

PARTNERSTVÍ VEŘEJNÉHO A SOUKROMÉHO SEKTORU V OBLASTI SOCIÁLNÍCH SLUŽEB

Veronika Sabolová

Abstrakt

Článek je věnován problematice partnerství veřejného a soukromého sektoru a jeho možného uplatnění v oblasti sociálních služeb. V úvodu je stručně naznačena charakteristika partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP) a jsou uvedeny jeho základní znaky. Zvláštní pozornost je pak zaměřena na specifika využití PPP v oblasti sociálních služeb. Závěrem je ukázáno, že díky aplikaci principů PPP lze dosáhnout výrazných úspor ve veřejných zdrojích.

Abstract

The article is devoted to the issue of Public Private Partnership and its potential application in the field of social services. In the introduction, is briefly reflected the characteristics of Public Private Partnership (PPP) and are given its basic features. Particular attention is focused on the specifics of using PPP in the field of social services. Finally, is shown that through the application of the principles of PPP can achieve significant savings in public resources.

Klíčová slova

Financování projektů, partnerství veřejného a soukromého sektoru, sociální služby, stárnutí populace.

Keywords

Aging population, financing projects, Public Private Partnership, social services.

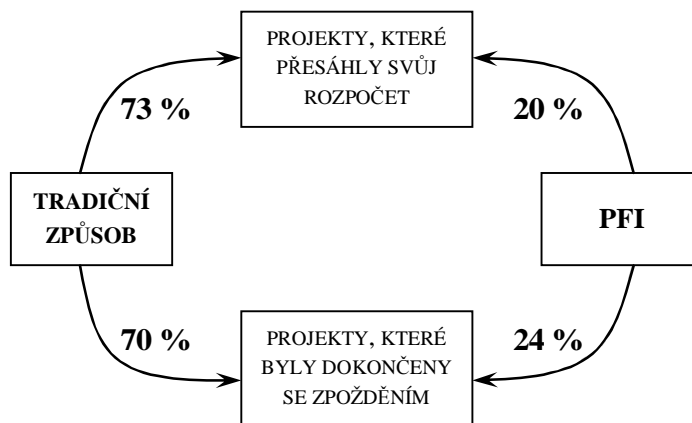
Projekty partnerství veřejného a soukromého sektoru

Partnerství veřejného a soukromého sektoru je v odborných kruzích známé pod anglickým názvem Public Private Partnership (PPP). Pro instituce veřejného sektoru, které jsou na základě svého postavení povinny zabezpečovat veřejné služby, představuje partnerství alternativní způsob jejich zajištění. Veřejný sektor může tímto způsobem naplno využít organizačních a odborných znalostí profesionálních subjektů soukromého sektoru, jakož i jejich dovednosti, případně kapacity, jež jsou nutné při výstavbě a provozu veřejné infrastruktury, potažmo při zajištění podpůrných služeb. Rizika projektu partnerství veřejného a soukromého sektoru jsou částečně realokována na soukromý sektor, tzn. odpovědnostně odpovídá každý z partnerů za to riziko, které dokáže lépe řídit.

Počátky využívání projektů partnerství spadají do 80. let minulého století do Velké Británie. V praxi se však jejich využití brzy osvědčilo a díky svým neopomenutelným přínosům překročil tento typ projektů hranice anglosaských zemí. Dnes se tato koncepce využívá a rozvíjí v mnoha zemích po celém světě. Projekty PPP jsou striktně definovatelné na základě několika následně vyjmenovaných typických znaků. Instituce veřejného sektoru a skupina dodavatelů ze soukromého sektoru uzavírají kontrakt dlouhodobého charakteru, čítajícího nejčastěji 15–40 let. Oba účastníci kontraktu vzájemně sdílejí jak užitky, tak i rizika plynoucí ze zabezpečení veřejné infrastruktury nebo veřejných služeb.

Veřejný zadavatel projektu specifikuje svoji poptávku co do výsledků, kterých má být dosaženo a soukromý subjekt vystupuje v roli dodavatele komplexního řešení, kterým lze těchto výsledků dosáhnout. Řešení má nejčastěji tzv. formu DBFO (design – build – finance – operate), vyjadřující činnosti, které jsou v pravomoci soukromého subjektu. V praxi to tedy znamená, že soukromý sektor navrhne, vybuduje a zafinancuje veřejnou infrastrukturu a následně zajistí také její provoz a služby podpůrného charakteru. Soukromý dodavatel realizuje výnosy z projektu prostřednictvím pravidelných plateb od zadavatele z řad veřejného sektoru. Tyto platby se nazývají „platby za dostupnost“ a, jak už název napovídá, jsou vázány na dostupnost infrastruktury a služeb. Alternativou je vázanost na míru využívání konečnými uživateli, v takovém případě se jedná o „stínové mýtné“. Pokud má dodavatel právo inkasovat platby přímo od konečných uživatelů, jde o „reálné mýtné“ v rámci koncese.

Subjekt v roli vlastníka vybudované veřejné infrastruktury je variabilní podle zvoleného modelu PPP a podle dohodnutých podmínek v koncesní smlouvě. Veřejná infrastruktura se však po uplynutí doby PPP projektu zpravidla převádí do vlastnictví veřejného sektoru. Aplikace principu PPP má za cíl dosáhnout vyšší „hodnoty za peníze“ (Value for Money) pro veřejný sektor. Tato hodnota vyjadřuje nižší celoživotní náklady projektu, které jsou kvantifikovatelné a upravené o rizika. Navíc však bere v úvahu také kvalitativní (nekvantifikovatelné) užitky a náklady projektu. Aplikace principu PPP umožňuje také u vhodných typů projektů pořídit veřejnou službu levněji, rychleji a v lepší kvalitě. Veřejná služba je totiž chápána jako finální výsledek participace soukromého sektoru, který projekt bere jako svoji podnikatelskou příležitost, umožňující mu realizovat adekvátní výnosnost. Ve Velké Británii publikoval Národní kontrolní úřad zprávu, kde uvádí, že 88 % projektů typu PFI (projekty Public Finance Initiative představují podskupinu standardizovaných projektů PPP) bylo dokončeno v termínu a v rámci plánovaných rozpočtů. Projekty PFI tedy vykazují lepší výsledky než projekty zadávané tradičním způsobem, jak demonstruje Obr. 1. Projekty PFI jsou dokončovány v termínech z důvodu, že příjem investora začíná až ve chvíli, kdy je dané aktivum dokončeno a investor začne zajišťovat službu veřejnosti. [3]



Obr. 1: Porovnání tradičního způsobu realizace projektů a PFI

Na celém světě dochází k realizaci PPP projektů v mnoha sektorech. V posledních letech se však z této široké škály vytříbily následující typické oblasti:

- § doprava – dálnice, mosty, tunely, provoz přístavů či letišť, městské mýto,
- § školství, veřejná správa, zdravotnictví – administrativní budovy,
- § zařízení sociálních služeb,
- § justiční a vězeňské areály,
- § sportovní a volnočasová zařízení,

§ vodní a odpadové hospodářství – úpravny pitné vody, čistírny odpadních vod, spalovny odpadu.

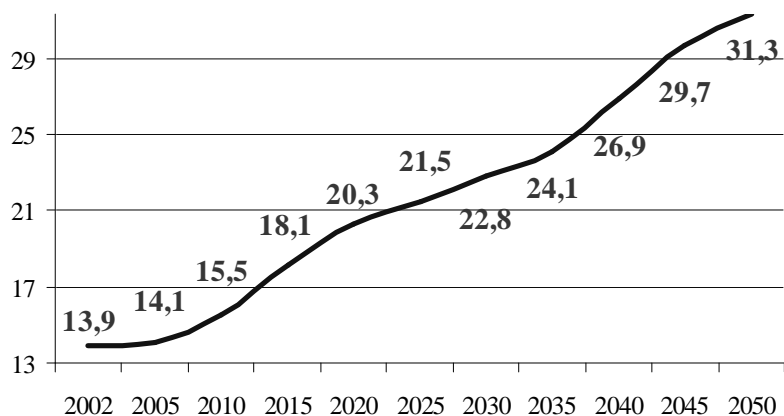
Z výčtu vyplývá, že oblastí aplikace typickou pro formu PPP je také okruh sociálních služeb. Stejně jako v obecném měřítku, tak i v oblasti sociálních služeb, nejvíce principy PPP uplatňuje při realizaci projektů Velká Británie. Je považována za průkopníka této inovace a tím pádem disponuje nejdelší historií projektů tohoto typu. Realizace projektů formou PPP v oblasti sociálních služeb však probíhá i v mnoha dalších zemích světa.

Partnerství veřejného a soukromého sektoru v oblasti sociálních služeb

V současné iniciální fázi uplatňování principu PPP v projektech zajišťování veřejných služeb se pro Českou republiku jeví jako nejefektivnější z hlediska sociálních služeb zapojit v podobě PPP soukromé partnery do projektů v oblasti výstavby (příp. rekonstrukce) a dlouhodobého provozu a údržby pobytových zařízení sociálních služeb. Napovídají tomu především zahraniční „best practice“, ale také předpoklad dostatečně pravděpodobného dosažení hodnoty za peníze. Pobytová zařízení sociálních služeb vhodná pro realizaci formou PPP jsou především domovy pro seniory a pro osoby se zdravotním postižením. Zařadit do této kategorie lze také domovy se zvláštním režimem, případně chráněná bydlení.

Předpokladem pro dosažení hodnoty za peníze skrze aplikaci PPP je dostatečný objem investičních nákladů infrastrukturní složky projektu. Tento předpoklad může být splněn díky rezidenčnímu charakteru služeb, které tato zařízení poskytují. Ovšem musí dojít také ke vhodnému strukturování, případně sdružování jednotlivých částí projektu. Transakční náklady projektu jsou spojeny nejen s přípravou projektu, ale také s vyjednáváním smluvního partnerství s privátním subjektem. A právě na základě vztahu těchto nákladů a požadované limitní velikosti transakce je vhodné sdružovat jednotlivé projekty do kontraktu pouze s jedním partnerem pro efektivní zabezpečení předmětné infrastruktury. Objemově rozsáhlé investiční náklady se pohybují v řádech stovek milionů korun. Za příklad lze vzít některé pilotní projekty PPP v České republice. Finančně i velikostně nejrozsáhlejší se jeví projekt „AirCon“ a „Dálnice D3 Tábor-Bošilec“. První jmenovaný předpokládá modernizaci železniční trati Praha-Kladno a výstavbu připojení na Letiště Ruzyně (včetně následného provozu a údržby této infrastruktury). Odhadované investiční náklady tohoto projektu se pohybují v rozmezí 15–18 mld. Kč. Druhý projekt zahrnuje výstavbu, financování a údržbu 30km úseku dálnice D3 a jeho náklady jsou odhadovány na 11 mld. Kč. [2]

Existuje předpoklad deklarující, že ve středním a dlouhodobém horizontu bude přetrvávat dostatečná poptávka po pobytových zařízeních sociálních služeb ze strany jejich uživatelů. Tento předpoklad je podpořen především tendencemi v demografickém vývoji v České republice, potažmo ve většině zemí vyspělého západního světa. V těchto zemích dochází obecně ke stárnutí populace. Český statistický úřad uvádí, že v České republice dojde ke značnému růstu obyvatel starších 65 let. Tento růst při neměnném absolutním počtu obyvatel země by měl zaznamenat mezi roky 2002 až 2050 pohyb z 13,9 % na 31,3 %, jak je patrné z Obr. 2. V důsledku to tedy znamená více než zdvojnásobení celkového počtu potenciálních uživatelů sociálních služeb poskytovaných nejen domovy pro seniory, ale také např. zařízeními pro osoby se zdravotním postižením. Dojde tedy k dvojnásobnému nárůstu případů oslabení schopnosti péče o vlastní osobu a ztráty soběstačnosti v důsledku seniority. Nejvýrazněji však poroste počet osob nad 85 let a to až pětinašobně. [5]



Obr. 2: Vývoj počtu osob ve věku nad 65 let v % v letech 2002–2050

Příležitost pro zapojení principu PPP lze spatřovat v nutnosti transformace převážné části pobytových zařízení sociálních služeb směrem k humánnímu přístupu a zohledňování individuální potřeb všech uživatelů. Nedostatek personálu v porovnání s počtem uživatelů je hlavní příčinou často problematického přístupu ke klientům. Ke zlepšení situace nepřispívá ani koncepce takovýchto pobytových zařízení, která mnohdy působí destimulujícím dojmem a může vést až k patologickým sociálním jevům. To způsobuje především chybějící princip individuálního přístupu, zapříčiněný právě nízkým stavem personálu. Zmiňovaná transformace by měla vést ke změně velkých rezidenčních zařízení v menší zařízení s rodinnou atmosférou. Klient takového zařízení bude mít možnost většího soukromí a bude se mu dostávat dostatečně individuálního přístupu ze strany personálu. Tato koncepce by měla stimulovat osobní růst každého uživatele a především naplňovat hlavní cíl pobytových zařízení sociálních služeb, čímž je život v důstojných podmínkách.

Transformace tohoto typu v příštích letech způsobí potřebu kvantitativně rozsáhlé a kvalitativně náročné rekonstrukce stávajících zařízení sociálních služeb. K tomuto účelu lze zrekonstruovat také jiné vhodné nemovitosti ve veřejném vlastnictví, příp. přistoupit k výstavbě nové infrastruktury sociálních služeb. Měřítka takového projektu je natolik velké, že je na první pohled patrná obrovská náročnost na finanční zdroje. Vhodnost využití principu PPP je tak zdůrazněna především ve dvou rovinách. První výhodou je skutečnost, že celkové náklady na rekonstrukci (případně výstavbu) a provoz jednotlivých projektů lze snížit díky vyšší efektivitě řízení soukromého sektoru. Druhou rovinou jsou nedostačující zdroje jak státního, tak i krajských a municipální rozpočtů, které lze takto doplnit soukromým kapitálem. V krátkém období to umožní okamžitou investiční akci, která uskuteční transformaci bez ohledu na momentální nedostatek prostředků z veřejných rozpočtů. Splátky ve formě služebního soukromému partnerovi pak z dlouhodobého hlediska způsobí rozložení finanční potřeby veřejných zdrojů na delší časový úsek. [1]

Závěr

V českém systému sociálních služeb existuje významný potenciál pro využití principu projektů partnerství veřejného a soukromého sektoru. Nutné je však naleznout politickou a odbornou shodu všech účastníků systému. Principy PPP jsou totiž efektivní jak pro veřejného zadavatele sociálních služeb, tak pro soukromého dodavatele. Zadavatel získá lepší hodnotu pro konečného uživatele za peníze daňových poplatníků (prostředky veřejného sektoru) a dodavatel dostane podnikatelskou příležitost, která mu zajistí stabilní dlouhodobý výnos.

Nevýhodná je nutnost zohlednění transakčních nákladů celé přípravné fáze projektu, ve které dochází k rozhodnutí o formě realizace projektového záměru. Během této fáze se zpracovává relativně rozsáhlá a komplexní dokumentace, která definuje projekt a dovoluje zadavateli udělat kvalifikované rozhodnutí o formě realizace. S tím jsou spojeny náklady na konsorcium poradců veřejného zadavatele z oblasti ekonomické, technické a právní a také náklady na vlastní personální zdroje zadavatele. V době rozhodování zadavatele o formě realizace se na tyto náklady pohlíží již jako na „utopené náklady“. Další velikou nákladovou položkou jsou náklady časově náročného procesu selekce soukromého uchazeče, následujícího po přistoupení k realizaci formou PPP a odsouhlasení koncesního projektu. Výběr probíhá buď formou soutěžního, nebo koncesního dialogu, u kterého je i nadále žádoucí asistence poradce zadávajícího subjektu, což pochopitelně vyvolává další dodatečné náklady realizace formou PPP. V zahraničí se výše těchto transakčních nákladů pohybuje v rozmezí 2–4 % sumy celkových investičních nákladů projektu. Vzhledem k demonstrované rozsáhlosti nákladů se jeví jako efektivní sdružovat malé investiční potřeby do vhodnějšího velikostně rozsáhlejšího projektu s jedním partnerem ze soukromého sektoru (viz také výše).

Směrem k uplatnění principu PPP směřuje řada kvalitativních faktorů, popsaných v následujícím textu. Veřejné rozpočty jsou zatíženy mandatorními a jinými výdaji. Okamžité finanční nároky realizace projektu kladené na tyto rozpočty, umožňuje princip PPP časově rozložit do delšího období např. 30 let. Na nedostatky v nabídce sociálních služeb, pocíťované veřejnou poptávkou, lze pak reagovat okamžitou realizací projektového záměru. Proces výběru soukromého dodavatele infrastruktury vystavuje projektový záměr PPP projektu řadě analýz ze stran specializovaných subjektů. Tyto prověrky provádějí nejen konsorcia uchazečů, ale také např. instituce poskytující úvěr a jejich poradci. Jistota správného nastavení a realizovatelnosti projektu je tímto pro zadavatele řádně utvrzena. Na základě rozhodnutí Eurostatu je také možné veřejné závazky z projektu realizovaného formou PPP nezahrnovat do veřejného dluhu České republiky, který je na základě Maastrichtských kritérií sledován Evropskou unií. Podmínkou je však alokace podstatné části rizik na soukromého dodavatele.

Principy PPP zavádí do veřejného rozpočtování důležitý prvek jistoty. Již v okamžiku investičního rozhodování jsou díky samotné podstatě PPP vyčísleny celoživotní náklady projektu. Ve smlouvě mezi zadavatelem a soukromým dodavatelem je totiž vymezena maximální výše nákladů za dodávku veřejné služby. Tato maximální hranice se snižuje v případě nedostatečné dostupnosti či kvality služeb. S dostatečnou dostupností a kvalitou služeb souvisí zásada platby jen za výsledky (kvalitu služby). Smluvní maximální náklady placené veřejným zadavatelem je možné penalizací za nedostupnost nebo nekvalitu služeb snížit. Tento fakt představuje pro soukromý subjekt obrovskou motivaci pro plnění včas a v požadované jakosti.

Projekty výstavby a dlouhodobého provozu pobytových zařízení sociálních služeb, realizované formou partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP), tedy bezpochyby vytvářejí skutečné a materiálně významné úspory ve vynakládaných veřejných prostředcích. Překážkou v praktické implementaci PPP v sociálních službách však zůstává nízké povědomí o PPP, ale hlavně o možnostech jeho aplikace. Tato překážka v teoretickém povědomí existuje především mezi veřejnými subjekty působícími v sociální oblasti. Negativem uplatňování principu PPP se jeví také prozatímní nedostatek příkladů takových projektů v oblasti sociálních služeb v České republice.

Použitá literatura

- [1] Asociace PPP. Analýza možností aplikace PPP v oblasti sociálních služeb [online]. [cit. 2008-09-01]. Dostupné na WWW:

- <http://www.asociaceppp.cz/content/o_ppp/dokumenty_ppp/sektorove_studie/files/ppp_v_oblasti_socialnich_sluzeb.pdf>.
- [2] PPP Centrum. Projekty v ČR [on-line]. [cit. 2008-09-01]. Dostupné na WWW: <<http://www.pppcentrum.cz/index.php?cmd=page&id=1149>>.
- [3] PPP Centrum. Zahraniční zkušenosti [on-line]. [cit. 2008-09-01]. Dostupné na WWW: <<http://www.pppcentrum.cz/index.php?cmd=page&lang=cs&id=102>>.
- [4] SVOBODOVÁ, K. Analýza: Stárnutí populace podle výsledků projekce ČSÚ [online]. [cit. 2008-09-01]. Dostupné na WWW: <http://www.demografie.info/?cz_detail_clanku&artclID=34>.

Kontaktní adresa

Ing. Veronika Sabolová
Ústav ekonomie, Fakulta ekonomicko-správní
Univerzita Pardubice
Studentská 95, 532 10 Pardubice
E-mail: veronika.sabolova@student.upce.cz
Tel.: + 420 466 036 480