

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE FILOZOFICKÁ FAKULTA

KATEDRA SOCIÁLNÍ PRÁCE

Miroslava Veselá

partnerství veřejného a soukromého sektoru a možnosti jeho využití v sociálních službách v české republice

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Praha 2006

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE FILOZOFICKÁ FAKULTA

KATEDRA SOCIÁLNÍ PRÁCE

Miroslava Veselá

**PARTNERSTVÍ VEŘEJNÉHO A SOUKROMÉHO SEKTORU A
MOŽNOSTI JEHO VYUŽITÍ V SOCIÁLNÍCH SLUŽBÁCH
V ČESKÉ REPUBLICE**

Obor:	sociální práce
Forma studia:	magisterské/prezenční
Akademický rok:	2005/2006
Vedoucí diplomové práce:	Doc. PhDr. Oldřich Matoušek
Oponent diplomové práce:	PhDr. Běla Hejná

Datum obhájení:

Výsledek obhajoby:

P R O H L A Š U J I ,

že tuto předloženou diplomovou práci jsem vypracovala zcela samostatně a cituji v ní veškeré prameny, které jsem použila.

V, dne

Podpis:

Za odborné vedení mé práce, cenné náměty a podnětné připomínky děkuji Doc. PhDr. Oldřichu Matouškovi. Za vstřícné a ochotné poskytnutí podkladů a podnětů děkuji Marii Kubešové z Asociace PPP, PhDr. Běle Hejné z Ministerstva financí a Ing. Ondřejovi Hartmanovi z Úřadu vlády.

Obsah

ÚVOD	7
1. VEŘEJNÉ SLUŽBY A PARTNERSTVÍ VEŘEJNÉHO A SOUKROMÉHO SEKTORU	9
1.1. <i>Co je PPP?</i>	9
1.2. <i>Obsah konceptu PPP a hlavní rysy projektů PPP</i>	12
1.3. <i>K čemu je PPP dobré a kdy ho využít?</i>	15
1.4. <i>Fáze a formy spolupráce veřejného a soukromého sektoru</i>	20
1.4.1. <i>Veřejná zakázka</i>	22
1.4.2. <i>Koncesní smlouva</i>	23
1.4.3. <i>Typy partnerství</i>	24
1.5. <i>Výhody a rizika projektů PPP</i>	28
1.5.1. <i>Výhody projektů PPP</i>	28
1.5.2. <i>Rizika projektů PPP</i>	30
1.5.3. <i>Rizika metody PPP z pohledu jejího odpůrce</i>	33
2. SYSTÉMOVÝ RÁMEC A VÝCHODISKA PRO VYUŽITÍ METODY PPP V ČR	36
2.1. <i>Pozice České republiky v přípravě prostředí pro zavedení metody PPP</i>	36
2.1.1. <i>Vládní politika v oblasti PPP</i>	38
2.1.2. <i>Institucionální prostředí</i>	41
2.1.3. <i>Pilotní projekty</i>	45
2.2. <i>Pravidla a aktivity Evropské unie ve vztahu k PPP</i>	50
2.2.1. <i>Zelená kniha o PPP</i>	51
2.2.2. <i>Možnosti využívání fondů EU na projekty PPP</i>	55
2.3. <i>Zákon o koncesních smlouvách a koncesním řízení</i>	58
2.3.1. <i>Základní obrysy zákona</i>	60
2.4. <i>PPP v oblasti sociálních služeb a sociální práce</i>	64
2.4.1. <i>Zákon o sociálních službách jako východisko pro uplatnění principů PPP</i> ...64	
3. ZAHRANIČNÍ PŘÍPADOVÉ STUDIE	71
3.1. <i>Plymouth Grove - sociální bydlení, Velká Británie,</i>	72
3.2. <i>Sancroft Hall - Pečovatelské domy pro seniory a denní stacionář pro seniory, Velká Británie</i>	76
3.3. <i>AMS2000plus - služby pro nezaměstnané, Rakousko</i>	80
3.4. <i>Pečovatelské domy pro seniory v Surrey County, Velká Británie</i>	84
3.5. <i>Foerster Court - Pečovatelský dům a domov pobytové péče pro seniory, Velká Británie</i>	89
3.6. <i>Teoretický model využití PPP v sociálních službách</i>	97
3.6.1. <i>Proces přípravy</i>	97
3.6.2. <i>Domov pro seniory – Centrum denních služeb pro seniory</i>	100
ZÁVĚR	108
POUŽITÉ ZDROJE	110
Literatura	110
Ostatní internetové zdroje	114
PŘÍLOHY	115
PŘÍLOHA 1 – <i>Kritéria hodnocení pilotních PPP projektů</i>	115
PŘÍLOHA 2 – <i>Členové Asociace PPP</i>	117

Úvod

Stát vždy odebíral jisté služby od soukromého sektoru, aby mohl bezproblémově fungovat a také, aby je mohl poskytovat dále jako veřejné služby občanům. S postupem času se vztah veřejného sektoru k soukromému měnil od vysloveně panovačného (nevolnictví) až po relativně smluvní (19. století). Také jsme zažili dobu, kdy rozlišování na veřejné a soukromé do značné míry ztratilo význam (komunismus).

V současné době, kdy se jako část postkomunistického světa vracíme zpět ke klasickému tržnímu hospodářství, se i tento vztah mění. Je stále více zřejmé, že společnost se zamýšlí nad státní mocí a jejími hranicemi. Lidé docházejí ke zjištění, že současný stát je stále ještě ne zcela dostatečně efektivně fungující mechanismus. Důsledkem toho jsou opatření, omezující účast státu v ekonomice a nová definice státu jako veřejné instituce poskytující jistý soubor služeb svému obyvatelstvu. Prosazení tzv. klientského principu je zřejmé i ze Strategie hospodářského růstu pro Českou republiku na léta 2007 – 2013, nejvyššího ekonomického dokumentu našeho státu.

Klientský přístup znamená nejen zajišťování potřebných služeb občanům, ale také efektivitu, neboť teprve ta umožňuje poskytovat veřejné služby za nízké ceny placené daňovými poplatníky. Najít efektivní řešení poskytování veřejných služeb je úkolem, který by měl patřit mezi prvořadě priority moderního státu.

Kvalitní služba za nízký peníz, ani při použití partnerství veřejného a soukromého sektoru, nevznikne vždy a zákonitě. Proto je důležité identifikovat podmínky, za kterých teprve budou využity všechny přednosti, jež tato relativně nová procedura skýtá. V první části této práce si proto představíme pojem partnerství veřejného a soukromého sektoru a budeme se blíže věnovat těmto podmínkám a dalším souvislostem. Také provedeme krátkou analýzu jednotlivých typů PPP projektů, neboť i zde mohou existovat značné rozdíly a je třeba si mezi nimi zvolit vždy ten nejvhodnější typ pro určitý projekt.

V dalším textu zasadíme metodu PPP do evropského rámce a pokusíme se zmapovat připravenost České republiky na využívání této procedury při zajišťování veřejných služeb občanům a také zvážíme možnost kombinovat financování PPP projektů z fondů Evropské unie.

Cest vedoucích k efektivitě je celá řada. Hlavním úkolem této práce je odpověď na to, zda partnerství veřejného a soukromého sektoru může být jednou z takových cest vedoucích k efektivnímu státu, konkrétně pak k efektivnímu poskytování sociálních služeb svým obyvatelům. Nejprve v obecnější rovině a poté prostřednictvím návrhů možného využití metody PPP při poskytování sociálních služeb v souvislosti s přijetím nového koncesního zákona a zákona o sociálních službách budeme zkoumat nutné předpoklady a možné výsledky takovéto spolupráce.

Jedním z důvodů výběru tohoto tématu byla pozitivní zahraniční zkušenost s PPP, a tak se pomocí zahraničních případových studií orientovaných na sociální problematiku pokusíme zkonstruovat teoretický model využití metody PPP v oblasti poskytování sociálních služeb také u nás v České republice.

Základními otázkami, které si klademe na počátku této práce jsou: „Bylo by možné, aby například síť ústavů sociální péče nebo domovů důchodců, v jejichž provozování má tradičně doménu veřejný sektor, provozovala soukromá společnost? V případě, že ano, bude možné k tomu využít PPP? Umožní přijetí koncesního zákona a nového zákona o sociálních službách alespoň částečnou výměnu rolí mezi veřejným a soukromým sektorem?

1. Veřejné služby a partnerství veřejného a soukromého sektoru

1.1. Co je PPP?

V současných tržních ekonomikách není možné, aby stát¹ znárodňoval jisté podniky nebo jim přímo nařizoval, co (eventuelně jak a pro koho) mají vyrábět. Obecně se má totiž za to, že stát, pokud vstupuje na trh, kde je volná konkurence, měl by být pouze jedním z tržních subjektů. Direktivní ovlivňování toho, co se má vyrábět, zde tedy může probíhat pouze přes právní rámec, a to především v negativním vymezení.

Jak to tedy udělat, aby stát ovlivnil, co se bude vyrábět a tedy nabízet občanům? Než odpovíme na tuto otázku, je třeba říci, že stát se snaží vstupovat mezi spotřebitele a výrobce (občas také suplovat tohoto výrobce) proto, že existuje poptávka ze strany občanů po jistém zboží nebo službách, které nejsou podle nich nabízeny v dostatečném množství. Takové statky a služby byly nazvány veřejnými a stát získal tedy kromě své zákonodárné funkce také funkci alokační.

Pokud se vrátíme k první otázce, můžeme říci, že stát má hned několik možností. Za prvé může fungovat jako nakupující a prodávající (resp. nabízející), kupříkladu nakupovat byty proto, aby je později za sníženou cenu prodával nebo nabízel potřebným. Za druhé, abychom zůstali u stejného příkladu, může nechat soukromou firmu tyto byty také navrhnout speciálně pro účely nízko-příjmových občanů. Pak stát funguje jako pouhý zprostředkovatel. Třetí možností je, že soukromník vyprojektovaný a postavený bytový prostor neprodá, ale pouze dlouhodobě pronajímá státu nebo třetí osobě. V takovém případě stát nakupuje pouze službu, nikoliv samotný objekt, a není ani pouhým zprostředkovatelem, jelikož uzavírá smluvní vztah se soukromým sektorem.

Takové hrubé nastínění možností, jež stát má při zajišťování tzv. veřejných služeb², může být pro čtenáře do značné míry zavádějící, neboť občas není jednoduché odlišit, co je služba a co je již zajišťování této služby. Je však zbytečné zabývat se takovým umělým

¹ Pod tímto pojmem máme na mysli ústřední vládu a její agentury, stejně jako municipality a nadnárodní orgány typu Evropského společenství.

² V českém právním řádu je veřejná služba chápána jako služba ve veřejném zájmu (tj. nerozlišuje na rozdíl od komunitárního práva mezi těmito pojmy). Specifikem je, že smluvní vztah zajišťující výkon veřejné služby se děje za spoluúčasti některého z veřejných rozpočtů, čímž se do něj dostává veřejnoprávní prvek.

rozlišením, jež v konečném důsledku pouze ilustruje rozdíly mezi různými možnostmi účasti státu v rámci námi vymezeném, tj. mezi privatizací a znárodněním.

PPP procedura může sloužit k uspokojování jistého segmentu tohoto „rámce“. Definovat partnerství veřejného a soukromého sektoru bližším způsobem je obtížné, jelikož existuje mnoho forem, které se mohou značně lišit (viz kapitola 1.4.3).

Zelená kniha o PPP³ definuje pojem takto: „Samotný pojem partnerství veřejného a soukromého sektoru (zkratka „PPP“ pochází z anglického originálu „public-private partnership“) není na úrovni Společenství právně definován. Tímto pojmem se obecně označují formy spolupráce mezi orgány veřejné správy a soukromým podnikatelským subjektem za účelem zajištění financování, výstavby, obnovení, správy či údržby veřejné infrastruktury nebo poskytování veřejné služby“ (Evropská komise, 2004c).

PPP je obvykle charakterizováno následujícími znaky:

- veřejný a soukromý sektor spolupracují na základě jasného smluvního vztahu;
- smluvní dokumentace jasně rozděluje zodpovědnosti, náklady a rizika mezi oba sektory;
- jsou naplňovány cíle jak veřejného zájmu, tak i komerčního charakteru.

Obě strany očekávají, že díky vzájemné spolupráci a zapojení specifických schopností obou stran bude dosaženo vyšší „hodnoty za peníze“ pro veřejný sektor (tzv. „value for money“).

Pro lepší úvodní představu zacitujeme ještě dvě definice, tentokrát zahraniční:

„The main distinction between PPP's and alternative privatization schemes is that the public sector plays a key role as purchaser of services. While in the case of pure privatization (e.g., of public utilities), the clients of the private operator are private users, in the case of infrastructure building realized through PPP's, the government normally pays for the services to be supplied or has an influence in their specifications. What instead distinguishes PPP's from the traditional public procurement model is the origin of the

³ Dokument Evropské komise, který navrhuje základní koncepční přístupy EU k problematice PPP.

funds to accomplish the project. Instead of relying on government borrowing, most PPP's are financed through bonds by the private operator" (European Commission, 2003).

„The Canadian Council for Public Private Partnerships (1998) defines a PPP as a co-operative venture between the public and private sectors, built on the expertise of each partner, that best meets clearly defined public needs through the appropriate allocation of resources, risks and rewards. The Council does not consider a contracting out arrangement as a true PPP“ (Akintoye-Beck-Hardcastle, 2005).

Z výše uvedeného je patrné, že PPP projekty jsou považovány za spíše protržní. Je to pochopitelné, protože používají soukromé zdroje a soukromé řízení projektů. Srovnáme-li tedy běžně užívané obstarávání veřejných potřeb s PPP, je třeba říci, že se podle našeho výše uvedeného vymezení možností obstarávání veřejných potřeb nachází blíže privatizaci než znárodnění.

Abychom však lépe pochopili rozdílnost PPP a privatizace jako takové, uvedeme několik základních odlišností.

Odpovědnost: Při privatizaci přechází odpovědnost za poskytování a financování služeb na soukromý sektor. Spotřebitelé obecně nakupují tyto služby ze svých vlastních zdrojů a poskytovatelé jsou odpovědní za rozhodování o alokaci zdrojů. Při použití PPP dohod odpovědnost za služby zůstává na veřejném sektoru, který pouze deleguje poskytování služeb na soukromý sektor. Na veřejném sektoru pak zůstává kontrola kvality a objemu sjednaných služeb.

Vlastnictví: Při privatizaci jsou vlastnická práva nebo nároky na aktiva veřejného sektoru prodána soukromému investorovi a výnosy a závazky spojené s vlastnictvím aktiva jsou převedeny na soukromé podílníky. V PPP právní vlastnictví jakéhokoli aktiva může náležet veřejnému sektoru.

Druh služeb: Při privatizaci je druh a rozsah služeb zabezpečovaných privatizovanou společností z velké části určován přímo tímto podnikem a veřejný sektor si ponechává pouze roli regulátora. V PPP je druh a rozsah služeb poskytovaných privátním sektorem určen veřejným sektorem jako klientem na základě smluvně specifikovaných výstupů.

Objem a kvalita služeb: Při privatizaci je objem a kvalita služeb určena stupněm konkurence (či její nepřítomností) na trhu, kde tržní síly diktují ceny, objemy a kvalitu. V PPP je objem a kvalita služeb určena smlouvou a specifikací výstupu. Oceňování služeb, objem a kvalita jsou detailně vymezeny v kontraktu a soukromý sektor je pak odpovědný za dodržení tohoto specifikovaného výstupu po smluvně stanovenou dobu.

Riziko a odměna: Při privatizaci soukromý sektor přijímá veškerá rizika spojená s podnikáním a podílníci jsou vystaveni rizikům i ztrátám z tohoto podnikání. Při PPP jsou rizika rozdělena mezi veřejný a soukromý sektor, a to tak, že každá ze stran přijímá jednotlivé riziko podle toho, je-li schopná ho lépe řídit. Rizika a odměny jsou tedy rozděleny mezi veřejný a soukromý sektor.

Dohled (monitoring výkonnosti): Při privatizaci je schopnost veřejného sektoru jednoduše monitorovat a ovlivňovat druh a kvalitu poskytovaných služeb omezená. Při PPP si veřejný sektor smluvně zajišťuje schopnost dohlížet a ovlivňovat poskytování služeb po dobu trvání kontraktu.

1.2. Obsah konceptu PPP a hlavní rysy projektů PPP

Všechny projekty realizované na PPP principech v sobě obsahují společný motivační rys, kterým je možnost veřejného sektoru efektivně zajistit zřízení či provoz veřejné služby na straně jedné a hledání investičních příležitostí pro rozvoj či samotné udržení podnikatelských aktivit soukromých subjektů na straně druhé.

Předmětem partnerství je tedy v obecné rovině veřejná služba, na jejíž realizaci se podílí privátní subjekt. Míra podílu účasti soukromého sektoru je v případě PPP vysoká – v porovnání s běžnou dodávkou služeb pro veřejného zadavatele na principu veřejné zakázky. Zároveň však nedosahuje absolutního rozměru v podobě trvalého převedení celkové zodpovědnosti za danou službu i její majetkové podstaty na soukromou společnost, jako tomu je u privatizace.

Co všechno se v českých podmínkách považuje za veřejnou službu shrnuje např. metodický materiál Ministerstva vnitra: „Veřejné služby jsou služby poskytované, organizované nebo regulované orgánem veřejné správy, které slouží k uspokojování potřeb

občanů – na principu subsidiarity“ (Ministerstvo vnitra, 2003a). Princip subsidiarity znamená, že všechna opatření a pravomoci státní správy jsou vykonávány na nejnižším stupni státní správy, který jejich realizaci umožňuje.

Ucelený přehled veřejných služeb je jedním z výstupů rozsáhlé analýzy (2003b), na jejímž základě Ministerství vnitra vypracovalo návrh zákona o standardizaci vybraných veřejných služeb. Není možné totiž předpokládat, že libovolná veřejná služba může být předmětem partnerství. Okruh vhodných oblastí, ve kterých by bylo možné o partnerství uvažovat, je poměrně omezený. Výše zmíněná analýza rozděluje veřejné služby do tří skupin:

- věcné veřejné služby;
- správní činnosti;
- finanční podpory.

Správní činnosti a finanční podpory jsou typické služby, které bude vždy vykonávat stát prostřednictvím institucí veřejné správy. Mezi správní činnosti patří například služby typu udělování povolení, autorizací a licencí či samotný výkon veřejné správy. Finanční podpory, jak vyplývá z logiky věci, nemůže poskytovat nikdo jiný než stát. Mají podobu dotací a podpůrných programů, jako je například veřejná podpora výzkumu a vývoje nebo program obnovy venkova.

Naopak, v rámci věcných veřejných služeb, kam jsou zařazeny například pečovatelské služby či služby poskytované vzdělávacími a zdravotnickými zařízeními, lze vyčlenit okruh služeb, kde by účast soukromé sféry byla možná (Ministerstvo vnitra, 2003b).

Stanovit obecné podmínky pro posouzení vhodnosti dané služby pro partnerství na bázi PPP není vzhledem k rozsahu a rozdílnosti veřejných služeb smysluplné. Daleko důležitější je vymezit kritéria, pomocí kterých bude možné hodnotit konkrétní projekty z hlediska jejich připravenosti a propracovanosti. Vždy se musí jednat o službu, u které lze jasně stanovit a kvantifikovat požadovaný výstup, a u které se očekává splnění podmínky „value for money“. Dosažení „hodnoty za peníze“ je výchozím předpokladem projektů PPP a znamená buďto, že při zajištění služby stejné kvality bude soukromým subjektem dosaženo vyšší efektivity v poměru k vynaloženým prostředkům, než kdyby stejný projekt realizoval veřejný sektor z vlastních prostředků, a nebo, že při vynaložení stejných prostředků bude dosaženo vyšší kvality služeb.

Je důležité zdůraznit, že soukromý subjekt se bude na partnerství takřka vždy podílet v roli developera, dodavatele, správce či provozovatele infrastruktury, která je nezbytná pro zajištění dané veřejné služby. Výkon samotné služby obvykle zůstane v kompetenci veřejné správy. Nemusí tomu ale nutně být vždy.

Při úvahách, jak využít PPP v praxi poskytování sociálních služeb, by bylo škoda vidět jeho potenciál pouze v zajišťování tzv. nejadrových aktivit (počínaje výstavbou a následujícím facility managementem jednotlivých zařízení, outsourcingem servisních činností, atd.). Zdaleka nejvýznamnější potenciální vzestup efektivnosti a kvality v sociálních službách lze očekávat v případech, kdy budou moci privátní subjekty přímo poskytovat sociální služby na základně koncesních smluv či manažerských kontraktů. To však neznamená, že se stát vzdá kontroly nad jejich poskytováním (Matoušek, 2003).

Přestože není pojem PPP striktně definován, lze vysledovat společné charakteristiky projektů PPP, které je odlišují od jiných typů kooperace veřejné a soukromé sféry (např. veřejné zakázky, koncese). Ačkoli lze popsat vícero typů partnerství na principu PPP, základní rysy těchto projektů jsou shodné. Každý PPP projekt má některý z těchto charakteristických vlastností:

- Předmět projektu: předmětem projektů PPP je zpravidla komplexní dodávka infrastruktury pro zajištění dané služby – od návrhu, přes výstavbu potřebných zařízení po financování a údržbu díla;
- Doba trvání: běžné kontrakty na bázi PPP jsou uzavírány na dobu 20 a více let;
- Financování: rozhodující část nákladů na vybudování či zřízení předmětu projektu (infrastruktury) nese většinou soukromý subjekt, vložené prostředky se mu vrací v podobě příjmů z provozování díla a plateb od veřejného zadavatele;
- Vlastnictví: v průběhu trvání partnerství může být částečným vlastníkem majetkové podstaty projektu PPP soukromý subjekt, po uplynutí doby trvání kontraktu přechází vlastnictví na veřejný sektor;
- Dělení rizik: principiálně platí, že odpovědnost za dané riziko je na straně toho z partnerů, který mu umí lépe čelit;
- Odpovědnost: odpovědnost za kvalitativní a kvantitativní plnění podmínek projektu PPP nese pod hrozbou finanční penalizace soukromý subjekt, politická odpovědnost za zajištění veřejné služby je vždy směřována na veřejný sektor;

- Právní forma soukromého subjektu: v projektech PPP se partnerství na straně privátního sektoru obvykle neúčastní pouze jedna soukromá společnost, ale sdružení soukromých společností a firem různě zaměřených.

1.3. K čemu je PPP dobré a kdy ho využít?

Přestože výhody PPP budeme ještě podrobněji probírat v podkapitole 1.5.1, nemůžeme se alespoň v hrubém nástinu nezmínit o tom, proč roste popularita PPP projektů po celém světě a jaké lepší možnosti tedy nabízí oproti běžné praxi poskytování veřejných služeb.

Státní finance většiny vyspělých evropských států se během posledních třiceti let dostaly do nezáviděníhodné pozice. Relativně velké a především téměř každoroční schodky státních rozpočtů způsobily obrovský nárůst veřejného dluhu⁴, jež jen svými úrokovými platbami značně zatěžuje současné i budoucí státní rozpočty.

PPP procedura tím, že využívá peněz soukromých subjektů, znamená úlevu státním rozpočtům a jejich agenturám, které by jinak musely dále zadlužovat nebo vybírat více peněz od daňových poplatníků, což je při současné snaze snižovat daňové zatížení občanů a právnických osob prakticky nemyslitelné.

Další výhody nebo pohnutky, proč zavádět PPP, již vlastně byly zmíněny přímo v definicích, jež jsme uvedli výše. Tím, že přesuneme financování a provedení projektů na soukromý sektor, přesuneme též jistá rizika s tím spojená. Soukromý sektor dokáže lépe nakládat s těmito riziky než státní instituce, protože je flexibilnější a více tvůrčí. Tím je zajištěna vyšší efektivita poskytování veřejných služeb. Vyšší efektivita je obvykle dosažena pomocí inovativních řešení, která znamenají modernější zařízení a vyšší kvalitu poskytovaných služeb.

Proto se tedy uvádí, že PPP přináší vyšší „hodnotu za peníze“ než klasické způsoby zajišťování veřejných služeb. Hodnota za peníze je v tomto ohledu ústředním bodem

⁴ Příkladem dlouhodobě „rozchazovačných“ státních rozpočtů jsou např. rozpočty Itálie a Řecka, jejichž kumulovaný veřejný dluh je větší než objem HDP jejich ekonomik (Eurostat: General government gross debt – Percentage of GDP 2004, 2005).

celého partnerství veřejného a soukromého sektoru, neboť při posuzování, zda poskytovat danou službu pomocí PPP, je třeba vždy posoudit, jakou hodnotu za peníze nám toto řešení přinese. To znamená, že ještě před uzavřením partnerství se zkoumá, zda je toto řešení výhodné pro veřejný sektor nebo je lepší poskytovat veřejnou službu pomocí klasických cest.⁵

Každou službu, kterou chce stát poskytovat svým občanům, je možné zajistit různým způsobem. Pokud chce stát poskytnout například zdarma léky, zajistí to jiným způsobem než například možnost využívat zdarma základní zdravotní péči. V obou případech se jedná o veřejnou službu poskytovanou občanovi, tak proč stát nezajišťuje obě tyto služby stejným způsobem? Například by mohl obě služby poskytovat svými vlastními silami tak, jak to dělá u většiny poskytované zdravotní péče v současné době. Jednoduše proto, že na to nestačí. Jednak by to znamenalo zestátnění výrobců léků a jednak by pak bylo třeba celý tento sektor řídit. Ekonomicky je nesporně výhodnější pouze stanovit pravidla hry v sektoru (například normy) a poté služby od soukromého sektoru nakupovat.

Takto lze porovnávat různé způsoby zajišťování jakékoli veřejné služby. Část z nich je pak možné zajišťovat pouze státním sektorem (například činnost Poslanecké sněmovny), část je možné zajistit formou outsourcingu (například tisk bankovek, které dříve obvykle vyráběly státní tiskárny), část formou PPP (například stavba a provoz dálnice) a část je možné zprivatizovat úplně (například banky, letecké společnosti, naftové koncerny atd.).

Jestliže má stát sloužit svým občanům, musí poskytovat služby v optimálním objemu, vysoké kvalitě a zároveň za co nejnižší ceny. Optimální objem by měl být založen na společenském konsenzu, analýze potřeb a měl by být zajištěn exekutivou státu (především objemem finančních prostředků státu). Kvalita a cena jsou však ve značné míře ovlivněny způsobem zajišťování veřejné služby. Kvalitní a relativně levné léky se nedělají proto, že to stát exekutivně nařídil nebo proto, že jich odebírá veliké množství, ale proto, že existují navzájem si konkurující výrobci.

Je právě úkolem státu, aby zjistil, která forma zajišťování veřejných služeb je tou nejefektivnější a takovým způsobem ji potom poskytoval. Pokusíme se nyní identifikovat,

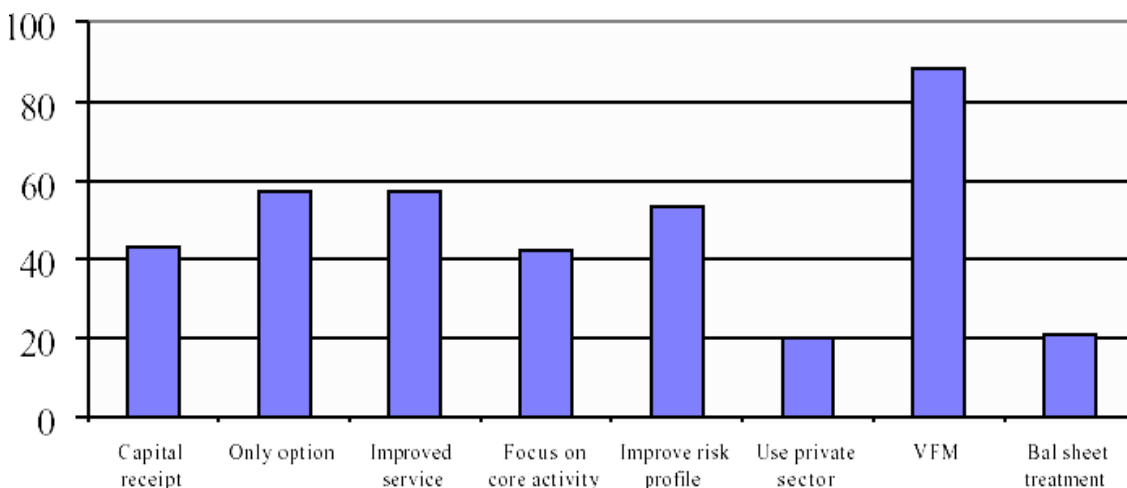
⁵ Toto je třeba mít při četbě následujících stran stále na paměti. Nemá smysl za každou cenu prosazovat PPP. Právě naopak, tato procedura je použitelná až po pečlivém zkoumání přínosu ve formě hodnoty za peníze (tzn. v peněžním vyjádření).

jaké jsou předpoklady pro to, aby PPP bylo efektivnější než jiné formy zajišťování veřejných služeb.

Nejprve naznačíme souvislosti v obecnější rovině. Jak vyplývá z definice PPP, smluvní vztah mezi veřejným a soukromým sektorem, jež obvykle zahrnuje rozličné aktivity (výstavbu, financování, vlastnictví, provoz), je sám o sobě velmi náročným na zpracování a vyžaduje pečlivé a finančně náročné operace ještě před uzavřením takového vztahu. Potenciálně tedy může být vhodné použít této procedury za několika nutných podmínek, jejichž posouzení spadá právě do předmluvního posuzování výhodnosti použití PPP (PPP Centrum, 2005b).

Při zadávání zakázky musí mít veřejný sektor jasnu představu, proč chce se soukromým sektorem spolupracovat. Musí existovat nějaký důvod, proč vstupovat do takových smluv. Obvykle, jak jsme uvedli výše, je to otázka nedostatku financí, lepší efektivity nebo řízení rizika. Ale existují i další důvody. KPMG provádělo v roce 2002 výzkum (KPMG, 2002) pro High Education Funding Council for England⁶, ve kterém se mimo jiné ptala na motivace vysokoškolských institucí k používání PPP resp. PFI⁷. Výsledky uvádíme v obrázku 1.

Obrázek 1: Motivace k využití PPP ve vysokoškolském sektoru v Anglii



Zdroj: KPMG (2002).

⁶ Instituce poskytující vedení a informace o PPP v anglickém vysokém školství (www.hefce.ac.uk).

⁷ Private Finance Initiative – pojem je používán ve Velké Británii a jedná se o nejrozšířenější podmožinu již standardizovaných projektů z mnoha dalších forem PPP. Používá se pouze ve Velké Británii, obecným termínem je PPP.

Jak vyplývá z výsledků výzkumu, celých 90 % vysokých škol využilo PPP kvůli jeho lepší hodnotě za peníze („value for money“). S odstupem následuje vylepšení služeb, rizikového profilu a PPP jako jediné možnost financování. Kapitálový příjem, zaměření na jádrové aktivity a zajištění vyrovnaného rozpočtu jsou dalšími důvody. 20 % však uvedlo, že motivací pro PPP je přímo využití soukromého sektoru, což nelze považovat za odpověď, protože PPP není nic jiného než využití soukromého sektoru. Jasná představa o tom, proč spolupracovat se soukromým sektorem je ale zřejmá ze všech ostatních odpovědí.

Představa je jednou věcí, jinou je však politická vůle a závazek veřejného sektoru podílet se aktivně na projektu a zapojit do něho soukromý sektor. Politická vůle znamená především vytvoření podmínek pro fungování PPP. Obvykle je třeba jistých úprav právních norem⁸ a seznámení zainteresované veřejnosti s PPP. K prosazování těchto úprav práva a vytváření vhodné metodiky, kterou by se měli jednotliví účastníci PPP procesu řídit, se vytváří v každé zemi tzv. „centra implementace PPP“⁹.

Po těchto dvou politických podmínkách již konkrétně k proceduře PPP (Partnerships BC, 2003).

1. *Existují značné možnosti inovací pro soukromý sektor v návržení, výstavbě, poskytování služby nebo využití majetku.* Soukromý sektor ve srovnání se státem je obecně ochoten nést větší riziko při zavádění inovativních přístupů, a je také schopen se proti těmto rizikům vhodně zajišťovat. Platí to dvojnásob u navrhování a výstavby nových budov a jiných staveb, kde je možné využít nestandardních postupů výstavby nebo nových materiálů apod. Pak je ale důležité, aby byly při uzavírání kontraktu zohledněny a soukromá firma měla možnost tyto své přednosti uplatnit.
2. *Může být zavedena jasně definovaná a měřitelná výstupní specifikace vhodná pro placení na základě doručení služby.* „Bez jasně definovaných a měřitelných

⁸ Zvláště ve fázi zavádění PPP a testování pilotních projektů, kde se ČR v současné době nachází, se jedná o velmi důležitou, ne-li nejdůležitější oblast.

⁹ V ČR je to PPP Centrum, Praha, ve Velké Británii je to Partnership UK, London. Právní forma těchto center bývá různá. PPP Centrum Praha je akciovou společností zřízenou FNM a Ministerstvem financí ČR. Partnership UK je joint venture. Často jsou tato centra přímo součástí ministerstva financí (např. v Nizozemí). V USA existuje kromě těchto státních organizací také federální The National Council Public-Private Partnerships ve Washingtonu D.C., která tyto organizace sdružuje, ale mohou se stát jejími členy i ostatní centra a další zájemci podobně, jako to ke 4. února 2005 učinilo PPP Centrum Praha.

výstupů by nebylo možné takový kontrakt uzavřít. I kdyby byl uzavřen, představoval by pro veřejný sektor finanční břímě a značná budoucí rizika. Na vytvoření této výstupní specifikace se proto vždy podílí tzv. technický poradce ze soukromého sektoru“ (PPP Centrum, 2005c).

3. *Existuje možnost pro soukromý sektor generovat toky příjmů i od jiných subjektů než vlády, aby se tak odlehčilo nákladům veřejného sektoru.* Soukromý sektor je schopen zabezpečit efektivnější vybírání poplatků za využívání služby, což bývá častý zdroj dalších příjmů. Pak je ovšem na místě ptát se po snížení daňových příjmů státu, neboť občan platí dvakrát za tutéž službu (pokud se PPP vztahuje na stávající službu či zařízení). Jinou možností, kde může soukromý sektor generovat toky příjmů, jsou ostatní soukromé firmy či občané, jimž poskytuje nadstandardní či jiné služby, než původní veřejnou službu. Například při výstavbě nové vysokorychlostní silnice může vystavět jeden rychlejší jízdní pruh, který není v kontraktu, ale který bude přinášet výnos přímo soukromé firmě.
4. *Některá rizika mohou být přesunuta na soukromý sektor.* Soukromý sektor má lepší výsledky při řízení určitých rizik.¹⁰ Tak například při výstavbě nového zařízení se velmi často překračují termíny odevzdání stavby, a tím i začátku provozu. Ve veřejném sektoru dochází také často k překročení rozpočtu stavby. Při stavbě řízené soukromým sektorem dochází k výraznému snížení těchto rizik (HM Treasury, 2003).
5. *Projekty podobného druhu byly úspěšně realizovány za použití shodných metod.* PPP procedury je třeba správně nastavit, aby bylo dosaženo pozitivních výsledků v maximální možné míře. Výhodou jistého zpoždění v zavádění partnerství soukromého a veřejného sektoru, například za Velkou Británií, je možnost čerpat tzv. „best practice“, jak si ukážeme v části věnované případovým studiím.
6. *Soukromý sektor má dostatečnou PPP kapacitu (odborné znalosti a další dispozice), aby splnil cíle projektu.* Pro dobré fungování PPP procedury je důležité, aby existoval soukromý subjekt, který bude schopen provádět v dostatečné kvalitě

¹⁰ Přehled rizik a jejich ohodnocení a alokace viz PPP Centrum: Přístup k řízení rizik v oblasti PPP. Praha, 2004.

kontraktovanou službu. Důležitá je také dostatečná konkurence, a proto je nutné, aby těchto soukromých subjektů bylo hned několik. Praxí PPP Centra v tomto směru je spolupráce s firmami, jež mají zkušenosti z PPP projektů v zahraničí. Evropa a speciálně Evropská unie je v tomto směru jedním velkým trhem, kde například z Velké Británie realizují PPP projekty ve Španělsku apod. Obzvláště to pak platí o poradenských firmách v oblasti PPP.

V této kapitole jsme nastínili nutné podmínky pro dobré fungování PPP projektů jako vhodného nástroje pro poskytování veřejných služeb. Jak z výše uvedeného plyne, není možné všechny aktivity zahrnout do této procedury, ba právě naopak. Vysoké náklady ještě před podepsáním smlouvy mezi veřejným a soukromým sektorem předurčují PPP pro použití spíše pro velké zakázky, které navíc musí splňovat několik dalších podmínek (možnost inovací, dobrá definovatelnost a měřitelnost výstupů, převoditelnost rizika atd.). Vysokou nákladovost před uzavřením smluvního vztahu se snaží snížit centra implementace PPP nebo pracovní skupiny jednotlivých ministerstev, které pro tento účel často vydávají manuály nebo dokonce předem připravené formuláře.¹¹ Ostatní podmínky však není možné nijak zredukovat, a proto je PPP jen omezeným zdrojem poskytování veřejných služeb. Například ve Velké Británii, zemi s nejdelší a nejpropracovanější praxí v Evropě, zaujímá tento způsob investování ve veřejném sektoru pouze 10 – 13,5 % (HM Treasury, 2003).

Abychom dokázali správně zhodnotit, kdy a na jaký projekt PPP použít, vraťme se nyní téměř na začátek a zkusme si přiblížit možnosti spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem při realizaci jakéhokoli projektu.

1.4. Fáze a formy spolupráce veřejného a soukromého sektoru

Každý dlouhodobý projekt lze rozdělit do několika základních fází, kterými při realizaci postupně prochází. Na počátku každého projektu je fáze iniciační, následuje jí přípravná

¹¹ Jako příklad uvedeme HM Treasury ve Velké Británii, která má na svých internetových stránkách tzv. Treasury Taskforce Technical Notes, jež mají bezpečně provést státního úředníka nástrahami PPP kontraktů. Dále zde ještě existuje např. HEFCE, která obstarává implementaci PPP ve vysokoškolském sektoru. Pak také Partnership UK, které se ale zaměřuje již na pomoc při jednotlivých projektech. V České republice je prozatím jediným poradcem v tomto směru PPP Centrum Praha.

fáze, poté fáze samotné realizace, dále fáze provozní a udržovací a na konci životního cyklu prochází projekt fází terminační.

Iniciační fáze zahrnuje rozvážení prvotního záměru, zda-li je vůbec žádoucí daný projekt realizovat. V této fázi jde o zhodnocení potřeb a strategických cílů subjektu-iniciátora. Výsledkem iniciační fáze je rozhodnutí, zda doporučit přípravu realizace, nebo, zda záměr svou povahou nebo načasováním nezapadá do strategické koncepce iniciátora.

V přípravné fázi je důležité v první řadě důsledně definovat potřeby zadavatele a očekávané výstupy, zhodnotit dostupnost zdrojů a zvážit finanční náročnost celého projektu. Zároveň je v této fázi nezbytné v největší možné míře identifikovat potenciální rizika a posoudit veškeré faktory, které by mohly projekt ohrozit. Za výstupy přípravné fáze lze obecně považovat odpovědi na základní otázky co, kdy, kde, za kolik a jakým způsobem. V případě, že v průběhu přípravné fáze dospěje zadavatel k názoru, že si není schopen na tyto otázky uspokojivě odpovědět, měl by od realizace projektu upustit. Na dalších stupních vývoje bude totiž možné projekt stornovat pouze za cenu značných finančních ztrát, bude-li to vůbec možné.

Při samotné realizaci projektu je nutné nejdříve rozhodnout o výběru dodavatele na základě podkladů z přípravné fáze. V průběhu realizace je určující precizní kontrola dodržování podmínek dodavatelem dle dohodnutého zadání. Zároveň musí zadavatel operativně a zodpovědně reagovat na případné změny a odchylky od původního plánu, ať už jsou vyvolané nepředvídanými událostmi nebo činnostmi dodavatele. Oproti ostatním stupňům vývoje projektu je pro tuto fázi zpravidla charakteristický strmý růst potřeby čerpání finančních prostředků v relativně krátkém čase. Výstupem realizační fáze je dílo, které je schopné provozu, a které beze zbytku splňuje dohodnuté zadání.

Uvedením díla do provozu je zahájena fáze, která je z hlediska doby trvání nejrozsáhlejší. Provozování a údržba díla s sebou přináší nároky na činnosti související s opakovaným vyhodnocováním provozu, kontrolou správného, tj. stanoveného fungování díla dle předem daných kritérií, a na aktualizaci potřeb uživatelů díla. Vzhledem k dlouhodobému charakteru projektu je nezbytné reflektovat změny a posuny nároků uživatelů a provoz díla jim co nejvíce přizpůsobovat. Cílem této fáze je dosažení optimální efektivity provozování díla při maximálním využití jeho potenciálu.

Rozhodnutí o přechodu projektu do fáze terminační přichází buď s uplynutím plánované doby trvání životního cyklu, nebo ve chvíli, kdy již není možné z jakéhokoli důvodu dosáhnout efektivního provozu díla. S ukončením projektu je spojena fyzická a formální likvidace jeho podstaty, což s sebou obvykle přináší zvýšenou potřebu finančních nákladů, se kterými je nutné počítat už ve fázi přípravy. V terminační fázi by již mělo být rozhodnuto, jakým způsobem budou výstupy ukončovaného projektu nahrazeny.

1.4.1. Veřejná zakázka

Nejrozšířenější formou spolupráce veřejného sektoru se soukromou sférou je dodávka služby nebo zboží na základě běžných smluvních vztahů, obvykle v podobě veřejné zakázky. Z hlediska výše popsaného průběhu projektu postihuje veřejná zakázka nejčastěji fázi přípravnou, realizační, případně provozní a údržbovou. Typickým příkladem je veřejná zakázka, jejímž předmětem je dodávka stavebního díla. Veřejný zadavatel si nadefinuje potřeby, zajistí přípravu a projekci díla a de facto najme soukromý subjekt, který dodávku stavby zajistí. Dalších fází životního cyklu díla se již stavební firma nemá důvod účastnit, spolupráce pro ni končí předáním stavby do užívání, resp. uplynutím záruční lhůty. Veřejné zakázky mají často povahu ad hoc projektů, realizovaných na základě běžné smlouvy o dílo podle obchodního zákoníku. Takto definovaná kooperace veřejného a soukromého sektoru se za PPP nepovažuje. Veřejné zakázky se ve srovnání s projekty PPP týkají pouze dílčích částí fází životního cyklu projektu – soukromé subjekty jsou najímány na realizaci jednotlivých zakázek tak, jak veřejný zadavatel právě potřebuje. Ten vystupuje v pozici objednatele prací, vlastníka díla a investora projektu.

Bude-li například městský úřad potřebovat zřídit v obci nový pečovatelský dům, nepochybně by mohl využít institutu veřejné zakázky na zhotovení těch prací, které není vlastními silami schopen postihnout. Bude proto v soukromé sféře hledat takové subjekty, které mu se zřízením pečovatelského domu pomohou. Předmětem veřejné zakázky mohou v takovém případě být architektonické a projekční práce, související s vypracováním dokumentace stavby v různých stupních zpracování. Veřejnou zakázkou se typicky řeší realizační fáze, tj. v tomto případě samotná výstavba domu s pečovatelskou službou. Generální dodavatel stavby či technický dozor investora je vybrán na základě výběrového řízení zadaného prostřednictvím veřejné soutěže. Správu areálu domu lze opět zadat soukromé firmě coby dílčí, časově omezenou veřejnou zakázkou. Správce domu pak může využít outsourcingu pro zajištění některých služeb, jako je stravování, provoz prádelny,

úklidové služby nebo ostražba areálu. I zde se na provozu veřejné služby v důsledku podílí soukromé subjekty, i když ne přímo.

Na uvedeném příkladu je patrné, že zřízení a provozování domu s pečovatelskou službou lze pomocí veřejných zakázek částečně zajistit jako sled několika dílčích kooperací se soukromým subjektem, resp. s různými subjekty z privátní sféry. Zodpovědnost za finanční stránku projektu domu a za zajištění poskytování veřejné služby zůstává plně na straně veřejného zřizovatele.

Mezi další modely spolupráce, jež se obvykle nepovažují za PPP, lze zařadit i smluvní vztah veřejného sektoru s privátními subjekty, který se týká služeb, provozu a řízení nebo pronájmu veřejného majetku. Předmětem těchto zakázek mohou být například smlouvy na zajištění odvozu odpadků, údržby technického vybavení či správy vodohospodářské infrastruktury. Jejich společným rysem je, že na veřejném zadavateli zůstává odpovědnost za investiční rozhodování a financování (Evropská komise, 2004b).

1.4.2. Koncesní smlouva

Pro projekty PPP je často používán termín koncese. Právní řád České republiky definuje koncese v živnostenském zákoně jako „státní povolení k provozování živnosti“ (§ 5) a dále vymezuje obsahovou náplň koncesovaných živností. Principiálně se jedná o takové činnosti, k jejichž provozování je nutný souhlas státní správy (poskytnutí licence). Daleko více než živnostenské koncese však s tematikou PPP souvisí tzv. koncesní smlouvy. Dále v textu bude termín koncese používán právě ve významu koncesní smlouvy.

Z historického pohledu byly koncese, například na výstavbu železničních tratí, na území Čech udělovány už koncem 19. století. Koncesním zákonem se tento princip do české legislativy znovu zavádí. Koncesní zákon, který vstoupil v platnost v červenci tohoto roku je od počátku připravován v přímé návaznosti na PPP, což deklaruje i důvodová zpráva k návrhu zákona (Vláda ČR, 2005b).

Dle koncesního zákona se „koncesní smlouvou koncesionář zavazuje poskytovat služby nebo provést dílo a zadavatel se zavazuje umožnit koncesionáři brát užitky vyplývající z poskytování služeb nebo z využívání provedeného díla, případně spolu s poskytnutím části plnění v penězích“ (§ 16, odst. 1). Zde je možné spatřit hlavní rozdíl v porovnání s veřejnými zakázkami. Zákon o veřejných zakázkách stanoví, že „veřejná zakázka se

uskutečňuje za úplaty na základě písemné smlouvy s jedním nebo více vybranými uchazeči nebo zájemci“ (§ 7). Protiplnění za dodávku díla nebo poskytování služeb v případě koncesní smlouvy tedy nemusí být realizováno jen formou peněžité platby, ale také prostřednictvím práva koncesionáře využívat dílo nebo brát užitky z poskytnutých služeb. Dalším významným rysem koncesí je jejich dlouhodobý charakter a skutečnost, že je na privátní subjekt delegováno riziko související s provozováním díla.

Oblast koncesních smluv byla již před schválením koncesního zákona v právním řádu ČR částečně upravena v sektoru dopravy, resp. výstavby, údržby a provozování dálnic. Zákon o pozemních komunikacích definoval koncesionářskou smlouvu jako „smlouvu o převedení některých práv a povinností státu jako vlastníka dálnice na právnickou osobu vybranou postupem podle zákona o schvalování veřejných zakázek“ (§ 18a). Předmětem takové koncesionářské smlouvy je financování a zajištění výstavby, provozování a údržba dálnice. Tentýž zákon stanovuje rozsah povinností koncesionáře a státu a vymezuje obsah koncesionářské smlouvy. Explicitně také uvádí, že „koncesionářská smlouva se uzavírá na dobu nejméně 25 let“ (§ 18d).

Faktem zůstává, že koncesní/koncesionářské smlouvy je možné chápat jako speciální veřejné zakázky. Nový koncesní zákon je se zákonem o veřejných zakázkách velmi úzce spjatý a často se na něj v řadě ustanovení odkazuje. Smluvní vztah veřejného zadavatele s privátním dodavatelem bude v případě splnění dalších podmínek vždy považován buď za veřejnou zakázku nebo za koncesi.

O nutnosti zvláštního zákona o koncesních smlouvách, resp. o partnerství veřejného a soukromého sektoru je možné i přes jeho účinnost nadále diskutovat. Nicméně jak zástupci veřejné správy, tak i privátní subjekty považovali nejasnou legislativu k PPP, tj. ke koncesním smlouvám, za jednu z největších překážek rozvoje PPP v ČR.

1.4.3. Typy partnerství

Podívejme se také blíže na jednotlivé typy projektů, jež obvykle spadají pod veřejně soukromá partnerství. Rozvedeme tím naši snahu z kapitoly 1.1., kde jsme ukázali, že PPP se nachází někde mezi klasickým poskytováním veřejných služeb a privatizací, a přiblížíme si tím také skutečný proces PPP. Odkazujeme se v tomto ohledu na americkou

General Accounting Office (GAO), která v roce 1999 vydala slovník pojmů užívaných v PPP.¹²

Nejprve je nutné říci, že přestože je vhodné pouze pro jisté projekty, PPP pokrývá ve velké míře prostor mezi privatizací a poskytováním služeb výhradně státem. Existuje v něm totiž různě velká úloha státu a soukromého sektoru, který zastává různé funkce v řetězci poskytování veřejných služeb. Může se jednat především o:

- projektové plánování/navrhování
- financování
- výstavba
- vlastnictví
- provoz
- výběr tržeb

Soukromý sektor může vykonávat jednu nebo více zmíněných funkcí, většinou podle toho, kolik je politická reprezentace ochotná soukromému sektoru postoupit v závislosti na politikách v jednotlivých oblastech. Tak se může stát, že například ve Velké Británii může být nemocniční zařízení na principu PPP pouze vyprojektováno a vystavěno a ve Španělsku či Portugalsku také vlastněno a provozováno soukromou firmou.

Provázání výše zmíněných činností je však považováno za největší přínos PPP kontraktů, jelikož zjednodušuje celý proces výstavby a provozu např. oné nemocnice do jednoho smluvního vztahu. Přebírání rizik za výstavbu zařízení činí největší část onoho přínosu, takže se PPP kontrakty obvykle uzavírají na nově poskytované služby (při potřebě značných investic) nebo na infrastrukturu, jež potřebuje rekonstrukci.

Tím se dostáváme k druhému kritériu, totiž zda se jedná o nové projekty nebo již existující zařízení. Pak můžeme rozlišit projekty, jejichž součástí bývá několik z výše uvedených funkcí, a projekty, které zahrnují pouze jednu tj. provoz. Znázornění obou kritérií nabízí obrázek 2.

¹² Obecně je možné říci, že GAO poskytuje nerozsáhlejší přehled možných způsobů PPP. Americké zprávy o PPP buď přímo citují rozdělení GAO nebo častěji uvádí užší výběr. V Evropě je větší pozornost věnována praktickým otázkám, tedy jak provádět různé projekty v rámci PPP a takové přehledy se činí málokdy a jen v základních liniích. Např. rozsáhlá studie o PPP vydaná PPP Unit (Irský státní orgán pro PPP) vymezuje pouze 4 kategorie (Service Delivery Partnerships, BBO, DBFO, Concession contracts). Ovšem upozorňuje na existenci možných dalších.

Obrázek 2: Formy PPP

Veřejné \longrightarrow Soukromé

Nové projekty

BT	BLT	BTO	BOT	BOOT	BOO
-----------	------------	------------	------------	-------------	------------

Stávající služby a zařízení

Úplné státní vlastnictví	Servisní kontrakt	Manažerský kontrakt	Pronájem	Koncese	Částečný nebo úplný prodej
-----------------------------	----------------------	------------------------	----------	---------	----------------------------------

Zdroj: Seader, D.L. (2002).

Vezměme nejprve kontraktování nových projektů. Nejblíže klasickému poskytování veřejných služeb stojí Build-Transfer kontrakt (BT, „postav a předej“, v USA je často používán termín „turnkey“). Soukromý sektor se zaváže veřejnému sektoru dodat zařízení podle zadání. Soukromý sektor tedy navrhne, postaví a financuje výstavbu zařízení, které následně předá veřejnému sektoru, jež zajišťuje provozování včetně provozních nákladů. V praxi jde o málo využívaný typ kontraktu, protože veřejný sektor, když už se odhodlá k použití PPP, volí obvykle větší přesun odpovědnosti (a tedy rizika) na soukromý sektor.

Používanější je Build-Lease-Transfer kontrakt (BLT, „postav-pronajmi-předej“), který po postavení zařízení zahrnuje pronájem (státnímu či soukromému) provozovateli a na konci leasingu předání zařízení veřejnému sektoru. Častější využívání tohoto typu kontraktu nevyplývá jen z většího přesunu rizik na soukromý sektor, ale také (a možná především) z toho, že se veřejný sektor zbavuje potřeby krýt investiční/nákupní výdaje jednorázovou splátkou. Rozkládá ji do delšího časového období formou leasingových splátek. A nemusí tedy absolvovat proces vydávání cenných papírů, což je obvyklá cesta, jak získat zdroje k velkým investicím.

Build-Transfer-Operate kontrakt (BTO, „postav-předej-provozuj“) se liší od předcházejícího v tom, že vlastnictví zařízení přechází na veřejný sektor hned po postavení a ten ho následně pronajímá zpět soukromé firmě, jež získala BTO kontrakt, k dlouhodobému provozování. Pozitivem pro veřejný sektor může být především to, že část prvotních investičních nákladů je uhrazena z následného provozování sjednaného zařízení.

Podobně funguje i Build-Operate-Transfer kontrakt (BOT, „postav-provozuj-předej“), jehož jedinou odlišností od předchozího je, že zařízení přechází do vlastnictví státu kdykoli v průběhu či na konci smluvené doby provozu. Během něho se soukromý sektor stará o údržbu zařízení a často je příjemcem poplatků, které vybírá za poskytovanou službu. Možný příjem v průběhu provozování, stejně jako u předchozího případu, snižuje výdaje státu na poskytování veřejných služeb.

Jen drobnou odlišnost od BOT můžeme najít u Build-Own-Operate-Transfer kontraktu (BOOT, „postav-vlastni-provozuj-předej“), kdy je smluvně stanoveno, že převod majetku do vlastnictví státu se uskutečňuje až na konci PPP kontraktu. Českou obdobou, hojně využívanou pro české pilotní projekty, je typ označený jako DBFO (Design-Build-Finance-Operate), kde se na konci projektu také majetek převádí do vlastnictví zadavatele.

Nejblíže zcela soukromému zařízení stojí Build-Own-Operate kontrakt (BOO, „postav-vlastni-provozuj“), kde soukromá firma postaví a provozuje zařízení, jež poskytuje na základě smlouvy se státem veřejnou službu. Není zde však žádné ustanovení o převodu potřebného zařízení po určité době na stát, který je tedy pouze „zákazníkem“ soukromého sektoru bez jakéhokoli vztahu k zařízení pro poskytování veřejné služby.

Tolik tedy velmi schematicky k možnostem, které skýtá veřejnému sektoru PPP v rámci nově nabízených služeb. Stát/veřejný sektor by však kvůli vyšší efektivitě neměl svou pozornost soustředit pouze na nové projekty, ale především na projekty, ve kterých se sám již angažuje. Položme si tedy znovu otázku: Co může stát udělat se službami, které již v současnosti nabízí?

Stát může uzavřít kontrakt na poskytování dané služby („service contract“). Jedná se v podstatě o outsourcing. V USA se často používá označení „contracting out“¹³.

Druhou možností je manažerský kontrakt („management contract“, „operations, maintenance and management“), který umožňuje širší zapojení soukromého sektoru v tom,

¹³ Rozdílnost PPP a contracting out spočívá v dlouhodobosti kontraktu se soukromým sektorem a v praxi se obvykle PPP používá pro investičně náročnější projekty (např. zajištění ostrahy vězňů včetně stavby a udržování věznice nebo k zajištění fungování dálnice včetně stavby). Contracting out se využívá spíše pro služby, jež nepotřebují velké investiční výdaje na jejich zabezpečení (např. úklid veřejných prostorů nebo zabezpečení ostrahy vládních budov).

že je mu svěřena veškerá odpovědnost za provoz a údržbu daného zařízení. To znamená, že je mu dána možnost investovat své vlastní peníze do zařízení, a to na základě pečlivě spočítaných nákladů a výnosů po dobu trvání smlouvy.

Zřejmou možností, která se z povahy věci nedá přehlédnout, je prostý nájem zařízení („lease“, „operations and maintenance“). Soukromá firma pak bude provozovat a udržovat dané zařízení, ovšem stát bude mít stále odpovědnost za eventuální investiční náklady.

Nájmu podobná může být i koncese („concession“), kdy stát přidělí soukromé firmě exkluzivní právo na provozování, údržbu a správu určitého systému po jistou, obvykle (relativně vůči nájmu) dlouhou dobu. Soukromá firma obvykle také investuje značné finanční částky do zařízení samotného.

Poslední možnost, kterou tu zmíníme, je částečný či úplný prodej daného zařízení soukromé firmě. Při něm stát ztrácí částečně či úplně kontrolu nad fungováním zařízení a tedy poskytováním veřejné služby. To je námi popsána privatizace zařízení a tedy i služby.

Pro partnerství veřejného a soukromého sektoru v oblasti již existující infrastruktury či již poskytovaných služeb přichází z výše uvedeného vějíře možností v úvahu nejlépe manažerský kontrakt a nájem. Výhodné je znovu spojení několika činností (operation, maintenance, management), které může přinášet úspory oproti běžnému poskytování dané služby. I nasmlouvání nějaké činnosti v rámci státem poskytované služby může přinášet úspory, ale taková spolupráce nepotřebuje speciální úpravu vztahů a je možné zde použít outsourcing jako nejefektivnější formu spolupráce.

1.5. Výhody a rizika projektů PPP

1.5.1. Výhody projektů PPP

Motivací veřejného sektoru pro realizaci projektů partnerství je snaha o hledání způsobů, pomocí kterých lze lépe zajišťovat vlastní potřeby a povinnosti. Tato snaha je sama o sobě přínosem, protože ukazuje, že veřejnému sektoru není lhostejné jak nakládá s veřejnými prostředky.

V zemích, kde je koncept PPP již běžně rozšířený, veřejný sektor odhalil, že těsná spolupráce s privátním sektorem může být nejen přínosná, ale také výhodná. A to především s ohledem na efektivitu vynaložených prostředků. V principu je možné za nejvýznamnější výhodu PPP považovat získání „hodnoty za peníze“. Ty projekty, které by již ve fázi přípravy ukazovaly, že tuto výhodu nepřinesou, není důvod realizovat formou PPP. Další výhody většinou s podmínkou dosažení „hodnoty za peníze“ souvisejí (PPP Centrum, 2005b).

Zajištění veřejné služby pomocí soukromého kapitálu při nedostatku vlastních veřejných prostředků patří k výchozím nosným myšlenkám konceptu PPP. Omezené zdroje, kterými veřejné rozpočty disponují, je výhodné doplnit soukromým kapitálem. V momentě, kdy privátní sféra má sama zájem podílet se na realizaci služeb tradičně patřících do kompetence veřejného sektoru, by nebylo strategické této příležitosti v rozumné míře nevyužít.

Mezi výhody, které by projekty PPP měly přinášet, patří dosažení vyšší kvality poskytované služby. Tato výhoda vyplývá z mechanismu odměňování privátního subjektu partnerství – je-li na soukromý sektor přeneseno riziko dostupnosti služby. Výše plateb soukromému subjektu z veřejných prostředků přímo závisí na míře plnění smluvních podmínek partnerství. Soukromý subjekt je tedy motivován zajišťovat předmět projektu v takovém rozsahu a kvalitě, kterou veřejný zadavatel požaduje. Zde se otevírá veřejnému sektoru prostor nadefinovat zadání projektu tak, aby kvalita požadovaného výstupu byla vyšší než v dosud realizovaných projektech bez privátní účasti.

Odlišnost projektů PPP od běžných forem spolupráce soukromého a veřejného sektoru je v efektivním rozložení rizik. Efektivita dělení spočívá v principu, že na účastníka partnerství jsou přenesena ta rizika projektu, se kterými je schopný lépe se vypořádat. Pro obě strany partnerství je rozdělení rizik nezbytností a výhodou, bez které by pro ně nebyly projekty PPP zajímavé.

Mezi nejspornější výhody PPP patří dosažení úspory veřejných výdajů. Zkušenosti z Velké Británie prokazují, že kolem „80 % projektů je dokončeno včas a aniž by byl překročen stanovený rozpočet a také, že použitím PPP lze dosahovat 10-20% úspor z hlediska celkové doby životnosti infrastruktury“ („Tamtéž, str. 7“). Nicméně přesné vyčíslení výdajů z hlediska celého životního cyklu projektu je vždy velmi složité. Navíc, pro

dosažení úspor je nutný předpoklad, že v průběhu realizace projektu nedojde ze strany veřejného sektoru ke změnám v jeho zadání a k dodatečné modifikaci požadavků a očekávaných výstupů. Tyto změny jsou nejběžnějším důvodem pro překročení plánovaných rozpočtů projektů PPP.

J-li pro veřejný sektor příznačný sklon k méně efektivnímu hospodaření, privátní sektor je naopak spojován s větší hospodárností při využívání prostředků. Efektivita vynakládání prostředků je v privátní sféře přímo ovlivněna potřebou dosahování zisku. Veřejný sektor by měl při zvažování použití principu PPP z této skutečnosti vycházet. Díky ní může kalkulovat se získáním vyšší dodané hodnoty projektu při vynaložení daného objemu prostředků.

Postranním přínosem PPP může být také oboustranná výměna zkušeností a inovace zaběhnutých postupů. Z partnerství mohou veřejné instituce i soukromé subjekty výtěžit znalosti a informace, a ty pak použít pro svůj další rozvoj.

Smluvní přenesení odpovědnosti za veřejné služby na soukromý sektor je částečnou výhodou partnerství. Veřejný sektor výhodně převede některá důležitá rizika. Výše jeho finanční účasti na projektu poté závisí na plnění kritérií uzavřené smlouvy soukromým subjektem. Za dostupnost a kvalitu poskytované služby se ale odpovědnosti vůči občanovi v žádném případě nezbavuje.

1.5.2. Rizika projektů PPP

S každým projektem souvisí četná rizika, která mohou zapříčinit jeho neúspěch. Celá problematika identifikace a řízení rizik, kvantifikace a modelování jejich důsledků, je velice široká. Důkladná analýza problematiky rizik však není cílem této práce. Následující část je proto zaměřena na připomenutí hlavních rizikových faktorů, které jsou v souvislosti s PPP zmiňovány.

Řízení rizik je proces, který probíhá po celou dobu trvání projektu. Předmětem řízení rizik je průběžný cyklus, který zahrnuje:

- identifikaci rizik, tj. proces vyhledávání rizikových faktorů;

- vyhodnocení rizik, tj. ověřování pravděpodobnosti výskytu identifikovaných rizik a odhad jejich možných dopadů;
- alokace rizik, tj. vymezení odpovědnosti za rizika, zvážení možnosti delegovat riziko na jiného účastníka projektu partnerství;
- přijetí opatření ke zmírnění rizik, tj. omezení velikosti rizika a redukce dopadů;
- monitoring identifikovaných rizik a přijatých opatření, tj. zpětná vazba, další sledování a posuzování identifikovaných rizik.

Vymezení rizikových faktorů

V rámci své metodické činnosti vydalo PPP Centrum společně s Ministerstvem financí materiál, který se vymezením různých typů rizik podrobně zabývá (PPP Centrum, 2004c). Tabulka 1 uvádí základní kategorizaci rizik.

Tabulka 1 – Identifikace rizik

Stavebně-technologická a projekční rizika	Stavební a projekční rizika
	Riziko lokality
	Riziko chybných technologií sítí a souvisejících služeb
Kreditní rizika	Rizika likvidity
	Rizika nesplnění závazků/riziko dostupnosti
Tržní rizika	Riziko poptávky
	Riziko zvýhodnění konkurence
	Ostatní tržní rizika
Vnější rizika	Politická rizika
	Vyšší moc

	Ostatní vnější rizika
Operační rizika	Rizika související se zařízením
	Rizika související s lidmi
	Bezpečnostní rizika
Strategická rizika	Smluvní rizika
	Ostatní strategická rizika

Zdroj: PPP Centrum, 2004a

Stavebně-technologická a projekční rizika přímo souvisejí s realizací a provozem dané infrastruktury či služby. Mezi stavební a projekční rizika patří vypracování dokumentace a samotná výstavba, včetně rizika překročení stavebních nákladů. Metodický materiál sem řadí i procesní rizika související s umístěním a povolením staveb a dále rizika použitých technologických postupů. Většina rizik z této kategorie je typicky přenášena na soukromý sektor.

Kreditní rizika souvisejí s finanční stránkou projektů. Vyplynají z rizika neschopnosti splnit své závazky. Především se jedná o riziko dostupnosti, kdy se privátnímu subjektu zcela nepodaří naplnit veškerá kritéria stanovená v kontraktu, v důsledku čehož přichází o část plateb od veřejného zadavatele. Na druhé straně je to riziko nesolventnosti. Větší část z této skupiny rizik je opět delegována na soukromý sektor.

Vzhledem ke skutečnosti, že ani u veřejných služeb neexistuje zaručená a spolehlivě kvantifikovatelná míra poptávky, musí veřejný i soukromý sektor počítat s tržními riziky. Nejvýznamnější z nich, riziko poptávky, může být přeneseno na soukromý sektor, ale odpovědnost může být i na veřejném zadavateli – záleží na typu projektu a dohodě partnerů.

Specifická je problematika vnějších rizik. Část těchto rizik souvisí s politickou a legislativní situací v dané zemi. Těžko předvídatelná jsou rizika související s hrozbou

příchodu přírodních katastrof, války či terorizmu. Tato rizika jsou obvykle sdílena oběma partnery.

S fází provozu a údržby jsou spojena operační rizika, za která u PPP projektů významně odpovídá soukromý sektor. Obvykle vyplývají z nedostupnosti nebo špatné kvality potřebných materiálů, což vede ke zvýšení provozních nákladů nebo ke špatnému odhadu životního cyklu projektu. Může se vyskytnout i problém nedostatku kvalifikované pracovní síly.

Strategická rizika nejčastěji plynou z chybných či nekoncepčních rozhodnutí veřejného sektoru. Zvláštní kapitolou potom jsou rizika, která se plně dotýkají celé problematiky – rizika odvozená od nekvalitních smluv.

Alokace rizik

Způsob rozložení rizik mezi účastníky partnerství závisí na typu projektu a na konkrétních okolnostech. Každý projekt je v tomto ohledu specifický. Alokace rizik není samoúčelná. Vždy je nutné případné přenesení rizika posuzovat podle finančních dopadů, které s sebou logicky přinesou.

S alokací rizik souvisí i zásadní otázka, která řeší posuzování projektů PPP z hlediska jejich dopadu na zadlužování veřejných rozpočtů. Eurostat přijal rozhodnutí (2004), týkající se vedení národních účtů ohledně smluv uzavřených státními orgány v rámci partnerství s nestátními složkami. V něm konkretizuje dopady na deficit/přebytek státního rozpočtu a veřejný dluh. Dle Zelené knihy doporučuje Eurostat, „aby byl majetek partnerství veřejného a soukromého sektoru klasifikován jako nestátní majetek a jako takový veden mimo státní rozvahu za předpokladu, že budou splněny obě následující podmínky:

- soukromý partner přebírá rizika související s výstavbou a
- soukromý partner přebírá alespoň jedno z rizik dostupnosti (tj. dostupnosti řádného plnění dohodnuté kvality) a nebo riziko poptávky“ (2004c).

1.5.3. Rizika metody PPP z pohledu jejího odpůrce

Respektovaný britský deník The Guardian před časem zveřejnil článek, který na základě několika vybraných příkladů, kdy veřejný sektor a občané doplatili na postup privátního investora, zpochybňuje celou platformu PPP. I s ohledem na rozvíjející se proces PPP

v České republice je na místě některé z kolapsů veřejně soukromého partnerství zmínit. Hned na začátku je však nutné dodat, že britská ekonomika a zodpovědné orgány vnímají PPP i nadále jako relevantní, a v drtivé většině případů přínosný, způsob realizace projektů. Jen v letech 2003/2004 byly dle dostupných údajů podepsány kontrakty za asi 10 miliard liber, v letech 2004/2005 to bylo asi za 6 miliard liber.

Autorem článku, srovnávajícím Private Finance Initiative (PFI), tedy smluvní ujednání řazené mezi PPP, s mediálně propíraným gigantem Enron, který vytvářel účetní podvody v miliardách dolarů a účelově hýbal s cenami energií, je George Monbiot. Monbiot se domnívá, že firmy, které naváží dlouholetý smluvní vztah s veřejným sektorem, se za prvé začnou chovat netržně (prodražování zakázek, okrádání koncových klientů apod.) a za druhé deformují trh jako takový. Zpochybňuje názor britské vlády, že projekty PPP (PFI) bývají levnější a rychleji realizovány než klasickou cestou a v důsledku toho přinášejí i kvalitnější veřejnou službu. Naopak PFI projekty vykresluje jako „dojnu krávu“ pro desítky právníků, odhadců a poradců.

Článek v Guradianu napadá samotnou podstatu projektů PPP. Nazývá je kvazi-privatizací, hovoří o bujné korupci a zpochybňuje i často deklarované přednosti tohoto typu realizací, tj. vyrovnaný rozpočet a dodržování termínů. Za největší lež považuje Monbiot princip, na kterém je vypočítávána výhodnost a efektivita projektů PPP. Dochází podle něj ke třem zásadním manipulacím ze strany veřejného i soukromého sektoru. První spočívá ve snaze soukromých investorů nerekonstruovat, ale vždy strhnout staré a postavit nové. Srovnávány přitom ale nejsou rozpočty rekonstrukce a novostavby, ale jen novostavby stavěné klasickým způsobem a metodou PPP. Druhým matením je dle jeho názoru výše rozpočtu projektu. Ve Velké Británii, podobně jako v České republice, státní správa ani samospráva nemá peněz na rozdávání, proto je často před realizací nějakého záměru stavěna do pozice „PPP, nebo nic“. Až v průběhu času pak podle Monbiota dochází k navyšování rozpočtu k jeho reálným hranicím, které bývají před uzavřením smlouvy účelově posouvány směrem dolů. Konečně třetí údajný podvod se týká transferu rizik. Také jejich přesuny významně, oproti původnímu plánu, zvyšují rozpočty PPP projektů, aniž by však tato rizika reálně hrozila nebo dokonce existovala.

Ačkoli se Monbiot ve svých tvrzeních nevyhýbá značným zjednodušením nemělo by to vést k apriornímu odmítnutí jeho argumentů. Článek se opírá o několik konkrétních příkladů, u nichž si může jen těžko dovolit překroucení faktů, a tím méně seriózní deník

The Guardian. Přesto se i nadále domnívám, že PPP je typem kontraktu, který sníží velké množství soutěžních zakázek a administrativy s tím spojené, a kontrola korupce bude díky tomu jednodušší a realističtější. Předražení zakázky však nezaručí sebelepší smlouva ani centrálně řízená ekonomika. Veřejný sektor by na to však neměl doplácet. Snad i proto obsahuje koncesní zákon takové množství regulací, které by měly příkladům uvedeným Monbiotem zabránit. Přesto však bude vždy záležet na konkrétní části veřejného sektoru, do jaké smlouvy s privátním sektorem vstoupí, jak dobře ji sjedná. K chybám, i přes regulaci, bude nejspíše docházet. U PPP jsou však na rozdíl od klasických investic chyby vidět a dají se řešit. Otázkou tak zůstává schopnost chyby přiznat, podělit se o ně s ostatními a poučit se z nich.

2. Systémový rámec a východiska pro využití metody PPP v ČR

2.1. Pozice České republiky v přípravě prostředí pro zavedení metody PPP

Česká republika opakovaně deklaruje jako jednu ze svých nejdůležitějších priorit zachování stabilního ekonomického prostředí. Má zájem podporovat hospodářský růst podněcováním zvyšování produktivity a konkurenceschopnosti. Zároveň má zájem a současně je i nucena hledat vhodné nástroje pro efektivnější zajišťování veřejných služeb a veřejné infrastruktury. V posledních letech došlo v České republice k postupnému prohlubování deficitů veřejných rozpočtů a k rychlému růstu veřejného dluhu. Hlavními příčinami jsou trvale rostoucí mandatorní výdaje, především v sociální oblasti, a také aktivní fiskální politika směřující k posílení ekonomického růstu (investiční pobídky). Současné omezené výdajové možnosti veřejného sektoru tak vedou k hledání efektivněji využívaných, alternativních zdrojů financování veřejných služeb a zajištění společenských potřeb. Jako jedno z možných řešení se jeví právě využití partnerství veřejného a soukromého sektoru. Mezi navrhované systémové změny, které mají vést ke konsolidaci veřejných financí bezpochyby patří vytvoření právního a institucionálního rámce pro model PPP.

Zejména na úrovni krajů bude třeba vyčkat na ustálení institucionálního prostředí, o které se mohou bezpečně opřít a čerpat z jeho zkušeností. Krajům a obcím, které budou realizovat spíše menší projekty v rámci PPP, nebude zřejmě finančně dostupné poradenství zkušených mezinárodních poradenských firem, které si na této úrovni může dovolit stát u velkých projektů či druhá strana, tedy soukromý sektor v roli investora.

Je také bezpodmínečně nutné provést analýzy činností, ve kterých uvažujeme PPP využít. Nelze rekonstruovat či budovat novou infrastrukturu, činnost či službu, i pod záštitou PPP projektů, která nebude perspektivní, bude obsahovat příliš mnoho rizik provozních, finančních a dalších, které by mohly ohrozit existenci a úspěšnost projektu. Je třeba mít stále na mysli, že každý projekt bude originální, jiný a proto již při jejich výběru bude třeba provést řadu přípravných kroků. Je v zájmu všech zúčastněných subjektů, zejména však státu, tyto kroky alespoň v obecné rovině standardizovat, zakotvit a zasadit do jasného právního a institucionálního rámce. Nutná bude zejména fiskální regulace, která by měla zaručit použití PPP pouze v případech, kdy je to pro stát či obec výhodné a zamezit tak nekontrolovanému nárůstu závazků státu. Tento rámec však nesmí být zase příliš

regulativní, což se týká zejména zachování určité smluvní volnosti mezi partnery z veřejného a soukromého sektoru tak, aby neodradil soukromé investory podílet se na realizaci PPP projektů.

Koncepce reformy veřejných rozpočtů, zpracovaná Ministerstvem financí (2003), definuje pozitiva a negativa systémového zavedení principů PPP takto:

Pozitiva systémového zavedení principů PPP:

- a) PPP může přinést reálné finanční úspory a lepší využití a alokaci prostředků veřejných rozpočtů tím, že zavádí některé pojmy do veřejných financí jako je návratnost investice, porovnání efektivity veřejného a privátního sektoru, projektové řízení;
- b) řízení realizace projektů a poskytování služeb subjekty, které jsou pro takové činnosti nejlépe vybaveny;
- c) vstup do Evropské unie přinesl ČR možnost čerpání ze Strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. ČR potřebuje být připravena na přiměřené financování z českých zdrojů, což může být snazší při kombinaci veřejných a privátních financí;
- d) PPP může napomoci vygenerování větších investic do infrastruktury, než by byl schopen zajistit státní rozpočet; současně se přenášejí některá rizika a odpovědnosti na privátní sektor;
- e) možnost snížení úlohy státu při zajišťování veřejných služeb, ale také snížení zdanění obyvatelstva přenesením některých poplatků přímo na uživatele veřejné služby.

Negativa a rizika s nimiž je nutno počítat při tvorbě rámce pro aplikaci PPP:

- a) velmi složité a nákladné smluvní vztahy¹⁴;
- b) rozsáhlé kontrakty se zabudovanými pevnými ekonomickými i věcnými parametry mohou být zdrojem rigidity;
- c) výkonové standardy mohou vyvolat nežádoucí vedlejší efekty;
- d) rozložení úhrad za investice či služby musí být podloženo sofistikovaným systémem řízení budoucích závazků veřejných rozpočtů;

¹⁴ Jedním z úkolů PPP Centra je příprava vzorových koncesních smluv a detailně vypracovaných metodik použití PPP.

- e) orgány veřejné správy až na výjimky nedisponují pracovníky dostatečně kvalifikovanými k tomu, aby byli rovnocennými partnery soukromým subjektům v rámci PPP¹⁵.

Podmínky pro systémové zavedení konceptu PPP („Tamtéž, str. 133“):

- a) existence jednoznačné definice PPP pro potřeby regulace a metodiky;
- b) identifikace společensky žádoucí úlohy PPP pro veřejný sektor;
- c) analýza regulatorního prostředí a následné vytvoření takové legislativy, která umožní nastavení efektivního fungování PPP struktur na úrovni vládní i samosprávné;
- d) vytvoření centra pro metodické vedení této oblasti, zároveň vytvrdí souvisejícího institucionálního zajištění, které zabezpečí centralizaci znalostí a zkušeností vedoucí k exekuci PPP ve veřejném sektoru.

2.1.1. Vládní politika v oblasti PPP

Jedním z prvních kroků vlády České republiky bylo zadání právní analýzy proveditelnosti, jejíž vypracování uložila Ministerstvu financí a Fondu národního majetku na základě návrhu tehdy připravované reformy veřejných rozpočtů. Účelem tohoto dokumentu, který vznikl v roce 2003 bylo „analyzovat právní prostředí České republiky ve světle plánované realizace projektů veřejných služeb a veřejné infrastruktury formou partnerství veřejného a soukromého sektoru a doporučit změny, které by měly být v českém právu provedeny, aby bylo vytvořeno právní prostředí příznivé pro realizaci projektů formou PPP“ (Kramařík, 2003).

Tento materiál byl posléze jedním z podkladů pro formulování Politiky vlády České republiky v oblasti Partnerství veřejného a soukromého sektoru (dále jen „Politika“), která byla vládou schválena usnesením č. 7 ze dne 7. ledna 2004. Česká vláda tímto usnesením deklarovala přesvědčení, „že systémové a programové využití metody PPP přispěje k:

- efektivnější alokaci veřejných prostředků;

¹⁵ Práce na PPP projektech přitom může být velmi zajímavá a odborná, protože bude využívat nejmodernějších metod modelování, bude často využívat operačních analýz a poznatků z řady oborů. Pokud bude tato činnost správně pochopena a aplikována může dodat úřednímu stavu novou motivaci a příležitost k seberealizaci ve státní správě a samosprávě.

- zajištění kvalitních veřejných služeb;
- ekonomickému růstu a růstu přímých zahraničních investic stimulováním soukromých investic do veřejné infrastruktury a veřejných služeb;
- účinné kontrole vytváření dlouhodobých závazků veřejným sektorem;
- omezení negativních dopadů nesystémově prováděných projektů v oblasti PPP;
- posílení možností čerpání z fondů Evropské unie zvýšením podílu spolufinancování soukromým sektorem na projektech veřejného zájmu“ (Vláda ČR, 2004b).

Stejným usnesením vlády současně uložila ministroví financí ve spolupráci s ostatními představiteli vlády vytvořit do určité doby podmínky k výkonu metodické a regulační funkce pro potřeby systémové aplikace PPP, metodicky podporovat činnost týmů pro systémovou aplikaci PPP na jednotlivých ministerstvech a v dalších ústředních orgánech státní správy, a dále zřídit do konce roku 2004 v působnosti Ministerstva financí Centrum pro implementaci (PPP Centrum, viz kapitola 2.1.2.). Všem ostatním ministrům vláda uložila průběžně posuzovat použití PPP jako jedné z alternativ zajišťování veřejných služeb, informovat vládu o vhodných PPP projektech a navrhopvat změny zákonů, eventuálně navrhopvat nové právní předpisy podmiňující systémovou proveditelnost PPP projektů.

Dle této Politiky metoda PPP „umožní investice i v sociálně citlivých oblastech, které by z rozpočtových důvodů jinak nebylo možné realizovat“. Vzhledem k tomu, že PPP projekty budou vyvolávat budoucí mandatorní výdaje rozpočtů státu i územních samosprávných celků a tyto výdaje budou zvyšovat objem veřejného dluhu, rozhodla se vláda regulovat jejich aplikaci. Předpokladem aplikace PPP je programový a systémový přístup tak, aby byl znám fiskální kontext každého konkrétního projektu a zajištěno dodržování základních principů, mezi které vláda řadí především („Tamtéž, odst. 2.2.“):

- *Hodnotu za peníze.* Hlavním požadavkem je, aby výsledný ekonomický přínos PPP projektu byl vyšší než ekonomický přínos při doposud uplatňovaných způsobech realizace veřejným sektorem. Celková úroveň ekonomické hodnoty PPP projektu musí být vyhodnocena ještě před zahájením soutěže na zadání projektu.
- *Přenesení rizik.* Strana, která je nejlépe schopna řídit riziko je tou stranou, která by ho měla nést. Předpokladem realizace projektu prostřednictvím PPP je, že budou významná rizika přenesena na soukromý sektor.

- *Specifikaci standardů veřejné služby.* Veřejný sektor musí definovat standard, resp. parametry požadovaných veřejných služeb v roli klienta tak, aby byly optimálně zajištěny veřejné služby při současném zvážení ekonomických aspektů.
- *Údržbu hodnoty veřejných aktiv.* Vzhledem k tomu, že veřejná aktiva se zpravidla nepřevádějí na soukromého partnera, a nebo se veřejnému sektoru po ukončení kontraktu vrací, je potřeba jasně definovat pravidla údržby hodnoty veřejných aktiv spravovaných soukromým sektorem za základě PPP kontraktu (zpravidla po dobu 5 – 60 let).
- *Zajištění inovace a konkurence.* Výsledkem PPP smluv nesmí být vytvoření monopolu jednoho kontraktora. Naopak, konkurence musí být řízena tak, aby vedla k maximálnímu prosazení inovací v dané oblasti veřejných služeb.
- *Makroekonomické efekty.* Každý PPP projekt má obsahovat analýzu a vyhodnocení makroekonomických efektů.
- *Vyhodnocení efektu času.*

Pravomoc k rozhodnutí o použití PPP, stanovení očekávaných výstupů projektu ve formě veřejné služby a jejich implementace bude zcela v kompetenci orgánů státní správy a samosprávy („zadavatele“), které odpovídají za poskytování příslušných veřejných služeb nebo veřejné infrastruktury, přičemž územním samosprávným celkům bude umožněno využívat odborné podpory PPP Centra.

Hrozba nekontrolovatelných budoucích mandatorních výdajů veřejných rozpočtů vyvolaná aplikací PPP donutila vládu prostřednictvím Ministerstva financí tyto výdaje regulovat. Ministerstvo financí bylo pověřeno zpracováním metodiky pro posuzování a schvalování PPP a mělo být rovněž zmocněno ke schvalování zahájení přípravných prací na konkrétních projektech. Tato otázka je nakonec řešena úpravou rozpočtového dozoru Ministerstva financí v koncesním zákoně a dále novelizací rozpočtových pravidel, včetně rozpočtových pravidel územních samosprávných celků. Rozpočtový dozor ministerstva financí spočívá ve stanovení povinnosti vyžádat si předchozí stanovisko ministerstva v případech, kdy má dojít k uzavření koncesní smlouvy územním samosprávným celkem. Vyžádání stanoviska je podmínkou platnosti koncesní smlouvy. Ani tento typ dozoru ovšem nebude schopen zabránit tomu, aby obce či kraje, které zrealizují své PPP projekty dříve, znemožní tím, že zaberou část veřejného dluhu, jiným územním samosprávným celkům tyto projekty také realizovat.

Usnesením č. 791 ze dne 25. srpna 2004 schválila vláda návrhy legislativních změn nezbytných pro systémovou implementaci PPP, dále časový harmonogram pro řízení pilotních PPP projektů, které budou navrhovat jednotlivé resorty podle kritérií schválených rovněž tímto usnesením. Dále byl ustaven meziresortní tým pro posuzování pilotních projektů a seznam orgánů, jejichž zástupci budou členy tohoto meziresortního týmu.

Navrhované legislativní změny se týkaly především těchto zákonů:

- Zákon o veřejně soukromých partnerstvích (koncesní zákon);
- Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 40/2004 Sb., o veřejných zakázkách;
- Návrh zákona, kterým se mění zákon 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích;
- Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů;
- Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Schválený harmonogram původně počítal s účinností výše zmíněných zákonů již od 1. ledna 2006. Nakonec jsou s malým zpožděním účinné od 1. července 2006.

2.1.2. Institucionální prostředí

Ministerstvo financí

Role regulátora vzniku budoucích závazků veřejných rozpočtů v souvislosti s PPP projekty a koordinátora při zpracování a aplikaci metodiky pro přípravu, posuzování a schvalování projektů připadla automaticky Ministerstvu financí, které si pro tento účel zřídilo od 1. května 2004 samostatné oddělení pro metodiku a regulaci projektů PPP. Toto oddělení odpovídá v rámci kompetencí ministerstva za vytváření a udržování podmínek pro regulaci rozpočtových dopadů PPP projektů a za usnadnění realizace projektů. Hlavními oblastmi činnosti Ministerstva financí jako regulátora jsou:

- *Fiskální disciplína.* Spolu s Českým statistickým úřadem a Eurostatem vytváří a aplikuje pravidla a postupy pro zachycení PPP projektů ve vládní statistice, navrhuje okruh projektů podléhajících regulaci a navrhuje metodiku monitorování a regulace tvorby budoucích závazků veřejných rozpočtů vyvolaných PPP projekty.
- *Proces přípravy a realizace projektů.* Spolupracuje s ministerstvy a dalšími ústředními orgány při zpracování metodiky pro přípravu, posuzování a schvalování

projektů, koordinuje a metodicky řídí přípravu standardních smluvních podmínek doporučených pro PPP transakce.

- *Využití finančních prostředků fondů Evropské unie* v projektech PPP. Spolupracuje s ústředními orgány a dalšími partnery v ČR, v orgánech Evropské unie a v rámci mezinárodních organizací na analýzách a na formulaci a aplikaci postupů pro využití finančních prostředků fondů EU v projektech partnerství.
- *Legislativní iniciativa*. Předkládá návrhy úprav právních předpisů v kompetenci ministerstva a iniciuje návrhy úprav právních předpisů v kompetenci ostatních ústředních orgánů tak, aby usnadnily přípravy a realizaci PPP projektů.

PPP Centrum

Na základě usnesení č. 7 ze dne 7. ledna 2004 rozhodl Fond národního majetku o vzniku Centra pro implementaci PPP (dále jen PPP Centrum). Po zániku FNM roli zakladatele plní Ministerstvo financí a náklady na jeho provoz jsou hrazeny ze státního rozpočtu. Fond národního majetku dlouhodobě spolupracoval s Partnerships UK (dále jen PUK) a převzal pro PPP Centrum obdobnou organizaci i styl práce, jaký aplikuje PUK ve Velké Británii.

PPP Centrum je akciovou společností, která je tzv. společností s veřejnou misí, tj. společností, která vykonává svoji hlavní činnost pouze ve prospěch veřejného sektoru a není proto oprávněna v oblasti PPP poskytovat úplatné poradenství soukromému sektoru. Vzhledem k tomu, že PPP Centrum má především roli poradenskou a pracovníci PPP Centra budou kombinací poradců, právníků a finančních odborníků z řad privátního sektoru a pracovníků se zkušeností s prací veřejného sektoru, bylo třeba, aby bylo právně odděleno od Ministerstva financí, nicméně pod jeho kontrolou a v jeho působnosti.

Posláním PPP Centra v oblasti metodiky je připravit vhodné prostředí pro úspěšnou realizaci PPP projektů v ČR (PPP Centrum, 2004b). PPP Centrum odpovídá za přípravu jak metodických materiálů tak vzorů investičních plánů, finančních analýz a koncesních smluv. V první fázi byly vypracovány návrhy metodik ve formě pracovních verzí, které slouží k přípravě pilotních projektů a ve druhé fázi budou vydány oficiální verze dokumentů upravené o zkušenosti získané při přípravě pilotních projektů.

Součástí metodické práce je i propagační činnost týkající se problematiky PPP. Ve spolupráci s dalšími institucemi se PPP Centrum podílí na zajišťování odborných seminářů, přednášek a konferencí. Smyslem těchto aktivit je zprostředkování a výměna

zkušeností v této oblasti. Prostřednictvím internetové prezentace¹⁶ má kdokoli možnost seznámit se nejen se samotnou činností PPP Centra, ale také současným děním v oblasti PPP v ČR i ve světě.

V oblasti PPP projektů je posláním PPP Centra podporovat veřejný sektor všude tam, kde bude nutné zabezpečit, aby proces, od identifikace až do realizaci projektů, byl ze strany veřejného sektoru maximálně profesionální, efektivní a rychlý a s minimálním rizikem negativních dopadů na veřejný sektor. Cílem je zavést a šířit nejlepší způsoby a získané zkušenosti při řízení PPP projektů a pomoci veřejnému sektoru stát se „dobrým partnerem soukromému sektoru v oblasti PPP“ (PPP Centrum, 2004b).

PPP Centrum bude asistovat zejména při těchto činnostech (Tamtéž):

1. Před zapojením poradců ze soukromého sektoru:
 - identifikace a iniciace projektů;
 - vypracování úvodní dokumentace;
 - vypracování úvodních komerčních a finančních analýz;
 - výběr a řízení poradců tak, aby veřejný sektor byl rovnocenným partnerem.
2. Po dobu spolupráce zadavatele s poradci ze soukromého sektoru:
 - projektové řízení ze strany zadavatele;
 - vyhodnocování návrhů a nabídek;
 - příprava strategie veřejné soutěže;
 - výběr vítěze veřejné soutěže.
3. Po dobu běhu projektu:
 - monitoring již realizovaných PPP projektů.

„Naše role není být projektovým manažerem, my máme za úkol dohlédnout, aby projekt byl prováděn podle mezinárodní praxe, aby byl dobře řízen a fiskálně bezpečný“ říká předseda představenstva Filip Drapák. „Budeme zajišťovat na jedné straně, aby veřejný sektor využil mezinárodní zkušenosti a know-how ze zahraničí, a na druhé straně, aby

¹⁶ www.pppcentrum.cz

zkušenosti, které na projektu vzniknou, byly následně přeneseny do úpravy prostředí a legislativy.“ (Bautzová, 2006).

Asociace PPP a soukromý sektor

Zájmy soukromé sféry v oblasti PPP formálně zajišťuje Asociace PPP. V současné době je v ní sdruženo více než 60 firem z různých odvětví – členy asociace jsou poradenské a konzultantské společnosti, advokátní kanceláře, stavební firmy, finanční instituce či společnosti zaměřené na facility management. Aktuální seznam členů asociace je uveden v příloze. (Příloha 1)

Asociace PPP je účelové sdružení soukromých firem, které mají zájem podílet se na projektech partnerství s veřejným sektorem. Asociace slouží v první řadě jako platforma pro vzájemnou výměnu informací a zkušeností, které se problematiky PPP dotýkají, mezi jejími jednotlivými členy. Lze proto předpokládat, že je a bude prostředníkem pro navazování obchodních kontaktů mezi privátními subjekty. Díky možnosti setkávat se v rámci asociace, mají její členové šanci být aktuálně informováni o vznikajících partnerstvích nebo se jich přímo účastnit, tj. formovat účelová seskupení, která se stanou partnery veřejného sektoru pro realizaci konkrétního PPP projektu. V tom tkví skutečný a zásadní význam Asociace PPP.

Samotná činnost asociace spočívá především v monitoringu oblasti PPP v České republice i v zahraničí a ve shromažďování a zprostředkovávání informací a zkušeností svým členům. Stejně jako PPP Centrum, a často v součinnosti s ním i dalšími domácími a zahraničními institucemi, organizuje asociace přednáškové a konferenční aktivity¹⁷, zaměřené na propagaci partnerství a osvětu v oblasti PPP. Pro potřeby soukromého sektoru plánuje asociace vypracování metodických materiálů. Snahou asociace je také podílet se na formování potřebné legislativy prostřednictvím připomínkování předkládaných zákonů a podněcováním diskusí o úpravách legislativy stávající.

Přestože obě instituce, PPP Centrum a Asociace PPP, reprezentují odlišné zájmové skupiny, nelze je považovat za protihráče. V duchu PPP, jejich vzájemný vztah by měl fungovat na bázi partnerství, neboť cíl mají společný – podporovat rozvoj konceptu PPP v České republice.

¹⁷ www.asociaceppp.cz

Soukromý sektor většinou vstupuje do PPP formou tzv. SPV („Special Purpose Vehicle“, případně také „Special Purpose Company“), což je zde jednorázově založená společnost za účelem výstavby a provozu PPP projektu po dobu jeho životnosti, a jejímiž zakladateli jsou obvykle subjekty z finančního sektoru (banky, investiční společnosti), z oblasti stavebnictví (stavební firmy, developerské společnosti) a dále konzultantské, advokátní či jiné specializované firmy, podle zaměření projektu. SPV bývá zakládáno s cílem využít potenciálního synergického efektu, plynoucího ze spojení více subjektů s rozličným profesním zaměřením. Jednotliví členové nesou interně, v rámci konsorcia, odpovědnost za ta rizika, která spadají do jejich pole působnosti. Navenek ale vystupují jednotně pod hlavičkou SPV. Z hlediska finanční stability SPV je velmi důležitá výše vloženého vlastního kapitálu. Ta by měla teoreticky vycházet z finančních možností firem zakládajících SPV, ve skutečnosti je však závislá na konkrétním typu projektu, vyspělosti ekonomiky země. Přímou ji pak ovlivňují následující faktory:

- požadavky financujících bank;
- požadavky veřejného sektoru/poradců veřejného sektoru.

2.1.3. Pilotní projekty

V duchu vládní politiky systémové implementace principů PPP v ČR vláda rozhodla o spuštění programu tzv. pilotních projektů PPP. Na základě informačního materiálu Ministerstva financí (2004b), schválila vláda usnesením č. 791/2004 postup procesu realizace a řízení pilotních projektů PPP, včetně osnovy, podle které se bude postupovat při návrhu a vyhodnocení vhodnosti pilotních projektů.

Program počítal s postupnou aktivací dvou vln pilotních projektů. Cílem programu pilotních projektů je získání praktických zkušeností v oblasti PPP. Na důkladně monitorovaných projektech si tak chce stát ověřit proveditelnost a funkčnost konceptu PPP v českých podmínkách, před zahájením případné širší aplikace.

V prvních vlnách počítá vláda s realizací takových pilotních projektů, u nichž se předpokládá exemplární úspěšné řešení a ověření možností a překážek systémového zavedení projektů PPP v ČR. Zároveň musí být pilotními projekty taková díla, z jejichž realizace může stát vytěžit co nejbohatší zkušenosti. Proto se v obou vlnách objevují projekty jen z těch oblastí, ve kterých se předjímá vysoký zájem veřejného sektoru o jejich řešení formou PPP (Vláda, 2004a).

Základní kritéria pro posuzování návrhu pilotních projektů PPP vláda v uvedeném usnesení definuje takto:

- *Rozpočtový dopad.* Vhodnými pilotními projekty jsou především takové, jejichž cílem je naplnění některých priorit zadavatele, pro které bude v budoucnosti reálně zajištěno financování zejména úhradami příjemců služeb, z veřejných rozpočtů nebo kombinací zdrojů.
- *Přenos rizik.* Nejvýznamnější charakteristikou projektů PPP je identifikace, kvantifikace a alokace rizik na ty účastníky smlouvy, kteří mají nejlepší předpoklady pro řízení těchto rizik. Vhodné pilotní projekty jsou takové, u nichž existuje reálná možnost přenosu rizik na soukromého partnera.
- *Snadno definovatelné výstupy.* Projekty, u nichž lze dobře a jednoznačně definovat parametry požadovaných služeb a projekty mající předpoklady dosáhnout s vysokou pravděpodobností příznivých kritérií „hodnoty za peníze“.
- *Soulad s prioritami vládního programového prohlášení.*

Předkladateli návrhů pilotních projektů jsou jednotlivá ministerstva. Pro posouzení, zda navržené projekty budou do programu zařazeny, vypracovalo Ministerstvo financí společně s PPP Centrem metodickou příručku. Ta poskytuje detailnější specifikaci posuzovacích kritérií. Výběr pilotních projektů tedy záleží na míře splnění stanovených požadavků. Přehled hlavních kritérií pro posouzení vhodnosti pilotních projektů je uveden v příloze. (Příloha 2)

Výsledná podoba programu zahrnuje v současné době sedm projektů (Tabulka 2), schválených vládou ve dvou vlnách v průběhu roku 2005. V první vlně byly do programu zařazeny projekty AirCon a ubytovací zařízení v areálu Ústřední vojenské nemocnice v Praze – Střešovicích. Ve druhé vlně pak program doplnily projekty výstavby dálnice D3, soudních budov v Ústí nad Labem a Karlových Varech, věznice s ostrahou, ubytovací kapacity v nemocnici na Homolce a sportovní centrum Ponava v Brně.

Tabulka 2 – Přehled předložených projektů PPP v ČR v letech 2004 - 2006

Název projektu	Detail projektu	Zadavatel	Kategorie/ Forma	Region/Lokalita	Investiční náklady v mil.	Délka kontraktu	Fáze	Rok zahájení výstavby/ provozu
Nemocnice na Homolce	Navržení, vybudování, financování a údržba nové sedmipodlažní budovy pro poskytování zdravotní péče a nového objektu garáží pro 300 parkovacích míst.	Nemocnice na Homolce, Praha	PPP/DBFO	Praha/Středočeský kraj	625	15-20 let	Připravena technicko-organizační studie.	x/x
Ubytovna hotelového typu a parkoviště v areálu ÚVN Praha	Vybudování, údržba a provoz ubytovny hotelového typu a parkoviště v areálu Ústřední vojenské nemocnice Praha ve Sřešovicích (ÚVN)	Ministerstvo obrany ČR	PPP/DBFO	Praha/Středočeský kraj	440	20-30 let	Vybrání poradci.	2006/x

Název projektu	Detail projektu	Zadavatel	Kategorie/Forma	Region/Lokalita	Investiční náklady v mil.	Délka kontraktu	Fáze	Rok zahájení výstavby/provozu
Ponava Centrum	Cílem projektu je zásadní obnova a rozvoj sportovišť v brownfieldu Ponava, včetně související infrastruktury	Statutární město Brno	PPP/DBFO	Brno/Jihomoravský kraj	2000	25 let	Připravena technicko-organizační studie.	x/x
Nová soudní budova v Ústí nad Labem	Výstavba, údržba a provoz soudní budovy v Ústí nad Labem	Ministerstvo spravedlnosti ČR	PPP/BOT	Ústí nad Labem/Ústecký kraj	x	25-30 let	Vybrání poradci.	2006/2007
Pobočka Krajského soudu Plzeň v Karlových Varech	Výstavba, údržba a provoz pobočky Krajského soudu Plzeň v Karlových Varech	Ministerstvo spravedlnosti ČR	PPP/DBFO	Karlovy Vary/Karlovarský kraj	x	25-30 let	Vybrání poradci.	2006/2007
AirCon	Modernizace železniční trati Praha - Kladno s výstavbou připojení na Letiště Ruzyně, včetně provozu a údržby	Ministerstvo dopravy ČR	PPP/BOT a O+M kontraktu na provoz	Praha/Středočeský kraj	13500	30-40 let	Před výběrem poradců (příprava zadávací dokumentace).	x/x

Název projektu	Detail projektu	Zadavatel	Kategorie/Forma	Region/Lokalita	Investiční náklady v mil.	Délka kontraktu	Fáze	Rok zahájení výstavby/provozu
Dva úseky dálnice D3 Tábor-Bošilec	Výstavba, údržba a provozování úseku dálnice D3 Tábor-Bošilec v délce 30 km	Ministerstvo Dopravy ČR	PPP/BOT	Tábor-Bošilec/Jihočeský kraj	11000	30-36 let	Před výběrem poradců (příprava zadávací dokumentace).	x/x
Věznice typu s ostrahou	Navržení, vybudování, financování, údržba a provoz nové věznice typu s ostrahou.	Ministerstvo spravedlnosti/Vězeňská služba ČR	PPP/DBFO/BOT	Není dosud upřesněna	1100	25-30 let	Před výběrem poradců	x/x

Zdroj: Ministerstvo financí ČR: Přehled předložených projektů PPP v ČR v letech 2004 – 2006

2.2. Pravidla a aktivity Evropské unie ve vztahu k PPP

Za poslední dva roky, od schválení výše zmíněné Politiky, došlo v této oblasti k posunu v několika směrech. Jak uložila vláda několika svými usneseními, postupně se změnilo právní prostředí a informovanost pracovníků českých veřejnoprávních institucí o principech a možnostech uplatnění PPP jako jednoho ze způsobů poskytování veřejných služeb. Paralelně jsou testovány nově zpracované metodiky, jejichž smyslem je podpořit vysoce profesionální a transparentní výběr, přípravu a průběh konkrétních projektů poskytování veřejných služeb formou partnerství. K posunu došlo také v aktivitách Evropské unie v této oblasti. Přiblížíme si nyní východiska pro přípravu naší obecné právní úpravy obsažená v normách a dokumentech Evropské unie.

Akty práva Evropské unie danou oblast vztahů dosud uceleně neupravují. Určité instituty jsou obsaženy ve směrnicih Evropských společenství, které upravují oblast zadávání veřejných zakázek. V každém případě bylo při tvorbě věcného záměru koncesního zákona třeba vycházet z příslušných ustanovení předmětných směrnic a zároveň být v souladu s obecnými zásadami Smlouvy ES, která je základním dokumentem primárního práva.

Směrnice je právním aktem vydaným společenstvím s tím, že členské státy, pro které je tato směrnice závazná, mají povinnost ve stanovené lhůtě tuto úpravu převzít a zajistit prostředky vnitrostátního práva. K problematice partnerství se vztahují směrnice upravující oblast zadávání veřejných zakázek, konkrétně směrnice 2004/17/ES a 2004/18/ES ze dne 31. března 2004, které jsou jednotlivé členské země EU povinny implementovat do 21 měsíců ode dne jejich uveřejnění v Úředním věstníku EU do svého právního řádu (tj. do 31.ledna 2006).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES kromě základních pojmů obsahuje i ustanovení o vynětí koncesí na stavební práce a služby z její působnosti a dále říká: „Pozitivní charakteristiky uspořádání PPP při rozvíjení infrastruktury se jeví zejména atraktivní pro kandidátské země střední Evropy vzhledem k obrovským finančním potřebám a stejně tak velkým deficitům financování, nutnosti mít efektivní veřejné služby, rostoucí stabilitě trhu a privatizačním trendům, které vytvářejí příznivé prostředí pro soukromé investice“.

Nový koncesní zákon má pomoci nastavit obecné právní mantinely pro realizaci PPP projektů v ČR a vychází z principů směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb. Uvedená směrnice definuje koncesi na stavební práce jako smlouvu stejného druhu jako je veřejná zakázka na stavební práce, s výjimkou skutečnosti, že protiplnění za stavební práce spočívá buď výhradně v právu využívat dílo, nebo v tomto právu společně s platbou od veřejného zadavatele. Koncesi na služby pak směrnice definuje jako smlouvu stejného druhu jako je veřejná zakázka na služby, s výjimkou skutečnosti, že protiplnění spočívá buď výhradně v právu využívat služby nebo v tomto právu společně s platbou od veřejného zadavatele.

Směrnice dále upravuje otázku soutěžního dialogu jako zvláštního způsobu zadávacího řízení. Tento druh zadávacího postupu by mohl být v rámci projektů PPP velmi často používán s ohledem na jejich značnou komplexnost a náročnost. Uvedená směrnice je jediným závazným legislativním aktem EU pro tvorbu koncesního zákona. Předkladatel zákona, tj. Ministerstvo pro místní rozvoj, také vycházel z metodiky EU o PPP, z metodických materiálů zpracovaných institucemi EU a OSN a ze zkušeností z přípravy zákonů v ostatních zemích EU.

Vzhledem k dynamickému rozvoji využívání PPP bylo třeba ověřit, zda existující pravidla Společenství vhodně ošetřují způsob uzavírání PPP smluv a udělování koncesí. K tomuto účelu přijala Evropská komise 30. dubna 2004 Zelenou knihu o Partnerství veřejného a soukromého sektoru a Právu společenství o veřejných zakázkách a koncesích (COM(2004) 327 konečné znění, 30.4.2004), která byla předána k diskusi v členských zemích. V květnu 2005 byla pak publikována analýza všech příspěvků a komentářů k Zelené knize (SEC(2005)629, 3.5.2005).

2.2.1. Zelená kniha o PPP

Dříve než se budeme věnovat novému koncesnímu zákonu, je třeba se blíže seznámit s dokumentem, který obsahuje koncepční přístupy EU k PPP, a ze kterého vycházel zákonodárce při formulování návrhu věcného záměru zákona o koncesních smlouvách a koncesním řízení.

V dubnu 2004 přijala Evropská komise Zelenou knihu o PPP a Právu společenství o veřejných zakázkách a koncesích (COM(2004) 372, 30.4.2004). Zelené knihy vydávané Evropskou komisí jsou dokumenty, které mají podpořit debatu a nastartovat proces konzultací na evropské úrovni k určitému tématu. Tyto konzultace mohou následně vyústit v publikování Bílé knihy, která na základě výsledků debaty již předkládá praktické návrhy pro uskutečnění konkrétní akce.

Záměrem této Zelené knihy je tedy vyvolání debaty o možnostech aplikace práva Společenství o veřejných zakázkách a koncesích také na projekty PPP. Zelená kniha si klade za cíl objasnit rozsah aplikace norem Společenství ve fázi výběru soukromého partnera, a v rámci následujících fází pak určit případné nejasnosti a provést rozbor, do jaké míry je právní základna Společenství vhodná k regulaci PPP. Zelená kniha ve výsledku konstatuje, že právo Společenství je v tomto směru neutrální. Jestliže se veřejný subjekt rozhodne svěřit poskytování veřejných služeb někomu jinému, implementuje se právo Společenství o veřejných zakázkách a koncesích.

Zelená kniha se rovněž pokouší navrhnout východiska pro uvážení další případné intervence na úrovni Společenství. K tomu, aby se PPP stalo přístupnější a transparentnější, existuje řada dalších nástrojů, např. legislativních, interpretačních, ve formě různých sdělení či postupů směřujících ke zlepšení koordinace na úrovni států, či možnost výměny příkladů dobré praxe mezi členskými státy. Na základě poznatku, že různé formy PPP, s nimiž se lze v členských státech setkat, lze rozdělit na dva hlavní modely, z nichž každý vyvolává zvláštní otázky ohledně aplikace práva Společenství, rozlišuje Zelená kniha v rámci svého rozboru mezi:

- 1) PPP čistě smluvní povahy (Evropská komise, 2004c), u nichž je partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem založeno výlučně na smluvním spojení. Jedním z nejlépe poznaných modelů v této souvislosti je model, který se označuje jako „koncesní“ a je charakterizován tím, že soukromý partner poskytuje veřejnosti službu místo veřejného sektoru avšak pod jeho kontrolou. Charakteristická je také metoda odměňování smluvního partnera, která zahrnuje poplatky uložené uživatelům služby, jež mohou být v případě nutnosti doplněny dotacemi orgánů veřejné správy. Tento model se jeví jako nejpravděpodobněji využitelný právě v oblasti sociálních služeb s tím, že dotace orgánů veřejné správy mohou být za určitých podmínek částečně

financovány také z fondů Evropské unie, viz následující podkapitola. V jiném modelu je zase soukromý partner povolán, aby pro orgán veřejné správy provozoval a spravoval určitou infrastrukturu (např. školu, nemocnici, věznici). Nejtypičtějším modelem je struktura označovaná jako PFI (viz poznámka č. 7). Odměna soukromého partnera nemá formu poplatků placených uživateli služby nebo díla, ale je realizována prostřednictvím pravidelných plateb ze strany veřejnoprávního partnera.

- 2) PPP institucionální povahy („Tamtéž“) zahrnující spolupráci mezi veřejným a soukromým sektorem v rámci zvláštního subjektu. Tento model zahrnuje založení subjektu společně ovládaného veřejným a soukromým partnerem.¹⁸ Společný subjekt má za úkol zabezpečit dodávku prací nebo služeb ve prospěch veřejnosti (např. služby týkající se dodávek vody či odvozu odpadů). Přímá spolupráce mezi veřejným a soukromým partnerem v rámci jedné právnické osoby veřejnoprávnímu partnerovi umožňuje udržet si relativně vysoký stupeň kontroly nad rozvojem projektů a rovněž umožňuje další rozšíření znalostí souvisejících s provozováním dané služby.

V rámci Zelené knihy vyzvala Evropská komise („EK“) všechny zainteresované strany (zástupce členských zemí, veřejné instituce, evropské a národní asociace, veřejné a soukromé podniky i jednotlivce), aby se vyjádřili k otázkám v ní uvedeným.¹⁹ V následující části uvádíme některé z těchto příspěvků (Evropská komise, 2005c).

Jedním z hlavních témat, na které přispěvatelé reagovali byla nově zavedená procedura s názvem „soutěžní dialog“, které se užívá ve fázi výběru soukromého partnera.²⁰ Mnoho přispěvatelů je přesvědčeno, že nová procedura poskytne zadavatelům velmi jasné pole působnosti, ale ostatním ekonomickým subjektům, kteří se dialogu zúčastní,

¹⁸ Členské státy v této souvislosti užívají odlišnou terminologii a schémata (např. joint PPPs, joint ventures).

¹⁹ Příspěvky doručené elektronickou poštou byly zveřejněny na webové stránce http://europa.eu.int/comm/internal_market

²⁰ Tato procedura zavedená již směrnicí 2004/18/2004 se aplikuje zejména v případech, kdy se rozhoduje o zavření komplexních typů smluv. Používá se v případech, kdy zadavatel není schopen definovat technické prostředky, které nejlépe naplňují jeho potřeby a cíle nebo v případech, kdy není objektivně možné určit právní nebo finanční formu projektu. Tento typ řízení umožní zadavatelům zahájit s kandidáty dialog s cílem nalézt řešení, které bude s to předmětné potřeby uspokojit.

„nedostatečnou ochranu jejich práv, intelektuálního vlastnictví či inovativních myšlenek“ (Evropská komise, 2005c). Proto požádali EK o vyjasnění a zdůraznili důležitost kompenzací účastníků veřejné soutěže, kteří se dostali až do posledního výběrového kola a nebyli vybráni. Z navazujícího Sdělení Evropské komise (2005d) vyplývá, že praktická zkušenost se soutěžním dialogem, který ostatně ani není implementován ve většině členských státech, tyto obavy rozptýlí.

Většina přispěvatelů je také nakloněna určitému druhu iniciativy ze strany EK v oblasti koncesí, která by ujasnila definice a základní principy udělování koncesí. Problémy, na které narážejí v průběhu udělování koncesí, jsou nedostatečná právní jistota, zvláště pokud jde o rozhodování, zda daná smlouva je kvalifikovaná jako veřejná zakázka nebo jako koncese. Ze sdělení Komise v tomto případě vyplývá, že Komise pravděpodobně přistoupí v tomto případě k legislativní úpravě pokrývající koncese na práce i služby, která by měla vyjasnit rozdíl mezi koncesemi a smlouvami na veřejné zakázky. Měla by obsahovat vhodný návod na uveřejnění záměru udělit koncesi a stanovit pravidla, jak vést výběr koncesionáře na bázi objektivních, nediskriminačních kritérií („Tamtéž, str. 2“).

V oblasti smluvního rámce pro PPP někteří přispěvatelé konstatovali jisté diskriminační prvky a bariéry v možnosti poskytování určitých služeb nebo ve svobodě podnikání. Někteří také hovořili o diskriminaci v hodnocení výběrových řízení (především z důvodu nevhodně nastaveného národního legislativního systému nebo z důvodu nastavení kritérií experty, kteří neznají dostatečně dobře předmět činnosti a kritéria pak neodpovídají potřebám). Nicméně většina z nich nesouhlasí s jakoukoli iniciativou EK v oblasti smluvního systému PPP.

Pokud jde o subdodávky, většina přispěvatelů nevidí žádný nový problém a argumentuje proti jakékoli iniciativě. Nicméně však přiznávají určité obtíže při kontrole jednotlivých subdodavatelů zadavateli, obtížnou zprostředkovací pozici samotného smluvního soukromého partnera mezi veřejným partnerem a subdodavatelem a dále nejistotu v tom, jaká pravidla EK přesně aplikovat.

Jako bariéry v zavádění PPP vidí přispěvatelé především příliš velké množství přísných pravidel, která mohou být významnou překážkou v realizaci PPP. Zvláště zástupci veřejné sféry si stěžují, že evropská, národní i lokální pravidla aplikovatelná na PPP

limitují flexibilitu potřebnou pro realizaci takovýchto projektů. Dalším definovaným problémem je financování PPP projektů z evropských fondů v rámci regionální politiky.

Pojďme se proto nyní podívat jak je to tedy s možnostmi využívání evropských peněz na projekty PPP.

2.2.2. Možnosti využívání fondů EU na projekty PPP

Pro Českou republiku má příprava na příští programovací období 2007 – 2013 zásadní význam. V něm budou programy a jejich priority podporovány finančními prostředky z Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Kohezního fondu. Z těchto tří fondů připadá svým zaměřením pro PPP projekty v úvahu v první řadě Kohezní fond a dále také Evropský fond pro regionální rozvoj. Tyto dva fondy ve vztahu ke konceptu PPP budou zajímavé především podporou dopravní a ekologické infrastruktury. Využití Evropského sociálního fondu lze zvažovat při zajišťování služeb pro školství, sociální služby a budování administrativních kapacit pro státní správu.

Základním dokumentem, kterým se EU vyjadřuje k problematice grantového financování, je materiál Pravidla pro úspěšná partnerství veřejného a soukromého sektoru (Evropská komise, 2004b). Tato pravidla z ledna 2003 představují nástroj pro odborníky ve veřejném sektoru, kteří využívají metody PPP a integrují do nich grantové financování. Pravidla se zaměřují na čtyři klíčová témata:

- zajištění otevřeného přístupu k trhu a poctivé soutěži;
- ochrana veřejného zájmu a maximalizace přidané hodnoty;
- definování optimální úrovně grantového financování;
- určení nejefektivnějšího typu PPP pro daný projekt.

Dokument netvoří výklad metodiky, který by mezi jiným určoval způsoby grantového financování v PPP, ale je jakýmsi průvodcem pro identifikaci a rozvoj klíčových otázek ovlivňujících rozvoj programů PPP.

Druhým dokumentem, vyjadřujícím se k téže problematice, je Resource book on PPP Case studies (2004a), kde Evropská komise shrnuje úspěšné i neúspěšné projekty kombinace prostředků EU v PPP projektech a definuje obecná ponaučení vyplývající z těchto zkušeností.

Pro příští programovací období 2007 – 2013 Evropská komise v dokumentu Strategické obecné zásady společenství (2005b) deklaruje, že bude PPP finančně podporovat ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti, pokud dané projekty splní všechna nezbytná kritéria. Také ve svém výkladovém stanovisku č. 53 Evropská komise (2005e) navrhuje členským státům, aby pomocí technické asistence financovali činnosti na podporu přípravy PPP projektů.

Na úrovni Evropské komise vznikla pracovní skupina PPP, jejímiž členy jsou odborníci a členové PPP center členských zemí, která mimo jiné analyzuje procesní a právní překážky grantového financování a hledá cesty jak zmírnit či odstranit dosud existující bariéry. Problémem totiž zůstává fakt, že Evropská komise je ochotná poskytovat peníze jen proti financím veřejného sektoru a ne proti investici, kterou udělá soukromý sektor. Navíc pravidla jsou taková, že EK poskytne prostředky až zpětně. U PPP projektů zpravidla o žádný jednorázový výdej prostředků ze strany veřejného sektoru nejde. Buďto jsou projekty plně koncesní, kdy soukromý partner sám vybírá poplatek od uživatelů třeba formou mýta a veřejný sektor neplatí nic, takže tam není vůbec žádný nárok na financování ze evropských fondů, a nebo veřejný sektor platí privátnímu partnerovi určitý poplatek za tzv. „dostupnost služby“²¹, a to třeba po dobu 30 let. Evropská komise zatím nemá ujasněné, jak tyto poplatky proplácet, resp. jeho část.

Například ve Španělsku, které čerpalo na některé PPP projekty evropské peníze, byla v projektech také složka, kterou platil rovnou veřejný sektor, například 30 % investice, a pak složka, kterou hradil soukromý sektor. Evropské peníze však šly výhradně proti složce placené veřejným sektorem. Tento postup však není z hlediska rozložení rizik zcela optimální.

Možným řešením by bylo, aby každý rok poté, co veřejný sektor zaplatí roční splátku privátnímu sektoru, přišel adekvátní příspěvek z evropských fondů. Takovýto návrh byl již přijat pracovní skupinou pro PPP, nicméně jako formální návrh to v Evropské komisi zatím nezaznělo. Jakmile se tak stane a k návrhu se vyjádří EK, bude možné takovou směrnicí přijmout velice rychle.

²¹ Poplatek za dostupnost znamená, že např. municipalita platí soukromé firmě za to, že postaví a provozuje nějaké zařízení; nebo za to, že privátní sektor postavil dálnici, ale nevybírá poplatky od uživatelů, ale dostává měsíčně od veřejného sektoru poplatek za dostupnost infrastruktury.

V České republice se přípravě kombinovaného financování z EU fondů a PPP na další programovací období věnuje Ministerstvo dopravy a Ministerstvo pro místní rozvoj.

V roce 2005 Ministerstvo dopravy zadalo advokátní kanceláři Johnson&Kramařík vypracování studie „Aplikace partnerství veřejného a soukromého sektoru při financování projektů v oblasti dopravy z fondů EU“. Ze studie vyplývá, že kombinovatelnost prostředků EU s PPP projekty je možná, jak ukazují zahraniční zkušenosti, avšak není bezproblémová. Vyplatí se pouze v případě, když výhody z takto složité transakce převáží nad nevýhodami způsobenými zásahy do časového harmonogramu, struktury transakce a zvýšenými nároky na zdroje na straně veřejného sektoru. Kombinace se proto dle této analýzy vyplatí pouze u velkých infrastrukturních projektů s hodnotou nad 1 mld. eur. Konkrétními výstupy studie jsou i doporučení pro komunikaci s Evropskou komisí. Studie například doporučuje vyžadovat změnu přístupu Komise k otázce náhrady povinného veřejného spolufinancování financováním soukromým, které v současné době sice Komise umožňuje u konkrétního projektu, ovšem pod podmínkou přesunutí příslušného veřejného spolufinancování na jiné projekty tak, aby celková míra národního veřejného spolufinancování v programu zůstala zachována na dohodnuté úrovni („Johnson&Kramařík, cit.dílo, str. 18“).

Obdobná studie vznikla také na Ministerstvu pro místní rozvoj. Zatímco výše citovaná studie je zaměřena na oblast dopravy, studie „Aplikace principu PPP při realizaci politiky hospodářské a sociální soudržnosti (HSS)“ má sloužit jako definiční rámec pro spolufinancování přípravy a realizace PPP projektů ze strukturálních fondů a fondu soudržnosti pro celou Českou republiku. Cílem této studie je získat doporučení k programování politiky HSS v období 2007 – 2013 za účelem maximálního využití principu PPP.

Problematikou kombinovatelnosti evropských peněz a PPP se zabývají také zahraniční studie. Jejich výsledky tvrdí, že lepší řízení EU fondů a podpora PPP by ovlivnily nejen počet PPP projektů spolufinancovaných z EU, ale také celkový počet realizovaných infrastrukturních projektů. Navíc lepší řízení EU fondů by mělo vliv na klasicky soutěžené infrastrukturní projekty, protože efektivnější využití EU fondů v PPP projektech by uvolnilo veřejné zdroje pro využití v oblastech, kde soukromý sektor nepřináší hodnotu za peníze.

2.3. Zákon o koncesních smlouvách a koncesním řízení

Již dříve zmiňovaná právní analýza proveditelnosti PPP v ČR z roku 2003 konstatovala, že není rozhodující, zda PPP projekty upravuje zvláštní zákon či nikoliv. Některé evropské země (např. Irsko, Portugalsko, Belgie) přistoupily k úpravě zvláštním zákonem. Jiné země však takovouto zvláštní úpravu nemají (jako Velká Británie, Francie) a přesto úspěšně realizují řadu PPP projektů. Problematika související s PPP je v českém prostředí zahrnuta v řadě právních předpisů, upravujících např. zadávání veřejných zakázek, pravomoci ministerstev, pravomoci územních samosprávných celků, ochranu věřitelů, atd. Záleželo tedy pouze na zpracovatelích příslušných legislativních návrhů, zda se rozhodnou novelizovat jednotlivé předpisy, či celou úpravu shrnou do průřezové normy, kterou by pak bylo možné označit za „zákon o PPP“. Jednoznačně však z analýzy vyplynula nutnost přijmout zvláštní zákon upravující problematiku uzavírání koncesních smluv („Kramařík, cit. dílo, str. 3“).

Přes deklarovaný zájem vlády ČR využívat PPP projekty při zajišťování veřejných služeb a infrastruktury, nebyl český právní řád dosud na spolupráci veřejného a soukromého sektoru připraven. Tento stav však v žádném případě nebránil přípravě projektů ze strany resortů, případně územních samosprávných celků. Je třeba si uvědomit, že příprava těchto projektů je časově velmi náročná – od vytipování vhodného projektu po zpracování záměru nebo přímo koncesního projektu uběhne často řada měsíců až let. Každý potenciální zadavatel musí nejdříve sestavit pracovní tým pro přípravu konkrétního projektu složený z právních, ekonomických, finančních a dalších poradců, kteří musejí posoudit a vyhodnotit v rámci přípravy projektu celou řadu konkrétních vztahů, rizik a souvislostí.

Hlavní překážky úspěšné realizace PPP projektů byly spatřovány zejména v oblasti zadávání veřejných zakázek, v nedostatečně podrobné úpravě koncesních smluv, v otázce výběru poplatků od uživatelů veřejných služeb či veřejné infrastruktury vybudované v rámci PPP projektu, v právní úpravě nakládání s veřejným majetkem a v chybějícím rozpočtovém dozoru ministerstva financí.

Koncesní zákon spolu se zákonem o veřejných zakázkách vytvořil společný základ pro právní regulaci PPP. Koncesní zákon upravuje pouze právní instituty, které nelze využít ze zákona o veřejných zakázkách, a které bylo pro potřeby koncesního řízení a uzavírání

koncesních smluv potřeba upravit odchylně od právní úpravy v zákoně o veřejných zakázkách. V celé řadě ustanovení však koncesní zákon odkazuje na příslušné ucelené úpravy právních vztahů zákona o veřejných zakázkách. Jelikož oba zákony dopadají na velmi podobné vztahy, je otázkou nakolik bude aplikace obou právních předpisů způsobovat složité výkladové problémy. Tím, že se koncesní zákon v mnoha ustanoveních odkazuje na zákon o veřejných zakázkách, bude možná velmi těžké pro zadavatele i dodavatele určit, kdy mají postupovat pouze podle zákona o veřejných zakázkách, a kdy se mají naopak řídit koncesním zákonem a subsidiárně zákonem o veřejných zakázkách.

Je třeba si také uvědomit, že koncesní zákon spolu se zákonem o veřejných zakázkách tvoří skutečně jen obecný právní rámec pro realizaci projektů PPP. Většina smluvních vztahů upravených budoucí koncesní smlouvou bude podléhat smluvní volnosti dané obchodním zákoníkem. To klade velkou odpovědnost na zadavatele ve fázi přípravy projektu PPP a definování všech potřebných standardů a náležitostí koncesní smlouvy.

Návrh koncesního zákona byl připravován v těsné spolupráci předkladatele, tj. Ministerstva pro místní rozvoj („MMR“), s ostatními resorty, především však s Ministerstvem financí („MF“) a Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže. Při přípravě koncesního zákona MMR komunikovalo také s PPP Centrem a Asociací PPP. Spolu s návrhem koncesního zákona byl předložen, ve spolupráci s MF, změnový zákon, který obsahuje novelu zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů a zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Cílem předkládaného změnového zákona je především vytvořit podmínky pro získání transparentního přehledu budoucích závazků, které budou vyplývat z koncesních smluv uzavíraných jak na úrovni státu, tak na úrovni samosprávných celků.

Při projednávání návrhu koncesního zákona v hospodářském výboru Poslanecké sněmovny ČR se jevílo jako problematické ustanovení o rozpočtovém dozoru MF vůči územním samosprávným celkům, které původně bylo v poloze nutného souhlasu MF k platnosti konkrétní koncesní smlouvy. Hospodářský výbor nesouhlasil s touto verzí

rozpočtového dozoru a požadoval předložení pozměňovacího návrhu do druhého čtení, ve kterém by byl souhlas MF nahrazen stanoviskem MF ke koncesní smlouvě. Pozměňovací návrh byl schválen a stanovisko MF je podmínkou platnosti koncesní smlouvy.

Koncesní zákon společně s novelami souvisejících zákonů vstoupily v platnost po podpisu prezidenta republiky dne 19. dubna 2006. Účinnost nabyly 1. července 2006.

2.3.1. Základní obrysy zákona

Nový koncesní zákon („KZ“) nastavuje dvě linie právní regulace PPP:

- 1) Koncesní smlouvy podle koncesního zákona (obecně viz kapitola 1.4.2.)
- 2) Nadlimitní veřejné zakázky uzavírané podle zákona o veřejných zakázkách

Koncesní řízení a koncesní smlouva

Úprava koncesního řízení v novém zákoně je ve srovnání s evropskou směrnicí podrobnější. S výjimkou koncesí malého rozsahu musí zadavatel při výběru koncesionáře postupovat podle zákonem stanovených pravidel koncesního řízení. To je upraveno odkazem na zákon o veřejných zakázkách. Obdobně mají být použita ustanovení o jednání o nabídkách v jednacím řízení s uveřejněním a o koncesním dialogu. Je otázkou, nakolik je zvolená metoda právní úpravy vhodná. Kromě rizika určité nepřehlednosti právní úpravy pro její uživatele zde vyvstává i riziko, že obdobné použití institutů zákona o veřejných zakázkách může být pro některé typy PPP projektů příliš svazující a mohly by znemožnit jejich uskutečnění.

Podrobnější úprava koncesního řízení je naopak pozitivní v tom, že zadavatelům přináší více právní jistoty a dává jim jasnější návod, jak postupovat, aby dodrželi Evropskou komisí požadované zásady transparentnosti, rovného zacházení s uchazeči a zákazu diskriminace.

Koncesní smlouva musí být uzavřena na dobu určitou a musí obsahovat vymezení právních vztahů zúčastněných stran k majetku, důvody, pro které může být předčasně ukončena, a pravidla vypořádání stran při předčasném ukončení. Koncesní smlouva bude rovněž obsahovat úpravu o rozdělení rizik mezi soukromého a veřejného partnera. Podstatnou část rizik spojených s braním užitků, vyplývajících z poskytování služeb nebo využívání díla, musí nést koncesionář. Ne zcela jasná však zůstává problematika

oprávnění zadavatelů uzavírat koncesní smlouvy. Koncesní zákon sice výslovně zakotvuje oprávnění veřejných zadavatelů uzavírat koncesní smlouvy, avšak pouze v případě, že to nevyklučuje zvláštní právní předpis. Těmito zvláštními právními předpisy mohou být typicky sektorové zákony, upravující danou oblast působnosti veřejného zadavatele. Ty mohou vylučovat uzavírání koncesních smluv nejen výslovně, ale i nepřímou, například uložením určité povinnosti orgánu veřejné správy způsobem, který vyžaduje její splnění přímo tímto orgánem veřejné správy.

Významné koncesní smlouvy

Specificky upravený způsob přípravy a schvalování mají koncesní smlouvy „významné“. Rozlišujícím kritériem pro koncesní smlouvy je předpokládaný příjem koncesionáře po celou dobu trvání koncesní smlouvy, jehož výpočet stanoví prováděcí vyhláška. V případě, že veřejným zadavatelem je Česká republika, resp. její organizační složky (ministerstva, ústřední orgány) nebo státní příspěvkové organizace, jsou významnými koncesními smlouvami smlouvy s předpokládaným příjmem koncesionáře od hodnoty 500 000 000 Kč; pro kraje, hlavní město Prahu a jimi řízené příspěvkové organizace činí tato hodnota 250 000 000 Kč; pro obce s počtem obyvatel nad 100 000 a jimi řízené příspěvkové organizace činí tato hodnota 200 000 000 Kč; pro obce s počtem obyvatel nad 25 000 a do 100 000 a jimi řízené příspěvkové organizace činí tato hodnota 100 000 000 Kč; pro obce s počtem obyvatel do 25 000 a jimi řízené příspěvkové organizace činí tato hodnota 50 000 000 Kč a pro jiné zadavatele činí tato hodnota 100 000 000 Kč (KZ, § 20).

U významných koncesních smluv se povinně vypracovává koncesní projekt ve struktuře dané koncesním zákonem (KZ, § 21). Koncesní projekt mimo jiné obsahuje vymezení činnosti, která má být předmětem koncesní smlouvy, vymezení ekonomických podmínek a právních vztahů souvisejících s realizací koncesní smlouvy a ekonomické posouzení výhodnosti realizace předmětu plnění formou koncesní smlouvy (vždy ekonomické srovnání s klasickou veřejnou zakázkou). Koncesní projekt musí být schválen nejpozději před zahájením koncesního řízení nebo před podáním výzvy ke koncesnímu dialogu²². Koncesní projekty na významné koncesní smlouvy uzavírané

²²V této souvislosti je třeba upozornit na to, že směrnice ES znají pouze tzv. soutěžní dialog, který byl transponován novým zákonem o veřejných zakázkách přesně v souladu s evropskými směrnici.

Českou republikou, resp. jejími organizačními složkami a státními příspěvkovými organizacemi, schvaluje vláda, koncesní projekty na významné koncesní smlouvy uzavírané územními samosprávnými celky a jimi řízenými příspěvkovými organizacemi schvalují zastupitelstva. Jejich schválení je podmínkou platnosti významných koncesních smluv.

Nadlimitní veřejné zakázky

Tento druh zakázek bude uzavírán podle zákona o veřejných zakázkách. Jejich hodnota činí minimálně 186 713 000 Kč (finanční limit pro nadlimitní zakázky na stavební práce, od 1. ledna 2005 v hodnotě 165 288 000 Kč.) Tyto veřejné zakázky musí splňovat navíc následující náležitosti:

- úplata ze strany zadavatele je realizována v plné výši, což je charakteristický znak veřejné zakázky obecně (další smluvní vztahy mezi zadavatelem a dodavatelem, jako je údržba a provoz stavby nebo poskytování veřejné služby dodavatelem, neovlivňují již výši úplaty placené zadavatelem dodavateli, ale jedná se o další smluvně nastavené vztahy),
- smlouva je uzavřena na dobu určitou, minimálně na 5 let,
- vybraný uchazeč nese částečně ekonomická rizika spojená s realizací veřejné zakázky nad rámec rizik obvyklých u klasických veřejných zakázek.

Obvyklými riziky dodavatele u veřejné zakázky je odpovědnost za vady a nedodělky, za prodlení a za škodu způsobenou zadavateli. Nadstandardními riziky, která jsou charakteristická pro koncesní smlouvy, jsou především tato:

- riziko stavební, které tvoří zejména odpovědnost za pozdní dodávky, nedosažení požadovaných technických parametrů stavby, riziko vznikajících dodatečných nákladů, technických závad nebo negativních dopadů na okolí stavby,
- riziko dostupnosti, které spočívá v tom, že smluvní plnění ze strany dodavatele nebude dodáno v dostatečném množství nebo kvalitě podle smluvního ujednání (standardy kvality, ceny a množství si musí zadavatel smluvně nastavit),

Koncesní zákon však zavádí institut koncesního dialogu, který se od soutěžního dialogu liší a může tak opět vyvolávat nejasnosti ve výkladu.

- riziko poptávky; to znamená, že vytvořené smluvní plnění nebude využíváno uživateli veřejné služby tak, jak předpokládal projekt (např. po silnici zhotovené v rámci projektu PPP nebude jezdit tolik vozidel, kolik se předpokládalo).

Právní úprava PPP ve formě nadlimitních veřejných zakázek vykazujících výše uvedené znaky se řídí plně zákonem o veřejných zakázkách a dále vybranými ustanoveními koncesního zákona o:

- náležitostech koncesní smlouvy,
- možnosti zadavatele vybírat úhradu za služby přímo od uživatele této služby,
- možnosti zavazovat se k budoucímu plnění, které není kryto z rozpočtu zadavatele v okamžiku uzavírání smlouvy o veřejné zakázce,
- povinnosti vést oddělené účetnictví o činnostech spojených s předmětem veřejné zakázky
- povinnosti zpracovávat koncesní projekt ve struktuře stanovené koncesním zákonem, resp. jeho prováděcí vyhláškou, a schvalovat tento koncesní projekt předepsaným způsobem,
- povinnosti schvalovat smlouvu o veřejné zakázce jako významnou koncesní smlouvu,
- rozpočtovému dozoru Ministerstva financí, podle kterého je zadavatel – územně samosprávný celek povinen vyžádat si před schvalováním smlouvy o veřejné zakázce stanovisko MF a toto stanovisko pak projednat současně se schvalováním smlouvy o veřejné zakázce.

Rozpočtový dozor a dohled nad dodržováním zákona

Rozpočtový dozor vykonává podle koncesního zákona Ministerstvo financí (§ 30 KZ). Podle ustanovení o rozpočtovém dozoru je územně samosprávný celek povinen vyžádat si před schvalováním každé koncesní smlouvy (významné i jiné) stanovisko MF, které posuzuje finanční možnosti zadavatele a jeho zadluženost v rámci celkové zadluženosti veřejných rozpočtů.

Stanovisko Ministerstva financí je pak zadavatel, územně samosprávný celek, povinen projednat zároveň s projednáním a schvalováním koncesní smlouvy v zastupitelstvu. Pokud si zadavatel předmětné stanovisko nevyžádá nebo toto stanovisko neprojedná spolu s koncesní smlouvou, je koncesní smlouva neplatná.

Dohled nad dodržováním koncesního zákona vykonává Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, stejně jako u zákona o zadávání veřejných zakázek. Za správní delikty lze veřejným zadavatelům uložit pokutu až do výše 10 000 000 Kč, resp. až do výše 5 % z předpokládaného příjmu koncesionáře.

Nový koncesní zákon a novelizace souvisejících zákonů znamenají podstatný krok ve vyjasnění podmínek, za kterých se mohou v České republice realizovat PPP projekty. Před uskutečněním prvních PPP projektů v příslušném sektoru však bude třeba provést analýzu příslušných sektorových zákonů²³ zejména s ohledem na skutečnost, že tyto sektorové zákony mohou v konkrétním případě vylučovat uzavírání koncesních smluv, ať již výslovně nebo nepřímo.

2.4. PPP v oblasti sociálních služeb a sociální práce

2.4.1. Zákon o sociálních službách jako východisko pro uplatnění principů

PPP

Zákon o sociálních službách („ZSS“) byl velmi dlouho očekávaným zákonem, který má pomoci nastartovat transformaci systému sociální péče v České republice. Dosavadní právní úprava poskytování sociálních služeb je obsažena v právních předpisech přijatých už koncem osmdesátých let minulého století a bylo nezbytně nutné je nahradit novou moderní úpravou sociálních služeb.

Sociální služby mají na rozdíl od jiných služeb svá významná specifika. K nim patří převaha financování z veřejných zdrojů a tím i závislost na politických rozhodnutích a přímá závislost na dikci jejich právního rámce. Sociální služby odlišuje od jiných služeb také jejich intimní povaha, provázanost s vazbami existujícími v místních společenstvích a významné spojení s naplňováním úlohy rodiny a jiných neformálních společenství. Z uvedených důvodů dochází v této oblasti k propojování profesních i

²³ Usnesením č. 1381 ze dne 26. října 2005 uložila ministru financí ve spolupráci s ostatními členy vlády věcně definovat oblast použitelnosti metody partnerství veřejného a soukromého sektoru a provést analýzu možností a rizik uplatnění této metody v jednotlivých resortech a materiál předložit Radě hospodářské a sociální dohody do 28. února 2006. Dle předkládací zprávy Ministerstvo zahraničí a Ministerstvo práce a sociálních věcí prozatím možnosti využití principů PPP monitorují a jejich analýzy nebyly zatím zpracovány.

komerčních způsobů zajišťování a zvyšování kvality. Je proto nutné věnovat zvýšenou pozornost ochraně práv osob, kterým je sociální služba poskytována. O sociální službu uživatel žádá, když je v krizové nebo nějak nepříznivé situaci, do které se dostal omezením vlastních možností, schopností a dovedností nebo vlivem negativního působení sociálního prostředí. Když z těchto důvodů využívá sociální služby, ocitá se vůči pracovníkům poskytujícím mu podporu v podřízeném postavení²⁴, často není schopen hájit své zájmy a je velmi zranitelný. V této situaci musí být garantováno, že bude chráněn před nekvalitním, poškozujícím způsobem podpory nebo péče. Nástrojem této garance státu jsou inspekce kvality, které nový zákon zavádí.

Hlavním nástrojem k zajištění kvality, bezpečnosti a odbornosti poskytovaných služeb jsou pak standardy kvality sociálních služeb, které jsou výstupem tříleté spolupráce odborníků na sociální služby a sociální práci, uživatelů i zástupců veřejné správy. Standardy kvality umožňují porovnávat efektivitu jednotlivých druhů služeb i efektivitu jednotlivých zařízení, což má význam pro instituce, které tyto služby financují – místní samosprávy, stát, sponzoři i samotné uživatele.

Standardy odrážejí hlavní principy a cíle politiky Evropské unie v oblasti sociální inkluze a to zejména v prvním základním standardu „Cíle a způsoby poskytování služeb“, který stanoví, že lidé v nepříznivé situaci mají zůstat pomocí těchto služeb součástí přirozeného místního společenství, využívat místní instituce i přirozené vztahové sítě a žít běžným způsobem života. K naplňování tohoto závazku jsou vztaženy také ostatní standardy. Z výše uvedených důvodů se národní standardy staly hlavním nástrojem sociální inkluze v Národním akčním plánu sociálního začleňování pro Českou republiku na léta 2004 - 2006, kde mají přispět k zajištění rovného přístupu k sociálním službám a pomoci skupinám nejvíce ohroženým sociálním vyloučením, jako jsou např. senioři, osoby se zdravotním postižením, příslušníci menšin.

Z toho vyplývá, že klíčovým prvkem právní regulace služeb v obecném zájmu, tedy i sociálních služeb, je vymezení, sledování a prosazování požadavků kvality ze strany orgánů veřejné moci. Jen vymezení kvality se může stát dobrým základem pro

²⁴ To platí vždy, i když je systém poskytování sociálních služeb nastaven maximálně proklientsky.

formulování „ceny“ služeb, stejně jako diskuse o standardu a eventuálním nadstandardu.

Hlavním cílem navrhované právní úpravy je, dle tiskové zprávy MPSV, „vytvořit podmínky pro uspokojování oprávněných potřeb osob a podporovat jejich sociální začleňování v přirozeném sociálním prostředí“ (MPSV, 2005). Osoby v nepříznivé sociální situaci budou v případě potřeby zajištění pomoci při soběstačnosti dostávat individuální dávku – tzv. příspěvek na péči, jehož výše bude odpovídat rozsahu potřeb (§ 11 ZSS). Příspěvek na péči bude poskytován všem oprávněným osobám bez ohledu na to, zda je jim pomoc zajišťována s využitím přirozených zdrojů, zejména rodiny, nebo poskytovatelem sociálních služeb.

Návrh nového zákona počítá se zavedením institutu smlouvy o poskytnutí sociální služby, což současný systém správního řízení neumožňuje. Stát bude i nadále určovat podmínky pro poskytování sociálních služeb, nebude však jejich poskytovatelem. Úlohou státu bude podporovat regionální a místní samosprávy v tom, aby byly schopny hodnotit souhrn potřeb jejich obyvatel a na tomto základě vytvářet typově a územně dostupné sítě služeb. Stát bude také stanovovat své priority v oblasti dostupnosti a kvality sociálních služeb ve formě střednědobé strategie.

Kraje a obce pak budou ve své samosprávné působnosti vytvářet podmínky pro poskytování sociálních služeb na svém území a budou ve vzájemné spolupráci stanovovat střednědobé plány poskytování sociálních služeb. Na této úrovni je možné zajišťovat také propojování sociálních a zdravotních služeb. Zde se jeví jako významný potenciál reprofilace jednotlivých zdravotnických zařízení v souvislosti s existujícím přebytkem akutních lůžek a jejich konverzí na následnou a sociální péči. Zde bude zřejmě možné využít i záměru obsaženém v tzv. „krátkodobých stabilizačních opatřeních Ministerstva zdravotnictví“ schválených v polovině loňského roku vládou, kde se mimo jiné předpokládá zavedení sociálně zdravotních lůžek, včetně změny ve financování tohoto typu péče (z rozpočtu MPSV včetně spoluúčasti pacienta). Ve vazbě na zákon o sociálních službách tak může i zde vzniknout rozsáhlý prostor pro aplikaci PPP.

Kraje budou mít zásadní vliv na charakter a rozsah sítě služeb také z toho důvodu, že je jim svěřována působnost v oblasti registrace poskytovatelů sociálních služeb a kontroly,

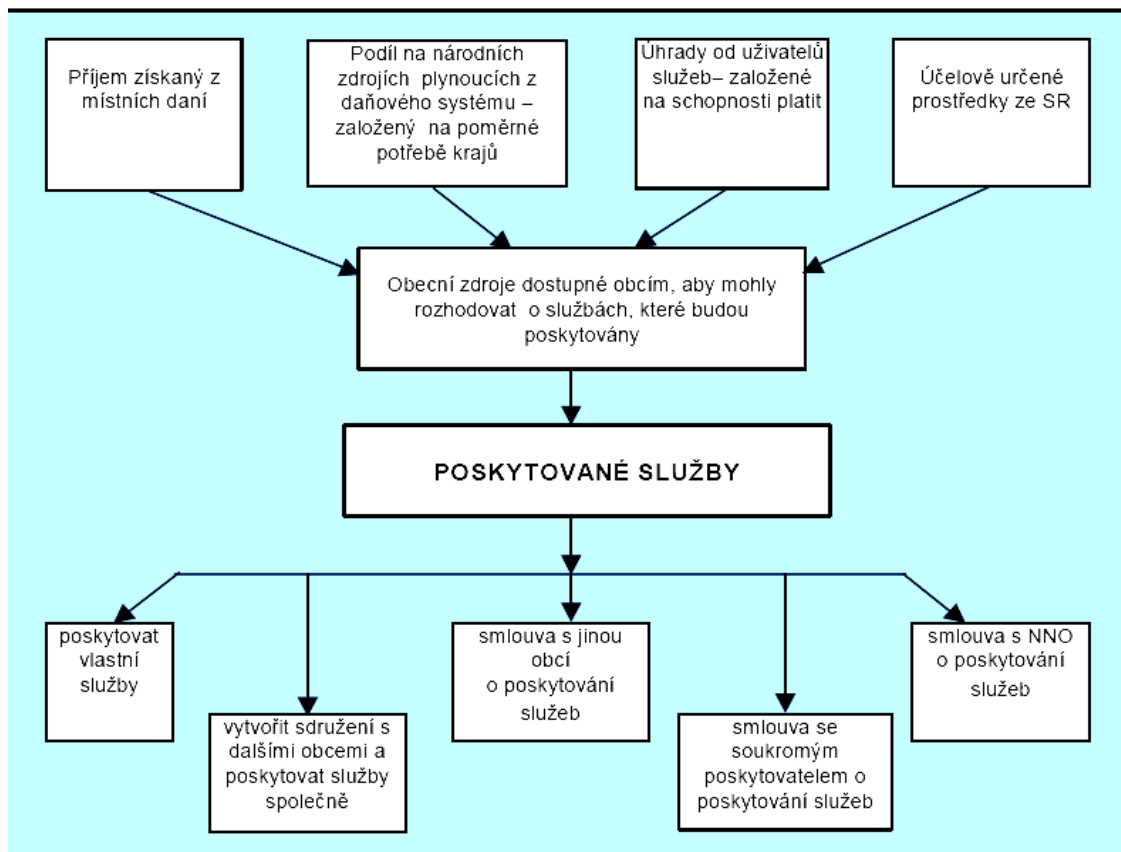
a to v přenesené působnosti. Kraje a obce budou mít i nadále možnost poskytovat sociální služby nebo pro tyto účely zřizovat právnické osoby. Zásadní změnou proti současnému stavu je registrační povinnost pro poskytovatele sociálních služeb. Zavedení registru poskytovatelů je základním předpokladem k získání přehledu o rozsahu a charakteru sítě sociálních služeb. Pro poskytovatele je zařazení do registru podmínkou k poskytování sociálních služeb a jedním z předpokladů pro čerpání finančních prostředků z veřejných rozpočtů. Údaje z registru poskytovatelů současně umožní vytvoření veřejného informačního systému, který bude sloužit k lepší orientaci v systému sociálních služeb. Poskytovatelé budou mít bez ohledu na jejich právní formu stejná práva a povinnosti. Reaguje se tak zřejmě na dlouhodobě neřešené nerovné postavení poskytovatelů sociálních služeb, kteří nejsou zřizováni orgány veřejné správy.

V případě poskytovatelů usazených v zemích Evropské unie se registrace nepožaduje, jestliže poskytují sociální služby na území České republiky dočasně a ojedinele, a pokud prokáží, že mají sídlo v jiném členském státě EU a jsou držiteli oprávnění k výkonu sociálních služeb v daném státě EU (§ 84). Je poměrně překvapivé, že v tomto případě stát prakticky rezignoval na nastavení systému povinné ochrany práv uživatele a tím pádem i na dohled nad čerpáním prostředků z veřejných rozpočtů. Otevřel tímto ustanovením prostor pro působení zahraničních poskytovatelů, avšak bez regulace jejich činnosti požadovanou kvalitou.

V oblasti financování sociálních služeb zákon jednak posiluje finanční soběstačnost (kupní sílu) uživatelů tím, že zavádí nový finanční nástroj, kterým je příspěvek na péči, a zároveň se podílí prostřednictvím dotačních titulů pro zadavatele a poskytovatele sociálních služeb na zajištění potřebné sítě sociálních služeb v regionu. Předpokládá se, že použití příspěvku na péči umožní uživateli hradit většinou část nákladů poskytované služby. Zároveň však navržený model financování sociálních služeb předpokládá dofinancování celkových nákladů poskytované služby z veřejných rozpočtů, tj. státního rozpočtu a rozpočtů krajů a obcí, případně z rozpočtů evropských strukturálních fondů. Veřejným rozpočtům se tak umožní flexibilnější financování potřebné sítě sociálních služeb než doposud.

Pojďme nyní blíže prozkoumat možnosti financování sociálních služeb pomocí PPP. Bílá kniha v sociálních službách si představuje integrovaný systém financování takto: (obrázek 3).

Obrázek 3: Integrovaný systém financování sociálních služeb



Zdroj: MPSV (2003)

Tento integrovaný systém financování předpokládá, že sociální služby mohou být poskytovány na základně smlouvy také soukromým poskytovatelem. Stejně tak se tato možnost objevuje i v zákoně o sociálních službách. Domníváme se proto, že od tohoto modelu je již jen krůček k tomu, aby soukromý partner také investoval do vybudování zařízení, převzal určitá rizika, a dle podmínek smlouvy poskytoval sociální služby a přinášel tak veřejnému partnerovi hodnotu za peníze. Právě v souvislosti s novým zákonem o sociálních službách se otevírá významný potenciální prostor pro PPP vzhledem k tomu, že zákon přiznává příjemci služeb adresnou finanční dávku, odstupňovanou podle potřeby, a vytváří tedy poměrně rozsáhlou možnost participace soukromého sektoru v této oblasti.

Poskytovateli sociálních služeb jsou podle tohoto zákona a při splnění určitých podmínek územní samosprávné celky a jimi zřizované právnické osoby, další právnické osoby, fyzické osoby a ministerstvo a jím zřízené organizační složky státu. Další právnické osoby nejsou v zákoně blíže určeny, takže lze dovozovat, že tvůrce zákona měl na mysli především nestátní neziskové organizace, ale i soukromé subjekty poskytující sociální služby.

Základní druhy a formy sociálních služeb definuje zákon takto (§ 32 a § 33):

- sociální poradenství;
- služby sociální péče;
- služby sociální prevence.

Dále se služby dělí podle toho, zda se poskytují jako služby pobytové, ambulantní nebo terénní.

Pro vytvoření partnerství veřejného a soukromého sektoru se na první pohled jako vhodné jeví pobytové služby sociální péče a částečně také ambulantní služby sociální péče, ve kterých jsou služby poskytovány za úplatu, tzn. centra denních služeb, denní a týdenní stacionáře, domovy pro osoby se zdravotním postižením, domovy pro seniory, domovy se zvláštním režimem, chráněné bydlení, sociální služby poskytované ve zdravotnických zařízeních ústavní péče, azylové domy, domy na půl cesty, sociálně terapeutické dílny. Samozřejmě bude velmi záležet na schopnosti soukromého sektoru převzít na sebe riziko dostupnosti služeb a tedy na schopnosti poskytovat služby v požadované kvalitě a na nezbytné odborné úrovni. Pokud lze soudit podle zahraničních zkušeností zejména z Velké Británie, pak se jako nejpříťažlivější pro soukromý sektor zdají být domovy pro seniory.

Příjem soukromého partnera je zde generován na základě dosažení kvalitativních kritérií a úrovně plnění činností a povinností přesně specifikovaného kontraktu. V tom spočívá tzv. riziko dostupnosti, které je u PPP projektů přeneseno na soukromý sektor. Výše plateb veřejného sektoru závisí na působení soukromého partnera, resp. jeho schopnosti naplňovat podmínky uzavřené smlouvy. V té musí veřejný zadavatel jasně a detailně specifikovat standardy požadovaných činností a jejich měřitelné výstupy. Působení soukromého subjektu je pravidelně vyhodnocováno a porovnáváno se stanovenými standardy. V principu tedy veřejný zadavatel odměňuje privátní sektor výhradně

platbami za skutečně dodané služby, nikoli paušálními částkami. Pokud kvalita nebo rozsah činností nedosahuje požadované úrovně, musí privátní partner počítat s nižšími příjmy (PPP Programme, 2001). Na tomto principu fungují projekty, jejichž předmětem je výstavba a provozování infrastrukturních zařízení, jako např.:

- školy a vzdělávací zařízení;
- nemocnice;
- justiční paláce;
- budovy úřadů státní či regionální správy;
- kulturní a sportovní centra;
- domovy pro seniory.

Jak již bylo několikrát řečeno, zákon zavádí velkou změnu v institutu příspěvku na péči, který bude po splnění určitých podmínek dostávat přímo potřebná osoba. Z pasivního příjemce služby se tak stává klient, který si bude dle svého svobodného rozhodnutí nakupovat služby u různých poskytovatelů. Úhradu nákladů za poskytování sociálních služeb pak hradí ve výši, která byla sjednaná ve smlouvě uzavřené s poskytovatelem služby (§ 71 ZSS). Na úhradě nákladů se po dohodě s poskytovatelem mohou podílet také rodinní příslušníci klienta (§ 72 ZSS). Maximální výši úhrady za jednotlivé sociální služby stanoví prováděcí právní předpis²⁵. Úhrada za fakultativní činnosti může být stanovena v plně výši nákladů na tyto služby (§ 77 ZSS). Toto ustanovení se jeví jako velmi důležité, protože tyto platby za v podstatě nadstandardní služby by měly soukromému partnerovi zaručovat možnost generovat zisk.

²⁵ Zatím nebyl předložen ke schválení, dle informací MPSV se nachází ve fázi rozpracování.

3. Zahraniční případové studie

Získat případové studie či alespoň základní informace o PPP/PFI projektech ze sociální oblasti nebylo lehké. Není jich mnoho a pravděpodobně nejsou ani pro média tak zajímavé jako velké miliardové infrastrukturní projekty realizované na národních úrovních. S pomocí Internetu se však podařilo získat materiál britské organizace 4ps, která v roce 2001 uveřejnila čtyři případové studie PFI projektů právě schválených britskou vládou. Z tohoto materiálu jsou využity 3 případové studie zaměřené na vybudování různých typů pečovatelských zařízení pro seniory.

Projekt, týkající se sociálního bydlení, pochází také z Velké Británie a zmínka o něm byla nalezena v PPP Bulletinu, který pravidelně vydává společnost SMi Group, Ltd. Další informace o projektu pak pochází přímo z internetových stránek Manchesterské městské rady.

Poslední, poměrně netypický projekt, byl nalezen v odkazu materiálu, který si nechalo zpracovat Ministerstvo financí Slovenské republiky k problematice PPP. Podrobnosti o projektu pak byly získány na webových stránkách smluvního partnera rakouské vlády, společnosti Siemens Business Services.

Každá z níže uvedených případových studií se nachází v jiné fázi realizace a od toho se odvíjí i důraz, se kterým jednotlivé fáze popisují. Někde je to příprava a průběh výběru smluvního partnera, jinde je to důraz na zapojení místní komunity do celého procesu tvorby a realizace projektu, u další studie je to důraz na stanovení výstupní specifikace projektu a v další zase na konstrukci platebního mechanismu v závislosti na dosažené hodnotě za peníze.

Následující případové studie předkládáme s vědomím toho, že ne vždy a všude lze beze zbytku využít příkladů dobré praxe z jiných zemí. Jiné země, a zde je to především Velká Británie, mají odlišné tradice, jiný právní systém, jiné možnosti financování a také často odlišnou klientelu sociálních služeb. Tyto příklady nemohou být tedy ničím víc, než jen inspirací pro potencionální zadavatele a poskytovatele sociálních služeb.

Místo původního záměru vložit na konec celé této kapitoly shrnutí nejinspirativnějších podnětů z případových studií byl vytvořen teoretický model zařízení tak, aby obsáhl

jak tyto inspirativní poznatky, tak podmínky nutné k aplikaci principů PPP v České republice a přiblížil je tak čtenáři na snadno představitelném konkrétním příkladu.

3.1. Plymouth Grove - sociální bydlení, Velká Británie

Všeobecně o projektu

Ardwick je městská část asi míli jižně od centra Manchesteru poblíž rušné Stockport Road (A6). Jde o oblast s převážně obecními domy postavenými v 70. letech. Přestože většina Ardwicku těžila v nedávné době z velkého rozvoje, některé jeho části řešily všední problémy: kriminalitu a vandalismus, prázdné nebo zchátralé domy, ubohé zdi a ploty, nedostatek obchodů a neadekvátní osvětlení. Rada města opravila a udržovala některé jednotlivé domy, ale neměla dostatek peněžních prostředků na to, aby řešila problémy všech nemovitostí. Některé části a některé typy budov se staly velmi nepopulárními – bylo stále těžší pro ně nalézt nájemníky. Navzdory těmto problémům Rada cítila, že tyto nemovitosti mají velký potenciál. Byla pro to řada důvodů:

- blízkost rušného centra města s jeho možnostmi zaměstnání, volnočasových aktivit a zábavy, blízkost univerzity a nemocnice;
- výborné dopravní spojení do centra ;
- většina domů by dobře vystavěná a mohla těžit z propracovaného systému nízkonákladového vytápění.

Rada vyčlenila určitou část Ardwicku k realizaci nového řešení, které by vedlo ke značnému vylepšení situace a které očekávali i místní obyvatelé. Území s přibližně tisícovkou domů mezi Stockport Road a Plymouth Grove bylo speciálně vybráno, aby se stalo součástí nového projektu, který přinese investice v řádech milionů liber. V roce 1999 Rada zahájila spolupráci se skupinami místních obyvatel, aby současně získala i podporu vlády k zařazení těchto nemovitostí do PFI programu.

Počátek projektu

Rada se ohledně svých plánů k přilákání nových investic do tohoto území obrátila na vládu. Vládě se tyto plány líbily a poskytla na tento projekt více než 15 mil. liber. Mohlo se tak začít s hledáním vhodné soukromé společnosti, která by realizovala zlepšení a dodala ještě více peněžních prostředků. Místní asociace nájemníků a

starousedlíků se spojily s radními a se zaměstnanci Rady, aby společně ze svých zástupců vytvořily speciální řídicí skupinu, která by dala věci do pohybu.

Ještě před přípravou návrhů však chtěla Rada slyšet i názory ostatních místních obyvatel, kteří v této oblasti žijí a názor organizací, které měly v této oblasti svůj hmotný zájem. Odehrála se proto řada konzultačních jednání a návštěv, aby každý dostal příležitost říci své priority.

Podávání nabídek

Rada poté oslovila soukromé organizace, aby vypracovaly návrh na transformaci části Ardwicku. Založila speciální řídicí skupinu složenou z místních lidí a radních, aby přezkoumala každou z těchto nabídek. Tato skupina zredukovala návrhy na nejlepší čtyři.

Všichni čtyři zájemci byli skupinami složenými z registrovaných majitelů nemovitostí (neziskové organizace jako např. bytová družstva), stavebních společností a některé renomované banky. Účelem kombinace těchto seskupení bylo, aby měly:

- schopnost dodat nájemní byty na slušné úrovni za dostupné nájemné;
- zkušenosti ve výstavbě domů, které vyhoví požadavkům budoucích nájemníků;
- schopnost získat prostředky v řádech milionů liber.

V srpnu 2001 předložily čtyři zájemci velmi detailní plány, zaměřující se na vylepšení a správu nemovitostí, založené na požadavcích místních lidí, tj. nabídku nových domů k pronájmu a na prodej, přípravu vhodných podmínek pro místní obchody, vylepšení všech zbývajících domů a jejich rekonstrukci.

Řídicí skupina pečlivě studovala plány řadu měsíců. Zvolení vhodného PFI partnera je dlouhý a náročný proces – předložené plány sahaly 30 let do budoucnosti a proto musela být Rada řádně obeznámená s tím, co pro Ardwick znamenají. Tato skupina informovala místní občany o každém svém kroku a konzultovala je s nimi (Rada dodržovala pravidelný konzultační den pro místní komunitu, vyhotovila pro ni informační video, nechala vyhotovit analýzy o průběhu jednotlivých etap, které obyvatelům předkládala).

Partner projektu

V lednu roku 2002 řídicí skupina doporučila za partnera organizaci, která měla dle jejího názoru nejlepší potenciál na zlepšení a správu tohoto území. Rada toto doporučení potvrdila.

Partnerskou organizací bylo vybráno konsorcium Grove Village. Grove Village Ltd. je společností, která byla speciálně založena na realizaci tohoto PFI projektu. Zahrnuje řadu organizací s širokým rozsahem zkušeností, dovedností a majetku:

- Gleeson Capital Solutions (poskytuje kapitálovou investici, finanční a provozní management pro celé SPV);
- Gleeson Regeneration (staví domy, obchody a komunitní centrum);
- Gleeson Construction Services (provádí rekonstrukci a demolice, buduje novou infrastrukturu);
- Powerminster (zajišťuje údržbu budov);
- Harvest Housing Group (místní bytové družstvo), která společně s Nation Wide Building Society spravuje domy a vybírá nájemné.

Konzultace s místními občany

Na počátku roku 2002 Rada navštívila lidi žijící v domech, které budou strženy, aby s nimi našla způsob řešení jejich situace. Každému, kdo byl zasažen demolicí, byl garantován nový domov v nově postavené nemovitosti.

S plány konsorcia měli místní lidé šanci se seznámit na speciálním otevřeném dnu v březnu roku 2002, kdy byl zahájen speciální konzultační program, který trval až do léta. Z pohledu konsorcia bylo pro úspěch projektu důležité aktivně zapojit místní občany a vybudovat vztah vzájemné důvěry. Na rozdíl od jiných PFI projektů, kdy vztah s klienty může být omezen na hrstku klíčových osob, v tomto případě bylo konsorcium přímo odpovědné více než 700 klientům. Paul Hilton z Gleeson Capital Solutions k tomu říká: „Být tak viditelný jako kontraktor a mít tak úzký, každodenní kontakt se všemi uživateli, je velmi rozdílná a přitom velmi přínosná zkušenost.“

V rámci intenzivního programu renovace, jehož cílem byla modernizace, má být do konce roku 2006 dokončeno 660 bytových jednotek. Na programu byla zároveň demolice několika domů té nejhorší kvality. Tyto demoliční práce umožnily uvolnění prostoru pro vybudování nových kvalitních domů na prodej. Práce na přeměně dispozice staré zástavby měla v průběhu doby velký význam. Nová, stromy lemovaná

ulice, nazvaná Green Route, na niž navazuje oblast pro trávení volného času, se stala hlavní třídou celého Plymouth Grove. S postupující rekultivací zahrad odsud vymizely špinavé uličky, které byly dříve zdrojem znečištění a krys.

PFI projekt počítá s tím, že Grove Village bude spravovat a udržovat těchto 660 domů po dobu 30 let. Dle kontraktu konsorcium:

- odstraní 40 % existujících domů, aby se vytvořil prostor pro nové domy a pro lepší bydlení;
- zrekonstruuje a vylepší současné domy na úroveň dobrého moderního standardu, včetně nových kuchyní a koupelen a řádného oplocení a výstavby zdí kolem soukromých míst;
- přeprojektuje nemovitosti tak, aby byly bezpečnější (některé domy budou přeprojektovány tak, aby přední dveře vedly do ulice), bude zde ulice se zelení s rychlostí omezenou na 10 mil/hod s pěší zónou a lepším osvětlením;
- vytvoří zde otevřené veřejné prostory a obchody, nová promenáda na Stockport Road bude místem obchodů a služeb pro místní komunitu;
- převezme každodenní správu bydlení (vybírání nájemného, provádění oprav, řešení asociálního chování, zařizování stěhování, atd.).

Vlastnictví domů zůstane Radě. Nájemníci zůstanou nájemníky Rady se všemi právními nároky a Rada bude i nadále stanovovat výši nájemného.

„Jeden z klíčových bodů, který se opět potvrdil během těch tří let práce na projektu, je důležitost výběru správných partnerů - členů konsorcia. V případě Grove Village bylo složení šťastné, protože všichni členové konsorcia už na PFI projektech pracovali. Tvoří tak organizaci, která má všechny potřebné dovednosti, předpoklady a motivaci, aby dotáhla projekt sociálního bydlení v celé jeho komplexnosti až do úspěšného konce“, říká k tomu Paul Histon Gleeson Capital Solutions.

3.2. Sancroft Hall - Pečovatelské domy pro seniory a denní stacionář pro seniory, Velká Británie

Všeobecně o projektu

Sancroft Hall Ressource Centre v London Borough of Harrow (městská část vnějšího severozápadního Londýna) pochází z počátku 60. let minulého století. Před tím, než se jej městská Rada části Harrow v roce 1996 rozhodla rekonstruovat, poskytoval ubytování pro 54 místních občanů a sloužil zároveň jako denní stacionář pro 25 místních seniorů.

Rada městské části Harrow („Rada“) se rozhodla zmodernizovat Sancroft Hall ve spolupráci s Ealing Family Housing Asociation („EFHA“) za použití PFI. Fremantle Trust („FT“), další partner projektu, měl poskytovat pečovatelské služby na základě samostatné smlouvy s EFHA. Sancroft Hall mělo být tvořeno pěti obytnými jednotkami (domy), každá pro 10 seniorů. Dvě z těchto jednotek budou pečovat o seniory asijského původu a splňují široký rámec jejich stravovacích a kulturních požadavků, další se bude starat např. o seniory s duševní poruchou. Jedna z vybudovaných jednotek nebyla předmětem PFI kontraktu a EFHA ji mohla umístit na trh pro potencionální zájemce za běžné tržní ceny. Smlouva mezi Radou a EFHA byla uzavřena na 25 let. Smlouva o poskytování péče mezi EFHA a Fremantle Trust byla uzavřena na 5 let s možností prodloužení.

Partneři projektu

London Borough of Harrow – vnější londýnský samosprávný obvod situovaný na severozápad od centrálního Londýna. Celková populace čítá asi 209 000 lidí, z čehož přibližně 35 % tvoří příslušníci etnických minorit převážně z Indie a Afriky.

Společnost Ealing Family Housing Asociation – byla založena v roce 1965 jako součást Ealing Family Group, která se stará asi o 10 000 domů v západním Londýně a v jihovýchodní Anglii. Strategií EFHA je vedle výstavby také modernizace a rekonstrukce stávajícího bytového fondu a jeho správa. Tento PFI projekt je jeden z řady podobných projektů, který EFHA realizuje.

Společnost Fremantle Trust – poskytující odborné pečovatelské služby v Sancroft Hall byla založena v roce 1993, aby se ujala místních pečovatelských domů pro staré lidi s poruchou učení a s duševními poruchami. Od dob svého založení neustále

expandovala a nyní se stará o 44 domovů s více než 1100 obyvateli s 96% obsazeností. FT je nezisková organizace a jakýkoli zisk, který vytvoří v rámci tohoto projektu je znovu investován do vylepšení služeb a do dalšího rozvoje domovů.

Projekt

Byl to teprve třetí PFI projekt, který byl předložen Ministerstvu zdravotnictví. V souladu s tehdejší praxí nemusela městská Rada v Harrow připravovat nástin obchodního plánu ani nemusel být projekt předložen přezkumné komisy, která ve Velké Británii nyní všechny PFI projekty schvaluje. Od vyhlášení projektu do začátku jeho realizace uběhlo 2,5 roku.

Řízení projektu

Úkolem projektového týmu, jmenovaného v rámci městské Rady v Harrow ke zpracování návrhů pro Sancroft Hall metodou PFI, bylo zajistit, aby byl dodržen harmonogram projektu. K dalším úkolům patřila příprava specifikace výstupů a platebního mechanismu, řízení zajišťovacího procesu, výběr dodavatele a finalizace smlouvy na projekt. Rada v rámci tohoto projektu nevyužila žádného externího poradce, protože měla za to, že má již dostatek zkušeností z předchozích projektů, a že obchodní požadavky a požadavky na poskytování služeb dokáže nejlépe specifikovat sama.

Přípravný proces

Rada vyzvala 6 asociací, které se zabývají zprostředkováním bydlení, aby vyplnily předkvalifikační formulář, na jehož základě přizvala tři z nich k dalšímu vyjednávání, tzv. ITN (Invitation to Negotiation). Vyhodnocení pak bylo provedeno za použití následujících kritérií:

- smluvní cena a délka trvání kontraktu;
- finanční stav (finanční síla a struktura organizace, roční obrat a čistý zisk);
- technická způsobilost a zkušenosti (zkušenosti s prací na podobných projektech, zkušenost se získáváním financí na projekty veřejného sektoru, návrhy inovativních projektových řešení, harmonogram zpracování návrhů a výstavby);
- zkušenosti se správou zařízení podobného typu;
- předchozí PFI zkušenost;
- zkušenost se zajišťováním pobytových služeb a služeb denní péče pro závislé seniory;
- zkušenost s prací s asijskou komunitou;

- zkušenost se spoluprací s místními úřady, na základě které se poskytovatelé služeb zapojili do procesu plánování poskytování péče o místní komunitu a prokázali propojení s existující sítí sociální a bytové podpory (předkladatelé museli předložit krátkou zprávu o tom, na jakém základě tato spolupráce fungovala);
- osvědčení o zajištění kvalitně poskytovaných služeb;
- návrh na zajištění zvyšování kvalifikace personálu a dalších programech vzdělávání;
- prokázání současné firemní politiky v souvislosti se zajištěním zdraví a bezpečnosti při práci, rovných příležitostí, postupy při řešení stížností;
- existence návrhů na doplňkové služby v rámci kontraktu.

Na základě komplexního vyhodnocení byla vybrána EFHA jako nejlepší zájemce s jedním náhradníkem. Kontrakt byl udělen na základě ekonomicky nejvýhodnější nabídky a Rada vzala v úvahu také svou nejvýhodnější vyjednávací pozici.

V průběhu vyjednávání EFHA nevznesla žádné významné námitky. To pravděpodobně pramenilo ze vzájemného porozumění požadavkům obou stran a do určité míry i ze zkušeností se zajišťováním podobné péče. Rada byla prostřednictvím srovnání nákladů na lůžko zajišťovaným místními úřady a nákladů na lůžko zajištěným EFHA přesvědčena o tom, že bude dosaženo hodnoty za peníze „value for money“.

Specifikace výstupů

Specifikace výstupů projektu podrobně vyjmenovává očekávané výstupy a standardy zejména pro:

- kuchyni a jídelnu (poskytování jídla a výživy);
- domácí péči a úklid;
- přijímací proces do zařízení;
- plány individuální péče;
- proces průběžného hodnocení kvality služeb;
- osobní péče a hygienické požadavky pro obyvatele a personál;
- detailně vymezené postupy v podávání léků;
- etnické a kulturní potřeby obyvatel (to bylo důležité zvláště v tomto případě, jelikož zde byla vyhrazená místa pro pobyt a péči o seniory asijského původu)
- kontakt s místní komunitou a volnočasové aktivity;

- řízení finančních záležitostí;
- postup při návštěvách, taktika vztahů a aktivizačních programů;
- postup při stížnostech;
- postup v krizových situacích, např. při pohřšování klienta;
- přístup městské Rady do záznamů (evidence) a do budov, aktualizace záznamů klientů a postup při provádění inspekce (kontroly);
- politika najímání a vzdělávání personálu;
- monitorování dostupnosti služeb ve vztahu ke specifikaci služeb;
- obměna specifikace služeb a další.

Výstupní specifikace definovala požadované výstupy a určovala minimální požadavky na ubytování a plnění služeb jako je vytápění, osvětlení, atd. Asociaci bylo umožněno, aby si sama určila, jakou metodou těchto výstupů dosáhne, avšak určité detailně vymezené standardy služeb byly stanoveny závazně. Specifikace také vyžadovala návrhy na pokračování péče a opravy po ukončení trvání kontraktu. Toto bylo hodnoceno současně se všemi dalšími aspekty nabídky.

Platební mechanismus

Platební mechanismus tohoto projektu byl založen na kvalitě poskytovaných služeb, na dostupnosti, skutečném využití péče a ubytovacích služeb tak, jak byly popsány ve výstupní specifikaci a dohodnuty v kontraktu. Pokud by nebyly služby dodány v rámci vymezených standardů, nebo by byly poskytovány nedostatečně či chybně, roční jednotná platba poskytovateli by byla upravena. Faktory nejvíce ovlivňující snížení plateb zahrnovaly např.:

- zprávu Rady o odstranitelných a neodstranitelných pochybeních na straně poskytovatele;
- selhání v péči o uživatele;
- finanční nepoctivost kontraktora;
- nezákonné či jinak nesprávné jednání;
- nedostupnost lůžek a další.

Schválená jednotná platba byla odvozena od sazby (poplatku) za obyvatele závislé na klasifikaci péče. Tento poplatek byl aplikován na 20 pobytových míst pro asijské seniory, 25 míst v centru denní péče pro asijské seniory, 10 míst pro seniory mentálně hendikepované, 10 pobytových míst pro seniory blíže nespecifikované a 25 míst

v centru denní péče pro mentálně hendikepované seniory. Bylo ustanoveno týdenní snížení za každé nevyužité pobytové místo. Platba byla stanovena ve čtvrtletních splátkách. Navíc bylo stanoveno předkupní právo Rady na 10 míst pro středně těžkou až těžkou závislost, ale Rada měla platit pouze za ta místa, která by byla využívána. Předpokládalo se, že tato zbývající místa budou prodána či pronajímána soukromě.

Přenos rizik

Rada a EFHA odsouhlasili rizikovou matici která přenáší většinu rizik na EFHA. Hlavní riziko které zůstalo na straně městské části Harrow bylo riziko poptávky. Rada se ve smlouvě zavázala koupit 30 z 50 pobytových míst (tj. 75 %) a všechna místa denního centra (100 %). Rizika EFHA byla:

- plná odpovědnost za financování výstavby;
- plná odpovědnost za návrh budov, identifikaci a získání všech nezbytných povolení;
- plná odpovědnost za demolici existujících budov (pokud to bude nutné), za bezpečnost místa a za výstavbu nových budov;
- plná odpovědnost za údržbu budov, za zajištění a údržbu veškerého vybavení a zajištění adekvátního vybavení potřebného k poskytování služeb během kontraktační doby;
- odpovědnost za dodržování běžných i dodatečných standardů vymezených zákonem o bydlení z roku 1984;
- odpovědnost za jakékoli požadavky pokud jde o zdraví a bezpečnost a požární předpisy;
- odpovědnost během kontraktační doby za nábor, trénink a udržení si odpovídajícího personálu poskytujícího služby;
- plnou odpovědnost za využití pobytových míst, která nejsou kontraktována Radou.

3.3. AMS2000plus - služby pro nezaměstnané, Rakousko

Partneři projektu

Tento projekt je příkladem úplného outsourcingu IT služeb pro organizaci AMS (Arbeitsmarktservice Österreich), která je v Rakousku zodpovědná za poskytování všech

služeb podporujících trh práce. Tato organizace dlouhodobě spolupracuje se společností Siemens Business Services na tom, aby se stala zákaznický orientovanou institucí.

Výsledkem projektu je složitá IT infrastruktura, která podporuje všechny business procesy organizace AMS. Tato, organizace, která má svůj mandát od ministerstva hospodářství a zaměstnanosti, je hlavním poskytovatelem služeb hlavně pro nezaměstnané a v průběhu své činnosti se významně přičinila o snížení nezaměstnanosti v Rakousku. Pro splnění náročných úkolů, vyplývajících ze spolupráce s AMS, založila společnost Siemens Business Services už v roce 1992 společně s EDVG (Elektronische Datenverarbeitung GmbH & Co KG) společnost AMSBG (Arbeitsmarktservice BetriebsgmbH & Co KG), která se stala hlavním soukromým poskytovatelem IT služeb na klíč pro veřejný sektor. Tato společnost pokrývá celý proces služeb, od poradenství přes návrh, implementaci až po provoz. Pro zákazníky společnosti z veřejného sektoru to znamená, že nemusí hledat poskytovatele pro jednotlivé fáze projektu.

Od roku 2002 je společnost Siemens Business Services je majoritním vlastníkem (60 %) společností AMSBG, což znamená, že se tak stala jednou ze společností Siemens. Důvěra společnosti Siemens Business Services ve společnost AMSBG byla potvrzena pověřením této společnosti působit celosvětově jako Government Center of Competence pro služby na podporu trhů práce včetně služeb pro nezaměstnané. Současně se AMSBG stala zodpovědnou za rozvoj služeb podporujících zaměstnanost ve střední a východní Evropě.

Požadavky projektu

Požadavky projektu byly následující:

- přizpůsobit IT strategii organizace AMS nové strategii organizace služeb, technologickému rozvoji a ekonomickým a sociálním aspektům rakouského trhu práce;
- vyvinout integrované IT řešení na podporu a zvýšení efektivity všech business procesů organizace AMS;
- vybudovat a rozvíjet integrovanou a konzistentní IT infrastrukturu;
- zajistit orientaci na zákazníka na všech úrovních, tak jak vůči interním zaměstnancům, tak vůči uchazečům a zájemcům o práci a společností nabízejícím zaměstnání;
- zabezpečit zvýšenou flexibilitu a adaptabilitu na požadavky trhu práce.

Poskytované služby:

- poradenství v oblasti IT a řešení služeb;
- projektový management;
- vývoj aplikací;
- business řešení a produkty;
- vývoj, integrace a údržba standardního a speciálního softwaru;
- provoz, poskytování a monitorování IT infrastruktury;
- provoz data centra;
- řízení nových verzí softwaru;
- školení pro zaměstnance AMS;
- interní helpdesk;
- helpdesk pro zákazníky AMS.

Výsledky projektu

- Job-Room / www.ams.at
Jde o internetový trh práce pro nalezení shody mezi těmi, kteří práci nabízejí a těmi, kteří ji hledají. Aplikace byla oceněna v roce 2001 cenou eGovernment jako jeden z nejlepších projektů v Evropě.
- Matching / Job-Room
Internetové místo, kde zaregistrovaní uživatelé (společnosti) vkládají volná místa a požadavky na nové zaměstnance. Profily se navzájem porovnávají a v případě, že nastane shoda, obě strany jsou upozorněny elektronickou poštou nebo SMS zprávou.
- Centralizace IT
Sjednocení IT architektury na klient/server architekturu.
- eService „Next Job“
Služba pro registraci nezaměstnaných, jejich odhlášení jako zaměstnaných a možnost požádat o podporu v nezaměstnanosti prostřednictvím internetu.
- Záznamy o zdravotním pojištění a záznamy o pojištění v nezaměstnanosti on-line
- SAP – dotace
Softwarové řešení SAP na efektivní řízení a monitorování dotací – podpory trhu práce.
- Školení

Aplikace na optimalizaci dotací na školení včetně evidence dostupnosti školení a jejich účastníků.

Přínosy pro organizaci AMS

- kompletní pokrytí poskytovaných služeb;
- konzistentní IT architektura;
- zvýšená bezpečnost a přesnost dat;
- úplná orientace na zákazníka;
- efektivnost času a nákladů vyplývajících z dlouhodobého partnerství.

Přínos pro uživatele

- vysoce efektivní a integrované služby;
- rychlá a pružná reakce na požadavky;
- možnost on-line přístupu k vloženým informacím (profilům) a jejich úprava.

Projekt AMS2000plus nese všechny charakteristiky PPP projektu. Dvě soukromé společnosti, Siemens Business Services a EDVG se spojily, aby vytvořily společnost AMSBG, která dostala mandát od veřejné instituce AMS na vytvoření systému aplikací na podporu rakouského trhu práce a na jeho provozování s pomocí IT infrastruktury, kterou vlastní společnost ASMBG. Projekt je příkladem inovativního přístupu využití potenciálu soukromého sektoru na řešení úkolů veřejného sektoru.

Podstata kontraktu spočívala v tom, že:

- veřejný sektor a soukromý sektor se dohodli na business řešeních, cestovní mapě dodávek a na požadovaných změnách;
- soukromý sektor investuje hotovost do počátečního rozvoje a náběhového stavu řešení a umožní tím realizovat rychlou změnu;
- soukromý sektor na sebe převezme riziko za jasné definování částí projektu;
- veřejný sektor souhlasil s tím, že soukromý sektor bude zaplacen z pozdějších zisků. Veřejný sektor bude platit za služby, výkony a dosažené termíny, ne za hodiny nebo dodané technologie;
- bude důsledně uplatňován princip „hodnoty za peníze“ po dobu kontraktu. Veřejný sektor bude mít možnost kontrolovat, zda dostává za peníze přiměřenou hodnotu, což mu umožní princip otevřených finančních knih a výstupního hodnocení;

- veřejný sektor umožní soukromému sektoru řídit komponenty projektu, za které je zodpovědný.

3.4. Pečovatelské domy pro seniory v Surrey County, Velká Británie

Všeobecně o projektu

Tento PFI projekt pro dlouhodobé zajištění pobytových pečovatelských služeb je partnerstvím mezi Radou londýnského obvodu Surrey (Surrey County Council, „Rada“) a společností Anchor Trust („AT“). Projekt byl odstartován v době, kdy se většina potencionálních subjektů PFI spolupráce snažila pochopit spletitost změn v regulaci ohledně PFI ve vztahu k místním úřadům, obzvláště v zajištění pečovatelských služeb. Projekt se vypořádal s otázkami pravomocí ještě před přijetím zákona o regulaci smluvní volnosti samosprávných celků v roce 1997 a vydláždil tak cestu pro ostatní místní úřady, které uvažovaly o využití PFI projektů v sociálních službách. Cílem projektu byl komplexní přesun řízení a provozu 17 domovů, které byly vlastněny a provozovány Radou na nezávislý sektor. Na potencionálně úspěšného provozovatele byly kladeny nároky související zejména s modernizací a přestavbu domovů, které měly vyhovovat standardům podle zákona z roku 1984 o registrovaných domovech. Přípravný proces se řídil modelem dobré praxe a jako takový je, dle svých tvůrců, přímo přenosný na ostatní projekty v oblasti sociální péče.

Partneři projektu

Rada – spravuje městský obvod Surrey na okraji Velkého Londýna, který má populaci něco přes 1 milion obyvatel. Výbor pro sociální služby, orgán začleněný pod Radou, vypracoval specifický plán surreyského obvodu, který navazuje na stanovené národní priority v oblasti sociálních a zdravotních služeb, a jejichž implementace je monitorována Ministerstvem zdravotnictví.

V roce 2000/2001 zde bylo přibližně 9500 registrovaných pobytově-ošetřovatelských lůžek, které pokryly potřeby celého obvodu. Rada v době přípravy projektu využívala asi 3800 z těchto lůžek. Ministerstvo zdravotnictví na základě svých analýz předpovědělo, že v roce 2016 bude tento obvod potřebovat dalších 3000 lůžek.

Anchor Trust – je dlouhodobě existující charitativní organizace, která poskytuje péči, ubytování a podporu starším občanům po celé Anglii. Pomáhá přibližně 50 tis. lidí ročně. Disponuje více než 31 tis. nemovitostmi a zabývá se veškerou formou zajištění bydlení včetně chráněného bydlení, prodejem nemovitostí a provozem rezidenčních a ošetrovatelských center. Anchor poskytuje také služby domácí péče pro straši a invalidní lidi prostřednictvím organizace Anchor Care Alternatives (ACA). V rámci této činnosti poskytuje služby více než 5 tis. klientům týdně. Má také program na podporu setrvání starších či invalidních lidí v jejich domovech, kterým pomáhá opravit či vylepšit jejich nemovitosti. Kromě toho Anchor zajišťuje uskutečňování dalších 58 různých projektů po celé zemi.

Projekt

Tento PFI projekt byl vytvořen k zajištění nepřetržité dostupnosti pobytových služeb v dobré kvalitě pro 800 starších obyvatel obvodu Surrey, a aby tak napomáhal Radě v plnění jejich zákonných povinností zajistit péči pro lidi, kteří si nemohou dovolit péči soukromou.

Rada v průběhu času identifikovala potřebu nutných kapitálových investic, které nebyla schopna zajistit prostřednictvím svých zdrojů, a které byly potřebné na přestavbu a renovaci 17 domovů v jejím vlastnictví tak, aby vyhovovaly tehdejšímu registračním standardům. Výbor pro sociální služby upřednostnil volbu přesunu řízení a provozu 17 domovů komplexně na Anchor Trust, protože to Radě mělo umožnit:

- zajištění kapitálové investice, bez které by pravděpodobně většinu domovů musela uzavřít;
- ponechat si 16 dalších domovů ve svém vlastnictví a tak se vyvarovat rizik, která spočívají ve spoléhání se na jednoho hlavního dodavatele;
- zachovat Radě celkový počet dostupných míst v době stabilně rostoucích požadavků na kapacitu;
- zachovat výběr pro uživatele služeb;
- rozvinout „smíšenou ekonomiku“ péče a stimulovat tím konkurenci;
- místním úřadům zachovat si vliv na způsob jakým se rozvíjí trh založením spolupráce s klíčovými dodavateli;
- dlouhodobě zredukovat náklady v rozsahu zefektivnění provozu pod nezávislými organizacemi.

Klíčová kritéria pro vyhodnocení byla:

- nabídka péče;
- návrhy na zajištění počtu pracovníků;
- stavební návrhy;
- finanční dostupnost.

Projekt vyžadoval kapitálovou investici ve výši 29 mil. liber. Čistá hodnota projektu přesáhla 150 mil. liber za dvacetiletý kontrakt s přibližnou celkovou hodnotou přesahující 350 mil. liber. V souladu s PFI kontraktem bylo přesunuto 693 zaměstnanců z Rady na Anchor Trust v souladu s TUPE²⁶ (Transfer of Undertakings and Protections of Employment).

Do března 2001 Anchor Trust dosáhl následujícího stavu:

- 5 ze 17 domovů byly plně zrenovovány;
- bylo vytvořeno 26 extra lůžek se speciálním vybavením;
- bylo postaveno 1 nové zařízení pobytové péče, aby zajistilo možnost přesunu obyvatel ze 3 domovů, které měly být přestavěny v následujících 3 letech.

Tři další zařízení pobytové péče měla být postavena a zprovozněna v říjnu 2001. Na konci dvacetiletého kontraktu Rada v Surrey přijme od Anchor Trust zpět 8 zrenovovaných a 9 nově postavených domovů.

Řízení projektu

V rámci Rady byl zřízen projektový tým, který měl za úkol prosazování projektu na všech úrovních. Zahrnoval zástupce pečovatelských služeb, zástupce z oblasti nemovitostí, zástupce zaměstnanců, finančních a právních oddělení. KPMG, externí auditor Rady, se zapojil do projektu v počáteční fázi a podpora členů Rady se ukázala jako nezbytná pro zachování rychlého vývoje projektu. Tým se pravidelně setkával a reportoval pracovní skupině a výboru sociálních služeb v předem stanovených intervalech.

²⁶ Směrnice Evropské komise na ochranu zájmů pracovníků pracujících pod závazkem, který přechází z jednoho zaměstnavatele na druhého.

Pracovní skupina složená z členů městské rady měla též za úkol podporovat projekt. Ne všichni členové této pracovní skupiny byly členy Výboru pro sociální služby a mohli proto posuzovat projekt objektivně. Přínosem byla také skutečnost, že mohli propojit tento projekt s jinými PFI návrhy, které se připravovaly v rámci obvodu.

Členové projektového týmu se setkávali v klíčových fázích přípravného procesu, zejména ve fázi širšího a užšího výběru zájemců a pak ve fázi výběru konečného vítěze projektu. Členové projektového týmu zároveň často jednali se zástupci z Ministerstva zdravotnictví a Ministerstva životního prostředí, dopravy a územního rozvoje, aby se co nejvíce přiblížili prioritám národní politiky péče a služeb a zajistili tak konzistenci a soulad s požadavky PFI. Přípravný proces trval 15 měsíců a skončil v březnu 1998 podpisem smlouvy a přesunutím odpovědnosti za poskytování služeb na Anchor Trust v tom samém měsíci.

Externí poradci

Nad rámec interního týmu byli najati také externí poradci k podpoře projektu, zvláště v otázkách pravomocí, nejvyšší ekonomické hodnoty, PFI požadavků a jednání o finančních výstupech, tzn. nezávislý konzultant na obchodní otázky projektu, právní poradce a finanční poradce. Klíčovou otázkou ovlivňující soulad s harmonogramem přípravného procesu bylo zajištění toho, aby zástupci 4ps, Ministerstva životního prostředí, dopravy a územního rozvoje a Ministerstva zdravotnictví byli kontaktováni v počátečních stádiích přípravného procesu, což bylo nutné k zajištění souladu s jejich postupy. Také pravidelné konzultace se všemi akcionáři zainteresovanými na projektu byly klíčové, zejména při jednáních o přesunu zaměstnanců a v důchodových otázkách. Zásadní byla také jednání ohledně efektivního přesunu rizik. Přípravný proces byl nazírán jako efektivní co do výše nákladů, neboť projektové náklady všech stran nebyly vyšší než 0,25 % celkové hodnoty kontraktu. Projektové náklady ve výši 1-2 % jsou přitom obvyklé.

Výstupní specifikace

Výstupní specifikace uváděla v otázce výstupních podmínek, čeho musel Anchor Trust dosáhnout z hlediska projektových a stavebních prací residenčních domovů, stejně jako v provozu pečovatelských služeb a facility managementu. Výstupní specifikace zahrnovala renovaci 8 domovů a přestavbu dalších 9, dostupnost a proveditelnost

pečovatelských služeb pro bezmocné staré lidi, řízení údržby a oprav renovovaných a nových zařízení.

Platební mechanismus

Klíčové charakteristiky platebního mechanismu pro tento projekt byly:

- platba za lůžko;
- příplatek za služby speciální péče;
- snížení plateb za neuspokojivé zajištění a nedostatek dostupných lůžek.

Program obnovy byl ukončen na konci roku 2004. Po dokončení renovace a přestavby domovů cena za lůžko pro Anchor Trust vzrostla. V případě, že by se vyskytla významná a přitom odvrátitelná prodlení v dokončení projektu, existoval v kontraktu mechanismus, který umožňoval snížení měsíčních plateb pro Anchor Trust po dobu trvání nedostupnosti zařízení.

V rámci projektu existovala také možnost k vytváření dalších příjmů v používání domovů jako základen pro služby, které by podpořily nezávislost obyvatel domova na speciální péči. Byly tam také možnosti pro zvyšování počtu míst za účelem poskytnutí dalších služeb, jako např. chráněného bydlení, a tím zvýšení příjmového potenciálu. Bylo rovněž dohodnuto, že Anchor Trust bude moci pronajímat lůžka, která nejsou Radou vyžadována. O zisk z těchto aktivit se Anchor Trust bude dělit s Radou.

Ve smlouvě byla i ustanovení pro případ ukončení kontraktu pro nedodržení povinností, ať už ze strany poskytovatele služeb nebo Rady. Ustanovení o ukončení smlouvy mohlo být využité jakoukoli stranou i v případě změny legislativy, která by mělo za následek, že by se plnění povinností ze smlouvy stalo nelegální a nebo v případě vyšší moci, která by přetrvávala po předem danou dobu.

Přenos rizik

V tomto projektu byl aplikován test smluvního uspořádání²⁷, aby se zjistilo, jestli by minimální míra rizika mohla být přenesena na Anchor Trust tak, aby bylo dosaženo

²⁷ Test smluvního uspořádání se již neaplikuje, byl nahrazen požadavky, které stanoví smlouva označená jako FRS5-Private Finance Initiative, podle které musí být veškeré PFI transakce mimobilanční.

plného DBFO projektového statusu. Kalkulace daly najevo, že 21,9 % plateb je odvozeno od rizik, které na sebe převzal poskytovatel služeb. Přenesenými riziky jsou:

- správa a údržba všech převedených nemovitostí;
- řízení, nábor a udržení veškerého personálu v souladu s registračními kritérii;
- poskytnutí pečovatelských služeb v souladu se všemi současnými i budoucími legislativními standardy i v souladu s požadavky Rady;
- přestavení a renovace domovů v určených časových termínech;
- část rizika poptávky (Rada nakupuje pouze 80 % využitelnosti domovů).

Hodnota za peníze

Aby byly splněny PFI požadavky a demonstrována hodnota za peníze, byl vytvořen Public Sector Comparator²⁸ („PSC“). Ten představoval náklady Rady na poskytování srovnatelných služeb. Srovnání bylo provedeno na stanoveném počtu lůžek v registračních standardech, jak pro personál tak pro majetek. Obchodní poradce ohodnotil finanční aspekty všech předložených návrhů. Náklady z nich vyplývající pak byly přezkoumány a srovnány s PSC. V případě Anchor Trust jejich návrhy nabídly lepší hodnotu než PSC.

3.5. Foerster Court - Pečovatelský dům a domov pobytové péče pro seniory, Velká Británie

Všeobecně o projektu

Delever Ealdery Ressource Centre („DERC“) bylo postaveno poblíž Paddingtonu v 60. letech minulého století jako třípodlažní dům v obvyklém místním stylu. V prosinci 1993 Westminsterská komise pro sociální služby vypracovala studii proveditelnosti („OBC“, Outline Business Case) pro přeměnu domova na domov pod dvojí registrací jako pečovatelský dům a domov pobytové péče. Potřebné kapitálové investice nicméně

²⁸ Public Sector Comparator slouží především ke zjištění, zda bude projekt pro veřejný sektor dostupný z hlediska celého životního cyklu a zda bude splněn předpoklad „hodnoty za peníze“. V průběhu přípravy projektu také slouží k dialogu s ostatními účastníky o klíčových rysech partnerství, jako je stanovení výstupů projektu či rozložení rizik. Dále může stimulovat zájem soukromých subjektů účastnit se výběrových řízení, a tím podpořit konkurenční prostředí (PPP Centrum, 2004c).

nemohly být získány z investičního programu městské rady. V červnu 1996 proto schválil Výbor pro sociální služby přestavbu DERC prostřednictvím PFI.

Po skončení přípravného procesu Westminsterská rada podepsala 25-ti letý kontrakt na nákup pečovatelských služeb a služeb pobytové péče pro seniory s Care UK Community Partnership, Ltd.. Tyto služby budou dle kontraktu poskytovány přestavěným DERC, které se přejmenuje na Foerster Court. Foerster Court byl projektován jako 110-ti lůžkové zařízení, které poskytne Radě města 90 lůžek, z toho 72 lůžek jako součást smlouvy. Využití zbývajících 18 lůžek bude vázáno na předchozí souhlas Rady. 72 objednaných lůžek zahrnovalo:

- 40 pečovatelských lůžek pro nemocné přestárlé;
- 12 pobytových lůžek pro přestárlé;
- 10 pobytových lůžek pro mentálně nemocné seniory;
- 10 pobytových lůžek pro dospělé s prvními příznaky demence.

Partneři projektu

Westminsterská městská rada („Rada“): Westminster je městská část v srdci Londýna. Je to oblast značných ekonomických a kulturních rozdílů s vysokou mírou migrace. Ve Westminsteru žije nadprůměrný počet starších lidí a je zde předpoklad, že vysoké číslo starých lidí vyžadujících intenzivní péči poroste. Čisté výdaje Rady na sociální služby činí cca 83 mil. liber ročně.

Care UK Community Partnership, Ltd.: Care UK má značnou zkušenost v poskytování sociální péče a speciální zdravotnické péče pro seniory na základě dlouhodobých smluv, včetně PFI kontraktů. Roční obrat Care UK ke konci roku 2000 činil 40,5 mil. liber. Společnost investovala do pobytových a pečovatelských domovů do roku 1991 cca 60 mil. liber. Care UK je dceřinnou společností Care UK Plc., která má skupinový obrat 66,9 mil. liber ročně a současné ohodnocení na 120 mil. liber. Care UK Plc. poskytuje speciální pečovatelské a pobytové služby pro seniory s duševní poruchou, pobytové služby a podpůrné služby pro lidi s poruchami učení a služby podporující klienty v jejich domovech.

Harmonogram přípravného procesu

V srpnu 1996 byla uveřejněna zpráva v Úředním věstníku Evropské unie („OJEC“, Official Journal of the European Community) vybízející potenciální partnery

k projevení zájmu. Všichni ti, kteří projevíli zájem, byli obesláni informačním bulletinem a dotazníkem. V září 1996 přišly vyplněné dotazníky od 19 organizací.

Na základě vyhodnocení dotazníků, které proběhlo v říjnu téhož roku, bylo do širšího kola výběrového řízení zařazeno 10 organizací, které splnily kvalitativní kritéria s ohodnocením vyšším než 50 % jak v technické oblasti, tak v oblasti služeb a požadavků finanční realizovatelnosti.

Od října 1996 do února 1997 probíhal třístupňový detailní proces ohodnocení, kterým prošlo všech 10 společností z širšího kola. Ohodnocení umožnilo týmu posuzovatelů otestovat organizační schopnosti a možnosti každé z těchto organizací v plnění požadavků navržených ve výstupní specifikaci. To od každé organizace vyžadovalo vyhotovení dvojí prezentace a místní šetření u každé z nich.

10. března 1997 vybral Výbor pro sociální služby a Podvýbor pro PFI projekty 4 zájemce do užšího kola a 17. března byl vypracován ITN (Invitation to Negotiate) pro tyto 4 zájemce. Během dubna a května se konalo se zájemci několik informačních schůzek v souvislosti s procesem vyhodnocení a počátečním určením míry závislosti pro potencionální obyvatele nového domova. Poté zájemci vypracovali počáteční nabídky, které byly ohodnoceny třemi skupinami – pečovatelskou, stavební a právní a finanční. Poté, co zájemci zodpověděli vyjasňující otázky byla každému z nich zaslána kritická zpráva k jeho návrhům.

Během srpna předložili všichni zájemci zrevidované nabídky a následně proběhlo vyhodnocení těchto zrevidovaných nabídek. 20. října 1997 Výbor pro sociální služby a Podvýbor pro PFI projekty schválil jako vítěze veřejné soutěže Care UK Community Partnership, Ltd. V prosinci 1998 byla podepsána smlouva a v srpnu 1999 proběhlo otevření domova.

Řízení projektu

Na úspěšnou implementaci projektu byla zřízena řada skupin:

- Řídící skupina, jejímž hlavním úkolem byl dohled nad projektem a poskytování rad a vodítek podskupinám. Jejimi členy byli klíčoví úředníci z různých útvarů městské rady, vč. PFI manažera, externích právníků městské rady zástupci zdravotnického úřadu. Tato skupina se setkávala jednou za měsíc.

- Přesídlovací skupina, jejíž hlavní odpovědností bylo posoudit potřeby současných obyvatel DERC, konzultace s jejich příbuznými a opatrovníky a nalezení vhodného dočasného ubytování pro dobu přestavby v jiných pobytových a pečovatelských domovech.
- Personální skupina, jejíž odpovědností bylo řízení přesunu zaměstnanců původního zařízení a personální audit v DERC.
- Hodnotící skupina, která měla odpovědnost za posouzení vyjádřeného zájmu ze strany soukromého sektoru, sestavení širšího kola zájemců, vyhodnocení prezentací zaslaných subjekty širšího kola a navrhování společností do užšího kola.
- Skupina pro hodnocení nemovitostí, která posuzovala projektovou dokumentaci, konstrukční metody, zajištění výstavby a její následnou údržbu. Asistovali jí externí profesionálové a přijímala doporučení od útvaru územního plánování městské rady a posudkové komise zdravotního úřadu pro obvod Kensington, Chelsea a Westminster.
- Právní a finanční skupina, která posuzovala proces předkládání návrhů, celkovou hodnotu za peníze prezentovanou v nabídkách, jejich dostupnost a to, zda návrhy vyhověly požadavkům PFI projektů místních úřadů. Dále skupina hodnotila odpovědi na předlohu smlouvy, která byla zájemcům poslána jako součást ITN dokumentace.
- Skupina příjemců služeb, ve které byli zástupci budoucích uživatelů, a se kterou byly konzultovány projektové plány budovy a návrhy na poskytování péče. Jejich názory byly brány v úvahu ještě před tím, než byl vybrán konečný dodavatel.

Externí poradci

Price Waterhouse Consultants, nyní součástí PricewaterhouseCoopers (PWC), poskytoval Radě poradenství ohledně interpretace testu smluvního uspořádání ve fázi podávání nabídek a též v pozdějších fázích přípravného procesu. PWC také poskytovala rady ohledně daňových otázek, stejně jako ve specifických otázkách účetnictví týkajících se podrozvahových účetních požadavků.

Deloitte and Touche, tehdejší externí auditor Rady, obdržel kopie navrhované smlouvy, specifikace a návrhy Care UK. Dle jejich závěrů nebyly neidentifikovány žádné podstatné problémy, které by byly v rozporu s doporučením obsaženým ve zprávách výboru. Bylo s nimi zároveň konzultováno závěrečné vyjednávání smlouvy a finální smluvní podmínky.

Hodnocení

Hodnocení obdržených nabídek na projektovou dokumentaci, výstavbu a údržbu nového zařízení bylo založeno na:

- finanční stabilitě;
- ceně a cenové přímocí;
- hodnotě za peníze;
- dostupnosti;
- tržním porovnání;
- kompenzaci;
- příjmu třetích stran;
- platebním mechanismu;
- převzetí rizik;
- testu smluvního uspořádání;
- odpovědích na návrh smlouvy.

Hodnocení návrhů na poskytované služby bylo založeno na:

- zajištění nábora zaměstnanců;
- praxi v poskytování služeb;
- stanovisku uživatelů služeb;
- potřebách zdravotní péče příjemců služeb;
- ubytovacích službách;
- zdravotních a bezpečnostních otázkách;
- zajištění kvality;
- vztahu k Radě ;
- inovacích.

Skupina pro hodnocení nemovitostí vyhodnotila stavební návrhy všech čtyřech zájemců podle tří kritérií:

- projektová dokumentace;
- konstrukční metody výstavby domů;
- následná údržba.

Klíčové smluvní otázky

Kontrakt byl podmíněn dostatečným zajištěním příjmu finančních zdrojů a faktem, že Rada města pozitivně vyhodnotí finanční silu návrhu. To znamenalo, že tento poskytovatel služeb měl schválené dostatečné půjčky nebo equitu (vlastní kapitál) a současně Rada obdržela finální souhlas z Ministerstva zdravotnictví s podporou tohoto projektu.

Přenos rizika

Rizika využití nového pečovatelského domova byla rozdělena mezi Radu města a Care UK. Návrh zněl, že Rada města souhlasí s minimální mírou využití lůžek a podle toho platí Care UK. Rada tedy nesla riziko poptávky jen do výše stanovené minimální hranice. Využití nad tuto hranici bylo rizikem Care UK. Care UK dále nesla všechna rizika spojená s výstavbou nového pečovatelského domu, tj. náklady na výstavbu a překročení termínů, selhání jakéhokoli subdodavatele, náklady na odstraňování defektů na budově, atd.

Care UK také nesla riziko obdržení stavebního povolení a byla odpovědná za získání počáteční registrace pro pečovatelský domov. Pro pečovatelské služby byla registrace obdržena od zdravotního úřadu pro oblast Kensingtonu, Chelsea a Westsmister a pro pobytovou péči od úřadu sociálních služeb Rady města.

Partner z privátního sektoru byl dále odpovědný za udržování a provoz pečovatelského domu podle registračních standardů a za provozní rizika, jako např. navýšení nákladů na údržbu a opravy, neschopnost dodržet limity na náklady sociálních služeb, zrušení jakéhokoli subdodavatele služeb, atd. Pojištění budov, jejich vybavení a pojištění odpovědnosti zaměstnanců byla rovněž přenesena na Care UK.

Care UK nesla veškerá rizika, která se vztahovala k financování projektu – např. změny úrokových sazeb, změny daní podnikatelských subjektů, nižší než očekávané příjmy od

třetích stran. Rada nesla riziko zvýšení nákladů v důsledku inflace ode dne podpisu smlouvy.

Výstupní specifikace

Výstupní specifikace definovala výstupy požadované po novém pečovatelském domově jako sadu minimálních požadavků, co se týče ubytování, prostorových souvztažností a prostorových nároků, technických parametrů zařízení na vytápění, osvětlení, akustiku a současně na kvalitu péče, která má být poskytována. Návrh jednotlivých provozních částí domu záležel na soukromém sektoru a bylo na něm, jakou zvolí metodu pro dodržení požadované specifikace. Naproti tomu detailní registrační standardy musely být splněny přesně. Specifikace rovněž vyžadovala návrhy na následný provoz, údržbu a opravy zařízení pro dobu po skončení kontraktu.

Specifikace týkající se pečovatelských služeb definovala výstupy požadované po novém pečovatelském domově a stanovila minimální požadavky, co do kvality péče poskytované obyvatelům tak, jak jsou stanoveny v „Homes are for Living in“, regulaci pro obývání domovů. Zatímco specifikace péče byla opět břemenem soukromého sektoru, který rozhodoval o metodě jejího dodržení specifikace, detailní registrační standardy byly předepsány Radou a nemohly být měněny.

Specifikace také vyžadovala návrhy pro proces přijímání do domova a vzdělávání zaměstnanců.

Platební mechanismus

Podle PFI kontraktu Rada města platí ročně Care UK za 72 lůžek s právem redukce tohoto počtu o dvě pobytová lůžka pro bezmocné seniory každých pět let. Tomu odpovídá nárůst počtu lůžek, která podléhají předchozímu souhlasu Rady pro soukromé využití.

Pokud není lůžko dostupné, Rada města za něj neplatí. Jestliže existují dlouhodobé problémy v obsazování minimálního počtu lůžek, může Rada požádat Care UK, aby dala tato nadbytečná lůžka na trh. Jakékoli příjmy Care UK z těchto na trh uvedených lůžek jsou refundovány Radě, která stále platí za počet lůžek specifikovaných ve smlouvě. Předchozímu souhlasu Rady podléhá dalších 18 lůžek, nicméně nemá povinnost za tato lůžka platit.

Platby jsou redukovány v případě, že poskytované služby spadnou pod domluvený standard. Aby bylo zajištěno, že služby poskytované v novém domově budou vyhovovat standardům požadovaným Radou města a zdravotním úřadem, bylo dohodnuto, že první rok budou v domově probíhat pravidelné měsíční monitorovací návštěvy, které mohou být i neohlášené. Mimo to každý obyvatel domova bude dotazován manažerem pro služby vždy 6 týdnů po přijetí do domova a pak znovu každých 6 měsíců.

Monitoring se zaměřuje na pět klíčových oblastí:

- dohody o individuálních službách s jednotlivými obyvateli, tzv. „care plans“;
- hygienické podmínky;
- ubytovací služby;
- stravovací služby;
- zásady zdraví a bezpečnosti.

Pro každou z těchto oblastí byla vypracována řada monitorovacích standardů a pomůcek, v souladu se kterými je měřena výkonnost poskytování péče Care UK. Rada města souhlasila, že Care UK bude dána rozumná možnost k nápravě nedostatků předtím, než se uplatní finanční sankce dle sazebníku. V tomto ohledu existuje v kontraktu mechanismus na řešení sporů v případě nesouhlasu.

Platební mechanismus počítá s jakýmkoliv selháním v dosažení vytýčených cílů. Neschopnost dosáhnout celkového 95% ratingu ve výkonnosti znamená, že měsíční platby Care UK jsou sníženy určitým procentem:

- výkonnost mezi 80-84,9 % - Care UK přijímá 80 % měsíční platby;
- výkonnost mezi 85 – 89,9 % - Care UK přijímá 85 % měsíční platby;
- výkonnost mezi 90 – 90,4 % - Caru UK obdrží platbu v závislosti na výkonu;
- výkonnost 95 % a vyšší – Caru UK přijímá 100 % měsíční platby.

Mimo těchto plateb závislých na výkonu je ve smlouvě obsažena řada jiných výkonnostních mechanismů. Ty zahrnují výzvy ke zjednání nápravy a možnost Rady města ukončit kontrakt.

Hodnota za peníze

Forma diskontovaných příjmů v cenovém návrhu Care UK byla nižší než kalkulace obsažené v PSC. Rada neměla dostatečné kapitálové zdroje výstavbě nového domova a

nejrealističtější alternativou k PFI bylo proto prodat domov a nakoupit lůžka na otevřeném trhu. Vyjednávání s Care UK vyústilo v návrh cen, které byly nižší než tato alternativa.

Délka kontraktu byla stanovena na 25 let. Tato doba trvání byla zvolena, protože teprve dlouhodobostí kontraktu bude dosaženo hodnoty za peníze, a protože nároky na pečovatelské služby poskytované podle demografických trendů pravděpodobně v budoucnu ještě vzrostou.

3.6. Teoretický model využití PPP v sociálních službách

3.6.1. Proces přípravy

Prvotní úvahy o použití PPP při vybudování zařízení poskytujícího sociální služby by měly směřovat k tomu, zda bude zadavatel na úrovni celostátní nebo regionální, případně zda půjde o zadavatele na úrovni obce. Jelikož se jedná o dosti neprobádanou oblast, držme se v těchto úvahách spíše při zemi a uvažujme zadavatele na úrovni kraje.

Prvním krokem zadavatele by vždy měla být analýza potřeb v oblasti sociálních služeb příslušného regionu a na jejím základě pak určení, jaký typ a forma sociálních služeb je žádoucí. Dejme tomu, že analýzou bude zjištěna nedostatečná kapacita domovů pro seniory a současně vysoká poptávka ze strany obyvatel po tomto druhu zařízení a služeb. Ani z hledisku demografického vývoje se zde není třeba obávat situace, že za několik málo let půjde o zbytné služby.

Náš modelový kraj nemá dostatek prostředků na to, aby takovéto zařízení vybudoval na vlastní náklady. To by však pro osvědčené zastupitelstvo nemělo být hlavním motivem pro to, aby začalo uvažovat o využití principů PPP.

„To, že PPP projekty umožňují zadavatelům realizovat veřejné investice, na které by jinak nebyl dostatek prostředků, je pouze vedlejším důsledkem a nemělo by to být hlavním důvodem pro jejich realizaci. Hlavním motivem každého zadavatele pro realizaci PPP projektů by měla být dosahovaná efektivnost v hospodaření s veřejnými prostředky a zajištění veřejných služeb a veřejné infrastruktury“ (PPP Centrum, 2006).

Jelikož je kvalitní zadání PPP projektu velmi složitý úkol, který vyžaduje zkušenosti, jimiž nejsou sami zadavatelé obvykle dostatečně vybaveni, a zejména pak ti na nejnižších úrovních státní správy a samosprávy, je třeba obrátit se na odborníky. V první fázi to mohou být odborníci z PPP Centra, kteří poskytují bezplatnou metodickou podporu a pomoc. Zde si potenciální zadavatel ujasní, jaký je třeba zvolit postup a následně vypíše výběrové řízení na funkci hlavního poradce, který mu pomůže vytvořit kvalitní zadávací dokumentaci koncesního řízení pro výběr strategického partnera v oblasti PPP projektů.²⁹

Hlavním poradcem může být jednotlivec či konsorcium se zastoupením ekonomických, právních a technických poradců s praktickými zkušenostmi z přípravy a realizace PPP projektů. Hlavní poradce kromě zadávací dokumentace zpracovává analýzu proveditelnosti (OBC), navrhuje nejvhodnější typ PPP a provádí kalkulaci Public Sector Comparator (PSC), která ověřuje výhodnost použití PPP projektu pro vybudování daného zařízení. Zhodnocení výhodnosti projektů partnerství veřejného a soukromého sektoru patří k nejdůležitějším, ale také k nejsložitějším otázkám spojeným s problematikou PPP. Analýza nákladů a výnosů ve vztahu k výslednému užítku je nezbytným předpokladem při zvažování aplikace principů PPP. Jedním z nástrojů pro posouzení výhodnosti použití PPP je právě PSC. Principiálně je PSC založen na porovnání výhodnosti a efektivity různých variant řešení projektu, za základě identifikace a ohodnocení rizik.

Dále posuzuje nabídky a je nápomocen v procesu doporučení a uzavření koncesní smlouvy se strategickým partnerem. Práce hlavního poradce je zcela financována veřejným sektorem.

Pokud půjde o projekt, který může být realizován v rámci některého z operačních programů, je možné např. na zpracování projektové dokumentace, na právní služby v souvislosti s organizací výběrového řízení na dodavatele či na uzavření koncesní smlouvy čerpat prostředky z evropských fondů v rámci OP Technická pomoc či v rámci priority Technická pomoc příslušného operačního programu (Deloitte, 2006).

²⁹ V České republice má s budováním soukromých domovů důchodců a domů pro seniory zkušenosti např. firma Ledax, s.r.o., která však provozuje tato zařízení zcela na tržním principu. Nicméně na jednom z diskusních fór pořádaných Asociací PPP projevila zájem také o spolupráci s veřejným sektorem.

Následně bude tedy zahájeno koncesní řízení, v jehož rámci uchazeči ze soukromého sektoru předloží své návrhy na splnění požadavků veřejného sektoru. Jakmile je na základě koncesního řízení, jehož průběh přesně stanoví zákon, vybrán strategický partner, přichází jedna z nejdůležitějších a zároveň nejsložitějších fází celého procesu, tj. uzavření koncesní smlouvy. Na tom, jak dokáže zadavatel přesně specifikovat své požadavky, jak dokáže rozdělit a ošetřit rizika a v postatě předvídat i nepředvídatelné, záleží úspěch celého projektu. Odpovědnost za sestavení dobré koncesní smlouvy leží stejnou měrou na obou partnerech.

Náležitosti koncesní smlouvy

Koncesní zákon zavedl pojem „koncesní smlouva“ formálně i do českého právního řádu. Tento zákon také stanoví, co musí koncesní smlouva obsahovat (§ 16). Tyto náležitosti je pro praxi důležité rozdělit na tzv. typové znaky, tj. (1) závazek koncesionáře poskytovat služby nebo i provést dílo; a (2) závazek zadavatele umožnit koncesionáři brát užitky z poskytování služeb nebo užívání díla, přičemž část zadavatelova plnění může být v penězích; a dále na tzv. podstatné náležitosti, tj. (3) požadavek, aby podstatnou část rizik spojených s braním užitků nesl koncesionář; (4) stanovení důvodů, pro které může dojít k předčasnému ukončení smlouvy; (5) vymezení právních vztahů stran k majetku, který je určen k realizaci koncesní smlouvy; a (6) stanovení pravidel vypořádání vztahů k majetku (PPP Centrum, 2006).

Pokud bychom chtěli tyto obecné náležitosti smlouvy více konkretizovat, tak např. stanovením délky koncesní doby, stanovením odpovědnosti za informace a alokace rizik, různými nároky vůči subdodavatelům, podrobnostmi projektové dokumentace, stanovením rozsahu služeb a ustanoveními o ceně, úpravách cen a platebním mechanismu, penalizacemi za „nedostupnost“ služeb, stanovením způsobu monitorování, ustanoveními o změnách v průběhu projektu, vyžádaných buďto zadavatelem nebo koncesionářem, požadavkem na pojištění koncesionáře, ustanoveními o převodech zaměstnanců a o možnostech a důsledcích předčasného ukončení projektu. Smlouva může též ošetřovat možnosti a způsoby koncesionáře vytvářet doplňkové příjmy, např. za poskytování nadstandardních či doplňkových služeb. Nakonec musí smlouva obsahovat také možnosti a způsoby zásahu zadavatele do provozu (např. v případě ochrany zájmů a zdraví uživatelů zařízení) a v neposlední řadě také způsoby řešení sporů mezi zadavatelem a koncesionářem.

V další fázi pak následuje výstavba a provoz zařízení soukromým subjektem, koncesionářem. Záleží na zvoleném typu PPP, zda zařízení bude od začátku majetkem zadavatele (typ BTO) nebo do majetku zadavatele přejde až po uplynutí kontraktační doby (typ BOT nebo DBFO). Soukromý partner po celou kontraktační dobu provozuje zařízení dle požadavků obsažených ve smlouvě, vybírá platby od uživatelů služeb, případně mu ještě veřejný sektor platí formou ročních úhrad za dostupnost služby. Současně může být v koncesní smlouvě ujednáno, že veřejný sektor bude určitým procentem z ušetřených nákladů soukromý sektor odměňovat a tím i více motivovat k efektivnosti. Soukromému partnerovi se tak rozšíří prostor pro generování zisku. Pokud to podmínky poskytování prostředků z evropských fondů umožní, může veřejný sektor opět žádat o částečné proplacení svých úhrad z těchto zdrojů, samozřejmě ale zpětně.

V průběhu provozu veřejný sektor kontroluje dodržování plnění projektu (od dodržování standardů kvality sociálních služeb po efektivní nakládání s veřejnými prostředky) a po uplynutí kontraktačního období přechází zařízení do majetku obce, pokud tomu tak již není od začátku projektu. V každém případě však může být smlouva o provozu zařízení po uplynutí kontraktační doby prodloužena nebo může být na základě výběrového řízení uzavřena smlouva s nově vybraným partnerem.

3.6.2. Domov pro seniory – Centrum denních služeb pro seniory

Všeobecně o projektu

Na základě návrhu hlavního poradce zadavatele půjde o navržení, vybudování, financování, údržbu a provoz (DBFO) nového domova pro seniory s kapacitou 250 osob a centra denních služeb pro seniory s kapacitou 80 míst. Zadavatelem projektu je krajský úřad – odbor sociálních služeb a sociální péče.

Strategie zadavatele

Strategickým záměrem zadavatele je zajistit sociální služby občanům, kteří potřebují stálou odbornou péči z důvodu svého věku a zdravotního stavu při zajištění potřebné infrastruktury a podpůrných služeb. Tímto projektem chce zadavatel:

- řešit současný problém nedostatečných kapacit existujících zařízení typu domovů důchodců a domovů pro seniory,
- vytvořit ve spádové oblasti zatím neexistující služby denního centra pro seniory

- rozšířit nabídku služeb lékařů – specialistů, za kterými bylo nutné dojíždět do jiného města
- přenést rizika spojená s výstavbou a provozem zařízení na soukromého partnera,
- snížit jednorázově finanční zatížení krajského a potažmo státního rozpočtu v oblasti investičních a mandatorních výdajů,
- ověřit možnosti spolupráce se soukromým sektorem formou PPP v oblasti sociálních služeb jako standardního nástroje pro zajištění tohoto druhu služeb.

Cíl projektu

Formou PPP projektu zajistit co nejefektivnější fungování infrastruktury a služeb tak, aby byl zachován stávající standard kvality služeb, dosud poskytovaných veřejným sektorem, za současného snížení nákladů na provoz a údržbu zařízení, a to s následným rozložením činností: partner ze soukromého sektoru domov pro seniory spojený s centrem denních služeb pro seniory navrhne, postaví a bude provozovat a udržovat po dobu 25 let, veřejný sektor, zde odbor sociálních služeb kraje, určí rozsah, výstupní specifikaci a standardy kvality služeb a převezme na sebe riziko poptávky po službách domova pro seniory, tj. zaručí soukromému subjektu minimálně 80% vytíženost kapacity domova a 60% vytíženost denního centra. Stanovených cílů chce poskytovatel dosáhnout zejména rychlou a včasnou výstavbou zařízení, efektivním řízením a důsledným klientským přístupem odborného i pomocného personálu, jehož kvalita bude zajištěna přísným výběrem, systémem průběžného vzdělávání, systémem hodnocení a motivujícího odměňování.

Přínosem tohoto řešení pro veřejný sektor tedy bude zejména:

- financování, vybudování a provoz potřebné infrastruktury
- záruka efektivního řešení a inovací, tj. ušetření veřejných prostředků
- záruka kvality, která je podmínkou příjmů soukromého sektoru
- možnost učit se od soukromého partnera metody efektivního řízení

Pro soukromého partnera bude účast na projektu znamenat:

- zajištění dlouhodobého a jistého příjmu z veřejných prostředků v případě plnění smlouvy
- možnost generovat další zisk za poskytování nadstandardních služeb
- navázání spolupráce s veřejným sektorem,
- nové zkušenosti,

- dobré reference v případě úspěšné realizace a tedy i možnost další expanze v této oblasti

Popis projektu

Zařízení s ubytovací kapacitou 250 osob a 80 místy pro aktivity uživatelů centra denních služeb musí odpovídat standardním požadavkům na prostorové uspořádání, musí umožňovat aplikaci moderních poznatků péče o seniory, jejichž hlavním cílem je podpora aktivního života a důstojného stáří s využitím zkušeností ze zahraničí. Ambicí zařízení je poskytnout klientům faktický domov a prostor pro vlastní rozvoj a nikoli jen základní služby, tzn. dostatečnou a kreativní nabídku využití volného času, trvalou a nikoli jen nárazovou aktivizaci, kultivaci v oblasti oblékání a péče o tělo, nenásilné zapojení do života okolní komunity, umožnění zvyšování samostatnosti a soběstačnosti.

Součástí objektu kromě ubytovacích kapacit bude:

- objekt centra denních služeb s kapacitou 80 míst
- zdravotnické zařízení (soukromá ordinace praktického lékaře, ordinace geriatra, zubaře, gynekologa, popř. jiných specialistů, jejichž služby budou určeny také lidem mimo zařízení),
- administrativně provozní budova pro zajištění výkonu činnosti personálu (kuchyně, prádelna, šatny, hygienické zázemí, energetické centrum atd.),
- bazén a sauna (ve vymezených hodinách také pro veřejnost)
- lesopark se zahradou a se skleníky

Objekt bude postaven na pozemcích města, které zůstanou po celou dobu projektu v majetku města. Přesná lokalita nebyla zatím vybrána, ale předpokládá se umístění v klidné části města s dobrou dopravní dostupností do centra, dle možností územního plánu města.

Partneři projektu

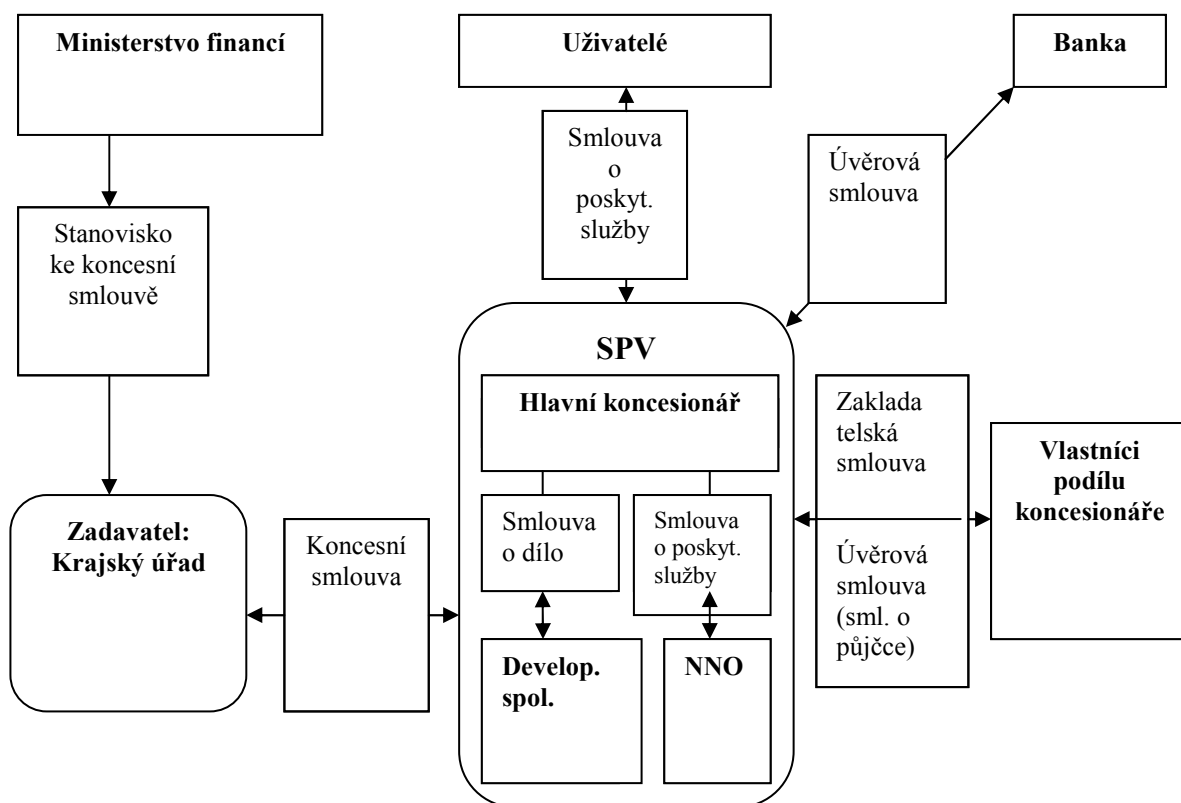
Na straně veřejného sektoru je zadavatelem a hlavním partnerem kraj prostřednictvím krajského odboru sociální péče a sociálních služeb společně s odborem sociálních služeb a péče města. Dalšími partnery jsou Ministerstvo práce a sociálních věcí a Ministerstvo zdravotnictví.

Na straně soukromého sektoru je partnerem účelově vytvořená společnost (SPV, „special purpose vehicle“) tvořená developerskou společností se zkušenostmi s výstavbou podobných zařízení; poradenskou společností se zkušenostmi s řízením

rizik a s PPP projekty; advokátní kanceláři se zkušeností s legislativním zajištěním projektů a neziskovou organizací se zkušeností s komplexní péčí o seniory a splňující podmínky pro registraci poskytovatele sociálních služeb dle zákona o sociálních službách. V rámci této účelově zřízené právnické osoby bude figurovat jedna ze společností jako hlavní koncesionář, interními smlouvami bude určeno rozložení rizik a odpovědností a také rozdělení zisku. Nezisková organizace, která bude zajišťovat služby seniorům bude jakýkoli zisk investovat do dalšího rozvoje a zlepšování služeb.

Strukturu právních vztahů a dokumentů mezi partnery PPP projektu si názorně přiblížíme obrázkem 4.

Obrázek 4: Struktura právních vztahů a dokumentů mezi partnery projektu

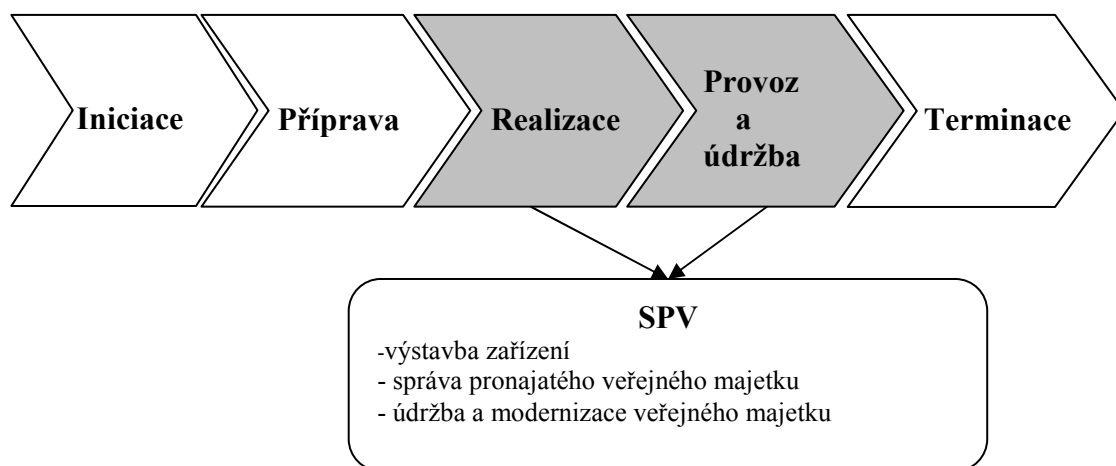


Vhodné modely partnerství

V zásadě jsou pro náš teoretický model zařízení vhodné dva základní typy partnerství, a to BOT („Build-Operate-Transfer“, postav, provozuj, převed) nebo model DBFO („Design-Build-Finance-Operate“, navrhni, postav, financuj, provozuj).

U projektu realizovaného formou BOT má naše SVP odpovědnost za vybudování zařízení spojeného s poskytováním sociálních služeb seniorům a dále za jeho správu a údržbu (Obr. 5). Po skončení kontraktu, jehož délka je 25 let, ji přeneše zpět na veřejného zadavatele. Vlastníkem všech aktiv souvisejících s projektem je v tomto případě zadavatel. Pro realizaci připraveného projektu bude hledat takového partnera, od kterého lze očekávat nejen vybudování zařízení, ale zároveň také jeho správu, údržbu a rozvoj dle pečlivě stanovených požadavků a kritérií. Ve výběrovém řízení uspělo účelové sdružení (SPV) tvořené firmou specializovanou na výstavbu podobných zařízení, poradenskou a advokátní společností a neziskovou organizací. Po vybudování zařízení se jeho vlastníkem stane město (pravděpodobně prostřednictvím nějaké své příspěvkové organizace) a pronajme ho zpět SPV. Soukromý partner získá právo vybudované zařízení provozovat, z čehož mu poplyne příjem. Zároveň bude odpovědný za údržbu a rozvoj zařízení v rozsahu stanoveném ve smlouvě s veřejným partnerem. Po uplynutí kontraktní doby přejde správa a provoz zařízení na veřejného zadavatele, případně bude na správu a provoz vypsána nová veřejná soutěž.

Obrázek 5: Uplatnění metody BOT z hlediska fází životního cyklu projektu

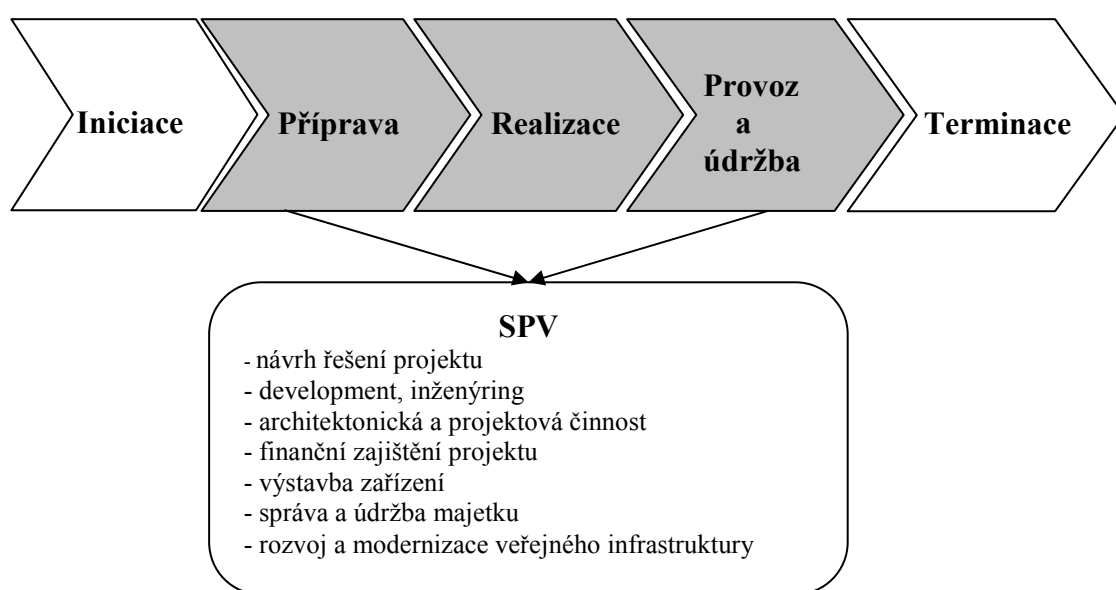


Výhodou řešení projektu metodou BOT je, že SPV je realizátorem stavební části projektu a současně má poté na starost i provozování a údržbu díla. Privátní partner je tedy předem důkladně seznámený s materiály a technologiemi použitými při výstavbě, což mu poskytuje možnost sestavit kvalitní plán monitoringu a údržby díla. Ten je nezbytným podkladem pro kalkulaci nákladů na životní cyklus projektu, jejichž znalost je pro oba partnery zásadní.

Na rozdíl od tradičního přístupu nevypisuje zadavatel v případě použití BOT zvlášť veřejnou zakázku na dodavatele stavebních prací a zvlášť na provozovatele služby či správce zařízení. V tomto smyslu vybírá pouze jediného partnera, na kterého převádí odpovědnost za všechny jmenované činnosti.

Ještě komplexnější formou partnerství je DBFO. SPV se na projektu podílí od samého začátku přípravných prací (Obr. 6). Po vyprojektování díla a realizaci stavební části se stává po dobu trvání kontraktu jeho správcem.

Obrázek 6: Účast privátního partnera z hlediska fází životního cyklu projektu DBFO



Z hlediska dlouhodobé povahy projektů PPP je spolupráce se soukromým partnerem již od fáze přípravy projektu pro oba partnery výhodná. SPV si uvědomuje, že nenese odpovědnost jen za návrh a výstavbu zařízení, ale že bude toto zařízení po poměrně dlouhou dobu spravovat. Už ve fázi návrhu je proto soukromý partner veden snahou použít při výstavbě takové stavební materiály, technologické postupy a technická zařízení, která minimalizují budoucí provozní náklady stavebního díla. To se však samozřejmě promítne do zvýšené ceny stavby. Vsadí-li SPV na kvalitní provedení i za cenu vyšších pořizovacích nákladů, redukuje tím riziko spojení se zvýšenými provozními náklady. Jinými slovy, soukromému subjektu se vyplatí při přípravě a realizaci stavebního díla za každou cenu nešetřit, protože by pak sám nesl důsledky případné nekvalitní práce.

To je jednoznačně výhodné i pro veřejný sektor. Snaha soukromého partnera minimalizovat provozní náklady použitím kvalitních materiálů a technologií zaručuje zadavateli, že stavba bude zhotovena ve vyšší kvalitě, než kdyby její realizace byla zadána formou standardní veřejné zakázky. V případě běžné zakázky na dodávku stavebních prací je prioritním cílem dodavatele minimalizace stavebních nákladů. Zpravidla nepřistupuje k dílu koncepčně, tj. z pohledu dlouhodobého provozu. Její účast a odpovědnost končí předáním stavby, resp. uplynutím záruční doby.

Podstatným atributem metody DBFO je skutečnost, že zadavatel projektu má pouze jediného partnera, který je zodpovědný na široké spektrum požadovaných prací. Veřejnému zadavateli to umožňuje vypsát pouze jediné výběrové (koncesní) řízení, a komunikovat s jedním subjektem. Eliminuje se tak kumulace výskytu rizik, která vznikají při zadávání veřejných zakázek na jednotlivé dílčí práce a dodávky služeb (korupce, možnost manipulace s výsledky, organizační zajištění konání výběrových řízení).

Rozložení rizik a platební mechanismus

Veřejný sektor ponese zejména riziko poptávky, které spočívá např.:

- v zajištění alespoň 80% obsazenosti domova pro seniory a 60% obsazenosti denního centra,
- ve změnách v preferencích uživatelů,
- demografickém vývoji regionu,
- ve specifických změnách v legislativě,
- ve změnách poptávky v souvislosti s vybudováním konkurenční infrastruktury.

Velmi důležitým rizikem na straně veřejného sektoru bude správné stanovení rozsahu, obsahu a kvality služeb.

Soukromý sektor ponese riziko výstavby, které souvisí především:

- se zvýšenými náklady na výstavbu,
- s nedostatky v technickém řešení staveb,
- s rizikem zpoždění výstavby.

Dále ponese riziko dostupnosti, které souvisí s kvalitou a včasností poskytovaných služeb.

Z hlediska plateb tento projekt počítá s jednak s úhradou pravidelných plateb koncesionáři, tzv. služebného, ze strany zadavatele, jednak s úhradou za využití služeb od jejich uživatelů. Aby úhrada od uživatelů nebyla chápána jako „poplatek“ ve smyslu čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, dle kterého lze daně a poplatky ukládat jen na základě zákona, bude třeba obhájit tvrzení, že na příslušnou veřejnou službu nemá její uživatel bez zaplacení „úhrady“ přirozený právní nárok.

Pokud tedy nepůjde o poplatek, je nutné, aby obecné stanovení výše úhrady řešila koncesní smlouva. Konkrétní výše úhrady za poskytnuté sociální služby bude pak stanovena ve smlouvě mezi uživatelem a poskytovatelem služby, a to na základě individuálních potřeb uživatele. Úhrady uživatelů za dohodnuté služby budou placeny pouze v případě, že bude zařízení dostupné a budou v něm poskytovány příslušné služby. V opačném případě by podle platebního mechanismu neměly koncesionáři náležet žádné úhrady od uživatelů. Kvalita sociálních služeb zároveň podléhá kontrole inspektorů kvality dle zákona o sociálních službách. Jestliže kvalita služeb nebude odpovídat stanoveným standardům kvality, poskytovatel může přijít o své oprávnění k poskytování sociálních služeb, což by mimo jiné vedlo k nedostupnosti služeb a tudíž k sankcionování koncesionáře (celého SPV).

Kromě úhrad od uživatelů služeb bude koncesionář dostávat také služebné od zadavatele. Služebné zde bude vlastně finančním vyjádřením přenosu rizika výstavby, provozu a údržby zařízení. Platby služebného nezačnou dříve, než bude zařízení formálně otevřeno. Pro všechny ostatní služby poskytované v rámci zařízení bude stanovena perioda monitorování kvality, což je doba, ve které bude testováno, zda příslušná služba splňuje požadavky zadavatele. Koncesionář pak obdrží služebné za tyto služby pouze v případě, že splňují stanovené požadavky kvality. Pokud příslušná služba tyto požadavky splňovat nebude, má zadavatel právo snížit měsíční platbu služebného o tzv. penalizaci za nekvalitní služby např. ve výši odpovídající platbě za tuto službu.

Koncesionář bude mít dle koncesní smlouvy možnost využívat 20 % lůžek domova spojených s nadstandardními službami tržním způsobem a generovat jejich prostřednictvím dodatečný zisk. Současně bude koncesionáři náležet 10 % z ušetřených veřejných nákladů a investic jako motivace k zajišťování služeb co nejefektivnějším způsobem.

Závěr

Závěr klade pravděpodobně více otázek než bylo uvažováno na počátku práce. Zkratku PPP už poměrně často registrujeme jak v médiích, tak v politických prohlášeních. PPP se tak začíná stávat jednou ze součástí hospodářského života naší společnosti. Po trochu rozpačitých začátcích se objevují první vlaštovky v podobě pilotních projektů. Co od nich můžeme čekat? Už je možné oslavovat?

Je třeba si uvědomit a mít stále na paměti, že soukromý partner není ani ziskuchtivý škůdce ani spasitel naší chudé vlasti. Hledá pouze příležitost k podnikání a je ochoten nést přijatelné riziko. Pod tlakem konkurence umí pracovat efektivněji než veřejný sektor, organizuje co nejúsporněji práci, hledá příležitost k inovacím. Do jeho konkurenční ceny se tak vejde i rozumný zisk – v české kotlině ještě donedávna neslušné slovo.

Nemusí tomu tak být ale vždy a za všech okolností. Nemá-li podnikatel konkurenci, postrádá tlak na efektivnost. Jsou-li pro něj nabízené podmínky nevýhodné, možná na ně přistoupí, ale nechá si své riziko dobře zaplatit. Pokud jsou podmínky velmi nevýhodné či příliš komplikované, do daného projektu jednoduše nepůjde.

Tak tomu může být právě v souvislosti s poskytováním sociálních služeb. Sociální služby mají na rozdíl od jiných služeb svá specifika. Od jiného druhu služeb je odlišuje jejich intimní povaha a provázanost s vazbami existujícími v místních společenstvích. O sociální službu uživatel žádá, když je v krizové, nepříznivé situaci, do které se dostal omezením vlastních možností, schopností a dovedností nebo vlivem působení negativního sociálního prostředí. Když z těchto důvodů využívá sociální služby, ocitá se vůči pracovníkům poskytujícím podporu v podřízeném postavení, často není schopen své zájmy hájit a je velmi zranitelný. V této situaci mu musí být garantováno, že bude chráněn před nekvalitním, poškozujícím způsobem podpory nebo pomoci.

Nalézt vhodného partnera ze soukromého sektoru, který se nezalekne složitosti psychologických a sociálních aspektů poskytování tohoto druhu služeb, komplikovanosti zákonné regulace při jejich zajišťování, který si zároveň bude dobře uvědomovat svou odpovědnost za kvalitu služeb a důsledky jejího zanedbání, bude z těchto důvodů možná těžké. Ukazuje se, že by se zde mohl otevřít další prostor pro

činnost nestátních neziskových organizací, které by v rámci účelově založených společností, SPV, mohly zúročit své dlouholeté zkušenosti.

Pomocí zahraničních případových studií jsme si ukázali, že i při řešení tak citlivých otázek jako je poskytování sociálních služeb, je použití PPP možné. V teoretickém modelu zařízení, vytvořeném na základě podnětů z případových studií, jsme si ukázali jeden z mnoha možných způsobů, jak PPP využít. Odhadnout však skutečné možnosti uplatnění PPP v České republice není snadné. Partnerství veřejného a soukromého sektoru je určitým projevem kvality vztahů mezi těmito sektory. Odráží míru vzájemné důvěry, velikosti korupce, transparentnosti rozhodování, kvality legislativy a úrovně podnikatelského prostředí. Jde vlastně o určitý kvalitativní ukazatel vyspělosti společnosti, pokud se dokáže více různých partnerů dohodnout na realizaci společensky prospěšného projektu. Je Česká republika skutečně na PPP připravena ve všech těchto ohledech? Odpověď dá pravděpodobně až realizace většího množství projektů, ale nikoli jen těch pilotních, které jsou do jisté míry výjimečné a velmi sledované, ale spíše projektů realizovaných na nižších úrovních státní správy a s větším zapojením regionálních a místních samospráv.

Použité zdroje

Literatura

Akintoye, A.- Beck, M.- Hardcastle, C.: Public – private partnerships. Managing risks and opportunities. Blackwell Publishing, Oxford, 2005, str. 4 - 5.

Bautzová, L.: Vzniká legislativa i pilotní projekty. V: Ekonom č. 51-52/22.12. 2005 – 4.1.2006. Příloha I: PPP. Praha, 2006, str.2.

Deloitte CR BV: Aplikace principu PPP při realizaci politiky HSS. Závěrečná zpráva pro Ministerstvo pro místní rozvoj České republiky. Praha, 2006, str. 64. Přístupné z: <http://www.pppcentrum.cz/res/data/003/000489.pdf> (cit. 7. července 2006).

European Commission: DG Economic and Financial Affairs: Public finances in EMU 2003. In European Economy: 3/2003 (on line), Brussels, 2003, str. 128. Přístupné z: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2003/ee303en.pdf (cit. 19. května 2006).

Eurostat: Eurostat News Release STAT/04/18 – Treatment of public-private partnerships. Eurostat Press Office, únor 2004. Přístupné z: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/04/18&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (cit. 14. června 2006).

Evropská komise, 2005a: Public-private participation: 2007-2013 (Fiche No. 53). Evropská komise. Brusel, 2005.

Evropská komise, 2005b: Strategické obecné zásady společenství , 2007 – 2013. Evropská komise. Brusel, 2005.

Evropská komise, 2005c: Zpráva o veřejné diskusi k Zelené knize o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích (SEC (2005) 629, 3.5.2005). Výtah z anglického originálu. Evropská komise. Brusel, 2005. Přístupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/pub_part_20166.html (cit. 3. června 2006).

Evropská komise, 2005c: Zpráva o veřejné diskusi k Zelené knize o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích (SEC (2005) 629, 3.5.2005). Výtah z anglického originálu. Evropská komise. Brusel, 2005, str. 2. Přístupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/pub_part_20166.html (cit. 3. června 2006).

Evropská komise, 2005d: Sdělení Evropské komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP) a právu společenství o veřejných zakázkách a koncesích, (COM(2005) 569. Evropská komise. Brusel, 2005. Přístupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/pub_priv_part_24810.html (cit. 28. května 2006).

Evropská komise, 2005e: Public-private participation: 2007-2013 (Fiche No. 53), Brusel, 2005.

Evropská komise, 2004a: Resource book on PPP Case Studies. Evropská komise. Brusel, 2004. Přístupné z: <http://www.pppcentrum.cz/res/data/001/000228.pdf> (cit. 6. června 2006).

Evropská komise, 2004b: Pravidla pro úspěšná partnerství veřejného a soukromého sektoru. Příloha týdeníku Euro, 2004, roč. 6, číslo 12.

Evropská komise, 2004c: Zelená kniha o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích. Evropská komise. Brusel, 2004, str. 3, odst. 1. Přístup z: <http://www.pppcentrum.cz/res/data/002/000344.pdf> (cit. 14. dubna 2006).

Evropská komise, 2004c: Zelená kniha o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích. Evropská komise. Brusel, 2004, str. 4. Přístup z: <http://www.pppcentrum.cz/res/data/002/000344.pdf> (cit. 14. dubna 2006).

Evropská komise, 2004c: Zelená kniha o partnerství veřejného a soukromého sektoru a právu Společenství o veřejných zakázkách a koncesích. Evropská komise. Brusel, 2004, str. 8, odst. 20. Přístup z: <http://www.pppcentrum.cz/res/data/002/000344.pdf> (cit. 14. dubna 2006).

Fujitsu Siemens Computers: Case study. A new dimension in space, performance and cost effectiveness: AMSBG turns to the performance-boosting teamwork of multiple PRIMERGY blade servers for the Austrian Public Employment Service. Přístupné z: http://212.52.239.202/files/pdf/CS_amsbg_GB_screen.pdf (cit. 14. července 2006).

Griswold, D.T., Buss, D.D.: Outsourcing benefits Michigan Economy and Taxpayers, Policy Brief, Mackinac Center for Public Policy. Midland, 2004. Přístupné z: <http://www.mackinac.org/archives/2004/s2004-06.pdf> (cit. 10. května 2006).

HM Treasury: PFI: Meeting the investment challenge. HM Treasury. London, 2003, str. 1 - 2. Přístupné z: http://www.hm-treasury.gov.uk/media/648B2/PFI_604.pdf (cit. 26. května 2006).

HM Treasury: PFI: Meeting the investment challenge. HM Treasury. London, 2003, str. 46 - 48. Přístupné z: http://www.hm-treasury.gov.uk/media/648B2/PFI_604.pdf (cit. 26. května 2006).

KPMG: Review of Hefce's PFI and PPP, September 2002. Přístupné z: <http://www.hefce.ac.uk/finance/fundinghe/PFU/review.htm> (cit. 26. května 2006).

Kramařík, R.: Partnerství veřejného a soukromého sektoru (Public Private Partnership). Právní analýza proveditelnosti v České republice. Praha, 2003, str. ii. Přístupné z: <http://www.pppcentrum.cz/res/data/000043.pdf> (cit. 30. května 2006).

Manchester City Council: Ardwick PFI. Přístupné z: <http://www.manchester.gov.uk/housing/strategy/pfi/ardwick/area.htm> (cit. 5. července 2006).

Matoušek, O. a kol.: Metody a řízení sociální práce. Portál. Praha, 2003.

Ministerstvo dopravy ČR: Aplikace partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP) při financování projektů v oblasti dopravy z fondů EU. Johnson&Kramařík. Praha 2005, str. 18. Přístupné z: http://www.mdcr.cz/NR/rdonlyres/CE471274-9887-4792-B886-D9DA3B509274/0/MDCR_StudiePPPandEU.pdf (cit. 10. června 2006).

Ministerstvo financí ČR – PPP Centrum: Manuál pro dokumentaci PPP projektů. Verze 1.0. Praha, 2006.

Ministerstvo financí ČR: Přehled předložených projektů PPP v ČR v letech 2004 – 2006. Praha, 2006. Přístupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/ppp_implement_24792.html (cit. 15. června 2006).

Ministerstvo financí ČR, 2004a: Posouzení návrhu na pilotní projekt. Praha, 2004.

Ministerstvo financí ČR, 2004b: Informace o stavu systémové implementace partnerství veřejného a soukromého sektoru – materiál č. 1069/2004. Předloženo k projednání vládě dne 25.8.2004. Přístupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/SID-53EDF4E6-280BD0E7/mfcr/hs.xsl/pub_priv_part_10272.html (cit. 15. června 2006).

Ministerstvo financí ČR: Rozpočtový výhled 2003 – 2006: Koncepce reformy veřejných rozpočtů. Schválená vládou ČR usnesením č. 624/2003. Praha, 2003, str. 133 – 134. Přístupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Reforma_pdf.pdf (cit. 10. června 2006).

Ministerstvo financí SR: Návrh správy o vytváraní podmienok na realizáciu projektov s privátnym partnerstvom. Municipalia. Žilina, 2006. Přístupné z: http://www.asociaceppp.cz/content/o_ppp/dokumenty_ppp/ppp_eu/files/ppp_a_slovensko.pdf (cit. 6. července 2006).

Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR: Národní akční plán sociálního začleňování 2004-2006. Praha, 2005. ISBN 80 86878-15-5.

Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR: Nový zákon o sociálních službách je určen lidem, kteří potřebují pomoc. Tisková zpráva ze dne 16.5.2005. Praha, 2005.

Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR: Bílá kniha v sociálních službách. Praha, 2003.

Ministerstvo spravedlnosti: Koncepce rozvoje vězeňství v ČR. Praha, 1998.

Ministerstvo vnitra ČR, 2003a. Odbor modernizace veřejné správy: Metodický návod MV pro analýzu veřejných služeb, zpracovaný za účelem sjednocení postupu při zpracování analýzy veřejných služeb podle usnesení vlády č. 1259 ze dne 9.12.2002. Praha, 2003, doplnit stranu!!!!. Přístupné z: http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/koncepce/v_sluzby/met_navrh.html (cit. 20. května 2006).

Ministerstvo vnitra ČR, 2003b: Analýza veřejných potřeb, přehled A. Praha, 2003. Přístupné z: http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/koncepce/v_sluzby/analy_vs.html (cit. 20. května 2006).

Ministerstvo zdravotnictví ČR: Krátkodobá stabilizační opatření k dosažení finanční rovnováhy systému veřejného zdravotního pojištění, Praha 2005.

Monbiot, G.: Our very own Enron. In: The Guradian. June 28, 2005. Přístupné z: <http://www.guardian.co.uk/print/0,,5225768-103677,00.html> (cit. 17. července 2006).

National Audit Office (NAO): The Operational Performance of PFI Prisons. London, 2003. Přístupné z: http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/02-03/0203700.pdf (cit. 22. červen 2006).

Partnerships BC: An Introduction to Public Private Partnerships, Victoria, 2003, str. 6. Přístupné z: <http://www.partnershipsbc.ca/pdf/An%20Introduction%20to%20P3%20-June03.pdf> (cit. 26. května 2006).

Hilton, P.: On a hot tin roof. Can PFI in social housing deliver results at the right price, asks Paul Hilton from Gleeson Capital Solutions. In: PPP Bulletin, vol 11, issue 1, February 2006. Přístupné z: http://www.asociaceppp.cz/content/o_ppp/dokumenty_ppp/ppp_eu/files/ppp_bulletin-february_2006.pdf (cit. 5. června 2006).

PPP Centrum: Manuál PPP (dokument pro konzultaci s odbornou veřejností). Praha, duben 2006, str. 15. Přístupné z: <http://www.pppcentrum.cz/index.php?cmd=page&id=1216> (cit. 26. června 2006).

PPP Centrum, 2005a: Posouzení návrhu na pilotní projekt PPP. Vybudování věznice typu s ostrahou pro výkon trestu odsouzených osob. Praha, 2005. Přístupné z: <http://www.pppcentrum.cz/index.php?cmd=page&lang=cs&id=1149> (cit. 15. června 2006).

PPP Centrum, 2005b: Seznamte se s PPP. Praha, 2005, str. 7. Přístupné z: <http://www.pppcentrum.cz/res/data/002/000298.pdf> (cit. 18. května a 12. června 2006).

PPP Centrum, 2005c: Příručka pro výběr a řízení poradců pro PPP projekty. Praha, 2005, str. 9 - 10. Přístupné z: <http://www.pppcentrum.cz/res/data/002/000285.pdf> (cit. 26. května 2006).

PPP Centrum, 2004a: Metodika řízení rizik, Příloha I.: Katalog rizik PPP projektů. Praha, 2004, str. 5. Přístupné z: <http://www.pppcentrum.cz/res/data/001/000195.pdf> (cit. 12. června 2006).

PPP Centrum, 2004b: Poslání a činnost PPP Centra. Praha, 2004, str. 1. Přístupné z: <http://www.pppcentrum.cz/index.php?cmd=page&id=11> (cit. 2. května 2006).

PPP Centrum, 2004c: Přístup k řízení rizik v oblasti PPP. Praha, 2004. Přístupné z: <http://www.pppcentrum.cz/res/data/001/000197.pdf> (cit. 26. května 2006).

Public Private Partnership Working Group: Review of PPPs. Belfast, 2002. Přístupné z: <http://www.pfi-ni.gov.uk/ppp/pppmain.pdf> (cit. 28. května 2006).

Seader, D.L.: The US Experience with Outsourcing, Privatization and PPPs, Washington, 2002. Přístupné z: http://ncppp.org/resources/papers/seader_usexperience.pdf (cit. 10. května 2006).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/17/ES o koordinaci postupů při zadávání zakázek subjekty působícími v odvětví vodního hospodářství, energetiky, dopravy a poštovních služeb.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/18/ES o koordinaci postupů při zadávání veřejných zakázek na stavební práce, dodávky a služby.

US General Accounting Office: Public-Private Partnership. Terms Related to Building and Facility Partnerships, GAO/GGD-99-71. Washington, 1999, str. 3 - 5. Přístupné z: <http://www.gao.gov/special.pubs/Gg99071.pdf> (cit. 26. května 2006).

Vláda ČR, 2005a: Strategie hospodářského růstu ČR. Praha, 2005. Přístupné z: <http://www.hospodarskastrategie.org> (cit. 10. dubna 2006).

Vláda ČR, 2005b: Vládní návrh na vydání zákona o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon) ze dne 20.7.2005. Praha, Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, červenec 2005. Přístupné z: http://www.psp.cz/forms/tmp_sqw/107d000e.doc (cit. 12. června 2006).

Vláda ČR, 2004a: Usnesení vlády ČR č. 791/2004 k informaci o stavu systémové implementace partnerství veřejného a soukromého sektoru. Praha, 2004. Přístupné z: http://wtd.vlada.cz/vlada/cinnostvlady_usneseni.htm (cit. 10. května 2006).

Vláda ČR, 2004b: Politika vlády ČR v oblasti partnerství veřejného a soukromého sektoru. Příloha k usnesení vlády č. 7/2004 ze dne 7. ledna 2004. Praha, 2004, odst. 1. Přístupné z: http://wtd.vlada.cz/vlada/cinnostvlady_usneseni.htm (cit. 19. května 2006).

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.

Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 139/2006 Sb., o koncesních smlouvách a koncesním řízení (koncesní zákon).

Zákon č. 256/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 137/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Sbírka zákonů ČR, 2002, roč. 2002, částka 96.

Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání ve znění pozdějších předpisů. Příloha č. 3 – Koncesované živnosti. Sbírka zákonů ČR, 1991, roč. 1991, částka 87.

4ps (Public Private Partnerships Programme): Social Services Case Studies. Case studies of the first four signed social services PFI schemes. London, 2001. Přístupné z: <http://www.4ps.co.uk/Documents/Publications/Social%20Services%20Case%20Studies.pdf> (cit. 22. června 2006).

4ps (Public Private Partnerships Programme): Payment Mechanism for Schools PFI Projects. London, 2001. Přístupné z: <http://www.4ps.co.uk/Documents/publications/Payment%20Mechanism%20for%20Schools%20Projects.pdf> (cit. 22. června 2006).

Ostatní internetové zdroje

4ps – www.4ps.co.uk

Asociace PPP – www.asociaceppp.cz

Central PPP Policy Unit – www.ppp.gov.ie

Eurostat – www.europa.eu.int

Higher Education Funding Council for England, London – www.hefce.ac.uk

HM Prison Service, London – www.hmprisonservice.gov.uk

Ministerstvo financí ČR – www.mfer.cz

Ministerstvo pro místní rozvoj ČR – www.mmrcr.cz

Ministerstvo vnitra ČR – www.mvcr.cz

Partnership UK, London – www.partnershipsuk.org.uk

PPP Centrum, Praha – www.pppcentrum.cz

The National Council Public-Private Partnerships, Washington D.C. – www.ncppp.org

Vězeňská služba ČR – www.vscr.cz

Přílohy

Příloha 1 – Kritéria hodnocení pilotních PPP projektů³⁰

Typová vhodnost

- hodnotí se, zda typ a obor navrhovaného projektu spadá mezi typy a obory, u kterých se dle zahraničních zkušeností osvědčilo řešení formou PPP; cílem tohoto rozhodnutí je vybrat projekty v takových oborech, kde se již prokázaly přínosy formou dodržování stavebních lhůt, dodržování investičních výdajů, provozních úspor v rámci životního cyklu, zlepšení kvality služeb, bezproblémové implementace a běh projektů, spokojenost zákazníků, zadavatelů i investorů;
- mezi typy projektů a obory, ve kterých řešení formou PPP prokázalo svůj přínos patří zejména forma koncesní smlouvy (například: DBFO - navrhni, postav, financuj, provozuj) a projekty výstavby, rekonstrukce a provozování dálnic, rychlodrah – speciálních železnic, administrativních budov, ubytovacích kapacit typu studentských kolejí/ubytoven/hotelů, věznic (základním předpokladem pro výběr a realizaci těchto projektů je existence platného zákona o koncesních smlouvách nejpozději od 1. ledna 2006);
- zvažuje se vhodnost projektu z hlediska přenosu a využití zkušeností získaných při jeho realizaci na potenciální budoucí projekty podobného charakteru;
- zvažuje se výše investiční náročnosti projektu, optimální velikost pro první vlnu pilotních projektů je v rozmezí od 1 miliardy do 5 miliard Kč s tím, že projekty v dopravě mohou být řádově větší;
- hodnotí se možnost mimobilanční evidence závazků státu a soulad s prioritami vládního programového prohlášení;

³⁰ Ministerstvo financí ČR a PPP Centrum ČR: Posouzení návrhu na pilotní projekt. Praha, 2004, str. 2-3.

Strategická vhodnost

- hodnotí se vhodnost projektu v rámci dlouhodobé strategie předkladatele, existence jasné představy o potřebě projektu, jeho komplexnosti a finanční náročnosti;
- zvažuje se, zda je projekt dlouhodobou prioritou a zda navrhované řešení formou PPP není pouze snaha zajistit financování projektu, na který není dost finančních prostředků ve státním rozpočtu;
- hodnotí se míra vázání finančních prostředků investovaných do projektu na riziko investora/provozovatele dostát svých závazků zajistit služby v kvalitě a kvantitě odpovídající specifikaci dle smluvní dokumentace;

Definovatelnost cílů

- hodnotí se, zda pro daný typ a zadání projektu bude možné vyhotovit jasné zadání potřeb a specifikace požadovaného výstupu projektu; tyto cíle projektu by měly být: jasně definovatelné, měřitelné, dosažitelné, realistické a časově zvládnutelné (SMART);

Přenos rizik

- hodnotí se vhodnost projektu z hlediska míry přenosu rizik na stranu soukromého sektoru; základním předpokladem je optimální rozložení sdílených rizik mezi veřejný a soukromý sektor (optimálním se rozumí takové rozložení, kde každá strana nese taková rizika, která dokáže řídit nejlépe);

Hodnota za peníze – „Value for money“

- hodnotí se předpoklad projektu dosáhnout „hodnoty za peníze“ (value for money) – pro veřejný sektor to znamená, že bude dosaženo vyššího užítku v poměru k vynaloženým prostředkům (poměr cena/výkon), než kdyby stejný projekt realizoval veřejný sektor z vlastních prostředků a ve vlastní režii (měřeno metodou finanční analýzy Komparátorem veřejného sektoru);

Proveditelnost

- hodnotí se míra připravenosti a rozpracovanosti projektu, kvalita podkladových materiálů, existence studií proveditelnosti, finančních, právních a technických analýz;
- zvažuje se míra shody a podpory v rámci zainteresovaných stran;
- hodnotí se ostatní rizika realizace projektu;
- zvažuje se časová náročnost přípravy a realizace projektu a potřeba a dostupnost odborných znalostí a dovedností a forma jejich zajištění;
- hodnotí se legislativní připravenost celého projektu v rámci platných předpisů;

Transparentnost a soutěž

- hodnotí se předpoklady pro zajištění transparentnosti v průběhu celého procesu přípravy a realizace projektu PPP, a
- předpoklady pro zadání veřejné soutěže na výběr dodavatele/investora projektu tak, aby byla zajištěna dostatečná konkurence mezi zájemci/účastníky soutěže;

Finanční dostupnost

- hodnotí se rozpočtová dostupnost projektu pro předkladatele a jeho schopnost dostát svých závazků v rámci dlouhodobého výhledu velikosti rozpočtu a předpokládané finanční náročnosti projektu;
- zvažuje se dostupnost finančních prostředků pro předkladatele v krátkém horizontu na zaplacení poradenských nákladů v průběhu přípravy projektu.

Příloha 2 – Členové Asociace PPP³¹

AB Facility a.s.	http://www.abfacility.com
Advokátní kancelář Pokorný, Wágner & spol.	http://www.p-w.cz/
Advokátní kancelář Žižka & Partners	http://www.zlk.cz
Agentura pro rozvoj měst a obcí, s.r.o.	http://www.armo.cz
AK Dáňa, Pergl & Partneři	
Aon Česká republika s.r.o.	http://www.aon.cz
Atkins, s.r.o.	http://www.wsatkins.com
AZ Irstav a.s.	
Babtie spol. s r.o.	http://www.babtie.cz
BAK, a.s.	http://www.bak.cz
Baker & Mc.Kenzie, v.o.s.	http://www.bakernet.com
Benson Oak, spol. s.r.o.	http://www.bensonoak.cz/
BOPS a.s.	
Bovis Lend Lease, a.s.	http://www.bovislendlease.cz/
Calyon Bank Czech republic, a.s.	http://www.calyon.com
CFS Group, a.s.	http://www.cfs.cz
CIMEX INVEST a.s.	http://www.cimex.cz
Citibank a.s.	http://www.citibank.cz
Clifford Chance LLP, sdružení advokátů	http://www.cliffordchance.com
CMS Cameron McKenna, v.o.s.	http://www.law-now.com
COLAS CZ, a.s.	http://www.colas.cz
Commerzbank Aktiengesellschaft, pobočka Praha	http://www.commerzbank.cz
Consulting České spořitelny, a.s.	http://www.consultingcs.cz
CopiRisco CZ	http://www.copirisco.cz
Čermák Hořejš Myslíl a spol.	http://www.cermakhorejsmyslil.cz
Česká spořitelna, a.s.	http://www.csas.cz
ČSOB	http://www.csob.cz
Deloitte Czech Republic B.V., o.s.	http://www.deloittece.com
Dexia Kommunalkredit Czech Republic a.s.	http://www.dexia-kom.cz
DLA Weiss Tessbach	http://www.dlapiper.com
ECM Real Estate Investments, k.s.	http://www.ecm.cz
ELTODO EG, a.s.	http://www.eltodo.cz
EPIC	http://www.epic.cz
Ernst & Young	http://www.ey.com/cz
Euro-Trend, s.r.o.	http://www.eurotrend.cz

³¹ www.asociaceppp.cz

Facility, s.r.o.	http://www.facility.cz
Gleiss Lutz, v.o.s.	http://www.gleisslutz.com
Gürlich, Odrobina & spol.	http://www.akrg.cz
Havel&Holásek, v.o.s., advokátní kancelář	http://www.havelholasek.cz/
HOCHTIEF VSB, a.s.	http://www.hochtief-vsb.cz/
Holec, Zuska & Partneři	http://www.holec-advokati.cz
HVB Bank	http://www.hvb.cz/
Immorent ČR s.r.o.	http://www.immorent.cz
Johnson & Kramářik, advokátní kancelář	http://www.johnsonkramarik.com
Kocián Šolc Balaščík, advokátní kancelář	http://www.ksb.cz
Komerční banka, a.s.	http://www.kb.cz
Konstrukce Media, s.r.o.	http://www.konstrukce.cz
KPMG Česká republika, s.r.o.	http://www.kpmg.cz
Linklaters, v.o.s.	http://www.linklaters.com
Lovells, sdružení advokátů	http://www.lovells.com
Media Flow s.r.o.	http://www.mediaflow.cz
Metrostav, a.s.	http://www.metrostav.cz
Mota-Engil E.C.S.A.	http://www.mota-engil.pt
Mott MacDonald Praha, spol. s r.o.	http://www.mottmac.cz/
MVV Energie CZ, s.r.o.	http://www.mvv.cz
Norton Rose, v.o.s.	http://www.nortonrose.com
OHL ŽS, a.s.	http://www.ohlzs.cz
Peterka & Partners, v.o.s.	http://www.cabinet.cz
PFI, s.r.o.	http://www.pfi.cz
PPP Centrum	http://www.pppcentrum.cz
PricewaterhouseCoopers	http://www.pwcglobal.com/cz
Procházka/Randl/Kubr, advokátní kancelář	http://www.prk.cz
Průmstav, a.s.	http://www.prumstav.cz
Quinary Capital Group, s.r.o.	http://www.quinarygroup.com
RENOMIA, a. s.	http://www.renomia.cz
SATRA, spol. s.r.o.	http://www.satra.cz
Sekyra Group, a.s.	http://www.sekyragroup.cz
Skanska CZ, a.s.	http://www.skanska.cz
SMP Construction, a.s.	http://www.smp.cz
Squire, Sanders & Dempsey, v.o.s., a.k.	http://www.ssd.com
Stavby silnic a železnic, a.s.	http://www.ssz.cz
TACOMA	http://www.tacoma.cz
TCHAS Servis, s.r.o.	http://www.tchas.cz
VA TECH EZ a.s.	http://www.vatechez.cz
VCES, a.s.	http://www.vces.cz

Weinhold Legal, v.o.s.

<http://www.weinholdlegal.com>

WestLB AG, Representative Office Prague

<http://www.westlb.de>

White&Case, advokátní kancelář

<http://www.whitecase.com>

Wolf Theiss & Partner Rechtsanwälte, s.r.o.

<http://www.wolftheiss.com>

Resumé

Název práce:	Partnerství veřejného a soukromého sektoru a možnosti jeho využití v sociálních službách v České republice
Diplomant:	Miroslava Veselá
Studijní obor:	sociální práce
Vedoucí práce:	Doc. PhDr. Oldřich Matoušek
Oponent:	PhDr. Běla Hejná

Problematika partnerství veřejného a soukromého sektoru („PPP“, „public-private partnership“) je v poslední době často diskutována jako možný nástroj pro zajištění a rozvoj služeb poskytovaných občanům. Základní myšlenkou je posílení spolupráce veřejné správy se soukromými firmami, jejímž cílem je najít efektivní způsob zajišťování veřejných služeb. Při tomto druhu spolupráce se však nejedná pouze o efektivitu v oblasti vynakládání finančních prostředků a ekonomickou stránku obecně, ale také o kvalitu a rozsah poskytovaných služeb. Hlavním úkolem této práce je proto odpověď na to, zda partnerství veřejného a soukromého sektoru může být jednou z cest vedoucích k efektivnímu poskytování kvalitních sociálních služeb. Základními otázkami, které jsme si položili na počátku práce, byly: „Je možné, aby například síť ústavů sociální péče nebo domovů důchodců, v jejichž provozování má tradičně doménu veřejný sektor, provozovala soukromá společnost na PPP principech? Je Česká republika na aplikaci PPP po všech stránkách dobře připravená?“

Základními východisky pro sepsání této práce bylo přijetí dvou klíčových zákonů, tj. nového zákona o sociálních službách a zákona o koncesních smlouvách a koncesním řízení, tzv. koncesního zákona. Koncesní zákon spolu s novelou zákona o veřejných zakázkách vytvořil společný základ pro právní regulaci PPP. V souvislosti se zákonem o sociálních službách se zase otevřel potenciální prostor pro vznik PPP projektů v oblasti sociálních služeb. Tím, že zákon přiznal příjemci sociálních služeb adresnou finanční dávku, vytvořil poměrně rozsáhlou možnost participace soukromého sektoru v této oblasti. Zkoumáním a porovnáváním nutných podmínek této spolupráce jsme se snažili nalézt alespoň teoretickou odpověď na naši první otázku. Protože příklad použití PPP v oblasti sociálních služeb v České republice zatím neexistuje, popsali jsme pro ilustraci a inspiraci pět zahraničních případových studií. Ačkoli víme, že ne vždy a všude lze beze zbytku využít příkladů dobré praxe z jiných zemí (mají odlišné tradice, jiný právní systém, jiné možnosti financování a často také odlišnou klientelu sociálních služeb), bylo důležité ukázat, že se tento model v sociálních službách prakticky a úspěšně využívá. Jelikož se domníváme, že metodu PPP lze úspěšně použít i v České republice, na závěr práce nabízíme teoretický model zařízení fungujícího na PPP principu, který obsahuje jak inspirativní poznatky z případových studií, tak podmínky nutné k aplikaci principů PPP v České republice.

Debata, zda PPP ano či ne, se z obecné roviny začíná posouvat k hledání konkrétní odpovědi na otázku „jak na to“. A není zde jiné řešení, než to zkusit a přitom se učit. Odpověď na naši druhou otázku, zda je Česká republika na PPP dobře připravená, dá proto pravděpodobně až realizace většího množství projektů, ale nikoli jen těch pilotních, které jsou do jisté míry výjimečné a velmi sledované, ale spíše projektů realizovaných na nižších úrovních státní správy a s větším zapojením regionálních a místních samospráv.