uostai pastaraisiais metais vis labiau pasitikėjo skolų finansavimu iš obli-



gacijų pajamų. Pavyzdžiui, susikaupusi skola (nominaliais doleriais) 1988–1994 m. šoktelėjo du kartus ir siekė vidutiniškai 889 mln. dolerių kiekvieno iš 22 didelių centrinių oro uostų, kurie buvo tiriami.

Oro uostas, norėdamas išleisti obligacijų emisiją, iš pradžių privalo įtikinti kreditingumo įvertinimo agentūras, kad išankstinių oro uosto pajamų užteks terminuotoms palūkanoms padengti. Kreditingumo įvertinimo agentūros taip pat įvertina tai, kaip obligacijos bus perkamos. Prieš išleidžiant obligacijas, paprastai būtina municipalinėje obligacijų rinkoje nustatyti investicijų kreditinio reitingo lygį.

Kai kuriais atvejais oro linijos ir kiti nuomotojai privačiai finansavo terminalų, angarų ir kitos materialinės bazės JAV oro uostuose statybą. Pavyzdžiui, didesnieji terminalai, esantys Čikagos *O'Hare* tarptautiniame oro uoste, Sinsinačio (Šiaurės Kentukis) tarptautiniame oro uoste ir Johno F. Kennedy tarptautiniame oro uoste, buvo finansuoti privačiai. 1996 m. viešasis rėmėjas baigė derybas su privačiu vykdytoju dėl naujo 1,2 mlrd. dolerių vertės statinio John'o F. Kennedy tarptautiniame oro uoste, skirto tarptautiniams skrydžiams, finansavimo, statymo ir valdymo.

*Vis daugiau oro uostų privatizuojama ir kitose šalyse.* Nors nacionalinės daugelio užsienio šalių valdžios turi nusistovėjusios priklausomybės ir valdymo oro uostus, pastaraisiais metais kai kurios šalys pradėjo privatizuoti visas arba kai kurias aviacijos sistemos dalis. Oro uostų privatizavimas buvo kaip viena iš visos jų ekonomikos restruktūrizacijos dalių. Šios šalys privatizavo daug savo infrastruktūros dalių, apimančių oro uostus, geležinkelius, laivininkystę ir daržininkystę? Paprastai šių šalių privatizavimo politikos varomoji jėga buvo noras padidinti kapitalą, ekonominį efektyvumą ir sumažinti viešojo sektoriaus dalį.

Penkiasdešimtyje šalių daugiausia pastangų privatizuoti oro uostus buvo dedama parengiamosiose stadijose. Pavyzdžiui, 1995 m. įpareigojantį Meksikas patvirtino įstatymą, sudarant ilgalaikes sutartis išnuomoti 58 svarbiausius oro uostus. Australija įgyvendino privatizavimo įstatymą dėl 22 svarbių oro uostų ilgalaikio išnuomojimo. Dauguma šalių, vykdydamos privatizaciją, neperdavė oro uostų nuosavybės teisių privačiam sektoriui, bet įtraukė jį į ilgalaikę nuomą, valdymo sutartis, atskirų oro uostų mažumos dalių pardavimus ar kėlimo ir leidimosi takų ar terminalų plėtrą. Vienintelė Jungtinė Karalystė pardavė svarbius oro uostus privačiam sektoriui. 3.2.2 lentelėje pateikiamas sąrašas šalių ir jų pastangos privatizuoti oro uostus.

---

<sup>1</sup> Plačiau žr.: Biudžeto problemos: Privatizavimo/aktyvų išpardavimo praktika kitose šalyse (GAO/AIMD-96-23, gruodžio 15, 1995).

### 3.2.2 lentelė. Privačiojo sektoriaus dalyvavimas komercinių oro uostų veikloje kitose šalyse

Šalis	Planai siekiant privatizuoti oro uostus
Albanija	Pasirašė sutartį su privačia įmone siekdama modernizuoti ir plėsti Tiranos oro uostą
Alžyras	Planuoja pasirašyti oro uosto terminalo valdymo sutartį su privačia įmone
Australija	Įgyvendina 50 metų pasirašytas 22 oro uostų nuomos sutartis
Austrija	Pardavė 47 proc. Vienos tarptautinio oro uosto akcijų privačiajam sektoriui
Bahamai	Perleido privačiai įmonei <i>Freeport</i> oro uostą
Bolivija	Planuoja su privačiomis įmonėmis pasirašyti ilgalaikes didžiausių oro uostų valdymo sutartis
Brazilija	Planuoja pasirašyti sutartį su privačia įmone dėl terminalo rekonstravimo
Bulgarija	Planuoja 30 metų statybos, valdymo bei perleidimo (BOT) sutartis su privačiuoju sektoriumi dėl Sofijos tarptautinio oro uosto modernizavimo
Kambodža	Planuoja pasirašyti 20 metų BOT sutartį dėl projektų <i>Phnom Penh</i> ir 15 metų BOT sutartį su privačiuoju sektoriumi Nagos saloje
Kamerūnas	Planuoja pasirašyti ilgalaikę terminalo statymo ir valdymo sutartį su privačia įmone
Kosta Rika	Planuoja pasirašyti BOT sutartį su privačia įmone dėl naujo <i>San Chose</i> oro uosto
Danija	Pardavė tarptautinio Kopenhagos oro uosto akcijų
Dominykos Respublika	Perleido <i>Punta Kantos</i> tarptautinį oro uostą privačiai įmonei
Ekvadoras	Planuoja pasirašyti su privačiuoju sektoriumi dviejų oro uostų valdymo sutartis
Egiptas	Planuoja pasirašyti BOT sutartį su privačia įmone dėl oro uosto netoli Kairo
Vokietija	Svarsto galimybes pasirašyti nuomos sutartis
Graikija	Įgyvendina 30 metų BOT sutartį
Vengrija	Įgyvendina bendrą sutartį su privačia įmone dėl naujo terminalo plėtros
Indija	Svarsto galimybes pasirašyti sutartis
Jamaika	Planuoja pasirašyti ilgalaikes oro uostų valdymo sutartis su privačia įmone
Japonija	Planuoja pasirašyti plėtros sutartį su privačia įmone dėl oro uosto kilimo ir leidimosi tako
Meksika	Svarsto 58 oro uostų nuomą privačiajam sektoriui

Naujoji Zelandija	Planuoja parduoti tris didžiausius oro uostus privačiam sektoriui
Panama	Planuoja pasirašyti 10 metų oro uosto plėtros sutartį
Kataras	Planuoja pasirašyti BOT sutartį su privačia įmone dėl naujo oro uosto
Rusija	Planuoja pasirašyti 25 metų sutartį su privačiuoju sektoriumi atnaujinant ir modernizuojant oro uosto kilimo ir leidimosi taką bei terminalą
Singapūras	Igyvendina privačiojo sektoriaus dalyvavimą plėtojant tarptautinį <i>Changi</i> oro uostą
Slovakija	Planuoja parduoti Bratislavos oro uostą privačiam sektoriui
Šveicarija	Pardavė Ciuricho oro uosto akcijas privačiai firmai
Jungtinė Karalystė	Pardavė septynių oro uostų akcijas
Urugvajus	Planuoja pasirašyti 20 metų sutartį su privačiuoju sektoriumi, kad būtų galima išplėsti terminalą, nutiesti pakilimo ir leidimosi taką bei atlikti kitus modernizavimo darbus tarptautiniame <i>Sausės lagūnos</i> oro uoste
Venesuela	Planuoja pasirašyti ilgalaikės sutartis su privačiomis įmonėmis, siekiant statyti, valdyti ir vadovauti naujiems oro uostams, esantiems rytinėje Venesuelos dalyje
Vietnamas	Planuoja pasirašyti BOT sutartį su privačia įmone dėl naujo terminalo
Trinidadas ir Tobagas	Igyvendina BOT sutartį pasirašytą dėl naujo terminalo
Pakistanas	Planuoja pasirašyti naujo terminalo statybos ir valdymo sutartį su privačia įmone
Peru	Igyvendino pasirašytą terminalo statybos ir valdymo nuomos sutartį su privačia įmone
Italija	Planuoja pasirašyti oro uosto valdymo sutartį su privačia įmone
Turkija	Planuoja pasirašyti BOT sutartį dėl naujo terminalo
Tailandas	Planuoja pasirašyti naujo tarptautinio oro uosto statybos sutartį su privačiuoju sektoriumi

Pasaulio banko ataskaitoje pažymima, kad nors dauguma oro uostų priklauso ir yra valdomi nacionalinių valdžių, pastebima vis didesnė privačiojo sektoriaus įsitraukimo tendencija. Nustatyta didžiulė nuosavybės struktūros įvairovė — nuo visiškai viešos iki visiškai privačios, galima daugybė jos variantų. Jungtinių Valstijų oro uostų nuosavybė yra mišraus

pobūdžio: jų savininkai yra regioninė valdžia, bet jie valdomi komerciniais pagrindais.

### **Privačiam sektoriui priklausantys oro uostai Jungtinėje Karalystėje dirba pelningai**

Jungtinė Karalystė, 1987 m. pardavusi svarbius savo oro uostus, yra viena iš šalių, kurių oro uostai buvo privatizuoti siekiant kuo geresnių rezultatų. Jungtinė Karalystė pardavė valdžios korporaciją – Britų oro uostų administraciją ir septynis pagrindinius jos valdomus oro uostus (įskaitant Londono *Heathrow* ir *Gatwik* oro uostus). Pajamos, gautos iš šio pardavimo, buvo panaudotos valstybės skolai sumažinti. Netgi privatizuoti oro uostai išliko oro linijų valdžios reguliuojamais subjektais. Oro uostai įsipareigojo užtikrinti oro linijų saugumą ir aplinkos apsaugą. Valdžia pasiliko teisę vetuoti naujas investicijas į oro uostus arba atimti investicijų teises.

Privatizuota Britų oro uostų administracija (BAA) nuo 1987 m., kai tapo svarbių Jungtinės Karalystės oro uostų savininke, kasmet dirba pelningai. 1995 m. gavo 455 mln. dolerių pajamų iš savo akcininkų – tai keleivių srautų ir mažmeninių pajamų didėjimo rezultatas. Šis pelnas buvo gautas, nors vyriausybės oro linijoms nubrėžė viršutinę infrastruktūros plėtros mokesčio ribą, įskaitant geležinkelio liniją iš *Heathrow* tarptautinio oro uosto vedančią į centrinę Londono dalį investavo 782 mln. dolerių. 1995 m. BAA buvo įvertinta daugiau kaip 4,5 mlrd. dolerių.

Tačiau BAA privatizacija neišvengė kritikos. Kai kurie ekonomistai teigė, kad kartu, o ne atskirai parduodama septynis oro uostus, Jungtinė Karalystė neskatinė didesnės oro uostų tarpusavio konkurencijos ir vyriausybė pavertė valstybės turtą reguliuojama privačia monopolija, kurią reikia nuolat tikrinti ir derėtis dėl oro uostų mokesčių oro linijoms.

### **Jungtinių Valstijų oro uostų pardavimą ir nuomą stabdo daugybė kliūčių**

Pastaraisiais metais Jungtinių Valstijų oro uostų pardavimas ir nuoma buvo labai naudingi. Privatizacijos šalininkai tiki, kad daug didžiųjų Jungtinių Valstijų komercinių oro uostų gali turėti įtakos kuriant stipresnę ekonominę pagrindą be vyriausybės paramos. Tačiau esama didelių teisinių kliūčių, kurios trukdo parduoti arba išnuomoti Jungtinių Valstijų oro uostus. Be to, net jeigu teisinės kliūtys būtų pašalintos, privatizavimą stabdytų didelės ekonominės kliūtys.

## Skirtingos privatizavimo priežastys

Privatizavimo šalininkai nurodo tris svarbias priežastis, kodėl turėtų būti skatinamas oro uostų pardavimas arba nuoma. Pirmą, privatūs subjektai užtikrintų papildomą privatų kapitalą, kuris padėtų finansuoti oro uostų plėtrą. Antra, privatūs valdytojai veiksmingiau valdytų oro uostus ir ilgainiui sumažintų oro linijų ir keleivių išlaidas. Trečia, jeigu būtų nustatyti federaliniai oro uosto pelno panaudojimo būdus reglamentuojantys reikalavimai, vietos ar valstijos valdžių oro uostų pardavimas arba nuoma sukeltų sparčią grynųjų pinigų infuziją, nors vietos, valstijos ir federalinės dotacijos bei apmokestintos subsidijos būtų panaikintos.

### **Galimybė apmokėti oro uostų poreikius – nežinoma**

Nors į Amerikos oro uostus buvo nemažai investuojama, FAA tyrimas leido suprasti, kad ateityje reikalingos esminės investicijos į oro uostų infrastruktūrą. Remiantis 1996 m. kovą FAA atliktais skaičiavimais, Jungtinių Valstijų vietinių ir tarptautinių keleivių skrydžių srantai kasmet (iki 2008 m.) didėjo imtinai po 3,9 proc. Be to, FAA analizėje numatyta, kad smarkiai perpildytų oro uostų padaugės nuo 7 (1995) iki 17 (2002), jeigu jų galia nepadidės. Perpildyti oro uostai padidins oro linijų išlaidas ir bus sugaištama daugiau laiko. Nustatyta, kad nuo 1997 iki 2002 m. imtinai reikėjo apie 60 mlrd. dolerių, arba po 10 mlrd. dolerių kasmet, didžioji jų dalis buvo reikalinga oro uostų galios didinimo projektams įgyvendinti. FAA teigimu, oro uostų AIP pageidaujami kapitalo poreikiai ateityje bus apie 6,5 mlrd. dolerių kasmet.

Abejojama, ar esami kapitalo šaltiniai bus adekvatūs ateities plėtos poreikiams patenkinti. Nuo 1992 iki 1997 biudžetinių metų AIP sumažėjo iki 1,46 mlrd. dolerių. Keleivių aptarnavimo mokestis (PFC) kasmet prisidėjo prie oro uosto kapitalo plėtos 1 mlrd. dolerių. Nežinoma, ar bus finansuojama pakankamai ir ar gaunamo pelno užteks finansavimo poreikių skurtumui kompensuoti. Privatizavimo šalininkai tiki, kad privatusis sektorius apsirūpins papildomu kapitalu ir galės patenkinti šiuos poreikius. Tarkime, privatūs subjektai gali perimti skolos padengimą (pvz., parduodant kompaniją). Tai valstybiniam subjektams neleidžiama. Pažymima, kad oro uostai negali sukaupti neribotos skolos kapitalo projektams finansuoti ir galimybė finansuoti didesnes skolų sumas gali iš esmės skirtis skirtinguose oro uostuose.

### **Privatizacijos šalininkai teigia, kad privatizuoti oro uostai dirbs efektyviau ir pelningiau**

Šalininkų teigimu, privačių firmų valdomi oro uostai dirbtų efektyviau ir pelningiau negu valdomi viešojo sektoriaus. Kai kurie palaiko nuomonę, kad privatusis sektorius yra veiksmingesnis už valstybinį. Taip

pat atkreipiamas dėmesys į Indianapolio oro uosto sistemos valdymo sutartį, kurią pasirašydama privati firma pasižadėjo sumažinti valdymo išlaidas ir per 10 metų padidinti pajamas apie 140 mln. dolerių, netgi jei kai kurie aviacijos pramonės atstovai manė jį esant vienu veiksmingiausių šalies oro uostų. Darbo produktyvumo didėjimą Jungtinės Karalystės oro uostuose nurodo jų privatizaciją kaip privačių oro uostų sugebėjimo dirbti veiksmingiau įrodymą.

Privatūs oro uostų savininkai ar nuomininkai gali dviem būdais gauti pelną ir įplaukas iš jų investuoto kapitalo – didindami efektyvumą ir nustatydami didesnes kainas vartotojams. Tačiau, ar privačios firmos valdys oro uostus veiksmingiau nei valstybiniai savininkai (ir perduos kai kurių išlaidų taupymą vartotojams), nežinoma, tad tikėtina, kad skirtingų oro uostų darbo efektyvumas skirtųsi. Oro uosto valdymo firmų teigimu, kai kurie oro uostai nėra tinkami privatizavimo kandidatai, nes jų galimybės padidinti pelną ir sumažinti išlaidas yra ribotos. Be to, keletas ekonomistų patvirtino, kad konkurencija yra svarbesnis veiksnys, skatinantis didesnę efektyvumą nei nuosavybės pobūdis. Kaip teigia analitikai, vertinantys oro uosto obligacijas, kai kuriuose miestuose oro uostų konkurencingumas gali būti mažas ir gali nustatyti didesnes kainas nei tas, kurios egzistuojant kokurencingoje rinkoje.

### **Privatizavimo šalininkai teigia, jog privatizacija bus naudinga vietiniam, valstijos bei federaliniui biudžetams**

Privatizacijos šalininkų nuomone, privatizacija bus naudingas visų lygių valdžių biudžetams dėl kelių priežasčių. Pirma, jei dabar galiojantys oro uosto pajamų apribojimai pasikeistų, privatizacija reikštų pardavimo arba nuomos įplaukas, kurios galėtų būti panaudotos kitiems nei oro uosto tikslams. Šių įplaukų suma priklausytų nuo to, kaip privatizacija būtų įgyvendinama. Be to, vietinė, valstijos bei federalinė valdžios gautų ilgalaikę naudą dėl sumažėjusio oro uosto finansinės pagalbos reikalavimo. Privatizacijos šalininkai taip pat pabrėžia, kad privatūs oro uostai mokėtų mokesčius.

### **Mažai viešųjų įmonių palaikė pastangas parduoti arba nuomoti komercinius oro uostus JAV**

Tik vienas iš dešimties viešųjų įmonių bandymų 1996 m. parduoti ar išnuomoti komercinius oro uostus JAV privačiai organizacijai buvo sėkmingas (žr. 3.2.3 lentelę). Keletas svarstytinų privatizacijos siūlymų buvo pateikta Federalinei aviacijos valdyba, tačiau kai kurie iš siūlymų buvo atmesti kaip neįvykdomi dėl teisinių kliūčių. Beveik trimis atvejais viešosios įmonės ketino parduoti arba nuomoti savo oro uostus norėdamos gautas įplaukas panaudoti kitiems nei oro uosto tikslams. Pavyzdžiui, Orindžo apygarda (Kalifornija) svarstė, ar ji galėtų parduoti Johno

Wayneo oro uostą, kad gautų pajamų savo bendram fondui. Tačiau apygarda atsisakė tai daryti supratusi, jog negalės kitur investuoti oro uosto pardavimo įplaukų.

### 3.2.3 lentelė. Pastangos parduoti arba nuomoti JAV komercinius oro uostus

Oro uostas ir vieta	Privatizavimo iniciatorius	Metai	Tikslas	Privatizavimo tipas	Rezultatas
Didysis Peorijos regiono oro uostas, Ilinojus	Oro uosto direktorius	1985	Sumažinti išlaidas ir padidinti pajamas	Terminalo nuoma arba pardavimas	Neįvykdomas
Atlantik Sičio tarptautinis oro uostas, Naujasis Džersis	Meras	1986–1992	Patobulinti infrastruktūrą ir įrangą	Terminalo nuoma arba pardavimas	Išnuomavo terminalą privačiai organizacijai nuo 1986 m. iki 1992 m. ir pardavė terminalą valstybinei organizacijai
Albanio apygardos oro uostas, Niujorkas	Apygarda	1989–1991	Susigrąžinti ir sumažinti išlaidas	Oro uosto nuoma	Pasirinko privačią valdymo sutartį
Los Andželo tarptautinis oro uostas, Kalifornija	Meras	1992–1996	Investuoti kitur pajamas	Oro uosto pardavimas arba nuoma	Tebevyksta
Baltimorės ir Vašingtono tarptautinis oro	Valstijos įstatymų leidžiamos	1993	Sumažinti išlaidas ir padidinti pajamas	Oro uosto pardavimas arba nuoma	Dvi specialistų grupės patarė neparduoti ir nenuomoti oro uosto

uostas, Merilandas	ji valdžia				
Logano tarptautinis oro uostas, Masačusetsas	Valstijos įstatymų leidžiamoji valdžia	1993	Sumažinti išlaidas	Oro uosto pardavimas arba nuoma	Išnuomavo dalį terminalo įrangos
Kenedžio tarptautinis oro uostas ir La Gvardijos oro uostas, Niujorkas	Meras	1995–1996	Patobulinti įrangą, kitur investuoti pajamas	Oro uosto pardavimas arba nuoma	Tebevyksta
Džono Veino (Orindžo apygarda) oro uostas, Kalifornija	Apygardos taryba	1992 ir 1995	Investuoti įplaukas	Oro uosto pardavimas arba nuoma	Neįvykdomas
Indiana-polio tarptautinis oro uostas, Indiana	Meras	1994–1995	Sumažinti oro linijų mokesčius, pagerinti paslaugas	Oro uosto nuoma	Pasirinko privataus oro uosto valdymo sutartį
Stiuarto tarptautinis oro uostas, Niujorkas	Gubernatorius	1995–1996	Patobulinti paslaugas, suteikti papildomą plėtos finansavimą	Oro uosto pardavimas arba nuoma	Tebevyksta

Atlantik Sitis, kaip viešasis oro uosto savininkas, vienintelis sugebėjo išnuomoti oro uostą privačiai kompanijai ir surinkti metinių mokesčių, kuriuos galėjo panaudoti ne oro uosto tikslams, nors ir gaudamas federa-



lines dotacijas. 1986 m. šis oro uostas išnuomojo pagrindinį savo terminą ir aviacijos lauką privačiai firmai už kasmetinį 400 000 dolerių mokesį, kuris buvo pervestas į bendrą miesto fondą ir nenaudojamas oro uosto tikslams. FAA negali paaiškinti, kodėl šiai nuomai buvo pritarta – ji pati panašioms siūlymams prieštaravo.

### **Federalinės dotacijos ir kiti teisiniai reikalavimai trukdo vykdyti privatizaciją**

Jei gaunamos federalinės dotacijos, reikalingas FAA pritarimas norint parduoti arba nuomoti komercinius oro uostus, nesvarbu, ar oro uostas perduodamas viešajai ar privačiai organizacijai. FAA prieštarauja oro uostų pardavimui ar nuomai privačioms organizacijoms, nes baiminasi, kad privatus savininkas ar nuomininkas nesugebės įvykdyti teisinių įsipareigojimų, kuriuos yra nustatęs viešojo oro uosto rėmėjas kaip sąlygą federalinei dotacijai gauti. Dotacijos sutartį sudaro 35 įsipareigojimai, tokie kaip oro uosto pajamų panaudijimo, aplinkos bei viešo naudojamo ir prieinamumo. Dauguma įsipareigojimų nėra privatizavimo kliūtys, tačiau oro uosto pajamų panaudijimo bei federalinių lėšų kompensavimo įsipareigojimai stabdo privatizaciją. FAA teigia, kad šie teisiniai įsipareigojimai negali būti vienpusiškai panaikinti federalinei valdžiai grąžinant buvusias dotacijas.

Pajamų panaudojimo apribojimas yra didžiausia kliūtis parduoti ar nuomoti oro uostus.

Oro uosto ir oro linijų plėros aktas (1982), patvirtinęs Oro uosto tobulinimo programą, reikalauja visas oro uosto gaunamas pajamas skirti jo kapitalui ir veiklos išlaidoms nenaudojant pajamų ne oro uosto tikslams. Šiuo reikalavimu siekiama užtikrinti, kad oro uostai, gaunantys federalines dotacijas, naudotų savo gaunamas pajamas oro uosto išlaidoms apmokėti. 1996 m. Kongresas oro uostams, nelegaliai panaudojusiems pajamas, leido skirti tris kartus didesnę baudą už neteisėtai panaudotų pajamų sumą.

Kalbant apie privatizaciją labai svarbu, kiek viešoji organizacija gali išsaugoti pardavimo arba nuomos įplaukų. FAA manymu, bet kokios pardavimo arba nuomos įplaukos sudaro oro uosto pajamas, todėl turi būti naudojamos oro uosto tikslams. Jei viešoji organizacija (savo žinioje turinti oro uostą) negali išsaugoti privatizavimo įplaukų ne oro uosto tikslams, mažėja finansinės privatizavimo paskatos. 1991m. Teisingumo departamentas pareiškė, jog viešosios organizacijos gali nenaudoti oro uosto pajamų, gaunamų už pardavimą ar nuomą, oro uosto kapitalo bei veiklos išlaidoms apmokėti. Buvo taip pat teigiama, kad norint gauti kompensaciją už šias išlaidas tam skiriamas laikotarpis yra neribojamas. Tačiau nuo 1996 m. prašymas kompensuoti kapitalo bei oro uosto veiklos

išlaidas turi būti pateiktas ne vėliau kaip per šešerius metus nuo išlaidų atsiradimo.

*Subsidijų grąžinimo bei perteklinio federalinio turto (surplus federal property) reikalavimai gali trukdyti privatizacijai*

Dar vienas svarstytinas teisinis klausimas yra susijęs su federalinėmis dotacijomis bei pertekliniu federaliniu turtu. Kyla klausimas, ar federalinės dotacijos ir perteklinis federalinis turtas turi būti grąžinami, jei oro uostas parduodamas arba nuomojamas privačiai organizacijai? Nuo 1946 m. federalinė valdžia paskyrė daugiau nei 23,5 mlrd. dolerių oro uostų dotacijoms bei padovanojo neapskaičiuojamos vertės perteklinio federalinio turto siekdama paskatinti oro uostų plėtrą. Privatizacijos šalininkai mano, jog federalinės dotacijos bei perteklinio turto reikalavimai gali trukdyti privatizacijai, nes parduodant ar nuomojant oro uostą privačiai organizacijai reikalingas Transporto ministerijos pritarimas, kad parduodamas arba nuomojamas oro uostas ir toliau būtų naudojamas pagal paskirtį. Tik tuomet Transporto ministerija leidžia oro uostą perduoti privačiai organizacijai. Taigi, kils privatizavimo sunkumų, jei FAA ir toliau reikalaua padengti dotacijas ir nebus atsisakyta perteklinio turto apribojimų.

*Triukšmo, aplinkos bei žemės panaudojimo reikalavimai nėra sunkiai įveikiamos kliūtys*

Triukšmo, aplinkos bei žemės panaudojimo reikalavimai vienodai taikomi ir privačiam, ir viešajam sektoriui priklausantiems oro uostams. Vykdam šiuos reikalavimus organizacijos imasi panašių veiksmų. Nustatytos federalinės normos leido įdiegti lėktuvų keliamo triukšmo matavimo sistemą šalia oro uostų gyvenančiose bendruomenėse bei teikti informaciją, kaip turi būti naudojama žemė atsižvelgiant į triukšmo lygį. Oro uosto valdytojai taip pat privalo vykdyti aplinkos reikalavimus, susijusius su oro ir vandens taršos standartais. Privati organizacija, norinti pirkti arba nuomoti oro uostą, turi numatyti galimas tokių reikalavimų vykdymo išlaidas. Vykdydami žemės naudojimo išpareigojimus, oro uosto vadovai turi imtis racionalių veiksmų ribojant greta arba kaiminystėje esančių žemių panaudojimą, kad būtų užtikrintas normalus oro uosto darbas. Tačiau privačios organizacijos neturi vadinamųjų zonos įgaliojimų. Tad, siekdamos įvykdyti žemės naudojimo išpareigojimus, privačios organizacijos tai padaryti gali dviem būdais: perimdamos greta oro uosto esančias žemes savo žinion arba bendradarbiaudamos su vietos valdžia.

*Saugumo bei apsaugos reikalavimai kliūčių nekelti*

Oro uostas turi atitikti FAA nustatytus saugumo reikalavimus ir turėti šios institucijos išduotą pažymėjimą. Viešajam sektoriui priklausantys

oro uostai dėl suvereno neliečiamumo yra labiau apsaugoti nuo ieškinių, kuriuose teigiama, jog oro uostas nesilaiko saugumo reikalavimų. Privatus savininkas šio neliečiamumo netenka, todėl turi apsidrausti nuo tokios atsakomybės. Dėl to gali didėti privataus oro uosto išlaidos, kad būtų galima padengti draudimo kainą.

*Federalinės nuobaudos, įpareigojančios vykdyti dotacijų išipareigojimus, privačiam sektoriui yra labiau ribotos*

Jei viešoji įstaiga nevykdo dotacijos išipareigojimų, Transporto ministerija gali imtis atitinkamų veiksmų. Pavyzdžiui, jei oro uostai neteisėtai panaudojo pajamas, minėta ministerija gali reikalauti jas padengti. Kraštutiniu atveju ministerija oro uostams iš viso gali nebeskirti dotacijų.

Privatiems oro uostų savininkams ministerija gali taikyti mažiau sankcijų, jei nesilaikoma dotacijos išipareigojimų. Privačiai organizacijai parduotas komercinis oro uostas nėra tinkamas gauti dotacijas, kurias gali gauti vietos arba valstijos valdžia. Dėl šios priežasties federalinės valdžios galimybė skatinti paklusnumą neskiriant dotacijų privačiam sektoriui priklausantiems oro uostams yra maža.

*FAA siūloma oro uosto pajamų panaudojimo politika yra miglota*

FAA siūloma oro uosto pajamų panaudojimo politika, įskaitant pardavimo ar nuomos įplaukų panaudojimą, yra miglota. Taip yra todėl, kad FAA pateikia prieštarinę informaciją oro uostų savininkams, suinteresuotiems privatizavimu. FAA ir toliau pardavimo ar nuomos įplaukas laiko apribojimo kitur jas investuoti objektu. Tačiau FAA teigia neketinanti atgrasinti nuo privatizacijos ir kiekvieną su ja susijusį siūlymą svarstysianti atskirai. FAA teigimu, ji išliks lanksti nustatydamą oro uosto pajamų panaudojimo sąlygas, apsaugančias viešąjį interesą ir atitinkančias privatizacijai netrukdančių pajamų apribojimo reikalavimus. Tačiau FAA šių sąlygų neįvardija. Taigi kol FAA oro uosto pardavimo ar nuomos pajamas laiko apribojimo kitur jas investuoti objektu, privatizacija neskatinama.

*Obligacijų išipareigojimais riboja privatizaciją*

Obligacijų sąlygų vykdymas gali riboti viešojo oro uosto perleidimą privačiai kontrolei. Siekiant apsaugoti obligacijų savininkus nustatomi išipareigojimais, kuriais paprastai reikalaujama išimti obligacijas iš apyvartos, t. y. jas supirkti, jei turtas parduodamas arba perleidžiamas. Pasak finansininkų, šių išipareigojimų keitimas reikalauja, kad obligacijų savininkai balsuotų. Išleistų obligacijų supirkimas ir naujų išleidimas gali lemti palūkanų normos padidėjimą.

*Ekonominiai veiksniai varžo privatizaciją*

Esant dabartinėms sąlygoms bei reikalavimams, neaišku, ar privatizuotas oro uostas sugebės dirbti pelningai, nes neteko svarbių kapitalo

šaltinių. Be to, privatūs oro uostai gali susidurti su oro linijų pasipriešinimu bei sumažėjusia galimybe susigrąžinti investavimo išlaidas. Galiausiai privatizuoti oro uostai gali bankrutuoti.

*Privačių oro uostų galimybė gauti kai kurių tipų finansavimą yra ribota*

Galiojant esamoms taisyklėms privatūs oro uostai netenka Oro uosto plėtros programos (AIP) finansavimo, keleivių aptarnavimo mokesčių bei neapmokestintų obligacijų statuso. Oro uostai, priklausantys privačiai organizacijai, negali gauti AIP proporcingų dotacijų, nors atitinka reikalavimus gauti savarankiškas dotacijas. Privačiai organizacijai priklausantis oro uostas gali gauti ir proporcingas dotacijas – tai priklauso nuo nuomos sąlygų.

Be to, privačiai organizacijai priklausantys oro uostai negali rinkti keleivių aptarnavimo mokesčių KAM, tačiau turi teisę įvesti kito tipo mokesčius. Vis dėlto, atsižvelgiant į nuomos sutarties sąlygas, privatiems oro uostams gali būti leista rinkti KAM. 1996 m. KAM buvo leista rinkti 244 oro uostams.

Finansininkai mano, jog būsima privačių oro uostų obligacijų emisija, netekus obligacijų neapmokestinimo statuso, pridės du procentinius punktus prie vidutinės oro uosto skolos išlaidų. Pavyzdžiui, be neapmokestinamų obligacijų statuso, 100 mln. dolerių obligacijų emisija privačiam oro uostui kasmet kainuotų bent 2 mln. daugiau dėl papildomų išlaidų palūkanoms. Tačiau šioms palūkanų išlaidoms taikomos mokesčių lengvatos. Nuo 1994 m. egzistuoja Saugaus uosto programa, leidžianti išsaugoti neapmokestintų obligacijų statusą. Įvykdžius tam tikrus reikalavimus, Saugaus uosto programa gali būti taikoma, jei oro uostas parduodamas arba nuomojamas.

*Privatūs oro uostai gali susidurti su oro linijų pasipriešinimu bei ribotu pelningumu*

Privatūs oro uostai gali susidurti su oro linijų pasipriešinimu bei įplaukų apribojimais, o tai reiškia, kad bus sunkiau susigrąžinti investicijas. Pirma, dauguma oro linijų valdininkų priešinasi privatizacijai, ypač jei tai reiškia didesnes oro linijų išlaidas. Privatizacijai priešinamasi bijant, jog tai lems pajamų panaudojimą ne oro uosto tikslams ir didesnius nusileidimo bei oro uosto terminalo nuomos mokesčius.

Antra, FAA tarifų bei mokesčių politika draudžia oro uostams didinti mokesčius oro linijoms, nes tokie mokesčiai gali atspindėti oro uosto įsigijimo išlaidas, o to neturėtų būti. Pavyzdžiui, oro uosto naudojimo, būtent nusileidimo mokesčio įplaukos, negali viršyti realių pirminių išlaidų.

Trečia, privačių oro uostų savininkams arba nuomininkams gali tekti persvarstyti oro uosto sutartyje su oro linijomis numatytas sąlygas, norint išsaugoti pelną. Dažnai šios sąlygos nustato, kaip oro uostas apmokestina oro linijas už terminalų ir oro uostų naudojimą, ir taip nustato, kiek ir kaip oro uostas gali užsidirbti. Tad privačių oro uostų savininkai arba nuomininkai linkę persvarstyti jų pelningumą ribojančias sąlygas, tačiau oro linijos tai daryti atsisako, jei mano, kad jų išlaidos padidės.

*Privatizuoti oro uostai gali bankrutuoti*

Išsigelbėjimas nuo bankroto priklauso nuo kelių veiksnių, svarbu, ar nemoki pusė yra oro uosto savininkas, nuomininkas, ar pasirašytos valdymo sutarties dalyvis. Taip pat svarbu, kokio apsaugos nuo bankroto siekiama.

Jei privačiam oro uostui kyla bankroto grėsmė, vietos ar valstijos valdžia gali nupirkti oro uostą taip užtikrindama, kad jis ir toliau būtų naudojamas pagal paskirtį. Be to, siekiant patenkinti kreditorius, gali būti parduodamas oro uosto turtas, neatsižvelgiant į tai, ar jis bus naudojamas oro uosto tikslams, ar ne. Tačiau kyla sunkumų dalijant oro uosto turtą. Neaišku, kaip teismai padalins oro uosto turtą privačiam oro uosto savininkui, oro linijų ar vietos, valstijos bei federalinei valdžioms. Pavyzdžiui, oro eismą reguliuojanti įranga gali būti priskirta oro uosto savininkui dėl bankroto tikslų, nors ją finansavo FAA.

*Oro uostų pardavimo ar nuomos pasekmės įvairiems tarpininkams (vietos, valstijos, federalinei valdžioms, oro linijoms bei keleiviams) priklauso nuo kelių veiksnių*

Kaip oro uostų pardavimas arba nuoma paveiks vietos, valstijos, federalinę valdžias, oro linijas bei keleivius, priklauso nuo to, kaip privatizacija bus įgyvendinama, kaip privatizuoti oro uostai bus reguliuojami, ir nuo kiekvieno oro uosto unikalių bruožų. Jei pajamų panaudojimo apribojimai pasikeistų ir vietos bei valstijos valdžios galėtų išsaugoti įplaukas už privatizavimą, jos būtų labiau linkusios parduoti arba nuomoti oro uostus. Jei oro uosto išlaidos kapitalui didėja kaip privatizacijos pasekmė, poveikis oro linijoms bei keleiviams priklausys nuo to, ar šios išlaidos teks jiems. Privatizavimo poveikis federalinei valdžiai priklausys nuo to, ar dotacijos ir subsidijos, kurios šiuo metu teikiamos viešiesiems oro uostams, bus siūlomos ir privatiems oro uostams. Neseniai Kongresas įdiegė bandomąją oro uosto privatizavimo programą. Pagal šios programos reikalavimus viešosios organizacijos, turinčios ne daugiau nei penkis oro uostus, gali būti atleistos nuo pajamų panaudojimo, dotacijos gražinimo bei perteklinio turto reikalavimų nuomojant arba parduodant komercinius oro uostus.

*Finansinė nauda vietos ir valstijos valdžioms priklauso nuo to, ar pajamų panaudojimo ir dotacijų grąžinimo apribojimai pasikeis*

Privatizacija vietos ir valstijos valdžioms gali būti naudinga. Oro uosto nuoma arba pardavimas privačiai organizacijai, t. y. viešajai organizacijai, būtų naudinga, jei oro uosto pajamų panaudojimo reikalavimai pasikeistų. Be to, viešieji oro uostų savininkai įgytų ilgalaikę naudą.

Apskaičiuoti, kiek vietos ar valstijos valdžia galėtų uždirbti parduodama arba nuomodama oro uostus, nelengva. Oro uosto rinkos vertė iš esmės priklauso nuo būsimo jo uždarbio, o šis – nuo rinkos aplinkybių ir privatizavimo būdo. Todėl ypač daug dėmesio kreipiama į įvedamus apribojimus bei valdžios teikimas subsidijas.

### **Poveikis oro linijoms priklauso nuo kainų reguliavimo**

Poveikis oro linijoms, nuomuojuant ar parduodant oro uostus, priklauso nuo to, ar didės oro uosto išlaidos. Dabartinė FAA mokesčių politika reikalauja, kad nusileidimo mokestis būtų nustatomas remiantis pradinėmis išlaidomis. Tad tokie reikalavimai oro uostams draudžia oro linijas apmokestinti rinkos kainomis. Jie netaikomi kitiems oro uostų pajamų šaltiniams, pavyzdžiui, kioskų nuomai arba automobilių stovėjimo mokesčiui. Iš tikrųjų, norint gauti valstybinę dotaciją, paprastai reikalaujama, kad oro uostas vadovautųsi rinkos tarifais. Jei dabartinė mokesčių politika nebūtų taikoma privatizuotiems oro uostams, oro uostai galėtų padidinti nusileidimo mokestį. Tuo ypač galėtų pasinuodoti nemažą paklausą turintys dideli oro uostai.

Kai kurie ekonomistai teigia, jog kainų nustatymas remiantis pradinėmis išlaidomis yra neveiksmingas, nes dažniausiai nustatoma per maža turto kaina. Keletas valstybių jau bando taikyti įvairias rinkos kainų nustatymo sistemas. Vis dėlto tikėtina, kad ir toliau valstybinė valdžia reguliuos nusileidimo mokesčius, kuriais privatizuoti oro uostai apmokestina oro linijas, nes bijoma monopolizuoto kainų nustatymo, galinčio padiktuoti didesnius įkainius už tuos, kurie egzistuočių konkurencingoje rinkoje.

Net jeigu FAA mokesčių politika nepasikeis bei nusileidimo mokestis bus nustatomas remiantis pradinėmis išlaidomis, oro linijoms privatizuotuose oro uostuose vis tiek gali būti taikomos didesnės kainos. Galiojant dabartiniams įstatymams, privačiai valdomi oro uostai negali gauti valstybės proporcingų dotacijų bei lengvatinio finansavimo. Dėl šios priežasties oro uosto savininko išlaidos kapitalui įsigyti gali labai padidėti. Tad privačiajam sektoriui priklausantis oro uostas dideles savo išlaidas

gali padengti nustatydamas oro linijoms didesnius nusileidimo bei terminalų nuomos mokesčius. 1995 m. tokio pobūdžio išlaidos vidutiniškai sudarė apie 6 proc. bendrą oro linijų išlaidų.

Ekonominiai tyrimai rodo, jog net ir palyginti mažai pakitusios kainos gali labai paveikti ir oro uosto, ir oro linijų pelningumą. Iki 1995 m. oro linijos patyrė didelių nuostolių ir keletas oro vežėjų bankrutavo. Tad padidėjusios kainos gali lemti mažesnę oro linijų pelningumą bei konkurencingumą.

*Privatizacijos poveikis keleiviams priklauso nuo to, ar oro linijos kels kainas*

Oro uostų pardavimo arba nuomos pasekmės keleiviams priklauso nuo to, kiek didesnės bilietų kainos ir patikslintas skrydžių skaičius atspindi oro linijų išlaidų padidėjimą. Nors nežymiai padidėjusios oro linijų išlaidos gali smarkiai paveikti jų pelningumą, oro linijos nenoriai kompensuoja šį trūkumą keldamos bilietų kainas, jei mano, kad tai sumažins keleivių srautą. Atlikti tyrimai rodo, jog keleivių srautas jautriai reaguoja į bilietų kainų svyravimus. Bilietų kainoms padidėjus 1 proc., keleivių skaičius irgi gali sumažėti 1 proc. Be to, esant didesnėms kainoms, oro linijos gali sumažinti reisų skaičių arba visiškai jų atsisakyti.

Bilietų kainos gali šoktelti ir dėl privatizacijos, jei dėl jos sumažėjo oro linijų konkurencingumas. Jei privatizavimas lėmė didesnes išlaidas dėl pasikeitusios FAA mokesčių politikos ar sumažėjusių subsidijų, toks išlaidų padidėjimas gali turėti įtakos ir oro linijų konkurencingumo sumažėjimui bei kainų padidėjimui. Sumažėjęs oro linijas aptarnaujančių oro uostų konkurencingumas neišvengiamai lemia didesnes kainas.

Oro uostų pardavimas arba nuoma valstybiniam biudžetui būtų naudinga, jei FAA politika ir įstatymai liktų nepakitę. Šiuo metu privačiam sektoriui priklausantys oro uostai neatitinka reikalavimų gauti valstybės pagalbą neapmokestintų obligacijų forma bei Oro uosto plėtros programų (AIP) proporcingas dotacijas. Viešajam sektoriui priklausantys oro uostai nemoka bendrų pajamų mokesčių. Tačiau realus poveikis valstybiniam biudžetui priklauso nuo privatizacijos masto bei formos.

Privačiai valdomiems oro uostams netekus mokesčių neapmokestinimo statuso, valstybės biudžetas atneštų papildomas įplaukas. Viena turto vertinimo agentūra apskaičiavo, kad 2006 m. yra apie 25 mlrd. dolerių vertės neapmokestintų oro uostų obligacijų. Jei šios obligacijos būtų apmokestintos ir išlaidos palūkanoms vidutiniškai sudarytų 8 proc., būtų apmokestinti papildomi 2 mlrd. dolerių iš kasmetinių palūkanų pajamų. Esant 28 proc. mokesčių normai, oro uosto obligacijų palūkanų neapmokestinimas valstybei kainuotų apie 580 mln. dolerių nesumokėtų mokes-

čių įplaukų kaset. Papildomų mokestinių pajamų suma privatizuojant oro uostus priklauso ir nuo kitų veiksmų, pavyzdžiui, parduodamų oro uostų skaičiaus, oro uosto obligacijų emisijos ateityje bei jau išleistų obligacijų statuso.

Privačiajam sektoriui priklausantys oro uostai negalės gauti AIP proporcinę dotacijų. 1995 m. didieji centriniai oro uostai gavo 168 mln. dolerių AIP skiriamo finansavimo, o vidutiniai centriniai oro uostai – 89 mln. dolerių. Privatizavimo konsultantų nuomone, didieji bei vidutiniai centriniai oro uostai yra patraukliausi privatizuoti. Todėl nemažą jų dalį ketinama parduoti privačioms įmonėms. Tad Kongresas turės pasirinkti: ar mažinti visą AIP finansavimą mažinant proporcinę finansavimą, kuri šie oro uostai jau gavo, ar perskirtyti šias lėšas kito oro uosto plėtrai.

*1996 m. įdiegtą bandomoji oro uosto privatizavimo programa*

Bandomoji oro uosto privatizavimo programa, kuria siekiama padidinti oro uostų finansavimą, patobulinti jų valdymą, klientų aptarnavimą bei sumažinti veiklos sąnaudas, įsigaliojo 1996 m. Programoje gali dalyvauti ne daugiau kaip penki oro uostai. Bent vienas oro uostas turi būti viešas, kiti gali būti komerciniai oro uostai. Bet kuris viešas oro uostas gali būti parduotas arba išnuomotas, o komerciniai oro uostai gali būti tik nuomojami. Privačiajam sektoriui priklausantis oro uostas gali rinkti KAM ir gauti proporcingas dotacijas. Parduotas ar išnuomotas oro uostas būtų tinkamas KAM savarankiškomis dotacijoms gauti, tačiau dotacija sudarytų tik 40 proc. bendros projekto sumos.

Ir viešajam, ir privačiajam sektoriams priklausančius oro uostus Transporto ministerija gali atleisti nuo pajamų apribojimo, dotacijos grąžinimo, ar perteklinio turto reikalavimų. Vis dėlto, prieš užtikrindama tokias lengvatas, ministerija turi įsitikinti, kad dėl to konkurencija netaps nesąžininga. Ministerija taip pat turi nustatyti, kad pardavimo arba nuomos sutartys atitiktų keletą sąlygų:

- oro uostu ir toliau galės naudotis visuomenė;
- oro uostas funkcionuos net jei oro uostą valdanti įmonė bankrutuos;
- privatus oro uosto savininkas ar nuomotojas išlaikys ir tobulins įrangą;
- oro linijų mokesčiai nedidės sparčiau nei infliacijos tempas, nebent tam pritartų 65 proc. oro uostą aptarnaujančių oro linijų;
- visuotinio oro uosto mokesčiai nedidės sparčiau nei oro linijų mokesčiai;
- bus išlaikyti aukšti saugumo ir apsaugos standartai;



- poveikis aplinkai bei triukšmo lygis bus mažinami laikantis standartų, kuriais vadovaujasi ir viešajam sektoriui priklausantys oro uostai.

Bet kuris oro uostas galės pateikti prašymą dalyvauti bandomojoje programoje. Be to, programa juos galės atleisti nuo pajamų panaudojimo, dotacijos gražinimo ar perteklinio turto reikalavimų tol, kol oro uosto įranga naudojama jo tikslams. Vis dėlto ministerija turi teisę panaikinti visas minėtas lengvatas, jei nustatato, kad oro uosto savininkas arba nuomotojas sąmoningai pažeidė bet kurią iš bandomosios programos sutartyje numatytų sąlygų.

## PRIVATIZAVIMO METODAI

Yra trys svarbiausios alternatyvos vykdant veikiančių oro uostų privatizavimą: 1) sutartinis valdymas; 2) ilgalaikė nuoma; 3) pardavimas.

### *1. Sutartinis valdymas*

Dauguma miestų savivaldų teikiamų paslaugų yra nukreipta į privatus sektorius, sudarant trumpalaikių terminų (penkerių arba mažiau metų) valdymo sutartis. Sutarčių sudarymo, duomenų apdorojimo centrai, golfo aikštynai, kalėjimai, sporto aikštynai, taip pat vandens teikimas – tai miestų, apygardų ir vietos savivaldų reguliariai teikiamos paslaugos. Savivaldos naudojasi konkurenciniais didesnę teikiamų paslaugų efektyvumą skatinančiais procesais.

Paprastai, sudarant paslaugų perdavimo sutartis, einamasis biudžetas yra sudaromas rangovo ir tvirtinamas savivaldos institucijos. Mokesčiai ir rinkliavos yra mokami vartotojų vyriausybinėms įstaigoms, o ne rangovui. Rangovas gauna tik mokesčių už įmonės valdymą iš vyriausybės institucijos, kuri vadovaujasi rangovo atlikto darbo rezultatais. Paslaugų srities darbuotojai ir vadybininkai dirba rangovui, o ne vyriausybei.

Sutartinis valdymas gali būti naudojamas bet kokių dydžių oro uostams ir bet kokiomis ekonominėmis sąlygomis, net jeigu ekspluotuojamas oro uostas dirbtų nepelningai. Jeigu oro uostas iš esmės nepelningas (t. y. jį išlaikyti kainuoja brangiau negu jis gali duoti pelno), sutartinio valdymo esmė yra sumažinti kainas ir padidinti įplaukas į biudžetą – taip būtų sumažintas oro uosto biudžeto deficitas. Beveik žlugęs oro uostas gali tapti pelningas įgyvendinant sutartinį valdymą. Dalis JAV oro uostų yra valdomi rangovų. 3.2.4. lentelės sąraše keturi pirmieji krovinius gabenantys oro uostai yra valdomi vadovaujantis sutartinio valdymo sutartimi jau nuo 1994 m. vidurio. Lentelėje nurodyti kiti oro uostai taip pat yra val-

domi rangovų, kaip ir penki pagrindiniai oro uostai Los Andželo apygardoje.

## **Krovinių gabenimo oro uostai Vestčesteryje**

Baltųjų lygumų (Vestčesterio) apygardos oro uostas užima 800 akrų vietovę, apsuptą turtingų priemiesčių ir valstybinių parkų. Be to, oro uostas aptarnauja keturias pagrindines oro linijas ir keletą vežėjų bendrovių, taip pat glaudžia daug korporacijai priklausančių naikintuvų ir turbopropelerinių lėktuvų. Aktyvistai – daugiausia turtingi gyventojai, kovojantys su lėktuvų keliamu triukšmu, pasiekė, kad būtų apribota oro uostų plėtra. Oro uostą po Antrojo pasaulinio karo valdė ir 30 metų degalus tiekė JAV federalinė valdžia. 1977 m. buvo atsižvelgta į didelius valdymo nuostolius (daugiau kaip 250 000 dolerių per metus), apygardos valdžia nusprendė pasiūlyti išnuomoti oro uostą 5 metams. Panamos pasaulinė tarnyba laimėjo pirminę sutartį, o jos įpėdinė – Pasaulinė Jonsono kontrolės tarnyba – pakartotinai laimėdavo konkursą kas 5 metus.

Sudarius sutartį oro uostas tapo pelningas (3 mln. dolerių pelno per metus). Kompanija toki pelningumą pasiekė mažindama savo išlaidas (pvz., apmokydama personalą kelių specialybių ir taip jį mažindama), didindama pajamas (pvz., bendrą nuomos kainą priartindama prie rinkos kainų), plėtodama nekilnojamąjį turtą (dabar yra penki pagrindiniai valdytojai, palyginti su trimis buvusiais 1977 m.). Perėjimas prie sutartinio valdymo vyko palyginti tolygiai. Apygarda pageidavo, kad kompanija priimtų į darbą visus oro uosto darbuotojus. Po daugelio metų politinių kiverių buvo pradėti statyti nauji terminalai. Pradėti naudoti 1995 m. vasarą, jie buvo finansuojami iš apygardos biudžeto. Oro uosto infrastruktūra, aptarnaujančios patalpos buvo atidarytos 1994 m. vasarą. Apygarda buvo patenkinta sutartiniu valdymu, nes tai apsaugojo valstybės pareigūnus nuo visuomenės nepasitenkinimo. Nors apygarda išsaugojo politinių sprendimų priėmimo galią, ji pasikloviė kompanijos profesiniais patarimais ir siūlymais, taip depolitizuodama daugelį sprendimų. Apibendrinant galima pasakyti, jog ankstesni oro uostų valdymo nuostoliai buvo paversti valdymo pelnu.

### *2. Ilgalaikė nuoma*

Ilgalaikė nuoma visiškai skiriasi nuo sutartinio valdymo. Paprastai nuoma naudojama suteikiant pirmumą sutarčiai, kurioje numatoma plėtoti ir tobulinti oro uostą. Tikslas – padaryti reikšmingus ir gana rizikingus pakeitimus, pereinant nuo mokesčių mokėtojų prie privačiojo sektoriaus nuomininkų. Nuomos terminas dažnai nustatomas atsižvelgiant į laiką,

kurio reikia privačiai įmonei į naujų paslaugų teikimą investuotoms lėšoms atgauti. Nuomos sutartis apibrėžia didelę atsakomybę valdant oro uostą ir plėtojant privačią nuomą. Iš to galima daryti išvadą, jog, kitaip nei esant sutartiniam valdymui, ilgalaikės nuomos atveju oro uosto vartotojai moka mokesčius už teikiamas paslaugas tiesiogiai nuomininkui, o nuomininkas turi padengti savo išlaidas be šių įplaukų. Tipinės nuomos sutartys numato nuomininkų gauto pelno paskirtimą vyriausybei, jeigu oro uosto pajamos būna didelės. Tai skatina vyriausybę dirbti kartu su nuomininkais, nes ji dalyvauja gauto pelno dalybose. Bet šis susitarimas taip pat skatina nuomininkus mažinti išlaidas tam, kad būtų galima maksimizuoti pelno ir išlaidų skirtumą. Tai, kad nuomininkai yra atsakingi už kapitalo investavimą į oro uostą, turi didelį poveikį diegiant tik reikiamą skaičių pakilimo takų, terminalų. Tai vėliau galėtų būti pelninga ir atsiirkti.

### 3.2.4 lentelė. JAV oro uostai, valdomi privačių įmonių pagal sutartį

Oro uostas	Privati įmonė (pagal sutartį)
<i>Krovinių gabenimo oro uostai</i>	
Olbanis	<i>Lockheed Air Terminal</i>
Burbankas	<i>Lockheed Air Terminal</i>
Stiuartas	<i>Lockheed Air Terminal</i>
Vaint Pleinsas (Vestčesteris)	<i>Jonson Controls World Series</i>
<i>Bendros paskirties oro uostai</i>	
Alojanso oro uostas, Fort Vertas	<i>Pinnacle Air Services</i>
Braket Fildas, La Vernas	<i>COMARCO, Inc.</i>
Kapital Sičio oro uostas, Fervju	<i>Johnson Controls World Services</i>
Komptono oro uostas, Komptonas	<i>COMARCO, Inc.</i>
Danielsono oro uostas, Kilinglis	<i>Executive Air Service</i>
El Montės oro uostas, El Montė	<i>COMARCO, Inc.</i>
Peru municipaliteto oro uostas, Peru	<i>Miami County Air Services</i>
<i>Fox Airfield</i> , Lankasteris	<i>COMARCO, Inc.</i>
Republic oro uostas, E. Farmingdalis	<i>Johnson Controls World Services</i>
Vaitmano oro uostas, Pecoima	<i>COMARCO, Inc.</i>

Šaltinis: Poole R. W. Guidelines for Airport Privatization. How-to guide, no. 13, October, 1994.

Keletas nedidelių krovinių gabenimo ir didelių bendros paskirties oro uostų JAV šiuo metu yra nuomjami privačioms firmoms (žr. 3.2.5 lentelę). Dalis kitų oro uostų, pavyzdžiui, Niujorko valstijoje esantys Gvardijos oro uostai, nuomjami vietos valdžiai nepriklausančioms viešosioms įstaigoms.

### 3.2.5 lentelė. JAV oro uostai, nuomjami privačioms įmonėms

Oro uostas	Nuomininkas	Įmonė valdytoja
Atlantik Sitis	<i>Johnson Controls World Services</i>	<i>Johnson Controls World Services</i>
Bader Fildas	<i>Johnson Controls World Services</i>	<i>Johnson Controls World Services</i>
Moristaunas	<i>D. M. Airport Developers</i>	<i>D. M. Airport Developers</i>
Rickenbackeris	<i>Turner Construction</i>	<i>Lockheed Air Terminal</i>
Teterboro	<i>Johnson Controls World Services</i>	<i>Johnson Controls World Services</i>
<b>Oro uostai, kurių pardavimas svarstomas</b>		
Belgija	Briuselio oro uostų koordinacija	Akcijų išpardavimas
Prancūzija	Paryžiaus oro uostas	Mažuma
Vokietija	Berlyno Brandeburgo oro uostas Diuseldorfo oro uostas Kelno oro uostas	Akcijų išpardavimas Akcijų išpardavimas Akcijų išpardavimas
Airija	<i>Aer Rianta</i> (3 oro uostai)	Akcijų išpardavimas
Naujoji Zelandija	Kraisčerčo oro uostas Velingtono oro uostas	Akcijų išpardavimas Akcijų išpardavimas
Filipinai	Manilos nacionalinis oro uostas	Akcijų išpardavimas
Rusija	70 <i>Aeroflot</i> oro uostų	Mažuma
Ispanija	<i>Aerpuertos</i> (5 oro uostai)	Dalinis

Šaltinis: Poole R. W. Guidelines for Airport Privatization. How-to Guide, no. 13, October, 1994.

### 3. Pardavimas

Pasaulyje labai populiarus ir bene labiausiai paplitęs oro uostų privatizavimo metodas – pardavimas (dalies įmonės akcijų arba visų). Oro uostą nusprendžiama parduoti tuomet, kai oro uostas yra pelningas, tačiau negalima maksimizuoti galimybių uždirbti daugiau, nes jis priklauso vyriausybei ir yra jos valdomas. Valdžia dažniausiai parduoda visą oro uostą kaip dalį bendros programos, atsikratydama nepelningo verslo, panaudo-

dama įplaukas tam, kad sumažintų nesumokėtas skolas, arba investuodama kapitalą į kitą, naudingesnę infrastruktūros plėtrą. Tokia buvo britų vyriausybės motyvacija 1987 m. parduodant Britanijos oro uostų akcijų paketą ir planuojant parduoti oro uostus, priklausančius Australijos federalinei oro uostų korporacijai. Kai kuriais atvejais vyriausybė parduoda tik dalį akcijų paketo ir turi teisę daryti įtaką ir tiesiogiai valdyti oro uostus. Liverpuljuje (Anglijoje) buvo parduota 76 proc. akcijų paketo strategiškai svarbiam investuotojui – Britų aviacijos kompanijai. Keletas kitų Britanijos didmiesčių planuoja panašius pagrindinio akcijų paketo pardavimus. Kitos šalys taip pat parduoda tik mažesnę dalį akcijų. Austrija pardavė 27 proc. Vienos tarptautinės bendrovės 1992 m. ir planavo parduoti dar 18 proc. 1994 m. Danija 1994 m. pardavė 25 proc. Kopenhagos oro uosto akcijų. Kitose Europos valstybėse vyko tie patys procesai, siekiant parduoti mažesnę dalį. 1.2.7 lentelėje pateikiame santrauką, kaip buvo parduodami oro uostai pasaulyje įpusėjus 1994 m.

Taigi, nors ir dauguma JAV didmiesčių nusprendė parduoti savo oro uostus, niekas iš tikrųjų nemėgino to padaryti.

### **Krovinius gabenantys oro uostai**

Kaip vieną iš oro uostų privatizavimo pavyzdžių galime paminėti britų vyriausybės viešai skelbtą akciją parduoti Britanijos oro uostų valdybą (BAA) 1987 m. Tuo metu BAA buvo trijų pagrindinių Londono oro uostų ir keturių svarbiausių oro uostų Škotijoje (vienas iš jų, Prestvikas, vėliau buvo parduotas) savininkė ir valdytoja. Toks pradinis siūlymas buvo įvertintas 2,5 bilijono dolerių. Po trejų metų, 1990 m., rinkos vertė padidėjo iki 4 bilijonų dolerių, o 1994 m. jau siekė per 8 bilijonus dolerių. Kokią įtaką privatizavimas turėjo Britanijos oro uostų valdybai? Buvo nustatyti penki veiksniai: kapitalo investavimas, produktyvumas ir efektyvumas, kainų nustatymas ir įplaukos, triukšmo sumažinimas, klientų poreikių patenkinimas.

Kaip viešoji valdžia, Britanijos oro uostų valdyba apribojo galimybę naudotis kapitalu; iš esmės buvo galima tik pasiskolinti iš Britanijos turto fondo, o Turto fondas valstybei priklausančioms kompanijoms nustatė griežtus metinius skolinimosi apribojimus. Per pirmus trejus metus, vykdydama privatizaciją, BAA investavo kapitalo du kart daugiau. Visų trijų Londono oro uostų terminalai buvo dengiami iš daugumos pirminių investicijų; be to, buvo investuota ir į viešbučius visuose trijuose oro uostuose. Taigi verslas, pagrįstas trumpalaikio kapitalo investavimu ateityje, galėjo padidinti privatizavimo projektų vertę. Ekonominė teorija numato,

jog privatizuota įmonė gali būti skatinama dirbti daug veiksmingiau. BAA duomenimis, matyti nuolatinis tendencingas darbo našumo kilimas nuo 1983 m. (kai BAA pradėjo ruošti privatizavimui) iki 1990 m., kuris buvo matuojamas pelnu ir keleivių skaičiumi vienam darbuotojui.

Oro linijos paprastai yra tos nuomonės, kad mokesčiai oro uostams dėl privatizacijos turės didėti. Oro uostai, turintys monopolijas (tokie kaip BAA Londono oro uostai), galėjo padidinti mokesčius daugiau negu yra rinkoje. Todėl privatizuojant BAA buvo numatyti mokesčių dydžiai. Daugiau dėmesio buvo kreipiama ne į individualias valdymo išlaidas, o į kainų reguliavimą, kuris buvo atliekamas kasmet, atsižvelgiant į vienos skraidinimo operacijos metines pajamas. Kitais žodžiais tariant, skaičiavimas reikalauja, kad vidutinė vienos skraidinimo operacijos kaina padidėtų mažiau už esamą infliacijos dydį. Taigi jinai nustatoma kiekvienam penkerių metų laikotarpiui.

Tokia lanksti reguliavimo forma leidžia nustatyti kainas remiantis rinkos principais. *Heathrow* ir *Gatwick* oro uostai, kuriuose būna didelis keleivių antplūdis tam tikromis valandomis ir tam tikru sezonu, maksimaliai padidina nusileidimo mokesčius. Be to, BAA nekeitė įprasto nusileidimo mokesčių savireguliacijos mechanizmo pripažindama, jog nusileidimo aptarnavimo arba lėktuvo pakilimo kaina mažai priklauso nuo jo svorio. Toliau BAA įvedė rinkliavą už neigiamą didelio garso poveikį ir padarė nuolaidų diegiant tylesnius lėktuvus.

BAA oro uostai pradėjo spręsti klausimą dėl garso reguliavimo prieš privatizaciją ir po jos. Duomenys parodė nenutrūkstamą triukšmo lygio mažėjimą. Galiausiai BAA atliktų klientų pasitenkinimo tyrimų duomenimis (aprūpinimas maistu, bagažo vežimėliai, švara ir personalo aptarnavimas), per pirmus trejus privatizavimo metus pasikeitė nedaug kas arba pagerėjo tik šiek tiek.

## Naujos oro uostų galimybės

Naujos oro uostų galimybės gali būti plėtojamos dviem kryptimis. Priimtinesnis variantas, kai vyriausybė taiko tam tikras nuolaidas, išnuomodama įmonę ilgam laikui (kitose šalyse tai vadinama lengvatos teisės koncesija), jeigu baigiasi terminas ir oro uostas arba terminalas atitenka vyriausybei. Toks sandoris yra vadinamas viešųjų ir privačiųjų interesų bendradarbiavimu. Kitas variantas, kai privatusis sektorius plėtoja oro uostą savo jėgomis ir jam reikalinga tam tikra pagalba rengiant planus ir gaunant reikiamus leidimus (oro erdvės kontrolės institucijos, vietinės oro

erdvės naudojimo taisyklės ir kt.). Taigi oro uostus valdanti bendrovė turės nuolat stengtis išsikvoti tam tikrą teisių ir privilegijų.

### **Krovinių vežimo oro uostai (statyba, valdymas, perleidimas)**

1980 m. viduryje Kanados transporto federalinė agentūra, kuriai priklausė faktiškai visi Kanados oro uostai, nusprendė, jog reikalingas naujas terminalas Toronto Pirsono tarptautiniame oro uoste. Pirminėje projekto koncepcijoje numatyta įrengti nuo 15 iki 17 vartų. Apskaičiuota, kad tai truks 7 metus ir kainuos 1 milijoną Kanados dolerių. Užtuot įgyvendinusi tradicinį planą, agentūra pasirinko BOT projektą. Todėl terminalas buvo atidarytas 1991 m. ir turėjo 24 vartus (neskaitant 5 pagalbinių Kanados oro linijų terminale). Tai truko tik 2,8 metų, palyginti su 7 metų planu, ir kainavo 700 JAV mln. dolerių. Terminalą valdė 25 proc. mažiau žmonių, negu buvo planuota. 3 terminalas buvo įrengtas ir valdomas bendros Kanados ir JAV įmonės. Jų 40 metų koncesija (susitarimas) įtraukė 130 akrų žemės nuomą. Projektą sudarė 1,2 mln. kvadratinų pėdų terminalo pastatai, 3300 vietų automobilių stovėjimo aikštelė, 500 viešbučio kambarių ir 5 mylios privažiavimo kelių, turinčių šešis viadukus. Terminale buvo skirta daug vietos mažmenininkams, įskaitant ir mažų parduotuvių alėjas. 3 terminalas ikūnijō keletą naujovių, įskaitant pirmąją parduotuvių alėją Šiaurės Amerikoje ir pirmąją galimybę atsiskaityti grynaisiais už neapmokestinamas prekes Kanadoje. Kitaip nei JAV patirtis, oro uostų terminalų kompanija kontroliuoja visus vartus (jie nenuomojami privačioms oro linijoms) ir visų lėktuvų atvykimus bei išvykimus terminalų aikštelėse. Ji taip pat kontroliuoja informacinę skrydžių viešųjų pranešimų ir bagažo sistemas, užtuot perleidusi šias funkcijas privačioms oro linijoms.

### **Karinių oro bazių pakeitimas**

1990 m. buvo tikimasi uždaryti daugiau kaip 100 pagrindinių karinių oro bazių. Dauguma iš jų buvo oro uostai ir keletas jų – netoli gyvenamųjų rajonų. Bendri procesai, kurių metu vyriausybė siekė atsikratyti nereikalingų bazių buvo grindžiami nuostata, kad jeigu teisė pretenduoti į federalinėms institucijoms nereikalingą turtą pirmiausia turi būti suteikiama vietos savivaldoms; tokiomis sąlygomis vietos savivaldos gali įgyti teisę

valdyti tą turta be jokių mokesčių federalinei valdžiai. Taigi jeigu Federalinės aviacijos vadovybė rekomenduoja, kur būtų galima įkurti oro uosta, turtas gali būti atiduodamas vietos savivaldai. Be tokių rekomendacijų municipalitetai turi nusipirkti bazę arba susitarti su privačia firma, kad ši jį įsigytų. Dalis karinių oro bazių buvo pertvarkyta į civilinius oro uostus. Orlando tarptautinis oro uostas 1974 m. buvo įkurtas vietoj ten buvusios Strateginės McCoy karinės oro bazės. Naujajame Hampšyre buvusi *Pease*'o karinė oro bazė 1991 m. buvo perdaryta į *Pease* tarptautinį oro uosta Skoto karinė oro bazė (15 mylių nuo Šv. Luiso) tapo Vidurio Amerikos oro uostu.

Ilgalaikiai kreditai buvo prieinamiausias būdas norint perdaryti karinį oro uosta į civilinį oro uosta. Vietoj bandymų patiems plėtoti, finansuoti ir vadovauti oro uostų diegimo projektams, rekonstrukcija užsiimančios įmonės gali ieškoti tarpusavyje konkuruojančių siūlymų iš privatačiojo sektoriaus konsorciūmų. Taip galima sumažinti ne tik profesinę patirtį turinčių įmonių riziką, jeigu naujo oro uosto įrengimo projektas nepavyks, bet ir mokesčių mokėtojų bei investuotojų našta.

## ORO UOSTŲ PRIVATIZAVIMO NAUDA

Vienas iš valstybės valdymo pakeitimo privačiu valdytoju pranašumų yra tas, jog operacijos atliekamos efektyviau. Tai priklauso nuo dviejų dalykų. Kad investicijos atsipirktų, privatačiojo sektoriaus vadybininkai yra įtraukiami į ekonominių veiksmų įmonėje stebėjimą ir vertinimą – tai retas reiškinys viešajame sektoriuje. Antra, viešasis sektorius yra varžomas tam tikrų apribojimų, tokių kaip valstybės tarnautojai, kuriuos sunku atleisti arba paskatinti už didelius laimėjimus, centralizuotas valstybinis valdymas, padidinantis išlaidas įsigijant atsargas ir įrangą. Privatusis sektorius yra daug lankstesnis šiais klausimais. Privati firma, kuri turi ir valdo keletą oro uostų, gali įsigyti daug atsargų, centralizuotai valdyti sąskaitas, personalą bei kitas sritis ir turi ekonominę naudą dėl savo veiklos mastų. Be to, privatusis sektorius yra mažiau suvaržytas ir turi daugiau laisvių, padedančių veiksmingai valdyti, įtraukti kitas įmones ir firmas. Pavyzdžiui, oro uostų apsaugos ir gelbėjimo tarnyba privačiame Berbanko oro uoste yra pasirašiusi sutartį su kita privačia firma. Taip sprendimas privatizuoti oro uosta gali išvengti politinių spekuliacijų ir lanksčiau bei efektyviau valdyti oro uosta.



## Papildomos valdymo pajamos

Vis geriau suvokiama, kad oro uostai yra pelningos verslo įmonės, sugebančios ekonomiškai sukurti didesnę įvairovę paslaugų ir gauti didesnę pelną, negu galima įsivaizduoti. Nepelningiems oro uostams privatizavimas suteikia galimybę tapti pelningais centrais. Sunkius laikus išgyvenančių didelių oro uostų didesnės gaunamos pajamos, valdant privačiam sektoriui, gali skatinti valstybines įstaigas juos susigrąžinti, net jeigu pajamos gaunamos iš nuomos mokesčių ar pardavimų.

Bendros paskirties oro uostų pajamas gali sudaryti oro uosto mokesčiai. Mokesčius galima surinkti įtraukiant įvairius paslaugų ir prekių tiekėjus, pardavėjus (kurie prisideda prie oro uosto valdymo atiduodami savo pelno dalį įmonei) ir prisidedant prie tikrosios oro uosto vertės kūrimo. Krovinius gabenantiems oro uostams galimybės gauti didelį pelną taip pat didelės. Kai kuriais atvejais mokesčiai oro uostams arba nuomos mokesčiai gali būti pasenę ir mažesni, negu yra rinkoje, arba nustatomi bendrais konsensininkų susitarimais. Galbūt daug svarbiau privatizuotai oro bendrovei bus priimti daugiau mažmenininkų, kurie teiks savo paslaugas ir prekes, skirtas ne tik keleiviams, bet ir pačiam oro uosto personalui, darbuotojams ar jų kaimynystėje esantiems žmonėms. Naujo verslo galimybės taip pat leidžia teikti verslo paslaugas, pasitarimams, posėdžiams reikalingas paslaugas, viešbučių paslaugas (ilgam ir trumpam laikotarpiams) didinant ir tikrąją besiplečiančio oro uosto vertę. Kartais pažymima, kad nėra nieko, kas sukurta unikalios ir žinomos tik privačiam sektoriui, ir tai yra tiesa. Kad ir kaip ten būtų, dauguma iš šių užsiėmimų reikalauja specialių žinių ir tam tikros verslo korporacijų kultūros, kurios viešajame sektoriuje nėra. Norint iš valstybės tarnautojų padaryti verslininkus labiau rizikuojama negu samdant sumanius verslininkus, kad jie atliktų tą darbą. Konkurenciniai procesai padeda kurti naujas idėjas, kaip mažinti išlaidas arba didinti pelną; idėjas, kurios bet kuriais atvejais nebus pasmerktos ir neįgyvendinamos.

## Geresnis klientų aptarnavimas

Viena iš sąlygų, kad privatizacija pakeistų oro uostų požiūrį į mažmenininkų veiklą, – geresnis klientų aptarnavimas. Keleiviai, kurie naudojami Londono *Heathrow* arba *Gatwick* oro uostais (privatizuotais 1987 m.), nauju tarptautiniu 3 terminalu Toronte (atidarytu 1991 m.) arba privačiu naujuoju Pitsbergo terminalu, išbandė teikiamas oro uostų mažme-

nininkų paslaugas, kurios labai skyrėsi nuo kitų JAV oro uostų trimis aspektais:

1) mažmenininkų skaičius ir prekybos plotai buvo keletą kartų didesni negu kituose tokio pat dydžio panašiuose terminaluose;

2) mažmenininkai teikė įvairias paslaugas su nacionaliniais ir tarptautiniais prekių ženklais.

3) kainos nedidelės ir prieinamos (ne kaip oro uostų kainos), tokios pat kaip ir įprastuose vietos prekybos centruose.

Keleiviai, naudodamiesi mažesnėmis kainomis, prekių ir paslaugų įvairove, padidino prekybos apimtį du, tris kartus, palyginti su kitais terminalais. Oro uostų vadovybė džiaugėsi, kad didesnė prekybos apimtis padidino jiems gaunamą pelną. Oro uostai taip pat buvo patenkinti, kad padarytos nuolaidos bendrai padengė jų išlaidas.

### **Sumažinta projektų „Baltieji drambliai“ rizika**

Pagrindinė priežastis, kodėl Pasaulio bankas ragina naudotis privatizacijos teikiamais pranašumais (įskaitant ir oro uostus), – siekti sumažinti neprotingų investicijų riziką. JAV oro uostai yra kamuojami grandiozinių kultūrinių paminklų statymo planų (Tadž Machalo pavyzdys). Nesenas panašus atvejis buvo susijęs su JFK 2000 projektu (dabar atšauktas) pastatyti naują didelį centrinį terminalą Niujorko Kenedžio tarptautiniame oro uoste, Vašingtono nacionaliniame oro uoste ir brangiai kainavusį naują Denverio tarptautinį oro uostą. Kodėl ir kaip skirtingai privatizacija daro įtaką įgyvendinant naujus projektus? Privatizuojant oro uosto turta, kartu su projekto įgyvendinimu didelė rizika, slegianti mokesčių mokėtojus, pereina privatiems investuotojams. Tai padidina investuotojų kruopštumą parenkant tam tikrą dizainą, atsižvelgiant į projekto kainą ir ypač į kapitalo judėjimą bei planuojamo pelno prognozes. Privatizacija užtikrina, jog priimti sprendimai buvo grindžiami ekonominiais ir finansiniais pagrindais, o ne politiniais sprendimais.

### **Iš nuomos arba pardavimų gaunamos pajamos**

Pasirašius sutartį, miestas arba valstybė gali sumažinti arba panaikinti oro uostų valdymo išlaidas ir nealinti mokesčių mokėtojų. Tačiau nuomojant oro uostą trumpesniai laikui nebus gaunamas pelnas, skirtas vietos municipalitetams. Taip yra todėl, kad federalinės valdžios suteiktas garantas padaro oro uostą neprieinamą municipalinei valdžiai ir įplaukos iš oro uosto nepatenka į jos išdą. Visos gautos pajamos turi būti panaudo-

jamos tik oro uosto tikslams, jeigu oro uostas išlieka priklausomas nuo federalinės valdžios teikiamų dotacijų.

Vienas iš būdų, kaip pašalinti tokį draudimą municipalinei valdžiai, yra atsisakyti oro uosto valdymo teisių. Parduodant arba nuomojant oro uostą, miestas arba valstybė gali atgauti savo investicijas į oro uostą iš mokesčių už nuomą arba pardavimų. Privatūs oro uostų nuomininkai sutiks vykdyti išpareigojimus, nustačius mokesčius ir pasirašius finansines sutartis su Federaline oro uostų asociacija arba pirmiausia gražinti gautus kreditus, o tada valdyti oro uostą be Federalinės oro uostų asociacijos apribojimų.

## **Teisiniai aspektai**

### **Federalinės privilegijos suteikimas**

Priėmus JAV oro uostų ir oro kelių tobulinimo įstatymą 1982 m. ir padarius keletą pataisymų, Federalinė aviacijos administracija (FAA) numatė privilegijas krovinių gabenimo ir bendros paskirties oro uostams. Krovinius gabenantys oro uostai gavo privilegijų, kurios buvo pagrįstos metiniu krovinių vežimų skaičiumi. Jie ir kiti oro uostai, konkuruodami su kitais oro uostais, taip pat galėjo prašyti savo nuožiūra privilegijų specialioms projektams.

Oro uostai, besinaudojantys federalinėmis privilegijomis (tai žinoma kaip Oro uostų tobulinimo programoms skirtos dotacijos (AIP), turi pasirašyti sutartinius privilegijų gavimo susitarimus su FAA. Pagal tuos susitarimus pašalpos, lengvatos gavėjas nustatytą terminą turi garantuoti, kad oro uostu galės naudotis visi vartotojai, nė vienas nebus diskriminuojamas, kad oro uosto rinkliavos bus teisingos ir pagrįstos ir kad visas gautas pelnas bus panaudotas tiktai oro uosto (arba oro uostų sistemos) tikslams. Federalinė teisė numato, jog FAA kontrolė, sprendžiant klausimus dėl oro uostų privažiavimų ir oro uostų mokesčių, išplaukia iš lengvatinių susitarimų. Jeigu oro uostas nepasinaudoja federalinėmis lengvatomis, FAA jurisdikcija apribojama tik iki saugumo ir oro uosto krovinių judėjimo grafiko kontrolės.

Kokią reikšmę privatizacija turi teikiant lengvatas arba privilegijas? Pagal sutartinį valdymą vyriausybė, kuriai priklauso oro uostas, lieka laiduotoja, o oro uostas turi teisę į tas pačias garantijas, lengvatas, kurios buvo teikiamos, kai jį tiesiogiai valdė savivaldybės. Panašiai kaip ir daugeliu ilgalaikių nuomos atvejų ir susitarimų, vyriausybė lieka oro uosto savininkė ir laiduotoja, taigi suteikta teisė nesikeičia.

Atsižvelgiant į oro uosto pardavimą, po 1982 m. federalinis įstatymas leido savarankiškai privatizuoti oro uostus, tačiau teisė į privilegijas nebuvo suteikiama. Taigi oro uostai galėjo priklausyti privačiajam sektoriui ir būti jo valdomi siekiant pelno ir vis dar gauti federalines lengvatas naujiems investiciniams projektams (nors jie turėjo konkuruoti tarpusavyje dėl lengvatų su kitais oro uostais).

Apibendrinant galima pasakyti, kad bendros paskirties oro uostai galėjo būti privatizuojami pasirenkant bet kokį būdą, be jokios įtakos jų lengvatiniams statusams, kol jie negaus teisės į lengvatą (kuri priklausė nuo gabenamų keleivių skaičiaus), kad būtų galima pradėti įgyvendinti vieną ar kitą projektą. Krovinius gabenantys oro uostai kreditus galėjo gauti savarankiškai, naudodamiesi bet kokia privatizacijos rūšimi. Teisėtos lengvatos yra palyginti nereikšmingos dideliuose arba vidutiniuose oro uostuose, tačiau gali būti reikšmingos mažuose oro uostuose.

## Politinės problemos

### Viešosios kontrolės praradimas

Oro uostai yra labai vertingas reikiamas paslaugas teikiantis visuomeninis turtas. Taip tikima, kad privatizacija, ypač pardavimas arba ilgalaikė nuoma, padidins galimybes prarasti viešąją kontrolę. Yra daug būdų, kaip būtų galima apsaugoti viešuosius interesus išlaikant pelningą privatųjį sektorių. Sutartiniame valdyme numatomi reikalavimai, kurių laikantis firma turės dirbti. Esant daugumai sąlygų gali sumažėti galimybės plėtoti naujoves ir didinti efektyvumą, tačiau taip sutartis padeda apsaugoti nuo galimų užmojų. Viena iš konkrečių sutarties naudų yra ta, jog numatomi veiksniai, kurie gali atsirasti ateityje, ir atitinkami finansiniai nuostoliai (pvz., piniginės baudos arba sutarties nutraukimas). Tai didelė atsakomybė už rezultatus, kurių pasiekia valstybinės institucijos, valdydamos oro uostus. Nuoma arba kitos suteiktos teisės, dažniausiai ilgalaikės sutartys, lengvatos, suteikia panašias galimybes, įskaitant aiškiai apibrėžtas sąlygas, apsaugoti viešuosius interesus ir pareikalauti laimėjimų neabejotinuose darbuose. Turi būti priešinamasi pagundai suskaidyti firmos veiklos sektorius juos nuomojant, nes dauguma privačiojo sektoriaus finansinių įsipareigojimų yra susiję su nuoma, o ne su sutartiniu valdymu.

Jeigu esantis oro uostas yra parduodamas arba jeigu pastatomas naujas oro uostas investuojant privatų kapitalą, kaip gali būti apsaugoti viešieji interesai? Parduodama valdžia gali nustatyti tam tikras pardavimo

sąlygas. Apribojimai gali garantuoti, kad valstybės nuosavybė bus naudojama tik oro uosto tikslams, pavyzdžiui, 99 metus. Valdžia norės, kaip, pavyzdžiui, Didžiojoje Britanijoje ar kitose valstybėse, pasilikti didžiausią akcijų paketą, kad galėtų balsavimo metu priimti sprendimus ir apginti viešuosius interesus (pvz., užsienio šalių kompanijos savininkės ir Britanijos oro uostai). Pastačius naują oro uostą arba pardavus, vyriausybė gali užtikrinti neribotas garantijas, administruojamas municipalitetų institucijų, tokių kaip oro uostų komisijos. Esant tokiems susitarimams, privačios įmonės vadovausis tomis teisėmis nustatyta laiką. Komisija galės panaikinti suteiktą teisę, jeigu įmonė nesilaikys nustatytų terminų.

## **Ekonominiai reguliavimai**

Apie oro uostus dažnai kalbama kaip apie municipalitetų teikiamas paslaugas, tokias kaip dujos, elektra, telefonas ar vanduo. Nors oro uostai yra labai svarbus kapitalas, pagrindinis klausimas yra tas, ar jie turi monopolijoms būdingos įtakos. Jeigu taip, tai turi būti stengiamasi tą įtaką sumažinti. Pirmiausia reikėtų išsiaiškinti, kokio masto įtaka egzistuoja arba kaip veikiami klientai. Daugeliu atveju oro uostuose teikiamos paslaugos, tokios kaip restoranų verslas, automobilių nuoma ir pan., skatina tų paslaugų teikėjų konkurenciją; ne oro uostų vartotojai yra priversti su jais derėtis. Reguluoti tokias paslaugas paprastai nebūtina. Dažniausiai didmiesčiai turi vieną pagrindinį oro uostą ir keletą mažesnių. Taigi oro uostas neįgyja monopolijos teisių. Keleiviai turi pasirinkimo teisę važiuoti 50 arba 75 mylias į kitą vietą ir pasinaudoti oro linijų paslaugomis arba būti monopolijos aukomis, jei didmiestyje – tik vienas oro uostas. Dauguma apgyvendintų teritorijų (pvz., Niujorkas, Čikaga, Detroitas, Dalasas, Hjustonas, Los Andželas, San Franciskas) turi keletą oro uostų ir vieną iš jų privatizavus monopolijoms, būdinga situacija nesusidarys. Tiktai parduodant ištisą apgyvendintos teritorijos oro uostų kompleksą vienai įmonei (kaip buvo padaryta Britanijoje) galima sukurti sąlygas monopolijai. Tačiau kyla klausimas, ar tam tikros monopolijos sąlygos nesudaromos privatizuojant oro uostus. Kokios yra galimos priemonės tai ištaisyti? Pirma, oro uostui turi būti palikta teisė gauti valstybines lengvatas, kainos turi būti protingai ir apdairiai nustatytos Federalinės oro uostų asociacijos, derinant su finansiniais išpareigojimais. Antra, kitaip nei viešajame sektoriuje, privačių įmonių valdomi oro uostai turi laikytis draudžiančių kainomis piktnaudžiauti federalinių ir valstijų įstatymų.

Trečia, tarptautiniai oro uostai turi laikytis dvišališkų susitarimų, apsaugančių oro uostus nuo diskriminacinių mokesčių nustatymo.

Nurodyti apsaugos mechanizmai negarantuoja, kad vėliau bus panaudoti kiti. Tačiau, jeigu taip ir nutiktų, visuomet galima pasirinkti keletą. Svarbu, kad oro uostas vadovautųsi įprastinėmis viešųjų įstaigų taisyklėmis, kurias numato valstijų viešųjų reikalų komisijos. Galima pasakyti, kad dalis oro uostų tarnybų gali turėti monopolijoms būdingų bruožų. Tai reikalauja daug laiko ir finansinių Viešųjų reikalų komisijos išteklių, reguliuojant juose vykstančius procesus. Britai pateikia dar dvi alternatyvas – kainų reguliavimo ir kreditų suteikimo, kai nustatoma mokesčių riba. Anksčiau Britų oro linijų asociacija kasmet nustatydavo kainas, kurios priklausė nuo infliacijos. Taip reguliuojamos visos neseniai privatizuotos Britanijos įmonės. Alternatyvus variantas buvo pasirinktas Kalifornijoje, renkant privačioms įmonėms kelių mokesčius, kai buvo susitarta dėl tam tikro dydžio legvatinio kredito, kurio dalį įmonės pagal savo galimybes kasmet grąžindavo. Tai leido atsižvelgti į rinkos sąlygas, tačiau reikalavo, kad pelnas, kuris viršijo nustatytą, turėjo būti pervedamas į valstijos kelių fondą. Pagrindinė taisyklė – bet koks aiškus ekonominis reguliavimas nustato kainas ir sumažina potencialių investuotojų susidomėjimą oro uostais. Taigi turi būti atsargiai apibrėžta galimos monopolijų problemos ir mažiausiai ribojantis būdas, kaip elgtis su jomis.

## Saugumas

Ar privatizuoti oro uostai bus saugūs kaip ir viešoms įstaigoms priklausančios? Pažymėtina, kad Federalinė oro uostų asociacija išlieka oro uosto saugumo reguliuotoja ir padėjėja, nesvarbu, kaip oro uostas privatizuotas. Privatūs oro uostai labiau skatinami kreipti dėmesį į saugumą dėl keleto priežasčių. Pirma, palyginti su savivaldos organizavimu, oro uosto įmonė turės mažiau apsaugos, kuri reikalaus papildomai rūpintis saugumu (pvz., galimas daiktas, kad prireiks už savo lėšas įsigyti antžeminį stebėjimo radarą, o ne laukti, kol Federalinė oro linijų asociacija jį duos). Antra, bet kokia neapibrėžta viešoji nuomonė apie saugumą gali atitolinti verslą nuo papildomų oro uostų statybų. Trečia, susitarimai dėl nuosavybės teisių ar nuomos gali įtraukti specifinius saugumo reikalavimus, kurie gali būti didesni už Federalinės oro uostų asociacijos nustatytus minimalius. Juos pažeidus gali tekti sumokėti baudą arba sutartis gali nustoti galioti.

## Triukšmas

Egzistuoja tam tikros su oro uostų keliamu triukšmu susijusios taisyklės ir reguliavimai, kurių privalo paisyti ir privatūs pirkėjai, ir nuomotojai. Be to, įmonė atsakinga bendruomenei dėl oro uosto keliamo triukšmo. Potencialūs kovotojai su triukšmu privačiai įmonei gali kelti daugiau problemų negu municipalinė valdžia. Tai skatina įmonę mažinti kovos su triukšmu riziką. Be to, privačios įmonės gali konkuruoti su Britų oro uostų asociacija papildomai didindamos mokesčius didelį triukšmą keliantiems lėktuvams. Privačių Britanijos oro uostų, tokių kaip Barbanks, oficialūs duomenys yra vieni iš svarbiausių mažinant triukšmą.

## Atsakomybė

Kažkas paklausė, ar privati įmonė pajėgs išmokėti didelę skolą tuomet, kai valdys pagrindinį oro uostą? Šios skolos dydis lyginamas su pagrindinių oro linijų bendrovių garantijomis, pavyzdžiui, susidūrus dviems lėktuvams „Boing 747“. Didžiulė tarptautinė draudimo kompanija sugalvojo, kaip apsaugoti nuo panašios rizikos. Pagrindinė mintis ta, jog pirminis draudimas panašiai atvejais yra padalijamas į tam tikras dalis, kurias gali padidinti kitos draudimo kompanijos. Taigi atsitikus nelaimei kiekvienam draudėjui tenka tik maža draudimo naštos dalis. Britanijos oro linijų asociacija nesunkiai apsidraudė nuo atsakomybės valdant du didžiausius pasaulio oro uostus – *Heathrow* ir *Gatvik*<sup>1</sup>.

## Bankrotas

Kas atsitiktų, jeigu oro uosto bendrovė, susidūrusi su finansiniais sunkumais, bankrutuotų? Toks pat klausimas kyla ir vandens arba elektros įrenginius valdantiems investuotojams. Pirma, svarbu atminti, kad uždaryti įmonę – ne išeitis. Įmonė ir toliau teikia tas pačias paslaugas. Daugeliu panašių atvejų išformavus bendrovę fiziniai įrenginiai lieka ir yra prieinami naujiems savininkams bei valdytojams. Pagrindinė vyriausybės problema – užtikrinti, kad oro uostams gyvybiškai svarbios tarnybos bankroto metu tęstų savo veiklą. Nuomos arba nuosavybės teisės susitarimas turėtų apimti atsargumo priemones, tokias kaip teisės suteikimas municipalitetams pasamdyti laikiną operatorių, taip pat neleisti

---

<sup>1</sup> Payson W. H., Steckler S. A. Expanding Airport Capacity: Getting Privatization Off the Ground, *Policy Study* No. 141, Los Angeles: Reason Foundation, July, 1992.

įmonei nevykdyti savo įsipareigojimų teikiant oro uosto paslaugas. Dėl to įmonė bankrutuotų.

## **Apsauganti nuoma arba pardavimo pajamos**

Pagrindinė viešųjų interesų problema yra užtikrinti, kad pajamos, gaunamos keičiant fizinę vertę (oro uostą) į finansinę (pardavimas arba nuomos mokesčiai), nebūtų iššvaistomos. Vienintelis būdas tai padaryti – priimti įstatymo pataisą, kuri padėtų numatyti, kur investuoti iš tokio sandorio gautus pinigus. Pavyzdžiui, iš pardavimų gautos pajamos galėtų būti pervedamos į fondą, skirtą specifiniams tikslams (visuomenės saugumui užtikrinti arba skoloms apmokėti). Pagrindinė suma turi būti investuota. Iš nuomos gaunamos pajamos turi būti įstatymiškai skiriamos užsibrėžtiems tikslams įgyvendinti. Šio mechanizmo tikslas – užtikrinti, kad pajamos būtų naudojamos protingai, o ne iššvaistomos. Taigi savivaldos turto pardavimas arba nuoma nėra turto iššvaistymas, kaip mano kritikai. Tai paprasčiausiai kitoks požiūris į fizines ir pinigines vertybes.

## **Poveikis akcininkams**

### **Oro linijos**

JAV oro linijos bendrai priešinasi oro uostų privatizavimui. Jos buvo pagrindinis oponentas siūlant parduoti Albanijos oro uostą 1989 m. ir privatizuoti Baltimorės, Vašingtono ir Los Andželo tarptautinius oro uostus. Tačiau tas priešinimasis mažėja. Albanijos atveju paskutinė ilgalaikė nuomos siūlymo versija buvo sėkminga – laimėtas oro linijų pritarimas. Kompanijos apibrėžė nuomos terminus, apsaugančius oro linijas nuo ateities iššūkių. Neseniai oro linijos atvirai pareiškė esančios prieš grandiozinius plėtros planus municipaliniuose oro uostuose, tokius kaip 3,2 bilijono dolerių vertės JFK 2000 projektas Niujorko Kenedžio tarptautiniame oro uoste (jau nutrauktas) ir naujame Vašingtono nacionaliniame terminale (taip pat nutrauktas).<sup>1</sup> Oro linijos buvo susijusios ir su naujojo Tarptautinio Denverio oro uosto kainų padidinimu bei pavėluotu atidarymu. Privatusis sektorius negalėjo leisti sau pastatyti Tadžmachalo terminalo arba padidinti kilimo takų skaičiaus, kol nebuvo patvirtinti investicijų grąžini-

---

<sup>1</sup> Payson W. H., Steckler S. A. Expanding Airport Capacity: Getting Privatization Off the Ground, *Policy Study*, no. 141, Los Angeles: Reason Foundation, July, 1992.



mo terminai. Taigi oro linijas būtų galima geriau apsaugoti nuo brangių, neapgalvotų projektų, įtraukiant privatųjį sektorių į investicines programas ir sprendimų priėmimą. Oro linijos nurodo sėkmingus projektus, tokius kaip Toronto 3 terminalas, per pastaruosius penkerius metus netikėtai privatizuoti oro uostai Europoje, Australijoje ir Lotynų Amerikoje. Šie oro uostai turėtų tapti labiau pritaikyti privatizacijos tikslams, nes yra aiškiai suinteresuoti nauda. Pažymėtina, kad į privatizavimo veiklą mėgina įsitraukti mažiausiai viena iš oro linijų pagrindinių kompanijų.

### **Keleiviai (klientai)**

Yra palyginti nedaug oro uostų privatizavimo pavyzdžių, kai nebijoma padidinti kainas už ribotas paslaugas. Išplėtos mažmeninės operacijos, kurias inicijavo Britanijos oro linijų asociacija Pitsburge bei Londone ir jos partneriai Toronte, pasidarė labai populiarios. Tokiais atvejais privačių operatorių interesai padidėjo ir vyrauja mažmeninė prekyba (kaip kontrastas tipiniams viešiesiems oro uostams, kur siekiama didinti kainas už labai ribotas paslaugas ir pritraukti daugiau vartotojų). Vartotojai Los Andželo apygardos oro uostuose ir privačiai valdomuose Moristauno ir Teterboro oro uostuose yra labai patenkinti mokesčiais ir paslaugomis, taip pat privačiojo sektoriaus valdymu. Čia pagerėjusi padėtis susijusi su geresniu pinigų investavimu į valdymą, veiklos efektyvumą, o ne tik su kainų didinimu.

### **Mokesčių mokėtojai**

Oro uostų privatizavimas gali būti pelningas mokesčių mokėtojams. Mažiesiems oro uostams gali būti skiriamos subsidijos iš bendrų fondų pajamų, sutartinis valdymas siūlo sumažinti arba panaikinti tas subsidijas ir taip sumažinti mokesčių naštą mokesčių mokėtojams, kurių dauguma galbūt visai nesinaudoja oro uostų paslaugomis. Vidutinio dydžio oro uostams sutartinis valdymas gali būti pelningesnis ir užtikrinti mažesnę skolinimosi poreikį. Tai reiškia mažesnes skolas ir potencialiai mažas kainas vartotojams. Oro uostai ganėtinai dideli, kad būtų patrauklūs juos nuomoti arba parduoti. Mokesčių mokėtojams būtų naudingiau, nors nuoma arba visų oro uosto mokesčių pakeitimas tinkamais padidina turto mokesčių naštą labiau negu tai darant per visuomenę. Apibendrinant pažymėtina, kad nuomos mokesčiai arba pardavimo pajamos gali būti nau-

dojamos kitiems visuomeniniams tikslams, pakeičiant mokesčių lėšas. Kitu atžvilgiu tai būtų naudojama tiems tikslams įgyvendinti.

## Oro uostų personalas

Darbuotojai paprastai baiminasi prarasti darbą arba turėti prastesnes darbo sąlygas ir mažų išmokų. Palyginti su kai kuriais municipaliniais departamentais, oro uostai yra plačiau įtraukti į praktinę veiklą; jie patys turi pernelyg daug etatinių darbuotojų ir kartais dirba labai neefektyviai. Vyriausybė kartais reikalauja, kad pirkėjai paliktų darbo vietas tenai dirbantiems darbuotojams, net ir tuomet, kai bendrovė bus privatizuota. Pirkėjai dažniausiai linkę sutikti su tokiomis sąlygomis tol, kol įgys normalias valdymo teises: samdymas ir atleidimas yra pagrįsti kompensacijų ir išmokų dydžių nustatymu, darbo taisyklių ir sąlygų apibrėžimu ir t. t. Tam, kad palengvintų pereinamąjį laikotarpį, vyriausybė nori apsaugoti ir padrašinti tuos, kurie greitai bus pensinio amžiaus ir kurie nenori pasilikti privačiajame sektoriuje, todėl anksčiau juos išleidžia į pensiją, taip pat siūlo pereiti į kitą laisvą vietą kituose departamentuose. Nustatytos pensijų išmokos taip pat turi būti garantuotos.

## Įgyvendinimas

Municipalitetams (arba oro uostų vadovybei, arba valstijos transporto agentūrai) nustačius, kad gali būti privatizuojami ir jiems priklausantys oro uostai, nuo ko reikėtų privatizavimo procesą pradėti? Iš esmės visi toliau išvardyti žingsniai daugeliu atvejų galėtų būti naudingi.

## Informacijos poreikis ir strategija

Siekdama nustatyti privačiojo sektoriaus interesų mastą, institucija gali paskelbti ir išreklamuoti siūlymą privačioms firmoms, kad sudomintų jas privačiu oro uosto valdymu ir plėtojimu. Jei institucija nėra apsisprendusi, koks privatizavimo modelis tinkamiausias, gali prireikti ekspertų nuomonės tam, kad išlaidos būtų minimalios. 1994 m. Indianapolis gavo vietos įmonės atsiliepiamą į tokį skelbimą. Dupeidžas (Ilinojaus valstija) gavo 11 atsiliepiamų į jį pateiktą skelbimą dėl bendros paskirties oro uosto privatizavimo.

## **Konsultantų pagalba**

Institucija, pasirinkusi privatizavimo metodą (sutartinį valdymą, nuomą, pardavimą), turėtų samdyti konsultantus, išmanančius oro uostų privatizavimą, galinčius atlikti finansinių ir operacinių jų duomenų analizę bei atestuoti rengiant įvairius dokumentus. Jeigu pirmasis žingsnis buvo strateginių planų sudarymas, konsultantai gali padėti įvertinti įvairius atsiliepimus, padėti nuspręsti, koks privatizavimo modelis tinkamiausias, kad būtų įgyvendinti institucijos tikslai. Teisiniai patarimai taip pat tikslingi žengiant šį žingsnį, ypač privatizuojant didelius oro uostus ir sudarant ilgalaikes sutartis.

## **Kvalifikacijos reikalavimas**

Konkuruodamos dėl privatizacijos ir ilgalaikių sutarčių sudarymo, dauguma vyriausybių pereina du etapus. Pirmajame etape siekiama atskratyti tų firmų arba konsorciūmų, kurie turi teisinių apribojimų. Tai pasakytina apie valdymui, vadovavimui ir infrastruktūros plėtrai keliamus reikalavimus. Taigi šiame etape reikalaujama, kad firmos pateiktų dokumentus, kurie atskleistų jų patirtį ir kvalifikaciją. Apskritai naudinga gilintis į kvalifikacinius reikalavimus, kas gali būti naudojama įvertinant atsiliepimus. Tai skatina tam tikrą atranką ir parodo, kad atitinkamos kvalifikacijos neturinčių firmų galimybės yra mažos. Antrame etape atsiskaitoma nekvalifikuotų firmų – nustatomas didelis startinis mokestis, kurį pajėgūs sumokėti tik tikri mokūs konkurentai. Sudarant reikalavimus ir apibrėžiant kriterijus taip pat galima iki minimumo sumažinti galimybę konkuruoti firmoms, kurios neatitinka keliamų reikalavimų.

## **Siūlymų įvertinimas**

Atsižvelgiant į privatizavimo mastą ir sudėtingumą, pirkėjams gali būti skiriama nuo dviejų iki šešių mėnesių laiko tam, kad parengtų ir pateiktų savo siūlymus. Čia taip pat svarbu, kad vertinimo procesas būtų objektyvus ir kiek galima skaidrus, aiškiai nurodyti vertinimo kriterijai. Be to, dauguma siūlymų prieš šiuos kriterijus turi būti dokumentiškai įforminti ir viešai paskelbti. Tikslas – apsaugoti nuo įsivaizduojamų ar neobjektyvių sprendimų, taip pat sumažinti tikimybę įstatymiškai netekti pirkėjų.

## Derybos

Kitas žingsnis – oro uosto savininko ir laimėjusiojo pirkėjo derybos dėl teisėto abipusio susitarimo. Tai galėtų būti valdymo sutartis, nuomos sutartis, legvatinė nuosavybės teisė arba pardavimo sutartis. Konsultantai arba teisiniai patarimai yra būtini šiame etape. Vos tik susitarimas yra suderėtas, pasirašomi ir tarpiniai susitarimai.

## Išvados

Oro uostų privatizavimas yra palyginti naujas dalykas JAV, tačiau vis labiau tampantis veikiančiu modeliu visame pasaulyje. Sutartinis valdymas, ilgalaikės legvatos naujiems įrenginiams, ilgalaikė nuoma arba pardavimas gali būti naudingas mokesčių mokėtojams ir oro uostų klientams – tai priklauso nuo ekonominių ir politinių aplinkybių. Atitinkamas privatizavimo modelis priklauso nuo tam tikrų aplinkybių ir turi būti atidžiai išnagrinėtas. Jeigu viskas gerai atlikta, privatizavimas gali duoti grynojo pelno visoms grupėms, padidindamas oro uosto veiklos vertę. Oro linijos gali gauti garantijas reguliuojant kainas; keleiviai gali naudotis geresne paslaugų kokybe; oro uosto įstaiga gali gauti papildomų pajamų, o naujų oro uostų operatoriai turėti naują verslo šaltinį.

### 3.3. VANDENTIEKIO PRIVATIZAVIMAS

#### VANDENTIEKIO PRIVATIZAVIMAS JAV

Vanduo yra vienas iš netinkamiausiai paskirstomų mūsų naudojamų gamtos išteklių, kurio trūkumas kelia nerimą. Pietvakarių Amerikos teritorijose jau matyti neigiami biurokratinio vandens skirstymo padariniai bei darosi akivaizdu, kad nėra kainų mechanizmo, įspėjančio žmones apie vandens trūkumą. Smunka ir Afrikos ekonominė gerovė, nes nėra investicijų ir paskirstymo mechanizmų.

Reikia sujungti skirtingus su vandentiekiu susijusius dalykus: infrastruktūros nuosavybę, statymą ir valdymą bei produkto kainos nustatymą.

Vandentiekio infrastruktūros ir vandens išteklių kūrimas ir nuosavybė pirmiausia yra svarbus ekonominis aspektas, nes atsiskleidžia potencialios, natūraliai susidariusios monopolijos bruožai. Vandens infrastruktūra, kaip ir telefono ar elektros tinklai, dažnai yra natūraliai susidariusi monopolija. Taigi, monopoliją vertėtų traktuoti kaip reguliuojamą komunalinę įmonę, neleidžiančią į rinką patekti kitoms konkuruojančioms firmoms, be to, reikėtų reguliuoti iš turto gaunamų įplaukų koeficientą. Vadinasi, jei nėra pačios savivaldybės, vandeniu turi apsirūpinti patys gyventojai.

Vandens tinklai yra vieni iš dažniausiai savivaldybės teikiamų paslaugų, nors ekonomiškai šis faktas pagrįstas gana silpnai. Vis dėlto, kodėl vanduo turi priklausyti savivaldybei, jei kabelinė televizija gali priklausyti ir kitai struktūrai? Paprastai aiškinama, jog savivaldybei priklausančios paslaugų įmonės yra valdomos prasčiau nei privačios paslaugų įmonės, o dažniausiai vis dar gyvuoja tik dėl savivaldybių interesais išleidžiamų politinių dekretų ir dėl to, kad yra atleidžiamos nuo mokesčių. Todėl visiškai natūralu paslaugų įmonę traktuoti kaip natūraliai susidariusią monopoliją. Ar vandens infrastruktūrai pasirinkta nuosavybės ir valdymo struktūra gali prisitaikyti prie besikeičiančių ekonominių ir politinių aplinkybių. Todėl atsiranda dar viena priežastis atsisakyti savivaldybei priklausančios, o kartu ir politizuotos infrastruktūros. Be to, yra ir daugiau priežasčių, verčiančių labai atsargiai steigti besikeičiančiomis sąlygomis veikiančių privačių komunalinių įstaigų kontrolę ir tvarkymą užtikrinančias reguliuojančias institucijas.

Tačiau padėtis darosi sunkesnė. Gali būti, kad argumentai, jog geriau jau komunalinės vandentiekio įmonės, o ne savivaldybei priklausančios kompanijos būtų privačios, nėra pakankamai įtikinami. Vis dėlto

galima sudaryti sutartį su savo srityje besispecializuojančia privačia kompanija dėl vandens apdoravimo ir pristatymo, įrenginių valdymo ir eksploatavimo. Tokie veiksmai gali sutaupyti mokesčių mokėtojų pinigų ir sumažinti eksploatacijos sąnaudas, nes sutarties dalyvis turi akivaizdžiai daugiau patirties šioje srityje nei savivaldybės darbuotojas. Per kelis pastaruosius dešimtmečius tokie susitarimai atskirose šalyse buvo labai naudingi. Skeptikai klausia, kodėl sutarties dalyvis turėtų norėti tiekti švarų vandenį mūsų gyventojams? Todėl, kad savivaldybės pasirašo darbo sutartis su privačia kompanija bei sukuria nepriklausomos priežiūros sistemą, tikrinančią vandens kokybę bei naudojančią kitas darbo kokybę tikrinančias priemones. Tai pasikartojanti veikla, todėl rangovas pageidauja, kad sutartis su juo būtų atnaujinta, bei stengsis išpildyti visus klientų pageidavimus.

Dar viena problema kyla tuomet, kai vienu vandens telkiniu naudojasi daugiau vartotojų, o nuosavybės teisės kiekvienai vandens telkinio daliai nėra tiksliai nustatytos, nes kiekvienas vartotojas nori išnaudoti daugiau vandens už kitus. Kartais tokia padėtis vadinama tragiška, nes į vandens telkinį žiūrima kaip į bendrą ir nenustatomos naudojimosi juo taisyklės arba priemonės, draudžiančios telkiniu naudotis įgaliojimų neturinčius asmenis. Vandens šaltiniu naudojamosi per dažnai ir galiausiai jis išsenka.

Būtina įsidėmėti, kad vandens šaltinio nuosavybės privatizavimas yra viena išeitis, tačiau galimos ir kitos alternatyvos, leidžiančios pasirinkti privačią vandens šaltinio nuosavybę arba atvirą prieigą bei jos nulemtą per greitą vandens šaltinio išnaudojimą. Skirtingomis sąlygomis skirtingose geografinėse vietovėse ir skirtingose ekonominėse struktūrose gyvenančios bendruomenės, pritaikydamos savo žinias, sukuria novatoriškus planus, kaip tvarkyti bendrą vandens ūkį.

### **Atlantos vandentiekio privatizavimas: ko galima pasimokyti?**

1997 m. Atlantos miestas privatizavo savo vandentiekio sistemą, kartu 20-iai metų pasirašė sutartį su Jungtiniais vandenimis. Tuo metu tai buvo pats ilgiausias ir didžiausias infrastruktūros privatizavimo procesas Amerikos istorijoje. Sandoris kaip *viešojo ir privataus bendradarbiavimo pavyzdys* pelnė daugybę apdovanojimų, įskaitant ir Tarptautinės tarybos apdovanojimą.

Galiausiai, kad ir netobulas Atlantos miesto vandentiekio sistemos privatizavimas suteikia galimybę pasimokyti – o jei ir nėra iš ko mokytis, tai bent jau pamatyti, ko neverta daryti vykdamt privatizaciją.

Atlantos patirtis dažnai įvardijama kaip privatizacijos klaida, bet ji nėra nuosprendis neprivatizuoti vandentiekio sistemų. Tiesą sakant, ji gana prieštaringa. Svarbu, jog Atlantos privatizavimo patirtis yra puiki vandentiekio privatizavimo pamoka.

1977 m. buvusio JAV prezidento Klintono Aplinkosaugos agentūra (EPA) ir Amerikos pagrindinis apskaitos biuras (GAO) pranešė apie kokybinę ir aplinkosaugos naudą, susijusią su vandentiekio ir vandens nuotekų sistemos privatizavimu (1).

EPA patvirtino, jog privatizacija yra puiki galimybė vietos valdžiai pasiekti aplinkosaugos standartus. Privatizacijos studijos pateikė konkrečių pavyzdžių vietos pareigūnams, kaip bendradarbiavimo ir kiti modeliai gali būti tinkamai naudojami bendruomenių aplinkos paslaugų kokybei gerinti. Jie taip pat iliustravo, kaip viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimas gali būti naudingas ir privačiam, ir viešajam sektoriams, sukuriant klasikinę *laimėti-laimėti* situaciją (2).

GAO parengė Amerikos vandentiekio ir nuotekų sistemos infrastruktūrą kritikuojantį pranešimą. Pranešime teigiama, jog savivaldybės linksta į privatizaciją dėl tobulesnės infrastruktūros, mažesnių kainų, griežtų reguliacinių reikalavimų.

2002 m. EPA duomenimis, per ateinančius 20 metų savivaldybėms reikės nuo 300 milijonų dolerių iki 1 trilijono dolerių geriamojo vandens ruošimo ir nuotekų perdirbimo sistemoms pataisyti, perkelti ar patobulinti; didėjančiai gyventojų populiacijai aptarnauti; naujiems kokybės standartams įgyvendinti (3, p. 2). EPA nustatė, jog išleidžiamų pinigų deficitas per ateinančius 15 metų sudarys 650 milijonų dolerių.

Vandens infrastruktūros tinklo aptarnavimo išlaidos per ateinančius 20 metų padidės iki 23 milijonų dolerių, turint omeny vandens ir vandens atliekų perdirbimo poreikius. 2002 m. balandį Kongreso biudžeto biuras prognozavo, jog geriamojo vandens ir vandens nuotekų infrastruktūros per ateinančius dvidešimt metų kaina sieks mažiausiai 492 milijonus dolerių, o daugiausiai – 820 milijonų dolerių (3, p. 16).

GAO pranešime pažymima, jog vartotojų mokesčių įplaukos ir paslaugų kainos atitikimas buvo pagrindinis stiprios vadybos požymis. Kad ir kaip būtų, fondų dydis, sudarytas iš vartotojų mokesčių ir kitų vietos išteklių iš įplaukų, buvo mažesnis nei visa teikiamos paslaugos kaina – įskaitant procedūras ir priežiūrą, skolas, nuvertėjimą ir mokesčius (3, p. 4). 29 proc. komunalines paslaugas teikiančių įmonių aptarnavimą atide-

da dėl nepatenkinamo finansavimo. 85 proc. geriamojo vandens ir 82 proc. vandens nuotekų tvarkymo išlaidų padengiama iš naudotojų mokesčių (3, p. 6).

Tiesa pasakius, kai komunalinės įmonės planavo savo finansus, net pusė jų tikėjo, kad jų finansavimas ateinančius 5–10 metų nepatenkins realių jų poreikių. Kad ir kaip būtų, 25 proc. komunalinių bendrovių stokojo turto valdymo planų. Apie 27 proc. vandens ir 31 proc. vandens nuotekų tvarkymo įmonių neturėjo savo turto valdymo plano. Pranešime pažymima, jog „privatinių įmonių planai išsamesni negu viešųjų komunalinių įmonių“ (3, p. 7).

Daugiau nei trečdaliui komunalinių paslaugų teikėjams priklausančių vamdynų visiškai pasenę. Apie 60 proc. vandentiekio ir 65 proc. vandens nuotekų valymo įmonių vamdynai susidėvėdavo greičiau, nei būdavo pakeičiami. Privačios komunalinių paslaugų bendrovės tvarkėsi kur kas sparčiau. Tiesą sakant, viešosios komunalinių paslaugų teikimo įmonės, palyginti su privačiais, linkusios atidėlioti priežiūrą ir tenkinti esminius įmonių poreikius.

Galiausiai GAO pranešime teigiama, kad privatizacija pagreitintų vandentiekio ir vandens nuotekų tvarkymo sistemos kokybę. Neverta nusivilti, jog Amerikos infrastruktūra yra netobula, mat tai gera galimybė skverbtis privačiai prekybai. Taigi privatizacija yra didžiulio Amerikos sistemos poreikio rezultatas.

1999 m. apklausos duomenimis, vandentiekio ir vandens nuotekų sistemos privatizavimas gali atitikti aplinkosaugos standartus. Prieš privatizavimą 41 proc. paslaugų teikėjų nevisiškai sutiko su federaliniu Saugaus geriamojo vandens aktu (3, p. 7). Po vienerių privačiojo ir viešojo sektorių bendradarbiavimo metų visi sutiko su federaliniais vandens standartais (4, p. 14). Tie patys apžvalginiai duomenys liudija, kad iš anksto numatyti veiklos rezultatai po privatizacijos buvo geresni nei tikėtasi prieš privatizaciją. 17 proc. privačiojo ir viešojo sektoriaus paslaugų teikėjų bendradarbiaudami išlaidas sumažino nuo 10 iki 40 proc. Tai leido vietos valdžiai pažaboti vandens kainų didėjimą (5).

Daugelis EPA ir GAO pranešimuose išsakytų dalykų atsitiko Atlantoje. Sistema yra viena seniausių ir didžiausių Amerikoje, aptarnaujanti 142 000 sąskaitų ir 2400 mylių vamzdžių, kai kurie jų buvo kloti 1875 m.

Per pastaruosius 40 metų Atlantos metropolitenos zona sparčiai didėjo. 1960 m. gyventojų populiacija buvo šiek tiek didesnė nei 1,3 mln., bet 2000 m. ji šoktelėjo iki 4,1 mln. – padidėjo daugiau negu tris kartus (žr. 3.3.1 lentelę).



## 3.3.1 lentelė. Gyventojų populiacija Atlantoje 1960–2000 m.

	1960	1970	1980	1990	2000
Iš viso	1 312 474	1 761 575	2 233 354	2 959 950	4 112 198
Pokytis doleriais	-----	449 101	471 749	726 626	1 152 248
Pokytis procentais	-----	34,2	26,8	32,5	38,9

Buvo didžiulis spaudimas ir poreikis investuoti papildomas lėšas ir išplėsti sistemos gebėjimus bei pajėgumus. Aišku, kad reikiamų lėšų į seną sistemą nebuvo investuota. Galiausiai parama buvo atidėta ir vargu ar ji būtų išsprendusi šiandienos problemas. Vandentiekio sistema turėjo savų problemų, bet jos nebuvo tokios dramatiškos kaip vandens nuotekų sistemų įmonių, kurios buvo paduotos į teismą už šurkščius Amerikos švaraus vandens normų pažeidimus. Po to 1998 m. Atlantos miestas prisijungė prie Sutikimo dekreto. Sutikimo dekretu miestas sutiko išspręsti problemas, susijusias su sena jo kanalizacijos sistema. Paskutinė data, iki kurios turi būti pašalinti nustatyti kanalizavimo sistemos gedimai, yra 2009 m. rugsėjis. Praėjus metams nuo Sutikimo dekreto paskelbimo buvo pasirašytas kitas – Pirmasis patobulintas sutikimo dekretas. Galutinė data suremontuoti sanitarinės kanalizacijos sistemą buvo 2014 m. Miesto valdžios atstovai planavo iš vandentiekio privatizavimo gautas lėšas panaudoti kanalizacijos sistemos tvarkymo išlaidoms padengti.

Prieš privatizavimą einamosios išlaidos padidėjo iki 50 mln. dolerių per metus, priežiūra buvo prasta, reikėjo kapitalinės modernizacijos. Tuometinis Atlantos meras Bilas Kembelas nusprendė privatizuoti vandentiekį operacijas tik sprendamas susidariusią problemą. Apskritai jis nepalaikė privatizacijos. Šį pasiūlymą palaikančių žmonių irgi buvo nedaug. Kad ir kaip ten būtų, privatizacija prasidėjo ir Jungtiniai vandenys laimėjo konkursą. Jie pasiūlė 22 mln. dolerių.

Pasirašant sutartį ir vedant derybas miestas neturėjo tikslaus vandentiekio įrangos montavimo plano. Miestas žinojo, jog didelė dalis apdoroto vandens nebuvo apmokestinta ir tikriausiai nutekėjo tarp perdirbimo gamyklos ir skaitiklių (6).

Jungtiniai vandenys perėmė sistemos valdymą 1999 m. sausio 1 d. 2002 m. vasarą merė Širlė Franklin apkaltino sutarties dalyvį Jungtinius vandenys, kad jie nesilaiko terminų, nustatytų 1997 m. pasirašytoje sutartyje. Iškilo problemų dėl greičio, įrenginių kaupimo, skaitiklių instaliavi-

mo ir taisymo. Tai paskatino Jungtinius vandenį dar prašyti 80 mln. dolerių už paslaugas, kurios sutartyje nebuvo numatytos.

Kad ir kaip ten būtų, miesto valdžia pareiškė sukaupianti per metus mažiau nei 3 mln. dolerių, tad papildomi mokėjimai negalimi. Jungtinių vandenų atstovai apskundė šį sprendimą, mat miestas prieš privatizavimą mokėjo 49 mln. dolerių už vandens paslaugas, o po sutarties moka tik 21 mln. – kasmetinės atsargos sudaro 18 mln. dolerių. Jeigu miestas per metus sukaupia tik 3 mln., pinigai tikriausiai pervedami į kitas veiklos sritis arba yra „suvalgomi“ biurokratizmo.

Jungtiniai vandenys problemas turėjo įveikti per 90 dienų (7, p. 29–36). 2002 m. gruodžio 31 d. pranešta, kad reikalavimai įvykdyti, bet reikėjo dar kai kurių pokyčių. Nutarta, jog apskaita bus reikalinga pažangai įvertinti. Dėl to abi šalys sutiko atlikti apskaitą, jei bus matuojami realūs rodmenys ir išlaidos, o ne remiamasi subjektyviais duomenimis.

Kita problema – 80 mln. dolerių, reikalingų būtinoms permainoms. Jungtiniams vandenims reikėjo sumokėti daugiau nei 10 mln. dolerių už darbus, kuriuos, pasak firmos, jie atliko be kompensacijų ir tai padidino jų sąnaudas. Merė neabejojo dokumento pagrįstumu ir pradėjo tyrimą.

Jungtiniai vandenys turėjo gauti daugiau nei 21 mln. dolerių per metus. Augant miestui neužtenka lėšų būtiniausiajam remontui. Pavyzdžiui, buvo numatyta, kad suluš 1171 vandens matuoklis, o sulūžo 11 108, kad per metus įvyks 101 esminis gedimas, o įvyko 179, kad bus pastatyti 734 gaisriniai hidrantai, o realiai reikėjo 1633. Iš esmės Jungtiniai vandenys prognozavo, kad sistemai remontuoti reikės vieno lygio išlaidų, o iš tikrųjų reikėjo didesnių išlaidų.

Be to, nustatyta, kad duomenų apskaita nesaugoma. Miestas neturėjo duomenų, kurie padėtų nustatyti pagrindinį veiksmų planą, jie nebuvo kaupiami arba buvo kaupiami neatsakingai, jų nebuvo. Kad ir kaip ten būtų, dalis kaltės tenka ir Jungtiniams vandenims. Visi pirkėjai dar prieš pirkimą žinojo, kad duomenų trūksta, ir buvo susipažinę su kokybe. Be to, Jungtiniai vandenys turėjo sukaupti nemažą senų sistemų naudojimo patirtį (senesnių ir didesnių nei Atlantos) ir turėjo pasinaudoti savo kompetencija teikdama siūlymus. Vandentiekio ir vandens nuotekų tvarkymo sistemos privatizavimas įvertintas labai gerai, daugiau nei 90 proc. bendruomenės rinktųsi, kad privatizavimas būtų tęsiamas.

Vandens sistemų privatizavimas, tiksliau valdžios valdomų įmonių perdavimas privačion valdon ir nuosavybėn, nėra naujas reiškinys, žinomas jau mažiausiai tris dešimtmečius. Vandentiekio ir nuotekų sistema privatizuojama pagal aiškias privatizavimo kryptis – tai rodo privatizavimo proceso tęstinumą. Daugiau nei 40 proc. geriamojo vandens sistemų JAV mastu yra privačios, tvarkomos komunalinių įmonių. 60 proc. siste-

mų priklauso vietos valdžioms. Privatizavimo atvejų, pasirašant sutartį dėl operacijų ir valdymo, pastaraisiais metais sparčiai daugėjo. 2001 m. JAV mastu vandentiekio ir nuotekų sistemų privatizavimo atvejų padaugėjo 13 proc., o nuo 1990 m. per dešimtmetį – 84 proc. 2001 m. pabaigoje beveik vietos valdžių privatizavo 13 000 nuotekų įmonių ir daugiau kaip 1100 – vandentiekio įmonių.

Valdžia pasirinko privatizavimą dėl daugelio priežasčių. Pirmiausia dėl vandentiekio ir nuotekų sistemas tvarkančių komunalinių įmonių finansavimo krizės (9, p. 39). Išplėsti sistemas, kad jos apimtų didesnę teritoriją, ir patenkinti didėjančius poreikius brangu ir sunku. Pačios naujausios sistemos buvo įrengtos 1970 m. už valstybės lėšas, bet net ir jas dabar reikia pertvarkyti ir tobulinti. Be to, reikia atitikti naujus standartus, nurodytus Švaraus vandens akte ir Saugaus geriamojo vandens akte. Daugelio sistemų technologijas prireiks tobulinti, pakelti infrastruktūros lygį. Neatsižvelgiant į augimą ir išsipareigojimus, per metus valstybinė valdžia sumažino įmokas vietinėms vandens sistemoms, versdama jas pasitikėti vietos valdžios fondais.

Tokios krizės akivaizdoje susidaro išpūdis, jog privatizacija yra politinis įrankis, kuriuo dažnai naudojasi pareigūnai. Viešojo valdžia naudoja si privatizacija pataisyti krizinę padėtį ir (arba) kai privatizacija pateisinama kitose jurisdikcijose. Remiantis JAV merų konferencija, keturi iš dešimties miestų palaikytų privatizaciją, jei tai sumažintų kainas ir pritrauktų privataus kapitalo investicijas.

Kokia kitų JAV miestų patirtis? Kitos dviejų atvejų studijos yra iš Amerikos aplinkosaugos agentūros, Aplinkosaugos finansinės programos: A. *Parankinė finansinių veiksmų knyga 4 dalis*; B. *Viešojo ir privatčiojo sektoriaus partnerystė ir optimaliausių atvejų studijos*.

## **Indianapolis, Indiana** **(sutarties procedūros, parama ir vadovavimas)**

**Apibūdinimas:** šis bendradarbiavimas apima sutartą dviejų pažangių privataus operatoriaus nuotekų priežiūros įmonių vadybą, aptarnavimą ir operacijas. Prieš sutarties sudarymą abi įmonės buvo modernios ir dirbo labai efektyviai. Į sutartį jos įtraukė preliminarį priežiūrą, pirminį valymą, biologinę priežiūrą per biovalymą ir deguonies nitrifikavimą, nuotekų filtravimą ir ozono dezinfekciją prieš paleidžiant nuotekas į upę. Į sutartį

įtrauktos ir purvo, dumblo saugojimo įmonės, laboratorijos ir panaudojimo programos. Iš sutarties išbraukta kanalizacijos priežiūra, įrankių, įrangos kaupimas ir klientų aptarnavimas. Už pagrindinio kapitalo kaupimą lieka atsakingas miestas.

**Demografija:** Indianapolio regiono ekonomika labai įvairialypė. Vidutinis jos augimas – apie 1,5 proc. kasmet. Dvi nuotekų sistemos priežiūros įmonės aptarnauja nuo 850 000 iki 900 000 žmonių didžiojoje Indianapolio dalyje, apimančioje visą Mariono kraštą. Gamyklų poreikiams tenkinti kasmet reikia 300 mln., arba per dieną – 150, galonų vandens kiekvienai nuotekų sistemai.

**Varžybos:** miestas norėjo atlikti reikiamas procedūras, kontrolę ir vadovavimą mažindamas kainas ir biudžeto lėšas. Jis apsvarstė daug galimybių ir pasirinko viešąją ir privačiąją partnerystę. Įgyvendindamas šį pasirinkimą, miestas paskirstė viešosios nuosavybės mokesčių lengvatas ir gavo pajamų iš efektyviai dirbančio privačiojo sektoriaus.

Darbo jėga buvo nukreipta patraukliam siūlymui sukurti. Tai įtraukė miesto ir krašto tarybos narius, komunalinių įmonių vadovybę ir personalą, kontrolės pareigūnus, miestiečius ir sąjungas – Amerikos Valstijų federaciją, Kaimo ir savivaldybių dirbančiuosius (AFSCME). Miesto ir AFSCME santykiai buvo įtempti, bet jie pagerėjo pardavimo proceso metu. Laimėjusio siūlymo atstovai gerbė AFSCME ir bendrus miesto interesus bei garantavo darbo vietas. Visi darbuotojai buvo įdarbinti per du mėnesius. Visas procesas, įskaitant ir pasiruošimo pardavimui laiką, truko 8–10 mėnesių. Jis kainavo nuo 200 000 iki 300 000 dolerių, mokėta patarėjams, konsultantams, inžinieriams. Šios išlaidos buvo padengtos miesto per kelias savaites iš sutarties gautų pajamų.

**Pateikėjų atranka:** Baltosios upės aplinkosaugos partneriai (WREP) – grupė privačių firmų, buvo išrinkta veikti, paremti, valdyti dvi nuotekų sistemos priežiūros įmones. WREP siūlymas garantavo 38 proc. pajamų (daugiau nei buvęs biudžetas) ir geresnius kompanijų profesinius sugebėjimus nei kitų pretendentų. WREP turėjo atsižvelgti į vandens kokybės reikalavimus, būti atsakinga už baudas, skirtas už didelius pažeidimus, privalo palaikyti tokį pat arba geresnį paslaugų, darbo lygį, nei teikdavo miestas. WREP yra audituojamas subjektas – tikrinama, kaip laikomasi sutarties nuostatų ir privačių operacijų kokybės reikalavimų.

**Nauda:** WREP tikslas – per penkerius metus uždirbti 60 mln. dolerių. 1993–1994 m. komunalinės įmonės ir miesto biudžetas sumažėjo nuo 30 mln. iki 17 mln. dolerių, o darbininkų skaičius – nuo 328 iki 196. 1996 m. gegužę WREP personalą sudarė 168 žmonės.

Miestas stengėsi nedidinti mokesčių, tikėtasi, kad jie dėl infliacijos didės lėtai. Pajamos kaupiamos Kanalizacijos sanitariniame fonde, jo lėšos buvo panaudotos miesto sistemoms tobulinti. Šie fondų pinigai buvo panaudoti kolektoriaus sistemoms nusausinti ir kanalizacijos paslaugų teikimo teritorijai išplėsti.

Tarša buvo sumažinta septynis kartus, nors lietūs tuomet buvo sunkesni nei anksčiau. Nelaimingų atsitikimų per dvejus metus nuo sutarties pasirašymo sumažėjo 80 proc. ir Indianos vandens užterštumo kontrolės asociacija 1995 m. suteikė WREP saugumo apdovanojimą. Nuo sutarties pradžios darbuotojų skundų sumažėjo nuo 38 – 1993 m. iki 1 – 1994 m., o 1995 m. nebuvo nė vieno skundo.

**Trūkumai:** sutartis buvo sudaryta tik penkeriems metams. Sutartis, pasibaigus jos terminui, iš naujo turės būti derybų objektu. Bet kokie pakeitimai norimi inicijuoti miesto ar privataus operatoriaus, turi būti įtraukti į naują sutartį.

**Pamokos:** galima pateikti pagrindinius principus, kuriais grindžiamos jų pastangos:

- teigiamų rezultatų pagrindas yra viešos ir atviros varžybos;
- pirmaujančios komandos turi būti apsvarstytos ir sudarytos anksti, derybų procese;
- darbuotojai turi kovoti už save, profesinės sąjungos turi dalyvauti procese;
- miestui taip pat pateikiami ekspertų patarimai, kai kyla abejonių dėl prekybos.
- veiklos dokumentuose turi būti apibrėžti veiklos standartai, o pardavėjai raginimi pasiekti ir palaikyti veiklos tikslus;
- veiklos vizijos turi būti įgyvendintos sutartyje.

Tyrimas atskleidė trijų lemiamų sričių padėtį:

- **Elgesys su darbuotojais.** Darbuotojų algos ir pašalpos padidėjo nuo 9 ir 28 proc., nelaimingų atsitikimų sumažėjo 91 proc., o skundų – 99 proc.
- **Aplinkosaugos reikalavimų vykdymas.** WREP pasiekė rekordą mieste vykdydama aplinkosaugos reikalavimus.
- **Kainų kritimas.** Per penkerius metus privatizacija sutaupė miestui 78 mln. dolerių daugiau, nei tikėtasi (tikėtasi 65 mln. dolerių).

1997 m., praėjus trejiems metams nuo sutarties, pranokusios visas numatytas galimybes, pasirašymo, miestas nusprendė pakeisti egzistuojančią penkerių metų sutartį į 10 metų sutartį. Ji galiojo iki 2007 m. Iš viso iš sutarties nuo 1994 m. iki 2007 m. buvo gauta 250 mln. dolerių.

## Džersis, Naujasis Džersis (sutarties paslaugos)

**Apibūdinimas:** 1995 m. vasarą Džersis nutarė privatizuoti savo Vandens departamentą, atsižvelgdamas į naujojo mero, išrinkto iš privatizavimo ir verslą palaikančių kandidatų rato, pastangas. Atlikus galimybių analizę numatyta, kad didelės pajamos galimos bendradarbiaujant privačiam ir viešajam sektoriams. Apsvarsčius ir kruopščiai įvertinus siūlytojus, miestas sudarė trejų metų einamąją sutartį su Jungtinių vandenų ištekliais (UWR).

**Demografija:** Džersio mieste yra palanki gyvenimo ir mokesčių aplinka, pritraukianti verslą. Algos yra palyginti mažos, bet ir mokesčiai bei komunalinės paslaugos irgi yra mažesnės nei kituose miestuose. Dėl mažesnių kainų daugelis Niujorko kompanijų turi šiame mieste verslo biurus. Miesto meras nutarė plėtoti miesto ekonomiką ir siekti finansinių pokyčių. Jis prisidėjo prie privatizacijos paramos ir išreikalavo palankiausio kainos ir vandens tiekimo paslaugų kokybės derinio.

Džersio vandens departamentas tiekia vandenį apie 32 000 mažmeninių klientų, gyvenančių Naujojo Džersio metropolitenos zonoje anapus Hadsono upės. Geriamasis vanduo pumpuojamas per viaduką į Džersio zoną ir iš čia pristatomas mažmeniniams klientams. Didmenininkai Hakensake, Naujajame Džersyje ir Hobokeno, Lyndhersto, šiaurinio Kaldvelo savivaldybėse yra aptarnaujami per viaduką.

Miestui priklausanti sistema susideda iš dviejų rezervuarų, 5700 akrų vandens baseino, paslaugų įmonės ir didelės perdavimo bei paskirstymo sistemos. Rezervuaruose telpa 3,3 ir 8,0 bilijono galonų per dieną. Iš 80 mln. galonų per dieną vandens įmonės sunaudoja vidutiniškai 55. Vandens paruošimo įmonės yra pastatytos greta vieno rezervuaro už 23 mylias į šiaurės vakarus nuo miesto.

**Varžybos:** valdantysis komitetas buvo suformuotas iš miesto tarybos narių. Buvo sudaryta darbo grupė, kuri aktyviai dalyvavo sprendžiant iškilusias problemas.

Sutarties pretendentai buvo įvertinti pagal techninius jų nuopelnus, vadybą, operacijas ir požiūrį į paramą, patirtį ir atsakomybę, galimybes vykdyti sutarties reikalavimus ir galimybę sumokėti nustatytą kainą. Naujasis Džersis neseniai buvo gavęs leidimą vykdyti vandens sistemų komunalinių įmonių privatizavimą. Procesas truko apie metus ir kainavo nuo 300 000 iki 350 000 dolerių. Sutartis buvo pasirašyta 1996 m. balandžio 1 d. Nurodymai, susiję su pelnu ir biudžeto pajamomis, kurias miesto taryba patvirtino, buvo nesudėtingi. Darbininkų sąjungos buvo įtrauk-

tos derybų pradžioje. Sutartyje garantuota, kad privatizuotojas išlaikys visus darbininkus bent jau vienerius metus.

**Pateikėjų atranka:** miestas sudarė trejų metų sutartį su Jungtiniais vandenimis. Buvo privatizuotos visos vandens tiekimo paslaugos, įskaitant ir tiekimą iš šaltinių, jų priežiūrą, paskirstymą, duomenų nuskaitymą, sąskaitų tvarkymą, rinkimą ir laboratorijos paslaugas. Jungtiniai vandenys prisiėmė atsakomybę už baudas, gautas dėl nustatytų taisyklių pažeidimų. Miestas pasiliko teisę nustatyti tarifus ir kurti veiklos politiką. Kainų sumažinimo derybos buvo vykdomos dėl rinkliavų mažėjimo, norint padidinti vandens paslaugų pardavimą didmenininkams ir sumažinti už vandenį nesurinktus mokesčius.

**Nauda:** per penkerius sutarties gyvavimo metus miestas tikėjosi gauti apie 38,5 mln. dolerių; 2,5 mln. išankstinių koncesijų mokesčių iš Jungtinių vandenų; 17,5 mln. dolerių iš gaunamų pajamų; 18,5 mln. už komunalinių įmonių teikiamas paslaugas ir iš didmeninio vandens paslaugų pardavimo. Sutartyje yra punktai, leidžiantys Jungtiniams vandenims užsidirbti papildomų pajamų, jei padidėja paslaugų kainos ir keičiamos vandens normos. Užuo mažines kainas, miestas pajamas naudoja sistemoms kapitališkai atnaujinti. Jungtiniai vandenys pradėjo visapusišką pirminę ir prevencinę remonto programą, kuri miestui neprivaloma. Tikimasi, kad privatizacija padės pagerinti klientų aptarnavimą ir išplės dirbančiųjų galimybes juos mokant ir didinant atlyginimus.

## Kas vyko nuo to laiko Atlantoje?

2004 m. vasarą Atlantos merė Franklin nusiuntė oficialų laišką Jungtiniams vandenims, kad miestas nepatenkintas sutarties įgyvendinimu. Ji nurodė problemas, įskaitant ir lėtą kompanijų aprūpinimą kadrais, sąskaitų, dokumentų tvarkymą, skaitiklių įrengimą bei taisymą.

Po šio merės žingsnio abi šalys ėmė bendrauti konstruktyviau. Jungtiniai vandenys pakeitė vadovavimo stilių, norėdami sušvelninti santykius ir viską pradėti iš naujo. Abi šalys dirba remdamosi sąrašė nustatytais normomis ir laikydamosi paslaugų kokybės standartų.

Pasak merės, Jungtiniai vandenys pripažino savo trūkumus ir rugpjūtį pradėjo 90 dienų permainų laikotarpį. Jie nereiškė jokių pretenzijų dėl 80 mln. dolerių išmokų, kurias buvo patvirtinęs buvusysis miesto meras. Be to, jie skyrė 9 mln. dolerių paslaugų kokybei pagerinti.

## Kas buvo nepastebėta?

Į tris dalykus, kol vyko derybos, nebuvo kreipiama dėmesio. Pirmiausia, tai pasakytina apie reliatyvų vykdymo suvokimą. Pasibaigus viešojo aptarnavimo terminui, Jungtiniai vandenys visada sulaukdavo kritikos ir skundų dėl darbų vykdymo, lėtų darbų tempų ir netikslių vandens sąskaitų. Nors Jungtinių vandenų paslaugos buvo toli gražu netobulos, bet jie atlieka daugiau remonto darbų ir greičiau rekonstruoja daugelį Atlantos infrastruktūros objektų – tiek savivaldybės operatoriai anksčiau niekada nepadarydavo. Pavyzdžiui, sutartyje reikalaujama kasmet pataisyti per 4500 gaisrinių hidrantų; Jungtiniai vandenys kasmet pataiso apie 4000. Prieš privatizavimą būdavo pataisoma 3000 gaisrinių hidrantų, darbai būdavo prastesnės kokybės.

Antra, privatizuotojai sutaupo miestui dideles pinigų sumas. Miestas mokėdavo 42 mln. dolerių per metus, o dabar – tik 21 mln., – taigi per dvidešimt metų sutaupoma 400 mln. Net jeigu per metus tektų mokėti 80 mln. dolerių, per 20 sutarties metų miestas vis tiek sutaupytų apie 320 mln. dolerių. Jungtiniai vandenys prisideda prie patrauklaus kapitalo kūrimo – tai garantuoja tolesnes pajamas.

Trečia, merė Š. Franklin reikalavo vykdymo atsakomybės. Kad ir kaip ten būtų, ar tie patys reikalavimai galėjo būti keliami viešojo sektoriaus atliekams darbams? Pagrindinis privatizacijos proceso pranašumas yra sutartis, suteikianti galimybę numatyti ir nustatyti daugiau atsakomybės. Viena yra aišku: Franklin, vadovaudamasi tik naujosios viešosios vadybos principais, nebūtų galėjusi įgyvendinti pertvarkų ir nemažintų atlyginimų.

## Išvados

Atlantos miesto sutartis siūlo kelias vertingas išvalgas, patariančias, kaip vesti derybas dėl viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo.

**Bendravimas yra esminis veiksnys.** Kartais per mankas supratimas gali būti pagrindinė ginčų ar net bendradarbiavimo nutraukimo priežastis – taip buvo ir Atlantos sutarties atveju. Kuriant tarpusavio pasitikėjimo santykius, būtina struktūrizuoti rizikos veiksnius, atlyginimus, pelną ir galimybes dėl derybų sutarties stadijoje. Nauda, kurios tikimasi iš sutarties turi būti numatoma apskaičiuojant rezultatus ir išorės veiksnius (kainą, kokybę, paklausą). Tai svarbiau nei kiti veiksniai (tokie kaip darbo lygis, valandos, personalas ir t. t.). Taip bus išvengta subjektyvių įkainių, o konflikto tikimybė bus mažesnė.



**Veiklos apžvalga, pranešimas ir priežiūra yra svarbūs.** Atskaitomybė sutartyje labai svarbi. Sutartis svarbi tik tada, jei svarbi priežiūra ir rengiamos veiklos ataskaitos. Periodiška stebėseną, veiklos apžvalga ir pranešimai yra numatyti sutartyse. Kuo didesnė rizika ir nesąžiningumo galimybė, tuo griežtesni reikalavimai.

**Aiškūs ir patvirtinti tikslai bei siekiai.** Tikslai ir siekiai turi būti tiksliai suformuoti ir suvokti abiejų šalių. Atvira ir abipusė komunikacija prieš ir per sutarties sudarymą leidžia tinkamai suvokti aplinką. Be to, abiem dalyviams reikia būti stropiems įsitraukus į derybas, ir tai turi būti patvirtinta faktais.

**Sutarties pagrindas yra jo vertė.** Uždirbti pinigų svarbu, bet dar svarbiau turėti puikiai veikiančią sistemą. Dėl to miestai sutartyse turi vengti mažinti arba didinti kainas. Jungtinių vandenų tvarkos pakeitimas buvo problema Atlantoje. Geriausia sutartis yra sudaryta remiantis kaina.

**Ilgalaikio verslo tinkamiausi modeliai turi būti nustatyti.** Atlanta buvo pirmas miestas, kuris ėmėsi legalizuoti ilgalaikes sutartis. Dauguma ilgalaikių sutarčių buvo susijusi su neapskaičiuotais vandens kiekiais. Miestas ir kitas sutarties dalyvis turi tiksliai žinoti sutarties kainą. Sutarties dalyviai pasirenko taikyti egzistuojantį O ir M modelį (tipiška 3–5 metų individualių įmonių sutartis) ir paprasčiausia jį terminų, dydžio ir laiko atžvilgiu.

**Atlantos privatizavimo proceso patirtis yra geras pavyzdys.** Tyrimai rodo, jog 90 proc. JAV miestų, kurie ką nors privatizavo, nenorėtų grįžti į padėtį prieš privatizavimą. Dėl tokios blogos vandens ir nuotekų tvarkymo infrastruktūros padėties privatizacija išliks svarbus politinis įrankis gerinant paslaugų kokybę, įgyvendinant naujus aplinkosaugos standartus ir mažinant kainas.

## Literatūra

1. Cook M., Rosseel K. Securing Improvements in Water Quality: EPA and Water Infrastructure Financing, The Project Finance, all 1997.
2. U. S. Environmental Protection Agency, Environmental Finance Program, A Guidebook of Financial Tools Section 4B, Public Partnerships and Optimization Case Studies, 1999, [www.gov/efinpage/guidbk98/gbk98/gbk4b.htm](http://www.gov/efinpage/guidbk98/gbk98/gbk4b.htm).
3. U. S. General Accounting Office, Water Infrastructure Information on Financing, Capital, Planning and Privatization, Washington, D. C. August, 2002.

4. National Association of Water Companies, NAWC Privatisation Study: A Survey of the Use of Public-Private Partnerships Drinking Water Utility Sector, Washington, D. C.: National Association of Water Companies, 1999.
5. Davis T., McKenna Long & Aldridge LLP, interview with Geoffrey F. Segal, July, 2002.
6. Pagal sutarties reikalavimus Jungtiniai vandenys turėjo surinkti 98,5 proc. visų klientų įmoku, bet auditas parodė, kad surinkta tik 94,2 proc. Jungtiniai vandenys sutiko sumokėti miestui apie 9 mln. dolerių trūkumui padengti.
7. Data for 2001 from William Reinhardt, 6th Annual Outsourcing Survey, Public Works Financing, March, 2002.
8. Both from EPA and GAO reports.

## DAŽNAI APIE VANDENTIEKIO IR NUOTEKŲ TINKLŲ PRIVATIZAVIMĄ UŽDUODAMI KLAUSIMAI

Kadangi vandentiekio ir nuotekų tinklų privatizavimą nuolat aptarinėja valdžios pareigūnai, visuomenė ir žiniasklaidos priemonės, nuolat kyla to paties pobūdžio klausimų.

### Kas yra privatizacija?

Privatizacija yra labai platus terminas, apibūdinantis daugybę strateginių priemonių, leidžiančių perkelti tam tikrą atsakomybės dalį iš valstybės paslaugų sektoriaus į privatųjį sektorių. Privatizacijos proceso būdai:

1. Savivaldybės nustoja teikti paslaugas ir perleidžia jas rinkai. Kaip pavyzdį galima paminėti daugelį komercinių kietųjų atliekų rinkimo bendrovių.

2. Turto pardavimas arba išnuomojimas – savivaldybės parduoda arba išnuomoja komunalinių paslaugų įmones privačiajam sektoriui. Jungtinėse Valstijose buvo parduota arba išnuomota ne tik nemažai vandentiekio ir nuotekų tinklų įmonių, bet ir ligoninių, sąvartynų bei kitų infrastruktūrų. Tai viena iš labiausiai paplitusių tarptautinės privatizacijos formų.

3. Prekybos projektai — savivaldybės suteikia įgaliojimą privačioms firmoms statyti ir išgyti viešųjų paslaugų įmones, tokias kaip privačios

apdirbimo įmonės, sąvartynai, liginės, kalėjimai, apmokestinti keliai ir kt.

4. Savivaldybės samdo privačias firmas, kad šios teiktų paslaugas vietoje vyriausybinių institucijų ir (arba) valdytų vyriausybei priklausančias infrastruktūras. Šis privatizacijos būdas – dažniausias Jungtinėse Valstijose privatizuojant vandentiekio ir nuotekų įmones.

Be kelių išimčių, vandentiekio ir nuotekų tinklų privatizavimas nereikia, kad turtas bus parduotas ar išnuomotas. Beveik visais privatizacijos atvejais sudaroma sutartis (O&M), įgalinanti eksploatuoti ir išlaikyti paslaugų įmonę. Pavyzdžiui, *Fairbanks* (Aliaska) 1997 m. pardavė abi įmones. Pagal sutartį įmonė vis dar priklauso savivaldybei, tačiau ją eksploatuoja, prižiūri ir išlaiko privati firma.

Daugelis sutarčių įpareigoja privačią firmą atnaujinti arba išplėsti įmonę, tvarkyti klientų sektorių bei kitas susijusias paslaugas.

## Kaip dažnai privatizuojami vandentiekio ir nuotekų tinklai?

Jungtinėse Valstijose vandentiekio ir nuotekų tinklų privatizavimas nėra naujas reiškinys. Vyriausybei priklausančių įmonių atidavimas privačiam sektoriui prasidėjo mažiausiai prieš tris dešimtmečius (1). Tai, kad privatizacijos mastas didėja, labai svarbu. Nacionalinės miestų lygos, JAV merų asociacijos ir Tarptautinės miestų ir valstijų valdymo asociacijos atliktos organizacijų apklausos rodo, kad (2):

- pastaraisiais metais daugelis vietos valdžios institucijų padidino privatizacijos mastą bei planuoja jį didinti ir kitais metais;
- privatizacijos mastas greičiausiai didėja tose bendruomenėse, kurios jau sulaukė didžiausios privatizacijos proceso teikiamos naudos;
- vietos valdžios institucijos, siekdamos asmeninės naudos, daugiau dėmesio skiria konkurencijai nei privatizacijai, nes sudaro skirtingas sutartis, būtinas norint įsigyti norimas paslaugas ir išleisti planuotą pinigų sumą.

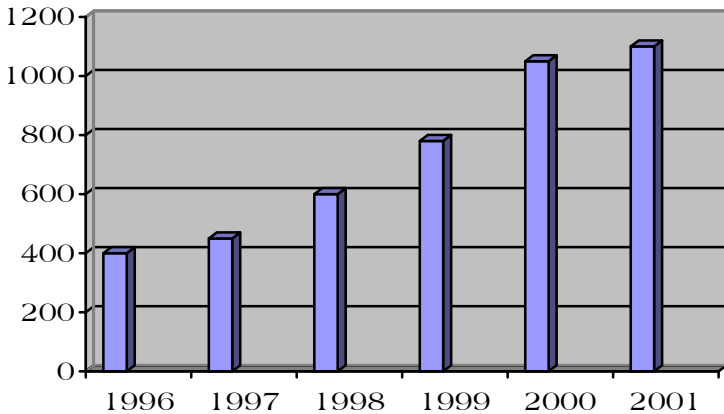
Daugiau nei 40 proc. visų JAV geriamojo vandens įmonių yra privačios. Pastaraisiais metais visų savivaldybėms priklausančių sistemų privatizavimo sandorių sudarant sutartis padaugėjo apie 60 proc.

2001 m. JAV vandentiekio ir nuotekų tinklų privatizavimo atvejų padaugėjo 13 proc., o per dešimtmetį, nuo 1990 metų, – 84 proc. (3, p. 1).

2001 m. pabaigoje apie 1300 savivaldybių privatizavo nuotekų sistemas, o daugiau nei 1100 – vandentiekio sistemas.

### **Kodėl savivaldybės privatizuoja vandentiekio ir nuotekų tinklus?**

Savivaldybių atlikti tyrimai parodė, kad valstybės tarnautojai griebsi privatizacijos, ištikus finansinei krizei arba paaiškėjus, jog privatizacija buvo naudinga kitoms jurisdikcijoms. Pasak JAV merų asociacijos, keturi iš dešimties miestų intensyviai svarsto, kad reikėtų vykdyti privatizaciją, nes nori sumažinti išlaidas ir pritraukti privačiojo kapitalo investicijas (4, p. 45). 3.3.1 pav. parodyti 1996–2001 m. JAV privatizuotų municipalinių vandens paslaugų įmonių skaičius per 5 metus padidėjo beveik 3 kartus.



3.3.1 pav. 1996–2001 m. privatizuotų municipalinių vandens paslaugų įmonių skaičius

Su infrastruktūra susijęs nerimas kyla dėl didesnių problemų. 1998 m. atliktos apklausos duomenimis, pareigūnai rūpinasi, kad būtų patenkinti aplinkos apsaugos reikalavimai, ir nerimauja, kad labiausiai kapitalą didėti skatina (5):

- plėtimasis – 40 proc.;
- eksploatavimo laikas – 30 proc.;
- nuostatai – 27 proc.;
- kiti veiksniai – 3 proc.

Šie didžiausias abejonės ir nerimą keliantys veiksniai yra susiję su pokyčiais.

*Plėtra.* Visiškai akivaizdu, kad šis veiksnys kelia nemažai problemų. Sistemų plėtimas tam, kad būtų užimta didesnė rinkos dalis arba kad būtų patenkinti didėjantys poreikiai, yra brangus ir sudėtingas procesas. Savivaldybės privalo imtis iniciatyvos ir numatyti sunkumus, atsirandančius dėl sistemų plėtos, bei jų sprendimo būdus, o ne laukti, kol kils tokių sunkumų.

*Senstančios infrastruktūros.* Daugelį JAV vandentiekio ir nuotekų tinklų sudaro dar 1900 m. tiestos vandentiekio ir kanalizacijos sistemos. Naujausios sistemos federalinių fondų lėšomis buvo įrengtos 1970 m., tačiau net ir šias sistemas jau reikia atnaujinti arba pakeisti. Aplinkosaugos agentūra neseniai apskaičiavo, kad per kitus 20 metų 76 tūkstančių šalies geriamojo vandens tinklams atnaujinti prireiks 150 mlrd. JAV dolerių (6). Tiek pat reikės investuoti ir į nuotekų tinklų atnaujinimą.

*Nuostatai.* Paskutiniaisiais praėjusio amžiaus dešimtmečiais išleisti Švaraus vandens aktas ir Saugaus geriamojo vandens aktas bei jų papildymai dar labiau sugriežtino standartus, reguliuojančius geriamojo vandens kokybę ir į paviršinius vandenį išpilamų atliekų švarumą. Tam, kad vietos vandentiekio ir nuotekų tinklai atitiktų sugriežtintus standartus, juos reikia atnaujinti.

*Išipareigojimai.* Per pastaruosius trisdešimt metų federalinė vyriausybė sumažino vietos vandentiekio tinklams skiriamas lėšas, tačiau Švaraus vandens ir Saugaus geriamojo vandens aktais sugriežtino vandens kokybę ir nutekamųjų vandenų švarumą reguliuojančius standartus. Negavusios finansavimo savivaldybės, norėdamos laikytis federalinių nuostatų, yra priverstos naudotis vietos pajamų šaltiniais arba valstijos atnaujinamųjų paskolų fondais.

*Vietinio finansavimo struktūra.* Vietos pareigūnams dažnai sunku investuoti reikiamą sumą į bendruomenės vandentiekio tinklus. Kadangi vandentiekio ir kanalizacijos vamzdžiai nematomi, sunku pastebėti, ar juos reikia nedelsiant remontuoti. Todėl išrinktieji pareigūnai labiau linkę ignoruoti šias problemas ir skirti lėšų tokioms matomoms paslaugoms kaip policija arba gaisrinė. Be to, daugelyje savivaldybių vandentiekio ir nuotekų tinklų eksploatavimo tarifai visiškai nepadengia tikrųjų teikiamų paslaugų išlaidų, o didinti vandentiekio ir kanalizacijos tarifus, kad būtų padengtos eksploatavimo ir priežiūros išlaidos, arba visiškai pakeisti tinklus būtų labai nepopuliariu.

Dėl visų šių veiksnių kapitalo ir lėšų skyrimas vandentiekio ir nuotekų infrastruktūroms ėmė strigtį. Tyrimai rodo, kad susidūrę su tokia krize

viešieji pareigūnai dažnai griebiasi privatizacijos kaip priemonės kovoti su krize.

## **Privatizacijos įtaka aplinkosaugos ir sveikatos priežiūros standartams**

Privatizaciją, kaip aplinkosaugos ir piliečių sveikatos gerinimo priemonę, remė dvi partijos (7, p. 29–36). Buvusio prezidento Klintono iniciuota Aplinkosaugos agentūra patvirtino, kad privatizacija yra priemonė, padedanti savivaldybėms laikytis aplinkosaugos standartų. Aplinkosaugos agentūros teigimu, privatizacijos atvejų tyrimas pateikia vietos pareigūnams konkrečių pavyzdžių, rodančių, kaip bendruomenės, norėdamos geriau apsaugoti aplinką, gali sėkmingai steigti bendroves bei pasinaudoti kitais veiklos modeliais. Pavyzdžiai taip pat iliustruoja, kaip viešosios ir privačiosios bendrovės gali būtų įdarbintos, kad teiktų realią naudą ir viešajam, ir privačiajam sektoriams, nes sukuriama klasikinė abipusės naudos situacija.

1999 m. atlikus tyrimą nustatyta, kad privatizavus vandentiekio ir nuotekų tinklus lengviau patenkinami aplinkosaugos reikalavimai. Prieš privatizaciją 41 proc. ištirtų paslaugų teikimo įmonių nevysiškai atitiko reikalavimus, keliamus remiantis federaliniu Saugaus geriamojo vandens aktu. Praėjus metams po viešosios ir privačiosios bendrovės įkūrimo visos įmonės atitiko federalinius vandens standartus (9, p. 39).

Pavyzdžiui, po 1993 m. užsikrėtimų parazitais (*cryptosporidium*) protrūkio Milvokis turėjo išleisti daugiau nei 90 mln. JAV dolerių naujai vandens švarinimo sistemai įrengti. Dėl to miestas, norėdamas užtikrinti aplinkosaugą, buvo priverstas pasinaudoti kitoms sritims skirtomis biudžeto lėšomis. Galų gale 1999 m. miestas pasirašė ilgalaikę sutartį su Jungtiniais vandenimis, įsipareigojančią eksploatuoti miesto nuotekų tinklą. Sutarties pagrindas buvo privalomas įsipareigojimų vykdymas, todėl kasmet tinklo būklė ėmė viršyti šalies ir federalinius standartus, o miestas sutaupė nemažai lėšų.

## **Privatizacijos grėsmė viešojo sektoriaus darbuotojams**

Dažnai pagrindinis privatizacijos tikslas yra didinti darbo jėgos našumą, o darbuotojus dažnai gąsdina staigus darbo jėgos mažinimas arba nedideli atlyginimai ir išmokos. Todėl, vertinant šį susirūpinimą keliantį faktą, reikia aptarti keletą punktų:

1. Visi JAV atlikti išsamūs privatizacijos poveikio darbuotojams tyrimai parodė, kad darbo jėga sumažėja minimaliai – apytiksliai 7 proc. Didesnę dalį darbuotojų įdarbina kompanijos, perimančios vadovavimą vandentiekio ir nuotekų infrastruktūroms (10).

2. Paprastai vieni darbuotojai gauna didesnius atlyginimus ir išmokas, o kiti mažesnius. Toks natūralus pasiskirstymas paaiškina daugelį darbo jėgos mažinimo atvejų (11, p. 18).

3. Ilgalaikėse sutartyse dažniausiai pateikiamas reikalavimas įdarbinti visus darbuotojus, atitinkančius minimalius atrankos kriterijus.

4. Jei dėl privatizacijos darbininkai pereina į didesnę paslaugų tinklą tvarkančią firmą, padidėja jų mobilumas bei atsiranda daugiau darbo teikiamų galimybių.

5. Sukurtos metodikos, kurias taikant, darbuotojai įtraukiami į veiklos planavimo procesą, investuojama į darbuotojų perkėlimo į kitą darbo vietą programas, skirtas tiems darbuotojams, kurie atsisako dirbti vienai iš šių sutartį pasirašiusių šalių (12).

Pasekmės darbuotojams priklauso nuo savivaldybės tikslų. Savivaldybė vykdo privatizaciją siekdama sumažinti išlaidas ir pagerinti paslaugų kokybę.

Kai kurios savivaldybės yra susirūpinusios, kad darbuotojai pereis dirbti į privačias firmas, jos nebesugebės eksploatuoti tinklų, jei sutartis bus staiga nutraukta, be to, nesusidoros su galinčiais įvykti nelaimingais atsitikimais arba privačios firmos darbuotojų keliamais streikais. Savivaldybės, net ir sudariusios sutartį su privačia firma, lieka atsakingos gyventojams už vandentiekio ir nuotekų tinklus, todėl toks rūpestis yra pateisinamas. Tačiau, faktai rodo, kad labai nerimauti neverta. Per pastaruosius tris dešimtmečius vandentiekio ir nuotekų tinklų privatizavimo mastai daugelyje bendruomenių smarkiai padidėjo, o tuo metu įvykę nelaimingi atsitikimai, streikai ir sutarčių nutraukimo atvejai nebuvo traktuojami kaip didelės problemos. Tiesą sakant, devynios iš dešimties vandentiekio ir nuotekų tinklų privatizavimo sutartys buvo atnaujintos pasibaigus jų galiojimo laikui, vadinasi, savivaldybės nukentėjo, o paslaugų, jas privatizavus, tiekimas buvo nutrauktas (17, p. 1).

### **Ar galima patikėti vandentiekio eksploatavimą rinkai?**

Vanduo yra gyvybiškai svarbus, kaip ir kiti produktai. Svarbiausias rinkos tiekiamas produktas po vandens yra maistas, taip pat medikamentai bei sveikatos apsaugos priemonės.

Vandentiekio ir nuotekų tinklų privatizavimo apskaita rodo, kad daugelis bendruomenių lieka patenkintos rezultatais, todėl toks rūpestis yra greičiau retorinis nei pagrįstas faktais. Vyriausybė toliau kuria ir leidžia kokybę ir patikimumą reguliuojančius standartus, o privačios bendrovės skatinamos laikytis šių standartų. Privačių bendrovių, kaip ir vyriausybinių infrastruktūrų, darbuotojai ir vadovai bei jų šeimos gyvena tose pačiose bendruomenėse ir naudojami savo kompanijos teikiamomis paslaugomis. O jei kompanijos neteiks lauktos kokybės paslaugų, greitai nebeturės jų paslaugomis naudotis norinčių klientų.

### **Ar verta jaudintis dėl to, kad kai kurias vandentiekio kompanijas įsigyja užsienio įmonės?**

Vietos valdymas ir atskaitomybė vaidina labai svarbų vaidmenį. Svarbu nuspręsti, kokia forma kontrolė ir atskaitomybė vykdoma. Mes gydome užsienyje pagamintais medikamentais, valgome importuotą maistą, o savo vaikus prisegame prie užsienyje pagamintų automobilių sėdynių, nesukdami galvos, kur jos pagamintos. Kodėl? Todėl, kad veikia sistema, užtikrinanti šių produktų saugumą.

Vandentiekio ir nuotekų tinklų privatizavimas nepakeičia sistemos, užtikrinančios vandens saugumą ir tinkamumą vartoti. Tokioms kompanijoms taikomi lygiai tokie patys, o dažnai ir dar griežtesni reikalavimai. Didelė dalis bendruomenių privatizavo eksploatuojamas infrastruktūras, nes šios neatitiko Aplinkos apsaugos agentūros nustatytų sveikatos ir saugumo standartų. Bendruomenės pasikvietė į pagalbą privačias bendroves, norėdamos gyventi saugiai ir sveikai. O kai kurios bendruomenės samdė privačias bendroves tam, kad jų eksploatuojamos infrastruktūros imtų gerokai viršyti aplinkos apsaugos agentūros standartus.

Bendruomenės taip pat naudojami objektyvios priežiūros teikiamais pranašumais. Jei paslaugų teikimu rūpinasi vyriausybė, stebėseną vykdyti privalo teikėjas, todėl kyla interesų konfliktas. Jei rangovas – privatus asmuo, konfliktas nekyla.

### **Ar privatizacija taupo savivaldybių lėšas?**

1999 m. buvo iširtos 29 miestų viešosios ir privačiosios vandentiekio ir nuotekų tinklus eksploatuojančios bendrovės, teikiančios paslaugas daugiau nei 3 mln. vartotojų visose Jungtinėse Valstijose. Nustatyta, kad



dėl privatizacijos tarifai sumažėjo daugiau, nei buvo manyta prieš privatizaciją, o 17 atvejų susitaupyta 10–40 proc. lėšų, skirtų išlaidoms, todėl savivaldybėms neprireikė smarkiai didinti vandens paslaugų tarifų (13, p. 41–43).

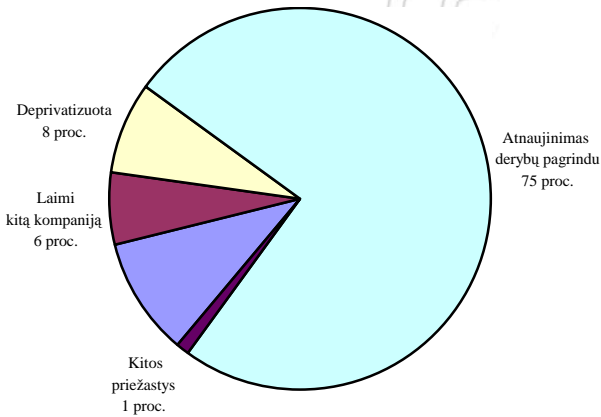
Pavyzdžių apie sutaupytas lėšas yra daug. Aplinkos apsaugos agentūra pateikė pavyzdžių, įrodančių, kad miestų vandentiekio sistemos geriau atitinka vandens kokybės reikalavimus būtent dėl privatizavimo. Sutarčių atnaujinimo dažnumas taip pat akivaizdžiai įrodo privatizacijos pranašumus, nes pirmiausia privatizaciją renkasi bendruomenės, norinčios sumažinti išlaidas. Faktas, kad 17 iš 20 privatizacijos sutarčių yra atnaujinamos po to, kai baigiasi jų galiojimo laikas, rodo, jog bendruomenės yra patenkintos sutaupytų lėšų suma (14).

### **Kiek savivaldybes patenkina vandentiekio ir nuotekų tinklų privatizacija?**

Statistika rodo, kad privatizacija patenkina daugelio poreikius, nes daugiau nei 90 proc. bendruomenių pratęsia privatizacijos sutartis (žr. 3.3.2 pav.).

Kitas tyrimas nustatė, kad 94 proc. savo vandentiekio ir nuotekų tinklus privatizavusių bendruomenių rekomenduoja jiems padėjusią privačią bendrovę kitoms bendruomenėms (15). Kadangi pagausėjo viešų diskusijų apie vandentiekio ir nuotekų tinklų privatizavimą ir atsirado daugiau informacijos šia tema, daugybė miestų pasirinko privatizaciją kaip tinkamiausią išeitį. Tarp miestų, privatizavusių savo vandentiekio ir nuotekų tinklus per pastaruosius dvejus metus, yra ir Augusta (Džordžijos valstija), Čikaga (Ilinojaus valstija), Deitonas (Ohajo valstija), Ričmondas (Kalifornijos valstija), Yst Palo Altas (Kalifornijos valstija), Hiustonas (Teksaso valstija) ir Frazjer Parkas (Kalifornijos valstija).

Tai priklauso nuo kiekvienos bendruomenės poreikių. Sudarius ilgalaikę sutartį, bus mažesnė konkurencija, o miestai turės daug intensyviau pasinaudoti konkurencija. Kartu kompanijos gali įdarbinti visus esamus darbuotojus ir investuoti privatų kapitalą į infrastruktūras tik tuomet, jei nustatomas ilgas terminas, per kurį reikia stabilizuoti tarifus ir atgauti investicijas. Todėl daugelis bendruomenių renkasi ilgalaikes sutartis (16).



3.3.2 pav. Ar prasminga vykdyti privatizaciją pagal ilgalaikes sutartis?

### Privatizacijos pavojai ir kaip jų išvengti

1. Atsitinka ir taip, kad patrauklaus pasiūlymo autorius yra paskelbiamas neveiksniu ir su juo atsisakoma bendradarbiauti arba jis pasišalina iš verslo. Norėdamas šito išvengti, savivaldybės privalo reikalauti, kad privačios firmos pateiktų atitinkamos kvalifikacijos įrodymus bei rekomendacijas, po to skirti šiek tiek laiko pateiktiems dokumentams patikrinti. Pačios svarbiausios yra klientų rekomendacijos (jei bendrovės kandidātūra teikiama tokios pat rūšies darbui atlikti), tačiau būtina reikalauti patikimumo ir finansinių charakteristikų, teikėjų rekomendacijų, vadovaujančio personalo išvadų ir išsiaiškinti, ar bendrovė neturėjo teisinių problemų.

Norint užtikrinti, kad bendrovė įvykdys sutarties sąlygas arba, jei neįvykdys, padengs išlaidas, susijusias su darbuotojų pakeitimu, galima pasirašyti abiem šalims priimtina darbo atlikimo išsipareigojimą. Tačiau, nereikia pamiršti, kad darbo atlikimo išsipareigojimai nepašalina iš verslo mažesnių, bet kvalifikuotų kompanijų, arba padidina paslaugų kainas. Todėl rekomendacijos ir kvalifikacijos paprastai geriau užtikrina sutarties sąlygų vykdymą nei darbo atlikimo išsipareigojimai.

2. Kartais, iki galo neišsiaiškinus arba kaip reikiant nesutarus dėl atliekamo darbo rezultatų, gali kilti ginčai arba net grėsmė nutraukti sutartį. Todėl, norint sukurti pasitikėjimu grįstus verslo santykius, jau derybų dėl

sutarties pasirašymo metu reikia aptarti apskaičiuotos rizikos laipsnį, atlygio už darbą dydį, galimą pelną ir galimybes. Juo labiau kad laukiami sutarties rezultatai yra grindžiami išmatuojamomis išdavomis ir išeiga (kaip, pvz., išlaidomis, kokybe, patikimumu ir t. t.), o ne sąnaudomis (pvz., veiklos lygmenimis, darbo valandomis, personalu ir t. t.), todėl mažesnė tikimybė, kad bus pateikti subjektyvūs situacijos įvertinimai ir dėl to kils konfliktai.

3. Vienas iš privatizacijos keliamų pavojų yra susijęs su viršytomis išlaidomis. Išlaidos viršijamos dėl to, kad pateikiami sąmoningai per mažai įvertinti siūlymai arba netiksliai įvertinamos esamos sąlygos ir infrastruktūros trūkumai. Šią problemą galima išspręsti pasirašius sutartį, pagal kurią išlaidos ir pavojai numatomi iš anksto (išlaidų priedo sutartys). Tai skatina rangovus nedidinti išlaidų. Tokios sutartys taip pat įpareigoja vyriausybę atlikti esminį auditą, nes visas rangovo pateiktas išlaidas, sąskaitas-faktūras ir kompensacijų reikalavimus turi patvirtinti vyriausybė agentūra.

Antra vertus, pasirašius fiksuotos kainos darbo atlikimo sutartį viešoji agentūra perduoda finansinę atsakomybę rangovui, ir šis, norėdamas sumažinti išlaidas ir padidinti pelną, turi paskatų gerinti darbo kokybę ir didinti našumą.

Be to, konkurencija sutarčių atnaujinimo metu skatina už gerą paslaugą mokėti konkurencinę kainą, ypač jei darbas pagal ankstesnę sutartį buvo atliktas gerai. Nereikia pamiršti, kad kompanijoms rūpi pelnas, todėl savivaldybės tikslas yra panaudoti šią varomąją jėgą ir rinkoje veikiančias konkurencines jėgas tam, kad gyventojai daugiau išloštų.

4. Kartais savivaldybės nedaro išvadų, nesivadovauja geriausiais pavyzdžiais arba neatlieka tinkamos analizės. Dėl tokio neapdairumo privatizacijos procesas gali būti nesėkmingas. Todėl savivaldybės privalo išsiaiškinti privatizacijos proceso subtilybes bei kreiptis specialistų pagalbos, jei tokios prireikia.

## Literatūra

1. Beecher J. et al. Regulatory Implications of Water and Wastewater Utility Privatization, National Regulatory Research Institute, 1995.
2. These and other relevant surveys are discussed in reason Foundation's *Annual Privatisation Reports*, 1997–2003, <http://www.rppi.org/privaper.html>.

3. Data for 2001 from William Reinhardt, 6th Annual Outsourcing Survey, *Public Works Financing*, March 2002; Data for 1990s from reason foundation analysis of ICMA's periodic survey of alternate service delivery.
4. Holusha J. In Latest Cost-cutting Trend, Cities Turn to Private Sector for Wasterwater Treatment, *New York Times*, May 5, 1996, and Dick Larson, Cites Move to Shed Water Utility Business, 2(5), May 1999. See also [www.usmayors.org/USCM/home.html](http://www.usmayors.org/USCM/home.html).
5. Beck R. W. Inc., 1998 Water Resources National Competitiveness Survey, Seattle: R. W. Beck, 1998.
6. U. S. Environmental Protection Agency, Drinking Water Infrastructure Needs Survey, 2001, [www.epa.gov/safewater/needs.htm](http://www.epa.gov/safewater/needs.htm).
7. Cook M., Rosseel K. Securing Improvements in Water Quality: EPA and Water Infrastructure Financing, *The Journal of Project Finance*, Fall 1997.
8. U. S. Environmental Protection Agency, Environmental Finance Program, A Guidebook of Financial Tools Section 4B. Public Partnerships and Optimization Case Studies, 1999, [www.Epa.gov/efinpage/guidbk98/gbk4b.htm](http://www.Epa.gov/efinpage/guidbk98/gbk4b.htm).
9. Hudson Institute, A Survey of the Use of Public-Private Partnerships in the Drinking Water Utility Sector, Washington, D. C.: National Association of Water Companies, 1999.
10. Jonhson R. *Privatization and Layoffs: The Real Story*, Reason Public Policy Institute E-brief No. 112, 2001, [www.rppi.org/ebrief112.html](http://www.rppi.org/ebrief112.html). Also see Steven C. Deller and David G. Hinds, Local Public Services in Wisconsin: Alternatives for Minicipalities with a Focus on Privatization, University of Wisconsin, June 2001, [www.uwex.edu/lgc/program/pdf/privpaper.pdf](http://www.uwex.edu/lgc/program/pdf/privpaper.pdf).
11. Deller and Hinds, Local Public Services in Wisconsin, and Robin A. Jonhson and Norman Walzer, Competition for City services: Has The Time Arrived? Springfield, Illinois: Office of the Comptroller, 1996.
12. John O'Leary, Eggers W. D. Privatization and Public Employees: Guidelines for Fair Treatment, Reason Public Policy Institute, How-to Guide No. 9, Los Angeles: Reason Public Policy Institute, 1993.
13. National Association of Water Companies, NAWC Privatisation Study: A Survey of the Use of Public-Private Partnerships in the Drinking Water Utility Sector, Washington, D. C.: National Association of Water Companies, 1999.
14. U. S. Environmental Protection Agency, A Guidebook of Financial Tools Section 4.B. Public-Private Partnerships, Washington, D. C.: U. S. EPA, April, 1999.

15. Decision Analyst, Inc., Survey, February 2003, [www.decisionanalyst.com](http://www.decisionanalyst.com).
16. Janet Ward, The Pros and Cons of Long-term Privatization, American City and County, May, 1998.
17. Reinhardt W. U. S. Water/Wastewater Contract Services Show 16% Growth to \$1.7 Billion in 2000, *Public Works Financing*, March, 2001.

## VANDENS ŪKIO LIBERALIZAVIMAS IR PRIVATIZAVIMAS VOKIETIJOJE

Vanduo – tai gyvenimas! Beveik visur pasaulyje vandens – gyvybiškai svarbaus produkto – tiekimas organizuojamas kaip viešoji teisėta pagrindinė paslauga. Tam, kad būtų ginami piliečių interesai ir skatinama infrastruktūros plėtra, Vokietijoje veikia įstatymai, kuriais remiantis komunoms ir regionams paskiriamos aukščiausiosios valdžios užduotys. Vokietijos Federacinėje Respublikoje vandens tiekimo sistemą reprezentuoja apie 6700 vandens tiekimo įmonių. Lyginant tarptautiniu mastu garantuojama, kad vanduo bus tiekiamas labai saugiai, siūloma labai gera geriamojo vandens kokybė, pasižyminti tuo, kad jame kiek galima sumažinamos kenksmingosios medžiagos, taip pat atsižvelgiama į ekologinius vandens gavybos ir vandens telkinių apsaugos reikalavimus. Tam tikrais veiksniais pagrįstas kainų palyginimas paneigia paplitusį teiginį, kad visa tai bus parduota didelėmis vandens kainomis.

Vandens tiekimo ir nutekamojo vandens visuomeninis kapitalas galėtų sudaryti apie bilijoną markių.

Viena vertus, tai vilioja įsiskolinusius visuomeninius savininkus, kita vertus, manoma, kad investuotojai verti tai perimti į savo rankas dėl didelės vandens vertės ir dėl to, kad komunaliniai savininkai nesugeba tinkamai panaudoti galimų pajamų. Sekdama energijos tiekimo dereguliavimo pavyzdžiu federacinė vyriausybė siekia atverti atsikratyti monopolio vandens tiekimo rinkoje. Ekonomikos ministerija, planuodama panaikinti 103 konkurencijos teisės paragrafą, įvykius tik spartina. Be to, nuspręsta komunalinės ir vandens teisės pakeitimais atverti kelią liberalizavimui ir privatizavimui. Ekonomikos ministerijos siekis panaikinti 103 paragrafą pašalintų teritorinius vandens tiekimo monopolius.

Tinklapis „Mūsų vanduo“, egzistuojantis internete, padeda visuomenei išsakyti kritišką požiūrį į federacinės valstybės siekius ir

kovoti prieš galimą komunalinio vandens tiekimo pardavimą. Tinklapyje „Mūsų vanduo“ bendradarbiauja aplinkos draugijos, darbdavių organizacijos, vandentiekio gamyklos ir kiti suinteresuoti asmenys.

Tinklapių komandos nuomone, visuomeninio vandens tiekimo įmonės gali ir privalo gerinti savo veiklą ekonominiu požiūriu. Tačiau pastebėta, kad valstybinis vandens tiekimas neturi jokių sisteminių trūkumų, palyginti su privačiu. Tai ypač akivaizdu, kai atsižvelgiama pirmiausia ne į pajamų didinimą, o į būtinus ir privalomus tikslus, tokius kaip ilgalaikis vandens ūkio tvarkymas ekologiniu, ekonominiu ir socialiniu aspektais, taip pat komunalinė politinė atsakomybė.

Nagrinėjant vandens tiekimo ir panaudojimo galimybes pažymėtina:

*Pirma:* ateityje vanduo turi būti tiekiamas neteršiant aplinkos, geros kokybės.

Į šiandieninę ir būsimąją kartą orientuotos vandens ūkio politikos turi būti ilgalaikis plėtros planas. Veikla, susijusi su gyvybiškai svarbiais vandens ištekliais, negali būti organizuojama atsižvelgiant vien tik į techninius ir ekonominius įmonės kriterijus. Būtina papildyti pagrindines ekologines taisykles ir gauti visuomenės pritarimą dėl vandens tiekimo kokybės ir kainos, ypač atkreipiant dėmesį į vandens telkinių apsaugą ir kultūrinę bei estetinę vandens vertę natūralioje aplinkoje. Be viso to, reikia atsižvelgti ir į kaimyninių regionų bei tautų raidos galimybes.

Jau beveik galiojantys ir iš dalies įstatymuose patvirtinti ilgalaikio vandens ūkio paragrafai yra:

- vandens telkinys – kuo arčiau vartotojo;
- vandens išteklius naudoti kuo saikingiau;
- sumažinti išteklių naudojimą apskritai;
- stengtis nedaryti žalos aplinkai;
- mažinti kenksmingųjų medžiagų kiekį vandenyje;
- išsipareigoti apsaugoti vandens telkinius lygumose, ypač gruntinius vandenis.

*Antra:* liberalizavus ir privatizavus vandens tiekimo ir nutekamojo vandens valymą gali sutrikti ilgalaikis vandens naudojimas.

Problemos apibrėžimai ir sprendimo būdai, atsižvelgiant vien tik į ekonominius aspektus, niekuomet negali atitikti ilgaamžiškumo idealo. Ar privatizavimas sustiprins vandens ūkį, sumažinus vandens infrastruktūros investicijų finansavimo būtinybę ir ar prisidės prie visuomeninio biudžeto stiprinimo, yra daugiau nei abejotina. Visuotinis ekologinių ir visuomeninių veiksmų nepaisymas, teikiant pirmenybę tik ekonomiškumui, politiškai nepriimtinas. Kitaip nei elektros ir dujų tiekimas, vandens tiekimas pats savaime nepasižymi konkurencija ir yra

natūrali monopolija. Liberalizavus vandens sektorių paprastai atsiranda rinką užvaldančių įmonių. Viešasis monopolis pakeičiamas privačiu monopolium. Tai labai abejotinas dalykas vien jau vertinant kartelį teisiškai.

Liberalizavus ir privatizavus vandens ūkį:

1. Prarandama komunalinių savivaldybės organų demokratinė kontrolė dėl įmonių komunalinių atsargų ir strateginių vandens tiekimo bei nutekamųjų vandenų valymo sprendimų.
2. Atsiranda monopoliai. Kontroliuoti susijungusių firmų ir įsteigtų didelių koncernų veiklos nebus galima.
3. Padidėja vykdomasis deficitas. Privačios įmonės tampa vis mažiau kontroliuojamos.
4. Kyla pavojus žemesnio lygio standartus pritaikyti geriamojo vandens srityje. Norint plėtoti regionų konkurenciją, turėtų būti įtvirtintos platesnės įmonių teisės, nurodant ir jų atsakomybę. Liberalizavimas susijęs su sveikatos apsaugos išlaidomis ir prižiūrėtojais, kurie nuolat investuoja į vandens kokybę.
5. Kyla grėsmė vandens tiekimo iš atokaus šaltinio cirkuliacijai.
6. Privatizuojant vandens ūkį gali žlugti regioninis principas. Vis dėlto, pagal šalies vandens įstatymus pirmenybė teikiama vandens gavybai iš artimų vietų. Privačioms įmonėms, vertinant ekonomiškai, pagreitintas vandens iš tolimo šaltinio tiekimas gali pasirodyti pelningesnis.
7. Strateginiai vandens gavybos sprendimai privačiajame sektoriuje priimami atsižvelgiant tik į ekonomiškumą. Ekologiniai tikslai, pavyzdžiui, telkinių tausojimas, gali būti įgyvendinti tik remiantis administracine teise, jie neapima nuosavam vandens tiekėjui.
8. Kyla grėsmė iki šiol laisvam žinių ir patirties perdavimui, nes privačių vandens tiekimo ir nutekamojo vandens valymo įmonių nauji laimėjimai yra jų patentų teisės saugojimo žinioje.
9. Nauji privatizavimo vėjai gali turėti ir neigiamų šalutinių pasekmių: kyla grėsmė prarasti iš kartos į kartą perduotas vandentiekio personalo žinias ir patirtį. Atleidžiant ilgai išdirbusius darbuotojus dingsta per dešimtmečius sukauptą jų kompetencija šioje srityje.

Trečia: privatizacijos pagrindas – tik finansiniai tikslai. Į ekologines ir socialines problemas nekreipiama dėmesio.

Ir komunos, ir privatūs investuotojai į vandens tiekimą ir nutekamojo vandens valymą vis dažniau žiūri kaip į pajamų šaltinį. O gamtos apsauga arba net pati gyvenimo kultūra, susijusi su vandeniu, rūpi vis mažiau.

Jei koncesijos pavidalu aprūpinimas vandeniu vieną kartą bus priimtas, rinka nebeveiks dešimtmečius. Rinką užvaldys vandens tiekėjai, kurie nustatys kainą ir kokybę. Kita vertus, nebeliks konkurencijos. Dėl rinkos užvaldančios pozicijos monopolistams nebebus jokios dingsties stengtis sumažinti vartotojų išlaidas padedant jiems taupyti. Baigiantis perdavimo sutarties galiojimo laikui nutekamojo vandens įmonės bus vėl atiduotos komunoms. Renginiams susidėvėjus, komunos nuolaidžiaus.

Remiantis kitų šalių pavyzdžiais nebūtų galima pagrįsti, kad privatūs valdininkai padidintų efektyvumą. Netgi priešingai, Anglijoje ir Velse tiekėjai, kontrolės institucijų priversti, turi sumažinti vandens kainas iki vidutiniškai 13,7 proc. ir dėl to – dividendus akcininkams.<sup>1</sup> Tačiau būna ir viešųjų tiekėjų, kurie visose srityse dirba neefektyviai. Vokietijoje irgi netrūksta pavyzdžių iš privačiojo sektoriaus, kai buvo dirbama neveiksmingai ir kaip į balą buvo išmesta milijonai markių. Galima paminėti tris Saksonijos pavyzdžius: dėl apgavystės, korupcijos ir administravimo klaidų tokios korporacijos kaip *Beilrode Arzberg* (rajonas Torgau-Očaso), *Landwasser* (Lėbau-Citau rajonas) ir *Oberes Göltzschtal* (Vogtlandkreiso rajonas) iššvaistė arba pasisavino milijonus. Visos šios korporacijos dabar yra ant bankroto ribos, o piliečiai už tai turės mokėti. Tas pats pasakytina ir apie korporaciją *Märkische Schweiz*.

Vartotojų požiūriu, nėra jokios svarios priežasties, kodėl Vokietijos vandens ūkį reikėtų perduoti į privačias rankas. Neprasta nei tiekiamo vandens kokybė, nei žmonės reiškia nepasitenkinimą didelėmis kainomis. Nutekamojo vandens, ypač naujose federalinėse žemėse, kainos iš dalies labai smarkiai pakyla dėl valstybės padarytų planavimo klaidų ir dėl nesąžiningai veikiančių planavimo, statybos bei įrenginių firmų, o ne dėl visuomeninių vandens įmonių.

Miesto gamyklos ir nuosavos nutekamojo vandens įmonės labiau atsižvelgia į ekologinius aspektus nei vien tik pelno didinimu suinteresuotos privačios bendrovės. Didžiausieji investuotojai dažniausiai yra akcinės bendrovės, kurias vis daugiau kontroliuoja tarptautiniu mastu veikiančios investiciniai fondai. Didelių pajamų galima tikėtis tik ignoruojant ekologinius tikslus, racionaliai pertvarkant personalą, optimizuojant administravimą.

Privatūs investuotojai domisi iš esmės tik potencialiai pelningomis įmonėmis. Nepelningas lygumų aprūpinimas vandeniu ir toliau turės likti visuomeninėse rankose. Tai lemia daug didesnes vandens kainas.

---

<sup>1</sup> Liberalisierung und Privatisierung unter Wasser-wirtschaftszation. ([www.meterverein-muenchen.de](http://www.meterverein-muenchen.de))



## Didėjantis politinis spaudimas

Ideologiškai paveiktos diskusijos, kuriose dalyvauja nei dalykiškai, nei kaip kitaip su vandens tiekimu ir nutekamojo vandens pašalinimu nesusiję neoliberaliai mąstantys ekonomistai politikai, sukelia spaudimą Vokietijos vandens ūkio liberalizavimui ir privatizavimui:

- Liberalizavus elektros energijos rinką, vėliau – ir vietinio susisiekimo sritį, susilpnės vandentiekiai arba jų iš viso nebeliks. Vandens tiekimas gali būti taip pat privatizuotas. Europos bendrijų direktyvos gali šią tendenciją tik dar labiau padidinti.
- Patys neva su aplinka susiję sluoksniai – kaip jau minėtoji taryba aplinkos klausimais – propaguoja vandens rinkos „liberalizavimą“.

### *Pavyzdys: skaidrus Miuncheno vanduo*

Prekybos centruose ir pėsčiųjų zonose įrengtų informacinių stendų-kioskų pardavėjai kviečia praeivius paragauti vandens, kad įsitikintų jo kokybe ir kaip galima greičiau galėtų priimti užsakymus. Hmm, pagalvoja klientas, skonis kaip vandentiekio vandens, nors bėga ne iš vandens čiaupo „automatiškai“, o yra parduodamas daugelio privačių ir (pusiau) visuomeninių įmonių laisvojoje rinkoje. Naujiems klientams vanduo tiekiamas veltui, pirkėjams siūlomos įvairios specialios nuolaidos, suvartojantiems daug vandens taikomos nuolaidos perkant daugiau, besirūpinantiems aplinka tiekiamas ekologiškas vanduo ir t. t. Gundantis vaizdelis ar siaubo scenarijus? Geriamasis vanduo – svarbiausias maisto produktas – kaip „pigė“ prekė ir pelningas verslas užsienio ir didiesiems vidaus koncernams? Kadangi šiuo metu išgyvename liberalizavimo etapą ir neįtikėtina greitai įpratome pirkti elektrą ekspedicinės prekybos būdu, o kokį nors pigiausią telefono ryšį išsirinkti paspaudę kelis telefono mygtukus, įsivaizduoti, kad vieną dieną ir geriamąjį vandenį galėtume pirkti iš už prekystalio, nesunku.

Elektra yra elektra, bet vanduo nelygu vandeniui. Geriamojo vandens kokybė visoje Europoje labai skiriasi. Ir iš tikrųjų, atsižvelgiant į vis didesnius skandalus dėl maisto prekių, nelengva ramia sąžine pasitikėti vien tik į pilną orientuotų privačių įmonių vandens tiekimo ir kokybės pažadais. Nes, kaip baiminamasi, privačios įmonės dėl konkurencijos ir kainų kovos būtų priverstos pabloginti vandens kokybę, techninę įrangą, pavyzdžiui, vamzdynus, ir mažiau dėmesio skirti aplinkos apsaugai. Be to, užsienio šalių privatizavimo pavyzdžiai parodė, kad net nemažos konkurenciją skatinančios įmonės nekirto finišo linijos pirmosios. Dažniausiai tai padaro dideli koncernai, kurie savo mažomis kainomis iš

rinkos išstumia mažas įmones tam, kad verslą pasidalytų tarpusavyje ir pritrauktų klientūrą. Pavyzdžiui, Anglijoje, Miuncheno vandentiekio (SWM) duomenimis, iš buvusių 3500 vandens tiekėjų įmonių dabar liko tik dešimt. O Prancūzijoje visą vandens rinką valdo keturi dideli koncernai.

Prognozuotojų nuomone, Vokietijoje, privatizavus vandens tiekimą, tiekėjų skaičius sumažėtų nuo 6700 iki maždaug 800, o tai nepanašų į dorą konkurenciją.<sup>1</sup> Ar švarus vanduo taps brangia prabangos preke? Ar ir vandens rinka bus kaip ir naftos rinka ateityje kontroliuojama galingų kartelių, kurie, jei tik panorės, užsuks čiaupus ir taip padidins vandens kainą? Kalbama vis dėlto apie maždaug 20 mlrd. eurų dydžio apyvartą Vokietijos mastu, o pasaulio mastu – netgi apie 255 mlrd. eurų.

Būtent miuncheniečiai turi ką prarasti. Gaivus šaltinio vanduo iš Bavarijos Alpių žemių garsėja puikia kokybe. Iš visų Vokietijos miestų, kuriuose gyvena daugiau nei 100 000 žmonių, natūralus Miuncheno vanduo yra geriausios kokybės.

Tai reiškia, kad net tik nebebus laikomasi griežtų taisyklių, o ir tų taisyklių ribos bus peržengtos (3.3.3 pav.).

Tokia puiki vandens kokybė yra paaiškinama pirmiausia tuo, kad jo gavybos įrenginiai yra griežtai kontroliuojamoje vandens apsaugos teritorijoje. Be to, vandentiekiai ilgainiui nusipirko prie baseinų esančius žemės sklypus tam, kad būtų dirbami neteršiant gamtos ir vandens. Galiausiai jau 1992 m. vandentiekio kompanijos iniciatyva buvo pradėtas projektas, kurio turinys – pavyzdinga šalies vandens ir žemės ūkio kooperacija: taip vandentiekiai kartu su ekologijos draugijomis *Bioland*, *Naturland* ir *Demetra* jau dešimt metų skatina ūkininkus ekologus tikslingai veikti vandens gavybos srityje Mangfaliao slėnyje. Čia dabar per 100 žemdirbių ėmėsi kitos veiklos ir visi jie kartu ekologiškai dirba apie 2500 hektarų lygumų.

## Iš kur atkeliauja geriamasis Miuncheno vanduo?

Iki 80 proc. Miuncheno geriamojo vandens tiekama iš Mangfaliao slėnio šaltinio, t. y. pirmiausia iš Reisacho ir jo apylinkių. Šaltinio vanduo surenkamas ir apdorojamas. Trimis didelėmis vandentiekio linijomis jis

---

<sup>1</sup> Liberalisierung und Privatisierung unter Wasser-wirtschaftszation. ([www.meterverein-muenchen.de](http://www.meterverein-muenchen.de))

teka į Miuncheną. Kadangi vandens šaltinis yra tik už 100 metrų nuo Miuncheno centro, vanduo į miestą atiteka laisvu nuolydžiu, nesunaudodamas energijos.

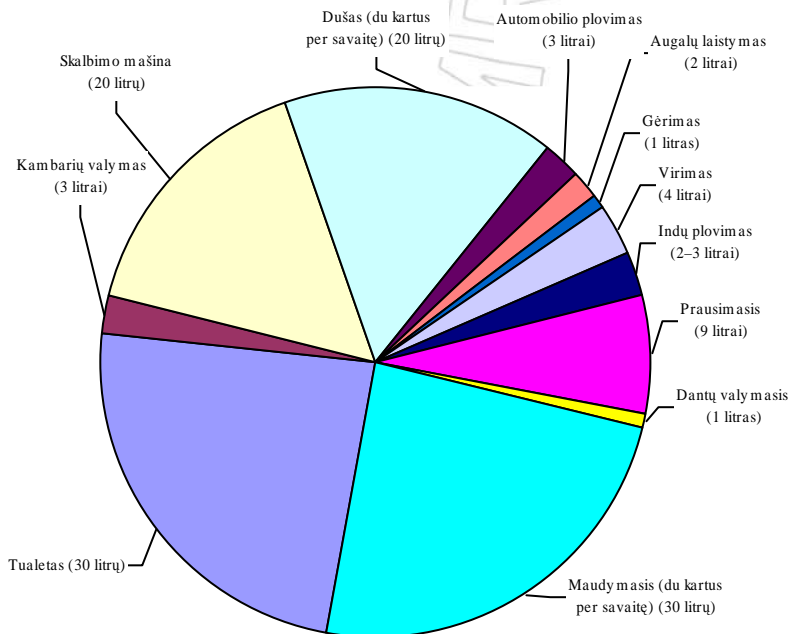
Kita vandens gavybos vieta yra vandens turtingas Loizacho slėnis ir Šoteno lyguma tarp Grubo pietuose, Puchheimo vakaruose ir Mosburgo šiaurėje. Šoteno lygumų vandentiekiai veikia tik piko metu, esant didelei apkrovai, jei kyla didelis vandens poreikis arba jei kiti vandentiekiai neveikia.

Vis dėlto vanduo tiriamas nuolat. Kas mėnuo mikrobiologiškai arba chemiškai tiriama apie 1200 mėginių. Be to, Miuncheno vandentiekis, kad išlaikytų ir atnaujintų daugiau kaip 120 metų vandens tiekimo sistemas, išleidžia ne vieną milijoną eurų, kad vanduo pakeliui į Miuncheną nebūtų užteršiamas ir kad kuo mažiau jo būtų prarasta. Vis dėlto „M vanduo“, kaip jis vadinamas kitų Miuncheno vandentiekių, laikomas geriausiu (taip pat ir kainų atžvilgiu – kubinis metras kainuoja 1,23 euro) iš visų Vokietijos didmiesčių.

Tai, kad po privatizacijos visos pastangos apsaugoti geriamąjį vandenį gali nueiti niekais, yra ne tik Miuncheno miesto, bet ir kitų Bavarijos miestų bei bendrijų, taip pat ir visos Vokietijos rūpestis. Iki šiol šios teritorijos apsauga tiekiant geriamąjį vandenį komunoms yra įstatymiškai reglamentuota. Jei privatizavimo proceso metu komunalinė įtaka, keliant aplinkos apsaugos standartų ir kainų politikos klausimus, būtų prarasta, tai, komunų ir komunalinių tiekėjų nuomone, pasekmės vartotojams būtų neigiamos: vandens kokybė būtų „praskiesta“ ir jis tik minimaliai atitiktų europinius geriamojo vandens standartus. Ir nustatant kainas, ir įvertinant atitinkamai techninę vamzdinių būklę būtų prarasta visuomeninė komunalinė kontrolė.

Baiminamasi, kad iš pradžių nedidelės kainos vėliau gali virsti dideliais mokesčiais. Nors 2002 m. liberalizavimo diskusijos Vokietijoje aprimo, dideli koncernai spaudžia Europos Komisiją ir Vokietijos vyriausybę, kad būtų atidaryta privačios konkurencijos vandens rinka.

Miuncheno, Augsburgo vandentiekiai kartu su UAB „Bavarijos dujos“ 2001 m. pabaigoje įkūrė bendrovę *AquaKomm GmbH & Co. KG* siekdami ateityje teikti visas paslaugas, susijusias su geriamuoju ir nutekamuoju vandeniu. Tačiau profsąjungos, aplinkosaugos ir vartotojų draugijos rengiasi bendram protestui. Prie jo prisijungia Miuncheno nuomininkų draugija ir tūkstančiai Miuncheno piliečių, kurie savo parašais pareiškė esą prieš liberalizavimą.



### 3.3.3 pav. Vandens kiekis, kurį vidutiniškai sunaudoja vienas asmuo per dieną (Miuncheno vandentiekio duomenimis)

Šaltinis: SWM

Vidutiniškai per dieną miunchenietis sunaudoja 128 litrus švaraus vandens – pirmiausia ne gerti ir maistui gaminti, o maudytis, praustis, indams plauti, tualetui nuleisti. Kad šis 1,4 mln. Miuncheno privačių klientų poreikis būtų patenkintas, kasdien jiems tiekiamas apie 320 mln. litrų vandens.

Interviu su Miuncheno vandentiekio pirmininku dr. Kurtu Mühlhäuseriu:<sup>1</sup>

**Kaip praktiškai galima įsivaizduoti (europietišką) geriamojo vandens tiekimo liberalizavimą? Ar tiekėjai pasikeis tik popieriuje, ar geriamasis vanduo iš tikrųjų iš tolybių bus pumpuojamas į**

<sup>1</sup> [www.mieter-muenchen.de/verbraucher/Wasser.htm](http://www.mieter-muenchen.de/verbraucher/Wasser.htm)-32k

## **Miuncheną? Ar kiekvienas tiekėjas turi modernizuoti savo vandentiekio liniją?**

Žinoma, ne, privatizavimas įvyktų ne tik „popieriuje“, jis turėtų ir konkrečių pasekmių būtent patiems vartotojams. Manoma, kad komunos bus priverstos viešai Europos mastu paskelbti apie vandens tiekimo konkursą. Miuncheno aprūpinimas vandeniu galėtų atitekti dideliam privačiam koncernui, kuris Miuncheno piliečiams vandenį galėtų tiekti jau turimomis vandentiekio linijomis.

Vis dėlto jis neprivalėtų atitekti šiandieninių labai geros Miuncheno vandens kokybės standartų (gaivaus ir natūralaus vandens, kuris daug geresnis, nei nustatyta geriamojo vandens kokybės potvarkiuose).

**Elektros įmonių privatizavimas Miuncheno elektros rinkoje pasiteisino. Daugelis klientų liko šiai įmonei ištikimi arba vėl sugrįžo, o konkurentai bankrutavo arba dar ir dabar tebekovoja už išlikimą. Kodėl tuomet komunalinės geriamojo vandens tiekimo įmonės bijo privatininkų konkurencijos?**

Kalbant apie geriamojo vandens privatizavimą nėra jokios konkurencijos baimės. Komunalinės įmonės dėl to nesibaimina. Būkštauja dėl kitko: komunoms bus atimta atsakomybė dėl vandens ūkio, o geriamasis vanduo privatiems koncernams taps pelningu verslu. Geriamasis vanduo yra nemokamas ir gyvybiškai svarbus produktas, o ne šiaip bet kokia prekė. Todėl kalbant apie maisto produktą Nr. 1 reikia pasakyti, kad ir ateityje daugiausia dėmesio turėtų būti skiriama kokybei, aplinkos apsaugai ir vartotojų interesams, už vandens ūkį turi atsakyti komunalinės įmonės, jo negalima patikėti pelno siekiantiems nacionaliniams ir tarptautiniams koncernams.

**Ar kalbant apie geriamojo vandens tiekimą yra dar kitų (be privatizavimo) būdų sumažinti Miuncheno vandentiekio kainas (kaip, pvz., elektros kainos sumažėjo atvėrus rinką)?**

Miuncheno vandens kaina jau ir dabar yra palanki, nors jo kokybė puiki. Kubinis metras, t. y. 1000 litrų, geros kokybės vandens kainuoja tik 1,23 euro. Tai pati mažiausia kaina iš visų Vokietijos didmiesčių.

Vis dėlto vidinėmis priemonėmis buvo įmanoma geriamojo vandens kainų nekeisti jau dvejus su puse metų. Pažymėtina taip pat, kad Miuncheno vanduo – tekantis iš čiaupo ar ne – pasižymintis gera kokybe, gali būti geriamas vietoj mineralinio vandens (keturių narių šeima taip per metus sutaupyti 350 eurų). Beje, privatūs koncernai visai nesidomi gera vandens kokybe. Dažnai jie yra ir mineralinio vandens, kuris jiems sukuria dar pelningesnę papildomą verslą, tiekėjai. Tarkime, konkurencija bus. Ką konkrečiai tai reikštų Miuncheno piliečiams? Kokių veiksmų

Miuncheno vandentiekis gali imtis ir imsis, kad prisitaikytų prie pasikeitusių rinkos sąlygų?

Kitur vandens tiekimo liberalizavimas jau turėjo neigiamų pasekmių. Panašių pasekmių reiktų baimintis ir čia: pavyzdžiui, Anglijoje vandens kainos labai padidėjo, nors vandens vandentiekio linijose ir nebuvo prarasta.

Prancūzijoje privatūs didieji koncernai vandens rinką jau pasidalijo tarpusavyje. Čia komunos priklauso nuo keleto koncernų, su kuriais jos pasirašė ilgalaikes sutartis ir taip prarado savo įtaką kainai bei kokybei. Prancūzijoje privatininkų vandens kainos yra 15 proc. didesnės nei viešųjų tiekėjų. Po liberalizavimo neišvengiamai pablogėtų ir kokybė. Privatus tiekėjas neužtikrins pačios geriausios vandens kokybės, kaip ją užtikrina Miuncheno vandentiekis, bet tik minimaliai patenkins įstatymo reikalavimus. Net nebekalbama apie daugelį savanoriškai atliekamų apsirūpinimo priemonių, kurių Miuncheno vandentiekis imasi jau daugelį dešimtmečių, kad išsaugotų vandens kokybę.

Šie projektai neduoda greitų trumpalaikių pajamų, todėl privačios įmonės, išsipareigojusios pelno siekiantiems akcininkams, jų greičiausiai nesiimtų. Kad būtų išvengta liberalizavimo pavojaus, reikia kuo geriau informuoti vartotojus ir juos sutelkti. Dabar dar galima veikti. Tačiau kai geriamasis vanduo taps laisvosios rinkos žaisliuku, kelio atgal jau nebebus.

### **3.4. ELEKTROS ENERGIJOS PRIVATIZAVIMAS**

#### **DIDŽIOSIOS BRITANIJOS CENTRINĖS ELEKTROS TIEKIMO TARNYBOS REORGANIZAVIMAS IR PRIVATIZAVIMAS**

Elektros aprūpinimo pramonė Anglijoje ir Velse buvo viešoji nuosavybė nuo 1948 iki 1990 m. Didžiąją šio laikotarpio dalį elektros gamyba ir jos tiekimu rūpinosi Centrinė elektros tiekimo Tarnyba (CETT), kuri pagal tuometinius įstatymus buvo vienintelė monopolinė elektros energijos tiekėja.

CETT tuo laiku buvo klasikinis pavyzdys įmonės, reguliuojančios viešųjų paslaugų pardavimą didelėmis kainomis. Šiai kompanijai buvo būdinga didelė priklausomybė nuo didelių vietinės anglies kainų ir branduolinės energijos, bet mažas produktyvumo didėjimas ir menkas grįžtamasis pelnas.

Pagrindinės išlaidos buvo susijusios su didelėmis kainomis už elektros energiją, importuojamą iš Prancūzijos ir su skubotu investavimu į naujas šildymo sistemas. Pagrindinis tikslas buvo sumažinti kainas apie 5 proc. per metus. Tokia padėtis vartotojams ir vyriausybei nėra viena iš palankiausių, o gamintojai gauna iš to naudos, susijusios ne tik su mažėmis kainomis.

Daugelyje šalių elektros pramonė buvo vertikalčiai integruota, apėmė elektros energijos gamybą ir tiekimą bei tapo nacionaline arba regionine monopoliste. Elektros energijos tiekimas buvo laikomas natūralia monopolija, kurios veikimą ir plėtrą reikėjo koordinuoti kartu su elektros gamyba. Tai buvo dvi stiprios ir ilgalaikės pramonės šakos, reikalaujančios didelių kapitalinių investicijų. Ilgas šių šakų lyderiavimas reiškia integruotą organizavimą bei planavimą. Reguliavimas ir valstybinė nuosavybė yra vienintelė tvirta monopolijų organizavimo forma, tačiau dauguma valstybės valdomų pramonės šakų tuo nepasižymi. Oro linijų bei transporto pramonių privatizavimas parodė, kad valstybės reguliavimo panaikinimas buvo veiksmingas. Vadinasi, valstybės reguliavimą reikia keisti konkurencija, dėl jos įmonių veiklos produktyvumas didėja.

Tai aktuali problema visuomenei ne tik todėl, kad komunalinių paslaugų pramonė yra svarbi šalies ekonomikai (ji sudaro 5 proc. visos ver-

tės, pagamintos Didžiojoje Britanijoje, iš jų 1 proc. priklauso CETT). Elektros pramonės reorganizavimas ir privatizavimas yra vienas iš svarbiausių politinės darbotvarkės klausimų, su kuriuo susiduria daugelis Europos Sąjungos šalių, ketinančių liberalizuoti elektros rinką (12;14). Reorganizuoti elektros pramonę skatina ir vartotojai, nes vyraujanti konkurencija lemia kainų mažėjimą. Tačiau komunalines paslaugas teikiančios įmonės teigia, jog naujos investicijos yra nereikalingos ir neefektyvios, nes susidarytų keblai padėtis. Pasak jų, reorganizavimas yra nepagrįstas mėginimas persvarstyti kontrolės sutartis akcininkų nenaudai. Kitaip tariant, privatūs tam tikrų grupių pelno siekimo tikslai negali garantuoti socialinės naudos. Tik kruopšti socialinių išlaidų ir gautos naudos analizė įgalina „pasverti“ šiuos argumentus.

Didžiosios Britanijos vyriausybė gana greitai atkreipė dėmesį, kad privatizuoti ir pertvarkyti Centrinę elektros tiekimo tarnybą būtų akivaizdžiai naudinga. 1990 m. kovo 31 d. CETT buvo padalyta į keturias antrines kompanijas, trys iš jų buvo parduotos. Praėjus 5 metams po pertvarkymo, antrinių kompanijų darbo našumas padidėjo daugiau nei du kartus. Elektros energijai gaminti 92 proc. iškasamo kuro sudarė anglys, 7 proc. – nafta ir tik 1 proc. – dujos. Per penkerius metus anglių kainos sumažėjo 20 proc., o britų anglies pirkimo mastai – nuo 74 mln. iki 30 mln. svarų sterlingų. 1996 m. dujų gamybai buvo sunaudojama 23 proc. daugiau; išlaidos iškasamam kurui nukrito iki 45 proc., o branduoliniam kurui – iki 60 proc. Anglių naudojimo gamybai sumažėjimas bei staigus veržimasis prie dujų buvo teigiamas reiškinys aplinkosaugai, nes sumažėjo išskiriamos sieros dioksido ir azoto oksidų, sukeliančių rūgštų lietu, bei anglies dioksido, skatinančio šiltnamio efektą (12; 14).

Kai kuriuos iš šių pranašumų būtų galima priskirti išoriniams veiksniams. Laiku įdiegiamos labai efektyvios Jungtinių dujų turbinos, griežti apribojimai taikomi išskiriamiems sieros oksidams – visa tai lėmė perėjimą prie dujų ir savo ruožtu anglies bei naftos kainų kritimą.

Vis dėlto reorganizacija bei privatizacija neapsiejo be išlaidų. Staigus veržimasis prie dujų akivaizdžiai paspartino Didžiosios Britanijos anglies pramonės, kurioje dirbo apie 250 000 angliakasių smukimą. 1994 m. antrinės kompanijos įdarbino vos 7 000 angliakasių (12, p. 301). Anglies pramonės žlugimas skatino Didžiosios Britanijos parlamentą iširti susidariusią padėtį bei priimti atitinkamą sprendimą energetikos politikoje (11). Vyriausybė nagrinėjo ir branduolinės pramonės, kuri buvo valstybės nuosavybė, reorganizavimo klausimą. 1996 m. branduolinės energijos pramonė taip pat buvo pertvarkyta ir daugelis modernių jėgainių buvo parduotos (1996 m. birželį parduota ir Didžiosios Britanijos energija).



Buvo paliktos tik daugelį metų dirbusios *Magnox* elektrinės ir kuro perdirkimo paslaugos.

Sumažėjusios elektros energijos išlaidos nebuvo tiesiogiai suprantamos kaip kainų kritimas. Tai buvo aiškinama padidėjusiu pelnu. Praėjus 5 metams po privatizacijos, elektros energijos akcijų vertė pakilo daugiau nei 250 proc.<sup>1</sup> Tačiau idealios elektros energijos tiekėjų konkurencijos nebuvo iki 1996 m. Tokia padėtis atvėrė kelią į rinką nepriklausomiems energijos gamintojams, kurie gamybai naudojo dujas. Naujieji rinkos dalyviai 1996 m. Didžiojoje Britanijoje pastatė daugiau nei pusę naujų dujų turbinų. Nors patekti į energetikos rinką buvo lengva, tačiau Generalinė elektros tiekimo komisija, atliekanti priežiūros ir kontrolės funkciją, stengėsi užkirsti kelią gamintojų piktnaudžiavimui. Vienas svarbiausių tokių veiksmų buvo nustatyti rinkos kainą dvejimms metams.

Anglijoje ir Velse elektros tiekimo pramonė nuo 1948 m. iki pat 1990 m. buvo valdoma ir kontroliuojama valstybės. Centrinė elektros tiekimo tarnyba gamino ir tiekė elektros energiją kaip vertikalčiai integruota, įstatymais patvirtinta monopolija, padalyta į 12 regioninių monopolijų vaidmenį atliekančių rajoninių tarnybų. Šio laikotarpio patirtį galima laikyti klasikiniu tiekiamų viešųjų paslaugų, kurių kainas reguliavo valstybė, pavyzdžiu. Šiam klasikiniam modeliui buvo būdingas per didelės kapitalo išlaidos, didelės vietos anglies ir branduolinės energijos kainos, lėtas produktyvumo didėjimas, nedidelės apyvartinės lėšos (42).

Visa tai atskleidžia šių interesų grupių disbalansą: angliakasių, pramonininkų, vidaus vartotojų, stambių pramonininkų, Energetikos departamento ir biudžeto. Tuo laiku vyravo politinis neapibrėžtumas ir politikai turėjo pagaliau priimti sprendimą, ar privatizuoti ir reorganizuoti pramonę, tiekiančią visuomenei elektros energiją.

Pagrindinis uždavinys buvo sukurti vietinę didmeninio elektros tiekimo rinką, kurią būtų galima įvardyti Didmenine rinka. Joje visi turintys licenciją gamintojai galėtų siūlyti kainas už teikiamas elektros paslaugas. Tai leistų patikslinti ribinę kainą, t. y. didžiausią pasiūlytą kainą. Tokia rinka būtų atvira visiems elektros gamintojams. Be to, CETT atskyrė elektros energijos gamybą nuo jos tiekimo tam, kad visi gamintojai galėtų konkuruoti lygiomis teisėmis ir vienodomis sąlygomis. Išsamiau privatizacija ir pertvarka nagrinėjama D. M. Newbery ir R. Greeno darbuose (41; 42; 20; 21).

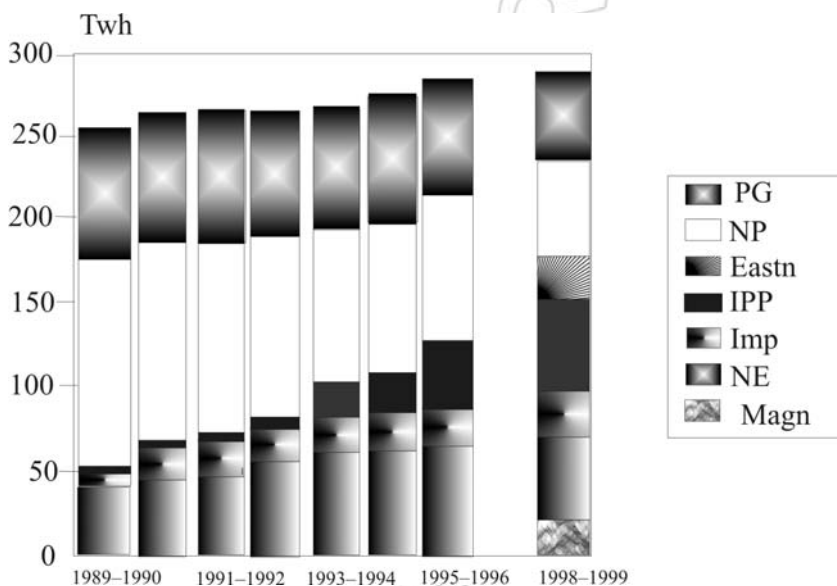
---

<sup>1</sup> Source Datastream, to February 1996, cited in *Financial Times*, Feb. 10, 1996.

Iš tikrųjų labai svarbu suvokti, jog konkurencijos siekis buvo susijęs su dviem procesais tuo pat metu – privatizavimu ir liberalizavimu. Privatizavimas reiškė valstybės nuosavybės pavertimą privačia nuosavybe, kuri grindžiama privačiu reguliavimu. Tai gi pasekmes bei rezultatus lemia reguliavimo forma. Daugumos užsienio privačių kompanijų, vyraujančių elektros tiekimo pramonėje, reguliavimo pagrindas buvo apyvartos rodikliai ir paslaugų kainos. Tai iš dalies panašu į CETT kontrolės formas, kurias vykdė departamentai prie Didžiosios Britanijos vyriausybės. Ankstesnių tyrimų autoriai pažymėjo, jog valstybių vyravimas energetikos pramonėje yra pranašesnis už privačių (17, p. 89–106; 2, p. 281–294; 26, p. 7–23; 27, p. 94). Tačiau išanalizavęs dabartinius duomenis ir 95 energetikos pramonės privatizavimo pavyzdžius užsienio valstybėse, M. G. Pollitas (51) teigia, jog techninis efektyvumas nelabai priklauso, kuri valdymo forma vyrauja, t. y. privati ar valstybinė. Tačiau jis išvelgia privačios nuosavybės pranašumą siekiant optimalios arba geriausios kainos. Remdamasis 14 užsienio valstybių 768 energetikos įmonių privatizavimo duomenimis, jis pateikia įrodymų, kad privatizuotos kompanijos yra techniškai efektyvesnės nei valstybės kontroliuojamos firmos. Nors skirtumai nėra dideli (2 proc. kainos atžvilgiu) ir juos sunku atskleisti (52).

Reorganizavimas sudaro palankesnes sąlygas kompanijoms konkuruoti ir kartu skatina kainų mažėjimą labiau negu valstybinis reguliavimas. CETT pertvarka pateikia gana įdomų dviejų pokyčių derinį. Kompanija *Nuclear Electric* liko valstybės nuosavybė, bet turėjo konkuruoti didmeninės energetikos rinkoje. Valstybinė kompanija *National Grid* nustatant kainą buvo reorganizuojama kaip elektros energijos tiekimo monopolija. Senoji elektros gamykla buvo netolygiai padalyta į dvi kompanijas: *National Power* (NP) ir *PowerGen* (PG). Abi kompanijos nebuvo kontroliuojamos, tačiau 1994–1996 m. laikinai kaina buvo apibrėžta.

3.4.1 paveiksle matyti, kokią rinkos dalį užėmė kompanijos (padaliniai), kurios atsirado reorganizavus ir privatizavus elektros tiekimo pramonę, ir šio proceso evoliucija 1989–1999 m. Šiame paveiksle pavaizduota elektros energiją parduodančių ir kitų kompanijų veikla Didžiosios Britanijos rinkoje bei jų užimama rinkos dalis. Daugiausia elektros energijos į Didžiąją Britaniją buvo importuojama iš Prancūzijos bei Škotijos, vėliau padaugėjo naujų nepriklausomų energijos gamintojų, kurie gamybai iš esmės naudojo jungtines dujų turbinas. 1996 m. branduolinė energija buvo pertvarkyta, o modernios jėgainės privatizuotos. *Magnox* išliko valstybinio sektoriaus dalis.



3.4.1. pav. Elektros energijos gamyba Anglijoje ir Velse (Twh – Terrawatt val. = 1 000 000 000 kwhr)

Šaltinis: Newberry D. M., Pollitt M. G. The Restructuring and Privatization of Britain 'CEGB – Was it Worth it? *The Journal of Industrial Economics*, vol. XLY, September, 1997, no. 3.

Kaip privatizavimo ir reorganizavimo efektyvumą vertina ekonominės teorijos ir kokios gi yra prognozės? Ekonomikos arba interesų grupių teorija teigia, jog ekonominės rentos, atsiradusios esant monopolijai, bus pasiskirstytos įvairioms interesų grupėms ir priklausys nuo derybų (44). Valstybė, dalyvaudama rinkoje, skatina mažesnę apyvartą, nors nebūtinai mažesnę kainą. Konkurencija privačiajame sektoriuje priverstų atsisakyti darbuotojų pertekliaus, sumažinti gamybinio vieneto sąnaudas kainą. Atsisakant importuojamos elektros energijos, kuri yra pigesnė, būtų didesnės investavimo nuolaidos, o tai prieštarauja rinkos dėsniui. Nesant patekimo rinkų suvaržymų, atsirastų daugiau rinkos dalyvių, tai skatintų konkurenciją ir dėl to kaina mažėtų (1, p. 107).

*Socialinis politinės reformos efektyvumas.* Privatizacija, reorganizacija, dereguliacija bei liberalizacija – tai tokia politika, kuria siekiama pagerinti valstybės reguliuojamų ir valdomų įmonių veiklos efektyvumą, tačiau įvertinti šios politikos socialinę naudą ne taip paprasta. Darant

prielaidą, jog privatizacija yra santykinai naujas reiškinys, galima teigti, jog nėra labai daug duomenų, apibūdinančių privatizacijos poveikį bei privačių ir valstybės kontroliuojamų kompanijų skirtumus (51).

Pirma, buvo siekiama iširti, ar finansinė sistema privatizuotose kompanijose yra veiksminga (6, p. 56; 31; 35, p. 5). Finansiniai duomenys apima pelningumą bei privatizacijos daromą įtaką akcijų kainoms. Finansiniai rodikliai gali būti laikomi nesvarbiu objektu nagrinėjant privatizacijos veikiamą socialinį efektyvumą. Juk remiantis kompanijos pelningumu neįmanoma įvertinti socialinės gerovės ir aprūpinimo, didelis pelnas gali reikšti ir neefektyvų paskirstymą.

Antra, kai kurie mokslininkai, pavyzdžiui, G. Hutchinsonas (31), D. Parker ir K. Hartley (48), D. Parker ir S. Martin (47), S. Szymanski (24), W. Megginsonas (35), tyrė darbo našumo ir privatizacijos įtaką produktyvumui. Privatizacija lemia šių rodiklių didėjimą.

Nors šis požiūris populiarus, vis dėlto akivaizdūs tam tikri trūkumai – tiksliai nustatyti kapitalo sąnaudas, ypač kai dėl techninės pažangos senieji įrenginiai tampa mažiau vertingi, nėra paprasta. Sunku įvertinti ir daromą poveikį aplinkai. Be to, technologijų pokyčiai pasunkina ir sąnaudų bei gamybos apimtį įvertinimą. Nelengva išnagrinėti priežasties ir pasekmės efektą: ar Didžiosios Britanijos valstybinių kompanijų produktyvumo didėjimas iki privatizacijos nereiškė, jog privatizacija buvo nereikalinga? Ar šie laimėjimai buvo pasiruošimas privatizacijai, be kurio kompanijos tiesiog neišsilaikytų? Vertinant socialinių išlaidų ir gautos naudos požiūriu, galima daryti prielaidą, jog produktyvumo kilimas reiškia ir socialinės gerovės didėjimą.

Trečia, galima nustatyti privatizavimo efektyvumą naudojant ribines metodologijas. Privatizavimo procesas skatina kompaniją judėti arba artyn efektyvumo ribos (tai vadinama efektyvumo pokyčiu), arba pastumia tą ribą tolyn. C. Waddam-Price ir T. G. Weymanas-Jonesas (55, p. 29–39) pateikia dujų pramonės produktyvumo analizę. Tik visų veiksmų didėjimo laipsnis (TFP) neišskiria techninio pokyčio bei efektyvumo pokyčio, o naudojant duomenų analizę šie pokyčiai išskiriami. Nors koncepcija ir patraukli, vis dėlto šie tyrimai sulaukia praktikoje taikomų TFP metodologijų kritikos.<sup>1</sup>

Ketvirta (19), kitaip nei trimis ankstesniais atvejais, stengiamasi išnagrinėti privatizavimo poveikį socialiniais aspektais, t. y. kokia buvo

---

<sup>1</sup> Plačiau žr.: Newberry D. M., Politt M. G. The Restructuring and Privatization of Britain CEBG – Was it Worth it? *The Journal of Industrial Economics*, September, 1997, vol. XLV, no. 3.

kompanijų privatizavimo socialinė nauda. Tokie tyrimų objektai buvo: *British Telecom*, *British Airways* ir *National Freight*.

Šio požiūrio esmė – sukurti atitinkamą pramonės veikimo bei kainų modelį ir imituoti, kaip kompaniją reorganizuoti ir privatizuoti vykdant skirtingą politiką. Kuriamas tariamas CETT modelis ir nagrinėjama, kokius pokyčius būtų patyrusi kompanija iki 1996 m., jei būtų likusi valstybės nuosavybė, taip pat numatoma tolesnė kompanijos evoliucija ir atliekami skaičiavimai.

Tačiau svarbus klausimas – kaip sukurti tą modelį. Kadangi prabėgo ganėtinai nemažai laiko nuo reformos ir yra atlikti stebėjimai, kaip kompanijos funkcionavo iki reformos ir kokie pokyčiai buvo įvykdžius reformą, nesunku prognozuoti, kas laukia kompanijos, jei ji nebūtų reorganizuota. Tokio tipo tyrimų buvo atlikta tiriant JAV oro linijų dereguliacijos poveikį (5).

Problema ta, kad atviroje elektros gamintojų rinkoje vyravo vienintelė kompanija iki jos restruktūrizavimo, kai ji buvo padalyta į keturias antrines kompanijas, iš kurių 3 buvo parduotos ir viena (pagrindinė) liko valstybės nuosavybė. Todėl nelengva pateikti CETT ekonometrinius skaičiavimus, esant tokiam netolygumui ir stokojant arba nesant vienalaikių duomenų. Papildomai reikia įtraukti ir egzogeninius veiksnius, tokius kaip Briuselio (9, p. 19–41) nustatytos normos sieros oksidams, apribojimai degančių dujų panaudojimui elektros gamybai, staigi technikos pažanga, naujų dujų turbinų diegimas. Todėl svarbu atsižvelgti ir į šias sąlygas, kokią įtaką jos turi CETT funkcionavimui (42).

## Socialinė išlaidų ir naudos analizė

Išsami socialinė išlaidų ir gautos naudos analizė atskleidžia, kas ir kiek prarado bei išlošė, taip pat įvertinamas privatizavimo poveikis socialinei sistemai. Stengiamasi išvelgti, kokie pokyčiai atsirado privatizavus ir pertvarkius elektros pramonę ir kas lauktų tariamos CETT, jei ji būtų išlikusi monopolija Didžiojoje Britanijoje.

L. Jonesas (33) aprašė metodą, kurį A. Galalas, P. Tandonas ir J. Vogelsangas (19) taikė dvylikai privatizavimo atvejų įvertinti. Dvi iš jų buvo elektros tiekimo kompanijos Čilėje. Supaprastinti skaičiavimą galima ignoruojant tai, kokią įtaką patyrė darbininkai. Pagrindinės skaičiavimo sudedamosios dalys yra šios:

*Benrosios pajamos*  $R=G+P+C$ ; *čia*  $G$  – *pervedimai vyriausybei*,  $P$  – *pelnas*, *atskaičius mokesčius*,  $C$  – *išlaidos*.

*Jei Yi yra rodiklis, atspindintis naudą vartotojui, vyriausybei ir pelningumui, o l yra gerovės matas, susijęs su pajamomis, tai visuomenės gerovė:  $W = \lambda l Yi$ .*

*Todėl privatizavimo efektas apskaičiuojamas:  $DW = \lambda l DYi$ ; čia  $DYi$  – pajamų rodiklio po privatizacijos ir tariamo pajamų rodiklio neįvykdžius privatizacijos skirtumas.*

Tačiau šiame supaprastintame modelyje slypi keletas keblumų. Vienų šaltinių teigimu, Didžiosios Britanijos anglies pramonės gamybos apimčių ir patiriamų išlaidų skaičiuoti nereikia. Tačiau kiti šaltiniai teigia, kad abi pramonės šakos (t. y. elektros ir anglies pramonės) tarpusavyje yra labia susijusios, todėl negali būti nagrinėjamos atskirai. Kadangi 1990 m. 72 proc. elektros energijos buvo gaminama naudojant anglį, buvo parduota net 82 proc. anglies (29). Tačiau pranešimo autoriai, nagrinėdami privatizavimo aspektus, laikosi tarpinės nuomonės, kad anglies kaina yra nedidelė (t. y. vietinė anglis pigesnė negu importuota), bet jie neįvertina socialinių padarinių, susijusių su anglies pramonėje dirbančiais žmonėmis, kurie gali netekti darbo. Tolesnis veiksmų planas atskleis poreikį keisti atgyvenusias anglies deginimo jėgaines. Siekiant išlaikyti pusiausvyrą, nebus skaičiuojamas įdarbinimo pelningumas, susijęs su dujų pramonės plėtra. Dujų naudojimą energetikos pramonėje skatina didelės jų atsargos Šiaurės jūroje, dėl to atsiranda ir naujų darbo vietų.

Kita problema – kaip vertinti svarbias įdarbinimo problemas pačioje elektros pramonėje? Pirmiausia reikia įvertinti visas išlaidas, susijusias su darbo jėgos pertekliumi, dėl kurio daugelis darbuotojų turi savanoriškai išeiti iš darbo. Išlaidos šiuo atveju netgi perdėtos, nes darbuotojams išmokamos didesnės išėjimo iš darbo kompensacijos, negu jiems priklauso. Tyrimų privatizuotoje kompanijoje, kuri taip pat susidūrė su darbuotojų pertekliumi, duomenimis, darbuotojai paprastai būna patenkinti, nes jiems išmokamos didžiulės kompensacijos, t. y. vienerių metų darbo užmokeskis, nesvarbu, ar jie susiranda kitą darbą, ar ne.<sup>1</sup>

Svarbu ir tai, jog CETT gamina ir tiekia elektros energiją, bet nepaskirsto galutiniam vartotojams. Kadangi siekiama išnagrinėti konkurencijos daromą įtaką, o realizavimas (paskirstymas) yra vis dėlto reguliuojamas, ši pramonės dalis nebuvo įtraukta į analizę. Taigi, kainos pateikiamos supaprastintai ir daroma prielaida, jog kainų pokyčiai didmeninėje prekyboje turi įtakos galutinėms vartotojų kainoms. Mokslininkai mano, jog privatizavimas neturi įtakos kainoms dėl šių priežasčių.

---

<sup>1</sup> Newberry D. M., Politt M. G. The Restructuring and Privatization of Britain CEBG – Was it Worth it? *The Journal of Industrial Economics*, September, 1997, vol. XLV, no. 3.

Pirma: galutinės kainos kreivė po privatizacijos beveik sutampa su kainos, buvusios prieš privatizaciją, kreive. Kainų mažėjimas, tiesiogiai susijęs su privatizacijos procesu, greičiau yra nulemtas padidėjusio pelno.

Antra: kainų analizė yra susijusi ne tik su patirtų išlaidų, bet ir su gauto pelno analize. Tą lemia konkurencijos intensyvumas privačiame sektoriuje bei nurodymai ir reikalavimai CETT, kurie laikui bėgant gali keistis.

Trečia: D. M. Newberry ir M. G. Pollitto nuomone, netgi jeigu privatizavus šią šaką kainos padidėtų, privatizacijos efektyvumui tai didelės įtakos neturėtų. Gamyba padidėtų nežymiai.

Idomu, ar naudinga buvo įmonę privatizuoti bei restruktūrizuoti. Tai galima nustatyti, apskaičiavus išlaidų skirtumus; DC – nuostolis esant didesnėms kainoms po privatizacijos arba yra lygus nuliui arba beveik lygus nuliui.

Jei vyriausybė parduotų pramonę už dabartinę kainą ir sumažėtų išlaidų, tuomet padidėtų ne tik privatusis pelnas, bet ir mokesčiai – tokiau atveju laimėtų abi šalys: ir vyriausybė, ir privatusis sektorius. Jei vyriausybė elektros tiekimo pramonę parduotų už mažesnę vertę negu dabartinę, tai papildomi mokesčiai, nulemti pelno, galėtų kompensuoti esamą deficitą. Tokia padėtis taip pat yra palanki abiem šalims. Bet jei elektros tiekimo pramonei būtų nustatyta per maža kaina, mokesčiai negrįžtų. Tokiau atveju mokesčių mokėtojams privatizavimas nebūtų naudingas, nors akcininkams tokia padėtis būtų palanki. Jeigu kainos nemažėja, tai didinant socialinę gerovę aktualu mažinti išlaidas.

## Kainos prieš ir po privatizacijos

Tyrimai buvo atlikti pradedant restruktūrizuoti Didžiosios Britanijos elektros pramonę 1988 m. kovo 31 d. ir atlikus restruktūrizaciją 1990 m. balandžio 1 d. Turėdami duomenis iki 1996 m. balandžio pateikiame hipotetines prognozes iki pat 2010 m. Iki 2010 m. dauguma dabartinių elektrinių bus pertvarkytos. Nagrinėjamos CETT ankstesnės ataskaitos siekiant apibrėžti pagrindinius dalykus. Šios ataskaitos yra konsoliduotos. Bet laikotarpiu po privatizavimo kiekviena kompanija pateikia atskiras kontrolines ataskaitas – įvairius protokolus, *National Grid* ir kitų gamintojų operacijas.

3.4.1. lentelėje pateikiami pagrindiniai 1985–1995 m. duomenys, atskleidžiantys vidines operacijas bei įtraukiantys tam tikrus pokyčius.

### 3.4.1 lentelė. 1985–1995 m. konsoliduotos CETT ir padalytų kompanijų ataskaitos

Bendra apyvarta per metus	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Milijonai svarų sterlingų	7 907	7 947	8 032	8 682		9 725	1 0495	10 700	9 931	9 756	9 661
Kompanijų sandoriai							345	370	397	327	393
Apyvarta (neįsk. pirkimų)	7 907	7 947	8 032	8 682			10 150	10 330	9 535	9 429	9 286
Bendros išlaidos	6 564	6 392	6 660	7 559			8 096	7 774	6 519	6 084	5 709
Iškastasis kuras	4 049	3 690	3 760	3 658			3 631	3 509	2 685	2 475	2 256
Branduolinis kuras	524	505	563	932	858	816	837	846	843	645	563
Elektrinių uždarymas	38	40	44	127	97	70	66	65	61	57	0
Buvusi išlaidų devalvacija	326	342	371	499	490	535	623	703	740	798	814
Dabartinė išlaidų devalvacija	958	1 082	1 088	1 167				1 414	1 510	1 582	1 608
Išlaidos personalui	764	821	866	971	997	1030	1068	902	799	711	680
Prekės ir paslaugos	864	993	1056	1372			1872	1750	1391	1398	1395
Bendras pelnas	1 343	1 555	1 372	1 123			2 054	2 556	3 015	3 345	3 560
CETT pardavimai TWh*	234	239	245	251	255	262	264	263	267	269	279
CETT gamyba TWh	228	228	228	232	244	243	241	237	226	222	219
CETT darbuotojų skaičius	47 998	47 860	47 442	47 201	47 264	44 972	40 497	33 488	27 358	23 489	21 057

\* Terrawatt val. = 1 000 000 000 kwhr

Šaltinis: Newberry D. M., Politt M. G. The Restructuring and Privatization of Britain CEBG - Was it Worth it? *The Journal of Industrial Economics*, September, 1997, vol. XLV, no. 3.



Restruktūrizacija ir privatizacija čia lėmė du tarpusavyje susijusius poreikius, kuriuos reikia nagrinėti atskirai. Šie procesai pirmiausia paveikė elektros energiją gaminančias elektrines. Kitas privatizacijos ir restruktūrizacijos poveikis siejamas su tuo, kad sumažėjo britiškosios anglies kainų apribojimai ir į gamybą įsitraukė nauji dalyviai. Jie keitė kuro panaudojimo modelį ir investavo į naujus įrenginius. Taigi, kartu pakito ir elektros gamybos išlaidos. Norint pateikti galutines išlaidas, reikia įtraukti kuro ir investavimo išlaidas. Du efektai – *našumo efektas ir naujų įrenginių efektas* – tarpusavy sąveikauja. Juk nesant naujų nepriklausomų gamintojų, kurie investuoja į naujus įrenginius ir pabrėžia perėjimą nuo anglies prie dujų, kitos kompanijos būtų mažiau spaudžiamos didinti produktyvumą.

Privatizacija ir restruktūrizacija buvo tikrai efektyvi mažinant aplinkos taršą. Ėmus naudoti kitokį kurą, buvo mažiau išskiriama anglies bei sieros oksidų, kurie sukelia rūgštų lietu. Didžiojoje Britanijoje 1990 m. elektrinės išskyrė 34 proc. (bendro kiekio) anglies dioksido, kuris lemia šiltnamio efektą, globalų klimato atšilimą. Sieros dioksido, pagrindinio rūgštaus lietaus šaltinio, buvo išskirta 72 proc., smalkių – 6 proc., azoto oksidų – 28 proc. (9).

3.4.2 lentelėje pateikiami duomenys, įrodantys privatizavimo poveikį aplinkai ir rodantys tikruosius teigiamus aplinkos pokyčius. Nuo 1990 iki 1996 m. anglies dioksido buvo išskirta 31 proc. mažiau, sieros oksidų – 45 proc., o azoto oksidų – 43 proc. Aplinkos tarša sumažėjo, nes daugiau pradėta naudoti branduolinio kuro, taip pat įrengti nauji desulfurizavimo filtrai *Drax ir Ratcliffe* elektrinėse.

#### 3.4.2 lentelė. 1990 ir 1995–1996 m. privatizacijos ir restruktūrizacijos poveikis aplinkai

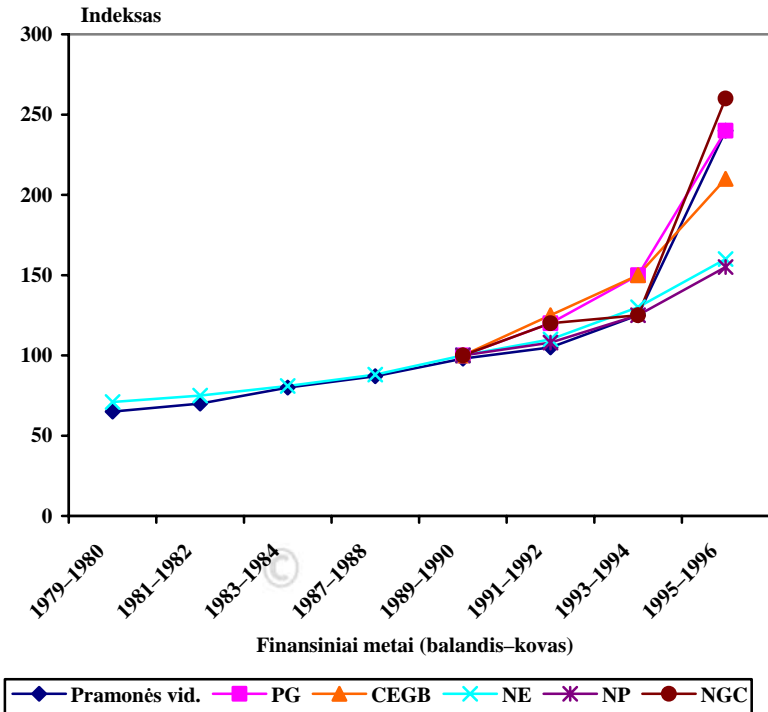
Išskiriami Oksidai	1990	1995–1996	Sumažėjimas proc.
<b>CO<sub>2</sub> mtonos</b>	188	130	<b>31</b>
<b>SO<sub>2</sub> ktonos</b>	2528	1395	<b>45</b>
<b>NO<sub>x</sub> ktonos</b>	703	403	<b>43</b>
<b>gCO<sub>2</sub>/kWh</b>	825	592	<b>28</b>
<b>gSO<sub>2</sub>/kWh</b>	11,1	6,4	<b>43</b>
<b>gNO<sub>x</sub>/kWh</b>	3,1	1,8	<b>41</b>

Šaltinis: Newberry D. M., Politt M. G. The Restructuring and Privatization of Britain CEBG – Was it Worth it? *The Journal of Industrial Economics*, vol. XLV, September, 1997, no. 3.

## Privatizacijos efektyvumas

Privatizavus elektros tiekimo pramonę, didelį perskirstytų kompanijų efektyvumą lėmė konkurencinė įtampa, kainų apkarpymas bei pelno siekis.

3.4.2 pav. atskleidžiamas darbo našumas CETT (GWhr/žmogui per metus), keturiose restruktūrizuotose kompanijose ir visoje Didžiosios Britanijos pramonėje. Prieš privatizaciją ir restruktūrizaciją CETT produktyvumo didėjimo tempai buvo panašūs kaip ir visoje Didžiosios Britanijos pramonėje, bet po privatizacijos ir restruktūrizacijos gamybos didėjimo tempai padalintose kompanijose (įskaitant ir *Nuclear Electric*) ypač paspartėjo.



### 3.4.2 pav. CETT ir Didžiosios Britanijos energetikos produktyvumas

Šaltinis: Newberry D. M., Politt M. G. The Restructuring and Privatization of Britain CEBG - Was it Worth it? *The Journal of Industrial Economics*, Septembris, 1997, vol. XLV, no. 3.

Prieš apibrėžiant restruktūrizacijos ir privatizacijos poveikį vieneto išlaidoms, neįskaitant kuro, devalvacijos ir investavimo išlaidų, bet įtraukiant darbo išlaidas, prekių ir paslaugų suvartojimą bei kitas išlaidas, pirmiausia reikia išnagrinėti, kas būtų neįvykdžius privatizacijos. Nuo 1974–1975 iki 1988–1989 m. CETT šie rodikliai realiomis sąlygomis nekito. M. Bishopas, D. Thompsonas (7, p. 1181–1190) pabrėžia, jog 1980 m., palyginti su 1970 m., elektros tiekimo pramonėje darbo našumas smuko nuo 2,3 iki 1,4 proc. Bendrai išlaidos sumažėjo 2,8 proc. Deficitas buvo tiesioginis rezultatas to, jog branduolinės gamybos apimtis 1988 m. buvo mažesnė – 32,9TWh (tikėtasi 48TWh) (8, p. 13). Branduolinės gamybos deficitas sudarė 6,3 proc. bendros gamybos našumo. Gamybos našumą 1991–1992 m. galėjo padidinti nauji dujų aušinimo reaktoriai.

Pagrindinis klausimas – ar CETT tobulės taip sparčiai kaip ir restruktūrizuota *Nuclear Electric*, kuri sėkmingai išitraukė į privatizacijos procesą. Restruktūrizacijos ir privatizacijos rezultatas – smarkiai sumažėjusios vieneto išlaidos visose paskirstytose kompanijose, įskaitant ir *Nuclear Electric*.

## Privatizacija ir naujų įrenginių diegimas

CETT efektyvumą nesunku pagrįsti, tačiau nelengva nusakyti, kokius sprendimus CETT galėjo priimti dėl kuro panaudojimo ir investavimo. Kuro ir investavimo išlaidos priklausys nuo pasirinkto atvejo ir nustatytų kuro kainų. Prognozuojama, kad dėl padidėjusios paklausos reikės pakeisti senuosius 5,5 GW (5500 MW) anglies įrenginius naujaisiais 12,5 GW (4). Sprendžiamas esminis klausimas – kokius įrenginius statyti ir koks būtų CETT pasirinkimas: tarp importuojamo kuro iš Prancūzijos ir tarp anglies, branduolinio kuro ir dujų. Šios dvi prielaidos nagrinėjamos 3.4.3 lentelėje.

Elektros tiekimo pramonės negalima nagrinėti atskirai nuo anglies pramonės. Anglies rinkos tyrimai, atlikti Specialaus komiteto, leidžia apskaičiuoti papildomas britiškosios anglies išlaidas esant valstybinei nuosavybei ir kai elektros tiekimo pramonė privatizuota (29).

Taip pat darome prielaidą, jog, nerestruktūrizavus CETT, po privatizacijos (1 atvejis) dujų, naudojamų energetikai gaminti, kainos būtų 10 proc. didesnės negu privatizavus CETT. Tokia prielaida (didesnės dujų kainos) daroma todėl, kad nesant laisvosios rinkos būtų mažesnė konkurencija išgyjant dujas. Didesnė dujų paklausa ir nedidelės kainos siejamos su didmeninės dujų rinkos atsiradimu. Atsiranda nauji dujų eksplo-

tuotojai, kurie dalyvauja ir varžosi didžiulėje rinkoje su monopolines pozicijas turinčia *British Gas*. Rinka liberalizuojama, taigi užkertamas kelias rinkoje vyrauti vienam dalyviui ir elektros, ir dujų rinkoje. Po CETT tariamo privatizavimo dujų kainos išlieka tokios pat kaip ir privatizavus elektros tiekimo pramonę.

### 3.4.3 lentelė. Dviejų tariamų CETT atvejų prielaidos

Pirmas atvejis	Antras atvejis
<p><b>Kuro kainos</b>  <i>Anglis</i> – šalies anglies kainos 5 proc. didesnės negu privatizavus  <i>Dujos</i> – dujų kainos 10 proc. didesnės negu privatizavus  <i>Importas iš Prancūzijos</i> – per metus importuojama 5TWh mažiau (1988–1989 m. importo lygis)</p>	<p><b>Kuro kainos</b>  <i>Anglis</i> – britiškosios anglies pasiūla tokia kaip ir privatizavus  <i>Dujos</i> – dujų kainos išliktų tokios pat kaip ir privatizavus  <i>Importas iš Prancūzijos</i> – toks pat kaip ir privatizavus elektros pramonę</p>

Šaltinis: D. M. Newberry, M. G. Politt. The Restructuring and Privatization of Britain CEBG – Was it Worth it? *The Journal of Industrial Economics*, September, 1997, vol. XLV, no. 3.

Jeigu restruktūrizacija ir privatizacija neturi įtakos galutinėms elektros kainoms, galime sutelkti dėmesį į produktyvumo padidėjimą ir nagrinėti, ar valstybė pardavė pramonę tinkama rinkos kaina. Jei privatizavus ir restruktūrizavus būtų padidėjusios elektros kainos, tuomet neigiamą įtaką pajustų vartotojai, nors tai įvertinti nelengva. Prognozuojant, kaip keičiasi kainos esant CETT ir privatizuotai elektros tiekimo pramonei, reikia išnagrinėti išlaidas ir pelną bei kainų politiką.

Toliau atliekant pramonės analizę išskyla keletas svarbių klausimų. Pirma, kam buvo naudingas kainos sumažėjimas? Be abejo, mokesčių mokėtojams ir akcininkams labiau nei vartotojams, nes didėja pelnas ir realiai kaina krinta nedaug.

## Išvados

Išlaidų ekonomija įvertinta darant įvairias prielaidas ir prognozes, ko galima buvo tikėtis, jei CETT nebūtų reformuota. Svarbiausi laimėjimai siejami su elektros energiją gaminančių kompanijų našumo prieaugiu sumažinus branduolinio kuro ir anglies naudojimą bei skatinant britiškąją anglį sumažinti išlaidas. Nustatyta, kad jei CETT būtų buvusi atleista nuo

obligacijų įsigyti britų anglies ir jei būtų turėjusi galimybę apkarpyti kainas bei investuoti į naujas dujų turbinas, restruktūrizacijos ir privatizacijos rezultatai būtų geresni ir nauda būtų didesnė. Perėjimas prie dujų sukuria sąlygas naujiems dalyviams patekti į rinką. Tai skatina konkurenciją dujų rinkoje. Kitu atveju šis procesas galėjo būti atidėtas arba visai jo nebūti. Buvo įvertintos visos restruktūrizacijos išlaidos, nors daug išlaidų yra susijusių su išeitinių kompensacijų išmokėjimu darbuotojams, netekusiems darbo.

Analizė parodė, kaip galėjo būti padidintas pelnas ir sumažintos išlaidos. Didesnė gamybos konkurencija gali sumažinti kainas, išplėsti rinką ir sumažinti *Electricite de France* pelną. Pridėtinės vertės mokestis elektrai branduolinės energetikos skoloms finansuoti būtų mažiau nuostolingas nei iškasamo kuro apmokestinimas ir sumažintų pervedimus Prancūzijos elektrai daugiau nei 700 mln. dolerių. Atidėliojant valstybinės kompanijos *National Grid* pardavimą tikėtina, jog vyriausybė parduos ją brangiau (20, p. 929–953).

### Literatūra

1. Amstrong M., Cowan S., Vickers J. 1994, *Regulatory reform – Economic Analysis and British Experience*, Cambridge, MIT Press.
2. Atkins S. E., Halvorsen R. The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Regulated Environment: the Case of US Electric Utilities, *Journal of Public Economics*, 29, 1986.
3. Baltagi B. H., Griffin J. M., Rich D. P. 1993, Airline Deregulation: The Cost Pieces of the Puzzle, *International Economic Review*, 36(1), February.
4. Barnes Sir M. Hinkley Point Public Inquiries, Department of Energy, London, HMSO, 1990.
5. Bishop M., Green M. Privatization and Recession: The Miracle Tested. Centre for the Study of Regulated Industries, 1995, CIPFA.
6. Bishop M., Kay J. Does Privatization Work? Lessons from the UK. 1988, London, London Business School.
7. Bishop M., Thompson D. Regulatory Reform and Productivity Growth in the UK's Public Utilities, *Applied Economics*, 24, 1992.
8. CEGB, Annual Report and Accounts. 1998.
9. Department of Environment, *Digest of Environmental Statistics*, no. 18, 1996a, London, HMSO.
10. Department of Environment, The United Kingdom Air Quality Strategy Consultation Draft, 1996b, London, Dept. of Environment.

11. DTI, *The Prospects for Coal: Conclusions of the Government's Coal Review*, Department of Trade and Industry, no. 2335, 1993, London, HMSO.
12. DTI, *The Energy Report*, Department of Trade and Industry, 1995a, London, HMSO, vol. 1.
13. DTI, *The Prospects for Nuclear Power in the UK: Conclusions of the Government's Nuclear Review*, 1995b, London, HMSO CM 2860.
14. DTI, *The Energy Report*, Department of Trade and Industry, London, HMSO, 1996a, vol. 1.
15. DTI, *Energy Trends*, various issues, Department of Trade and Industry, 1996b, London.
16. Dunsire A., Hartley K., Parker D. Organizational Status and Performance: Summary of the Findings, *Public Administration*, 69, 1991.
17. Fare R., Grosskopf S., Logan J. The Relative Performance of Publicly Owned and Privately Owned Electric Utilities, *Journal of Public Economics*, 26, 1985.
18. Fells I., Lucas N. UK Energy Policy Post Privatization, 1991, ISN 0 951931407.
19. Galal A., Jones L., Tandon P., Vogelsag I. The Welfare Consequences of Selling Public Enterprises. 1994, Oxford University Press for World Bank.
20. Green R., Newbery D. M. Competition in the British Electricity Spot Market, *Journal of Political Economy*, 100, 1992.
21. Green R., Newbery D. M. Competition in the English Electricity Industry, *Oxford Review of Economic Policy*, 13(1), 1997.
22. Greenstein S., McMaster S., Spiller P. The Effect of Incentive Regulation on Infrastructure Modernization: Local Exchange Companies, Deployment of Digital Technology, *Journal of Economics and Management Strategy*, 4(2), 1995.
23. Gordon R. Forward into the Past: Productivity Retrogression in the Electric Generating Industry, 1992, NBER Working paper, no. 3988.
24. Haskel J., Shimanski S. The Effects of Privatisation, Restructuring and Competition on Productivity Growth in UK Public Corporations, Department of Economics, Queen Mary and Westfield College, Working paper, no. 286, 1992.
25. Henney A. A Study of the Privatisation of the Electricity Supply Industry in England and Wales, London, EEE Ltd, 1994.
26. Hjalmarsson L., Veiderpass A. Efficiency and Ownership in Swedish Electricity Retail Distribution, *Journal of Productivity Analysis*, 3, 1992a.

27. Hjalmarsson L., Veiderpass A. Productivity in Swedish Electricity Retail Distribution, *Scandinavian Journal of Economics*, 1992b, S193-S205.
28. House of Commons, British Energy Policy and the Market for Coal: Minutes of Evidence, 1992, London, HMSO.
29. House of Commons, British Energy Policy and the Market for Coal: Minutes of Evidence, 1993, London, HMSO.
30. HM Treasury, Economic Appraisal in Central Government: A Technical Guide for Government Departments, 1991, London, HMSO.
31. Hutchinson, G. Efficiency gains through Privatisation of UK Industries' in K. Hartley and A. F. Ott (eds) *Privatisation and Economic Efficiency: A Comparative Analysis of Developed and Developing Countries*. 1991, Aldershot, Edward Elgar.
32. IEA, Electricity Supply Industry: Structure, Ownership, and Regulation in OECD Countries, 1994, Paris, OECD.
33. Jones L., Tandon P., Vogelsang I. *Selling Public Enterprises: A Costbenefit Methodology*, 1990, Cambridge, MIT Press.
34. Lawson N. *The View from no. 11*, 1992, London, Bantam Press.
35. Megginson W., Nash R. C., Randenborgh M. Van. The Financial and Operating Performance of Newly Privatised firms: an International Empirical Analysis, *Journal of Finance*, 49, 1994.
36. MMC, National Power Pic and Southern Electric Plc: A Report on the Proposed Merger, London, HMSO, Cm3230, 1996a.
37. MMC, PowerGen plc and Midlands Electric plc: A Report on the Proposed Merger, London, HMSO, Cm 3231, 1996b.
38. Newbery D. M., Green R. Regulation, Public Ownership and Privatisation of the English Electricity Industry, in Gilbert, R. J. and Kahn, E. P. (eds) *International Comparisons of Electricity Regulation*, New York, CUP, ch.2, 1996.
39. Newbery DM. The Impact of Sulfur Limits on Fuel Demand and Electricity Prices in Britain, *Energy Journal*, 15(3), 1994a.
40. Newbery D. M. The Distributional Impact of Price Changes in Hungary and the UK, Cambridge, DAE Discussion Paper on Economic Transition 9402 and *Economic Journal*, 1995.
41. Newbery D. M. Power Markets and Market Power, *Energy Journal*, 16(3), 1995.
42. Newbery D. M. Restructuring of UK Energy Industries: what ave we learned? in MacKerron G. and Pearson P. (eds) *The UK Energy Experience: A Model or a Warning?* London, Imperial College Press, 1996.
43. NGC, National Grid Prospectus, London, Kleinwort Benson, 1995.

44. Noll R. G. The Politics of Regulation, in Schmalensee, R. and Willig, R. (eds) *Handbook of Industrial Organization*, Amsterdam, Isevier, ch. 22, vol. 2, 1989.
45. Nordhaus W., Yang Z. A Regional Dynamic General-Equilibrium Model of Alternative Climate-Change Strategies, *American Economic Review*, 86(4), 1996.
46. Nuclear Utilities Chairman's Group, *The Future of Nuclear Power in the UK: Operation and Maintenance*, East Kilbride, Scottish Nuclear, 1994.
47. Parker D., Martin S. The Impact of UK Privatisation on Labour and Total Factor Productivity, *Scottish Journal of Political Economy*, vol. 42, no. 2, May, 1995.
48. Parker D., Hartley K. Organizational Status and Performance: the effects on employment, *Applied Economics*, 23, 1991.
49. Parkinson C. *Right at the Centre*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1992.
50. Pearce D. et al. *Blueprint 3: Measuring Sustainable Development*, London, Earthscan, 1993.
51. Pollitt M. G., Oxford, Oxford University Press, 1995a. *Ownership and Performance in Electric Utilities*.
52. Pollitt G. *Technical Efficiency in Electric Power Plants*, Mimeo, University of Cambridge. 1995b.
53. Pool, *Statistical Digest*, June, 1995.
54. Spackman M. *Discount Rates and Rates of Return in the Public Sector: Economic Issues* Treasury Working Paper 58, HM Treasury, London, 1991.
55. Waddams-Price C., Weyman-Jones T. G. Malmquist Indices of Productivity Change in the UK Gas Industry before and after Privatisation, *Applied Economics*, 28, 1996.
56. Yarrow G. K. *Privatisation and Economic Performance in Britain*, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 31, 1989.
57. Yarrow G. K. *British Electricity Prices since Privatisation*, Oxford, Regulatory Policy Institute, 1992.



## ELEKTROS IR DUJŲ ŪKIO PRIVATIZAVIMAS VIKTORIJOS VALSTIJOJE (AUSTRALIJA)

### Ivadas

Elektros ir dujų ūkio privatizavimas sudarė svarbią plačiai įgyvendinamą Australijos elektros ir dujų pramonės reformų dalį.

Devintajame dešimtmetyje Viktorijos valstija, kaip ir kitos Australijos valstijos, gaudavo elektros energiją ir dujas iš valstybės valdomų monopolinių įmonių, Viktorijos valstijos valstybinės elektros komisijos (VVEK) bei Dujų ir kuro korporacijos (VDKK). Abi šios korporacijos tarnavo valstijai novatorišku elektros ir dujų pramonės laikotarpiu. Tačiau iki devintojo dešimtmečio jų veikla tapo neefektyvi ir ėmė alinti energijos vartotojus. Kainų reguliavimo politika buvo palanki gyventojams ir kaimo vietovių vartotojams.

1991 m. Pramonės komisija pareiškė<sup>1</sup>, kad korporacijos darbas vis dar nebuvo labai efektyvus, nors reformos kurį laiką jau buvo vykdomos. Pramonės komisijos ataskaita numatė elektros ir dujų tiekimo reformas, kurios vėliau buvo įgyvendintos visoje šalyje. Komisija tvirtai rėmė privatizaciją teigdama, kad „privati nuosavybė atsineša akcijų ir vertybinių popierių rinkos taisykles, sankcijas, kurias teikia perėmimo galimybė ir bankroto rizika. Ji taip pat labai sumažina valdžios organų kišimąsi“.

Privačioms, bet ne valstybinėms įmonėms galiojantis rinkos mechanizmas yra toks:

- galimybė privatiems akcininkams prekiauti įmonės kapitalu;
- reikalavimas konkuruoti komerciniais pagrindais;
- nuolatinis akcijų ir vertybinių popierių rinkų, investicijų ir (arba) skolinimų programų stebėjimas;
- nuosavybės teisių perėmimo sankcijos arba įmonių susijungimas dėl žemo našumo, kurio priežastis, tarkime, – nepakankamas kapitalo panaudojimas;
- bankroto rizika.

Nors šis mechanizmas gali veikti ir netobulai, jis visiškai negalioja valstybinėms įmonėms. Komisija pateikia svarbius principinius skatinimų struktūros ir taisyklių skirtumus, būdingus valstybėms ir privačių subjektų valdomoms įmonėms. Nuosavybė nėra svarbi. Nuosavybės perdavimas

---

<sup>1</sup> Pramonės komisija. *Energijos gamyba ir paskirstymas. Ataskaita Nr. 11*. AGPS, Kanbera, 1991 m. gegužė.

turi galimybę pakeisti šiuos skatinimus ir taisykles, taip pat ir valdymą bei ekonominį veiksmumą.

Kennetto vyriausybė<sup>1</sup>, išrinkta 1992 m., atvedė Australiją prie elektros ir dujų pramonės reformos. Ji reorganizavo egzistuojančias valstybines įmones ir sukomercino jas, įsteigė Vyriausiąją kontrolės valdybą ir naujas rinkos institucijas. Tai vertė sukurti valstybinę elektros energijos rinką.

1995–1997 m. vyriausybė pardavė dvylika elektros įmonių už bendrą 19,7 mlrd. dolerių sumą. 1999 m. keturios dujų įmonės buvo parduotos už 6,3 mlrd. dolerių. Iš energijos įmonių privatizacijos buvo gauta apie 26 mlrd. dolerių. Visa ši suma buvo panaudota valstijos skolai gražinti. Skolos ir BVP santykis sumažėjo nuo 26,7 proc. 1995 m. birželį iki 3,1 proc. 2000 m. birželį. Per ketverių metų Viktorijos valstija iš vienu labiausiai išiskolinusių valstijų tapo viena mažiausiai išiskolinusių valstijų.

### **Įtaka valstijos biudžetui**

Analizė<sup>2</sup> rodo, kad santaupos mokant palūkanas yra didesnės už numatytą prarastą valstybinių įmonių perviršį. Remiantis konservatyviomis prielaidomis (kad valstybinių įmonių perviršis būtų didėjęs kartu su bendroju valstijos produktu), valstijos biudžetas 1999–2000 m. buvo turtin gesnis maždaug 230 mln. dolerių, nei būtų be privatizacijos. Radikalesnis (ir greičiausiai realesnis) scenarijus – valstybinių įmonių perviršiai būtų suvaržyti įvykdžius energetikos rinkos reformą – 1999–2000 m. biudžetą papildytų iki 1,7 mlrd. dolerių.

Valstijos skolos sumažinimas labai padidino fiskalinį vyriausybės lankstumą. Tai leido Viktorijos valstijos biudžetui lengviau įveikti nenumatytus sunkumus ateityje.

### **Įtaka energetikos sektoriui**

Dėl privatizacijos:

- sumažėjo kainos energijos vartotojams;
- padidėjo tiekimo patikimumas;
- sumažėjo gyventojų ir smulkaus verslo subjektų atsijungimo skaičius.

---

<sup>1</sup> Kennettas A. – Australijos ministras pirmininkas 1992–1995 m.

<sup>2</sup> *Access Economics. Impact on Victoria of the Privatization of the State's Electricity and gas Assets. Canberra, June, 2001.*

Nuo tada, kai Kenneto vyriausybė ėmėsi rengtis privatizacijai, smarkiai padidėjo elektros energijos sektoriaus produktyvumas – ypač darbo našumas, taip pat ir kapitalo produktyvumas. Produktyvumo didėjimas buvo didesnis negu Naujajame Pietų Velse (čia vis dar buvo nedaug privatizuotų objektų).

Privatizacija taip pat lėmė racionalesnį požiūrį į elektros sektoriaus investicijas. Kontrolieriaus palaiminti privatizuoti skirstytojai pradėjo svarbias investicines programas, skirtas tiekimo patikimumui gerinti ir didėjančiai paklausai tenkinti. Tai vyko po investicinio sąstingio paskutiniaisiais valstybinės nuosavybės metais.

Gamybos sektoriuje daugiausia dėmesio buvo skiriama esamų objektų produktyvumui ir naudojimui didinti, valstijos ryšių sistemos pranašumams išnaudoti. Nors VVEK numatė poreikį toliau plėsti gamybą, paremtą anglies deginimu, privatūs gamintojai susitelkė didinti dujų turbinų galią, kad patenkintų piko apkrovos reikalavimą.

Privatizacija taip pat pagreitino naujovių diegimą energetikos sektoriuje, ypač klientų aptarnavimo srityje.

### Įtaka visam ūkiui

Produktyvumo didėjimas ir valstijos skolos sumažinimas turėjo platesnį poveikį Viktorijos valstijos ūkiui.

Galima teigti, jog be privatizacijos:

- nebūtų buvę masinių teigiamų valstijos biudžeto ir skolos pokyčių;
- produktyvumas būtų didėjęs panašiai kaip Naujajame Pietų Velse, kur buvo daug neprivatizuotų objektų;
- visa nacionalinė elektros sektoriaus reforma galėjo prasidėti 2–3 metais vėliau, jei Viktorijos valstija nebūtų pirmavusi šioje srityje.

Pirmieji du teiginiai galėjo:

- sukurti tebevykstančius kasmetinius 0,5 proc. teigiamus Viktorijos valstijos namų ūkių suvartojimo ir bendrojo valstijos produkto pokyčius. 1999–2000 m. tai sudarė atitinkamai 500 mln. dolerių ir 700 mln. dolerių;
- leisti 3,7 proc. sumažinti valstijos mokesčių tarifus nekeičiant biudžeto deficito;
- lemti valstijos darbuotojų skaičiaus didėjimą 0,25 proc., arba 4600 žmonių, dėl migracijos iš kitų valstijų.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *Access Economics. Impact on Victoria of the Privatization of the State's Electricity and gas Assets. Canberra, June, 2001.*

## Privatizacijos sunkumai

Šešerių metų patirties rodikliai nuo privatizacijos pradžios geriausiai išsklaido abejones, kilusias prieš prasidedant procesui. Kontrolės sistema įrodė, kad gali balansuoti tarp vartotojų ir gamintojų interesų. Kainos nukrito ir tik dabar pradeda po truputėlį kilti. Bendras ekonominis poveikis buvo teigiamas.

Išlaikydamos pusiausvyrą tarp pasiūlos ir paklausos energetikos įmonės gali vykdyti savo pagrindines funkcijas ir prirėkęs didinti galin-gumą, kad būtų patenkinta kylanti paklausa. Tačiau natūralu, kad mecha-nizmą reikia nuolat tobulinti atsižvelgiant į besikeičiančias aplinkybes.

Vyriausybės atsakomybė yra:

- naudoti mokesčių perkėlimo mechanizmą, kad būtų tinkamai ap-rūpinti neturtingieji visuomenės atstovai, kad jie galėtų įpirkti svarbiau-sias paslaugas, tokias kaip elektros energija;
- užtikrinti stabilią rinkos aplinką, kai kainos aiškiai rodytų pu-siausvyros tarp pasiūlos ir paklausos nebuvimą ir investuotojai neprisiim-tų nereikalingos vyriausybių primestos rizikos, kuri nuslopintų jų norą investuoti į naujas elektrines.

## Privatizacijos kontekstas

Elektros ir dujų ūkio privatizavimas sudarė svarbią plačiai įgyvendi-namų Australijos elektros ir dujų pramonės reformų dalį. 1980-ieji tapo Australijos ekonomikos politikos takoskyra.

Tarptautinio lygio ekonominių rodiklių lentelėse Australija ritosi žemyn. Buvo matyti, jog ekonomikos strategijos, kuriomis vadovautasi nuo federacijos sukūrimo, smarkiai integruotame pasaulyje nepasiteisino. Negalima buvo ilgiau pasikliauti plačiai paplitusia formule, kuri lėmė sėkmę iki aštuntojo dešimtmečio. Šią strategiją sudarė:

- ekonomikos augimas dėl žemės ūkio ir kalnų pramonės produkci-jos eksporto;
- centralizuotas atlyginimų normavimas paskirstant pelną darbo jė-gai;
- žmonių skaičiaus didėjimas dėl imigracijos;
- tarifų apsauga darbo vietoms gamybos pramonėje sukurti;
- didelis apmokestinimas ir valstybės išlaidos pajamoms perskirstyti bei socialinei ir ekonominei infrastruktūrai kurti.

Senoji formulė sužlugo veikiama globalizacijos spaudimo:

- technologiniai pokyčiai – ypač kompiuterių bei kitų informacinių technologijų, naujų medžiagų ir produkcijos, reikalaujančios mažiau energijos sąnaudų bei medžiagų, atsiradimas;
- transporto ir ryšių gerinimas, sumažinęs kliūtis prekybai ir atvėręs duris globaliems ištekliams ir paskirstymui;
- didėjanti paslaugų paklausa dėl didėjančių pajamų turtingesnėse šalyse;
- Rytų Azijos, kaip pigaus ir svarbaus gamybos centro, iškilimas;
- tolesnis pasaulinių tarifų mažinimas – dėl to išsivysčiusiose šalyse pradėjo didėti konkurencija, versdama jas racionalizuoti pramonę ir plėtoti naujas kvalifikacijos reikalaujančias veiklos rūšis.

Ūkiams tapus sudėtingesniems, o rinkoms bei verslui ėmus greitai išnaudoti visas galimybes:

- vyriausybėms reikėjo mažiau tiesiogiai dalyvauti plėtojant verslą bei nukreipiant investicijas;
- vyriausybėms ir bendruomenėms tapo sunkiau vykdyti politiką, nukreiptą prieš rinkos tendencijas.

Spartus gyventojų skaičiaus didėjimas ir gamtos išteklių gausa leido Australijai kuriam laikui atidėti pokyčius. Ekonomika augo, tačiau produktyvumas ir pajamos vienam žmogui nukrito žemiau už bendrą išsivysčiusių šalių rodiklį. Aštuntojo dešimtmečio gale šalį ištiko ekonominė krizė. Jai pasibaigus pasidarė aišku, kad reikia keisti ekonomikos strategiją.

Besikeičiantys valiutų kursai devintojo dešimtmečio pradžioje priverė panaikinti valstybės palūkanų normos ir finansinių rinkų reguliavimą. Tarifų reforma sumažino eksporto pramonės sąnaudas, bet lėmė masinio tarptautinės konkurencijos gamintojų restruktūrizavimą. Dėl to smarkiai nukentėjo tradiciniai Australijos gamybos centrai – Viktorijos valstija ir Pietų Australija. Kadangi ekonomika vis labiau ir labiau tapo priklausoma nuo tarptautinės konkurencijos, vyko stiprus verslo spaudimas mažinti sąnaudas bei gerinti energijos, transporto, ryšių bei kitų infrastruktūrų siūlomas paslaugas.

Elektros energija, dujos bei naftos produktai – trys pagrindinės Viktorijos valstijos vartotojų naudojamos energijos rūšys.

Pagal ABARE<sup>1</sup>, matuojant energijos vienetais (PJ), Viktorijos valstijos suvartojama elektros energija ir dujos 1998–1999 m. sudarė atitinkamai apie 19 proc. ir 13 proc. visos valstijos suvartojamos energijos. Jei pridėtume rudosios anglies ir gamtinių dujų energiją, prarastą perdirbimo

---

<sup>1</sup> ABARE, *Australijos energija: rinkos pokyčiai ir projektai iki 2014-2015 m.*, tyrimo apžvalga 99.4, Kanbera, 1999.

ir paskirstymo metu, sudėtinė elektros energijos ir dujų dalis sudarytų iki 70 proc. visos suvartojamos energijos. Jei atimtume energiją, suvartojamą transporto sektoriaus, sudėtinė elektros ir dujų dalis sudarytų apie 90 proc. visos suvartojamos energijos. Taigi akivaizdu, kad elektros energija ir dujos yra ypač svarbios Viktorijos regiono ūkiui ir visuomenei.

Vis dėlto, naujausių ABS nacionalines išlaidų suvestinių duomenimis<sup>1</sup> elektros energija ir dujos sudaro tik nedidelę dalį (1,2 proc.) pramonės sąnaudų ir tik šiek tiek didesnę dalį (1,8 proc.) privataus galutinio vartotojo išlaidų. Yra vos keletas sektorių, kur šie energijos išteklių sudaro didesnę sąnaudų dalį:

- keramikos gaminiai – 8,4 proc.;
- cementas, kalkės ir skysta cemento masė – 8,1 proc.;
- pagrindiniai spalvotieji metalai ir jų gaminiai – 8,0 proc.;
- stiklas ir stiklo gaminiai – 7,8 proc.;
- celiuliozė, popierius ir kartonas – 6,7 proc.
- bendruomenės aptarnavimas – 4,0 proc.;
- spalvotųjų metalų rūda – 3,9 proc.;
- pagrindiniai chemikalai – 3,9 proc.;
- geležinkelio, vamzdynų ir kitas transportas – 3,7 proc.;
- kiti nemetalo, mineraliniai gaminiai – 3,5 proc.

Čia išvardyti daugiausia energijos suvartojantys gamybos sektoriai. Viktorijos valstijos kontekste ypač daug energijos suvartojama aliuminiui lydyti. Sąraše taip pat yra kalnakasybos, transporto bei paslaugų sektoriaus pavyzdžių.

Taigi, daugumai vartotojų svarbiausios savybės greičiausiai yra prieinamumas, patikimumas bei aptarnavimo kokybė, o ne kaina.

Vis dėlto yra vartotojų (tokių, kaip išvardyti), kuriems bendroji kaina yra esminis dalykas ir svarbus rodiklis renkantis gamybos vietą. Taip pat yra daug konkrečių atvejų, kai kainų struktūra ir tinkamos kainų nustatymo galimybės yra svarbūs įvertinant paklausos būdą ir renkantis energijos šaltinį bei įrangos tipą.

#### *Elektros ir dujų pramonės struktūra*

1990 m. Viktorijos valstijos elektros ir dujų tiekimo pramonėse vyravo dvi valstybės valdomos korporacijos – Valstybinė Viktorijos valstijos elektros komisija (VVEK) bei valstybinė Dujų ir kuro korporacija (VDKK). Abiejų šių korporacijų veiklos Viktorijos valstijoje istorija buvo ilga: ypač svarbų vaidmenį VVEK vaidino valstybės (valstijos) ekonomikos raidai.

---

<sup>1</sup> ABS Nacionalinis Australijos balansas: pajamų ir išlaidų suvestinės 1994–1995 m. Katalogas Nr. 5209.0.

VVEK buvo įkurta 1919–1920 m. parlamento aktais tam, kad „pirmausia būtų panaudoti valstijos rudosios anglies ištekliai ir ištirti vandens ištekliai ir kad Viktorijos valstijai nereikėtų importuoti (juodosios) anglies.

Novatoriškai panaudoti Viktorijos valstijos rudosios anglies išteklius tuo metu privatusis sektorius nepajėgė. Greitai didėjant elektros energijos paklausai ir esant neaiškiai energijos tiekimo ateičiai, komisijai iš pat pradžių buvo iškelta užduotis pigiai ir daug elektros energijos tiekti valstijos centrui.

Tačiau parlamentas komisijai taip pat perdavė Elektros šviesos ir energijos akto administravimą, kuris reglamentavo elektros energijos gaminimą ir paskirstymą Viktorijos valstijoje. Komisija pasinaudojo akto suteikta veto teise (bei finansiniais ištekliais) ir tapo vyraujančia valstijos elektros energijos tiekėja bei skirstytoja.

Pokario laikotarpiu VVEK vykdė plačiai remiamą valstybės masto elektrifikavimo politiką, pagrįstą bendru tarifu bei nemenka kapitalo sąnaudų dotacija.

Panaudodama valstijos energijos išteklius, Komisija panaikino būtinumą importuoti didesnę dalį kuro, reikalingo energijai gaminti.

Pradėdama tiekti elektrą kaimo vietovėms, Komisija labai palengvino buitį, ypač namų šeiminiškėms. Ankstyvesnis pažadas tiekti labai pigią elektros energiją pasirodė esąs veikiau mitas, bet dažniausiai kaina yra beveik visiškai nereikšminga, palyginti su galimybe naudotis elektros energija.

Spartus elektros suvartojimo didėjimas neatsiliko nuo besitęsiančių didelių investicijų į elektros tiekimą ir paskirstymą. VVEK sulaukė vis didėjančios kritikos 1980 m. dėl aplinkos apsaugos plečiant perdavimo tinklą ir dėl ekonominių priežasčių – dėl investavimo į energijos gamybą bei perdavimą masto bei laiko. 1988 m. tai paskatino parlamentinę „Elektros energijos pasiūla ir paklausa iki 1990-ųjų vidurio“ tyrimą<sup>1</sup> ir tolesnius paklausos valdymo<sup>2</sup> bei elektros energijos kainų nustatymo tyrimus<sup>3</sup>.

Todėl buvo daug atidžiau apsvarstyti ekonominiai siūlomų investicijų argumentai. Tyrimai taip pat atskleidė kryžminių subsidijų lygį elektros energijos kainų nustatymo struktūroje. Vis dėlto buvo sulaukta labai stipraus politinio pasipriešinimo dėl kainų nustatymo.

---

<sup>1</sup> Gamtos ištekliai ir Viktorijos valstijos Parlamento aplinkos apsaugos komitetas. *Elektros energijos pasiūla ir paklausa iki 1990-ųjų vidurio*. Melburnas, 1998 m. balandis.

<sup>2</sup> VVEK/ Pramonės technologijų ir išteklių departamentas. *Paklausos valdymo vystymo projektas: galutinė ataskaita*. Melburnas, 1990 m. birželis.

<sup>3</sup> VVEK Kainų nustatymo vystymo planas. *Derybų dokumentas Nr. 1*. Melburnas, 1989 m. rugpjūtis.

Dujų ir kuro korporacija buvo įsteigta 1950 m. Viktorijos valstijos ir Sostinės bei Braitono dujų kompanijų sutartimi, pasirašyta siekiant panaudoti Viktorijos valstijoje kasamą rudąją anglį dujoms gaminti. Paprastosios akcijos buvo pasirašytos valstijos, o privilegijuotosios paremtos dujų įmonės turtu.

Dėl anglies trūkumo karo ir pokario laikotarpiu, dėl darbo konfliktų ir kainų kontrolės dujos buvo tiekiamos labai nepatikimai ir didėjanti paklausa nebuvo patenkinta. Rudosios anglies panaudojimas dujoms gaminti buvo lyg ir išėitis, tačiau didėjanti Viktorijos valstijos naftos perdirbimo įmonių tiekiamos pramoninės žaliavos pasiūla reiškė, kad tai – tik laikinas problemos sprendimas. Vis dėlto VDKK toliau tęsė savo veiklą, nors tiekimo problemų, dėl kurių ji buvo įsteigta, sumažėjo.

Dešimtojo dešimtmečio pradžioje Viktorijos valstijos elektros ir dujų pramonėms buvo taikoma daug apribojimų dėl konkurencijos.

Įstatymai neleido jokio privataus elektros energijos perdavimo, paskirstymo arba tiekimo be VVEK leidimo. VDKK turėjo išimtinės teises transportuoti ir skirstyti dujas.

Uždraudus išorinę konkurenciją, efektyvi VVEK ir VDKK veikla buvo iš esmės kontroliuojama vyriausybės ir parlamento. Nors institucijos, kontrolės mechanizmai ir reikalavimai tuo metu buvo bene veiksmingiausi visoje Australijoje, jie buvo tik dalinis rinkos priemonių pakaitalas. Konkrečiai jie:

- neišplėtojo mažiausių sąnaudų reikalaujančios veiklos;
- labai suvaržė:
  - kuro elektros energijai gaminti pasirinkimą (gamtinių dujų naudojimas šiam tikslui buvo apribotas);
  - kainų nustatymą (siūlymai keisti kainas turėjo būti pateikti svarstyti ministerijai);
  - turtinius sandorius ir sutartis, viršijančius 1 mln. dolerių (tokie sandoriai ir sutartys turėjo būti iš anksto patvirtinti ministerijos);
  - personalo sudėtį, kurioje atsispindėjo valstybinio sektoriaus normos;
- įvedė bendruomenės aptarnavimo įpareigojimus, kurie dažnai turėjo būti finansuojami iš vidaus, ypač vieningi tarifai kiekvienai klientų grupei, nepriklausomai nuo vietos valstijoje.

Pramonės komisijos atliktas energijos gamybos ir paskirstymo tyrimas<sup>1</sup>, baigtas 1991 m. viduryje, pateikia nešališką požiūrį į Viktorijos

---

<sup>1</sup> Pramonės komisija. *Energijos gamyba ir paskirstymas. Ataskaita Nr. 11*. AGPS, Kanbera, 1991 m. gegužė.



valstijos elektros ir dujų pramonę prieš didžiąją reformų ir privatizacijos bangą, prasidėjusią dešimtajame dešimtmetyje.

Komisija nustatė, kad nors visoje Australijoje pramonės šakos tapo labai neveiksmingos, yra šiokių tokių pažangos ženklų: „Elektros ir gamtinių dujų tiekimo pramonės šakos veikė visu pajėgumu. Tyrimo dalyviai, įskaitant pačias vyriausybes ir įstaigas, pripažįsta didelius produktyvumo trūkumus.

Netinkami investiciniai projektai, turėję įtakos pajėgumo pertekliui ir per dideliam darbuotojų skaičiui devintajame dešimtmetyje, aiškiai liudija, kad elektra ir dujos nebuvo tiekiami mažiausia įmanoma kaina. Devintojo dešimtmečio viduryje ir pabaigoje atsargos kontinentinėse elektros tiekimo institucijose svyravo nuo 40 iki 70 proc. Užsienyje patenkinamu rodikliu laikomas 20–25 proc. lygis. Naujojo Pietų Velso elektros komisijos personalo skaičius per dvejus metus (iki 1990 m. birželio) sumažintas 30 proc. o Valstybinė Viktorijos valstijos Elektros komisijos (VVEK) –18 proc. Šie pavyzdžiai gali iliustruoti, kiek per daug darbuotojų buvo beveik visus 1980-uosius metus. Panašiai buvo suabejota ir dėl didžiausios Australijos dujų įmonės – VDKK – gamybos efektyvumo. Susirūpinta dėl daugelio įmonės veiklos aspektų, įskaitant darbuotojų skaičiaus lygį, valdymą bei darbą, veiklos efektyvumą apskritai.

Pažymėtina, kad VVEK strategija yra: gerinti klientams teikiamą kainos ir kokybės santykį, maksimaliai didinti išteklių naudojimo efektyvumą, išlaikyti kainų didinimą žemiau infliacijos ribos bei didinti darbo jėgos potencialą.

Taip gimė Produktyvumo gerinimo planas, kurio tikslas – atidėti naujų įmonių statybą pailginant egzistuojančių elektrinių tarnavimo laiką. Šis tikslas buvo pasiektas 1998–1989 m.

Persvarsčius valdymą, darbą bei klientų aptarnavimą įvyko didelių VVEK pokyčių; buvo sumažintas darbuotojų skaičius, veikla perduota kitoms sritims.

Pasiekti šie rezultatai:

- realios eksploatacijos išlaidos produkcijos vienetui nuo 1989 iki 1990 m. sumažėjo 40 proc.;
- pagrindinės apkrovos gamybos vienetų galima galia padidėjo nuo 59 proc. 1985–1986 m. iki 69 proc. 1989–1990 m.;
- atsargos sumažėjo nuo 45–50 proc. iki 25–30 proc.;
- realios vidutinės kainos nuo 1985–1986 m. iki 1989–1990 m. sumažėjo daugiau nei 3 proc.

Kartu Naujojo Pietų Velso ir Viktorijos valstijos ryšys 2000 m. leido VVEK sudaryti 3 metų sutartį su jais dėl 300 MW paramos bei 1000

GWh per metus tiekimo Viktorijos valstijai. Dėl to VVEK atidėjo *Loy Yang B 3* ir 4 jėgainių statybą.

1997–2001m. patobulintos valdymo sistemos, atskaitomybės metodai bei technologija leido:

- realiai sumažinti tarifus 18 proc.;
- padidinti klientų ir darbuotojų santykį nuo 182 iki 194;
- realiai sumažinti kontroliuojamas eksploatacijos išlaidas vienam klientui nuo 299 dolerių iki 273 dolerių.

1990 m. Viktorijos Parlamento Ekonomikos ir biudžeto apžvalgos komiteto<sup>1</sup> tyrimas parodė, kad Korporacijos veiklos efektyvumas smarkiai padidėjo:

„VDKK turi monopoliją parduodama gamtines dujas Viktorijos valstijoje (...) veikė sąlyginai žemų išteklių kainų aplinkoje (...) [ir] pramonės šakoje, turinčioje ekonominių masinės gamybos pranašumų. Šios aplinkybės lėmė VDKK patogią padėtį, kai nebuvo labai skatinama įgyvendinti produktyvumo bei efektyvumo gerinimo politiką ir procedūras“.

Tyrimais nustatyta, kad elektros ir dujų kaina neatspindi tiekimo sąnaudų.

„Kryžminės subsidijos skirtingoms vartotojų grupėms, miesto ir užmiesčio vartotojams egzistuoja visoje šalyje. Suteikdamos pranašumų gyventojams, jos yra nepalankios daugumai pramonės subjektų (ypač įsikūrusių sostinės regione) ir sumažina darbo galimybes. Tik į nedaugelio tarifų struktūras įtraukiami tiekimo sąnaudų svyravimai per dieną, per savaitę ir per metus“.

Viktorijos valstijoje tikrinant 1989 m. VVEK tarifus buvo nustatyta, kad:

„Pajamos viršijo Viktorijos valstijos komercinių klientų aprūpinimo energija sąnaudas maždaug 28 proc. Pajamos, gautos iš gyventojų, buvo 15 proc. mažesnės už tiekimo sąnaudas. VVEK nustatė, kad kryžminė subsidija gyventojų naudai 1987–1988 m. siekė 177 mln. dolerių.“

VVEK duomenimis, žemą įtampą vartojantys verslo subjektai apraunami per dideliais mokesčiais už elektros energiją (energijos tiekimo sąnaudų atžvilgiu), o gyventojai, žemės ūkio subjektai bei aukštos įtampos energiją vartojantys verslo subjektai moka per mažai. Daug energijos suvartojančių pramonės šakų mokamos kainos už elektros energiją vos padengia tiekimo sąnaudas.

Viktorijos valstijos elektros energijos vartotojai žemės ūkio (kaimo sektoriuje) gavo subsidijas, kurių vertė viršija 57 mln. dolerių. Ši subsidi-

---

<sup>1</sup> Viktorijos valstijos parlamento Ekonomikos ir biudžeto tikrinimo komitetas. *Elektros energija, vanduo ir dujos: skolų limitai*. Melburnas, 1990 m. rugsėjis.

ja didesnė už pajamas, kurias VVEK gavo iš šios vartotojų grupės. Tuo metu Viktorijos valstijos valdžia vykdė politiką, reikalaujančią įvesti vienodą dujų ir elektros energijos tarifą kiekvienai vartotojų grupei visoje valstijoje. Vienodi vidaus tarifai buvo specifinis VDKK pagrindinio dokumento reikalavimas.

VDKK gamtinių dujų tarifus „taiko ir mišrioms suskystintoms dujoms regionuose, neturinčiuose gamtinių dujų... Lėšos, skirtos vieno domams kainoms už gamtines ir suskystintas dujas nustatyti ir sumanymams įgyvendinti kaupiamos valstijos viduje, metinės suskystintų dujų programų sąnaudos siekia keturis milijonus dolerių“.

Pramonės komisijos (1991) rekomendacijos tapo tolesnės elektros ir dujų pramonų reformos projektu Viktorijos valstijoje ir visoje valstybėje.

Komisija pažymėjo, kad dauguma vyriausybių diegė administracines reformas, skirtas efektyvumui gerinti nekeičiant nuosavybės teisių ar pramonės struktūros. Korporatizacija arba komercializacija turėjo didinti valstybinių įmonių efektyvumą, sukurdamą joms daugiau komercinių santykių. Tokie pokyčiai atnešė akivaizdžios naudos, taip pat ir VVEK. Vis dėlto daugelį sričių vis dar reikia tikslinti.

Dėl to komisija pateikė korporatizacijos<sup>1</sup> modelį, kuris maksimaliai padidintų efektyvumo teikiamą naudą, bet pabrėžė, kad tai buvo vienintelis įmanomas išankstinis žingsnis prieš struktūrinius bei nuosavybės teisių pokyčius. Komisija taip pat palaikė prekybos gamtinėmis dujomis apribojimų panaikinimą valstijoms bei išskirtinių dujų tiekimo lengvatų privačiam sektoriui panaikinimą.

Pažymėta, kad „vien tik administraciniai pokyčiai nepadidins elektros ir gamtinių dujų pramonų efektyvumo iki aukščiausio įmanomo laipsnio. Taip yra dažniausiai dėl to, kad administracinė reforma nesusijusi su pagrindiniu veiksmu, lemiančiu neefektyvumą – efektyvios konkurencijos trūkumu.

Administracinė reforma taip pat neatsižvelgia į pajamas, kurias būtų galima gauti perduodant nuosavybės teises privačiam sektoriui.

---

<sup>1</sup> Korporatizacijos modelis turi skatinti efektyvų valdymą ir neutralesnę valstybinių ir privačiojo sektoriaus įmonių veikimo aplinką. Pagrindiniai modelio aspektai šie:

- valdžios organai nustato strateginius tikslus, kontroliuoja veiklą ir skiria direktorių tarybą. Valdžios organai nepriima su veikla susijusių sprendimų;
- įmonių tikslai – vykdyti tik komercinę veiklą. Valdžios organai tiesiogiai nenustato jokių bendruomenės aptarnavimo įpareigojimų, nenurodo kainų ir jų nefinansuoja;
- įvedamos tikslios ir skaidrios veiklos kontrolės procedūros, pagrindinis planinis finansinis rodiklis – lyginamos privačios firmos tikslinis tarifas arba pajamos;
- panaikinamos įstatymų kliūtys, skiriančios valstybines įmones nuo konkurencijos spaudimo; svarstoma prekybinę veiklą reglamentuojantys įstatymai ir kiti konkurencinio neutralumo elementai, pvz., skolinimasis.

Buvo pasiūlyta vykdyti struktūrinės reformos kartu su vėliau įgyvendintomis Valstybinės konkurencijos politikos gairėmis elektros energijai:

- natūralios monopolinės perdavimo funkcijos atskyrimas nuo gamybos ir paskirstymo funkcijos; elektros energijos tiekimo valdymas atskira įmone – valstybiniu pagrindu tarpusavyje susijusioms valstijoms;
- kompanijų susiliejimas ir rinkos prekybos mechanizmai, atitinkantys pasiūlą ir paklausą;
- valstybės nuosavybe laikomų elektros gamybos įmonių padalijimas į keletą nepriklausomų energijos gamybos įmonių, kurios konkuruotų viena su kita ir su naujais privačiais energijos gamintojais;
- paskirstymo lengvatų suteikimas kiekvienoje valstijoje reikalauja, kad skirstytojai užtikrintų laisvą priėjimą prie savo tinklų.

Pagrindiniai gamtinių dujų reikalavimai yra šie: 1) visi vamzdynai turi veikti atviro priėjimo pagrindu; 2) pagrindinių perdavimo ir paskirstymo įmonių savininkai turi būti atskiri; 3) turi būti galimybė konkuruoti paskirstymo srityje, kaip ir skirstant elektros energiją.

Išsakyta tvirta nuomonė, kad būtų privatizuotas elektros ir dujų ūkis, išskyrus galbūt tik perdavimo segmentą. Privati nuosavybė atsineša akcijų ir vertybinių popierių rinkos taisykles, perėmimo galimybių teikiamas sankcijas ir bankroto riziką. Ji taip pat smarkiai sumažina valdžios organų kišimąsi.

Privačioms įmonėms galiojantis rinkos mechanizmas yra toks:

- galimybė privatiems akcininkams prekiauti įmonės kapitalu;
- konkurencija komerciniais pagrindais;
- nuosavybės teisių perėmimo sankcijos arba įmonių susijungimas dėl mažo našumo, kylančio iš, tarkim to, kad per mažai panaudojamas kapitalas;
- bankroto rizika.

Nors šis mechanizmas gali veikti ir netobulai, jis visiškai negalioja valstybinėms įmonėms.

Administracinės reformos sėkmė didinti efektyvumą priklauso nuo valdžios sprendimų. Jei valdžia ir (arba) politika keičiasi, nėra garantijų, kad toliau bus remiama veikla, gerinanti našumą. Panašiai nėra garantijų, kad tarp privačių ir valstybinių įmonių ir toliau išliks atstumas, ypač ekonominio sąstingio laikotarpiais.

## Privatizacijos istorija

Kennetto vyriausybė buvo išrinkta 1992 m. spalį reformoms vykdyti. Reformos programos tikslas (įskaitant elektros energiją, dujas, vandenį ir uostus) buvo pagerinti ekonominį efektyvumą; sutelkti dėmesį į privatųjį sektorių; suteikti teisių vartotojams; pagerinti fiskalinę valstijos padėtį.

1992 m. *Valstybės valdomų įmonių įstatymas* sudarė teisinį Valstybinių verslo įmonių reformos pagrindą, o kitos politinės priemonės – mokesčių ekvivalentų įvedimas ir dividendų politika – rėmė šią reformą.

Elektros ūkio privatizavimo pranašumai:

- didėja efektyvumas ir dėl to mažėja sąnaudos;
  - geriau valdoma paklausa piko metu reguliuojant kainas;
  - tobulesni investiciniai sprendimai, nes projektai pritraukia lėšas iš vertybinių popierių rinkos;
  - mažesnės skolos, naudingos mokesčių mokėtojams, skiriant lėšas kitiems tikslams;
  - nepriklausoma kontrolė, išlaikanti vartotojų interesų ir pramonės gyvybingumo pusiausvyrą;
  - verslui veikiant komerciniais pagrindais keliama aiškesni tikslai.
- Iš gamybos privatizavimo buvo tikimasi, kad jis užtikrins:
- investicinius sprendimus, paremtus rinkos veiksniais, kai riziką prisiima kompanija, o ne mokesčių mokėtojai;
  - paklausą, patenkintą mažiausiomis sąnaudomis, o tai reiškia, kad gamintojai yra skatinami gerinti efektyvumą, kad galėtų užtikrinti didesnę pasiūlą;
  - kad didmeniniai tiekėjai turėtų galimybę bendradarbiauti su didmeniniais pirkėjais, o tai lemtų tvirtesnes kainas šioje rinkoje.

Kadangi buvo numatyta privatizuoti elektros ir dujų ūkiaus, komercializuojant valstybės įmones reikėjo pereiti nemažai etapų:

- paskirti komercijos direktorių tarybas;
- įvesti mokesčių ekvivalentų bei komercinių dividendų režimus;
- įvykdyti bendruomenės aptarnavimo politikos išsipareigojimus;
- pereiti prie komercinio personalo organizavimo;
- plėtoti komercines rinkas, įskaitant vertikalčiai integruotų monopolijų skaldymą;
- kurti kontrolės struktūras, pritaikytas komercinėms rinkoms;
- pertvarkyti apskaitos balansą;
- įkurti komercinių operacijų registravimo sistemą.

Konsultantų ataskaitos apie optimalų elektros ir dujų pramonės reorganizavimą buvo pateiktos 1993 m. birželį, o vyriausybė nedelsdama pradėjo įgyvendinti siūlymus.

Dvi naujos institucijos buvo svarbiausios vykdant privatizaciją: Vyriausioji kontrolės valdyba ir elektros bei dujų urmo rinkos institucija.

*Vyriausioji kontrolės valdyba.* Vyriausioji kontrolės valdyba buvo įkurta 1994 m. liepą *Vyriausiosios kontrolės valdybos įstatymu* (1994). Vyriausioji kontrolės valdyba turėjo išipareigojimų įvairiose pramonės šakose, įskaitant elektros, dujų, vandens, grūdų perdirbimo bei uostų pramonę.

Svarbiausi Valdybos tikslai buvo:

- remti konkurenciją rinkoje;
- apsaugoti nuo piktnaudžiavimo monopoline galia;
- užtikrinti, kad konkurencija ir produktyvumas būtų naudingi vartotojams.

Viktorijos valstijos Vyriausiosios kontrolės valdybos vaidmuo plėtojant elektros pramonę yra skatinti konkurenciją; užtikrinti saugų, patikimą tiekimą; saugoti vartotojų interesus; užtikrinti finansinį pramonės gyvybingumą. Šią funkciją Valdyba atliko:

- išduodama licencijas;
- pateikdama nurodymus, rekomendacijas;
- prižiūrodama ir užtikrindama, kad visi sprendimai atitiktų elektros pramonės kodeksus (įskaitant Bendrąjį kodeksą, Urmo matavimo kodeksą, Paskirstymo kodeksą, Tiekimo ir pardavimo kodeksą, Mažmeninių tarifų matavimo kodeksą);
- versdama laikytis kryžminės nuosavybės apribojimų;
- spausdindama standartus ir veiklos ataskaitas;
- spausdindama savo vykdomų funkcijų suvestines;
- administruodama Tarifų tvarką;
- konsultuodamasi su pramonės subjektais ir vartotojais dėl susitarimų teisingumo ir pagrįstumo.

Vyriausioji kontrolės valdyba nustatė pradinius perdavimo ir paskirstymo tarifus bei mažmeninių kainų ribas siekdama sumažinti privilegijuotą elektros energijos rinką.

Vyriausioji kontrolės valdyba numatė realų paskirstymo mokesčio sumažėjimą 9–18 proc. 2001 m. ir tolesnį kasmetį mokesčio mažinimą po 1 proc. iki 2005 m. Skirstytojai taip pat turi gerinti tiekimo patikimumą ir kokybę.

Prieš tapdamos laisvos, elektros energijos kainos verslo subjektams ir gyventojams turėjo tam tikra dalimi sumažėti. Smulkaus ir vidutinio verslo subjektams kainos per ketverius metus iki 1998 m. (kai jos tapo laisvos) buvo sumažintos 22 proc. Gyventojams kainos buvo užšaldytos nuo 1993 m. liepos iki 1996 m. birželio. 1996–1997 m. jos realiai sumažėdavo 2 proc., 1997–2000 m. – 1 proc. kasmet. Kaimo vietovių vartotojai ir po 2000 m. bus kryžmiškai subsidijuojami.

Nutarus, kad kainos turi tapti laisvos, stambieji vartotojai turėjo teisę pasirinkti, ar tenkintis esamais tarifais iki 2000 m. pabaigos, kai visa rinka turėjo tapti laisva, ar ieškoti geresnių vienos iš naujų mažmeninių įmonių kainų. Stambieji klientai taip pat turėjo galimybę ištraukti į urminę rinką ir organizuoti savo elektros tiekimo verslą.

Vyriausioji kontrolės valdyba turėjo išpareigojimų ir dujų pramonei. Kaip numatyta 1994 m. *Dujų pramonės įstatyme*, Vyriausioji kontrolės valdyba išsipareigoja:

- palengvinti ir skatinti atviras, efektyvias ir konkurencingas dujų rinkas ir apsaugoti nuo piktnaudžiavimo monopoline jėga;
- valdyti priėjimo kodą, suteikiant teisę gauti paslaugas, teikiamas paskirstymo vamzdiniais sąžiningais ir priimtinais terminais bei sąlygomis;
- apsaugoti vartotojų interesus, susijusius su dujų kainomis bei dujų tiekimo patikimumu ir kokybe;
- teikti pagalbą prižiūrint finansiškai perspektyvią dujų tiekimo pramonę.

Vykdam šias funkcijas, kasmet nustatomas paskirstymo tarifas.

*Didmeninė elektros energijos rinka.* Atviras elektros energijos tiekimo susivienijimas veikė Viktorijos valstijoje nuo 1994 m. spalio, o Valsbytinė elektros rinka buvo įsteigta 1997 m. gegužę. Gamintojai, įskaitant *Snowy Mountains Scheme* ir įvairioms valstijoms priklausančius gamintojus, parduoda energiją didmeninėje rinkoje, siūlydami tiekti tam tikrą energijos kiekį už tam tikrą kainą. Paskirstymo (mažmeninio tiekimo) subjektai, kiti mažmenininkai bei privatūs vartotojai, norintys pasigaminti elektros energijos, ir įvairių valstijų pirkėjai pateikia pirkimo užsakymus susivienijimui. Susivienijimo valdytojas suderina pasiūlą su paklausa mažiausiomis sąnaudomis.

Ši sistema rodo, kad smulkių gamintojų padėtis nėra nenaudinga: užuot dengę sutartyje numatytas sumas, jie gali paprasčiausiai parduoti savo gaminamą produkciją siūlydami konkurencingą kainą.

## Elektros pramonės reforma

Vertikaliai integruota valstybinės monopolija buvo transformuota į atskirus privačius elektros energijos gamintojus, perdavėjus ir skirstytojus trimis etapais.

1) 1993 m. spalį VVEK buvo padalyta į gamybos, perdavimo ir paskirstymo (mažmeninę) šakas. Šio etapo logika buvo ta, kad gamybos ir mažmeninės prekybos funkcijos yra potencialiai konkurencingos, o perdavimas yra natūrali monopolija.

2) 1994 m. spalį pramonė buvo padalyta į aštuonias verslo šakas: *Victorian Power Exchange* (VPX), atsakingą už didmeninę elektros prekybą ir sistemos saugumo palaikymą; *Power Net Victoria* (PNV), monopolinės persiuntimo sistemos savininke; *Generation Victoria* (GenVic), penkių nepriklausomų gamintojų grupę; penkias paskirstymo įmones, kurių kiekviena turi geografiškai paremtą paskirstymo monopoliją ir mažmeninės prekybos šaką.

3) Nuo 1994 m. spalio daugiausia buvo rūpinamasi šių verslo šakų paruošimu privatizacijai, įskaitant balanso suvestinių atnaujinimą ir didmeninės elektros energijos rinkos plėtrą (žr. 3.4.4. lentelę).

3.4.4 lentelė. **Energijos tiekimo paskirstymo ir gamybos pajamos**

	Pajamos mln. dolerių	Pardavimo data	Pirkėjas
<b>Tiekimas</b> <i>Power Net Victoria</i>	1 025	1997 m. spalio 11 d.	GPU
<b>Gamyba</b> <i>Yallourn Energy</i>	2 426	1996 m. gegužės 21 d.	<i>PowerGen</i> (49,9 proc.) <i>ITOCHU</i> (10,4 proc.) <i>AMP Society</i> (26 proc.) <i>Axiom</i> (8 proc.) <i>Hasting Fund Management</i> (5,7 proc.)
<b>Hazelwood</b>	2 357	1996 m. rugpjūčio 4 d.	<i>National Power</i> (52 proc.) <i>Destec</i> (20 proc.) <i>PacificCorp</i> (19,9 proc.) <i>C'wealth Funds Management</i> (6,1 proc.) <i>C'wealthBank of Australia</i> (2 proc.)



<b>Loy Yang B</b>	84	1997 m. balandžio 1 d.	<i>Edison Mission Energy</i> (100 proc.)
<b>Loy Yang A</b>	4 746	1997 m. balandžio 22 d.	<i>CMS Energy</i> (50 proc.) <i>NRG Energy Inc</i> (25 proc.) <i>Infrastructure Trust of Aust.</i> (11,2 proc.) <i>Macquarie Bank</i> (5,6 proc.) <i>ANZ Securities</i> (5,6 proc.) <i>UniSuper</i> (2,6 proc.)
<i>Ecogen</i>	361	1999 m. kovas	<b><i>AES Corporation</i></b>
<b>Southern Hydro</b>	391	1997 m. lapkritis	<b><i>Infratil</i></b>
Paskirstymas <b>United Energy</b>	1 553	1995 m. rugpjūčio 7 d.	<i>AMP Society</i> (40,87 proc.) <i>Axiom</i> (9,23 proc.) <i>Utilicorp</i> (49,9 proc.)
<b>Solaris Power</b>	950	1995 m. spalio 30 d.	<i>AGL</i> (50 proc.) <i>Energy Initiatives</i> (50 proc.)
<b>Eastern Energy</b>	2 080	1995 m. lapkričio 5 d.	<i>Texas Utilities</i> (100 proc.)
<b>Powercorp</b>	2 150	1995 m. lapkričio 16 d.	<i>PacifiCorp</i> (100 proc.)
<b>Citipower</b>	1 575	1995 m. gruodžio 14 d.	<i>Energy Corp</i> (100 proc.)
Iš viso	19 698		

Šaltinis: Iždo ir finansų departamentas (Viktorijos valstija), Energijos projektų skyrius, 1997 m.; *Energijos tiekimas Viktorijos valstijoje: 2000.*

Paskirstymo įmonės buvo privatizuotos pirmiausia (1995 m. pabaigoje), nes jos turėjo nuolatinės pajamas iš privilegijuotųjų klientų, šiek tiek nuolatinių pajamų iš konkurencingų klientų per nustatytus paskirstymo mokesčius ir paprastesnę kontrolę.

Vėliau buvo privatizuojamos didelės rudosios anglies gavybos įmonės (1996 m. viduryje ir 1997 m. balandį). Perdavimo tinklas ir hidroele-

lektrinės buvo privatizuotos 1997 m. pabaigoje. Paskutinės buvo parduotos elektrinės (*Ecogen*) (1999 m. kovą).

Didžioji dalis pajamų, gautų iš privatizacijos, buvo panaudota valstijos skolai padengti.

*Perdavimas.* Perdavimas (ir paskirstymas) yra natūralios monopolijos, nes energetinei sistemai (perdavimo linijoms) statyti ir prižiūrėti reikalingos milžiniškos investicijos. Kontroliuojamo laisvo priėjimo tvarka yra vykdoma, todėl bet kas gali naudotis elektros perdavimo linijomis ir visi, besinaudojantys tinklais, moka tą patį naudojimo mokestį.

Perdavimo sistema buvo padalyta į dvi dalis: *Victorian Power Exchange* (VPX), kuri nuomojo ir valdė energetinę sistemą, ir *Power Net Victoria* (PNV), monopolinę perdavimo sistemos savininę, kuri turėjo prižiūrėti energetinę sistemą. VPX buvo atsakinga už susivienijimą ir sistemos operacijas, matavimų vykdymą, tinklų planavimą, kainų reguliavimą, naujas investicijas į perdavimo sistemą bei integruotų tinklų valdymą. PNV funkcijos buvo prijungti tiekėjus, stambiuosius klientus ir gamintojus prie energetinės sistemos ir imti iš VPX tinklų naudojimo mokestį. Toks atskyrimas turėjo lemti geresnius investicinius sprendimus, nes PNV mokesčiai už perdavimą buvo paremti jo kapitalu, priešingu atveju jis būtų skatinamas investuoti per daug lėšų regionuose, padidinant jo įstatinį kapitalą, o ne siekti poslinkių, kurie galėjo būti efektyvesni, bet nepaveikti įstatinio kapitalo.

PNV buvo privatizuotas 1997 m. pabaigoje ir tapo *GPU PowerNet* (šiuo metu – *SPI PowerNet*). Daugelį pradinių VPX (šiuo metu – *Ven-Corp*) funkcijų Valstybinės elektros energijos rinkos įgaliojimų perėmė NEMMCO.

*Mažmeninis pardavimas (paskirstymas).* Kiekviena iš penkių paskirstymo bendrovių turi savo nuosavybėje ir valdo perdavimo linijas, prijungia mažmenininkus arba tiesioginius klientus prie savo perdavimo linijų ir iš prijungimo bei naudojimo mokesčių gauna pajamas. Paskirstymo bendrovės taip pat turi mažmeninę atšaką. Konkurencingi klientai konkuruoja su kitais mažmenininkais, kurie naudoja savo perdavimo linijas skirstydami elektros energiją savo klientams. Klientams, vis dar turintiems lengvatų, jie yra vieninteliai tiekėjai. Teisę naudotis perdavimo linijomis ir paskirstymo kainas reguliuoja Vyriausioji kontrolės valdyba. Penkios paskirstymo bendrovės privalo valdyti energijos paskirstymą ir mažmenines atšakas kaip supanti paskirstymo monopolija ir konkurencingas energijos mažmenininkas, t. y. apmokestinti savo mažmenines atšakas prijungimo ir naudojimosi paskirstymo linijomis mokesčiais. Penki paskirstytojai (mažmenininkai) didžiąją dalį pajamų turėtų gauti iš energijos paskirstymo.

Mažmenininkai perka elektrą iš didmeninės rinkos ir pateikia ją vartotojams. Kai buvo privatizuotos paskirstymo bendrovės, visi klientai turėjo „lengvatą“, t. y. jie neturėjo galimybės rinktis mažmeninio tiekėjo – mažmeninis jų tiekėjas buvo atitinkamos paskirstymo bendrovės mažmeninė atšaka. Į mažmeninį elektros pardavimą buvo laipsniškai diegiama konkurencija, t. y. vartotojai galėjo naudotis konkurencija, ilgainiui klientų konkurencingumą lėmė paklausos dydis. 3.4.5. lentelėje kaip pavyzdys parodytas elektros sektoriaus konkurencingumo įvedimo pagal linijų apkrovą grafikas.

### 3.4.5 lentelė. Elektros sektoriaus konkurencingumo grafikas

Apkrovos dydis	Data
apkrova < 5 MW	1994 m. gruodis
1 MW < apkrova < 5 MW	1995 m. liepa
750 MWh < apkrova < 1 MW	1996 m. liepa
160 MWh < apkrova < 750 MWh	1998 m. liepa
40 MWh < apkrova < 160 MWh	2001 m. sausis
apkrova < 40 MWh	2002 m. sausis

Šaltinis: Access Economics. Impact on Victorija of the Privatization of the State's Electricity and Gas Assets, Canberra, June, 2001.

## Dujų pramonės reforma

Viktorijos valstijos dujų pramonės, kaip vertikalčiai integruotos monopolijos, reforma buvo vykdoma panašiai kaip ir elektros pramonės reforma. Dujų ir kuro korporacija buvo išskaidyta į atskiras transportavimo ir mažmeninę (paskirstymo) funkcijas atliekančias įmones.

Kitai negu elektros pramonėje, kur gamintojai priklausė valstybei ir buvo privatizuoti, 98 proc. Viktorijos valstijos dujų buvo (ir yra) tiekiami iš BHP/Esso (*Bass Straight*). 1999 m. gegužę amerikiečių GPU *Inc.* nupirko aukšto slėgio transportavimo vamzdžius iš Australijos tiekimo vamzdynų.

Paskirstymas buvo išdalytas trimis kompanijoms, kurios, kaip ir elektros pramonės įmonės, turi geografiškai nulemtą vamzdynų monopoliją su prijungta mažmeninio pardavimo šaka. Tačiau, kitaip nei elektros pramonėje, šios mažmeninės įmonės, kaip ir skirstytojos, nepriklauso tam pačiam geografiniam regionui. Naujieji skirstytojai pradėjo veikti kaip

*Gascor* padaliniai 1997 m., buvo perorganizuoti į atskiras įmones 1997 m. gruodį ir 1999 m. pradžioje parduoti privačiam sektoriui (žr. 3.4.6 lentelę).

### 3.4.6 lentelė. 1999 m. dujų paskirstymas ir mažmeninis pardavimas

	Įplaukos mlrd. dolerių	Pardavimo data	Pirkėjas
<b>Paskirstymas ir mažmeninis pardavimas</b>			
<i>Westar/Kinetic</i>	1,6	1999 m. vasaris	<i>Texas Utilities</i>
<i>Stratus Networks/Energy 21</i>	1,67	1999 m. kovas	<i>Boral (Envestra)</i>
<i>Multinet/Ikon</i>	1,98	1999 m. kovas	<i>Energy Partnership</i>
Iš viso	5,25		
Transportavimas			
Australijos transportavimo vamzdynai	1,025	1999 m. gegužė	GPU

Šaltinis: Access Economies. Impact on Victoria of the Privatization of the State's Electricity and Gas Assets, Canberra, June, 2001.

Mažmeninis dujų pardavimas taip pat laipsniškai tampa konkurencingas.

## Privatizacija: įtaka klientams

Klientų požiūriu, privatizacija turėjo teigiamą poveikį kainoms, aptarnavimo kokybei ir patikimumui.

Be šios įtakos klientams, labai pagerėjo privatizuotų gamybos ir paskirstymo įmonių veikla, susijusi su sąnaudomis, patikimumu ir naujovėmis.

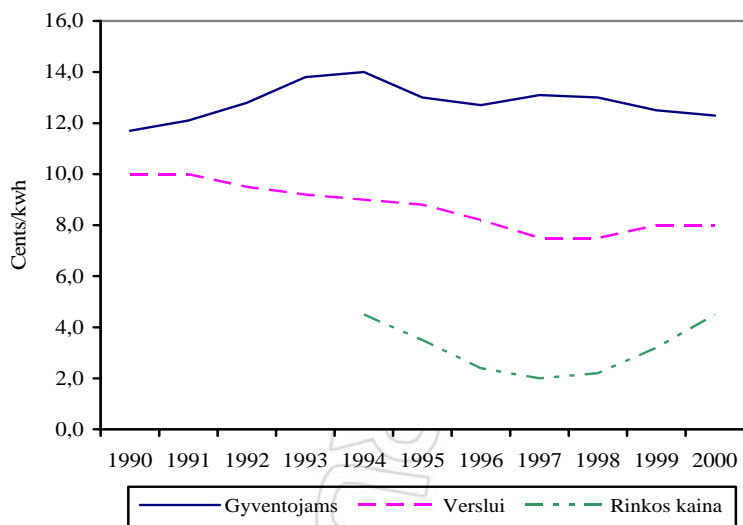
## Privatizacijos įtaka elektros tiekimui

*Kaina.* Kainos rodiklius sudaro:

- vidutinė susijienijimo kaina – atspindi konkurencingas tiekimo kainas Viktorijos valstijos rinkoje ir kainą, kurią moka stambieji klientai bei skirstytojai;

- rinkos kainos ir kainos lengvatiniams klientams;
- vidutinės kainos galutiniams vartotojams.

3.4.3 pav. pavaizduotos rinkos vidutinės elektros energijos kainos galutiniams vartotojams, kartu su taip pat realia vidutine Viktorijos valstijos rinkos kaina. Nuo įmonių privatizavimo 1995 m. vidutinė reali kaina gyventojams nukrito 8,9 proc., vidutinė reali kaina verslo subjektams (ne didmeniniams klientams) – 11,4 proc.



3.4.3 pav. Viktorijos valstija: 2002 m. faktinės vidutinės elektros energijos kainos

Šaltinis: ESAA, VPX/NEMMCO series, deflated by CPI for Melbourne

Vidutinė kaina gyventojams krinta pagal Vyriausiosios kontrolės valdybos nustatytus tarifus: numatytas realus kainų kritimas – maždaug 8,5 proc. per visą laikotarpį.

Vidutinės kainos verslo subjektams kritimas atspindi laipsnišką judėjimą link laisvų kainų ir reguliuojamų tarifų mažinimą.

Nuo 1996 m. liepos 1 d. klientai, suvartojantys daugiau nei 750 megavatvalandžių (MWh) elektros energijos, tapo konkurencingi. Pirmieji laisvieji išmokėjimai pirmiausia paveikė pramonės, taip pat stambius komercinius ir valstybinius vartotojus. VKV nustatė, kad šie vartotojai turėtų vidutiniškai sutaupyti 10 proc. įprastų elektros energijos sąnaudų.

Ši prognozė buvo tam tikra dalimi patvirtinta Australijos gamintojų rūmams 1996 m. pabaigoje, atlikus laisvosios rinkos klientų apklausą.

312 apklausos respondentų pareiškė, kad jiems elektros energijos kainos sumažėjo 7,4 proc., įskaitant energijos paskirstymo mokesčius. Dėl šoktelėjusių kainų skundėsi mažoji dalis klientų.

Didmeninės elektros energijos kainos vienu metu pakito Viktorijos valstijoje ir Naujajame Pietų Velse, tačiau elektros energijos vartotojų mažmeninės kainos prognozės abiejose valstijose skyrėsi. 2000 m. rugsėjį atlikta *Energijos tendencijų apklausa* rodo, kad Naujojo Pietų Vello apklausos dalyviai labiau nei Viktorijos Valstijos tikėjo, jog elektros kainos šoktels taip pat, – atitinkamai 58 proc. ir 47 proc.. Šių prognozių skirtumas gali reikšti, kad Viktorijos valstijoje klientai turėjo naudoti iš faktinių elektros kainų kritimo privatizavus elektros pramonę<sup>1</sup>.

Kaina ir aptarnavimo kokybė atsispindi tokiose srityse kaip klientų patenkinimas ir klientų apyvartos dydis. *Energijos tendencijų apklausa* nustatė, kad labiausiai mažmeniniais elektros tiekėjais buvo patenkinti Viktorijos valstijos klientai (92 proc.). Santykis kitose valstijose buvo toks: 90 proc. Naujajame Pietų Velse ir 83 proc. Pietų Australijoje.

Apklausa taip pat atskleidė gero aptarnavimo ir konkurencingos kainos svarbą elektros klientams renkantis mažmeninį elektros tiekėją. Respondentų buvo paprašyta įvardyti priežastis, dėl kurių jie pasirinko būtent tuos mažmeninius tiekėjus. Klientų, įvardijusių „gerą kainą ir aptarnavimą“, Viktorijos valstijoje buvo 27 proc., Naujajame Pietų Velse – 23 proc., Kvinslende – 21 proc., Pietų Australijoje – 14 proc. Klientų, įvardijusių tik kainą kaip veiksni, lėmusį mažmeninio tiekėjo pasirinkimą, Viktorijos valstijoje buvo 38 proc., Naujajame Pietų Velse – 46 proc., Kvinslende – 40 proc., Pietų Australijoje – 17 proc.

Apklausa rodo, kad privatizuoti Viktorijos valstijos mažmeniniai tiekėjai energingiau reklamuoja savo paslaugas nei jų kolegos kitose valstijose. Tai rodo didelis Viktorijos valstijos kompanijų atsiliepimų skaičius, palyginti su kitais. Klientų ne iš Viktorijos valstijos, sugebėjusių atsimentuoti nors vieno Viktorijos valstijos mažmeninio elektros tiekėjo pavadinimą, buvo 32 proc., t. y. daugiau nei paskirstymo mažmenininkų, veikiančių kitose valstijose. Klientai, iš pradžių paminėję savo esamo mažmenininko pavadinimą, dažniausiai paminėdavo bent vieną Viktorijos valstijos tiekėją.

Taip pat akivaizdu, kad Viktorijos valstijos rinkoje vyksta stipri konkurencija: tik 20 proc. jos respondentų nepritarė ketinimams persvarstyti sutartis su esamais elektros mažmenininkais, pasibaigus esamiems susita-

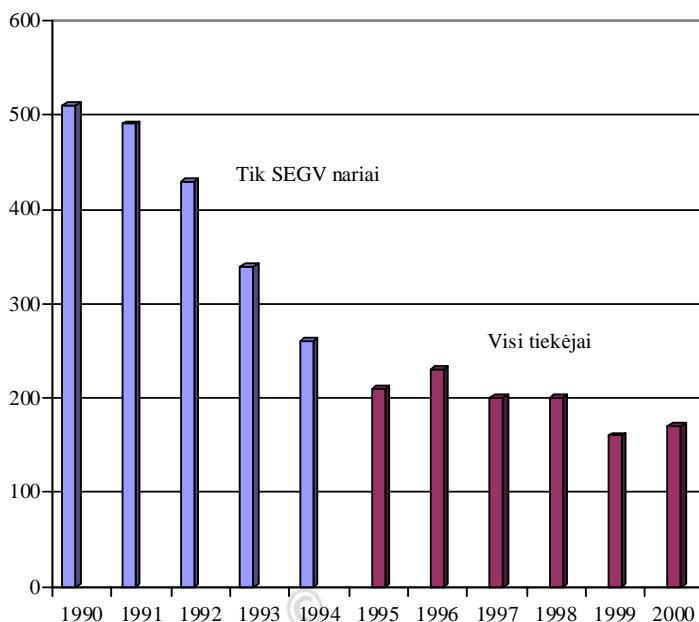
---

<sup>1</sup> Access Economics. Impact on Victoria of the Privatization of the State's Electricity and gas Assets, Canberra, June, 2001.

rimams; santykis kitose valstijose buvo toks: 2 proc. Naujojo Pietų Velso respondentų, 38 proc. Kvinslendo ir 26 proc. Pietų Australijos respondentų. Viktorijos valstijos apklausos dalyvių, pareiškusių, kad jie norėtų alternatyvaus pasiūlymo, buvo 54 proc., t. y. daugiau nei kitose valstijose.

*Aptarnavimo kokybė.* Pagrindinis bendrojo produktyvumo matavimo vienetas aptarnavimo patikimumui nustatyti yra vidutinis elektros tiekimo vienam klientui minučių skaičius.

3.4.4 pav. pavaizduotas šio dydžio didėjimas 23 proc. vidutinio sistemos patikimumo atžvilgiu per dvejus metus.



#### 3.4.4 pav. 1998–2000 m. sistemos patikimumas: elektros tiekimo vienam klientui trukmė min.

Šaltinis: ESAA/Londono Ekonomika ir ORG.

3.4.7 lentelėje parodyta, kaip vidutinė pertrūkio trukmė nuolat mažėjo nuo 1995 iki 2000 m. Kartu vidutinis pertrūkių skaičius vienam klientui išliko beveik toks pat.

Teigiami pokyčiai veikiant VVEK nuo 1989–1990 m. iki 1993–1994 m. metinėje 1993–1994 m. ataskaitoje buvo paaiškinti fiderio automatizacija (instaliavus automatinio įjungimo įtaisus, kurie automatiškai atkuria elektros tiekimą po trumpalaikio gedimo), aukštos įtampos generatorių naudojimu, „gyvos linijos“ priežiūros technologija (leidžiančia atlikti priežiūros darbus nenutraukiant energijos tiekimo), tobulesniais darbo įgūdžiais.

#### 3.4.7 lentelė. 1995–2000 m. elektros sistemos patikimumo rodikliai

Metai	Vidutinis pertrūkių skaičius vienam klientui	Vidutinė pertrūkio trukmė min.
1995	2,06	60
1996	2,00	57
1997	2,31	50
1998	2,33	46
1999	2,27	38
2000	2,03	41

Šaltinis: VKV. Elektros skirstymo įmonės. Lyginamoji veiklos ataskaita, 2000 m. sausis–birželis.

*Įperkamumas.* Elektros įperkamumo požymius pateikia atsijungusių ir prisijungusių iš naujo klientų skaičiaus statistika, taip pat klientų, mokančių išsimokėtinai, skaičius.

Kaip matome 3.4.8 lentelėje, atsijungusių nuo elektros tiekimo tinklo verslo klientų ir gyventojų santykis labai sumažėjo 1995–1999 m. ir buvo žemiau lygmens, kurio buvo laikomasi prieš tai. Tačiau pirmajame 2000 m. pusmetyje atsijungimų nuo elektros tinklų padaugėjo, o klientų, elektros sąskaitas apmokančių išsimokėtinai, sumažėjo.

Atsijungusių nuo elektros tinklų klientų sumažėjo daug greičiau nei nuo dujų skirstytojų.



### 3.4.8 lentelė. Elektros ir dujų skirstytojų klientų, atsijungusių nuo sistemų, skaičius

Metai	Elektros energija	Dujos
1990	0,95	0,9
1991	0,82	1,1
1992	1,27	1,1
1993	1,29	1,5
1994	1,92	1,3
1995	1,71	1,3
1996	1,19	1,3
1997	0,56	0,9
1998	0,49	1,0
1999	0,37	1,2

Šaltinis: Access Economies. Impact on Victorija of the Privatization of the State's Electricity and Gas Assets. Canberra, June, 2001.

## Našumas

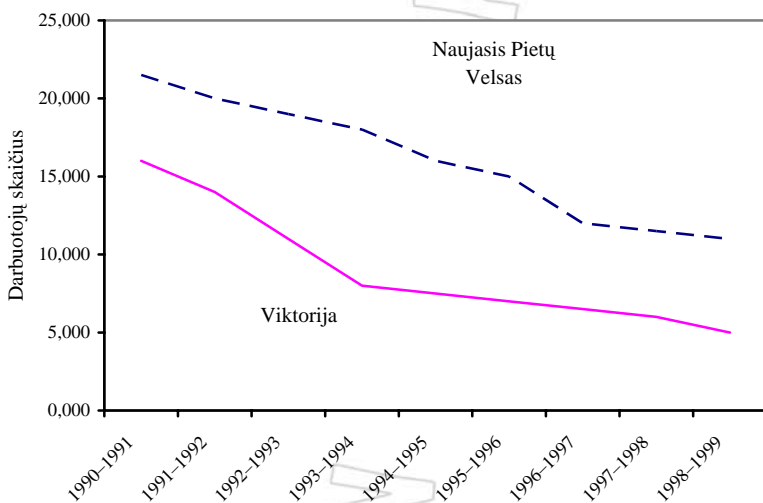
Krentančios elektros energijos kainos Viktorijos valstijoje atspindi didėjančią našumą.

3.4.5 pav. parodyta, kaip nuo 1991 m. birželio iki 1999 m. birželio darbuotojų elektros sektoriuje sumažėjo daugiau nei 11 000 (68 proc.) Daug darbuotojų sumažėjo prasidėjus privatizacijai. Tačiau per ketverius metus po 1995 m. birželio darbuotojų sumažėjo dar 2200 (28 proc.).<sup>1</sup>

Naujajame Pietų Velse (3.4.5 pav.) darbuotojų ankstesnio lygio skaičius sumažėjo panašiu santykiu. Be to, didesnė darbuotojų skaičiaus dalis Naujajame Pietų Velse sumažėjo nuo 1996 m. birželio.

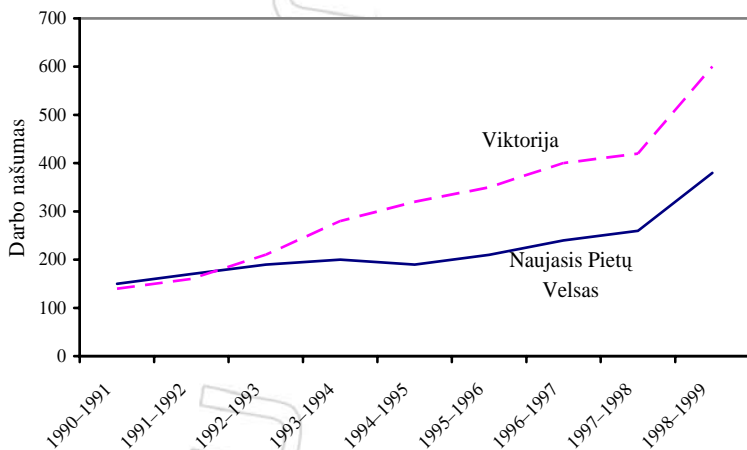
3.4.6 pav. parodytas darbuotojų skaičius ir didėjanti faktinė pridėtinė vertė, lemianti staigų darbo našumo didėjimą Viktorijos valstijoje.

<sup>1</sup> ABS įspėja, kad nurodytas darbuotojų skaičius iš dalies galėjo sumažėti dėl to, kad padalijus veiklą į atskiras įmones kai kurios iš jų buvo priskirtos kitoms pramonės šakoms (pvz., verslo paslaugoms). Vis dėlto nurodyti skaičiai yra dideli ir atspindi išpūdingą darbo našumo didėjimą.



3.4.5 pav. 1990–1999 m. darbuotojų skaičius elektros sektoriuje

Šaltinis: ABS 8088.0 (pramonės pridėtinė vertė sumažinta numanomo Australijos elektros, dujų ir vandens pramonės defliatoriaus iš Australijos Valstybinio balanso)



3.4.6 pav. 1990–1999 m. elektros sektoriaus darbo našumas (tūkst. dol. vienam gyventojui)

Nors skaičiavimai yra tik apytiksliai, jie puikiai atspindi stublinamą darbo našumo didėjimą (t. y. *realioji pridėtinė vertė vienam darbuotojui*). Našumas ypač smarkiai padidėjo Viktorijos valstijoje, kur, pradedant panašiu lygiu 1990–1991 m., produktyvumas padidėjo du kartus daugiau nei Naujajame Pietų Velse dešimtajame dešimtmetyje.

## Investicijos

*VVEK idėtas kapitalas aštuntajame ir devintajame dešimtmečiuose.* Viktorijos valstijos elektros komisija (VVEK) įžengė į dešimtąjį dešimtmetį slegiama skolų naštos. Po didelių investicijų į gamybos ir tiekimo įrangą devintajame dešimtmetyje VVEK ir valstijos valdžia vykdė elektros tiekimo plėtros politiką, siekdamas pritraukti aliuminio lydyklas ir kitus elektros energiją naudojančius pramonės subjektus.

Tačiau buvo didelių lėšų poreikvojimų. 1980 m. buvo numatyta, kad keturių 500 MW generatorių statybos *Loy Yang A* projektas kainuos 1 mlrd. dolerių, bet užbaigus statybą 1988 m. projekto kaina padidėjo iki 4 mlrd. dolerių. VVEK nesugebėjo veiksmingai valdyti stambių projektų, nes negalėjo pritaikyti savo veikloje rinkos elementų. Priešingai, ji buvo priklausoma nuo profesinių sąjungų veiklos ir nuo darbo sąnaudų didėjimo.

Baigiantis devintajam dešimtmečiui padėtis pagerėjo. Pavyzdžiui, 1989 m. VVEK pranešė, kad *Loy Yang B* projekto „prarasto laiko“ trukmė buvo daug mažesnė nei *Loy Yang A* projekte. Vis dėlto VVEK sukaupe nemažą skolą iš ankstesnių investicinių programų. Iki 1990–1991 m. VVEK ilgalaikės skolos siekė 7,1 mlrd. dolerių, o trumpalaikės – maždaug 1,9 mlrd. dolerių. Reaguodama į dideles palūkanų normas ir į Paskolų tarybos suvaržymus dėl naujų paskolų, VVEK įgyvendino iniciatyvą „jokių naujų paskolų“, išsipareigodama pati finansuoti skolas.

VVEK siekė surinkti papildomų lėšų parduodama nebūtinausią turtą ir išnuomodama automobilių parką bei paversdama investicijomis dalį elektros sąskaitų. Ji ieškojo privačių investicijų į *Loy Yang B* projektą.

1991–1992 m. VVEK pripažino, kad jai grėsė didelės skolos. Dėl didelės korporacijos palūkanų biudžeto pajamoms normos buvo sunku nustatyti konkurencines valstijų kainas. Tokia padėtis susidarė dėl didelių kapitalo išlaidų, reikalaujančių mažai pelningų programų aštuntojo dešimtmečio pabaigoje ir devintajame dešimtmetyje. Vyriausybei reikėjo mokėti didelius dividendus. 1983–1992 m. VVEK vyriausybei sumokėjo 954 mln. dolerių grynojo pelno dividendų.

Pasikeitus vyriausybei 1992 m. pabaigoje buvo pasiūlyta parduoti 51 proc. elektrinės *Loy Yang B* akcijų. Geriausią kainą pasiūlė kompanija *Mission Energy Company*.

*Kapitalo išlaidos elektros energijos skirstymui dešimtajame dešimtmetyje*. VVEK nesugebėjo pradėti investicinių projektų 1994 m. prieš reorganizaciją, turėdama skolų. Pagrindinės veiklos sąnaudos nukrito nuo 777,4 mln. dolerių 1991 m. iki 510,6 mln. 1993 m. Kapitalo sąnaudos paskirstymo tinklui sumažėjo nuo 162,7 mln. dolerių 1991 m. iki 148,2 mln. dolerių 1992 m., tačiau vėl pakilo iki 226,2 mln. dolerių 1993 m. Investicijų į paskirstymo tinklą didėjimą 1993 m. lėmė *Loy Yang B* pardavimas.

Nuo 1993 m. iki 1994 m. į paskirstymo sektorių minimaliai investavo tarpinis subjektas *Electricity Services Victoria*.

Priešingai, nuo 1996 iki 2000 m. penki privatizuoti Viktorijos valstijos skirstytojai investavo dideles pinigų sumas į paskirstymo infrastruktūros tobulinimą. Vidutinės metinės kapitalo išlaidos šiuo laikotarpiu buvo 301 mln. dolerių (žr. 3.4.9 lentelę).

#### 3.4.9 lentelė. 1996–2000 m. bendros Viktorijos valstijos įmonių kapitalo paskirstymo išlaidos 1996–2000 m.

	1996	1997	1998	1999	2000
Kapitalo išlaidos mln. dol.	240	284	295	333	351
Klientų įmokos mln. dol.	54	52	68	80	84
Nominali aktyvų vertė mln. dol.	4,132	4,274	4,441	4,594	

Šaltinis: Elektros paskirstymo įmonės – lyginamoji kalendorinių 1999 m. veiklos ataskaita, Vyriausioji kontrolės valdyba, 2000 m. įvertinimai.

Pagrindinės priežastys prisiimti kapitalo išlaidas buvo:

- sustiprinti paskirstymo tinklus, kad būtų patenkinta didėjanti paklausa;
- pakeisti pasenusį ar nepasiteisinusį tinklo turta;
- pagerinti tiekimo kokybę ir patikimumą, pavyzdžiui, įvedant naują technologiją arba tobulinant esamą tinklą;
- įsigyti turto, nepriklausančio tinklui, pavyzdžiui, pastatų, transporto priemonių ir informacinių technologijų įprastiems verslo tikslams.

Skirstytojai efektyviai perėmė kapitalo išlaidas, nes vadovavosi komercinėmis prerogatyvomis. Dideles sumas jie investavo į automatinę gedimų aptikimo bei šalinimo įrangą, skirtą produktyvumui didinti. Planavimo modeliai buvo kuriami esamo turto išlaikymo ir išlaidų, susijusių su naujuoju turtu santykiui optimizuoti.

### *Jungtinė energija: turto planavimo modelių įdiegimas*

*Jungtinė energija yra puikus turto planavimo modelio įdiegimo pavyzdys. Analizė parodė, kad Jungtinė energija padidino turto keitimo ir priežiūros sąnaudų lygį nuo 8 mln. dolerių 1993–1994 m. (suma, kurią išleido Electricity services Victoria) iki 24 mln. dolerių 1994–1995 m. Nuo 1989–1990 m. iki 1993–1994 m. šios kategorijos kapitalo sąnaudos buvo vidutiniškai 7 mln. dolerių per metus. Nuo 1994–1995 m. iki 1999–2000 m. kapitalo išlaidos padidėjo vidutiniškai 23 mln. dolerių per metus. Jungtinė energija pareiškė, kad esant tokioms išlaidoms tinklas bus veiksmingai atnaujintas maždaug po 70 metų. Esant ankstesnėms išlaidoms, tinklas būtų atnaujintas po 300 metų. Jungtinė energija padarė išvadą, kad ankstesnės VVEK kapitalo išlaidos buvo nerealus pagrindas toliau tęsti veiklą<sup>1</sup>.*

Pagal 2001 m. Elektros energijos paskirstymo kainų apžvalgą skirstytojai pasiūlė labai padidinti kapitalo išlaidas 2001–2005 m. Bendras vidutinis kapitalo išlaidų skirstytojams padidinimas daugiau už vidutinį 1996–1999 m. lygį buvo 55 proc. Pagrindinės reikalaujamo išlaidų didinimo priežastys, nurodytos 1999 m. gruodį skirstytojų pateiktuose pareiškimuose, buvo šios:

- susisdėvėjęs paskirstymo tinklas, kuriame turtą reikia pakeisti aukštesnio lygio turtu;
- klientų paklausos didėjimas iki tokio lygio, kokio nedidelis to lygio pokytis negalėtų pakeisti. Taip buvo todėl, kad esantys aktyvai jau buvo perkrauti;
- reikėjo papildomų lėšų klientų reikalaujamam patikimumui gerinti;
- daug lėšų reikalavo naujų saugumo bei aplinkos apsaugos nuostatų laikymasis;
- reikėjo išlaidų visiškai mažmeninei konkurencijai įdiegti 2001 m.

Skirstytojai samdė konsultantus savo tinklų kapitalo sąnaudų modeliams kurti, neatsižvelgdami į apkrovas.

---

<sup>1</sup> 2001 m. Elektros energijos paskirstymo kainų apžvalgos pareiškimas. *United Energy*, 1999 m. gruodžio mėn.

### *Kapitalo išlaidos elektros energijos gamybai dešimtajame dešimtyje*

1989 m. VVEK išleido ilgalaikius elektros suvartojimo Viktorijos valstijoje scenarijus<sup>1</sup>, skirtus analizuoti pasiūlos ir paklausos galimybėms<sup>2</sup>. VVEK naudojo elektros energijos suvartojimo atvejus ir atskiras elektros apkrovos duomenų prognozes naujos gamybos galios įdiegimo laikui numatyti. Numatyta, kad nauja jėgainė bus įrengta vidutiniškai likus penkeriems metams prieš kylant poreikiui patenkinti apkrovos didėjimą pagal didžiausius apkrovos didėjimo scenarijus. Penkerių metų laikotarpio reikėjo statyboms, kurios buvo užbaigiamos kaip tik laiku. Apkaičiuojant šį laiką, buvo atsižvelgta į šiuos dalykus:

- į apkrovos didėjimą, kylantį iš pasirinkto paklausos valdymo intensyvumo lygio;
- į maksimalią 500 MW specialiąją paramą, specialiąsias dujų turbinas, specialiąją paklausos valdymo veiklą;
- į sąlygą, kad pakenčiamas energijos kiekis galėtų būti tiekiamas nesikreipiant pagalbos į specialiąją įmonę.

Šiuo pagrindu VVEK numatė, kad po 2000 m. reikės pastatyti nemažai naujų elektrinių. Numatytos jėgainės išvardytos 3.4.10 lentelėje.

#### 3.4.10 lentelė. **Naujų elektrinių paruošimo eksploatuoti laikas, VVEK planas**

Naujos elektrinės	Diegimo laikas (metai)
200 MW dujų turbinos	2000–2005
500 MW <i>Loy Yang B3</i>	2000–2005
500 MW <i>Loy Yang B4</i>	2000–2005
500 MW dujų turbinos	2005–2010
700 MW <i>Oaklands 1 &amp; 2</i>	2005–2010
700 MW <i>Oaklands 3 &amp; 4</i>	2005–2010
1000 MW <i>Hazelwood South 1 &amp; 2</i>	2005–2010
500 MW <i>Hazelwood South 3</i>	2005–2010
500 MW <i>Hazelwood South 4</i>	Po 2010

Šaltinis: Access Economies. Impact on Victoria of the Privatization of the State's Electricity and Gas Assets, Canberra, June, 2001.

<sup>1</sup> VVEK/DITR Paklausos valdymo vystymo projektas. *Planai ir krūvio projekcijų informacija*, Informacinis dokumentas Nr. 3, 1989 m. birželis.

<sup>2</sup> VVEK/DITR Paklausos valdymo vystymo projektas. *Integruotas šaltinių planavimas*. Informacinis dokumentas Nr. 3, 1989 m. gruodis.

Praėjus daugiau nei vienuolikai metų nuo VVEK prognozių, šiandien tas prognozes galima įvertinti pagal elektros energijos suvartojimą ir reikalingas investicijas į elektros gamybą, naudojantis dabartine elektros suvartojimo Viktorijos valstijoje praktika. Elektra buvo parduodama šiek tiek greičiau, nei tai numatė VVEK savo pagrindinėse prognozėse. Tačiau neprireikė naujų pagrindinės apkrovos elektrinių, o Viktorijos valstijoje išlieka elektros gamybos galios perteklius.

Buvo keletas veiksnių, kurių VVEK nenumatė:

- didėjo prekyba tarp Viktorijos valstijos ir Naujojo Pietų Velso sušvelninus apribojimus VER1, pirmojo Valstybinės elektros rinkos etapo metu. Šiuo laikotarpiu jungiamojo padalinio galingumas taip pat buvo padidintas nuo 1500 MW iki 1750 MW;
- padidintas gamybos galingumas Pietų Australijoje sumažino Viktorijos valstijos elektros energijos eksportą;
- po privatizacijos labai padidėjo Viktorijos valstijos elektrinių galia;
- pailgėjo esamų Viktorijos valstijos elektrinių tarnavimo laikas.

VVEK taip pat neteisingai numatė, kad kai kurios esamos elektrinės bus uždarytos po 2000 m. VVEK prognozavo, kad gamintojai sustabdys savo veiklą tokia tvarka: *Morwell* – 2005 m., *Hazelwood 1 & 2* – 1995–2000 m., *Hazelwood 2–8* – 2005–2010 m., *Yallourn W* – po 2010 m., *Jeeralang* – 2005–2010 m., o *Newport* – po 2010 m., tačiau jau 2001 m. buvo matyti, kad privatūs šių elektrinių savininkai ir operatoriai neketina uždaryti šių elektrinių sumokėję dideles sumas privatizacijos metu. Šių elektrinių gyvavimui pratęsti buvo taikomos specialios priemonės. Be to, nedideli techniniai pakeitimai padidino galingumo veiksnius, o geresnis darbo organizavimas lėmė didesnę patikimumą ir produktyvumą.<sup>1</sup>

Buvo siūlymų statyti papildomų jėgainių Viktorijos valstijoje, bet tai būtų daugiausia dujų turbinų jėgainės, skirtos paklausai piko metu tenkinti.

Kompanija *Edison Mission* 1991 m. siūlė sumontuoti 350 MW galios dujų turbinos jėgainę *Loy Yang B*, o AGL pateikė siūlymą statyti 150 MW galios dujų turbinos jėgainę Somertone.

Šiuo metu statomų arba neseniai užbaigtų statyti elektrinių projektai taip pat buvo nedideli. Naujos elektrinės yra skirtos pikui, kai kuriais

---

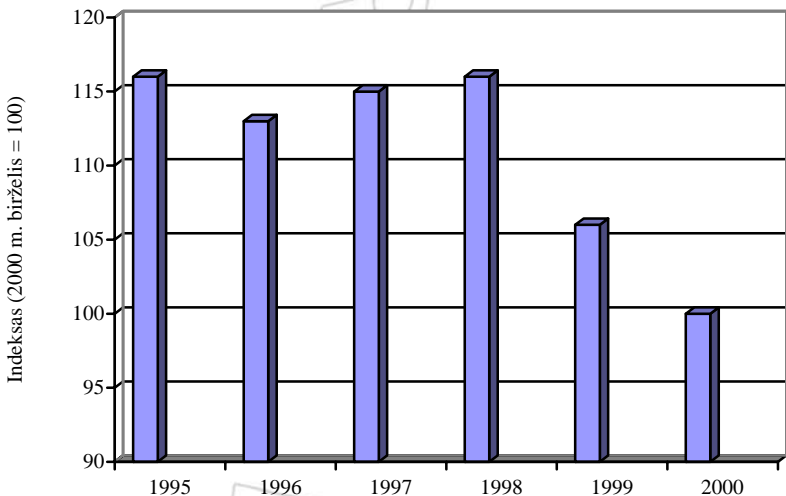
<sup>1</sup> Įdomu paspėlioti, kas galėjo atsitikti, jei VVEK, vadovaudamasi savo prognozėmis, būtų pastačiusi papildomą jėgainę (nors lėšų netrūko). Galimas daiktas, kad arba elektros kainos būtų buvusios didesnės nei buvo iš tikrųjų (kad būtų padengtos papildomos išlaidos), arba elektros kainos būtų apribotos konkurencijos, o tai VVEK būtų sukėlę dar didesnių finansinių problemų.

atvejais jos buvo strategiškai išdėstytos tam, kad sumažintų poreikį plėsti brangiai kainuojantį perdavimo tinklą.

1999 m. *Duke Energy International* atidavė eksploatuoti 40 mln. dolerių vertės, 40 MW galios šiluminę elektrinę Beirnsdale. Dujos tiekiamos į elektrinę šonine 2,5 km ilgio atšaka nuo Duke rytinio dujų vamzdžio, einančio nuo Longfordo Pietų Gipslande iki Sidnėjaus. Elektrinės funkcija yra pagelbėti vietas perdavimo sistemai ir tiekti energiją bendrai Viktorijos valstijos rinkai esant didelei paklausai. *Duke Energy International* sudarė tinklo paramos sutartį su TXU, paskirstymo įmone, aptarnaujantią regioną.

## Dujų kaina

Vartotojų kainų indekso duomenys rodo, kad dujų, tiekiamų į gyvenamuosius namus, kaina Melburne per dvejus metus iki 2000 m. birželio realiai nukrito 14 proc. (3.4.7 pav.)



**3.4.7 pav. 1995–2000 m. reali dujų kaina gyventojams**

Šaltinis: ABS Vartotojų kainų indeksas

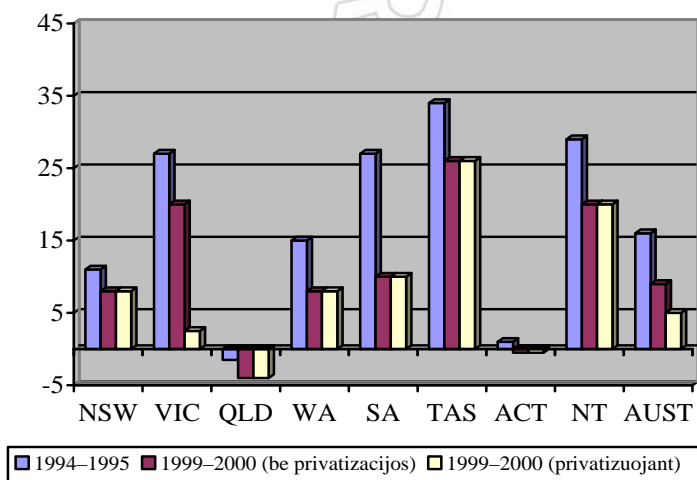


Tačiau kainų rodikliai, išspausdinti 1999 m. *VKV Dujų pramonės lyginamosios veiklos ataskaitoje (Gas Industry Comparative Performance Report, 1999)*, rodo mažesnius pokyčius.

## Platesnis ekonominis privatizacijos poveikis

*Įtaka Viktorijos valstijos biudžetui.* Energetikos ūkio pardavimas 1995–1996 m. papildė Viktorijos valstijos biudžetą beveik 30 mlrd. dolerių. Todėl valstija galėjo sumažinti skolą ir palūkanas. Be to, padidėjo valstijos mokumas, toliau mažėjo palūkanos.

*Padėtis prieš privatizaciją.* Valstijų padėtis dėl skolų pirmojoje dešimtojo dešimtmečio pusėje pamažu gerėjo visoje Australijoje. Tačiau Viktorijos valstijos skolos ir bendrojo valstijos produkto santykis (1994–1995 m. – 26,7 proc.) vis dar buvo didesnis už Australijos skolos ir bendrojo produkto santykį (15,3 proc.) (3.4.8 pav.). Nors Viktorijos valstijos skola sumažėjo kaip dalis bendrojo šalies produkto, realiai ji šiek tiek padidėjo: nuo 32,3 mlrd. dolerių 1991–1992 m. iki 32,5 mlrd. dolerių 1994–1995 m.



### 3.4.8 pav. Australijos valstijų skolos 1994–1995 m.: santykis su bendruoju šalies produktu

Šaltinis: Access Economics. Impact on Victoria of the Privatization of the State's Electricity and gas Assets. Canberra, June, 2001.

*Padėtis po privatizacijos (nuo 1990-ųjų vidurio).* Po privatizacijos Viktorijos valstijos skolos santykis nukrito nuo 26,7 proc. 1994–1995 m. iki 3,1 proc. 2000 m. birželį. Skola sumažėjo 27,6 mlrd. dolerių, t. y. nuo 32,6 mlrd. dolerių iki 5,0 mlrd. dolerių. Bendra valstijos skola sumažėjo 39,1 mlrd. dolerių – Viktorijos valstijoje tai buvo didžioji skolos dalis.

Be įtakos Viktorijos energetinei sistemai, privatizacija turi tokį poveikį valstijos biudžetui:

- skolos lygis mažėja, nes pajamos už parduotą turtą yra skiriamos skolai mažinti;
- valstijos turto pardavimas reiškia įplaukų į valstijos biudžetą padidėjimą.
- valstija turi mokėti didesnes palūkanas.

## Išvados

Keneto vyriausybė laikė įmonių privatizavimą labai sėkmingu. Įvykdyti pirminiai vyriausybės tikslai:

- efektyvumo didėjimas ir iš jo išplaukiantis sąnaudų mažėjimas;
- geresnis paklausos piko metu valdymas reguliuojant kainas;
- tobulesni investiciniai projektai, pritraukiantys lėšas iš vertybinių popierių rinkos;
- mažesnės skolos, naudingos mokesčių mokėtojams, skiriant lėšas kitiems tikslams;
- nepriklausoma kontrolė, išlaikanti vartotojų interesų ir pramonės gyvybingumo pusiausvyrą;
- verslui veikiant komerciniais pagrindais keliami aiškesni tikslai.

Šis bendras įvertinimas buvo pagrįstas Viktorijos valstijos pavyzdžiu.

1997 m. Viktorijos valstijos izdo ir Finansų departamento elektros sektoriaus privatizacijos rezultatų santrauka

- Viktorijos valstija pasiekė 1993 m. privatizacijos tikslus
- Valstijos skola sumažėjo nuo 32,5 mlrd. dolerių 1995 m. birželio 30 d. iki 14,3 mlrd. dolerių 1997 m. birželio 30 d., arba nuo maksimalios BVP 31,3 proc. dalies 1995 m. iki 10,6 proc. 1997 m.
- Nustatytos santaupos sumažinus skolą viršijo dividendus, mokamus iš aktyvų, maždaug 606 mln. dolerių 1996–1997 m. ir 718 mln. dolerių 1997–1998 m. Tai padidino Viktorijos valstijos mokumą.
- 1990 m. elektros energijos tiekimo patikimumas padidėjo nuo vidutiniškai 510 tiekimo minučių vienam klientui iki 218 kalendoriniais 1996 m.

- Elektros energijos kaina tipiškam Viktorijos valstijos namų ūkiui 1992 m. lapkritį – 1997 m. gegužę realiai nukrito 9,2 proc.
- Australijos gamintojų rūmų 1996 m. atlikta apklausa parodė, kad beveik 80 proc. stambių rinkos klientų tikėjosi sutaupyti vidutiniškai 10 proc. energijos sąnaudų.
- Sumažėjo atsijungusių nuo elektros tinklų gyventojų (-47 proc.) ir verslo subjektų (- 36 proc.) skaičius
- Kai kurios įmonės pasiekė aukštą aptarnavimo lygį, nustatytą Tiekimo ir pardavimo kodekse.
- Gamybos lygmeniu buvo sumažintos sąnaudos, padidėjo produktyvumas, pagerėjo aptarnavimas.
- Didelės galios elektrinės 1995–1996 m.
- Labai sumažėjo prastovų laikas ir priežiūros sąnaudos.

*Šaltinis: Iždo ir finansų departamentas, Energijos projektų skyrius, 1997 m.*

Privatizacija buvo suprantama kaip kažkas neišbandyto ir šiek tiek prieštaringo. Savaime suprantama, kad susirūpinimą keliantys dalykai buvo skelbiami visuomenės informavimo priemonėse. Susirūpinti vertė:

- didesnių kainų ir žemesnio aptarnavimo lygio galimybė;
- sąžininga veikla neturinčių palankių sąlygų klientų atžvilgiu;
- pagrindinės infrastruktūros plėtra;
- skirtinga užsienio šalių privatizacijos patirtis, ypač JK ir JAV;
- tiekimo saugumas dabar ir ateityje.

Privatizacijos metu vartotojai skeptiškai vertino tai, kad kainos išliks prieinamos, o aptarnavimo lygis nepakis. Privatūs savininkai sieks didinti pelną keldami kainas ir mažindami sąnaudas (o tai sumažins aptarnavimo kokybę).

Šiuos būgštavimus dar labiau sustiprino didelės sumos, sumokėtos už parduotą turtą. Prieš pardavimą buvo manoma, kad elektros ūkis bus parduotas per pigiai, o prarasti dividendai smarkiai viršys bet kokią trumpalaikę finansinę naudą. Iš tikrųjų elektros ūkis buvo parduotas ganėtinai didelėmis kainomis, o tai neabejotinai buvo naudinga Viktorijos valstijos biudžetui.

Susirūpinimas dėl galimo naujų privačių gamybos ir paskirstymo įmonių savininkų vykdomo komercinio elektros vartotojų išnaudojimo pasirodė esąs nepagrįstas. Ten, kur efektyvi konkurencija (kaip, pvz., gamyba ir tiekimas rinkos klientams), vidutinės kainos smarkiai nukrito. Ten, kur monopolija (pardavimo, paskirstymo ir mažmeninio pardavimo lengvatų turintiems klientams), veikia veiksmingi kontrolės mechanizmai.

Reguliuojamos kainos lengvatų turintiems klientams taip pat sumažėjo po privatizacijos, o sistemos tapo patikimesnės. Labai svarbu, kad kontrolierių pateiktos ataskaitos padidino skaidrumą ir atskaitomybę nustatant kainas ir stebint veiklą bei aptarnavimo kokybę, nei buvo anksčiau iki privatizacijos.

Įrodyta, kad galima išlaikyti vartotojų ir gamintojų interesų pusiausvyrą.

Vyriausiosios kontrolės valdybos *Lyginamojoje elektros skirstymo įmonių veiklos ataskaitoje*, išleistoje 2000 m., pateikti šie rodikliai:

- tiekimo patikimumas;
- įperkamumas;
- klientų aptarnavimas.

Vyriausiosios kontrolės valdybos *2001–2005 m. Paskirstymo kainų nustatyme*, išleistame 2000 m. rugsėjį, pateikiamas vidutinis kainų mažinimas 2001 m. nuo 8 iki 18 proc. Vėliau kainos kasmet didėtų 1 proc. lėčiau nei infliacija.

Šis kainų nustatymas lemia didelį realių ir nominalių kainų kritimą lengvatų turintiems klientams. Iš tikrųjų pirminis kainų nustatymas sukėlė visuomenės informavimo priemonių komentarus, kad paskirstydama iš efektyvumo gaunamą naudą vartotojams ir pramonei Vyriausioji kontrolės valdyba (VKV) galėjo būti pernelyg palanki vartotojams. Tai galėjo turėti ilgalaikę neigiamą įtaką elektros tiekimo pramonei – mažiau skatinti skirstytojus toliau siekti naudos iš efektyvumo.

Nekontroliuojamiems rinkos segmentams konkurencija turėtų užtikrinti konkurencingą kainą. Jei kaina pernelyg didelė, o elektros įmonės gauna didesnę nei vidutinis pelną, naujieji dalyviai, įsitraukiantys į rinką, padidins tiekimą ir privers sumažinti kainas, įmonėms kovojant dėl rinkos dalies. Geriau gali būti aptarnaujama ir kovojant dėl klientų.

Kadangi privatus verslas nėra pavaldus bendruomenės aptarnavimo išipareigojimams, buvo manoma, kad gaunantieji mažesnes pajamas kentės dėl didesnių kainų ir didesnių atjungimo tarifų.

Tai pagrįstas susirūpinimas, kad neturtingi ir neturintys privilegijų žmonės galėtų saugiai įpirkti svarbiausią paslaugą – elektros energiją. Antrasis dalykas yra mastas, kuriuo mažmeniniai elektros energijos tiekėjai turėtų sumažinti kainas tiek, kad jos būtų mažesnės už savikainą.

Pirmąjį klausimą sprendžia VKV ir Elektros ombudsmeno chartija. Jos užtikrina, kad su pažeidžiamais vartotojais (nesvarbu ar gyventojais, ar smulkaus verslo subjektais) būtų elgiamasi teisingai. Vykdoma kruopšti atjungimo tarifų ir lanksčių mokėjimo galimybių kontrolė.

Vis dėlto VKV taip pat yra įpareigota užtikrinti, kad kainos atspindėtų tikrąją tiekimo vertę. Tai būtina, jei reikalaujama parodyti visuomenei tikrą didėjančio tiekimo kainą. Taip pat būtina, kad tiekėjai būtų tinkamai skatinami suderinti savo pajėgumą su paklausa. Toks yra pokytis, palyginti su ankstesne praktika, kai elektros kainos buvo naudojamos kaip socialinės politikos instrumentas.

Valstijų vyriausybės (ypač Australijos Federacijos vyriausybė) privalėjo užtikrinti, kad neturtingieji turėtų pajamų pragyventi, įskaitant ir lėšas elektrai pirkti.

Geriau racionalūs vartotojai, kurie gautų pajamas ir puikiai žinotų, kur jas išleidžia, negu vartotojai, gaunantys mažiau pinigų, ir subsidijuota konkrečios prekės kaina.

Buvo protestuojama prieš leidimą ir netgi raginimą užsienio savininkams įsigyti Australijos įmones. Argumentuojama buvo tuo, kad tokia svarbi ūkio šaka turėtų likti Australijos nuosavybė.

Pasipriešinimas Australijos simbolių perdavimui į užsienio savininkų rankas yra emocinis argumentas ir apsiriboja įmonėmis. Esant sąlygai, kad jei užsieniečiai sumokės visą kainą už turtą (t. y. ne momentines pajamas iš kapitalo) ir užtikrins tinkamą tiekimo saugumą, nėra svarbios ekonominės priežasties, kodėl užsieniečiai negalėtų būti įmonių savininkai.

Pramonės komisija 1991 m. laikėsi linijos, kad yra kitas politikos mechanizmas (Užsienio investicijų peržiūrėjimo taryba), įsteigtas nuosavybės klausimams tvarkyti ir kad tai yra tinkama priemonė tokioms problemoms spręsti. Tai, atrodo, yra tinkamas atsakymas į pareikštą susirūpinimą.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Turėtume pripažinti, jog didėjantis užsienio savininkų skaičius Australijos ūkyje rodo, jog Australijos nacionalinės santaupos yra mažesnės nei investicijos. Tai reiškia, kad mums reikia perimti užsienio kapitalą ir finansuoti investicijas, t. y. perduoti įmones užsieniečių nuosavybėn.

### 3.5. SOCIALINIŲ APSAUGOS PASLAUGŲ PRIVATIZAVIMAS

#### FLORIDOS EKSPERIMENTAS PRIVATIZUOJANT SOCIALINĖS VAIKŲ APSAUGOS PASLAUGAS

##### Išvadas

Floridos valstijos vaiko ir šeimos padalinys (DCF)<sup>1</sup> 1997–2000 m. išleido 27,5 mln. dolerių penkiems bandomųjų programų, skirtų vaikų globos ir priežiūros paslaugoms privatizuoti, dalyviams. Ir nors keturi eksperimento dalyviai iš penkių patyrė nesėkmę, Florida, siekdama įgyvendinti valstijos masto planą, privatizavo globos ir su tuo susijusių paslaugų, kurias pakeis programos, veikiančios bendruomenės rūpybos pagrindu (CBC). Dviejuose apygardose iš penkių bandomoji programa buvo nesėkminga ir jos veikla buvo nutraukta. Vienas dalyvis iš eksperimento pasitraukė. Sarasotos apygarda yra vienintelė, kuri vis dar dalyvauja eksperimente. Sarasotos apygardos sėkmė unikali. Nuo pat pradžių buvo įdarbinti patyrę ir aktyvūs bendruomenės turto tarpininkai ir agentūros. Sarasota yra viena iš turtingiausių Floridos apygardų, kurios gyventojai aukoja didelę dalį laiko ir pinigų savo bendruomenei. Ši programa išleido 70 proc. daugiau lėšų personalui nei DCF tam, kad sumažintų darbo krūvį. Be to, apygarda turi mažiau vaikų. Dėl šių priežasčių šią programą lyginti su kitomis programomis netikslinga.

Nors keturiose iš penkių apygardų, kuriose buvo pradėtas projektas, eksperimentas žlugo, Floridos įstatymų leidžiamasis organas 1998 m. įgaliojo nuo 2000 m. sausio iki 2002 m. gruodžio privatizuoti visoje valstijoje vaikų globos namus ir visas su tuo susijusias paslaugas. Šis įstatymas reikalavo, kad DCF sudarytų sutartis su atskirais bendruomeniniu pagrindu sudarytais tiekėjais kiekvienoje srityje – vadovaujančiąja agentūra, kuri administruos paslaugas. Valstija perduoda visus išteklius, susijusius su vaikų globa, vadovaujančiajai agentūrai, o agentūra imasi atsakomybės už vaikų, kuriems reikalinga globa, visą aptarnavimą. Agentūra atsakinga ir už darbo krūvio bei neišvengiamų išlaidų didėjimą. Vadovaujančiąja agentūra tapo Sarasota.

JAV tyrinėtojai negalėjo pateikti įrodymų, jog privatizacija Floridos valstijos vaikams yra geriau, negu viešai vykdoma vaikų gerovės programa. Buvęs Volusio ir Flaglerio apygardų administratorius neseniai pra-

---

<sup>1</sup> Department of Children and Families.

dėjo skandalingą bylą prieš agentūrą, kaltindamas ją, kad vaikai buvo patekę į pavojingą padėtį, nes agentūros konsultantai nebuvo tinkamai pasirengę. 2004 m. vasarį dėl kontroliuojančių pareigūnų aplaidumo Pailnelaso ir Pasko apygardose buvo priimta darbuotojų, neturinčių reikiamų leidimų dirbti šioje srityje.

Per aštuonerius metus išleista milijonai dolerių, nemažai studijų, bet vis dar nėra įrodymų, kad privatizuota vaikų globa nors kiek pagerino pažeidžiamiausių piliečių gyvenimą. Sveikatos, saugumo ir gerovės užtikrinimas vaikų globos sistemoje – gana sunkus uždavinys. Ir nėra įrodymų, kad Floridos siekis privatizuoti vaikų globos paslaugas palengvins vaikų dalį.

Vaikų gerovės sistema JAV išgyvena krizę. Darbo krūviai per dideli, o ištekliai per menki, kad būtų galima pasirūpinti apleistais vaikais, kuriems reikia pagalbos. Skandalai Floridos vaikų globos sistemoje patraukė visos šalies dėmesį. Miamyje dingo 5 metų Rilya Wilson. Nort Fort Majerse rastas miręs 4 metų vaikas. Mirtinai sumuštas dvejų metų berniukas centrinėje Floridoje. DCF buvo gavusi daugiau kaip 30 000 neištirtų skundų dėl piktnaudžiavimo ir nesirūpinimo vaikais, ir nenuostabu – labai didelę kadrų kaitą. 1996 m. Florida pradėjo eksperimentuoti privatizuodama vaikų globos paslaugas. Pereinamuoju laikotarpiu buvo pardėti penki bandomieji projektai. Nors iš šių projektų tik vieną galima buvo laikyti sėkmingu, valstija siekė privatizuoti vaikų globą visoje valstijoje ir vadino tai globa bendruomenės rūpybos pagrindu (CBC) (1). Projektai vykdomi neatsižvelgiant į audito vertinimus ir rekomendacijas neskubėti, taip pat į tai, kad kitos valstijos susidūrė su labai didelėmis problemomis vykdydamos panašų eksperimentą. Florida nesivargino palyginti privačią sistemą su panašia viešai veikiančia. 2004 m. sausį apytiksliai 42 proc. Floridos globos sistemos vaikų buvo aptarnauti privačių agentūrų. 2004 vasarį *Sucoast* regionas, 1, 2A, 9, 10 14 ir 15 rajonai ir Duvalo apygarda buvo sudarę aptarnavimo sutartis su tiekėjais vykdyti globą bendruomenės pagrindu. Sutartis pradėjo sudarinėti ir Sent Džono, Nasau, Seminolo, Brevardo, Klei, Bakerio, Orindžo, Oseolos apygardos bei 2B, 3, 11, 13 rajonai tam, kad pereitų prie CBC sistemos.

## Floridos vaikų globos sistema

DCF yra atsakinga už visas vaikų globos paslaugas, taip pat vaikų apsaugą, globos priežiūrą, giminystės globos priežiūrą, gyvenančiųjų nepriklausomai paramą, apgyvendinimą prieglaudoje, įvaikinimą ir šei-

mos išsaugojimą. Paslaugos teikiamos ir duomenys kaupiami apygardose, srityse ir rajonuose.

Daugiausia paslaugų suteikiama srityse. Florida šiuo metu turi 13 sričių, susidedančių iš 1–8 apygardų, ir vieną regioną – *Suncoast Region*. Sričių ir įeinančių į jas apygardų skaičius per pastaruosius metus keitėsi. Valstijos ir jos sritys iš esmės valdomos srities lygiu, dauguma Floridos socialinių paslaugų duomenų surenkama taip pat srityse.

2000 m. DCF pateikė siūlymą reorganizuoti save iš 15 sričių į 7 regionus. Valdžia patvirtino prototipinį regioną. DCF nurodė, kad ji suformuos kitus regionus, bet išlaikys ribotą sričių struktūrą vietose, nes sritys yra įkurtos remiantis valstijos įstatais.

## Vaikų globos privatizavimas

1996 m. Floridos valdžia suteikė įgaliojimą DCF sukurti vaikų gerovės paslaugų privatizavimo programos modelį penkiose srityse – keturiose, nurodytose įstatyme, ir vienoje, pasirinktoje 1996–1997 m. pačios DCF.

Pagrindinės programos buvo įsteigtos Eskambijos ir Santa Rosos apygardose (1 sritis); Bakerio, Kei, Duvalo, Nasau ir Sent Džono apygardose (4 sritis); Leiko ir Samterio apygardose (13 sritis); *Subdistrict 8A*, Sarasotos apygardoje. DCF pasirinko Palm Bičo apygardą penktuoju eksperimento dalyviu – jį valdė pelno siekianti įmonė. Įstatymai numatė, kad privatizavus šias paslaugas padidės bendruomenės palaikymas ir išpareigojimas šeimoms, rūpinimasis vaikais ir jų šeimomis, taip pat atsakingumas (1).

Įstatymas taip pat nurodė DCF sukurti viską apimančią matavimo sistemą, leidžiančią įvertinti paslaugų rezultatus ir efektyvumą, kad būtų galima naudotis šia informacija kuriant ateities programas ir grindžiant sprendimus.

## Keturiems iš penkių eksperimento dalyvių nepavyko

Nors į šiuos projektus dėta daug vilčių, keturi iš penkių žlugo. Veikia tik vienas.

*1 eksperimentas, 1 rajonas: Eskambijos ir Santa Rosos apygardos*

Ši programa buvo pasirinkta Vaikų namų bendruomenės pagrindu. Vaikų namų bendruomenės projektas aptarnavo dvi apygardas pirmoje



srityje: Eskambijos (Pensakola) ir Santa Rosos. Projektą vykdė Pensakolos vaikų namų bendrija.

Pagal šį projektą turėjo būti globojami pirmą kartą įvaikinti vaikai nuo gimimo iki 18 metų, ir vaikai, grįžtantieji į globą nepasiteisinus įvaikinimui.

Sutartis galiojo nuo 1997 m. liepos iki 1999 m. lapkričio, jos bendra vertė – 2 335 894 dolerių. Agentūra nesugebėjo prisitaikyti prie bendruomenės rūpybos modelio ir po 1998 m. nebuvo laikoma operatoriumi, nes jai nepavyko įveikti padidėjusio darbo krūvio (5, p. 44).

*2 eksperimentas, 4 sritis: Bakerio, Klei, Duvalo, Nasau ir Sent Džono apygardos*

Keturios vietos agentūros sukūrė Šeimos paslaugų sąjungą, kuri aptarnautų globos namų vaikus nuo 12 iki 17 metų ir vyresnius nei 18 metų jaunuolius, pradėjusius savarankišką gyvenimą. Šeimos paslaugų sąjunga teikė paslaugas visoms penkioms ketvirtos srities apygardoms.

1977 m. sausio–2000 m. birželio sutarties bendra suma – 9 565 060 dolerių. DCF nutraukė sutartį 2000 m. liepą, nes agentūra neatitiko reikalaujamų standartų, o jos administravimo kaina buvo labai didelė. Srities personalas informavo, kad sąjunga stokojo profesionalių žinių, ją nuolat reikėjo konsultuoti vaikų globos ir socialinės priežiūros klausimais (5, p. 44).

*3 eksperimentas, 13 sritis: Leiko ir Samterio apygardos*

13 srities programą vykdė County Boysas Ranchas. Jis teikė paslaugas Leiko ir Samterio apygardose nuo 1997 m. sausio iki 1999 m. gruodžio. Sutarties vertė – 5 618 579 dolerių. Agentūra buvo sudariusi 30 mėnesių sutartį su DCF, finansuojamu pagal turimą bylų skaičių. Vienam vaikui buvo numatyta skirti 15 264 dolerių. Pagal šią programą buvo teikiama daugiausia priežiūros paslaugų iš visų penkių operatorių. Vykdamas šią sutartį operatoriui teko įveikti sparčiai didėjantį darbo krūvį. Tai sukėlė didelį stresą paslaugas teikiantiems darbuotojams ir labai pablogino finansinę operatoriaus padėtį. Trečiaisiais sutarties metais darbo krūvis padidėjo keturis kartus. Nuo 1998 m. lapkričio DCF šiai programai perdavė 300 savo bylų. Dėl didžiulio darbo krūvio programa nebepajėgė teikti paslaugų. Krūvis buvo gerokai didesnis už numatytą projekte, o 15 264 dolerių suma vaiko bylai tapo valstijai nepriimtina. Siekdama sumažinti mokesčių DCF pataisė sutartį. Dėl šios pataisos programa tapo finansiškai rizikinga, todėl prireikė daugiau lėšų iš DCF. DCF negalėjo suteikti papildomo finansavimo ir sutarties neatnaujino.

Šis projektas neapsiėjo be aukų. 1998 m. lapkritį McKean Leiko apygardoje tėvas užmušė 6 metų savo dukrą Kaylą. Prieš mirtį mergaitė buvo globojama pagal naująjį projektą. 2000 m. balandį Medicaid padavė

į teismą Leiko *Country Boys Ranch* projekto operatorių, kaltindama jį didelėmis vagystėmis ir sukčiavimais išrašant per dideles sąskaitas arba dukart apmokestinant tas pačias paslaugas bei apgavyste (5, p. 44).

*4 eksperimentas, 8 sritis: Sarasotos apygarda*

Šią programą nuo 1997 m. sausio iki 1999 m. birželio vykdė Sarasotos apygardos Vaikų ir šeimų koalicija. Ji kainavo 9 532 917 dolerių. Tai vienintelis vis dar veikiantis projekto operatorius. Sarasotos apygardos vaikų ir šeimų koalicija koordinuoja ir teikia rūpybos paslaugas visiems Sarasotos apygardos gyventojams. Jaunimo ir šeimos padalinys Sarasotos apygardoje padeda šiai koalicijai administravimo srityje. Pagal šį projektą aptarnaujami visi Sarasotos apygardos vaikai, kuriems reikia apsaugos, globos ar įvaikinimo paslaugų (5, p. 44).

Šis eksperimentas pavyko greičiausiai dėl to, kad jame dalyvavo patyrusios ir aktyvios bendruomenės agentūros bei tarpininkai. Sarasota yra viena iš turtingiausių Floridos apygardų, kurios bendruomenė skiria didelę dalį savo laiko ir lėšų projektui įgyvendinti. Sarasotos apygardos vieno gyventojo pajamos 1999 m. buvo 28 326 dolerių, Escambijos apygardos – 18 641, o Bakerio apygardos – 15 467 dolerių. Tam, kad sumažintų darbo krūvį, koalicija išleido personalo darbo užmokesčiui 70 proc. daugiau lėšų nei DCF. Koalicija nurodė, kad ji neįstengs nuolat didinti šią pinigų sumą. Be to, pirmais metais koalicija įgijo 134 001 dolerių biudžeto deficitą, kuris buvo paskirstytas septynioms agentūroms (16, p. 49). Sarasotos apygarda demografiškai labai skiriasi nuo kitų operatorių projektų, taip pat ir nuo likusios valstijos dalies. Nors vieno Sarasotos gyventojo pajamos didesnės, ji turi mažiau vaikų. Projekto apžvalgoje teigiama, kad Sarasotos sėkmė nesusijusi su bendruomenės santykiiniu turtingumu ir gali būti pakartota visos valstijos mastu (5, p. 77).

*5 eksperimentas, Palm Bičo apygarda: tiekėjas, siekiantis pelno*

Pirminis 1996 m. įstatymas nurodė DCF įtraukti į projektą vieną pelno siekiantį operatorių. Buvo pasirinkta Palm Bičo apygarda, tačiau šios programos veikla neįvertinta. Vėliau reikalavimas įtraukti pelno siekiantį operatorių buvo atšauktas. Visi eksperimentai susidūrė su tam tikrais sunkumais.

Kiekvienas projekto operatorius patyrė sunkumų. Florida nuo 1997 m. iki 2000 m. keturiems projektams išleido 27,5 mln. dolerių. Du buvo nesėkmingi ir sutartys buvo nutrauktos. Vienas žlugo. Pelno siekiantis operatorius iš viso nepradėjo veiklos. Operatoriai perėmė tik 1,9 proc. viso darbo krūvio. Kol kas veiklą vykdo tik Sarasotos apygardos, kuri labai skiriasi nuo likusios valstijos dalies ir jos demografijos, operatorius (5, p. 41–49).

## **Valstijos mastu vykdoma privatizacija. Rūpyba bendruomenės pagrindu**

Nors keturi iš penkių projektų žlugo, Floridos valdžia nusprendė nuo 2000 m. sausio iki 2002 m. gruodžio privatizuoti globos priežiūrą ir visas su ja susijusias paslaugas visos valstijos mastu. Privatizacija turėjo apimti įvaikinimo, pagalbos pradedant savarankišką gyvenimą, pastogės suteikimo ištikus nelaimei, globos namų, globojamų vaikų sveikatos, intensyvaus gydymo namuose priežiūros, teisinių bylų valdymo, kadru parinkimo, šeimų sujungimo, prieglobsčio suteikimo ir šeimų išsaugojimo paslaugas. Ši privatizacija yra pavadinta rūpyba bendruomenės pagrindu (CBC). Piktnaudžiavimo atvejus galėjo tirti visuomenės organizacijos ir šerifų biurai.

Šerifas gali atsakyti tirti aplaidumo sutartį, bet neturi teisės atsakyti tirti tvirkinimo atvejus. Įstatymas numato, kad DCF turi sudaryti sutartį su CBC teikėju kiekvienoje vietovėje – su valdančiąja agentūra, kuri administruotų paslaugas. Valdančioji agentūra sudarytų sutartis su subrangovais. DCF reikalingas tam, kad perduotų visas reikiamas lėšas, susijusias su sutartyje numatytų paslaugų teikimu atitinkamoms vadovaujančioms agentūroms. Buvo įtrauktos papildomos apygardos (Painelaso, Pasko ir Manačio), kuriose nauji vykdytojai turėjo pakeisti senuosius, dirbusius nesėkmingai. Vyriausybės potvarkis numatė, kad vadovaujančioji agentūra turi valdyti ir koordinuoti visas vaikų apsaugos paslaugas priskirtoje bendruomenėje ir garantuoti globos tęstinumą. Ji taip pat turėjo suteikti visas reikiamas paslaugas arba sudaryti papildomas sutartis joms teikti ir buvo atsakinga, kad šios paslaugos atitiktų visus egzistuojančius valstijos bei šalies standartus. Jos taip pat privalėjo būti pasirengusios aptarnauti visus nurodytus vaikus, kad ir koks būtų valstijos nustatytas finansavimo lygis.

Vadovaujančiųjų agentūrų ir Floridos valstijos sutartys yra rizikos pasidalijimo susitarimai. Tai reiškia, kad valstija perduoda visus išteklius, susijusius su vaikų gerovės funkcijomis, o už tai agentūra prisiima atsakomybę už visų vaikų, kuriems reikalinga priežiūra toje teritorijoje, aptarnavimą.

Daugumoje privatizacijos susitarimų nurodyta, kad privačios agentūros finansuojamos pagal faktinį skaičių žmonių, kuriuos ši agentūra aptarnauja, arba tikėtina, kad aptarnaus. Dažniausiai privačios agentūros neprisiima atsakomybės už veiksnius, kurie yra už jų kontrolės ribų, o valstybinės agentūros prisiima. Florida yra vienintelė valstija, kuri skiria fiksuotą sumą pinigų vadovaujančiajai agentūrai ir laiko ją visiškai atsakinga už visų paslaugų, kurių gali prireikti, suteikimą (8, p. 4).

Vadovaujančioji agentūra yra atsakinga už darbo krūvio ir kainų padidėjimą, net jeigu ji negali kontroliuoti veiksmų, nuo kurių priklauso vaikų globos namuose skaičius. Tam tikra prasme ji patenka į padėtį, panašią į tą, kurioje yra DCF.

Brianas Peacockas (15) taip apibūdžia šią padėtį:

Departamento prievolė yra apibūdinama ribota suma pinigų, skirtų gyventojams, kurių skaičius gali didėti (ir padidėjo labai daug), aptarnauti. Iš tikrųjų Departamentas nuolat rizikuoja tuo, kad turės aptarnauti vaikus ir šeimas, kuriems nebuvo skirta lėšų. Ši našta pasireiškia dideliu darbo krūviu ir per mažais ištekliais, kad suteiktų reikiamas paslaugas. Kita Departamento naštos ypatybė yra ta, kad jis negali atsisakyti vaikų (šeimų), su kuriais dirbti per daug sunku ir aiškiai netikslinga. Tradiciškai privačiojo sektoriaus bendrovės sutartyje su Departamentu yra numatyta galimybė grąžinti vaikus (šeimas) Departamentui, jeigu dėl šio atvejo iškyla grėsmė programai sėkmingai funkcionuoti.

Pagrindinis klausimas – kaip privatusis sektorius, kuriam skirta konkreti pinigų suma vaikams ir šeimoms aptarnauti, sugebės tai padaryti, kai susidurs su per dideliu krūviu ir labai sudėtingomis bylomis. Individualūs privatizacijos projektai turi padirbėti, esant tam pačiam rizikos ir netikrumo lygiui, kaip ir Departamentas visu krūviu, kad būtų galima atsakyti į klausimą, kiek gyvybingas ir perspektyvus yra privatusis sektorius, palyginti su Departamentu.

Keturių iš penkių eksperimentų nesėkmė patvirtina, kad privatūs tiekėjai dėl pačios savo prigimties ir struktūros negali prisiimti tokios rizikos. Netgi geriausiomis aplinkybėmis vyriausybės nesugeba patenkinti visų savo piliečių poreikių.

Keleto metų analizė Floridoje parodė, kad į klausimą, ar privatizacija sėkminga, vienareikšmiškai atsakyti sunku. Valdžia nurodė konkrečius tikslus leisdamą vykdyti šį eksperimentą – sustiprinti ir palaikyti bendruomenės išsipareigojimus, taip pat padidinti efektyvumą bei atskaitingumą. Klausimas, ar nors vienas iš šių tikslų pasiektas, yra atviras.

Valstijos automatizuota vaikų gerovės informacinė sistema – *Home-Safenet* (AVGJS) yra dalis problemos, kylančios vertinant Floridos vaikų gerovės paslaugų privatizavimo rezultatus. 1993 m. šalies vyriausybė pradėjo skirti lėšų automatizuotai vaikų gerovės informacinei sistemai sukurti, kad valstijoms būtų teikiama vienoda informacija ir kad būtų galima stebėti, kaip valstijose atliekami darbai. Po dešimties metų, per kuriuos išleista 230,2 milijono dolerių, Floridos sistema vis dar nėra veiksminga.

1993–1994 m. Florida gavo federalinį šios programos patvirtinimą. DCF sudarė sistemos kūrimo 1994–1995 m. sutartį. Tačiau rangovas uždelsė metus laiko.

1996–1997 m. valstija pradėjo teikti paraiškas naujai sistemai įgyvendinti. Tačiau šie siūlymai buvo sulaikyti dėl federalinės vyriausybės ir gubernatoriaus susirūpinimo. Galų gale valstija negalėjo susitarti su pardavėju. Tada DCF nusprendė 1999–2000 m. įdiegti sistemą savo jėgomis kaip vidinio vartojimo (4, p. 30–32).

2000 m. lapkritį DCF pradėjo *HomeSafenet Release* sistemą diegti. Ją sudaro pagrindinis bylų tvarkymo modulis, demografinės ir vaikų informacijos apskaitos viename rajone. Iki 2001 m. spalio buvo tikimasi laipsniškai prijungti prie sistemos visus rajonus. DCF pradėjo likviduoti ankstesnę sistemą nesulaukusi, kol pradės funkcionuoti nauja sistema. DCF nesitikėjo visus duomenis iki 2002 m. turėti *HomeSafenet* sistemoje. Dėl to ji negalėjo teikti išsamios informacijos apie vaikų rūpybos būklę 2000–2001 m. Pavyzdžiui, DCF neturi šio laikotarpio informacijos apie vaikus, su kuriais buvo blogai elgiamasi pakartotinai, arba kurie buvo grąžinti į globos namus. Programos pareigūnai prieš tai pranešė Floridos programų politikos analizės ir valstybės atskaitomybės biurui (OPPGA), kad visi 2001–2002 finansinių metų duomenys turėjo būti pateikti 2002 m. rugpjūtį (4, p. 32). Tačiau šis pažadas nebuvo ištesėtas (6, p. 9).

Kita *HomeSafenet* versija pagal grafiką buvo numatyta išleisti 2002 m. pradžioje, joje turėjo būti numatytos didesnės bylų valdymo galimybės. Tolesnė versija buvo pagal grafiką numatyta 2003 m. rugpjūtį. Joje turėjo būti sutarčių valdymas, finansų valdymas, tinkamumo nustatymas, Floridos karštos linijos apie piktnaudžiavimo atvejus informacinė sistema ir įvaikinimo informacijos apskaita. Tai įgyvendinus visą informaciją bus galima gauti iš *HomeSafenet*.

Tačiau 2002 m. spalį DCF sustabdė šiuos darbus. Įvertinus darbų eigą prieita prie išvados, kad *HomeSafenet* iki 2005 m. nebus galutinai įdiegta (8, p. 77), *HomeSafenet* nebus baigta, kol visos vadovaujančiosios agentūros neperims vaikų gerovės paslaugų.

Taigi tiksliai įvertinti Floridos eksperimentą su vaikais beveik neįmanoma. Per metus išsekvojusi milijonus dolerių *HomeSafenet* tinkamai neveikia. Pateikiami duomenys iš rajonų, regionų, apygardų ar zonų negali būti palyginti, o rezultatai įvertinti. Vyriausybė taip pat turi taikyti geresnes vykdymo vertinimo priemones. Ilgainiui tai leidžia partikrinti naujas priemones ir atlikti palyginimus. Florida to nepadarė.

Be *HomeSafenet* problemų, valstija taip pat nepalygino rezultatų prieš įdiegdama ir įdiegusi CBC. Neturint šių pradinio taško duomenų labai sunku nustatyti, ar privatizacija pavyko. Faktiškai pirmą kartą šie

duomenys buvo surinkti 2002–2003 m. pietų Floridoje. Jame teigiama, kad iš pradžių apygardai pateikiami pradiniai duomenys, kurie gali būti reikalingi ateityje rezultatams palyginti (13). Jau praėjo šešeri metai nuo programos pradžios. Be to, Florida nereikalavo ir nerinko atitinkamų duomenų iš įvairių tyrimų programų. Kaskart atliekant analizę naudojamosi skirtingais kriterijais ir lyginamosios skirtingos apygardos. Floridos valstija atliko keletą eksperimento analizių. Šios analizės nepateikia įrodymų, kad privačios programos nors kiek veiksmingesnės, negu buvusi vieša sistema, nors šioms programoms įgyvendinti buvo išleista daug visuomenės ir privačių pinigų.

Preliminarus pradinių projektų operatorių įvertinimas buvo išspausdintas 1998 m. kovą. Šis įvertinimas palygino CBC apygardas su kitomis to paties regiono apygardomis. Analizėje teigiama, kad reikia atlikti daugiau tyrimų, prieš bandant įgyvendinti programą didesniu mastu, ypač kaimo vietovėse, kuriose trūksta šių paslaugų. Dėl to negalima skubėti sugriauti DCF vaikų gerovės funkcijų (15, p. 19).

Ataskaitoje rekomenduojama suteikti operatoriams laiko, kad jie galėtų parodyti, kaip yra pasirengę ir atskleisti trūkumus prieš vykdant platesnį vaikų gerovės privatizavimą.

Toliau įvertinime teigiama: *Bridge* programa turi išsamiai atsakyti į klausimą, kaip privatusis sektorius sugebės atlikti prievolės, kurias perims kartu su Departamento funkcijomis. *Bridges* programa privalo priimti visus vaikus iš Leiko ir Samterio apygardų, kurie patenka globon pirmą kartą per prieglobsčio sistemą. *Brizges* programa gauna fiksuotą pinigų sumą vaikui, ir ši suma nedidėja, nesvarbu, kaip ilgai vaikas globojamas, t. y. *Bridge* programa susiduria su rizika, kurią kelia jos aptarnaujami vaikai. Be to, naujausiose Departamento ir *Bridge* programų atstovų diskusijose apie biudžeto deficitą 13 srityje *Brizges* programos atstovai pareiškė, kad jie ir toliau teiks paslaugas vaikams, kurie pateko programos globon ir kurių dėl biudžeto deficito finansuoti nenumatyta. Prisiėmusios tokius išsipareigojimus programos padėtis tapo tokia pat kaip ir Departamento. Bėgant laikui, *Bridge* programa turi pateikti daug naudingų atsakymų į įvairius klausimus, ar privatusis sektorius pajėgia atlikti Departamento funkcijas. Tai gali būti labai teisinga mažesnėse kaimiškose vietovėse (15, p. 16).

Faktas, kad *Bridges* programa buvo nutraukta, atrodo, atsako į klausimą, ar privatusis sektorius sugeba prisiimti DCF vaidmenis ir funkcijas. Nors preliminarus įvertinimas ir nurodė, kad personalas bei klientai labiau mėgo privatųjį sektorių, autorius pažymi, kad tai galėjo būti dėl to, jog privačios agentūros nebuvo atsakingos už gynimo paslaugas, kurios tradiciškai sukelia tam tikrą priešišumą. Be to, neprivatizuotų sistemų

darbo krūvis buvo maždaug 69 proc. didesnis nei neprivatizuotų, todėl atrodė, kad privatizuotos sistemos reaguodavo griežčiau. Tai taip pat galėjo sukelti personalo ir klientų pasitenkinimą. Ataskaitoje toliau teigiama, jog reikalingas ilgas veiklos laikotarpis tam, kad būtų galima įsitikinti, ar tikrai galutiniai rezultatai susiję su privatizavimu.

## Rezultatų vertinimas

1998–1999 m. pirmųjų operatorių rezultatų vertinimas (15, p. 17) nepateikia veiklos analizės remiantis rodikliais. Norint nustatyti, ar privatizuotos vaikų gerovės sistemos paslaugos yra geresnės nei viešos paslaugos, reikia turėti nemažo laikotarpio lyginamuosius rezultatus. DCF privalo užtikrinti, kad dabartinė ir būsima duomenų kaupimo sistema turėtų galimybę palyginti ganėtinai ilgo laikotarpio rezultatus.

2001 m. OPPAGA atliko programų apžvalgą ir nustatė paslaugų gerinimo bei kainų mažinimo galimybes. Ataskaitoje teigiama, kad visi projektai turėjo trūkumų. Buvo sunku įsteigti vadovaujančiąsias agentūras pirmiausia dėl agentūrų nenoro prisiimti finansinę ir teisinę riziką. Pažymėtina, kad privatizacija nesibaigs iki 2003 m., kaip nurodyta įstatyme. Analizė nepateikė išvadų apie programų efektyvumą.

Joje teigiama, kad nuo 1997 iki 2000 m. DCF keturiems projektams išleido 27,5 mln. dolerių. Du iš keturių projektų buvo nesėkmingi ir sutartis nutraukė. Vienas nepradėjo veiklos ir niekada vėliau nebuvo paminėtas. Tik tai vienas Sarasotos projektas atitiko vieną iš reikalaujamų kriterijų. Kiti projektų tyrimai (11, p. 15), atlikti 1999–2000 m., nepateikė įrodymų, kad privatizuota sistema veikė geriau, nei prieš tai buvusi. Taip pat nepateikta palyginimų su kitomis neprivatizuotomis apygardomis.

Pietų Floridos universiteto 2001–2002 m. atliktoje studijoje palygintos CBC apygardos su panašiomis apygardomis, kuriose CBC programos nebuvo įgyvendintos, ir įvertintos išlaidos bei demografiniai duomenys. Joje pateikta išvada: „... trūksta įrodymų, kad būtų galima nuspręsti ar CBC modelis yra efektyvesnis už ankstesnįjį“ (1, p. 4).

Šis tyrimas taip pat išpėja, kad CBC apygardų rezultatai negali atspindėti kitų apygardų padėties. Šios apygardos buvo pasiaukojusios reformoms, turėjo vadovaujančiųjų agentūrų, buvo reikiamo dydžio ir nestokojo išteklių.

Praėjo tik šešeri metai po to, kai buvo išleisti bandomojo projekto įstatymai, ketveri metai, kai valdžia nusprendė įgyvendinti eksperimentą visos valstijos mastu.

Rezultatai rodo, kad per 12 mėnesių CBC apygardose iš globos namų išėjo 40 proc. vaikų, o viešai administruojamose apygardose per tą patį laikotarpį iš globos namų išėjo 44 proc. vaikų. CBC apygardose prie savo šeimų prisijungė tik 44 proc. vaikų, o kitose valstijų apygardose – 50,4 proc.

2002–2003 m. analizė taikė kitokius palyginimo metodus, negu buvo taikomi prieš metus, be to, buvo remiamasi ne tokiu pačiu gyventojų skaičiumi, o vertinimas buvo atliekamas skirtinguose ataskaitos skyriuose. „Rezultatų“ skyriuje buvo vertinamos visos apygardos, taip pat ir tos, kurios pradėjo įgyvendinti CBC prieš pat analizės laikotarpio pabaigą. „Kokybės analizėje“ pasirinktos dvi papildomos CBC operacijos. „Finansų“ skyriuje nagrinėjamos visos apygardos, kurios pradėjo CBC programą, bet suskirstė jas į ilgai veikiančias ir turinčias mažesnę nei vienerių metų patirtį.

Analizės tikslas – išsiaiškinti, ar CBC modelis atitinka sistemos vartotojų poreikius. Buvo apklausti įvairūs vartotojai ir paslaugų teikėjai, nuo kurių priklauso CBC sėkmė. Tačiau nebuvo apklausti nei valstijos, nei CBC darbuotojai. Apklausą atlikta tik dviejose Hilsboro apygardos vietovėse ir 1 srityje (Santa Rosos ir Eskambijos apygardos). Ši analizė atskleidė, kad žmonėms labiau patiko naujoji sistema, nei prieš tai buvusi. Neatlikti palyginimai su ne CBC apygardomis (13, p. 32–43).

2004 m. Floridos universitete buvo atliktas kitas tyrimas, siekiant pateikti rūpybos bendruomenės pagrindu vertinimą (15). Tyrimu tikslas buvo išnagrinėti CBC ir viešųjų sistemų išlaidas ir nuspręsti, ar CBC yra veiksmingesnė nei valstijos administruojama sistema. Pateiktose lentelėse CBC apygardos su kita valstijos dalimi lyginamos pagal šešis kriterijus, t. y. pagal:

- procentą vaikų, patenkančių į globos namus ir iš jų išsėinančių per 12 mėnesių ;
- procentą vaikų, kurie pakartotinai kreipiasi dėl blogo elgesio su jais per 12 mėnesių nuo pirmo skundo;
- procentą vaikų, išėjusių iš globos namų ir grįžusių pas savo tėvus;
- procentą vaikų, apgyvendintų su giminėmis, po to kai jie išėjo iš globos namų.

Atlikus šiuos palyginimus ataskaitoje įspėjama, kad kai kurios CBC apygardos dar neveikia, nes jos vis dar yra diegiamos. Taip pat pažymima, kad „negalima padaryti tikslios išvados apie CBC apygardas vertinant jų rezultatus“, o duomenys yra neišsamūs, nes *HomeSafanet* sistemoje trūksta įrašų, jie yra nebaigti ir netikslūs (14, p. 60).



Ta pati problema kyla nagrinėjant išlaidų duomenis. Teigiama, kad CBC programoje nurodytos vidutinės išlaidos vaikui šiek tiek mažesnės nei viešojoje, bet dienos išlaidos vaikui didesnės.

Kaip ir Florida, dauguma valstijų keičia valdymą, finansavimą ir vaikų socialinės apsaugos paslaugas.

Ilinojus sudaro vykdyimo sutartis. Šiose sutartyse numatyti kompensavimo dydžiai arba mokėjimo grafikai, pasiekus tiksliai nurodytus veiklos rodiklius arba pagal klientų aptarnavimo rezultatus. Ilinojaus vaikų ir šeimos paslaugų departamentas (DCFS) susidūrė su tam tikrais sunkumais. Svarbiausias – sutarčių sąlygos neleidžia DCFS nagrinėti dabartinių sutarčių rezultatų, kol naujos sutartys nesudarytos.

Kita problema yra ta, kad sutarčių vykdyimo finansavimas priklauso nuo agentūrų veiklos. Blogai veikiančios agentūros turi atiduoti dalį savo darbo krūvio ir joms priklausantis finansavimas po to sumažinamas. Tai leidžia perduoti bylas ir pinigus geriau dirbančioms agentūroms.

1996 m. Kanzaso socialinių ir reabilitavimo paslaugų departamentas (SRS) privatizavo didesnę dalį vaikų socialinio aprūpinimo paslaugų pagal vadovaujančiosios agentūros modelį, panašų į Floridos.

Remiantis pradinėmis globos paslaugų sutartimis paslaugų tiekėjams buvo atlyginama pagal įkainius, nustatomus pagal aptarnaujamų vaikų ar šeimų skaičių. Tikėtasi, kad pirmaisiais metais nustatyti įkainiai padengs visas pateiktų paslaugų išlaidas. Deja, nuo 1997 m. iki 1998 m. gruodžio SRS dėl padidėjusių išlaidų turėjo padidinti išmokas tiekėjams 45,2 mln. dolerių ir padidinti įkainius už vaikus.

1999 finansiniais metais SRS išleido 111,9 mln. dolerių globos paslaugoms, t. y. palyginti su 1998 m., 74,7 mln. dolerių, arba 50 proc., daugiau. Programos klientų skaičius per tą patį laikotarpį padidėjo tik 11 proc. Personalo kaita pakito nuo 29 iki 54 proc., todėl daug personalo buvo labai nepatyrę. Paslaugų teikėjų teigimu, lėšų trūkumas atsiliepė paslaugų kokybei. Jie negalėjo sumokėti subrangovams ir globos namams (15, p. 55–57).

Volušos ir Flaglerio apygardų patirtis diegiant CBC atskleidžia dalį galinčių kilti problemų. Volušos apygardoje, kurioje CBC buvo įgyvendintas 2002 m. balandį, naujoji sistema susidūrė daugiausia su tais pačiais sunkumais, kaip ir Floridoje. 2002 liepą netikėtai maždaug 200 vaikų padidėjęs darbo krūvis pasunkino personalo darbą ir sukėlė finansinių sunkumų. Dėl to vadovaujančioji agentūra metų gale įgijo 500 000 dolerių biudžeto deficitą. Pagal sutartį buvo numatyta nekintantis penkerių metų finansavimas. Padidėjusiam darbo krūviui reikėjo papildomai samdyti vadybininkų, kurių atlyginimams pinigus reikėjo surinkti iš tėvų (19, p. 17).

2003 m. rugpjūtį vadovaujančioji agentūra pranešė, kad jai 2003–2004 finansiniais metais trūks mažiausiai 700 000 dolerių (13, p. 1). Kaip rašė laikraštis *Tallahassee Democrat* „agentūra, administruojanti vaikų globą, susiduria su didesne nei 60 proc. kadru kaita, apgyvendina vaikus globos namuose, kurių licencijos terminai pasibaigę, ir nuolat vėluoja pateikti reikalingus duomenis teismams“ (2, p. 1). Pastaruoju metu apžvalgininkai kritikavo agentūrą už nesugebėjimą atlikti privalomus vaikų globos namų vizitus, didelius darbo krūvius ir apskaitos netikslumus (10, p. 1).

## Išvados

Po aštuonerių metų tyrimų, kainavusių milijonus dolerių, vis dar nėra tvirtų įrodymų, kad privatizuota vaikų socialinio aprūpinimo sistema nors šiek tiek palengvino gyvenimą pažeidžiamiausiems piliečiams arba mokesčių mokėtojams. Neįrodyta, kad privačios paslaugos yra geresnės nei viešosios. Kai kuriais duomenimis, apygardos, kuriose socialines paslaugas teikė viešai samdomi tarnautojai, aptarnavo klientus geriau nei privatizuotos.

2002 m. pietų Floridos universiteto studijoje (13) daroma išvada: „Neužtenka įrodymų, kad būtų galima nuspręsti, ar CBC modelis yra veiksmingesnis (ar mažiau veiksmingas) nei prieš tai buvęs modelis.“ Nors apygardose paslaugų išlaidos skyrėsi, nė vienas iš vertinimų nepateikė jokių įrodymų, kad CBC yra nors kiek veiksmingesnė kainų požiūriu nei vieša sistema. Nors įstatyme numatyti reikalavimai atlikti visapusišką privatizuotų paslaugų efektyvumo vertinimą, Florida pradėjo šį eksperimentą neturėdama informacinės sistemos tam, kad būtų galima matyti rezultatus. Šiandien valstija vis dar negali tiksliai įvertinti, ar privati sistema veikia geriau nei vieša.

Florida vis dar skubiai tęsia privatizaciją. Tie, kas paaukojo savo darbo karjerą vaikų socialinio aprūpinimo sričiai, supranta, kad būtinai skubios sistemos permainos. Jie visiškai sutinka su Floridos valdžios nurodytais tikslais užtikrinti, kad vaikai būtų saugūs ir gerai prižiūrimi, kad šeimos būtų išsaugomos ir stiprinamos ir kad programa būtų atskaitinga mokesčių mokėtojams. Suprantama, kad šie tikslai gali būti pasiekti tik geriau bendradarbiaujant agentūroms, labiau rūpinantis bendruomenės reikalais, skiriant daugiau išteklių ir efektyviau juos naudojant.

## Literatūra

1. Armstrong M., Brown E., Jordan N., Kershaw M. A., Paulson R. I., Vargo A. C. et al. *Highlights: 2001-2002 Statewide Evaluation of Community-Based Care*. Tampa: University of South Florida, Louis de la Parte Florida Mental Health Institute. Retrieved March 2, 2004 from: [http://www.dcf.state.fl.us/publications/docs/highlights\\_CBC\\_report\\_2002.pdf](http://www.dcf.state.fl.us/publications/docs/highlights_CBC_report_2002.pdf)
2. Bridges T. Communities May Hold the Answer. *Tallahassee Democrat*, March 9, 2003.
3. Circelli D. Foster-care agency needs cash. *Daytona Beach News-Journal*, August 19, 2003.
4. Fairbanks D. L. *Community-Based Care*. Tallahassee: Florida Department of Children and Families. Retrieved on March 2, 2004 from: <http://www.dcf.state.fl.us/cbc/docs/cbcsnapshot.pdf>
5. Florida Legislature. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability (2002). Progress Report of Justification Review: Child Protection Program, Department of Children and Families (No. 02-16). Tallahassee. Retrieved March 2, 2004 from: <http://www.oppaga.state.fl.us/reports/pdf/0216rpt.pdf>
6. Florida Legislature. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability (2001). *Justification Review: Child Protection Program, Department of Children and Families* No. 01-14. Tallahassee. Retrieved March 2, 2004 from: <http://www.oppaga.state.fl.us/reports/pdf/0114rpt.pdf>
7. Florida Legislature. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability (2003). Progress Report: *Child Protection Program Makes Needed Changes but Lacks Data for Evaluating Results of Initiatives* No. 03-09. Tallahassee. Retrieved March 25, 2004 from <http://www.oppaga.state.fl.us/reports/pdf/0309rpt.pdf>
8. Florida Legislature. Office of Program Policy Analysis and Government Accountability (2004). Special Report: *DCF's Lead Agency Readiness Assessment Process Meets Statutory Requirements, but Needs Strengthening* (No. 04-15). Tallahassee. Retrieved March 25, 2004 from <http://www.oppaga.state.fl.us/reports/pdf/0415rpt.pdf>

9. Freundlich M., Gerstenzang S. *An Assessment of the Privatization of Child Welfare Services: Challenges and Success*. Washington, D. C.: Child Welfare League of America, 2003.
10. Krueger C. Foster Care Agency to Cut Staff. *St. Petersburg Times*, February 13, 2004.
11. Krueger C. Initial Stumble or Permanent Bungle? *St. Petersburg Times*, January 25, 2004.
12. Markowitz T. *Florida Community Based Care Evaluation 1999-2000*. Tallahassee, Department of Children and Families, 2000. Retrieved March 2, 2004 from: <http://www.dcf.state.fl.us/publications/docs/CBCeval.pdf>
13. Paulson R. I., Armstrong M., Brown E., Jordan N., Kershaw M. A., Vargo A. et al., 2002. *Evaluation of the Florida Department of Children and Families Community-based Care Initiative in Manatee, Sarasota, Pinellas and Pasco Counties: Final Report on Fiscal Year 2001-2002*. Tampa: University of South Florida, Louis de la Parte Florida Mental Health Institute. Retrieved March 2, 2004 from: [http://www.fmhi.usf.edu/institute/pubs/pdf/cfs/consortium/cbc\\_report\\_081602.pdf](http://www.fmhi.usf.edu/institute/pubs/pdf/cfs/consortium/cbc_report_081602.pdf)
14. Paulson R. I., Armstrong M., Fitzpatrick J., Jordan N., Kershaw M. A., Reyes F. et al., *Evaluation of the Florida Department of Children and Families Community-based Care Initiative*. Tampa: University of South Florida, Louis de la Parte Florida Mental Health Institute. Retrieved March 2, 2004 from: [http://www.dcf.state.fl.us/publications/docs/cbc\\_report\\_091503.pdf](http://www.dcf.state.fl.us/publications/docs/cbc_report_091503.pdf)
15. Paulson R. I., Armstrong M., Jordan N., Kershaw M. A., Vargo A. et al. Legislative Report: Evaluation of Community-Based Care. Tampa: University of South Florida. Retrieved March 2, 2004 from: [http://www.dcf.state.fl.us/publications/docs/cbc\\_report\\_012204\\_final.pdf](http://www.dcf.state.fl.us/publications/docs/cbc_report_012204_final.pdf)
16. Peacock B. *Interim Evaluation of Florida's Child Welfare Privatization Projects*. Tallahassee: Florida Department of Children and Families, Retrieved March 2, 2004 from: <http://www.dcf.state.fl.us/publications/docs/chldwel1.doc>
17. Peacock B. *Final 1998-1999 Outcome Evaluation Report on Florida's Continuing Community-based Child Welfare Programs*. Tallahassee: Florida Department of Children and Families. Retrieved March 2, 2004 from: <http://www.dcf.state.fl.us/publications/docs/bpreport/1covtoc.pdf>

18. Regier J. Secretary, Florida Department of Children and Families, *Reforming the Social Services Partnership*, Feb. 4, 2003.
19. *Senate Staff Analysis and Economic Impact Statement for CS/SB 1454*. Tallahassee: Florida Senate. Retrieved March 2, 2004 from: <http://www.flsenate.gov/data/session/2003/Senate/bills/analysis/pdf/2003s1454.ap.pdf>
20. Wright S. Local Foster Care Agency Reaches Crisis Point. *Daytona Beach News-Journal*, December 15, 2002.

### **3.6. ŠVIETIMO SISTEMOS PRIVATIZAVIMAS**

#### **PRIVATIZACIJA IR JAV MOKYKLŲ SISTEMA: VERTYBINIŲ POPIERIŲ PROGRAMOS IR ŠVIETIMO VALDYMO ORGANIZACIJOS**

Jungtinių Valstijų viešųjų mokyklų sistemos aprūpinimo privatizavimas apima dvi esmines formas: vertybinių popierių programas, kurios įgalina viešąsias lėšas naudoti perkant vietas privačiose mokyklose, ir švietimo valdymo organizacijas – privačias kompanijas, kurios valdo viešąsias mokyklas siekdamos pelno.

Didžiąją XX a. dalį švietimo pažangą valdė viešasis sektorius. Baigiantis XX amžiui šį palikimą kvestionavo didėjantis privatusis sektorius, Ypač Jungtinėse Valstijose.

#### **Vertybinių popierių programos**

Pirmą kartą vertybinius švietimo popierius šeštojo dešimtmečio viduryje pasiūlė Miltonas Fryiedmanas. 1960 m. pirmoji Jungtinių Valstijų vertybinių popierių programa buvo parengta Virdžinijoje. Ji leido baltodžiams mokiniams rinktis privačias mokslo įstaigas, kad nereikėtų lankyti viešųjų mokyklų kartu su juodaodžiais. Tai paskatino vertybinių popierių programas ir ginčą dėl rasių lygybės, kuri vis dar yra pagrindinis vertybinių popierių programos diskusijų klausimas. Kad ir kaip ten būtų, vertybinių popierių idėja sulaukė šiek tiek paramos 1960–1970 m., apibūdinama kaip pasitikėjimo pažangiomis mokyklų reformomis laikotarpiu, valstijos inicijuotu tam, kad išspręstų socialinę nelygybę. Reformų projekto krizė 1980 m. ir kilęs neoliberalizmas sukūrė politinę erdvę švietimo vertybinių popierių schemų idėjai, kuri buvo reklamuojama kaip pasirinkimo programa. Allende'o nuvertimas Čilėje suteikė galimybę plačiai po visą šalį inicijuoti vertybinių popierių eksperimentą, kuris prasidėjo 1980 m. valdant Pinočetui. Jungtinėse Valstijose 1990 m. buvo išleista Chubbo ir Moe knyga „Politika, rinka ir Amerikos mokyklos“ (7). Ji tapo

žiniasklaidos straipsnių objektu ir paskatino galingą vertybinių popierių programų kampaniją.

Vertybinių popierių programos remia daugybė galingų dešiniojo sparno fondų (tokių kaip Bradley fondas, Paveldo fondas ir Kraštovaizdžio juridinis fondas), kurie priešinasi viešajam aptarnavimui ir vaidina svarbiausią vaidmenį (20). Bradley fondas yra pagrindinis dešiniojo sparno fondas, remiantis švietimą, įskaitant ir 1 mln. dolerių dovaną Charlesui Murray – knygą „Varpo kreivė“. Dosniausias vertybinių popierių judėjimo aukotojas yra Johnas Waltonas, *Wal-Mart* turto paveldėtojas. Artimos fondams yra švietimo siekiant pelno kompanijos, kurios į vertybinius popierius žiūri kaip į pajamų šaltinį.

Pirmoji Milvokio tėvų pasirinkimo programa buvo sukurta 1990–1991 mokslo metais (17). 2003–2004 m. 13 419 Milvokio mokyklos moksleivių (iš 120 500) buvo įtraukta į 106 privačių mokyklų sąrašus pagal Viskonsino valstijos Milvokio tėvų pasirinkimo programą (3). Milvokio programa atvira šeimoms, kurios yra prie arba žemiau 175 proc. federalinės skurdo ribos. Vertybiniai popieriai turi padengti visas privačios mokyklos mokymo kainas. Kitais žodžiais tariant, privačios mokyklos negali nustatyti didesnės kainos nei ta, kurią valstija siūlo kaip vertybinių popierių. 2003–2004 m. vertybinio popieriaus vertė buvo apie 5800 dolerių. Tai iš tikrųjų yra daugiau negu kai kuriose privačiose mokyklose (nes mokytojams yra mokami maži atlyginimai), bet mokyklos pretenduoja į išlaidas, skirtas, pavyzdžiui, seniems bažnyčių pastatams finansuoti; tai daroma siekiant gauti visus pinigus (25).

Kandidatai į Milvokio vertybinių popierių programą atrenkami pagal principą „kas pirmas ateina, tas pirmiau ir aptarnaujamas“. Jeigu yra daugiau kandidatų nei vietų, valstijos įstatymas numato atranką loterijos būdu (kaip ir atrenkant mokinius į didesnę paklausą turinčias specialybes arba patrauklias mokyklas). Loterijos būdas vertybinių popierių programų mokyklose dar nebuvo naudotas, nes jos nebuvo labai paklausios. Kad ir kaip ten būtų, tai nereiškia, kad vertybinių popierių mokyklos nenaudoja mokinių atrankos būdų. Nors pagal įstatymą jos negali diskriminuoti besimokančiųjų, kurie turi negalių ar kurie mokosi anglų kalbą kaip papildomą, tačiau dauguma vertybinių popierių mokyklų neteikia paramos paslaugų. Taigi, nors tie moksleiviai ir gali užsiregistruoti, jie negaus paramos. Kai kurios vertybinių popierių mokyklos sudaro sąrašus tų mokinių, kurių poreikiai negali būti patenkinti, pavyzdžiui, besimokančiųjų, kurių skaitymo įgūdžiai atsilieka dvejais metais. Kitas būdas, kuriuo mokyklos atrenka mokinius, yra patarimai laikinai arba visiškai pašalinti blogai besielgiančius mokinius. Kadangi valstija nekaupia apie tai duomenų, nežinoma, kaip plačiai tai išplitę.

Religinės mokyklos iš pat pradžių nebuvo įsileidžiamos į Milvokio vertybinių popierių programą, bet 1995 m. Viskonsino valstijos įstatymų leidžiamoji valdžia nusprendė išplėsti programą įtraukiant į ją ir religines mokyklas. Tačiau šį sprendimą įgyvendinti buvo atidėta iki to laiko, kol teismai nuspręš, ar šurkščiai nepažeistas konstitucinis bažnyčios ir valstijos atskyrimas. 2000–2001 m. 63 proc. Milvokio vertybinių popierių programos mokinių lankė religines mokyklas.

Svarbiausias valstijų religinių mokyklų finansavimo pokytis buvo 2002 m. birželio 27 d. Jungtinių Valstijų Aukščiausiojo Teismo sprendimas leisti vertybinių popierių programai Klyvlende finansuoti religines mokyklas. Dauguma teisėjų nusprendė, kad net jeigu daugiau nei 99 proc. Klyvlendo mokinių eis į religines mokyklas, tai tėvai nebūtinai privalės būti religinių pažiūrų (t. y. kiekvieno individualus pasirinkimas); taigi, programa nepažeidė Konstitucijos. Šis sprendimas paskatino judėjimus kitose valstijose finansuoti religines mokyklas. Tai buvo valstijos lygio legalus išsūkis 1875 m. Bleine'o pataisytai Konstitucijai, priimtai daugiau kaip 35 valstijose. Ji sustiprino vyriausybės draudimą padėti religinėms organizacijoms (27).

Vertybinių popierių programų šalininkai Jungtinėse Valstijose pasirinko dvi strategijas paramai gauti. Pirmoji – terminą „vertybinis popierius“ pakeisti terminu „pasirinkimas“. Tėvų mokyklos pasirinkimas Jungtinėse Valstijose dažniausiai yra labai apribotas, taigi vertybinių popierių programos gali būti iškeltos kaip demokratijos plėtra, apibūdinama plataus vartojimo terminais. Vis dėlto tai demokratijos samprata, kuri yra „įvertinta“ ir „racionalizuota“. Tuo pat metu ji atspindi du priešingus socialinius interesus. Vienas iš jų yra kreipimasis į vargšų ir juodaodžių bendruomenes. Jų nuomone, pasirinkimo programos gali įveikti švietimo trūkumus taip: vietoj mažai pažangių vargšų ir juodaodžių mokyklų jos gali finansuoti pažangias baltaodžių vidurinėsios klasės mokyklas. Tai antroji strategija, kurią pasirinko vertybinių popierių šalininkai. Taigi, Milvokis yra kaip tipiškas pavyzdys. Maždaug 61 proc. besimokančiųjų viešosiose mokyklose yra afrikiečių kilmės amerikiečiai. 4–5 proc. trijų geriausių katalikų universitetinių mokyklų studentų yra afrikiečių kilmės amerikiečiai (30). Kad ir kaip ten būtų, kritikai šį polinkį į dalinės lygybės interesus vertina kaip taktinį manevrą tam, kad būtų sukurtas prietiltis į vertybinių popierių programų visuotinumą, kuris padėtų baltaodžių ir vidurinėsios klasės šeimoms išvengti daugumos vargšų ir mažumos tautinių mažumų mokyklų ir leistų gauti dotacijas privačiose elitinėse mokyklose.

Šiuo metu yra tik trys veikiančios vertybinių popierių programos. 2003–2004 m. Milvokio programa finansuoja 13 419 besimokančiųjų;



Klyvlendas 1995 m. pradėjo panašią, tačiau mažesnę programą; Florida turi maždaug 50 besimokančiųjų skirtą bandomąją programą, pradėtą 1999 m. Trijose valstijose – Oregone, Kalifornijoje ir Kolorade – buvo bandyta plačiai paskleisti vertybinių popierių programas. Visos programos buvo pateiktos balsuotojams, tačiau atmestos tvirtos daugumos. Vertybinių popierių karai sutelkė stiprų mokytojų profesinės sąjungos ir bendruomenės pasipriešinimą. Pasipriešinimas kilo iš socialiniu požiūriu neturinčių palankių sąlygų bendruomenių vidaus, kurioms vertybinių popierių programos siekė padėti (taip pat ir iš juodaodžių bendruomenės) (15, p. 119–126). Šią padėtį apibūdinantis pavyzdys yra Annettė (Polly) Williams, afrikiečių ir amerikiečių Demokratų partijos valstijų atstovė Viskonsine, kuri buvo viena iš Milvokio tėvų pasirinkimo programos rėmėjų. Įdomu tai, kad vertybinių popierių naudojimas religinėms mokykloms finansuoti privertė Annettę (Polly) Williams viešai atsiriboti nuo vertybinių popierių kampanijos 1999 m.:

„Konservatoriai pavertė mane savo reklamos mergeite. Visą laiką aš palaikiau juos. O dabar esu visai nereikalingas asmuo. Jie nori, kad religinės mokyklos būtų išlaikomos iš mokesčių. Juodaodžiai ir vargšai išnaudojami tam, kad padėtų įsiteisėti jiems kaip įtakingai grupei (27).“

Vis dėlto vertybinių popierių programos nesuteikia privilegijų neturintiems palankių sąlygų mokytis, yra nedaug požymių, įrodančių jų veiksmingumą. Taip yra todėl, kad privačios mokyklos, kurios naudojasi vertybinių popierių programomis, nėra apribotos taisyklių, pagal kurias valdomos viešosios mokyklos. Jos neprivalo suteikti informacijos apie mokinių laimėjimus, nušalinimą arba iš mokyklos pašalintų mokinių koeficientą, taip pat apie etninę jos sudėtį. Jos taip pat atleistos nuo privalomų testų. Privačios mokyklos, kitaip nei viešosios, neprivalo įdarbinti tik atestuotus mokytojus, suteikti tokį patį specialaus išsilavinimo lygį arba palaikyti dvikalbystę. Milvokyje dvylikos metų vertybinių popierių programai išleista daugiau nei 156 mln. dolerių, tačiau vis dar nėra viešai prieinamos informacijos apie pasiektus rezultatus (30, p. 3).

## Švietimo valdymo organizacijos

Švietimo valdymo organizacijos atsirado 1990 m. gana palankioje aplinkoje, sukurtoje neoliberalios kampanijos prieš valstijos viešųjų paslaugų teikimą. Jungtinių Valstijų padėtis turi du skiriamuosius bruožus, kurie yra Švietimo valdymo organizacijų plėtros priežastys. Vienas iš jų – aukštas mokyklų sistemos decentralizacijos laipsnis. Egzistuoja apie 15

000 mokyklų sričių, ir kiekviena iš jų gali nuspręsti oficialiai atsisakyti savo mokyklų (15). Kitas bruožas – stiprios rinkos plėtra investuojant į pelno siekiančias mokyklų valdymo kompanijas ir į finansinių įstaigų sektorių, besispecializuojantį finansuoti švietimo verslą, suformuotą daug platesnės sveikatos apsaugos sistemos rinkos pagrindu.

2003–2004 mokslo metais 47 kompanijos valdė 417 mokyklų 24 valstijose ir Kolumbijos srityje, o 2005 m. 4 proc. viešųjų mokyklų mokinių buvo paskirti Švietimo valdymo organizacijų (30, p. 4).

Švietimo valdymo organizacijos funkcionuoja dviem būdais (21). Kai kurios mokyklų sritys su Švietimo valdymo organizacijomis sudaro viešųjų mokyklų valdymo sutartis. Jos paprastai vadinamos sutarčių mokyklomis. Švietimo valdymo organizacijos taip pat valdo kai kurias viešąsias privilegijuotas mokyklas arba tiesiogiai – pagal sutartį. Privilegijuotos mokyklos atstovauja didžiajai Švietimo valdymo organizacijų veiksmų daliai. Jos atsiskaito už daugiau nei 74 proc. visų privačiai valdomų viešųjų mokyklų (22).

Pirmoji viešųjų mokyklų valdymo siekiant pelno kompanija buvo Švietimo alternatyvų registracija. 1992 m. ji išipareigojo vadovauti devynioms viešosioms mokykloms Baltimorėje (23). Po dvejų metų Švietimo alternatyvų registracijos organizacija laimėjo sutartį valdyti visas mokyklas Hartforde. Edisonas, plačiausia Švietimo valdymo organizacija, savo pirmąsias keturias mokyklas atidarė 1995 m.

2000 m. Edisono organizacija valdė 113 mokyklų 21 valstijoje ir Kolumbijos srityje. Kaip teigiama „Švietimo savaitėje“ (1), 2003 m. sausį 36 valstijose ir Kolumbijos srityje buvo maždaug 2 700 privilegijuotų mokyklų. Privilegijuotos mokyklos gali būti skirstomos į tris rūšis:

1. Privilegijuotos mokyklos, kurias už veikiančių viešųjų mokyklų ribų sukūrė mokytojai, tėvai ir bendruomenės nariai. Jos funkcionuoja neperžengdamos mokyklų sričių ribų ir dažniausiai be veikiančių taisyklių ir sąjungos sutarčių. Jos gali neturėti atskiro legalaus „statuto“.

2. Naujos mokyklos, sukurtos neperžengiant viešųjų mokyklų sistemos ribų, valdomos specialaus „statuto“, valstijos ar srities. Jos linkusios veikti nepriklausomai ir gali būti atleistos nuo kai kurių taisyklių.

3. Naujos mokyklos, kurias valdo privačios organizacijos ar verslas. Pagal įstatymą sutartyje su sritimi ar valstija jos gali būti viešųjų mokyklų sistemos dalimi, bet tuomet jos nėra valdomos tų pačių taisyklių ir atskaitomybės mechanizmų (4). Maždaug pusė valstijų, kuriose yra privilegijuotos mokyklos, leidžia atsisakyti taisyklių ir nurodymų, valdančių kolektyvinį sandorio sudarymą, mokytojų atestaciją ir mokymo programą.

Privilegijuotų mokyklų judėjimas turi tris aiškius – socialinį, politinį ir švietimo – atramos taškus, kurie dažniausiai atitinka tris privilegijuotų mokyklų kategorijas:

1. Privilegijuotos mokyklos, kurių esmė – pastangos pertvarkyti viešąjį švietimą sukuriant naujoviškas mokyklas, plačiai patenkinant neturinčiųjų palankių mokymosi sąlygų poreikius ir dažnai paveikiant visuomenės kontrolės veiksmus. Šios mokyklos buvo sukurtos švietimo filosofijų (pvz., Montesori, Pagrindinių mokyklų koalicijos), ypatingų studentų grupių (pvz., iškritusiųjų iš aukštųjų mokyklų) ir tam tikrų bendruomenių (pvz., vietos amerikiečių) pagrindu. Pavyzdžiui, Džingltauno mokykla yra ne pelno siekianti pažangi privilegijuota mokykla Ouklande, pirmiausia aptarnaujanti amerikiečių, kilusių iš Centrinės ir Pietų Amerikos, bendruomenę, atspindinti jos kultūrą ir veikiama tos bendruomenės (27).

2. Privilegijuotos mokyklos, kurių tikslas – teikti geros kokybės švietimo paslaugas elitui.

3. Privilegijuotos mokyklos, valdomos siekiant pelno ir kaip būdas pusiau vertybinių popierių mokykloms sukurti (1).

Bastianas siūlo aštuonis privilegijuotų mokyklų vertinimo kriterijus:

1. Ar privilegijuotos mokyklos stiprina, ar silpnina viešąjį švietimą kaip visumą?

2. Ar jos yra pakeičiamos?

3. Ar jos patenkina tuos poreikius, kurie nėra patenkinami veikiančiose viešosiose mokyklose?

4. Ar privilegijuotos mokyklos atskaitingos visuomenei?

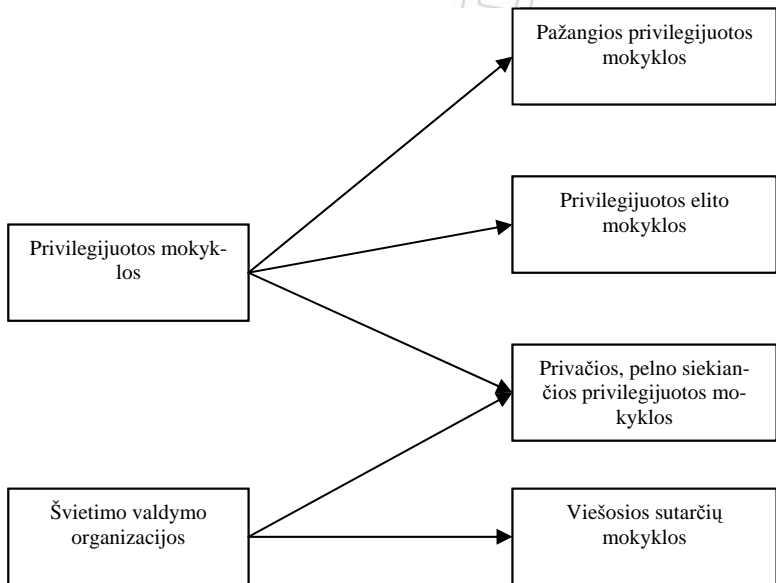
5. Ar jos yra valdomos vietinės mokyklos tarybos?

6. Ar jos taip pat finansuojamos ir turi tokias pačias darbo sąlygas kaip ir kitos viešosios mokyklos?

7. Ar yra vadovas, kurio įtaka kaimyninėms mokykloms bus įvertinta? (1, p. 6)

Veikiančios viešosios privilegijuotos mokyklos švietimo valdymo organizacijoms yra plėtros sektorius, nes jos mažiau suvaržytos mokyklos nurodymų, reguliuojančių mokymo programą, pedagogiką ir personalo formavimą. Apskaičiuota, kad 2000 m. iš maždaug 2073 privilegijuotų 300–400, arba 15–20 proc., mokyklų valdė švietimo valdymo organizacijos. Mokyklos paskirstytos netolygiai: kai kuriuose miestuose jų ypač daug. Mičigane 72 proc. privilegijuotų mokyklų yra valdomos pelno siekiančių kompanijų (30, p. 5).

Privilegijuotų mokyklų tipai ir švietimo valdymo organizacijų vaidmenys pavaizduoti 3.6.1 pav.



3.6.1 pav. **Privilegiuotos mokyklos ir švietimo valdymo organizacijos struktūra**

### **Pokyčiai švietimo valdymo organizacijų valdomose mokyklose**

Pokyčiai švietimo valdymo organizacijų valdomose mokyklose yra šie: įdiegta daugiau naujovių, daugiau atsakingumo, geresnė darbo kokybė, skatinama viešųjų mokyklų plėtra. Kokie yra šių pokyčių požymiai?

*Mokymo naujovės.* Pasak Molnaro A. (22), kiekviena mokykla, siekianti pelno, žada mokymo metodų ir mokymo programos naujoves. Bulkley K. ir Fisleris J. (4) pažymi, kad privilegiuotų mokyklų pedagogika buvo mažai tyrinėta (ar ji yra pelno siekianti, ar ne). Atkreipiamas dėmesys į tai, kad kai kurios naujovės, įdiegtos švietimo valdymo organizacijų valdomose mokyklose, yra viešai prieinamos ir visur plačiai naudojamos (pvz., visų skaitymo metodų sėkmė), tačiau kai kurios yra abejotinos.

*Atskaitomybė.* Privilegiuotos mokyklos ketina reaguoti į bendruomenės narių interesus, kuriems jos tarnauja, o švietimo valdymo organi-

zacijų valdomos mokyklos krypta į vietos valdžios nuomonės kritiką dviem būdais. Pirmą, nacionalinių kompanijų valdymas dažnai reiškia tai, kad sprendimai priimami už šimtų mylių. Antra, ekonominiai pranašumai, kurių įmonės siekia tam, kad, sunorminus aprūpinimą ir skyrus lėšų vietiniams interesams patenkinti, būtų gautas didžiausias pelnas (22).

*Įtaka viešųjų mokyklų sistemai.* Nėra požymių, kad privilegijuotos mokyklos (pelno siekiančios arba ne) viešųjų mokyklų sistemoje veikia kaip naujovių laboratorijos, taip pat nėra tinkamos struktūros, kad tai įvyktų (22, p. 4). Kelios švietimo valdymo organizacijos sukūrė privačias mokymo programas, tačiau komercinės aplinkybės užkirto kelią joms įgyvendinti. Kad ir kaip būtų, yra įrodymų, kad tokios mokyklos nesąžiningai atima lėšas iš paprastų valstijos mokyklų (31). H. F. Laddas (13) siūlo tyrinėti svarbius mokinių kontingento politikos įtraukimo į pelno siekiančias ir nesiekiančias privilegijuotas mokyklas skirtumus. Pelno siekiančios mokyklos turi daug mažiau specialiųjų poreikių mokinių, kurie nemoka už mokslą, o už priešpiečius moka mažiau. Laddas H. P. daro prielaidas, kad pelno siekiančios švietimo valdymo organizacijos sieks mažinti mokinių, kurių švietimas brangiau kainuoja, skaičių.

*Veiklos efektyvumas.* A. Moinaras (22) įrodo, kad nepriklausomi šaltiniai nepatvirtina nuomonės, jog švietimo valdymo organizacijų tvarkomų mokyklų mokinių žinios yra aukštesnio lygio. A. Moinaro požiūrį patvirtina vėlesni JAV vyriausiosios atskaitomybės tarnybos pranešimai (28), jog trūko įrodymų tam, kad būtų galima nuspręsti, ar jų tirtos privačios švietimo organizacijos yra veiksmingos. Paskutinysis dešimties Ediso mokyklų patikrinimas, kurį užsakė Nacionalinė švietimo asociacija, o atliko Vakarų Mičigano universiteto analizės centras, nustatė, kad Ediso mokyklos pasirodė taip pat arba šiek tiek prasčiau nei panašios viešosios mokyklos (19, p. 16–17). Dalis Ediso sutarčių Vičitoje, Dalase ir San Franciske buvo panaikintos dėl prasto darbo.

## Pelningumas

Pagrindinis investavimo į pelno siekiančių mokyklų kompanijas veikimo tikslas, aišku, yra pelningumas, tikrasis ar galimas, ir ne tik pelningumas, bet ir pelno norma, kuri gali būti pasiekta investuojant visur, kur tik galima. A. Moinaras (21) remiasi Švietimo tyrimo, analizės ir inovacijų centro, kurį sudaro 21 pelno siekianti švietimo organizacija, apžvalga. Penkios iš jų buvo apibūdintos kaip pelningos, bet keturių skaičiai kyla iš pačių organizacijų; keturios iš penkių buvo arba mažos organizacijos, arba organizacijos, kurioms švietimo valdymo organizacijų vykdoma komercinė veikla buvo tik maža jų visų operacijų dalis. Pasak S. Callag-

herio, „korporacinis sektorius yra pertekęs investicijų plėtros“, tačiau sektorius apima visą švietimo verslo veiksmų sritį, įskaitant ir ypač pelningą mokyklo sektorių (9).

Švietimo valdymo organizacijų patirtis nėra optimistiška. *Education Alternatives Inc.* buvo pirmoji organizacija, valdanti viešąją mokyklą. Organizacijos vadovas Johnas Golle'as teigė, kad jo organizacija gali valdyti viešąsias mokyklas už tą pačią pinigų sumą, tobulinti veiklą ir gauti pelno. Iki 2002 m. pavasario organizacija, kuri pakeitė savo pavadinimą į Tesserakto grupės registraciją, turėjo milijonines skolas.

Šiandien ši organizacija jau yra bankrutavusi. 2003 m. Edisono organizacija, ko gero, yra didžiausia Švietimo valdymo organizacija. Savo veiklą ji pradėjo nepagrįstai tvirtindama, kad sukurs 1000 pelno siekiančių mokyklų, bet vėliau valdydama viešąsias mokyklas sumažino savo užmojus. 2002 m. rugpjūtį Edisono organizacija paskelbė keičianti savo strategiją ir pereinanti nuo plėtimosi prie jungimosi. 2002 m. ši organizacija valdė 136 mokyklas 22 valstijose ir Kolumbijos srityje. Vis dėlto nuo to laiko, kai 1992 m. buvo įkurta, ji prarado daugiau nei 233 milijonus dolerių. 2003 m. pirmą kartą organizacijos tikslai buvo suformuluoti kaip pelno siekis. Tai apibūdinama kaip „karčiai ironiškas iškraipymas“ (26). 2003 m. lapkritį Edisono organizacija buvo parduota už 182 mln. dolerių Floridos valstijos viešųjų pašalpų projektui. 49 proc. kapitalo sudaro Floridos mokytojų santaupas. Edisono organizacija turėjo tvirtus ryšius su respublikonais, įskaitant ir Floridos gubernatorių Jebą Bushą.

Investuotojai turi įvertinti, ar tikėtinas pelno siekiančių švietimo organizacijų pelnas nusveria politinę riziką. Lydso susivienijimo, vadovaujančio privataus nepriklausomo fondo, vadovas, kuris buvo susitelkęs ties investavimu į Žinių paslaugų sritį, pastaruoju metu paskelbė, kad daugiau nebeinvestuos į ją: „Lydso susivienijimas nebemato organizacijų, kurios vykdo švietimo privatizaciją, tinkamą ilgalaikiai plėtrai“ (30, p. 8).

## Švietimo kapitalo rinka

Vis dėlto pelninga mokyklų rinkos ateitis traukia investuotojus. Pagrindinis viešojo švietimo privatizavimo bruožas Jungtinėse Valstijose buvo kapitalo rinkos ir finansinių institucijų sektorių sukūrimas. Jų tikslas – rizikingo kapitalo paieška, plėtra ir panaudojimas. Pasak S. Gallagher'o, „viešai kapitalizuotos švietimo šakos vizija yra švietimo sektorius, ekonomiškai panašus į sveikatos apsaugą, komunalines ar finansines paslaugas, turintis šimtus viešųjų kompanijų – pradedant pradinio finansavimu ir rizikingu kapitalu, kurie yra šios šakos plėtros katalizatoriai. Inovaci-

niai švietimo sprendimai gali būti įdiegti rinkoje tik turint patikimą kapitalo pagrindą“ (9).

Vienas iš šios kapitalo rinkos kūrėjų yra Naujųjų mokyklų įmonių fondas. Pats save jis apibūdina kaip įmonių filantropinę firmą, turinčią tarpinę pridėtinę vertę, skirtą įstaigoms finansuoti, individualiems aukotojams ir švietimo verslininkams (24). Kapitalas yra lemiamas veiksnys, bet ir rizikingo kapitalo bendruomenė ir finansavimo bendruomenė yra labai silpnos (24, p. 5).

Taigi Naujųjų mokyklų įmonių fondas atlieka pagrindinį vaidmenį surandant didesnės rizikos ankstyvosios stadijos pelno ir ne pelno siekiančius investuotojus. Tarp pastarųjų yra Bilo ir Melindos Geitų fondas. 2003 m. birželio 30 d. išleistame leidinyje šis fondas paskelbė, kad investavo 22 mln. dolerių į Naujųjų mokyklų įmonių fondą, skirtą privilegijuotų mokyklų sistemoms, valdomoms ne pelno siekiančių švietimo valdymo organizacijų. Penkios švietimo valdymo organizacijos įsteigė po 20 mokyklų kiekviena. Iš viso Geitų fondas į privilegijuotas mokyklas investavo daugiau nei 100 milijonų dolerių.

Naujosios mokyklos savo leidinyje (24), pavadintame „Pokyčių teorija“, pateikia išsamiai išdėstytus savo projektus. „XXI amžiaus naujųjų mokyklų įgūdžiai apima dvi plačias švietimo temas: teisingumą ir konkurencingumą“. Teisingumas yra apibrėžiamas kaip lygus, vienodas priėjimas prie aukšto švietimo lygio. Konkurencingumas nurodo švietimui „sukurti įgudusią populiaciją, kuri yra būtina tam, kad išlaikytų Jungtines Valstijas pasaulinės ekonomikos priešakyje“ (24, p. 3). Pokyčių veiksnys šioje įvykių sekoje yra švietimo verslininkai. „Viešasis švietimas labai priešinasi pokyčiams. Dėl to jis pasirinko į reformas linkusias asmenybes iš švietimo, verslo ir politikos sričių, dirbančias kartu tam, kad pagreitintų tobulėjimą“. „Švietimo verslininkai yra pokyčių atstovai, kurie derina verslo sumanumą su švietimo kompetencija tam, kad sukurtų ilgalaikius pokyčius“ (24, p. 4). Valstijos vaidmuo yra palaikyti aptakią, saugią ir palankią padėtį, suteikiant laisvę sėkmingai dirbančioms mokykloms ir apribojant neproduktyvias mokyklas.

Pasirinkimo ir pelno siekiančių privilegijuotų mokyklų programų šalininkai įrodinėja, kad geriausias viešosios mokyklos apibrėžimas yra toks: tai mokykla, kuri tarnauja visuomenei. Pažangiausias pavyzdys yra Milvokis.

2003–2004 mokslo metais Milvokyje buvo 120 500 mokinių:

- 91 258 lanko pagrindinį Milvokio viešųjų mokyklų (MVM) pradinį korpusą ir vidurines mokyklas.
- 13 419 įtraukti į 106 privačias mokyklas, įskaitant ir religines mokyklas, kurios yra Milvokio tėvų pasirinkimo programos dalis.

- 2595 lanko penkias mokyklas, įgijusias teises veikti Viskonsino ir Milvokio universitetuose.
- 852 lanko penkias mokyklas, kurioms teises suteikė Milvokio miesto valdžia.
- 2443 lanko 11 privilegijuotų mokyklų be tarpininkavimo. Jos sudaro sutartį su MVM tam, kad gautų pinigus ir leidimą veikti, bet jų personalas nėra samdomas MVM.
- 3658 lanko pasirinkimo, partnerystės ir sutarčių mokyklas; Tradicinėse mokyklose šiems mokiniams dažniausiai nelabai sekasi (3).

A. J. Borsukas (3) teigia:

„Pokyčiai naujai sukurtose mokyklose, kurios neegzistavo prieš keletus metus, rodo, kad kai kurios iš jų yra labai geros, kai kurios labai abejotinos, dauguma iš jų siūlo netradicinius ir savitus mokymo metodus, ir visos jos gauna viešuosius pinigus. Vienas iš rezultatų yra mokyklos pasirinkimo teisės, prieinamos ypač mažas pajamas gaunantiems Milvokio tėvams. Apie 200 programų yra Milvokio viešųjų mokyklų sistemos dalis – bet keli tuzinai iš jų sukurtos kaip pasirinkimo teisė tradicinėms mokykloms.“

Nors valstija ir yra svarbiausia varomoji jėga, Jungtinių Valstijų federalinė vyriausybė vykdo politiką, kuri sudaro palankų legalų pagrindą ir finansines paskatas vertybinių popierių programoms ir privilegijuotoms mokykloms remti, įskaitant ir pelno siekiančias mokyklas. Jungtinių Valstijų švietimo ministerijos 2004 m. biudžetas įtraukia „išplėstas pasirinkimo teises tėvams“ (23). Veikiantys įstatymai, žinomi kaip „nepalikti vaikų nuošalyje“, jau įtraukia tėvų teisę pervesti vaikus iš blogo pažangumo mokyklų į geresnio pažangumo mokyklas. Dauguma mokyklų sričių turi per daug prieinamų pasirinkimo teisių, todėl biudžetas rūpinasi papildomomis priemonėmis (paskolomis mokesčiams ir mokamu transportu privačioms mokykloms). Tai taip pat užtikrina finansavimą valstijoms, mokyklų sritims ir ne pelno siekiančioms organizacijoms. Iš viso išleista 320 mln. dolerių suteikiant pašalpas privilegijuotoms mokykloms, kad jos galėtų įsigyti ir patobulinti infrastruktūrą, įskaitant ir paskolos garantijų finansavimą, skatinant privačias investicijas (30, p. 10).

Mastas, kuriuo valstijų vaidmuo pasikeitė, neturėtų būti perdėtas – dauguma Amerikos mokyklų vis dar yra valdomos išrinktų mokyklų sričių tarybų. Pavyzdžiui, 2003 m. balandžio 16 d. Filadelfijos mokyklų reformų komisija paskelbė naujausius šios srities viešųjų mokyklų sistemos planus:

- *Victory Inc.* organizacija valdo 5, o ateityje valdys dar 2 mokyklas.



- Templo universitetas valdys 1 aukščiausios rūšies mokyklą, be 5, kurias jis jau valdo.
- *Foundations Inc.* organizacija valdys 1 mokyklą, be 5, kurias ji jau valdo.
- *Chancellor Beacon* organizacijos sutartis vadovauti 5 mokykloms buvo nutraukta, nes ji „neparodė pažangos, reikalingos penkioms mokykloms pertvarkyti...“.
- 2003 m. rugsėjį buvo pritarta 4 naujų privilegijuotų mokyklų atidarymui ir numatyta dar 3 tokias mokyklas įsteigti ateityje.
- Sritis kvietė kitas švietimo organizacijas pateikti paraiškas valdyti mokyklas. 7 iš jų atsiliepė į kvietimą: Rytų universitetas, Šeimos akademijos draugai, Germantauno gyvenvietė ir Amerikos geriausių mokyklų partnerystė, Pažangiosios švietimo programos, K-12, šv. Džozefo universitetas ir Nobelio mokslo bendrijos. (K – 12 yra privati švietimo kompanija, kuriai vadovauja jos įkūrėjas, Jungtinių Valstijų švietimo ministras Viljamas J. Benetas).

Generalinis mokyklų srities direktorius Paulas Vallasas teigia: „Protinga reforma turi išsiaiškinti, kas veikia ir kas ne. Todėl sritis tiria įvairių švietimo vadovų strategijas ir laiko juos atsakingais už rezultatus“ (10).

Toliau pateikiame dviejų skirtingų privilegijuotų mokyklų pavyzdžius (6).

Niujorko miesto viešosios mokyklos, atidarytos paskutinįjį rugsėjį, pirmą kartą įtraukė ir keturias privilegijuotas mokyklas. Dvi mokyklos – Tarptautinė aukštoji mokykla ir Viduriniųjų koledžų aukštoji mokykla – buvo aukštosios mokyklos, įgijusios privilegijuotų mokyklų statusą. Dvi pradinės mokyklos – Sisulu vaikų akademija ir Džono A. Reisenbacho privilegijuota mokykla – buvo naujosios privilegijuotos mokyklos. Tarp visų miesto viešųjų mokyklų (daugiau nei 1000) nė viena nėra tokia išskirtinė kaip Tarptautinė aukštoji mokykla ir Sisulu vaikų akademija. Jų skirtumai atskleidžia privilegijuotų mokyklų judėjimo kompleksą ir prieštaringas galimybes, taip pat poreikį pakreipti judėjimą aiškiau keliu.

Tarptautinė aukštoji mokykla įkurta Kvinse prieš 15 metų, bendradarbiaujant miesto universitetui ir Švietimo ministerijai; mokykla turėjo sukurti įvairiakultūrę švietimo aplinką studentams – neseniems imigrantams ir besimokantiems anglų kalbos. Vienintelis kriterijus stojant į mokyklą yra tas, kad būsimieji studentai turi gyventi Jungtinėse Valstijose ne mažiau kaip ketverius metus ir atlikdami plačiai mieste paplitusį kalbos įgūdžių įvertinimo testą turi surinkti mažiausiai 20 procentilių. „Mes esame vienintelė mokykla, kuri reikalauja, kad, norėdami įstoti, jūs neišlaikytumėte testo“, – juokauja tarptautinis mokytojas Claire’as Sylvanas.

Susijungusi su *Essential* mokyklų koalicija, Tarptautinė aukštoji mokykla nuėjo ilgą bendro sprendimo dėl švietimo programos priėmimo kelią. Mokyklos mokytojai vaidina pagrindinį vaidmenį 30 aukštųjų mokyklų konsorciуме. Tačiau Tarptautinės aukštosios mokyklos personalą vis labiau vargino daug biurokratiščių taisyklių ir nurodymų, kuriuos išleido Švietimo ministerija ir Valstijos švietimo departamentas. Niujorko 1998 m. valstijos įstatymą, leidžiantį kurti privilegijuotas mokyklas, jie įvertino kaip galimybę susitelkti ties švietimu nesikišant biurokratijai. Jie norėjo, direktoriaus Ereko Nadelsterno žodžiais, „būti atsakingi už švietimą, o ne už kanceliariškas darbas ir popierizmą“ (6).

Privilegijų statusas privertė nerimauti dėl sutarčių, tačiau Jungtinė mokytojų federacija sudarė sutartį su Švietimo ministerija, kad reorganizuotų privilegijuotų mokyklų personalui būtų suteiktos tos pačios pagrindinės teisės ir darbo užmokestis, pensija ir sveikatos išmokos kaip ir mokyklos darbuotojams.

Pavyzdžiui, privilegijuotos mokyklos direktorių taryba buvo sudaryta vien tik iš asmenų, tiesiogiai susijusių su šia mokykla. Visi tarybos sprendimai yra priimami sutarimo būdu. Tarptautinė aukštoji mokykla susiduria su naujais iššūkiais prisiimdama su švietimo verslu susijusias pareigas, o mokyklos bendruomenė susidomėjusi švietimo galimybėmis ateityje.

Iš esmės mokykla turi stabilią naujovių ir bendradarbiavimo istoriją. Ilgainiui mokykla įrodė, kad pagrindinis jos išpareigojimas yra tarnauti savo mokiniams. Ji tiki, kad privilegijų prestižas tapo geriausiu būdu tęsti tradicijas.

## Literatūra

1. Bastian A. Charter Schools: Potentials and Pitfalls. In Rethinking Schools (eds) *Selling Out Our Schools*, Milwaukee, WI: Rethinking Schools, 1996.
2. Blair T. Where the Third Way Goes from Here, Progressive politics: 21st century Public services, 2(1), 2003. [www.progressive-governance.net/php/print\\_preview.php?aid=35](http://www.progressive-governance.net/php/print_preview.php?aid=35)
3. Borsuk A. J. Tax money flowing to more non-MPS programs, *Milwaukee Journal Sentinel*, 16 October, 2003. [www.isonline.com/news/metro/oct03/177901.asp](http://www.isonline.com/news/metro/oct03/177901.asp)
4. Bulkley K., Fisler J. A. Decade of Charter Schools: From Theory to Practice. *CPRE Policy Briefs*. Consortium for Policy Research in Education, 2002, Pennsylvania: University of Pennsylvania.

5. Carnoy M. Lessons of Chile's Voucher Reform. In Rethinking Schools (eds), *Selling Out Our Schools*. 1996, Milwaukee, WI: Rethinking Schools.
6. Casey L. The Charter Conundrum. *Rethinking Schools Spring*, 2000.
7. Chubb and Moe. *Politics, Markets and American's Schools*, Washington DC: The Brookings Institution, 1990.
8. Fitz J., Beers B. Education Management Organizations and the Privatization of Public Education: A Cross-National Comparison of the USA and the UK. Occasional Paper No. 22. national Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University, 2001.
9. Gallagher S. Private Investments, Public Markets: Publicly Traded Education Companies Utilize Expansion Financing Rounds to Drive Growth. *The Education Economy* No. 147, July, 2003. [www.eduventures.com](http://www.eduventures.com)
10. Guerin A. School Reform Commission announces changes in EMO status, new chapter schools and capital plan school consolidations. Press release April 16. Philadelphia: The School District of Philadelphia, 2003. [www.philsch.k12.pa.us/offices/communications/press\\_releases/041603/emo\\_sta...](http://www.philsch.k12.pa.us/offices/communications/press_releases/041603/emo_sta...)
11. Hatcher R. Lessons from England ...and Brasil: Decentralization, marketisation, privatization and regulation. Paper presented at the MCE Nazionale conference, Perugia, Italy. P. 20–21, March, 2003.
12. Hatcher R. Privatization and the School System in England. In submission, 2003.
13. Ladd H. F. market-Based Reforms in Urban Education. Paper prepared for the Urban Seminar on *Greating Change in Urban Public Education*, December 7–8, 2000, 2000, Cambridge, MA.
14. Lowe R. The Hollow Promise of School Vouchers. In Rethinking Schools (eds) *Selling Out Our Schools*. Milwaukee, WI: Rethinking Schools, 1996.
15. Marable Public Education and black Empowerment: Why School Vouchers Won't Work. *Our Schools Our Selves* 11 (4), 2002.
16. Michel, Browne M. Progressive Outlook: Empowerment through Partnership in Education, *Progressive Politics: 21st Century Public Services*, 1 (1), 2003. [www.progressive-governance.net/article\\_documents/17.pdf](http://www.progressive-governance.net/article_documents/17.pdf)

17. Miner B. What Can We Learn from Milwaukee's Voucher Program? In Rethinking Schools (eds) *Selling Out Our Schools. Milwaukee, WI: Rethinking Schools, 1996.*
18. Miner B. Voucher Decision Opens Pandora's Box. *Rethinking Schools*, Fall, 2002.
19. Miner B. For-Profits Target Education. *Rethinking Schools*, Spring, 2002.
20. Miner B. The Conservative Connection. *Rethinking Schools*, Summer, 2003.
21. Moinar A. Calculating the Benefits and Costs of For-Profit Public Education. *Education Policy Analysis Archives* 9 (15). <http://epaa.asu.edu/epaa/v9n15.html>
22. Moinar A. Wilson G. And Allen D. Profiles of For-Profit Education Management Companies: Fifth Annual Report 2002–2003. Tempe, AZ:Arizona State University Commercialism in Education Research Unit, 2003.
23. Nelson F. H. How Private Management Firms Seek To Make Money in Public Schools, Washington DC: American Federation of Teachers. [www.aft.org/research/reports/private/isbm.htm](http://www.aft.org/research/reports/private/isbm.htm)
24. NewSchools Venture Fund. NewSchools Theory of Change. San Francisco, CA: NewSchools, 2003. [www.newschools.org/strategy/documents/TheoryChange.pdf](http://www.newschools.org/strategy/documents/TheoryChange.pdf)
25. Peterson B. Personal Communication, 2003.
26. Phillips S. Teachers Pay for Private Buyout. *Times Educational Supplement* 28 November, 2003.
27. Rethinking Schools. *False Choices: Vouchers, public schools and our children's future*, Milwaukee, WI, 2001: Rethinking Schools.
28. United States General Accounting Office. Public Schools: Insufficient Research to Determine the Effectiveness of Selected Private Education Companies, Washington, DC., 2002.
29. U.S. Department of Education. Summary of the 2004 Budget, 2003. [www.ed.gov/offices/OUS/Budget04/04Summary/section1.html](http://www.ed.gov/offices/OUS/Budget04/04Summary/section1.html)
30. Richard Hatcher. Privatisation and the US school system: voucher programmes and Education management Organizations. Institute of Education, London, 28 November, 2003.
31. *Education Week*, 6 August, 2003.

### 3.7. PAUKŠTYNŲ IR ZOOLOGIJOS SODŲ PRIVATIZAVIMAS

Privatizacijos šalininkai siūlo vyriausybei atsisakyti verslo srities, kuri geriau būtų valdoma privačiojo sektoriaus. Tačiau tai vis dar vertinama skeptiškai. Dauguma žmonių pagrįstai rūpinasi dėl privačiojo sektoriaus pasirūšimo ir galimybių perimti vyriausybės funkcijas. Tie, kurie pripažįsta, kad privatusis sektorius gali dirbti adekvatų darbą, įrodiñėja, jog privatusis sektorius, atsiribojęs nuo savivaldybės organų su daug lėšų reikalaujančiomis paslaugomis, neišsivers be kompensacijų. Panagrinėjus zoologijos sodų privatizavimą, matyti, kad šie nuogastavimai nepamatuoti.

Vienas žymus zoologas teigia: „Politikai gali tikslingai trukdyti privatizacijos procesui, nenorėdami prarasti esamos kontrolės.“ Tačiau tai vyksta, nes vyriausybės pripažįsta, kad jos nebepajėgia finansuoti šios srities tiek, kiek to reikia“ (1, p. 383).

Dauguma miestų iš tikrųjų labai stengiasi gerai valdyti zoologijos sodus. Jie investuoja daug pinigų į šią sritį, samdo pačius geriausius specialistus. Problema ta, kad zoologijos sodai labai skiriasi nuo kitų miesto valdomų sričių. Pagrindiniai skirtumai: gyvas inventorių, kuriam reikia unikalias charakterio savybes turinčio kolektyvo; jie visus metus atviri visuomenei. Daugumos miestų biurokratai nėra pasirengę tinkamai vadovauti tokioms institucijoms. Nepaisoma rekomendacijų, pavyzdžiui, veterinarais dirbti priimami neturintys darbo stažo asmenys; maistas tiekiamas netolygiai. Tai verčia gyvūnus badauti.

Dauguma geriausių zoologijos sodų Amerikoje yra valdomi privačių, ne pelno siekiančių institucijų. Prirėikė daug metų, kad vis daugiau miestų valdybų suprastų, jog zoologijos sodus išlaikyti ir valdyti labai sunku (2). Paprasčiau tariant, zoologijos sodai turi specialių poreikių, kuriuos privatusis sektorius gali patenkinti geriau. Tai matyti iš dviejų pastroju metu privatizuotų zoologijos sodų:

- 1) Nacionalinio paukštyno Pitsburge;
- 2) Pitsburgo zoologijos sodo.

Abiem atvejais privatusis sektorius apsiėmė padaryti tai, kas buvo laikoma kaip nevykę vyriausybės projektai, ir ištraukė zoologijos sodus iš skurdo.

## Nacionalinis paukštynas

Ėmus braškėti Pitsburgo miesto biudžetui, buvo nuspręsta uždaryti paukštiną. Daytonas Bakeris, Nacionalinio paukštyno direktorius, rašė: „Pitsburgo miestui paukštynas tapo „našta“, kai 1970 ir 1980 m. miestą paveikė plieno depresija. Miesto valdžia sumanė sutaupyti 1 mln. dolerių per metus, uždarydama būtent šį paukštyną.“ Grupė miestiečių, paukštyno gelbėtojų, su tuo nesutiko. Jie paprašė leidimo valdyti paukštyną. Po ilgų derybų miesto valdžia sutiko. Tuoj po to paukštynas tapo privačiu objektu. Rūpintis draustiniu federalinė vyriausybė įpareigojo Nacionalinį Pitsburgo paukštyną. Bet, kitaip nei Nacionaliniam zoologijos sodas ir kiti nacionaliniai objektai, institucija negavo federalinių pinigų.

Kaip ir privatizuojant kitus objektus, nauja organizacija zoologijos sodui valdyti pasirinko ne kurį nors miesto valdininką, o žmogų, turintį konkrečią idėją. Šioje srityje buvo reikalingas toks direktorius, kuris, kaip ir versle, gerai valdytų, rūpintųsi pajamomis. Labai daug padėjo ir kolektyvas: jų atlyginimai buvo sumažinti iki pramonės vidurkio atlyginimų, kad tik nebūtų uždarytas paukštynas. Todėl Nacionalinis paukštynas dideliais žingsniais žengia pirmyn.

Statomos naujos konstrukcijos – pirmasis esminis žingsnis per 25 metus. Eksponatai, kurių nebuvo galima perkelti į kitą vietą, buvo gražiai sutvarkyti. Vietos pramonė stengėsi padėti atnaujinti paukštyną, laikraščiai paukštyną reklamavo nemokamai.

1997 m. paukštyno valdomas biudžetas buvo didžiausias per 45-erių metų istoriją. Vis populiariesni darosi įvairūs renginiai, dauguma miesto žmonių patenkinti paukštyno paslaugomis. Paukštyną remia regiono žmonės ir vietos verslininkai. Nors nacionalinis paukštynas buvo našta miesto valdžios struktūroms ir buvo ketinama jį uždaryti, jis įrodė, kad privačios organizacijos veikla yra sėkminga. Prieš privatizaciją institucija gaudavo 83 proc. pajamų iš mokesčių, 2003 m. ši dalis buvo 57 proc. ir ji toliau mažėja. Paukštyno direktorius įsitikinęs, kad sėkmę lėmė kūrybinumas, kruopštus darbas, logiškas kapitalizmo ir verslo suvokimas (3).

## Pitsburgo zoologijos sodas

Netrukus po to, kai buvo privatizuotas Nacionalinis paukštynas, Pitsburgo zoologijos sodas taip pat perėjo į privačiojo sektoriaus globą. Prieš kelerius metus miesto valdžia pasamdė jauną veterinarę Barbarą Baker iš Pietų Karolinos eiti Zoologijos sodo direktorės pareigas. Palyginti su ankstesniais administratoriais, ji iš karto ėmėsi drastiškų priemonių zoologijos sodo padėčiai gerinti. Ji susitarė su miesto valdžia, kad jei

zoologijos sodui seksis, miesto valdžia atsisakys kontrolės. Be daugelio kitų dalykų, jai pavyko atskleisti bananų, priklausančių gyvūnams, vagystes, į kurias buvo įsitraukę 38 žmonės. Susitikimai su miesto taryba buvo audringi, dauguma Barbaros Baker planui nepritarė. Tačiau miestiečių grupei – Pitsburgo zoologijos sodo gelbėtojams – pavyko pasiekti persvarą ir zoologijos sodui ėmė vadovauti Pitsburgo zoologinei organizacijai. Barbara Baker išliko prezidentės poste (1).

Po visų šių įvykių buvo juntamas masinis pagyvėjimas. Vietos bendruomenė noriai rėmė zoologijos sodą, padidėjo lankomumas, privačių organizacijų parama.

Dabar, be tiesioginio varžymosi dėl miesto biudžeto lėšų, Pitsburgo zoologijos sodas pats sugeba keisti infrastruktūrą, teikia bendruomenei švietėjiškus projektus, stato naują zoologijos sodą vaikams, į visą tai įtraukdamas vietos partnerius.

### **Ko reikėtų pasimokyti iš šių institucijų privatizavimo**

Privatizavus paukštiną ir zoologijos sodą pradėtos įgyvendinti didelės plėtos programos, orientuojantis į lankytojų poreikius ir gyvūnų gyvenimo sąlygas. Dabar kiekviena šių organizacijų vietos bendruomenei kainuoja daug mažiau negu prieš tai, kai jas valdė valstybės institucijos. Darbuotojai nesunkiai prisitaikė prie naujų darbo privačiajame sektoriuje sąlygų, nevyko jokių masinių protestų.

Visuomenei formalumai nebuvo svarbūs, žmonės tiesiog pamatė, kad pagerėjo aptarnavimas, gyvūnų gyvenimo sąlygos, kad apgyvendinta naujų gyvūnų. Ir Nacionaliniame paukštyne, ir Pitsburgo zoologijos sode plėtojamos švietimo programos.

Įėjimo mokestis padidėjo labai nežymiai (1992 m. įėjimas kainavo 50 centų – mažiau nei puodelis kavos). Zoologijos sodas nepakeitė savo įėjimo mokesčio nuo pat privatizacijos pradžios. Kainos negali pakilti virš rinkos lygio, nes žmonės nemokės už produktą arba paslaugą daugiau, nei ji to verta.

Gyvūnų mylėtojams labai svarbu, kad privatizacija išgelbėjo jų numylėtinius nuo išnykimo. Ir taip daug miesto valdymo sektorių, finansuojamų biudžeto lėšomis. Kol mokyklinės knygos ir kiti dalykai yra svarbesni, politiškai daug geriau perduoti kai kuriuos sektorius į privačias rankas. Privati organizacija, norėdama sutelkti visas pajėgas vienam dalykui, apsidraudžia, kad lėšos nebūtų skiriamos kitiems reikalams. Nacio-

nalinio paukštyno direktorius Daytonas Bakeris teigė: „Privatizacija leidžia kuo geriau rūpintis lėšomis, o mūsų tikslas suteikia veržlumo ir energijos griebtis milžiniško darbo pasitinkant iššūkius. Miesto valdžia turi per daug apribojimų bei kontrolės ir nesugeba generuoti tikslų, kurie skatintų pažangą“ (2).

Svarbu tai, jog privati organizacija nepatiria politinio spaudimo. Pavyzdžiui, pasikeitus valdymo personalui, gali būti mokama labai daug premijų už nuopelnus, o ne už stažą.

Privačias organizacijas remia vietos bendruomenė. Tik nedaugelis asmenų paremtų kurią nors vietos valdžios organizaciją. Yra keletas žmogui svarbių skirtumų:

- 1) dauguma piliečių taip parėmę valdžios institucijas per mokesčius;
- 2) visada išskyla klausimas, kaip bus panaudoti pinigai, ar tikrai tam reikalui, kuriam jie buvo aukoti, nes valstybės fondai yra ganėtinai nelankstūs;
- 3) neįvardijami pagrindiniai rėmėjai, kai tai daroma per valdžios instituciją.

Privatusis sektorius šių problemų išvengia ir tai padeda gauti paramą projektams.

## Zoologijos sodo privatizavimas

Atskykite į klausimą: ką jūs darytumėte su benamiu povu? Zoologijos sodo administracijai teko spręsti tokias problemas, kai Zoologijos sodas Manheteno centriniame parke 1991 m. buvo uždaryta sumažėjus Niujorko miesto biudžetui. Daugumą zoologijos sodo gyventojų priglaudė vietinės šeimos. Laimei, dauguma miestų zoologijos sodus privatizuoja dar nespėjus jų uždaryti.

Metų metus šalia miestų valdybų veikia privačios zoologijos organizacijos. Jos steigia įvairius fondus ir rūpinasi švietimo programomis. 2001 m., kai vietos savivaldos institucijos sumažina biudžetų išlaidas, zoologijos organizacijos perima zoologijos sodus į savo rankas. Beveik 40 proc. iš 165 zoologijos sodų Jungtinėse Valstijose yra akredituojami Amerikos zoologijos asociacijos. Tarp jų Fort Verto zoologijos sodas, Cincinačio, Naujojo Orleano, San Diego, Džeksono, Misisipės zoologijos sodai. Visi jie yra valdomi privačių ne pelno siekiančių organizacijų. Ir šis skaičius vis didėja. Pitsburgo, Milvokio, Fresno, Kalifornijos, Birmingamo ir Alabamos zoologijos sodai taip pat privatizuojami (2).



Privačiai finansuojamų ir valdomų zoologijos sodų sėkminga veikla nėra staigmena. Pagrindinė problema, dėl kurios ir privatizuojami zoologijos sodai, yra blogas esamų išteklių valdymas. Zoologijos sodai, kaip ir didelės korporacijos, vykdo potencialiai prieštaringsus (konfliktinius) švietimo, tyrimo, išlaikymo ir pramogų tikslus. Subsidijų, gaunamų iš pagrindinių mokesčių mokėtojų, sumažinimas arba sustabdymas reikalauja gero vadovavimo. Geras vadovavimas palankiai veikia ir zoologijos sodų gyvūnus, ir nuolatinius jų lankytojus.

Privačiai valdomi zoologijos sodai gali išleisti tik tas lėšas, kurias jie surenka. Vadovai turi valdyti efektyviai, kontroliuoti, kad nebūtų pasiekta žemutinė riba. Taip pat įsigyti daugiau egzotiškų gyvūnų, sutvarkyti milžinišką plotą, kuris atrodytų kaip Brazilijos džiunglės, išleisti informacinius auklėjamojo pobūdžio lanktinukus vaikams. Norėdami įtikti zoologijos sodo lankytojams, jo valdytojai turi stengtis užtikrinti gyvūnų gerovę, palaikyti švarą, įsigyti narvų.

Finansinė laisvė suteikia sodams dar du svarbius aspektus. Be įėjimo mokesčio pajamų ir nuolaidų, zoologijos sodas priklauso nuo vietos šeimų, korporacijų ir ne pelno grupių teikiamos paramos. Šie šaltiniai labiau linkę paremti privačias organizacijas nei vyriausybės programas. Kitaip nei vyriausybė, kuri remiasi trumpalaikiu planavimu, privatus zoologijos sodas užtikrina stabilumą. Rėmėjai gali būti tikri, kad didelės sumos, kurias jie investuoja į ilgalaikį projektą, bus tinkamai panaudotos.

Priešingai nei nemėgstantys zoologijos sodų mokesčių mokėtojai, kuriuos mažai domina tai, kaip biurokratai valdo „jų“ zoologijos sodus, remia zoologijos sodus pinigais ir yra suinteresuoti matyti, kad zoologijos sodai būtų gerai valdomi ir valdytojai būtų atsakingi už savo sprendimus. Jie lyg svarbūs akcininkai. Dažnai rėmėjai yra tarybos nariai ir vaidina svarbų vaidmenį patariant zoologijos sodo vadybos ir organizacijos klausimais.

## **Filadelfijos zoologinio sodo privatizacijos pavyzdys**

Nors zoologijos sodų privatizavimas buvo dešimtojo dešimtmečio kryptis, privatizuojama buvo ir kitais dešimtmečiais. Seniausias JAV zoologijos sodas – Filadelfijos zoologijos sodas, valdomas nuo 1859 m. Filadelfijos zoologijos organizacijos gauna paramą ir jau daugelį metų džiaugiasi privačiai valdomu zoologijos sodu. Kvalifikuotos valdybos ir kūrybingų ekspertų dėka jis tapo zoologijos sodų privatizavimo modeliu.

1991 m. vyriausybė Filadelfijos zoologijos sodui, kurio biudžetą sudarė 14 mln. dolerių, neskyrė nė penso. Zoologijos sodas klesti iš įėjimo mokesčio (76 proc. pajamų), narystės mokesčių, organizacijų paramos ir įvairių renginių. Organizacijos nariai padidino lėšas tokių renginių kaip *Zoobille* vakarėlis, Meškiuko Teddy sueiga, konkursas „Būk panašus į Beną Frankliną“ ir „Laukinių bėgimas 10-ies kilometrų trasa“ (4).

Norėdami pritraukti lankytojus, Filadelfijos zoologijos organizacijos nariai pasistengė, kad šis sodas būtų daugiau nei parkas su žvėrimis narvuose. Įvairaus amžiaus vaikams 42 akrų ploto Filadelfijos zoologijos sodas teikia daug džiaugsmo. Vienos iš išpūdingiausių eksponatų yra namas-medis. Lankytojai vaikšto po gigantišką stiklo karkasą, stebi mamuto skeletą ir didžiules bičių bei korių kopijas. Kiekvienas lankytojas gali įsivaizduoti, kad jis sumažėjo iki tokio dydžio gyvių, kurių aplinkoje jis yra, gali patirti tikrus pojūčius ir užuosti tikrus kvapus. Dar kitoks meškų ir primatų pasaulis.

Filadelfijos zoologijos organizacija sėkmingai valdė savo zoologijos sodą, sukūrė vadybos konsultavimo padalinį, padedantį kitiems zoologijos sodams tvarkyti lėšas.

Rikas Biddle'as, Zoologijos organizacijos vadovas, jau galvoja apie naują 8 mln. dolerių kainuosiantį akvariumą Camdemo upėje Naujajame Džersyje ir tikisi, kad tai bus vienas sėkmingiausių pastarojo laiko zoologijos sodo valdymo pavyzdžių. Taigi organizacija darys viską, kad tai įgyvendintų (4).

Seniausias Amerikos zoologijos sodas nėra vienintelis privatizavimo pavyzdys. Pietų Kalifornijoje įsikūręs geriausiai žinomas privatus zoologijos sodas Jungtinėse Valstijose. Nuo atidarymo 1922 m. San Diego zoologijos sodas ir Laukinių gyvūnų parkas priklausė San Diego zoologijos organizacijai. 200 000 organizacijos narių (daugiausia narių pasaulyje) dėka tik 2 proc. zoologijos sodo biudžeto gaunama iš vietos vyriausybės.

Daugiau nei 18 000 lankytojų apsilankė didžiuliame, neseniai privatizuotame *Fort Worth* zoologijos sode. Spaudoje pasirodė straipsnių apie *Fort Worth* zoologijos sodą: „Tai nauji primatų namai. Įsikūręs prie 40-ties pėdų aukščio Azijos krioklio šis zoologijos sodas – vienas nuostabiausių kūrinių pasaulyje“ (4).

Viena vietos šeima skyrė šiam sodui didelę paramą, įdiegė daug naujovių ir padėjo įsigyti naujų gyvūnų. Pažymėta, kad „jau seniai kas nors galėjo pagalvoti apie privatizavimo reikšmę, nes vietos valdžios galimybės labai ribotos. Dabar zoologijos sodą remia keletas privačių miestiečių, o tai jau labai daug reiškia. Pasikeitusį zoologijos sodą pamils ir lankys vis daugiau žmonių“.

Tačiau ne visi zoologijos sodai visiškai atsiskiria nuo valstybinių fondų. 1978 m. Noksvilyje, Tenesyje, miesto zoologijos sodą privatizavo ne pelno siekianti Noksvilio zoologijos organizacija. Tai buvo suprasta laiku, sako zoologijos sodo direktorius Tedas Beattie' s, ir zoologijos sodas pagaliau tapo visiškai save išlaikančiu. Dabar Noksvilio miesto vyriausybė skiria tik 400 000 dolerių – apie 12 proc. metinio biudžeto. Iš viso susidaro 2,9 mln. dolerių.

Kitas privatizuotas zoologijos sodas, sėkmingai besiverčiantis be valstybinių fondų, yra Audubono zoologijos sodas ir akvariumas Naujajame Orleane. Zoologijos sodą bei akvariumą valdantis Audubono institutas padidino biudžetą iki 20 milijonų dolerių. Institute dirba 600 darbuotojų. Miesto valdžia skyrė Audubono institutui apie 1 mln. ir visa suma buvo panaudota kapitalui gerinti. Audubono institutas tikisi savo zoologijos sodą perkelti į regioninį *Smithsonian* ir planuoja įkurti gyvūnų auginimo centrą pavojojose zonosė.

Kai kurie privatūs zoologijos sodai vis dar labai priklausomi nuo vyriausybės subsidijų, tačiau dauguma įsitikinę, kad vyriausybę iš šios srities verslo reikia išstumti. Vienas jų – valstybės valdomas Franklino Parko zoologijos sodas – greitai pereis Visuomeninio turto korporacijai, kuri jį valdys kartu su Visuomeninio turto zoologijos asociacija.

## **Problemos, kylantios derinant viešojo ir privačiojo sektorių valdymą**

Valstybės paskirti zoologijos sodo administratoriai ne visada tinkamai rūpinasi zoologijos sodo gerove. Keletas zoologijos sodų plėtoja valstybinių, ne pelno siekiančių ir privačių organizacijų kooperatinį valdymo ir nuosavybės bandradarbiavimą. Eksperimentas Los Andželo zoologijos sode yra vienas iš tokių pavyzdžių, kai panaudotas mišrus valstybinis ir privatus valdymas.

Daugiausia buvo kalbama apie Didžiosios Los Andželo zoologijos asociacijos ir L. A. pramogų ir parkų komisijos kovą. Kova baigėsi Asociacijos prezidento Bruce'o Nasby atsistatydinimu 1991 m. lapkritį. Nasby pastangomis asociacijos narių skaičius per 3,5 metų padidėjo nuo 80 000 iki 135 000. Po ilgų debatų Los Andželo zoologijos sodas grįžo į miesto vyriausybės rankas. Tačiau Zoologijos asociacija neliko abejinga ir ištiesė pagalbos ranką. Asociacijos dėka prie 25 mln. metinio biudžeto buvo pridėta dar 9 mln. dolerių.

Susidūrus privačiam ir valstybiniam valdymui, išskyla atsakomybės problema ir dėl to kyla labai daug ginčų. Majamio Metro zoologijos sode zoologijos sodo viešojo ir privačiojo sektorių įtampa didėjo apie dešimtmetį. Pietų Floridos zoologijos organizacija manė, kad miesto pareigūnai per daug rūpinasi darbuotojų algomis ir premijomis ir per mažai – zoologijos sodo priežiūra bei lėšų kaupimu. 1990 m. 68 proc. iš 7,6 mln. dolerių zoologijos sodo biudžeto buvo panaudota algoms ir premijoms, o vietos valdžia subsidijų forma skyrė tik 2,9 mln. dolerių (4).

Kita vertus, Zoologijos organizacija, gana sparčiai didindama lėšas, įsigijo naujų gyvūnų, pagerino gyvūnų gyvenimo sąlygas. 1985 m. 43 000 narių pastangomis buvo pastatyta 1 mln. dolerių kainuojanti gyvūnų liginė. 1990 m. narių skaičius padidėjo iki 71 000 ir organizacija galėjo skirti 1,1 mln. naujam 1,32 mln. dolerių kainuojančiam eksponatui Azijos upėje.

Zoologijos organizacijų prezidentas Sh. Hudsonas tikisi, kad Metro zoologijos sodas prilygs arba net pranoks San Diego zoologijos sodą. „Mes turime stengtis gauti kuo daugiau pajamų. Nėra jokių abejonių, kad žmonės skeptiškai žiūri į lėšų skyrimą vyriausybei, o privačiam sektoriui negaili lėšų, todėl mes galime pakeisti zoologijos sodą per 5–7 metus“, – sako jis (4).

Bilas Birdas, Apygardos parko ir pramogų departamento direktorius, labai abejoja galimybe pakeisti Metro zoologijos sodą per tokį trumpą laiką. Vis dėlto jis tiki, kad kada nors bus galima valdyti zoologijos sodą kartu.

Privatūs zoologijos sodai yra sėkmingai atnaujinami, nes, kitaip nei valstybinis sektorius, jie turi plėtrą skatinančią viziją. Čia, kaip kiekviename versle, klientas visada teisus. Taigi tik gražinant aplinką ir gerinant gyvūnų priežiūrą galima pritraukti lankytojus. Todėl zoologijos sodų pajamos tiesiogiai susijusios su lankytojų pasitenkinimu. Privatūs zoologijos sodai ne tik gauna daugiau pajamų, bet ir rūpinasi gyvūnų gerove ir žmonijos švietimu.

## Išvados

Privatizacija zoologijos sodų sektoriuje galima. Privačios organizacijos gali perimti paslaugų, kurias apleidžia vyriausybė, valdymą. Kitaip nei kitos šakos, tokios kaip siuntinių išsiuntinėjimas, zoologijos sodai nėra labai pelningi. Dauguma šios srities objektų turi stambias struktūras, kurios gali būti mažinamos, didinamos ir palaikomos. Labai didelis vaidmuo tenka specialistams. Tačiau šiame diržus susiveržusiame sektoriuje yra padidėjusi konkurencija. Norinčiųjų perimti valdymą iš vyriausybės

netrūksta. Pasak Daytono Bakerio, tai daugiau nei motyvacija, nes čia visada „matai dugną“. Čia turi pranokti lūkesčius, kur tik įmanoma; vadovauti likimui ir vesti organizaciją taip toli, kaip jokie biurokratai negali to įsivaizduoti (2). Kadangi privačiajam sektoriui sekasi gerai valdyti zoologijos sodus, vyriausybė ramiai gali perleisti zoologijos sodus į privačias rankas.

### Literatūra

1. Baker B. Zoological Association Annual Conference Proceedings, 1994.
2. Wade K. It's a Jungle Out There! What we can Learn from the Privatisation of Zoos. (<http://libertyhaven.com>)
3. Publication of the Foundation for Economic Education, Inc., August 1998, vol. 48, no. 8.
4. Hearnmeyer D., Larson E. Zoo, Inc. Publication of the Foundation for Economic Education, Inc., January 1993, vol. 43, no. 1.

### 3.8. NESĖKMINGI PRIVATIZAVIMO SANDORIAI

Viešojo sektoriaus privatizavimas šiuo metu kelia daug prieštarų nuomonių ir diskusijų. Viena vertus, privatizuojant paslaugas ir prekes, viešasis sektorius ir visuomenė patiria naudą: gaunama pajamų, sutaupoma išlaidų, atsiranda papildomų investicijų, paslaugos ir prekės tampa geresnės kokybės, laisviau konkuruoja rinkoje, sukuriama naujų darbo vietų ir t. t. Tačiau, kita vertus, neišvengiama neigiamų privatizavimo padarinių: viešasis sektorius praranda įtaką ir kontrolę, atleidžiami buvę darbuotojai, padidėja paslaugos kaina, išskyla nauji prioritetai ir vertybės, keičiasi paslaugos teikimo strategija ir pan.

Čia nagrinėjama trylika nesėkmingų paslaugų privatizavimo pavyzdžių Jungtinėse Valstijose. Pateiktuose pavyzdžiuose nurodomos svarbiausios paslaugų privatizavimo priežastys, pabrėžiama paslaugų kokybė, vartotojų poreikių tenkinimas. Aptariamos tokios paslaugos kaip neįgalių darbuotojų vežimas, pastatų ir kelių taisymas, šiukšlių išvežimas, pagyvenusių žmonių priežiūra, ugniagesių paslaugos ir kt. Aprašomi atvejai apima vis kitokias paslaugas skirtingose JAV valstijose, todėl ir privatizavimo priežastys, sunkumai bei rezultatai kiekvienu atveju vis kitokie.

JAV praktiniai atvejai atskleidžia neigiamus privatizavimo padarinius ir leidžia daryti tam tikras išvadas, kaip išvengti paslaugų privatizavimo klaidų ir sunkumų.

#### **Neįgaliųjų ir senų žmonių transportavimo paslauga (Šarlotė, Šiaurės Karolina)**

Šarlotės mieste buvo teikiama keleivių vežiojimo paslauga seniems ir neįgaliems žmonėms. 1993–1994 m., miesto valdžia, norėdama sutaupyti lėšų, nusprendė tokių keleivių vežiojimą savaitgaliais ir naktimis perduoti privatinkams. Savaitgaliais ir naktį keleivių sumažėdavo, tačiau paslaugą teikiantis personalas (dispečeris, vairuotojai, vadovai) vis tiek turėdavo dirbti. Tai dar labiau paskatino miesto valdžią priimti sprendimą paslaugą privatizuoti.

Taigi buvo kreiptasi į taksi kompanijas, kad jos padėtų teikti keleivių vežiojimo paslaugą savaitgaliais ir naktį. Susitarta, kad vienam keleiviui kelionė vidutiniškai kainuos 18–20 dolerių. Miesto valdžia buvo tikra, kad privatizavus dalį paslaugos bus gerokai sutaupyta, nes taksi kompanijų vairuotojai, dispečeriai ir taip budėdavo visą naktį. Be to, „valdiškų“ vairuotojų trūko, kad būtų teikiama visa paslauga.

Tačiau 1995 m. paslaugos teikimas buvo sustabdytas dėl klientų skundų. Paaiškėjo, kad taksi vairuotojai buvo nepratę vežioti neįgalių žmonių. O miesto valdžios paskirti vairuotojai, kasdien dirbdami su neįgaliais ir senais žmonėmis, net žinojo savo klientų vardus.

Miesto valdžia, siekdama, kad paslauga būtų efektyvi, 1996 m. vėl pasiūlė teikti visą paslaugą. Viešojo sektoriaus darbuotojai laimėjo teisę teikti paslaugą, nes jo pasiūlyta paslaugos kaina – 12 dolerių buvo mažesnė už konkurentų – 16,95 dolerio ir 20,49 JAV dolerio. Tai buvo labai svarbus viešojo sektoriaus darbuotojų laimėjimas. Anksčiau teikusi paslaugą taksi kompanija konkurse nedalyvavo – iš dalies todėl, kad neturėjo pakankamai automobilių keleiviams vežioti visą parą. Taigi, nauja trejų metų sutartis įsigaliojo 1997 m.

1999 m., teikiant paslaugą, buvo sutaupyta 160 000 dolerių, nes buvo įvesta automatizuota pamainų skaičiavimo tvarka. Dalis sutaupytų pinigų buvo išdalyta darbuotojams lygiomis proporcijomis. Visu etatu dirbę darbuotojai gavo 1600 dolerių metines premijas. Ne visą darbo dieną dirbantys darbuotojai gavo premijas, priklausančias nuo valandų skaičiaus. Įmonėje vidutiniškai papildomiems mokėjimams buvo skirta 7 proc. darbuotojų atlyginimo – vidutiniškai 25 000–30 000 dolerių per metus.

## **Pastatų remontas ir gatvių taisymas (Kambelis, Kalifornija)**

1993 m., per didįjį nuosmukį, Kambelo miesto valdžia nusprendė sudaryti sutartį su privačia kompanija dėl pastatų remonto ir kelių taisymo. Tuo metu reikėjo labai taupyti lėšas. Viena privati kompanija kaip tik siūlė atlikti darbus už mažesnę atlygį, palyginti su tuo, kurį reikėtų sumokėti viešojo sektoriaus darbuotojams. Be to, po privatizacijos likusius darbuotojus buvo nesunku perkelti iš vieno savivaldybės skyriaus į kitą, nes buvo laisvų darbo vietų.

Tačiau po dvejų metų sutartis buvo nutraukta. Pirminė priežastis – labai prasta paslaugų kokybė. Miesto valdžia gavo daugybę skundų iš gyventojų dėl remonto darbų mieste. Nuolatinė darbų priežiūra ir tikrinimas alino miesto valdžią.

Miesto valdžios sprendimą perimti remonto darbus į savo rankas dar paskatino Silikono slėnio taupymo programa. Didėjantis mokesčių surinkimas padėjo miesto valdžiai susitelkti ne ties taupymo, o ties paslaugų gerinimo problemomis. Buvo nuspręsta sudaryti sutartį su kita kompanija, tačiau vidinis Viešųjų darbų departamento auditas parodė, kas viešojo sektoriaus darbuotojai gali teikti geresnės kokybės paslaugas už labai panašius įkainius.

Kambelio mieste nuo 1996 m. pastatų remonto ir kelių taisymo paslaugas teikė viešasis sektorius. Miesto valdžia nusprendė daugiau nesudarinti ilgalaikių sutarčių, todėl paslaugų teikimas galėjo būti nutrauktas bet kada.

Remonto paslaugų kokybė labai pagerėjo, visi darbuotojai grįžo į ankstesnius darbus. Anot miesto vadovo B. Strojny, viešojo sektoriaus darbuotojai jaučia, kas yra nuosavybė, rūpinasi savo darbo vieta, todėl paslaugas atlieka daug geriau. O privačiai kompanijai miesto pastatų remontas ir kelių taisymas yra tik dalis objektų, kuriuos ji aptarnauja, todėl ir darbo kokybė rūpinamasi mažiau (1).

### **Sodo šiukšlių perdirbimas (Cincinatis, Ohajas)**

1996 m. Cincinatis išplėtė šiukšlių perdirbimo programą pradėdamas perdirbti ir sodo šiukšles. Programą pradėta įgyventi po to, kai vietos kompanija *Rumpke* kreipėsi į vieną miesto tarybos narį ir pasiūlė savo paslaugas už 1,5 mln. dolerių kasmet. Išgirdęs naujienas kitas miesto tarybos narys kreipėsi į tarybą, kad miestas turėtų pasiūlyti sutartį viešai kompanijai AFSCME, jei ji gebės pasiūlyti mažesnę kainą nei *Rumpke*.

Darbo jėgos valdymo komitetas sudarė komisiją, kuri turėjo ištirti siūlomą programą. Komisija nustatė, kad miesto darbuotojai galėtų teikti tą pačią paslaugą už mažiau nei 1 mln. dolerių, o tai trečdaliu mažiau nei siūlo privatusis sektorius. Darbo jėgos valdymo komitetas susitinka kasmet, kad įvertintų praėjusių metų rezultatus ir suderintų ateinančių metų sutarties sąlygas.

Ši programa sėkmingai gyvuoja jau treji metai. 2000 m. buvo sukurta apie 25 viso etato ir sezoninio darbo vietos.

### **Žolės pjovimo paslauga (Independensas, Ajova)**

Independenso psichikos institutas – tai valstijų valdoma ligoninė, kurioje gydomi protiniai ligoniai. Sutarčių pagrindu institutas teikė keturiasdešimt vieną paslaugą, įskaitant ir žolės pjovimo, kurią nuo 1990 m. iki 1998 m. teikė vietos rangovas.

Sutarčiai 1998 m. pasibaigus, viešojo ir privačiojo sektoriaus atstovai pateikė savo siūlymus sudaryti sutartį. Viešasis sektorius (AFSCME) laimėjo konkursą siūlydamas 65 000 dolerių kainą, o privačiojo sektoriaus mažiausia siūloma kaina buvo 80 000 dolerių.

Kadangi sutaupyta beveik 20 proc., AFSCME atstovai buvo užtikrinti, kad sutartis bus pasirašyta. Viešojo sektoriaus (AFSCME) atstovų siū-



lymas buvo patrauklus valstijos pareigūnams, nes taip ligininė galėjo geriau kontroliuoti, kaip paslauga teikiama. Žolės pjovimo laikas tapo lengvai koordinuojamas. Prieš tai ligininė negalėdavo sukontroliuoti, kada privatūs darbininkai ateina pjauti veją ir tvarkyti poilsio zonų. Pavyzdžiui, ligininės personalui buvo sunku sudaryti užsiėmimų lauke tvarkaraščius, nes aikštės buvo pjaunamos skirtingu laiku. Dėl neregularaus pjovėjų darbo suplanuoti užsiėmimai dažnai nevykdavo, jie būdavo nukeliami arba visai atšaukiami.

Prastos privačiojo sektoriaus paslaugos tapo dar viena priežastimi, dėl ko buvo atsisakyta jų paslaugų. Privatinių technika, dažniausiai valdoma paauglių, dažnai laužydavo medžius, nudegindavo žolę ir pan.

Bloga paslaugos kokybė ir buvo pagrindinė priežastis, dėl kurios privatusis sektorius negalėjo konkuruoti su AFSCME siūlymu. Privati kompanija baiminosi, kad valstija taikys nuobaudas už žalą, padarytą nuosavybei.

Norėdami gauti sutartį, valstijos darbuotojai turėjo perplanuoti pjovimo paslaugas. Todėl buvo įdarbinti trys darbuotojai, dirbę visą darbo dieną visus metus. Šiuo metu paslaugą teikia vienas viso etato darbuotojas ir trys sezoniniai pagalbininkai. „Didesnis darbuotojų skaičius, be abejo, leistų mums pagerinti paslaugos kokybę“, – sakė Tarybos (1) atstovas Tomas Anthony – „bet netgi ir turint esamą personalą paslaugos kokybė smarkiai pagerėjo, kai mes vėl pradėjome ją teikti“ (2).

### **Senyvo amžiaus žmonių globa (Ervainas, Kalifornija)**

Ervaino mieste yra du centrai, teikiantys įvairias paslaugas senyvo amžiaus vietos gyventojams. Rūpybos programų yra labai daug, centrai siūlo žmonėms sveikatos priežiūros, žmonių vežiojimo, namų priežiūros ir kitas paslaugas.

Paslaugų teikimui vadovaujantis asmuo įpareigotas valdyti bendruomeninę socialinės rūpybos programą. Be vadovavimo paslaugų teikimo sistemai, šis žmogus privalo koordinuoti įvairias savanoriškas programas bei palaikyti ryšius su vietos, valstijų ir federaline valdžia. Tačiau į daugumą techninių aspektų, reikalingų socialiniam darbui valdyti, nebuvo atkreiptas dėmesys, kai miesto valdžia pirmą kartą rinko šios rūpybos programos vadovą. Todėl vėliau nuolat kildavo vadovo samdymo ir išlaidų problemų. Kad socialinės rūpybos programa būtų stabili, miesto valdžia 1994 m. nusprendė privatizuoti visą programą.

Privatizavimo siūlymas sudomino du kvalifikuotus pirkėjus, tačiau tik vienas iš jų turėjo reikiamą programos valdymo kvalifikaciją. Deja, išnagrinėjęs techninius reikalavimus, išdėstytus sutartyje, jis atšaukė savo

siūlymą privatizuoti. Tokį apsisprendimą lėmė tai, kad daugumą paslaugų, paminėtų sutartyje, buvo labai sunku apibrėžti ir valdyti, juo labiau kad paslaugų teikimą daugiau turėjo lemti bendruomenės supratimas, norai, o ne apčiuopiami rezultatai. Miesto valdžiai tapo aišku, kad socialinės programos valdymo išlaidos gali gerokai pranokti esamą biudžetą.

Negalėdama surasti kvalifikuotų pirkėjų, miesto valdžia 1995 m. kreipėsi į miesto Tarybą ir paprašė leisti jai valdyti socialinės rūpybos programą. Taip ši programa atsidūrė viešojo sektoriaus rankose (3).

### **Viešieji darbai (Morė, Oklahoma)**

1993 m. Morės mieste dėl biudžeto problemų buvo nuspręsta nutraukti viešųjų darbų departamentų veiklą. Viešieji darbai apėmė šiuos objektus: gatves, parkus, kapines, pastatų priežiūrą, švaros palaikymą, laivyno ir gyvūnų priežiūrą. Privatizuojant viešuosius darbus dalyvavo trys įmonės, tačiau nukonkuravo stambi tarptautinė kompanija *Professional Service Group* (PSG). Buvo sudaryta penkerių metų sutartis.

PSG perėmus viešuosius darbus, devyni darbuotojai atsisakė savo darbo vietų privačioje kompanijoje. Po keturių mėnesių PSG atleido dar vienuolika buvusių darbuotojų. Nors liko dirbti tik 45 žmonės, PSG kompanija vis dar laikėsi sutarties įsipareigojimų miestui. Viešųjų darbų direktorius Richardas Sandefuras teigė, kad trejus metus viskas klostėsi puikiai, PSG parodė, kad galima nuveikti daugiau turint mažiau darbo jėgos.

Po trejų metų vietos ekonomika labai pagerėjo ir žmonės pradėjo reikalauti, kad PSG teiktų geresnės kokybės paslaugas, numatytas sutartyse. Miesto Tarybos nuomone, PSG privalo teikti geresnes paslaugas nedidindama išlaidų miestui. Tam reikėjo sugrąžinti atleistus darbuotojus, kad papildomos paslaugos būtų teikiamos laiku ir geros kokybės.

PSG atmetė tokius miesto Tarybos siūlymus teigdama, kad kol vykdomos sutarties sąlygos, kompanija neįsipareigoja samdyti dar papildomai darbuotojų nedidindama biudžeto. Kadangi išplėsdama paslaugų teikimą PSG kompanija ketino prašyti dar papildomai pinigų iš miesto biudžeto, miesto valdžia nutarė geriau nutraukti sutartį ir sustabdyti viešuosius darbus.

Po svarstymų miesto valdžia nutarė perimti viešuosius darbus, kad pagerintų jų kokybę. Juk ji geriau žinojo, ko reikia miestui. PSG kompanija nebuvo tokia lanksti, kad prisitaikytų prie besikeičiančių miesto gyventojų poreikių.

1997 m. miesto valdžia pasirašė naują sutartį su PSG kompanija. Pagal naują sutartį dauguma darbų buvo atliekama viešojo sektoriaus, o

PSG kompanijai atiteko tokie darbai kaip kanalizacijos tvarkymas, vandens tiekimo sistemos tvarkymas ir pan.

Paslaugas perėmus viešajam sektoriui, buvo priimta papildomai 10 darbuotojų, PSG darbuotojų buvo 16. Viešajame ir privačiajame sektoriuje iš viso dirbo 55 žmonės. Taigi buvo sukurta 10 papildomų darbo vietų.

Po dvejų metų bendros veiklos abi šalys buvo patenkinatos darbo rezultatais.

„Vadybininkai ir darbuotojai dirba kartu, teikdami geresnės kokybės paslaugas“, – sakė R. Sauderfuras (4).

### **Buitinių šiukšlių surinkimas (Lubokas, Teksasas)**

Luboko miestas (195 000 gyventojų) yra Pietų lygumoje. 1995 m. gegužę Lubokas pirmasis pradėjo eksperimentuoti su privačiuoju sektoriumi. Trečdaliui buitinių miesto šiukšlių surinkti buvo pasamdyta *Browning-Ferris Industries* (BFI) kompanija. BFI laimėjo trejų metų sutartį nugalėdama konkurse kitas dvi privačias kompanijas.

Sutartis su BFI buvo pirmasis miesto mėginimas privatizuoti paslaugą. Apsidrausdami miesto vadovai nusprendė privatizuoti tik trečdalį paslaugos, taigi du trečdaliai liko kontroliuojami miesto. Jei privatusis sektorius neužtikrintų geros paslaugos mažiausių nuostolių, būtų buvę galima susigrąžinti visą paslaugos kontrolę.

Anot miesto valdytojo Bobo Casso, privatusis sektorius išlaidas sumažino 150 000 dolerių kasmet. Tačiau tai nepagerino paslaugos kokybės, buvo registruojami visi skundai (ir privačiojo, ir viešojo sektoriaus), susiję su paslaugos teikimu, tačiau dėl privačiojo sektoriaus veiklos buvo gauta daugiau kaip 100 namų skundų.

Apie dvejus metus BFI bandė iš naujo dėtis dėl sutarties sąlygų su miesto valdžia argumentuodama, kad nuolat atsiranda nenumatytų išlaidų. Sutartyje buvo sutarta, kad BFI bus mokama už aptarnautus namus. Tačiau surenkamų šiukšlių buvo gerokai daugiau nei kompanija galėjo numatyti, vadinasi, kompanija turėjo mokėti daugiau lėšų sąvartynui. Miesto valdžia atsisakė pertvarkyti sutarties sąlygas ir BFI teikė paslaugas už sutartyje nustatytą kainą visus trejus metus.

BFI sutartis baigėsi 1998 m. gegužę, ir vėl buvo skelbiamas paslaugos teikimo konkursas. Šį kartą sutarties galiojimas buvo prailgintas iki penkerių metų ir aptarnaujama teritorija padidėjo iki 40 proc. Sutartis buvo perrašyta taip, kad paslaugos teikėjui bus atlyginama ne pagal aptarnautų namų skaičių, o pagal surinktų šiukšlių kiekį (kubinius jardus).

Atsiskaitydama už kubinius jardus, miesto valdžia tikėjosi išvengti netikėtų papildomų išlaidų, anksčiau įvardytų privačiojo sektoriaus.

1998 m. pavasarį buvo laukiama siūlymų dalyvauti konkurse. Norą dalyvauti pareiškė trys privačios kompanijos ir viešasis sektorius. Paslaugos teikimo konkursą laimėjo viešasis sektorius. Penkeriems metams jis pasiūlė 3,6 mln. dolerių. BFI pasiūlė 7,3 mln. dolerių, *El Paso Disposal* – 6,6 mln., *Duncan Disposal*. – 6 mln. dolerių.

Viešojo sektoriaus siūlymas – 3,6 mln. JAV dolerių – buvo 40 proc. mažesnis už privačios kompanijos pigiausią siūlymą. Viešasis sektorius galėjo siūlyti mažiausias paslaugos kainas, nes ėmėsi paslaugą restruktūrizuoti. Anksčiau šiukšlės buvo surenkamos du kartus per savaitę ištisus metus, viešasis sektorius pakeitė šiukšlių surinkimo grafiką. Žiemos laikotarpiu (nuo lapkričio iki vasario) šiukšlės buvo surenkamos vieną kartą per savaitę, o šiltuoju metų laiku (nuo kovo iki spalio) – du kartus. Atitinkamai viešojo sektoriaus darbo savaitę pailgėjo nuo 40 iki 55 valandų per savaitę. Nors viršvalandžių pagal naująją sistemą buvo gerokai daugiau, jie miestui atsiėjo pigiau nei privačios paslaugos.

Viešojo sektoriaus siūlymas buvo nuodugniai apsvarstytas tarpdepartamentinės komisijos. Šios komisijos nariai buvo miesto mašinų ūkio, biudžeto, viešųjų darbų ir didelių atliekų specialistai. Be to, miesto vidaus auditoriai ir nepriklausomi finansistai kruopščiai išnagrinėjo visus siūlymus, įvertindami viešojo sektoriaus išlaidas. Nuodugnus auditorių ir finansininkų visų veiklos sąnaudų įvertinimas įtikino miesto Tarybą, tad bendra išlaidų suma buvo įtraukta visuose siūlymuose teikti paslaugą.

Viešajam sektoriui buvo nesunku vėl pradėti teikti šią paslaugą, nes jis turėjo septynis geriausius sunkvežimius, kurie buvo nenaudojami trejus metus, kol paslaugą teikė privati kompanija. Be to, viešajam sektoriui nereikėjo įsigyti jokios papildomos įrangos.

Buvo priimti aštuoni nauji vairuotojai. Visiškai automatizuota viešojo sektoriaus sistema naudojo didelius (trijų kubinių jardų) šiukšlių konteinerius. Taigi nereikėjo samdyti papildomos darbo jėgos. Konteineriai pastatyti gatvėse ir jais naudojasi 3–4 šeimos.

2003 m. buvo skelbiamas šios paslaugos konkursas. Kaip ir prieš tai vykusiuose dviejuose konkursuose, bandyta privatizuoti tik trečdalį paslaugos. Anot viešųjų darbų direktoriaus Mildredo Coxo, miestas niekada nesutiks privatizuoti visos paslaugos. „Mes visą laiką stengsimės kontroliuoti trečdalį paslaugos, – sakė Coxas. – Taigi mes niekada neprarasime galimybės kontroliuoti privatųjį sektorių, be to, labai svarbu rengti konkursus, kurie leis miestui gauti svarbią informaciją, ko dar trūksta, kad paslauga būtų efektyvi“.

Lubokas pastaruoju metu nebeteikia komercinės šiukšlių surinkimo paslaugos. Miestas atsisakė paslaugos dėl dviejų priežasčių:

1. Kitaip nei privatusis sektorius, viešasis sektorius privalo turėti fiksuotą kainą. Taigi viešasis sektorius niekada negalės konkuruoti kainos požiūriu su privačiomis kompanijomis.

2. Viešasis sektorius negali rengti jokių akcijų reklamuodamas šiukšlių surinkimą. Bet kokios rinkodaros pastangos sulauktų didelio privačiojo sektoriaus pasipriešinimo, nes viešasis sektorius negali trukdyti privačiam verslui. Miesto vadovas Bobas Cassas sako: „Miesto politika yra privatizuoti tas paslaugas, kurias lengva kontroliuoti ir kurios nėra rizikingos. Pavyzdžiui, sėkmingu privatizavimu galima pavadinti golfo aikštyno, pastatų ir aikščių privatizavimą.

Paslaugos, kurios reikalauja didelės kontrolės ir atsakomybės, nėra privatizuojamos. Tokios paslaugos kaip vandens tiekimo sistema ar miesto savartynai neprivatizuojami, nes yra vyriausybės žinioje. Iškilus problemai, miestas būtų atsakingas dėl šios paslaugos ir būtent todėl nenoriama privatizuoti padidėjusios rizikos įmonių (5).

## Ugniagesių paslaugos (Savana, Džordžija)

Pietinėje Savanos miesto pusėje, Džordžijoje, ugniagesių paslaugos tradiciškai buvo teikiamos *Southside Fire Protection Inc.* – ne pelno siekiančios ugniagesių kompanijos, kurioje dirbo profesionalai ir savanoriai. Prie Savanos miesto Sautsaidas buvo prijungtas 1970 m., bet Sautsaido ugniagesių tarnyba ir toliau aptarnavo tik šią miesto dalį. Kitą miesto dalį aptarnavo profesionali miesto ugniagesių komanda. 1990 m. Sautsaido ugniagesiai buvo atsakingi už trečdalį miesto.

Nustojus Sautsaidui plėstis, iškilo klausimas, kas teikia geresnės kokybės paslaugas – ar Savanos, ar Sautsaido ugniagesiai. Anksčiau Sautsaidas buvo ramus gyvenamųjų namų rajonas, tačiau per tam tikrą laikotarpį jis gerokai išaugo. Jame iškilo du didžiuliai prekybos centrai, parduotuvės, automobilių salonai, daug kitokių verslo reikmėms skirtų pastatų. Norint veiksmingai teikti paslaugą, reikėjo kitokių ugnies gesinimo metodų, kurių Sautsaido ugniagesiai negalėjo užtikrinti. Pavyzdžiui, miesto ugniagesių komanda turėjo nekintamą skaičių operatorių, be to, privati kompanija ne visada buvo pajėgi laiku atsakyti į skambučius.

1998 m., po dvejų su puse metų trukusių diskusijų ir planavimo, miesto valdžia nusprendė nutraukti sutartį su privačia kompanija. Sprendimą priėmė miesto darbuotojai ir deputatai. Labiausiai šį sprendimą rėmė Sautsaido atstovas, miesto tarybos narys, motyvuodamas, kad priva-

čiojo sektoriaus paslaugos kokybė gerokai prastesnė nei viešojo sektoriaus.

*Sautsaido Fire Protection* ugniagesių kompanija labai stengėsi apginti savo verslą. Tačiau, miesto tarybos narių nuomone, kompanijos savininkai stokojo patikimumo, o tai ir lėmė, kad kompanijai nepavyko apginti savo verslo. Miesto valdžia siekė, kad paslauga būtų geresnės kokybės ir laiku atsakoma į skambučius. Be to, paslaugos įkainiai sutarties su Sautsaidu laikotarpiu gerokai šoktelėjo.

Miesto tarybos ir privačios kompanijos derybos nulėmė Sautsaido *Fire* kompanijos likimą. Kompanijos pastangos išsaugoti verslą iki minimumo sumažinant kainą tik dar labiau supykėdė tarybą. Ji suvokė, kaip ilgai ši ne pelno siekianti organizacija lobo miesto sąskaita.

Sprendimą perimti Sautsaido ugniagesių paslaugas džiaugsmingai sutiko ir ugniagesių sąjunga. Prieš kelerius metus sąjunga su miesto administratoriais pradėjo dirbti išvien, norėdama reorganizuoti departamentą bei padaryti jį veiklą daug efektyvesnę. Geri santykiai su sąjunga gerokai palengvino miesto vadovų apsisprendimą.

Išsiplėtus departamentui buvo sukurta apie 40–50 naujų darbo vietų. Maždaug 25 ugniagesiai buvo pasamdyti iš buvusios Sautsaido ugniagesių kompanijos. Miesto siūlomi atlyginimai tik truputį viršijo privačios Sautsaido kompanijos darbo užmokesčius.

Nuo tada, kai viešasis sektorius pradėjo tiekti ugniagesių paslaugas visame mieste, paslaugos kokybė tapo besąlygiškai geresnė. Pirmaisiais metais buvo pastebėta, kad naujoji tvarka sutaupė mokesčių mokėtojams daugiau nei 200 000 dolerių (6).

## **Nekilnojamo turto priežiūra (Painelaso apskritis, Florida)**

Privatusis sektorius aptarnauja apie 80 proc. visų Painelaso apygardos pastatų ir žemės sklypų. Yra tik viena išimtis – žolės pjovimas prie apygardos vandens pumpavimo stočių. Prieš aštuoniolika mėnesių ši paslauga buvo perimta iš privačiojo sektoriaus.

Pumpavimo stotys yra nedideliuose žemės (50 ant 50 arų) sklypuose, apsuptuose tvorų. Dauguma tokių stočių yra gerokai nutolusios nuo apygardos centro ir todėl yra retai apžiūrimos apygardos tarnautojų. 1996 m. apygardos tarnautojai pagal sutartį perdavė žolės pjovimo paslaugos teikimą privačiajam sektoriui, taip tikėdamiesi sumažinti kainas. Privati kompanija ketino teikti paslaugą už daug mažesnes kainas, nei tai galėjo padaryti viešasis sektorius, tačiau kompanija greitai pamatė, kad ji negalėjo laiku ir tinkamai aptarnauti tiek daug mažų sklypų.

Atsižvelgdama gyventojų, gyvenančių netoli nuo pumpavimo stočių, skundus apygarda nusprendė nutraukti sutartį su privačia kompanija sutarčiai tik įpusėjus. Privati kompanija neprieštaravo. Jau dvejus metus šią paslaugą teikia apygardos darbuotojai ir jos kokybė akivaizdžiai pagerėjo.

Nutraukti sutartį buvo bendras apygardos administratoriaus ir kito vadovaujančio personalo sprendimas. Šis darbas buvo įtrauktas į administracijos išlaikomų darbuotojų kasdinių darbų sarašą.

Painelaso apygardoje, kur didelė dalis paslaugų perduota privačiajam sektoriui, labai retai kada paslauga sugrąžinama į viešojo sektoriaus rankas. „Žolės pjovimas pumpavimo stotyse buvo unikalus atvejis“, – sakė apygardos administratorius Fredas Marquisas (7). Aptarnaujant tiek teritorijų buvo labai sunku prižiūrėti paslaugos kokybę, taigi tokią specifinę paslaugą racionaliau teikti viešajam sektoriui. Apygarda sudarė keliolika paslaugų teikimo sutarčių su privačiomis kompanijomis ir iš esmės buvo patenkinta paslaugų kokybe. Tačiau gera paslaugos kokybė yra tik viena priežastis, kodėl apygarda retai nutraukia sutartis ir pati pradeda teikti paslaugą, – vienodai svarbios ir konkurso taisyklės.

Jei sutartis perduodama privačiajam sektoriui, tai tik privačios kompanijos gali ateityje kovoti dėl sutarties. Apygarda pastebėjo, kad paslaugos teikimo susigrąžinimo sąnaudos yra per didelės ir nevertos tokių pastangų. Ir ne vien dėl to, kad paslaugai teikti reikia samdyti naujų žmonių, naujų instrumentų bei pastatų. Trumpai sakant, pradinės sąnaudos norint vėl teikti paslaugą, padaro viešojo sektoriaus siūlymus per brangius apygardai.

## **Vandens skaitiklių rodmenų nuskaitymas (Norbrukas, Ilinojus)**

1993 m. Šiaurės Ilinojaus dujų kompanija kreipėsi į Nortbruko kaimelį siūlydamasi prižiūrėti kaimelio vandens skaitiklius. Kompanijos pažadai smarkiai sumažinti išlaidas ir buvo pagrindinė priežastis priimti siūlymą.

Kaimelis netruko įsitikinti, kad lėšų taupymas buvo prastos paslaugos kokybės išdava. Problema buvo, kad sąskaitų informacija buvo teikiama dviem organizacijoms. Kol dujų kompanija buvo atsakinga už skaitiklių rodmenų nuskaitymą, kaimelis turėjo pats išsiuntinėti sąskaitas ir surinkti mokesčius iš vartotojų. Tačiau dujų kompanijos magnetinėje juostoje teikiamoje sąskaitų informacijoje buvo daug klaidų, o tai reiškė, kad kaimelis turėjo iš naujo patikrinti kompanijos atsiųstą informaciją. Ši padėtis dar labiau komplikavosi, nes abi šalys naudojo skirtingas kompiuterines sąskaitų programas. Dujų kompanijos atsiųsta informacija nebuvo

lengvai įrašoma į kaimelio kompiuterinę sistemą, o dėl to sąskaitos vėluodavo ir kaimelio darbuotojai sugaišdavo daug laiko.

Maždaug po metų nuo sutarties pradžios kaimelis informavo dujų kompaniją, kad jie nutrauks sutartį, jei sąskaitų išrašymo problema nebus išspręsta per 90 dienų. Kompanija nesugebėjo pagerinti paslaugos kokybės, todėl sutartis buvo nutraukta. Dėl to ir atkurtos keturios pusės etato darbo vietos (8).

### **Vandens skaitiklių rodmenų nuskaitymas (Rialtas, Kalifornija)**

1996 m. Rialto miestas sudarė vandens skaitiklių rodmenų nuskaitymo sutartį su privačia kompanija. Trys prieš tai dirbę darbuotojai išėjo į pensiją, todėl privatizavus paslaugos teikimą viešojo sektoriaus darbuotojai nenukentėjo. Programa kainavo tiek pat, tačiau miesto valdžia, sudarydama sutartį, tikėjosi, kad darbuotojų skaičius bus sumažintas.

1998 m., atsižvelgdamas į keleto vartotojų skundus, miestas nusprendė nutraukti sutartį ir vėl teikti paslaugą pats. Privačios kompanijos samdomi darbuotojai tiksliai nenuskaitydavo skaitiklių rodmenų, bet apytiksliai įvertindavo gyventojų vandens suvartojimą. Tokie veiksmai dažnai neatitikdavo tikslaus suvartojimo rodiklių, o tai netenkino vartotojų.

Paslaugos kokybė gerokai pagerėjo pradėjus ją teikti viešojo sektoriaus darbuotojams. Sąnaudos, palyginti su privačiuoju sektoriumi, buvo beveik vienodos (9).

### **Gatvių valymas žiemą (Leikvudas, Koloradas)**

Prieš 1997 m., Leikvudo gatvių valytojų gretas žiemą papildydavo privačios kompanijos darbuotojai. Papildomos valytojų pajėgos žiemą buvo reikalingos tam, kad būtų greičiau nuvalytas smėlis nuo kelių, pagerėtų oras ir estetinis miesto vaizdas.

1997 m. buvo nuspręsta eliminuoti privatųjį sektorių ir samdyti tris papildomus valytojus bei keturis sezoninius darbuotojus. Priimti šį sprendimą paskatino tai, kad privačiai samdomi valytojai darbus atlikdavo blogai ir nepatikimai.

Viešojo sektoriaus teikiamos paslaugos kokybė gerokai pagerėjo, be to, būdavo nuvaloma 25 proc. daugiau ploto (10).



## Vandens skaitiklių rodmenų nuskaitymas (Sanfordas, Florida)

Sanfordo miestas (32 000 gyventojų) yra Orlando apygardos šiaurėje, Floridoje. Prieš penkerius metus Sanfordo miestas pagal sutartį perdavė vandens skaitiklių rodmenų nuskaitymo paslaugą privačiai kompanijai FDL. Tačiau praėjus vieneriems metams nuo sutarties pasirašymo, paslaugą vėl pradėjo teikti viešasis sektorius. Po vienerių veiklos metų FDL pastebėjo, kad jie negali teikti paslaugos už tokią kainą, kokia buvo siūloma pradžioje. Kompanija kreipėsi į miesto valdžią prašydama daugiau pinigų, bet miesto valdžia nusprendė, kad viešojo sektoriaus darbuotojai šią paslaugą teiktų daug pigiau. Mr. Vanderworpas negalėjo tiksliai prisiminti visų šios sutarties detalių, nes pokyčiai įvyko dar prieš jam atvykstant į Sanfordą. Jis teigė, kad pokyčiai turėjo įtakos tik vienam ar dviem darbuotojams (11).

### Išvados

Čia aprašomi privatizavimo atvejai bei nagrinėjamos neigiamos paslaugų privatizavimo pasekmės – tai tik labai maža JAV privatizavimo praktikos dalis, tačiau ji apima gana įvairias viešojo sektoriaus teikiamas paslaugas bei atskleidžia privatizavimo pranašumus ir trūkumus.

Kalbant apie privatizaciją, dažniausiai vyrauja nuomonė, kad paslaugos, teikiamos privačių įmonių, yra daug geresnės kokybės, patikimesnės, greičiau atliekamos, o tai, ką teikia viešasis sektorius, gal ir yra pigiau, tačiau ne visuomet atitinka paslaugų kokybės reikalavimus ir patenkina paslaugų vartotoją. Kai kuriais atvejais privatizavimas išsprendžia nemažai problemų: išlaidų mažinimo, darbuotojų samdos ir išlaikymo, paslaugos kainos lankstumo, darbo priemonių aprūpinimo ir kt., tačiau išnagrinėjus privatizavimo pavyzdžius JAV galima daryti šias išvadas:

1. Ne visuomet privatizavimas reiškia pagerėjusią paslaugų kokybę, naujas darbo vietas, paslaugomis besinaudojančių žmonių didesnę patenkinimą. Dažnai būna net atvirkščiai. Nagrinėti pavyzdžiai parodė, kad viešojo sektoriaus teikiamos paslaugos gali būti labai geros kokybės ir daug geriau atitikti žmonių poreikius.

2. Privatizuojant reikėtų atkreipti dėmesį į sutarčių terminą. Kartais labai tikslinga sudaryti trumpalaikes (iki 5 metų) privatizavimo sutartis, kad prireikus būtų galima sutartį nutraukti. Be to, sudarius trumpalaikes sutartis, labiau rūpinamasi gera paslaugų kokybe, nes norima tą sutartį pratęsti.

3. Prieš nusprendus privatizuoti reikia gerai pasverti, ar privatizavimas yra pagrindinė išeitis, pakeisianti blogą padėtį. Juk ekonominis nuosmukis, per mažas finansavimas, darbo priemonių trūkumas dažnai yra laikini reiškiniai, o paslaugas perdavus privatininkui paslaugų kokybė, kaip parodė nagrinėti atvejai, gali negrįžtamai pablogėti.

4. Privatusis sektorius, teikdamas paslaugą, siekia pelno, todėl paslaugų kaina po privatizavimo gali didėti, o viešasis sektorius rūpinasi ne pelnu, o tuo kaip geriau, veiksmingiau teikti paslaugas esant patvirtintam biudžetui.

5. Aprašyti atvejai taip pat parodė, kad perėmus paslaugas iš viešojo sektoriaus ypač daug dėmesio turi būti skiriama kontrolei. Tam, kad nesumažėtų paslaugų teikimo kokybė ir nebūtų nuskriausti paslaugų vartotojai, reikia nuolat kontroliuoti, kaip atliekamos paslaugos, kokie yra organizaciniai pokyčiai ir kaip tie pokyčiai veikia paslaugos teikimą.

### Literatūra

1. <http://www.crp.cornell.edu/restructuring/db/cbi/showcase.asp?ID=3>
2. <http://www.crp.cornell.edu/restructuring/db/cbi/showcase.asp?ID=9>
3. <http://www.crp.cornell.edu/restructuring/db/cbi/showcase.asp?ID=12>
4. <http://www.crp.cornell.edu/restructuring/db/cbi/showcase.asp?ID=16>
5. <http://www.crp.cornell.edu/restructuring/db/cbi/showcase.asp?ID=14>
6. <http://www.crp.cornell.edu/restructuring/db/cbi/showcase.asp?ID=23>
7. <http://www.crp.cornell.edu/restructuring/db/cbi/showcase.asp?ID=18>
8. <http://www.crp.cornell.edu/restructuring/db/cbi/showcase.asp?ID=17>
9. <http://www.crp.cornell.edu/restructuring/db/cbi/showcase.asp?ID=20>
10. <http://www.crp.cornell.edu/restructuring/db/cbi/showcase.asp?ID=13>
11. <http://www.crp.cornell.edu/restructuring/db/cbi/showcase.asp?ID=22>

## 4. PRIVATIZACIJA: PRAEITIS, DABARTIS, ATEITIS

Privatizacija reiškia pasitikėjimą labiau privačiomis visuomenės institucijomis, t. y. rinka, šeima, savanoriškomis grupėmis, nei vyriausybe, tenkinant žmonių poreikius. Privatizacija galiausiai lėmė Jungtinių Valstijų įkūrimą, kai karalienė Izabelė pasamdė asmeninį rangovą iš Italijos tam, kad šis ištirtų vakarų vandenyną. Tačiau privatizacija vos nesužlugdė Amerikos nepriklausomybės: britai pasisamdė kariuomenę – botfortus, kurie turėjo apsaugoti kolonijas nuo skilimo (atsiskyrimo). Istorijoje yra daugybė panašių pavyzdžių, tačiau privatizacija, kaip reiškinys, smarkiai pasikeitė.

### Praeitis

Vyriausybės visada naudojo privačiojo sektoriaus paslaugomis viešiesiems tikslams. Jie pirkė išteklius iš privačių firmų: arklius ir vežimus, stalus ir knygas, maistą kaliniams, uniformas kareiviams. Viešoji infrastruktūra taip pat buvo sudaryta iš viešųjų organizacijų – mokyklų, teismo rūmų, municipaliteto rūmų. Visa tai buvo privatizacijos koncepcijos pagrindas. Žodis „reprivatizuoti“ pradėtas vartoti 1969 m. vadybos autoriteto Piterio Druckerio. Kalbėdamas apie poreikį sugrąžinti daugybę funkcijų, kurios prieš porą dešimtmečių buvo pavestos vyriausybei privačiam sektoriui, Robertas Poolas jaunesnysis šio termino pagrindu sukūrė naują – privatizacijos terminą. 1983 m. privatizacijos terminas buvo įtrauktas į žodyną. Privačiojo sektoriaus vaidmens teikiant viešąsias paslaugas pasikeitimas apėmė sąmoningą privatizacijos įgyvendinimą siekiant pagerinti vyriausybės veiklą ir visuomenės dalyvavimą diegiant konkurenciją bei alternatyvas viešųjų paslaugų teikimo srityje.

Pirmasis pranešimas spaudoje apie šiuos dalykus buvo išspausdintas *New York Times* laikraštyje 1970 m. Tai buvo E. S. Savo straipsnis apie

Niujorko miesto administratoriaus pirmojo pavaduotojo eksperimentą, kuriame privačios firmos konkuruotų su miesto institucijomis dėl šiukšlių ir atliekų išvežimo. 1971 m. žurnalas *Harper's Magazine* išspausdino jo straipsnį „Savivaldybės monopolija“, o 1977 m. šia tema buvo išleistos dvi knygos. Viena knyga ir dar pora mokslinių straipsnių vienareikšmiškai atskleidė, kad viešasis šiukšlių tvarkymas vidutiniškai atsiėjo 30 proc. brangiau nei privatus. Valstybinė kietųjų atliekų tvarkymo asociacija pasinaudojo šių tyrimų rezultatais ir 1970 m. pabaigoje juos paskelbė beveik kiekviename Amerikos mieste ir miestelyje. Tai suvaidino svarbų vaidmenį skleidžiant informaciją apie privatizaciją sprendimų priėmimo institucijoms. Tuo metu, 1976 m., Bobas Poole'as, *Reason* Fondo įsteigėjas, kas mėnesį pradėjo leisti laikraštį, informuojantį žmones apie privatizacijos įvykius. 1980 m. jis parašė knygą apie privatizaciją *Cutting Back City Hall*. Po to pasirodė daugybė įvairių straipsnių ir knygų apie šią naują idėją, kaip tobulinti vyriausybės veiklą.

## Dabartis

Schopenhaueris kartą pasakė: „Visos didžios idėjos pereina 3 stadijas: pirmojoje stadijoje jos išjuokiamos. Antroje stadijoje joms yra nepriimtama. Trečiojoje stadijoje idėjos vertinamos kaip akivaizdžios.“ Privatizacija jau yra pasiekusi trečiąją stadiją. Taigi, pasaulinio masto veikla, demokratiškose ir diktatūros šalyse ir dabar plėtojama komunistų, socialistų, kapitalistų ir ekonomiškai silpnose šalyse. Jungtinėse Valstijose tai įprastinė valdymo priemonė, taikoma visų vyriausybės lygių demokratų ir respublikonų, liberalų ir konservatorių, baltaodžių ir juodaodžių, lotynų amerikiečių pareigūnų.

Pasikeitęs viešojo administravimo pobūdis dabar yra vadinamas naujuoju viešoju valdymu. Jo vaidmuo pilietinei visuomenei ir rinkos principams: privatizacijai, viešajam ir privačiam bendradarbiavimui, pasirikimui, konkurencijai, dereguliacijai, vartotojų išlaidoms, rinkliavoms ir kainų strategijai yra didžiulis. Vienu žodžiu – mažiau priklausomumo nuo tradicinių vyriausybės priemonių.

Prezidentas Džordžas Bušas atkakliai vykdė A-76<sup>1</sup> konkursus, t. y. vertino vyriausybės darbus kaip komercinio pobūdžio iš esmės ir šitaip numatė konkurencinį pranašumą perduodant juos privačiam sektoriui. 2003 m. Vadybos ir biudžeto biuras vadovavo 173 000 darbų 35 federalinėse institucijose surašymui ir nustatė, kad 51 proc. (88 000) buvo ko-

---

<sup>1</sup> Speciali privatizacijos programa

mercinio pobūdžio. Statistika rodo, jog 879 konkursai buvo surengti 2003–2004 m. Jie apėmė 30 168 viso etato darbo vietas ir jų padarinius buvo tas, kad per 3–5 metus apytikrės grynosios santaupos siekė 2,5 mlrd. dolerių. Konkursai pastūmėjo viešąjį sektorių patobulinti savo veiklą. Faktiškai vyriausybės institucijos laimėjo 90 proc. konkursų, bet tik po to, kai labai pagerino savo veiksmingumą. Rangovų asociacijos skundžiasi, kad viešojo sektoriaus išlaidos nėra tinkamai apskaičiuotos.

Kita privatizacijos rūšis atsirado vietos lygiu – privačiose bendruomenėse. Daugėja privačių, savanoriškų, savivaldos vienetų apeliuojančių į tuos, kuriems patinka tokie kaimyniškų santykių bruožai.

Privačios apsaugos firmos JAV vykdo operatyvią keliaujančiųjų apsaugą, o kitos apsaugos firmos siūlo apsaugą atskiriems žmonėms arba biurams pavojingose vietovėse, įskaitant ir Iraką. Iš viso 1990 m. Persijos įlankos karo metu buvo pasamdytas 1 darbuotojas 50–100 karių, o Irako – 10 darbuotojų 100 karių.

## Ateitis

Dėl socialinio saugumo reformos prezidentas Bušas nesulaukė apčiuopiamos įstatymų leidžiamosios valdžios paramos. Toks pat likimas ištiko ir Kalifornijos gubernatoriaus Švarcnegerio išėjimo į pensiją projektą. Vis dėlto galima tikėtis, jog vyriausybė priims tinkamus sprendimus, bet tik tuomet, kai apsvartys įmanomą alternatyvą. Išbandžius didesnius socialinio saugumo mokesčius, įvedus vėlesnio išėjimo į pensiją tvarką, sumažinus pašalpas, padidinus įvairius mokesčius, galiausiai turi būti sukurta labiau privatizuota sistema. Sparčiai daugėja įvairių mokesčių planų. Lieka tik padaryti juos prieinamus visiems darbuotojams ir pakeisti didesnę šiuolaikinės socialinio saugumo sistemos dalį.

Šiandien kyla visos medicinos priežiūros kainos, išskyrus vieną – kosmetinę chirurgiją, kuri yra vienintelė sritis, paremta grynai rinkos jėgomis be jokių draudimų ar vyriausybės subsidijų. Taigi JAV plinta labiau privatizuota sveikatos sistema. Šalys, kurios didžiuojasi suvisuomeninta sveikatos priežiūra, leidžia privačioms gydymo įstaigoms vėl atsirasti ir plėstis, nes gyventojai skundžiasi vėluojančia ir ribojama sveikatos priežiūra.

Naujausios nuomonių apklausos parodė, jog afrikiečių kilmės amerikiečių visuomenė pakrypo į galimybę pasirinkti mokyklas. Tai turėjo įtakos rengiant įstatus mokykloms ir suteikiant vertybinius popierius, mokesčių kreditus, kad mokymasis privačiose mokyklose ir netgi namuose tobulėtų. Vašingtono meras Anthony Williamsas daug laimėjo pasira-

šydamas vertybinių popierių planą savo miestui. Pasak jo, bet koks piokytis yra geriau negu *status quo*.

Vidutinio dydžio miestai sudaro rangos sutartis dėl maždaug 70 bendrų miesto paslaugų ir tas skaičius laipsniškai mažėja. Daugeliu atvejų inžinierinėms paslaugoms (kaip viešiesiems darbams) plačiai taikomas lėšų perdavimo mechanizmas. Tai paslaugos, kurioms lengva parengti gerus sutarties reikalavimus ir kontroliuoti rangovų veiklą. Tačiau lėšų perdavimo mechanizmas taikomas ir greitosios medicinos pagalbos arba socialinėms paslaugoms.

Savivaldybės paslaugos dažnai valdomos stipriųjų viešųjų tarnautojų sąjungų, todėl siekiant pažangos reikia daugiau politikų entuziazmo ir noro. Tos sąjungos tampa labai išmintingos naudodamos savo pasipriešinimo galią.

Vis dar yra galimybė miestuose, apygardose ir valstijų vyriausybėse stabdyti finansinę pagalbą ir mažinti kapitalines investicijas vyriausybės valdomuose pastatuose bei žemėse ir formuoti viešojo bei privačiojo sektorių partnerystės finansavimą, kūrimą, plėtrą ir eksploatavimą.

Buvęs meras Rudolphas W. Giuliani parodė, kad yra daugybė kitų būdų, kaip įdiegti privatizaciją netgi tokioje liberalioje tvirtovėje kaip Niujorkas. Pavyzdžiui, vienas žymiausių pasaulio miesto parkų *Central Park* buvo nepalankiai įvertintas šalia gyvenančių (pasiturinčių) žmonių dėl prastos parko priežiūros. Savivaldybės išpareigojimų nesilaikė, todėl gyventojai susibūrė į *Central Parko* saugos tarnybą, surinko lėšų parkui išlaikyti ir netrukus pasirašė sutartį su miesto valdžia dėl parko priežiūros ir tvarkymo. Taigi miestas moka rangovui, o šis keturis kartus padidina tą privačių pinigų sumą ir išlaiko daug aukštesnį lygį už buvusį prieš tai. Šiuo atveju miesto valdžia perduoda lėšas filantropinei organizacijai. Šis modelis buvo pritaikytas ir kituose miestuose.

Kitas gerai žinomas pavyzdys yra Verslo gerinimo rajonas (VPR). Nuosavybės savininkai, ypač komercinėse vietovėse, sukuria korporaciją ir tam tikroje geografinėje srityje surenka (valstybės padedami) visos nuosavybės mokesčius. VPR suteikia papildomą apsaugą ir valdymą, gražina vietovę, pavyzdžiui, instaliuoja skoningą gatvių apšvietimą, pastato gatvės ženklus ir pašto dėžutes, sodina medžius. Šitai padidėja nuosavybės vertė šiose vietovėse.

Daugybė programų pritraukia privačių rėmėjų dėmesį. Jie gerina tų paslaugų kokybę, kurioms vyriausybė skiria nedaug dėmesio. Kultūros institucijos sėkmingai buvo paragintos ieškoti lėšų (per subsidijų programas) iš aukotojų ir mažiau iš miesto, t. y. miesto valdžia iš dalies nusišalina nuo aprūpinimo ir finansinės paramos.

Bet kuris miestas gali sekti šiais Niujorko pavyzdžiais.

Federaliniu lygiu didžiausios galimybės slypi besitęsiančiuose A-76 konkursuose dėl komercinių veiklų.

Naujoji Zelandija, Vokietija, Olandija, Prancūzija ir Danija sėkmingai privatizuoja savo pašto paslaugas. JAV pašto paslaugos yra iš dalies privatizuotos: Federalinis ekspresas, UPS ir DHL (dauguma jų yra valdomos Vokiečių *Deutsche Post* pašto) siūlo privačias pašto paslaugas, tačiau didesnio masto privatizacija gali būti pažangesnė.

Vakarų Europos valstybių socialinio aprūpinimo sistema suklypo prieš liberalizaciją, tačiau pasenęs ekonominis šovinizmas lieka jėga, su kuria silpniems politikams net nepavyko susidoroti. Nors laisvosios rinkos link žengiama sparčiau ir kitos valstybės valdomos įmonės yra privatizuojamos, šalys pasmerktos ekonomikos sąstingiumi, kaip ir demografiniam nuosmukiui. Kita vertus, posocialistinės Rytų Europos šalys iš naujo išgyvena atkūrimą, todėl yra pasiryžusios išvengti Vakarų kaimynų padarytų klaidų.

Tikimasi, kad laisvosios rinkos gamtos saugos svarba vis labiau didės apsaugant nykstančius augalus ir gyvūnus. Turėtų būti sukurti privatūs, savanoriški planai ir sudarytos sutartys, kurios padėtų apriboti gyvūnų naikinimą arba gaudymą, arba būtų skatinami išsipareigojimai saugoti natūralų žemės ūkį. Gamtos apsaugos parkai, pirmąkart įkurti 1995 m., kurių dabar yra apie 70, atstovauja kitokiam požiūriui į nykstančių paukščių ar gyvūnų apsaugą.

# Public Services Privatization: Practice and Experience

## Summary

The book divided in 4 parts: background, new public management, municipal privatization in USA and the world privatization practice and experience.

Part 1 presents and analyzed the main elements of new public management: reverting to core functions, restoring civil society, adopting market principles, decentralizing and devolving authority, focusing on management, “rightsizing” government and institutionalizing 2-government and other new technologies.

A redesigned government would unburden itself of nonessential responsibilities and devote full attention to functions that are intrinsically governmental. Among such core functions are supplying capital for untested ventures such as space program; establishing rules for reduce conflicts; planning and providing necessary public services and subsidizing them if the market cannot provide them; handling external costs, like pollution, that otherwise desirable activities impose on others and regulating natural monopolies. Another burden to be cast off government shoulders is obsolete activities. In this part we review some such examples.

What is the role of government? Throughout the world there is a growing realization that government is only one element of society, an indispensable and vitally important one to be sure, but nevertheless only one; the private sector also plays a vital role in a healthy society. A better balance is needed – a better allocation of societal responsibilities – between government and civil society. Governments are increasingly adopting five important elements of market systems: competition, privatization, deregulation, user charges, and pricing strategies.



Too often government is too highly centralized. Whereas many decisions are best made at the national level, many others are appropriate to the local level – the level closest to people’s daily lives. International aid organizations recognize this and have recommended empowering lower levels of government, giving them responsibility, authority, and access to resources to address a wide range of issues that fall naturally in their domain. Some international aid programs focus on very local assistance, not aid to central governments in part to reduce theft but mostly to achieve greater effectiveness.

Decentralized institutions can be more flexible, innovative, and effective than centralized ones, and they can improve morale, deepen commitment, and raise productivity among workers.

The term “rightsizing” was coined to include efforts to downsize or upsize depending on need. After assessing services and establishing priorities, government leaders expand certain services and reduce others.

Many processes and procedures in government, unchanged for decades, are being reengineered to take advantage of technological advances in communications, computers, and the Internet, for example. Modern integrated systems are being designed so that government can serve its citizens better and at lower cost. This is the route to more efficient and effective government.

Part 2 presents a municipal privatization in the USA. This part reviews the status of privatization in U.S. cities in general and then examines a few cities in particular that made privatization a priority.

Competitive contracting is the most common form of municipal privatization and has been growing since the 1970s regardless of the political affiliation of elected officials. Contractors provide more than 200 different services to local government. Between 1982 and 1992 private contracting increased by 121 percent in the 596 cities where comparable data were available. Between 1988 and 1997 the fraction of city services provided exclusively or in part by municipal employees declined. That is, additional cities had introduced alternative service arrangements that displaced public employees. The average U.S. city had private contracts for 23 percent of its sixty-four common municipal services in 1997.

Many private firms supply everyday services such as vehicle towing and solid waste management, and so it is no surprise that two of the ten most common municipal contracts are for these services. Management of public utilities – gas and electricity – are other popular candidates for contracting, presumably because they require expertise that is very different from that required in most municipal functions.

Why do city privatize? The top two reasons that governments privatize are in internal effort to reduce costs (about 90 percent of the respondents) and external fiscal pressures (about 53 percent). In other words, governments privatize to save money. An identified infrastructure decay as another important reason; municipalities needed costly new or rehabilitated infrastructure and thus entered into public-private partnerships. Privatization did provide the expected cost saving. Described some basic principles guided the privatization/competition effort: the key is competition - privatization is just one possible outcome; competition will be public and open to all qualified contestants; cross-functional evaluation terms will evaluate competitive responses; as far practical, current employees will be encouraged to compete; accurate cost-accounting information is needed to compare proposals; when in doubt about possible savings, let the marketplace speak; contracts have to state performance standards and provide economic incentives for good performance. And they should be managed effectively.

Part 3 presents the practice and analysis of public services in airport management, emergency medical service, public hospitals, child-welfare services, public electricity, water-supply, education's system, poultry, and zoo privatization in different countries. It is also described the practice of unsuccessful privatization contracts in USA. This experience is very valuable for other countries.

Part 4 reviews yesterday, today and future of privatization. It represents the world-wide success of privatization and looks ahead at emerging trends in public governance and public management. Privatization is now commonplace throughout the world, in communist, socialist, and capitalist countries, in developed and developing countries, in democracies and dictatorships, more than one hundred countries have officially endorsed privatization and more are considering it. The next major areas to benefit from privatization are government-owned business, infrastructure, and social insurance. Privatization is not merely a management tool but a basic strategy of social governance. It is based on a fundamental philosophy of government and of government's role in relation to the other essential institutions of a free and healthy society. Privatization is a means, not an end; the end is a better government and a better society.

## APIE AUTORIUŠ

Dr. **Vladimiras Obrazcovas** – žinomas Lietuvoje vadybos specialistas, dėstytojas ir konsultantas. Apsigynė valdymo ir ekonomikos mokslų daktaro disertaciją. Dirbo dėstytoju Lietuvos specialistų kvalifikacijos tobulinimo institute ir moksliniu bendradarbiu Lietuvos žemės ūkio ekonomikos moksliniame tiriamajame institute. 1979–1980 m. stažavosi Danijoje, Kopenhagos žemės ūkio universitete ir Orhuso verslo aukštojoje mokykloje, kur tyrinėjo Danijos konsultanto darbą žemės ūkyje. Kartu su danais išleido monografija „Konsultantų tarnyba Danijos žemės ūkyje“. Stažavosi JAV ir Švedijoje. Yra *The International Registry of Organization Development (JAV)* garbės narys.

Valdymo konsultacinės firmos direktorius. Pagrindinė darbo kryptys – problemų sprendimas, produkcijos (paslaugų) pardavimas bei rinkodara, kokybės valdymas, strategija ir konkurencija. Socialinių mokslų daktaras, profesorius. M. Romerio universiteto Viešojo valdymo fakulteto Viešojo administravimo katedros profesorius. Dažnai veda vadybos, rinkodaros, strategijos ir konkurencijos seminarus ir pratybas Lietuvoje ir užsienyje. Daugiau kaip 40 straipsnių ir 11 knygų apie vadybą autorius. Vienos iš naujausių – „155 Valdymo ir administravimo išmintys“ (V.: UAB „Saulė“, 2008), „Valdymo ir administravimo metodai“ (V.: Eugrimas, 2006), „Valdymo ir administravimo pagrindai“ (V.: Baltos lankos, 2007). XII pasaulio valdymo kongreso pirmininkas ir dažnas kitų kongresų bei konferencijų pranešėjas.

Dr. **Emanuelis Steve’as Savas** (presidential professor) – Niujorko *Baruch College City* universiteto viešojo administravimo profesorius. Dirbo vadovu *IBM* korporacijoje, Niujorko mero – patarėju, JAV prezidento Reigano administracijoje. Yra vienas iš privatizacijos šalininkų. Parašė 11 knygų ir 131 straipsnį. Jo knygos išverstos į 15 užsienių kalbų. Baigė Čikagos universitetą ir apsigynė daktaro disertaciją Kolumbijos universitete. Yra Piracuso universiteto (Graikija) garbės daktaras. Skaito paskaitas, konsultuoja valstybines bei privačias kompanijas ir institucijas.

- Obrazcovas, Vladimiras, Savas, Emanuel Steve**  
Ob59 Viešųjų paslaugų privatizavimas: Praktika ir patirtis: monografija. –  
Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2009 – 316 p., 36  
lentelės, 22 paveikslai.  
Bibliogr.: 25–28; 43–45; 79–80; 114–116; 187–189; 213–216; 267–269;  
282–284; 293; 306 p.  
ISBN 978-9955-19-115-5

*Viešųjų paslaugų privatizavimas yra vienas iš naujosios viešosios vadybos veiksmų. Monografijoje nagrinėjami naujosios viešosios vadybos veiksniai: valdžios sugrįžimas prie savo esminių funkcijų, pilietinės visuomenės atkūrimas, rinkos principų perėmimas, decentralizacija ir valdžios perdavimas, „teisingo dydžio“ vyriausybė (vyriausybinio valdymo aparato mažinimas) ir elektroninio valdymo bei kitų naujų technologijų institucionalizavimas.*

*Monografijoje nagrinėjama pasaulio patirtis privatizuojant municipalines, greitosios medicinos pagalbos paslaugas, ligoninių, oro uostų, vandentiekio, vaikų socialinės apsaugos paslaugas, elektros ūkį, švietimo sistemą, paukštynus ir zoologijos sodus, taip pat nesėkmingų sandorių pavyzdžiai. Aptariama privatizacijos praeitis, dabartis ir ateitis.*

*Knyga skirta valstybės ir savivaldybių institucijų darbuotojams, verslininkams, dėstytojams, taip pat magistrantūros studijų studentams, studijuojantiems teisę ir valdymą bei viešąjį administravimą.*

UDK 351/354:338.24

**Vladimiras Obrazcovas, Emanuel Steve Savas**  
**VIEŠŪJŲ PASLAUGŲ PRIVATIZAVIMAS: PRAKTIKA IR PATIRTIS**  
Monografija

Redaktorė *Jūratė Balčiūnienė*  
Viršelio dailininkė *Stanislava Narkevičiūtė*  
Maketavo *Janė Andriuškevičienė*

SL 585. 2009 03 25. 17,05 leidyb. apsk. l.  
Tiražas 100 egz. Užsakymas  
Išleido Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, Ateities g. 20, 2057 Vilnius  
El. paštas [leidyba@mruni.eu](mailto:leidyba@mruni.eu)  
Puslapis internete [www.mruni.eu](http://www.mruni.eu)  
Pausdino UAB „Baltijos kopija“, Kareivių g. 13b, LT-09109 Vilnius  
Puslapis internete [www.kopija.lt](http://www.kopija.lt)  
El. paštas [info@kopija.lt](mailto:info@kopija.lt)