

Projekt PPP dostupné bydlení v České republice

Capacity building in public-private partnerships in the provision of affordable housing in the Czech Republic (REFORM/SC2022/123)

Výstup 2: Evropská dobrá praxe v PPP projektech dostupného bydlení, český politický a právní kontext

27. října 2023



Financováno
Evropskou unií



Ministerstvo financí
České republiky



MINISTERSTVO
PRO MÍSTNÍ
ROZVOJ ČR



Obsah

Seznam zkratk	2
Úvod	4
Manažerské shrnutí	4
1. Mezinárodní dobrá praxe v oblasti PPP dostupného bydlení a relevance pro český trh	8
1.1 Irsko	8
1.2 Francie	15
1.3 Rakousko	21
2. Politika (policy) a právní kontext	25
2.1 Česká politika (policy) ve vztahu k PPP dostupnému bydlení	25
2.2 Regulační prostředí pro PPP dostupné bydlení	26
2.3 Identifikace právních omezení	27
3. Hodnocení relevance a aplikovatelnosti mezinárodní praxe v kontextu České republiky	28
3.1 Dostupnost bydlení	28
3.2 Příprava a implementace projektu	28
3.3 Veřejná zakázka	29

Seznam zkratek

Zkratka	Definice
AHB	Autorizované organizace pro bydlení (z angl. Approved Housing Bodies)
CAPPP	PPP s platbou za dostupnost (z angl. Contractual Availability Payment PPP)
CEGELOG	Contrat d'Externalisation pour la Gestion des Logements domaniaux des Armées (případová studie ve Francii)
CZI	CzechInvest
DBFMO	Navrhni-postav-financuj-spravuj-provozuj (z angl. Design-Build-Finance-Maintain-Operate)
DG REFORM	Generální ředitelství pro podporu strukturálních reforem
EC	Evropská komise (z angl. European Commission)
EIB	Evropská investiční banka
EPEC	Evropské odborné centrum pro partnerství veřejného a soukromého sektoru (European PPP Expertise Centre)
EU	Evropská unie
FedEpl (LPEs)	Místní veřejné podniky ve Francii
FM	Správa objektu (z angl. Facility Management)
JV	Společný podnik (z angl. Joint-Venture)
LPHA, GBV	Asociace s limitovaným ziskem (z angl. Limited-Profit Housing Associations, z něm. Gemeinnützigesbauverein)
MF	Ministerstvo financí
MRR	Ministerstvo regionálního rozvoje
NDFA	Národní agentura pro financování rozvoje (z angl. National Development Finance Agency)
PPP	Partnerství veřejného a soukromého sektoru (z angl. Public-Private Partnership)
PSC	Komparátor pro veřejný sektor (z angl. Public Sector Comparator)
SEMOP	Société d'économie mixte à opération unique (forma institucionálního PPP užívána místními orgány ve Francii)
SPV	Projektový podnik (z angl. Special Purpose Vehicle)
TSI	Nástroj technické podpory (z angl. Technical Support Instrument)
VfM	Hodnota za peníze (z angl. Value for Money)
WGG	Zákon o neziskovém užívání bytů (z něm. Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz)

Tento dokument byl vypracován s finanční podporou Evropské unie. Výhradní odpovědnost za jeho obsah nese autor (autoři). Názory v něm vyjádřené nelze v žádném případě považovat za oficiální stanovisko Evropské unie.

Projekt je financován Evropskou unií prostřednictvím nástroje technické pomoci spravovaného Generálním ředitelstvím Evropské komise pro podporu strukturálních reforem.

Tento dokument byl dodán v říjnu 2023 na základě smlouvy EK č. REFORM/SC2022/123, která provádí rámcovou smlouvu č. REFORM/2021/OP/0006 LOT 1. Dokument byl dodán v rámci projektu „Projekt PPP dostupné bydlení v České republice“.



Úvod

Tato zpráva byla vytvořena v souladu s postupem pro rámcovou smlouvu REFORM/2021/OP/0006 Lot 1 jako součást projektu s názvem Capacity building in public-private partnership in the provision of affordable housing in the Czech Republic (REFORM/SC2022/123). Projekt byl financován Evropskou unií prostřednictvím nástroje technické podpory, který spravuje Generální ředitelství Evropské komise pro podporu strukturálních reforem.

Cílem tohoto projektu je přispět k institucionálním, administrativním a prorůstovým strukturálním reformám v České republice v souladu s článkem 3 předpisu TSI. Výstupem projektu bude posílení kapacit českého veřejného sektoru a realizace projektů dostupného bydlení prostřednictvím spolehlivých PPP. Dále se očekává, že tento projekt povede k aktualizaci stávajících vnitrostátních příruček pro PPP a k vypracování specifických příruček pro daný sektor.

Cílem této Zprávy je prezentovat dobrou praxi úspěšně realizovaných PPP projektů bydlení a zmapovat současné české právní prostředí související s PPP dostupného bydlení. Zpráva obsahuje modely PPP ze tří zemí využívané k implementaci dostupného bydlení, na kterých jsou identifikovány osvědčené postupy. Dobrá praxe je zhodnocena v kontextu možnosti adaptace do českého prostředí, a to včetně doporučení

Tato Zpráva poukazuje na klíčové regulační otázky, na které je třeba se zaměřit, a zasazuje je do místního kontextu. Zahrnuje důkladnou revizi platné české legislativy týkající se PPP projektů, zejména zákona č. 134/2016 Sb., metodik a pokynů publikovaných převážně MF (např. Manuál PPP 2006, aktualizovaný v roce 2011)¹ nebo Vzorová koncesní smlouva (2006)², Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projektů (2008, aktualizována v roce 2012)³. Jsou zde popsána možná omezení v právním kontextu, která by mohla mít dopad na rozvoj dostupného bydlení v České republice.

Strukturálně je zpráva rozdělena do tří na sebe navazujících částí. Počínaje mezinárodní dobrou praxí v PPP dostupného bydlení ve třech vybraných zemích, pokračující analýzou politického a právního kontextu v ČR a konče zhodnocením aplikovatelnosti mezinárodní dobré praxe do českého kontextu.

Manažerské shrnutí

Partnerství veřejného a soukromého sektoru (PPP) nemá v České republice právní význam a lze jej použít k popisu široké škály modelů spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem. Počínaje delegováním výstavby (navrhni a postav) na soukromého partnera až po plně licencované nebo regulované poskytovatele veřejných služeb zahrnující komplexní služby (navrhni-postav-financuj-spravuj-provozuj).

Tato analýza popisuje tři modely pro implementaci projektů PPP dostupné bydlení: (1) PPP model s platbou za dostupnost, (2) koncesní model a (3) institucionální model fungující v Rakousku.

Tyto modely byly vybrány z důvodu: (a) zahrnutí různých modelů, (b) výběru zemí geograficky blízkých České republice, (c) na základě konzultací s Ministerstvem pro místní rozvoj ČR.

Dostupnost bydlení pro nájemníky je u modelů založena na dosažení větší hodnoty za peníze (VfM) a podpoře nájemců veřejným sektorem. V Irsku platí stát platbu za dostupnost a pouze část získá zpět z výběru sníženého nájmu pro dosažení dostupnosti. Ve Francii nájemci platí snížený dostupný nájem určený veřejnou autoritou a nepokryté náklady a zisk je doplacen komisionáři ve formě dotací od státu. Dostupnost pro nájemníky rakouského modelu je založena primárně na podpoře nabídky v podobě levnějších pozemků a zvýhodněného financování a omezení zisku zapojených asociací s limitovaným ziskem.

Tato analýza hodnotí celý proces přípravy a implementace projektu PPP a je strukturována podle jednotlivých fází projektu. Jejím cílem je ukázat, jak je možné přerozdělením odpovědnosti a rizik mezi soukromého a veřejného partnera dosáhnout větší efektivity a větší hodnoty za peníze.

Soukromý partner by měl nést odpovědnost za rizika, která dokáže řídit lépe než veřejný zadavatel, díky čemuž může být dosaženo větší efektivity.

Zadavatel (veřejný partner) si má ponechat všechna rizika, na která nemá soukromý partner vliv. Mezi taková rizika patří inflace, změny zákonů nebo diskriminační regulace ze strany státu.

1 MFČR (2011). Manuál PPP. Available from: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/PPP_Metodika_2006_Manual-PPP-aktualizace-2011-05.pdf

2 MFČR (2006). Vzorová koncesní smlouva. Available from: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/PPP_Metodika_2006_Vzorova-koncesni-smlouva-v01.pdf

3 MFCR (2006). Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projektů. Available from: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Metodika_2012-03_Procesni-postup-pri-priprave-a-realizaci-PPP-projektu.pdf

Shrnutí klíčových prvků

Faktor	Irsko	Francie	Rakousko
Typ bydlení	Sociální bydlení	Sociální a dostupné bydlení	Dostupné bydlení
Typ projektu	PPP model s platbou za dostupnost	Koncesní PPP model / PPP model s uživatelskou platbou	Institucionální model
Charakteristiky	Soukromý partner (konsorcium dodavatelů) je zodpovědný za finální návrh, výstavbu, financování, údržbu, provoz a správu pronájmu. Odpovědnost za výběr nájemců a stanovení nájemného zůstává na veřejném partnerovi.	Koncesionář (konsorcium dodavatelů) je zodpovědný za konečný návrh, výstavbu, financování, údržbu, provoz a správu pronájmu. Odpovědnost za výběr nájemců a stanovení nájemného zůstává na veřejném partnerovi.	Asociace pro bydlení s limitovaným ziskem (družstva, společnosti s ručením omezeným a akciové společnosti) jsou zodpovědné za finální projekt, výstavbu, financování, údržbu, provoz a správu pronájmu.
Typ platby	Veřejný sektor platí soukromému partnerovi měsíční platbu za dostupnost.	Nájemníci platí koncesionáři nájemné; Veřejný sektor poskytuje koncesionáři dotace.	Asociace pro bydlení s limitovaným ziskem (LPHA) dostávají nájemné od nájemníků.
Cenová dostupnost pro vládu	V irském modelu sociálního bydlení vláda vyplácí soukromému partnerovi měsíční platby za dostupnost. Částka placená soukromému partnerovi je částečně získána zpět z nájemného placeného nájemníky, ale protože se jedná o model sociálního bydlení, většinu nákladů a zisku soukromého partnera nese veřejný sektor a model zahrnuje významnou průběžnou fiskální podporu.	Hlavním zdrojem příjmů koncesionáře je nájemné placené nájemníky a dotace poskytované veřejným sektorem, protože nájemné vybrané ze sociálního a cenově dostupného bydlení nestačí k pokrytí nákladů a zisku koncesionáře a model zahrnuje významné počáteční kapitálové příspěvky.	LPHA dostávají od nájemců platby, které pokrývají všechny náklady plus limitovaný zisk asociace.
Udržitelnost	Udržitelnost tohoto modelu vychází z ochoty veřejného sektoru zavázat se k dlouhodobému financování sociálního bydlení.	Udržitelnost tohoto modelu vychází z ochoty veřejného sektoru zavázat se k dlouhodobému financování sociálního bydlení.	Udržitelnost tohoto modelu je založena na tom, že nájemci pokryjí veškeré náklady vzniklé LPHA.
Výběr nájemného	Autorizovaná organizace pro bydlení (AHB), povinný člen konsorcia, vybírá nájemné od nájemníků. Nájemné je uloženo na společný účet zřízený pro projekt a poté převedeno státu.	Právo vybírat a přijímat platby nájemného přechází na koncesionáře.	LPHA vybírá nájemné a používá je k pokrytí svých nákladů a limitovaného zisku.
Cenová dostupnost pro nájemce	Výše nájemného, a tedy i jeho dostupnost, je na uvážení veřejného sektoru. Výše nájemného se určuje na základě úrovně příjmů a počtu členů domácnosti.	Výše nájemného, a tedy i jeho dostupnost, je na uvážení veřejného sektoru. Cílem ministerstva obrany v rámci analyzovaného projektu CEGELOG je nabízet o 50 % nižší nájem v okolí Paříže a o 30 % nižší nájem v ostatních regionech Francie.	Nájemné pokrývá veškeré náklady, které LPHA vzniknou. Podle Federace LPHA jsou náklady plus účtované nájemné o 20 % až 25 % nižší než trh díky různým výhodám LPHA a omezením zisku.
Inflace nájemného	Nájem v sociálním bydlení jsou vázané na příjem domácností a inflace zde nehraje zásadní roli.	Nájemní smlouvy v analyzovaném projektu CEGELOG jsou omezené na 1 rok a nejsou upravované o inflaci. Nájemníci musí každý	Nájem jsou vypočtené tak, aby pokryly všechny náklady na financování výstavby a ostatní náklady (správa a údržba budov, fond

		rok podávat novou žádost o zvýhodněné bydlení.	oprav a renovací). Část nájmu potřebná na pokrytí ostatních nákladů roste o inflaci těchto položek.
Sociální začleňování	Jednotky sociálního bydlení jsou určeny rodinám s nižšími příjmy. Sociálního začlenění je dosaženo tím, že se těmto příjmovým skupinám umožní žít ve městech, kde by pro ně jinak nájemné bylo nedostupné.	Domy v CEGELOGu se nacházejí v dobře integrovaných městských lokalitách. Tyto obce obvykle ukládají minimální procentní podíl (mezi 20 % a 40 % v závislosti na kontextu) sociálního bydlení v programech na podporu sociální rozmanitosti. Tento podíl by měl koncesionář uplatňovat prostřednictvím schválených organizací sociálního bydlení v programech sdílených ministerstvem a těmito subjekty, čímž by se podpořila skladba nájemníků a sociální začlenění. Může to být začleněno do požadavků na výběr nájemce.	Obyvatelé veřejného bydlení mají širokou škálu příjmů. Ačkoli pouze domácnosti pod určitým příjmem mohou požádat o bydlení ve veřejném bydlení, pokud se příjem domácnosti zvýší poté, co se přestěhují do veřejné bytové jednotky, nemusí se vystěhovat. Vzhledem k tomu, že vídeňské veřejné bydlení je tak cenově dostupné a žádoucí, lidé se zřídka stěhují, což vede k široké směsici příjmů.
Flexibilita	Veřejný sektor je velmi flexibilní při změně kritérií výběru nájemců a výše nájemného, protože nemá žádný vliv na měsíční platby za dostupnost soukromému partnerovi.	Změny kritérií pro výběr nájemců a výše nájemného veřejným sektorem mohou být předmětem dalších nákladů, protože mění výši peněz vybraných z nájemného soukromým partnerem.	Nájemce vybírá LPHA podle zvláštní regulace.
Včasné dodání za smlouvenou cenu	Soukromý partner je motivován k dokončení stavby v co nejkratším čase, aby mu dříve plynuly platby za dostupnost. Všechny náklady na výstavbu jsou zahrnuty v platbách za dostupnost a dohodnuty předem.	Včasné dodání infrastruktury je v nejlepším zájmu koncesionáře, aby nájemné od nájemců dostávali dříve. Veškeré stavební náklady jsou hrazeny z vybraného nájemného a předem dohodnutých veřejných dotací.	Náklady na výstavbu LPHA jsou celkově na srovnatelné úrovni jako u soukromých developerů.
Dlouhodobá údržba	Soukromý partner je povinen zajistit veškeré potřebné opravy a údržbu bytových jednotek v dohodnutém standardu po dobu trvání smlouvy.	Koncesionář je povinen zajistit veškeré potřebné opravy a údržbu bytových jednotek ve sjednaném standardu po dobu trvání smlouvy.	LPHA jsou povinny zajistit veškeré potřebné opravy a údržbu bytových jednotek.
Financovatelnost	Díky dostupnosti platbám za dostupnost od veřejného sektoru je tento PPP model nízkorizikový.	Celkové riziko koncesního PPP modelu je vyšší ve srovnání s PPP s platbou za dostupnost z důvodu dodatečného rizika poptávky. Financovatelnost koncesního PPP modelu dostupného bydlení závisí na předvídatelnosti plateb nájemného a úrovni dotací a záruk poskytovaných veřejným sektorem.	Díky reputaci LPHA a podřízeným úvěrům od veřejných institucí je projekt komerčními bankami vnímán jako nízkorizikový.
Vhodnost pro české prostředí	Model PPP sociálního bydlení založený na platbě za dostupnost by se v českém prostředí mohl poměrně rychle replikovat. Klíčovými	Koncesní model PPP sociálního bydlení by se v českém prostředí mohl poměrně rychle replikovat. Klíčovými hledisky jsou existence	Model v Rakousku je založen na zvláštní regulaci, síti LPHA a jejich přísných kontrolních postupech. Pro aplikaci tohoto

	aspekty jsou existence podpůrného poradenského orgánu pro partnerství veřejného a soukromého sektoru a dostupnost finančních prostředků na pokrytí mezery mezi platbou za dostupnost a obdrženým nájemným.	podpůrného poradenského orgánu PPP a potřeba dotace na pokrytí případného rozdílu mezi požadovaným příjmem soukromého partnera a výší dostupného nájemného.	modelu by Česká republika musela zvážit čas potřebný k replikaci jeho složitostí.
Vykazování dle Eurostatu	Mimo rozvahu města	Mimo rozvahu města	Mimo rozvahu města

1. Mezinárodní dobrá praxe v oblasti PPP dostupného bydlení a relevance pro český trh

1.1 Irsko

PPP v Irsku mají silnou historii, poprvé byla zavedena v roce 1999. Projekty PPP jsou od té doby realizovány v různých odvětvích, jako je sociální bydlení, silniční doprava, železnice a vzdělávání. Do roku 2004 představovala PPP 3 % celkových kapitálových investic, které se od roku 2004 do roku 2008 postupně zvyšovaly až na 15 %.⁴ V roce 2019 byl v Irsku podepsán první PPP program pro sociální bydlení.⁵

1.1.1 Případová studie

PPP program sociálního bydlení oznámený irskou vládou v roce 2014 zahrnuje výstavbu 1 500 bytových jednotek rozdělených do tří fází. Projekt obsahuje smíšenou nabídku rodinných domů, apartmánů a bytů dle potřeb každého města. Plnění obsahuje také dodávku veřejných prostor, dětských a sportovních hřišť, technickou infrastrukturu a silniční komunikace včetně parkovacích míst.

V roce 2019 byl v Irsku podepsán vůbec první program využívající partnerství veřejného a soukromého sektoru sociálního bydlení. Tento projekt bude dodán ve třech fázích, během kterých bude po celé zemi postaveno ca 1 500 nových domů.

Soukromý partner:

- ▶ nese riziko designu, výstavby, financování a dostupnosti;
- ▶ poskytuje kompletní služby údržby, životního cyklu a správy nemovitostí (včetně údržby a správy);
- ▶ zajišťuje opravy škod způsobených nájemci a podobné služby, jako je hubení škůdců;
- ▶ poskytuje kompletní služby správy nájemců, má na starosti správu nájemného včetně výběru.

Veřejný sektor:

- ▶ je odpovědný za nájemní politiku (kritéria způsobilosti, výše nájemného) a výběr nájemců;
- ▶ provádí měsíční platby za dostupnost na základě výkonu soukromému sektoru po dokončení výstavby;
- ▶ po 25 letech přebírá plnou odpovědnost za pozemky bez jakýchkoli nákladů (pozemky jsou ve vlastnictví státu po celou dobu).

Tento projekt byl představen s hlavním cílem vytvořit cenově dostupné bydlení v městských oblastech, kde to stále zůstává problémem, a zlepšit integraci lidí, kteří pocházejí z méně bohatých oblastí s nižšími příjmy.

Výstavba dvou balíčků PPP byla dokončena v roce 2021 a všechny pokoje jsou v současné době plně pronajaté. Dohromady bylo postaveno 999 bytových jednotek a třetí balíček ještě přinese 480 nových sociálních domů.⁶

Podrobné informace o projektech je možné získat na webových stránkách Národní agentury pro financování rozvoje (NDFA).^{7 8 9}

1.1.2 PPP s platbou za dostupnost (CAPPP)

Široce používaný model PPP v Irsku je DBFMO navrhni-postav-financuj-spravuj-provozuj (DBFMO), kde příjmem soukromého partnera bývá většinou platba od zadavatele za dostupnost zařízení nebo služby.¹⁰

4 Dr. Rory Hearne. Origins, development and outcomes of Public Private Partnerships in Ireland: the case of PPPs in social housing regeneration. (2016). Dostupné z: https://www.academia.edu/23007689/Origins_development_and_outcomes_of_Public_Private_Partnerships_in_Ireland_the_case_of_PPPs_in_social_housing_regeneration

5 Housing Europe. The first PPP programme for social housing signed in Ireland. (2019). Dostupné z: <https://www.housingeurope.eu/resource-1262/the-first-ppp-programme-for-social-housing-in-europe-signed-in-ireland>

6 Oireachtas. Public Private Partnerships. (2022). Dostupné z: <https://www.oireachtas.ie/en/debates/question/2022-07-26/679/>

7 National Development Finance Agency. Social Housing PPP Bundle 1. Dostupné z: <https://www.ndfa.ie/projects/social-housing-ppp-bundle-1>

8 National Development Finance Agency. Social Housing PPP Bundle 2. Dostupné z: <https://www.ndfa.ie/projects/social-housing-ppp-bundle-2>

9 National Development Finance Agency. Social Housing PPP Bundle 3. Dostupné z: <https://www.ndfa.ie/projects/social-housing-ppp-bundle-3>

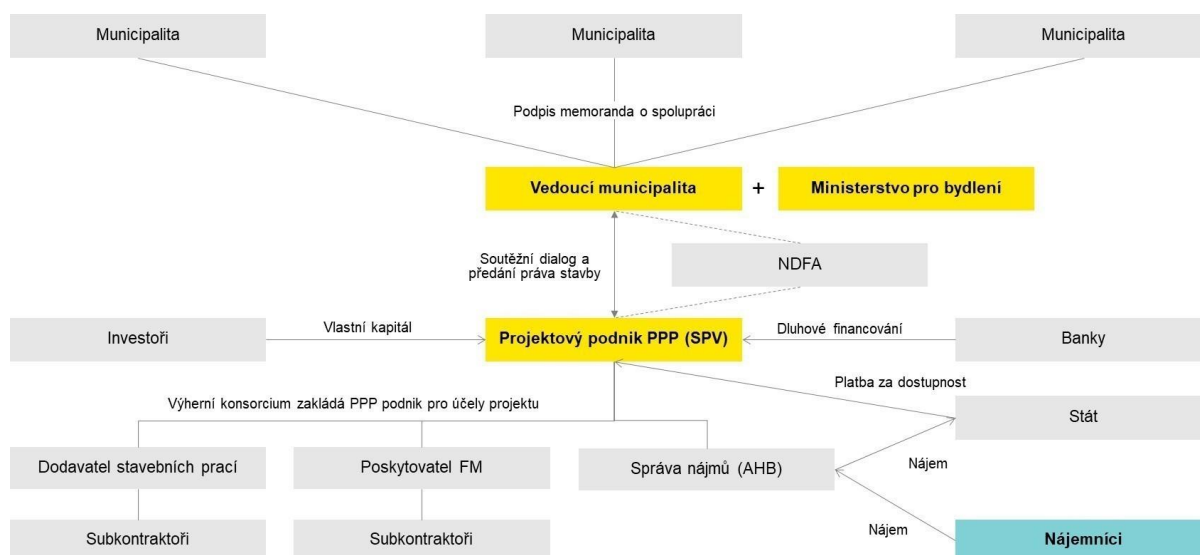
10 Z anglického Contractual Availability Payment PPP

V rámci modelu soukromý partner navrhuje, staví, financuje, poskytuje spravování objektu (FM) / údržbu a zajišťuje provoz na základě dlouhodobé smlouvy, která je v případě CAPPP modelu sjednána na 20–30 let.¹¹ I když soukromý partner má často na starosti také provoz, platby od uživatelů (nájemné) v tomto modelu náleží veřejnému sektoru. V tomto typu struktury tedy neexistuje přímý vztah mezi uživateli (nájemníky) a soukromým partnerem coby pronajímatelem.¹²

Veřejný sektor přenáší zodpovědnost za výše uvedené služby projektu veřejné infrastruktury dlouhodobě na soukromého partnera (konsorcium partnerů), který vytvoří Projektový podnik PPP (SPV) za účelem dodání služby, oddělení projektu a rizika od ostatních činností soukromého partnera.

1.1.3 Příprava a implementace projektu

Irský model PPP v sektoru dostupného bydlení je založen na spolupráci aktérů veřejného sektoru (municipality + Národní agentura pro financování rozvoje, NDFA) a soukromého partnera tvořeného zpravidla konsorciem dodavatelů stavebních prací, poskytovatele FM a autorizovaných organizací pro bydlení (AHB).



Realizace projektů dostupného bydlení je iniciována municipalitami coby vlastníky pozemků a bytových jednotek, které zpravidla spojí své projekty do jednoho balíčku, aby byl dostatečně velký pro realizaci formou PPP a dosáhl hodnoty za peníze (VfM).¹³ Pro snazší implementaci PPP projektů zavedlo Irsko státní agenturu zodpovědnou za poskytování finančního poradenství a poradenství v oblasti zadávání veřejných zakázek v rámci PPP.

Poradenské služby poskytuje Národní agentura pro financování rozvoje (NDFA, National Development Finance Agency), jejíž kompetence přesahují standard většiny agentur pro PPP ve světě. NDFA vystupuje v PPP projektech jako zadávající autorita jménem Ministerstva pro bydlení a zúčastněných municipalit a je zodpovědná za správu kontraktu.

Municipality poskytují pozemky pro výstavbu soukromému partnerovi, které pak zůstávají v jejich vlastnictví. Projektový podnik PPP obdrží licenci pro výstavbu a provoz aktiva na základě institutu obdobného právu stavby, které známe v českém právním prostředí. Pod tímto právním uspořádáním zůstává pozemek ve vlastnictví municipality, ale samotné realizované domy ve vlastnictví soukromého subjektu,¹⁴ a to typicky po dobu 25 let. Po uplynutí této doby přecházejí budovy do vlastnictví municipalit.

Municipality si zároveň ponechávají kompletní kontrolu nad výběrem nájemníků a určují výši dostupného nájemného. Soukromému konsorciu poskytuje stát platby za dostupnost, spojené s plněním požadavků na kvalitu a výkon.¹⁵

11 The Canadian Council for Public-Private Partnerships. (2015). Definitions&Models. Dostupné z:

https://www.pppcouncil.ca/web/P3_Knowledge_Centre/About_P3s/Definitions_Models.aspx

12 Poole R. Availability Payment or Revenue-Risk Public-Private Partnership Concessions? Pros and Cons for Highway Infrastructure. (2017). Dostupné z:

https://reason.org/wp-content/uploads/2017/11/infrastructure_availability_payment_revenue_risk_concessions.pdf

13 PPP projekty jsou charakteristické relativně vysokými transakčními náklady. Hodnoty za peníze je tedy dosaženo pouze při realizaci relativně větších projektů.

14 Czech Infrastructure Association. PPP Project – Ireland. Dostupné z: <https://www.green-cities.cz/wp-content/uploads/2021/07/PPP-Project-Social-Housing-Ireland-en-print.pdf>

15 APMG International. The APMG Public-Private Partnership (PPP) Certification Guide. Chapter 6: Tendering and Awarding the Contract. Dostupné z: <https://ppp-certification.com/sites/www.ppp-certification.com/files/documents/chapter-6-tendering-awarding-contract.pdf>

Soukromý partner (konsorcium dodavatelů) je zodpovědný za konečný design, výstavbu, financování, správu, údržbu a provoz včetně správy nájmu. Výběr nájemců a stanovení výše nájmu však zůstává veřejnému partnerovi. Výše nájmu je stanovena na základě systému zvaném rozdílové nájemné. To znamená, že výše nájemného je určena výší příjmu nájemníka, mění se v čase a každá municipalita provozuje svůj vlastní systém nájemného. Municipalita může mít stanovené minimální a/nebo maximální nájemné v závislosti na velikosti domu.¹⁶

Soukromý partner založí projektový podnik PPP, který je přímo zodpovědný za implementaci projektu. Projektový podnik je tvořen zpravidla následujícími partnery:

- ▶ investoři, kteří poskytují vlastní kapitál (ekvitu) pro financování projektu.
- ▶ Dodavatelé stavebních prací, kteří jsou zodpovědní za architektonický návrh a výstavbu. Jedná se o projektanty, technické specialisty a všechny druhy stavebních poradců a dodavatelů.
- ▶ Poskytovatel FM, který je odpovědný za provoz a údržbu aktiva projektu PPP během jeho životního cyklu.
- ▶ Autorizované organizace pro bydlení (AHB, nezisková organizace),¹⁷ která je zodpovědná za správu a výběr nájemného jménem státu.¹⁸
- ▶ Soukromé konsorcium může rovněž zahrnovat další členy dodavatelského řetězce.

Státní orgán (typicky místní autorita), který uzavírá smluvní vztah pouze s jedním PPP Projektovým podnikem, zastřešujícím veškeré činnosti implementované v rámci PPP projektu.

Zkušenosti s implementací PPP

Partnerství veřejného a soukromého sektoru se v Irsku využívá k zajištění sociální infrastruktury již více než 20 let.

Analýza uvedená ve studii „Using PPP to Procure Social Infrastructure“¹⁹ upozorňuje na rizika spojená s využíváním PPP před vytvořením podpůrného institucionálního rámce (například NDFA, která je schopná zajistit odbornou znalost). Pilotní projekt PPP, jehož cílem bylo vybudovat pět škol v různých lokalitách, byl zadán při absenci těchto institucí a provedení důkladného a podrobného vyhodnocení hodnoty za peníze (VfM). Audit projektu odhalil, že projekt nedosáhne hodnoty za peníze a neměl být implementován formou PPP. Tento případ ukazuje důležitost rozvoje institucí specifických pro PPP a odolávání tlaku na poskytování potřebné infrastruktury předčasným přijetím přístupu PPP.²⁰

Jednou z hlavních institucionálních změn, které následovaly po pilotním programu PPP, bylo zřízení Národní agentury pro financování rozvoje (NDFA) odpovědné za poskytování finančního poradenství a poradenství v oblasti zadávání veřejných zakázek v rámci PPP. V této roli je NDFA zodpovědná za množství projektů, dokud není stavba dokončena a aktivum není funkční²¹, což umožnilo NDFA získat značné zkušenosti a přijmout systematický přístup k řízení PPP projektů.

1.1.4 Veřejná zakázka

Zahájení procesu zadávání veřejných zakázek v rámci PPP předchází několik aktivit, mezi které se řadí (1) předběžné posouzení možností zadání veřejné zakázky tradičním způsobem nebo PPP, (2) podrobné posouzení možností zadání veřejné zakázky, (3) sestavení specifikace výstupů a srovnávacího kritéria (komparátoru) pro veřejný sektor a (4) vyhlášení veřejné zakázky, které vrcholí (5) udělením kontraktu.

Po dokončení předběžného hodnocení, které obnáší posouzení všech možností projektu, by zadávající autorita měla vyhledat podporu NDFA. Podle současných pokynů Ministerstva financí je třeba požádat NDFA o poradenství u velkých projektů a balíkových projektů, jejichž kapitálová hodnota přesahuje limit 75 mil. eur. Zadavatelem PPP je NDFA, která zadává veřejné zakázky jménem sponzora projektu, vedoucí municipality.²²

Cílem předkvalifikačního procesu je stanovit minimální úroveň způsobilosti pro uchazeče. Stanovení kvalifikačních kritérií snižuje riziko selhání projektu způsobeného nedostatkem schopností a kapacit. Pokud jsou však kritéria příliš

16 Citizens Information Board. Applying for local authority/social housing. Dostupné z:

https://www.citizensinformation.ie/en/housing/local_authority_and_social_housing/applying_for_local_authority_housing.html

17 Běžnou činností AHB je poskytování bydlení pro sociálně slabší skupiny.

18 Department of Housing Ireland. Approved Housing Bodies (AHBs). (2022). Dostupné z: <https://www.gov.ie/en/publication/53ab7-approved-housing-bodies-ahbs/>

19 O'Shea C., Palcic D., Reeves E. Using PPP to Procure Social Infrastructure: Lessons From 20 Years of Experience in Ireland. (2020). Public Works Management & Policy 2020, Vol. 25(3) 201–213. Dostupné z:

<https://static1.squarespace.com/static/6029e9c96e2e5511b4c1a5e1/t/607e4fe05da3f23a5b75ed3e/1618890724292/PPP+in+Infrastructure.pdf>

20 Department of Education Ireland. Review of the Pilot PPP Schools Bundle (2021). Dostupné z: <https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/154039/76555971-ff4c-4be0-83dc-aa2c45f7a80b.pdf#page=null>

21 NDFA. Dostupné z: <https://www.ntma.ie/business-areas/national-development-finance-agency>

22 NDFA. Social Housing PPP Bundle 1. Dostupné z: <https://www.ndfa.ie/projects/social-housing-ppp-bundle-1>

restriktivní, může to konkurenci příliš omezovat. Obvyklá předkvalifikační kritéria zahrnují: (1) administrativní/právní způsobilost, (2) finančně-ekonomickou způsobilost, (3) technickou způsobilost a zkušenosti.²³

Po předběžné kvalifikaci probíhá soutěžní dialog. Zadavatel musí zajistit, aby všichni uchazeči měli přístup ke stejným informacím. Dialog se skládá z několika kol, kdy v prvních kolech se řeší technické otázky a v pozdějších fázích detailněji komerční a smluvní podmínky.²⁴ Zapojení NDFA se zkušenostmi z řady předchozích PPP veřejných zakázek, poskytuje veřejnému i soukromému partnerovi větší jistotu, že nabídkové řízení proběhne hladce a bez problémů. Na konci soutěžního dialogu kvalifikovaná konsorcia podají nabídku a jsou hodnocena ze 40 % na základě ceny a z 60 % na základě kvality.

Relativní složitost zadávání veřejných zakázek v rámci partnerství veřejného a soukromého sektoru znamená, že zadávací lhůty mohou být ve srovnání s tradičními modely zadávání veřejných zakázek delší. Započtení zadávací lhůty je proto důležitým prvkem, má-li být infrastruktura v rámci PPP dodána v požadovaném termínu. Na základě údajů z 59 projektů PPP v Irsku bylo v roce 2015 zjištěno, že průměrná doba zadávacího řízení byla 34 měsíců.²⁵ Délka zadávacího procesu se ovšem liší sektor od sektoru.

U Social Housing Bundle I. byla vypsána veřejná zakázka v květnu 2017 a vyjádření zájmu předložilo pět uchazečů. Po vyhodnocení předběžné kvalifikace byly tři z nich vyzváni k podání nabídky. Po obdržení nabídek v červenci 2018 získalo konsorcium Comhar Housing zakázku v březnu 2019. Od oznámení o zakázce k jejímu udělení uplynulo 22 měsíců. Zadávací proces u druhého balíčku (Social Housing Bundle II), trval 21 měsíců od února 2018 do listopadu 2019.²⁶ Zadávací proces projektů PPP je navíc náchylný k právním sporům, které mohou způsobit značná zpoždění, což se projevilo i u některých dálničních projektů v Irsku, které se v důsledku toho zpozdily o jeden až dva roky.²⁷

Po ukončení zadávacího procesu probíhá v Irsku diskuse s neúspěšnými uchazeči a vysvětlení hodnocení nabídek (debriefing) s cílem zlepšit zadávací proces, kvalitu nabídek, zajistit participaci uchazečů na dalších projektech a důvěryhodnost soutěžního dialogu.

Zajištění dostatečného množství uchazečů je dalším velmi důležitým aspektem nastavení projektů PPP. Spojení výstavby sociálního bydlení ve více lokalitách do jednoho balíčku zvýšilo v Irsku finanční objem projektu a podpořilo zájem ze strany mezinárodních investorů a uchazečů, kteří se spojili s místními stavebními společnostmi a zároveň větší objem výstavby umožňuje rozpustit poměrně vyšší transakční náklady projektu realizovaného formou PPP.

Velikost projektu je ovšem potřeba balancovat s potřebou rozložit riziko mezi více projektů, snížit riziko závislosti na jednom dodavateli a potřebou vytvořit konkurenční tržní prostředí. Projekty sociálního bydlení jsou v Irsku proto zadávány ve fázích, což dává prostor pro účast více dodavatelských firem.

Sdružování projektů také přináší výzvu zajistit efektivní spolupráci několika municipalit. Klíčové je proto zajistit řádná smluvní ujednání s vedoucí obcí a řádné projektové řízení na samém začátku projektu.

1.1.5 Vyprojektování (D)

Veřejný sektor je v Irsku zodpovědný za plánování, získání pozemků a povolení, základní design a potřebné povolení (planning permission), nájemní politiku (výběr nájemců a výši nájmu). Soukromý partner je zodpovědný za konečný design a výstavbu.²⁸ Zároveň po vydání stavebního povolení nese riziko lokality (stav terénu a kontaminace).

Lokality jsou dobře připraveny a dodány místními úřady, včetně uděleného stavebního povolení a dokončených geologických průzkumů. Přístup k jednotlivým lokalitám je velmi dobrý včetně připojení k veřejné infrastruktuře.

Proces začíná u místních autorit, které připraví ve spolupráci s technickými poradci přidělenými na projekt počáteční design a prostorové uspořádání jednotlivých stavebních lokalit. Design je pak konzultován s dalšími

23 APMG International. Defining Qualification Criteria: Structuring and Drafting the RFQ. Dostupné z: <https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/7-defining-qualification-criteria-structuring-and-drafting-rfq>

24 Yescombe E. R., Farquharson E. Public-Private Partnerships for Infrastructure: Principles of Policy and Finance (2018), s. 123 - 125. Dostupné z: <https://www.proquest.com/docview/2148817111/bookReader?accountid=17203&ppg=137>

25 Reeves E., Palcic D., Flannery D. PPP Procurement in Ireland: An Analysis of Tendering Periods (2015). Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/275340441_PPP_Procurement_in_Ireland_An_Analysis_of_Tendering_Periods

26 Housing Ireland. PPP Bundles: Updates. Dostupné z: <https://www.housing.eolasmagazine.ie/ppp-bundles-update/>

27 Office of the Comptroller and Auditor General. Report on the Accounts of the Public Services. (2017). Dostupné z: <https://www.audit.gov.ie/en/find-report/publications/2017/chapter4-overview-of-public-private-partnerships.pdf>

28 Asociace pro rozvoj infrastruktury. Sociální bydlení, Irsko. (2021). Dostupné z: <https://www.zelena-mesta.cz/wp-content/uploads/2021/07/PPP-Projekt-Socialni-bydleni-Irsko.pdf>

poradci na Ministerstvu pro bydlení a místní samosprávu.²⁹ Municipality poté musí schválit základní design (planning permission) a potvrdit zastupitelskou funkci vedoucí municipality během implementace PPP.

PPP projekty sociálního bydlení jsou vyprojektovány podle standardu vysoké energetické účinnosti v souladu se současnými politikami EU, jejichž cílem je do roku 2050 dosáhnout uhlíkově neutrální ekonomiky. To pomáhá projektům splnit požadavky na financování Evropské investiční banky (EIB) a žádat o levnější seniorní dluhové financování.³⁰

1.1.6 Výstavba (B)

Za výstavbu infrastruktury je zodpovědné soukromé konsorcium na základě sjednaných požadavků ze strany zadavatele. Výhodou modelu je přenesení rizika spojeného s výstavbou na soukromého partnera, který obdrží platby za dostupnost od veřejného zadavatele až v okamžiku dostupnosti smluvené infrastruktury. Soukromá strana je tedy motivovaná dokončit výstavbu v co nejkratším čase, aby ji dříve plynuly platby za dostupnost.

V některých případech jsou smluvené platby za dosažení milníků během výstavby. Soukromý partner je smluvně zavázán dodat a udržovat infrastrukturu v požadované kvalitě po celé období kontraktu, jinak dochází ke srážkám z plateb od zadavatele, což vede soukromé konsorcium k většímu důrazu na kvalitu designu a výstavby, tak aby náklady na údržbu a opravy byly co nejmenší.

Riziko vícenákladů během výstavby je teoreticky také přeneseno na soukromého partnera vzhledem k tomu, že výše pravidelných plateb je smluvená před počátkem výstavby.

1.1.7 Financování (F)

Financování výstavby je zajištěno ze strany soukromého partnera. Kapitálová struktura se typicky skládá z kombinace bankovních úvěrů vlastního kapitálu investora v poměru ca 9:1.

V případě Social Housing bundle I. poskytla EIB úvěr ve výši 50 % z celkového požadovaného financování, Korean Development Bank 31 % a Bank of Ireland 9 %. Macquarie Capital pos poskytl ekvitu ve výši 10 % z financování.³¹

V případě Social Housing bundle II. poskytla Norddeutsche Landesbank Girozentrale úvěr ve výši 93 % a vlastní kapitál tvořil 7 %.³² Takto vysoký poměr dluhu a vlastního kapitálu ukazuje, že je financování modelu PPP s platbou za dostupnost garantovanou veřejným sektorem považováno za velmi málo rizikové financování.

Platby za dostupnost jsou pro soukromé společnosti mnohem méně rizikové, protože poptávkové riziko je přeneseno na veřejný sektor, který soukromému konsorciu platí předem stanovené platby po celou dobu trvání smlouvy. V případě PPP s platbou za dostupnost soukromé konsorcium financuje výstavbu aktiva. Výměnou za to vládní subjekt platí konsorciu měsíční platby za dostupnost, které jsou buď předem smlouveny, nebo jsou založeny na předem stanoveném vzorci, jakmile je aktivum v provozu při splnění sjednaných výkonnostních standardů.³³

V rámci modelu PPP s platbou za dostupnost se může zdát, že zodpovědnost za financování výstavby aktiva je přeneseno na soukromého partnera, nicméně je důležité zdůraznit, že platby za dostupnost představují pro zadavatele dlouhodobý závazek. Jakýkoliv kapitálový příspěvek soukromého konsorcia je tedy ve finále splacen vládním subjektem ze stejných veřejných zdrojů, z nichž je běžně financována veškerá infrastruktura (z daní, uživatelských poplatků apod.) Pro veřejné subjekty je tedy důležité, aby se nezavázaly k platbám, které by nebyly schopny dodržet v kterémkoliv bodě smlouvy.³⁴

Výhodou modelu je, že soukromé konsorcium financuje projekt, což znamená, že se do něj zapojují banky a investoři. Soukromí partneři mají obvykle větší averzi k riziku, což se promítá do chování soukromého partnera, lepší identifikace, alokace a zmírňování rizik, což může vést k lepší nákladové výkonnosti.

Platby za dostupnost se začínají platit v plné výši až v okamžiku uvedení infrastruktury do provozu, před dokončením dochází typicky pouze k částečným platbám za dosažené milníky, což zvyšuje motivaci soukromého partnera doručit objekt rychleji.³⁵

29 Merriam Street. Contract awarded for 465 social housing units under Bundle 2 of PPP Programme (2019). Dostupné z: https://www.merriamstreet.ie/en/news-room/releases/contract_awarded_for_465_social_housing_units_under_bundle_2_of_ppp_programme.html

30 EIB. Irish social housing PPP. Dostupné: <https://www.eib.org/en/projects/all/20160820>

31 Housing Ireland. Ireland's first social housing PPP bundle. Dostupné z: <https://www.housing.eolasmagazine.ie/irelands-first-social-housing-ppp-bundle/>

32 Housing Ireland. Ireland's first social housing PPP bundle. Dostupné z: <https://www.housing.eolasmagazine.ie/irelands-first-social-housing-ppp-bundle/>

33 Research Brief. Availability Payments in Public Private Partnerships: Issues and Implications (2018). Dostupné z: https://www.inthepublicinterest.org/wp-content/uploads/ITPI_AvailabilityPayments_May2018FINAL.pdf

34 Research Brief. Availability Payments in Public Private Partnerships: Issues and Implications (2018). Dostupné z: https://www.inthepublicinterest.org/wp-content/uploads/ITPI_AvailabilityPayments_May2018FINAL.pdf

35 Dornan D. Benefits and Risks of Availability Payment-Based Public-Private Partnerships (2018). Dostupné z:

https://www.researchgate.net/publication/322896673_BENEFITS_AND_RISKS_OF_AVAILABILITY_PAYMENT-BASED_PUBLIC-PRIVATE_PARTNERSHIPS

Tento model také podporuje vysokou kvalitu výkonu, protože pokud není k dispozici infrastruktura ve smluvném rozsahu, soukromý partner obdrží nižší platby za dostupnost od veřejného partnera, což negativně ovlivní jeho zisky a schopnost splácet závazky.

1.1.8 Správa (M)

PPP smlouvy zpravidla obsahují ustanovení, která spojují platbu s výkonem a dostupností zařízení a služeb, které jsou předmětem smlouvy. V modelu PPP s platbou za dostupnost má soukromý partner povinnost zajistit veškeré potřebné opravy, údržbu a renovace budovy během smluvné délky kontraktu, tak jak je požadováno dle smluvných standardů, pokud nedojde k situaci, že není projektový podnik schopen splácet své závazky. V případě vícenákladů vzniklých z důvodu změny politik, financuje tyto náklady veřejný sektor, veškeré změny, které jsou nebo budou v této souvislosti vyžadovány je třeba zachytit již při vyjednávání smlouvy tak, aby mohlo být dosaženo hodnoty za peníze.

Soukromý partner je díky tomu motivován k vyšší investici do kvalitnějšího řešení a optimalizaci celoživotních nákladů, kde čelí nižším nákladům na provoz a údržbu.³⁶ Dále mohou být ze strany veřejné autority kladeny požadavky na úsporu a efektivní využití energií a udržitelnost. V případě neplnění těchto povinností dochází k srážkám z plateb za dostupnost, čímž je riziko spojené s údržbou přeneseno na soukromého partnera.

Po uplynutí smluvné doby (typicky 25 let) se veškerá práva a zodpovědnost za spravované budovy přenáší na veřejný sektor, který si ponechává vlastnictví pozemků po celou dobu trvání kontraktu.³⁷

1.1.9 Provoz (O)

V Irském PPP modelu s platbou za dostupnost je za provoz objektu včetně správy nájmu je zodpovědný soukromý partner. Každé konsorcium zahrnuje AHB, které je zodpovědné za správu nájmu, ale klíčové riziko poptávky zůstává na straně místní autority, která si ponechává právo na určování nájemců a výši nájmu.

Toto nastavení snižuje rizikovost pro soukromého partnera, který by si nechal riziko zaplatit ve vyšší platbě za dostupnost. Zatímco veřejný sektor provádí platby soukromému partnerovi za správu domů, AHB jako součást konsorcia vybírá nájemné od nájemců. Nájemné je uloženo na společný účet zřízený speciálně pro účely projektu a poté je převedeno státu.³⁸ Co se týče výběru nájemců a stanovení nájemného v praxi, je místním autoritám typicky předem stanoven fixní mechanismus, na základě kterého dochází k alokaci žadatelů do konkrétních nemovitostí a určení výše plateb nájemného, které se může lišit s ohledem na specifické okolnosti žadatele.

Pro kvalifikaci do programu sociálního bydlení, v obecné rovině, musí uchazeč o bydlení od 1.1.2023 splnit kritérium na maximální čistý roční příjem od 30 do 40 tis. EUR v závislosti na regionu a počtu členů domácnosti a doložit, že nemá možnost alternativního ubytování.³⁹

Tato příjmová pásma jsou vyjádřena maximální hranicí čistého příjmu pro jednočlennou domácnost s přídavkem 5 % na každého dalšího dospělého člena domácnosti a 2,5 % na každé dítě.

Výše nájemného v irském sociálním bydlení je odvozená od příjmů nájemníků.⁴⁰ Nájemníci platí nájemné, které je stanovené vůči jejich příjmu tak, aby pro ně byla výše nájmu dostupná. V případě růstu příjmů se pak zvyšuje i výše nájemného. Úpravy o inflaci proto v tomto modelu nejsou aplikovány.⁴¹

Místní autority při výběru nájemců posuzují (1) výši příjmů, (2) současné ubytování, (3) zdravotní stav nebo (4) počet osob, které o ubytování žádají (např. jedná-li se o celou rodinu). Místní autorita má následně poměrně volnou pravomoc při výběru úspěšných uchazečů. Měla by se však řídit několika zásadami, mezi které spadají (1) maximální výše dosažitelného příjmu, (2) právo k dlouhodobému pobytu žadatele v Irsku, (3) neexistence nedoplatek vůči státním orgánům, nebo (4) neexistence vlastnického práva k jiným nemovitým věcem. Dále mohou být rozhodující specifické okolnosti konkrétního žadatele, a to jak v oblasti sociální, tak i finanční. Neúspěšní žadatelé jsou zařazováni na čekací seznam.

Výše nájemného se odvíjí od příjmu žadatele, velikosti a lokaci dané nemovitosti v kombinaci s: (1) existencí dalších osob, které nejsou sice považovány za hlavní zdroj příjmu rodiny, ale do rodinného rozpočtu přinášej alespoň

36 Dochia S., Parker M. Introduction to Public-Private Partnerships with Availability payments. Dostupné z: https://pwfinance.net/document/research_reports/9%20intro%20availability.pdf

37 Housing Ireland. PPP Bundles: Updates. Dostupné z: <https://www.housing.eolasmagazine.ie/ppp-bundles-update/>

38 Housing Ireland. Ireland's first social housing PPP bundle. Dostupné z: <https://www.housing.eolasmagazine.ie/irelands-first-social-housing-ppp-bundle/>

39 Citizens Information. Applying for local authority/social housing (2023). Dostupné z: https://www.citizensinformation.ie/en/housing/local_authority_and_social_housing/applying_for_local_authority_housing.html

40 Irish Government News Service. Contract awarded for 465 social housing units under Bundle 2 of PPP Programme. Available from: https://www.merriestreet.ie/en/news-room/releases/contract_awarded_for_465_social_housing_units_under_bundle_2_of_ppp_programme.html

41 The Housing Agency. Social Housing Options. Available from: <https://www.housingagency.ie/housing-information/social-housing-options>

nějaké finanční prostředky, a (2) existenci dětí. V případě prvního bodu má tato skutečnost vliv na procentuální poměrné zvýšení nájemného, zatímco druhý bod naopak na snížení nájemného.

1.1.10 Vykazování dle Eurostatu

Náklady na Social Housing bundle PPP projekty jsou rozloženy do měsíčních plateb za dostupnost hrazených po celé období po konstrukční fázi projektu, což usnadňuje financování z veřejného rozpočtu, zejména v případě vysokého veřejného dluhu. Například investice do PPP sociálního bydlení v Irsku ve výši 300 mil. eur se rozloží na měsíční platby za dostupnost ve výši 1 mil. eur ve 25letém období po výstavbě.⁴²

Projekty PPP bydlení v Irsku jsou klasifikovány mimo rozvahu, což umožňuje účtovat pouze měsíční platby za dostupnost⁴³ a neklasifikovat celkové náklady na výstavbu jako veřejný dluh. To je v kontrastu se standardním způsobem zadávání veřejných zakázek, kdy veřejný sektor obvykle financuje náklady na bydlení (náklady na výstavbu a zisk) úvěrem a vzniklý dluh musí zaúčtovat ve své rozvaze.

Podrozkahové zpracování PPP projektů bydlení bylo možné, protože výše sníženého sociálního nájemného inkasovaného veřejným sektorem je vždy nižší než 50 % částky, kterou veřejný sektor platí soukromému partnerovi ve formě měsíčních plateb za dostupnost.

Pravidla pro podrozkahové zacházení platí i v České republice a řídí se složitými a podrobnými pravidly Eurostatu, která musí být pro každý projekt analyzována, aby bylo možné vyvodit konečný úsudek. Klíčové faktory pro podrozkahové zacházení však lze orientačně zúžit na tři hlavní položky:

- (1) Celková hodnota plateb přijatých od nájemců veřejným sektorem musí být nižší než 50 % celkové hodnoty plateb placených veřejným sektorem soukromému partnerovi.⁴⁴
- (2) Většina stavebních rizik musí být převedena na soukromého partnera (včetně rizika financování).⁴⁵
- (3) Většina rizika dostupnosti musí být převedena na soukromého partnera.

⁴² Housing Ireland. PPP Bundles: Update. Dostupné z: <https://housingireland.ie/ppp-bundles-update/>

⁴³ Platba za dostupnost pokrývá výstavbu, financování, náklady na údržbu a zisk soukromého partnera.

⁴⁴ Eurostat. A Guide to the Statistical treatment of PPPs. Dostupné z: https://www.eib.org/attachments/thematic/epec_eurostat_statistical_guide_en.pdf

⁴⁵ MFČR. Off balance sheet public-private partnerships (PPPs) ESA. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/en/media/Methodological-description-Off-balance-sheet-PPPs-v2_v3.pdf

1.2 Francie

Vzhledem k potřebě pokrýt různé druhy modelů PPP v této Zprávě se tato kapitola koncesní model, který je ve Francii používán po staletí a má dobře vyvinutou právní strukturu. Tento model je využíván ve Francii především v případech, kdy (1) je záměrem přenést podstatnou část rizika poptávky na koncesionáře a toto riziko je nízké (např. vodárenský sektor, školní stravování nebo provoz stávající infrastruktury); (2) se přenáší část vysokého poptávkového rizika (např. nově vystavěné dálnice a železniční tratě); (3) se přenáší veškeré poptávkové riziko a poptávkové prognózy jsou příznivé a soukromý partner je schopen převzít riziko (např. existující dálnice nebo letiště).⁴⁶

V tomto modelu je výše dostupného nájmu vyjednaná veřejným sektorem v rámci koncesní smlouvy. Pro zajištění dostatečné rentability projektu a atraktivity pro soukromého partnera mohou být poskytnuty dotace ze strany státu nebo místních orgánů, jež představují ekonomické kritérium při hodnocení veřejné zakázky.⁴⁷ K dosažení nižších nákladů veřejného partnera, se dosahuje zahuštěním bytové výstavby a snahou o dosažení energetické efektivity budov.⁴⁸

Koncesní model PPP ve Francii se ve velké míře používá mimo sektor bydlení, proto tato kapitola popisuje především principy, na kterých je založen projekt CEGELOG, a doplňuje je o informace jiných koncesních PPP projektů.

1.2.1 Případová studie

Cílem projektu Contrat d'Externalisation pour la Gestion des Logements domaniaux des Armées (CEGELOG) je správa existujícího a rozšíření bytového fondu Ministerstva ozbrojených sil z 8 000 na 15 000 bytových jednotek vybudováním 3 000 nových a renovací 4 000 bytových jednotek spravovaných jinými poskytovateli bydlení.⁴⁹

Projekt vyhrálo konsorcium Nové vedené Eiffage SA a Arcaded Vyv.⁵⁰ Koncesionář bude mít na starosti správu nájmu, renovace a údržbu.⁵¹ Bude také zodpovědný za výstavbu nových bytů na pozemcích poskytnutých ministerstvem. V případě potřeby bude odpovědný za získání pozemků nezbytných pro výkon za podmínek stanovených ve smlouvě.⁵²

Koncesionář bude zajišťovat především bydlení pro příslušníky Ministerstva ozbrojených sil,⁵³ ale zároveň zajistí správu bydlení ve prospěch jiných uživatelů než státních příslušníků ministerstva v rámci podmínek koncesní smlouvy.

Příjmem koncesionáře bude přímo zvýhodněné nájemné a provozní dotace pokrývající rozdíl oproti trhu a dotace na výstavbu.⁵⁴ Bytové jednotky v projektu jsou ve vlastnictví státu a nepodléhají běžným právním předpisům ve Francii (včetně podmínek alokace a prahových hodnot pro nájemce). U těchto jednotek ministerstvo dotuje nájemné, aby bylo zajištěno, že bude o 30 až 50 % nižší než tržní sazba. Bydlení vybrané pro projekt odpovídá podílu poptávky rodin s nízkými nebo středními příjmy, které mají nárok na dostupné bydlení ve Francii.⁵⁵

Během celého procesu přípravy projektu od jeho strukturování až po podpis smlouvy byl ministerstvu k dispozici tým najatých technických, finančních a právních poradců.

Kritéria pro hodnocení nabídky se zaměřovala na právní a finanční kritéria (20 bodů za úroveň potřebných dotací, 5 bodů za výši WACC, 15 bodů za právní a finanční sílu) a technická kritéria (kvalita výstavby 15 bodů, renovace 15 bodů, správa pronájmů 15 bodů, provoz a údržba 10 bodů, kvalita řízení 5 bodů).

46 Direction générale du Trésor. PPP & Concessions: the French experience (2022). Dostupné z: <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/ea5eec09-d399-4df2-86c5-8ac5a02685c2/files/5c5ef520-7857-4cba-8d37-b6310e0441aa>

47 The World Bank. Public-Private Partnership Legal Resource Center. Concessions Build-Operate-Transfer (BOT) and Design-Build-Operate (DBO) Projects (2022). Dostupné z: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/concessions-bots-dbos>

48 EIB. Cegelog Affordable Housing & Energy Efficiency (2022). Dostupné z: <https://www.eib.org/en/projects/all/20190721>

49 The Law Reviews. The Public-Private Partnership Law Review: France. Dostupné z: <https://thelawreviews.co.uk/title/the-public-private-partnership-law-review/france>

50 Ministère des Armées. Le Plan Ambition Logement (2022). Dostupné z: https://logement.defense.gouv.fr/sites/default/files/2022-02/SGA_2022_Plan-ambition-logement_DP_v8.pdf

51 Chavvakula M. French military PPP reaches FC (2022). Dostupné z: <https://www.proquest.com/docview/2640889191/AD5F228CDBE6418FPQ/10?accountid=17203>

52 La Centrale des Marchés. Contrat d'externalisation pour la gestion des logements domaniaux du Ministère des armées (2023). Dostupné z: <https://centraledesmarches.com/marches-publics/Paris-cedex-15-MINDEF-SGA-SPAC-S-Direction-des-achats-Contrat-d-externalisation-pour-la-gestion-des-logements-domaniaux-du-Ministere-des-armees-CEGeLog/6670489>

53 Na konci roku 2020 mělo 22 % ubytovaných civilní status.

54 Meridiam. CEGELOG (Francie). (2021). Dostupné z: https://www.green-cities.cz/wp-content/uploads/2021/07/4-Romero_MERIDIAM_cz.pdf

55 EIB. CEGELOG Affordable Housing & Energy Efficiency. Dostupné z: <https://www.eib.org/attachments/registers/155314914.pdf>

Cílem projektu je zvýšit nabídku sociálního a dostupného bydlení pro domácnosti s nízkým a středním příjmem po celé Francii, čemuž napomáhá snaha o zahuštění bytové výstavby a soulad s cíli EU týkajícími se energetické efektivity.

Díky tomu byl schopen projekt zajistit pro financování výstavby a renovací objektů seniorní dluh od EIB ve výši 484 mil. EUR.⁵⁶ Zbytek financování poskytly vojenské a letecké fondy ve výši 100 mil. EUR a konsorcium komerčních bank ve výši 726 mil. EUR.⁵⁷

Ministerstvo ozbrojených sil vytvořilo dokument prezentující projekt dostupného bydlení novinářům Le Plan Ambition Logement,⁵⁸ kde je možné získat více informací.

1.2.2 Koncesní model PPP

Jedním z modelů PPP používaných ve Francii je koncesní model navrhni-postav-financuj-spravuj-provozuj (DBFMO), kde příjem soukromého partnera (koncesionáře) tvoří příjmy od koncových uživatelů, např. mýtné dálnice nebo nájem. Ty jsou v případě dostupného bydlení, kdy snížené dostupné nájemné představuje nedostatečný příjem pro koncesionáře, doplněné o dotaci.

Ve Francii je v provozu více než 30 000 koncesních projektů, z nichž 95 % tvoří smlouvy s municipalitami. Tento model je nejrozšířenější v energetickém sektoru (93 % trhu), dále pak ve vodárenském sektoru (66 % trhu), dálničním sektoru (75 % trhu) a veřejné dopravě.⁵⁹

Koncese dává koncesionáři dlouhodobé právo využívat veškerá aktiva, která mu byla svěřena veřejným sektorem, včetně odpovědnosti za provoz a realizaci menších investic. Vlastnictví majetku může mít v praxi tři různé varianty:

- ▶ Majetek musí být po skončení koncesní smlouvy převeden zpět veřejnému sektoru (typicky důležité nebo strategické projekty pro stát či municipality, např. dálnice či železnice).
- ▶ Majetek může být po skončení koncesní smlouvy převeden zpět veřejnému sektoru, a to na základě rozhodnutí příslušného orgánu v rámci veřejného sektoru (typicky se jedná o projekty, které nejsou nezbytné pro zajištění kontinuity chodu státu).
- ▶ Majetek není po skončení koncesní smlouvy převeden zpět veřejnému sektoru.

V případě koncese koncesionář obvykle získává většinu svých příjmů přímo od uživatele, a má tak s uživatelem (nájemcem) přímý vztah. Smlouva je obvykle sjednána na 20–30 let, ale teoreticky může být i delší v závislosti na době amortizace počátečních investic do infrastruktury.⁶⁰

Koncesionář v rámci koncesního modelu PPP:⁶¹

- ▶ je zodpovědný za design, výstavbu, údržbu a provoz infrastruktury a její financování;
- ▶ dostává platby od uživatelů za využívání infrastruktury a přebírá poptávkové riziko;⁶²
- ▶ u některých typů projektů (např. dostupné bydlení) dostává dotaci k zajištění dostatečné rentability.

Zadávací autorita (která je v tomto případě příslušný státní resort nebo municipalita):

- ▶ je odpovědná za své projekty od výběru modelu až po ukončení smlouvy;⁶³

56 EIB. France: EIB lends €484 million to finance 15 000 housing units for Ministry of Armed Forces personnel and their families. Dostupné z:

<https://www.eib.org/en/press/all/2022-103-la-bei-apporte-un-pre-t-de-484-millions-d-eur-afin-de-financer-15-000-logements-pour-les-personnels-du-ministere-des-armees-et-leurs-familles>

57 Chavvakula M. French military PPP reaches FC (2022). Dostupné z: <https://www.proquest.com/docview/2640889191/AD5F228CDBE6418FPQ/10?accountid=17203>

58 Ministère des Armées. Le Plan Ambition Logement (2022). Dostupné z: https://logement.defense.gouv.fr/sites/default/files/2022-02/SGA_2022_Plan-ambition-logement_DP_v8.pdf

59 Direction générale du Trésor. PPP & Concessions: the French experience (2022). Dostupné z: <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/ea5eec09-d399-4df2-86c5-8ac5a02685c2/files/5c5ef520-7857-4cba-8d37-b6310e0441aa>

60 The World Bank. Public-private partnership legal resource center. Concessions Build-Operate-Transfer (BOT) and Design-Build-Operate (DBO) Projects (2022). Dostupné z: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/concessions-bots-dbos>

61 The World Bank. Public-Private Partnership Legal Resource Center. Concessions Build-Operate-Transfer (BOT) and Design-Build-Operate (DBO) Projects (2022). Dostupné z: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/concessions-bots-dbos>

62 Direction générale du Trésor. PPP & Concessions: the French experience (2022). Dostupné z: <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/ea5eec09-d399-4df2-86c5-8ac5a02685c2/files/5c5ef520-7857-4cba-8d37-b6310e0441aa>

63 Direction générale du Trésor. PPP & Concessions: the French experience (2022). Dostupné z: <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/ea5eec09-d399-4df2-86c5-8ac5a02685c2/files/5c5ef520-7857-4cba-8d37-b6310e0441aa>

- ▶ si zachovává vlastnictví pozemků a infrastruktury a veškerá k nim vztahující se práva se na konci smlouvy přenáší zpět na veřejného partnera;
- ▶ postupuje právo výběru uživatelských plateb (např. nájemného) na soukromého partnera.

Důraz je kladen na veřejnoprávní povahu ujednání (koncesionář je v přímém vztahu s nájemci) a v zákoně jsou zakotveny záruky na ochranu spotřebitele. Podle francouzského práva je koncesionář povinen zajistit kontinuitu služeb, rovné zacházení se všemi uživateli a přizpůsobovat služby měnícím se potřebám.

Pro snazší implementaci PPP projektu a podporu zadávajícím autoritám během zadávacího řízení slouží státní agentura Fin Infra. Tuto roli ve Francii převzala po agentuře MAPPP (Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat public-privé).⁶⁴

1.2.3 Příprava a implementace projektu

Partnerství veřejného a soukromého sektoru se opírá o zavedený institucionální rámec, zejména o úlohu Fin Infra, která poskytuje finanční a právní poradenství jak vládě, tak místním autoritám při implementaci PPP projektů.



Fin Infra je specializovaný útvar v rámci Ministerstva financí (Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique), který pomáhá při realizaci partnerských smluv. Fin Infra je primárně odpovědná za validaci předběžných hodnocení připravených poskytovateli před zahájením výběrového řízení, pomáhá a radí veřejným orgánům při přípravě a vyjednávání smluv o partnerství veřejného a soukromého sektoru, jakož i jakýchkoli jiných složitých veřejných zakázek nebo veřejných zakázek zahrnujících inovativní schéma financování.⁶⁵

Úlohou Fin Infra je zprostředkovat financování projektů veřejné infrastruktury, maximalizovat hodnotu za peníze, identifikovat a zmírňovat rizika projektu. Na rozdíl od Irské NDFA nevystupuje Fin Infra jako zadavatel projektů, pouze poskytuje poradenství vládním subjektům a subjektům veřejného sektoru při strukturování projektů, vyjednávání koncesí a jiných PPP smluv a poskytuje poradenství týkající se financování infrastruktury v širším měřítku. Fin Infra musí být povinně zapojena v předběžném posouzení pro výběr projektového modelu u vládou financovaných projektů jak pro státní, tak místní orgány.⁶⁶

Zadavatelem projektu mohou být mimo orgány veřejné moci (stát, orgány místní samosprávy a jejich veřejné instituce) i soukromé subjekty (subjekty speciálně vytvořené k uspokojování nekomerčního veřejného zájmu nebo tvořené několika veřejnými subjekty za účelem společného výkonu určitých činností), které mohou udělovat koncesní smlouvy a smlouvy o partnerství. Mohou tak činit zejména veřejná zdravotnická zařízení, orgány sociálního zabezpečení a některé veřejné či soukromé subjekty vykonávající poslání veřejného zájmu a financované převážně z veřejných prostředků (tj. společné podniky veřejného a soukromého sektoru a státní veřejné průmyslové a obchodní instituce).⁶⁷

64 The World Bank. Public-Private Partnership Legal Resource Center. Concessions Build-Operate-Transfer (BOT) and Design-Build-Operate (DBO) Projects (2022). Dostupné z: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/concessions-bots-dbos>

65 Vaissier F., Hon A. C., Ruffié S., Gehin L. The Public-Private Partnership Law Review: France (2022). Dostupné z: <https://thelawreviews.co.uk/title/the-public-private-partnership-law-review/france>

66 Direction générale du Trésor. PPP & Concessions: the French experience (2022). Dostupné z: <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/ea5eec09-d399-4df2-86c5-8ac5a02685c2/files/5c5ef520-7857-4cba-8d37-b6310e0441aa>

67 Vaissier F., Hon A. C., Ruffié S., Gehin L. The Public-Private Partnership Law Review: France (2022). Dostupné z: <https://thelawreviews.co.uk/title/the-public-private-partnership-law-review/france>

1.2.4 Veřejná zakázka

Většina PPP projektů ve Francii využívá soutěžního dialogu.⁶⁸ Zadavatel před fází vyjednávání vybere potenciální uchazeče na základě jejich způsobilosti a schopností v souladu s kritérii stanovenými v oznámení o zveřejnění. Jakmile jsou žadatelé vybráni, musí předložit nabídky, které budou volně projednány se zadavatelem. Na konci těchto jednání bude vybrán koncesionář. Žadatelé, jejichž nabídky byly odmítnuty, budou informováni.⁶⁹

Příkladem v sektoru dostupného bydlení je projekt CEGELOG na správu státního bytového fondu ve prospěch příslušníků Ministerstva obrany. Koncese byla udělena prostřednictvím konkurenčního nabídkového řízení v souladu s Příručkou pro zadávání zakázek EIB.⁷⁰ Projekt bude realizován formou koncese prostřednictvím koncesní smlouvy zahrnující renovaci, výstavbu, správu pronájmu, provoz a údržbu projektu.⁷¹

Nabídka byla hodnocena na základě: (1) právních a finančních kritérií (40 %), které se skládají z výše veřejných dotací, právní a finanční síly a hodnoty vážených průměrných nákladů na kapitál, a (2) technických kritérií (60 %) v oblastech správy pronájmu, výstavby, renovace, provozu a údržby a kvality nabídky z hlediska řízení a organizace.⁷²

1.2.5 Vyprojektování (D)

Koncesní PPP jsou zaměřeny na výstupy, tj. na poskytování služeb v souladu s výkonnostními standardy a menší důraz kladou na vstupy – koncesionář si sám určuje, jak dosáhnout dohodnutých výkonnostních standardů, ačkoli mohou existovat určité požadavky týkající se četnosti obnovy majetku a konzultací se zadavatelem nebo regulačním orgánem o takových klíčových prvcích, jako je údržba a obnova majetku nebo zvýšení kapacity.⁷³

V rámci tradičního návrhu na výstavbu zadávající autorita přesně specifikuje požadované vlastnosti infrastruktury. Každá ze stavebních firem tak podává nabídky na stejný projekt, přičemž vítězem je ten, kdo podá nabídku na nejnižší cenu v požadované kvalitě. Takový proces ovšem ponechává minimální prostor pro inovativní řešení, které by dosáhlo stejných výsledků s potenciálně nižšími náklady nebo vyšší kvalitou.⁷⁴ Výhodou PPP koncesního modelu je tak díky volnosti při volbě vstupů a metod zpracování jeho inovační potenciál.⁷⁵

Francouzské právní předpisy⁷⁶ vyžadují posouzení vlivů na životní prostředí (EIA) pro každý projekt o rozloze větší než 40 000 m² nebo analýzu případ od případu pro projekty mezi 10 000 m² a 40 000 m². Postup EIA zaručuje ochranu životního prostředí a transparentnost s ohledem na rozhodovací proces pro veřejné a soukromé projekty. Svým širokým záběrem a širokým účelem EIA zajišťuje, aby byly environmentální otázky zohledňovány již od samého počátku nových stavebních nebo developerských projektů nebo jejich změn či rozšíření.⁷⁷

1.2.6 Výstavba (B)

Hlavní přínos PPP projektů ve Francii nespočívá ve větším množství nových investic do infrastruktury, ale ve kvalitativním pokroku. Vzhledem k tomu, že soukromý partner je odpovědný za dlouhodobou údržbu majetku, existuje silná motivace zaměřit se na lepší kvalitu, aby byly zajištěny nižší náklady na údržbu během provozní fáze projektu.

68 Ministère de L'économie des Finances et de La Souveraineté Industrielle et Numérique. Liste des projets CP publiés dans le BOAMP depuis 2004 (2020). Dostupné z: https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/fininfra/TdBTdbsept20.pdf?v=1673431724

69 Houriez D., Vaissier F., Le Bars O. An introduction to public-private partnerships in France (2019). Dostupné z:

<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=8193b215-d22f-4e8b-8d4b-e3882abd6564#:~:text=Another%20important%20actor%20in%20the%20PPP%20sector%20in,assists%20grantors%20in%20the%20implementation%20of%20partnership%20contracts.>

70 EIB. Guide to Procurement. Dostupné z: https://www.eib.org/attachments/strategies/guide_to_procurement_en.pdf

71 EIB. CEGELOG Affordable Housing & Energy Efficiency. Dostupné z: <https://www.eib.org/en/projects/all/20190721>

72 Meridiam. CEGELOG (Francie). (2021). Dostupné z: https://www.green-cities.cz/wp-content/uploads/2021/07/4-Romero_MERIDIAM_cz.pdf

73 The World Bank. PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP LEGAL RESOURCE CENTER. Concessions Build-Operate-Transfer (BOT) and Design-Build-Operate (DBO) Projects (2022). Dostupné z: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/concessions-bots-dbos>

74 Poole R. Availability Payment or Revenue-Risk Public-Private Partnership Concessions? Pros and Cons for Highway Infrastructure. (2017). Dostupné z: https://reason.org/wp-content/uploads/2017/11/infrastructure_availability_payment_revenue_risk_concessions.pdf

75 Haldea G. OECD. Model Concession Agreement for Highways: An Overview. Dostupné z: <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/haldea-model-concession.pdf>

76 Décret n° 2011-2019 du 29 décembre 2011 portant réforme des études d'impact des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements

77 EIB. Environmental Impact Assessment. Available from: https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-assessments/environmental-impact-assessment_en

Včasné dodání infrastruktury je v nejlepším zájmu soukromého partnera, jelikož dokud není aktivum připraveno k užívání, nemůžou plynout koncesionářské platby ze strany uživatelů, čímž přichází o velkou část svých zisků.

1.2.7 Financování (F)

Vlastní kapitál v koncesním modelu PPP představuje zpravidla 10–30 % počáteční investice v závislosti na rizicích, které nese soukromý sektor. Například při projektu Le Mans City Stadium na výstavbu fotbalového stadionu byla poskytnuta dotace na 50 % počátečních nákladů, vlastní kapitál tvořil 11 % a zbylých 39 % dluhové financování.⁷⁸

Zatímco primárním zdrojem příjmů jsou uživatelské poplatky, v některých případech vláda poskytuje předem kapitál k získání pozemků nebo výstavbě. Pro ochranu zájmů uživatelů (nájemců) veřejný sektor zpravidla v rámci smlouvy nastavuje cenový strop. V případě, že se předpokládá, že samotné příjmy z uživatelských plateb nejsou schopné projekt plně financovat, může vláda poskytnout příspěvek, aby pomohla překlenout mezeru v příjmech a učinit projekt financovatelným.⁷⁹

V projektu CEGELOG, jako příkladu dostupného bydlení, byla uplatněna provozní dotace na pokrytí rozdílu mezi sníženým dostupným nájemným a tržním nájemným. V koncesním modelu soukromý partner přijímá riziko poptávky, že výnosy nemusí být dostatečné k pokrytí jeho kapitálových a provozních nákladů.

1.2.8 Správa (M)

Během koncesního období projekt vybuduje a provozuje soukromý partner (koncesionář), který na konci buď převede zpět veřejnému sektoru, nebo si ponechá ve svém vlastnictví (s ohledem na typ projektu a předchozí nastavení). Delší koncesní období umožňuje koncesionáři získat více příjmů, což činí projekt ziskovějším, avšak prodloužená koncesní lhůta může negativně působit na veřejné zájmy.

Naproti tomu kratší doba smlouvy obvykle znamená potřebu vyšších uživatelských plateb (nájemné) nebo kompenzace prostřednictvím provozní dotace, tak aby byl projekt pro koncesionáře dostatečně atraktivní, což může vést k nelibosti ze strany uživatelů. Důležitým prvkem koncesní smlouvy je proto nalezení rovnováhy mezi délkou trvání smlouvy a požadovanou výší měsíčních výnosů.

1.2.9 Provoz (O)

Poptávkové riziko je v rámci koncesního modelu PPP přeneseno na soukromého partnera, který je v přímém vztahu se spotřebiteli (nájemci) prostřednictvím organizace 3F Groupe ActionLogement (sdružení sociálních podniků pro bydlení). Koncesionář je tedy motivován nabízet infrastrukturu v takové kvalitě, aby nedošlo ke snížení poptávky.

I když toto nastavení zní jako velká výhoda pro veřejný sektor, vždy je třeba zhodnotit schopnosti soukromého a veřejného partnera nést poptávkové riziko a efektivně objekt provozovat. Za riziko se platí a důležité je proto vždy zvážit výši a cenu, kterou si naučtuje soukromý partner za převzetí rizika poptávky.

Veřejné orgány mají ve Francii v rámci PPP projektů některé zvláštní pravomoci, jako je právo smlouvu jednostranně změnit nebo ukončit. Finanční důsledky těchto změn musí ovšem plně uhradit veřejný orgán.⁸⁰

V případě nájemného účtovaného nájemníkům, v rámci analyzovaného projektu CEGELOG se ministerstvo snaží poskytovat nájemné, které je o 50 % nižší než tržní nájemné v regionu kolem Paříže a o 30 % nižší než tržní nájemné v ostatních regionech Francie.⁸¹ Nájemní smlouvy v rámci analyzovaného projektu CEGELOG jsou omezeny na jeden rok a nejsou upraveny o inflaci.⁸²

1.2.10 Vykazování dle Eurostatu

Existují různé zásady, které Eurostat uplatňuje na PPP s platbou za dostupnost PPP (platí vláda) a koncesní PPP (platí uživatel).

Koncese jsou definovány v příručce Eurostatu o schodku veřejných financí a veřejném dluhu jako opatření pro "růzvoji" infrastruktury (např. budov, silnic, mostů, tunelů, letišť, přístavů), s platbami prováděnými konečnými

78 Direction générale du Trésor. PPP & Concessions: the French experience (2022). Dostupné z: <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/ea5eec09-d399-4df2-86c5-8ac5a02685c2/files/5c5ef520-7857-4c8a-8d37-b6310e0441aa>

79 Feng K. et al. Balancing Public and Private Interests Through Optimization of Concession Agreement Design for User-Pay PPP Projects (2018). Dostupné z: <https://journals.vilniustech.lt/index.php/JCEM/article/view/455/316>

80 Direction générale du Trésor. PPP & Concessions: the French experience (2022). Dostupné z: <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/ea5eec09-d399-4df2-86c5-8ac5a02685c2/files/5c5ef520-7857-4c8a-8d37-b6310e0441aa>

81 Personnels Civils des Armées. Quelques points à connaître sur le projet de loi de finances (PLF) 2022/Episode 2. Available from: https://www.unsa-defense.org/images/lois_de_finances/Flash_PLF2_Mesures_Cat-19-10-2021VF.pdf

82 Ministère des armées. Portail Logement Défense. Available from: <https://logement.defense.gouv.fr/FAQ>

uživatel, kde více než 50 % příjmů tvoří platby za uživatele. Na konci koncesního ujednání jsou všechna aktiva vrácena vládě bez protiplnění.

Pokud většinu rizik a výnosů nese koncesionář, lze koncesi považovat za nevládní aktivum. Klíčovými faktory pro podrozkahové zacházení je, že:

- (1) koncesní ujednání musí pokrývat většinu ekonomické životnosti aktiva;
- (2) většina stavebních rizik musí být převedena na soukromého partnera (to zahrnuje i finanční riziko);
- (3) většina rizika na straně poptávky musí být převedena na soukromého partnera.

1.2.11 SEMOP

Dalším a poněkud specifickým PPP modelem používaným ve Francii, Německu, Itálii anebo Španělsku je forma institucionálního PPP, kterou francouzské místní orgány používají od roku 2014. SEMOP (Société d'économie mixte à opération unique) je společnost s ručením omezeným založená na určitou dobu za konkrétním účelem, která je společně vlastněna veřejným a soukromým partnerem.⁸³

V modelu SEMOP si veřejný orgán zachovává určitý stupeň vlivu prostřednictvím samotného předsedy SEMOPu. Mají právo vetovat rozhodnutí, pokud dohoda akcionářů vyžaduje souhlas alespoň většiny. Smlouva mezi orgánem veřejné správy a SEMOP může být uzavřena různými smluvními formami (např. koncese). Model tak kombinuje prvky institucionálního modelu PPP a dalších smluvních ujednání, která jsou ve Francii k dispozici.⁸⁴ Zároveň pro tento model platí stejná pravidla zadávání veřejných zakázek jako pro zvolený typ smluvního ujednání.

SEMOP (resp. soukromý partner) uzavírá subdodávky na výstavbu a dodávky služeb, přičemž dodávky jsou často zajišťovány organizacemi, které SEMOP spoluvlastní. Výběr subdodavatelů se řídí pravidly pro zadávání veřejných zakázek, pokud nejsou subdodavatelé během procesu zadávání zakázek při vytváření SEMOPu výslovně určeni.

SEMOP se nejčastěji využívá v projektech zajišťujících poskytování veřejných služeb obcemi, jako je distribuce vody, odpadové hospodářství, dopravní obslužnost, vytápění nebo digitální síť.

Ve Francii poskytuje podporu vytvoření a řízení SEMOP Federace volených veřejných místních podniků (FedEpl).⁸⁵ Byla založena v roce 1956, aby zastupovala zájmy všech typů místních veřejných podniků. Hlavními úkoly FedEpl jsou: (1) podpora místních veřejných podniků prosazováním jejich postavení na národní a regionální úrovni a v EU, (2) posilování efektivit místních veřejných podniků prostřednictvím vytváření a rozvoje profesních sítí a (3) propagace místních veřejných podniků u místních orgánů.⁸⁶

83 Cerema. La société d'économie mixte à opération unique (SEMOP). (2021). Dostupné z: <http://outil2amenagement.cerema.fr/la-societe-d-economie-mixte-a-operation-unique-r542.html>

84 Fédération des epl. SemOp vrai ou faux? Dostupné z: https://www.lesepl.fr/wp-content/uploads/2018/11/SemOp_vrai_faux.pdf

85 Z francouzského Fédération des Entreprises Publiques Locales

86 Fédération des Entreprises Publiques Locales. Local public enterprises in France: a tailor-made solution. Dostupné z: https://www.lesepl.fr/pdf/Local_public_enterprises_in_France.pdf

1.3 Rakousko

Zatímco v irském modelu je dostupný nájem stanoven jako procento disponibilního příjmu domácnosti, v Rakousku je nájemné stanovené primárně ve výši potřebné pro pokrytí nákladů asociace pro bydlení s limitovaným ziskem (LPHA).

Termín limitovaný zisk je vyhrazený status udělený regionálními vládami poskytovatelům bydlení, kteří dodržují WGG⁸⁷. LPHA jsou soukromé společnosti vlastněné obcemi, veřejnými orgány, charitativními organizacemi, stranami, odbory, společnostmi, bankami, soukromými osobami a také družstvy. Z hlediska právní formy v roce 2020 LPHA zahrnovala družstva (98), společnosti s ručením omezeným (77) a akciové společnosti (10).

Podle Federace asociací s limitovaným ziskem, náklady plus nájemné, které si LPHA účtují jsou o 20-25 % pod tržním nájmem.⁸⁸ Toho je dosaženo díky dotacím v podobě zvýhodněné ceny pozemku, podřízenému úvěru od veřejné instituce, daňovému zvýhodnění úvěru od komerční banky a osvobození asociací s limitovaným ziskem od daně z příjmů.

LPHA využívá nákladové nájemné, které je stanoveno jako součet všech nákladů (např. měsíční splátky stavebních nákladů, nákladů na údržbu a provoz) plus omezený zisk. Stavební náklady tvoří podstatnou část kalkulace nájemného, které je hrazeno z úvěru spláceného v měsíčních splátkách.

Jakmile je tento úvěr splacen, dochází k výraznému poklesu nájemného založeného na nákladech, což je důvod, proč pro tuto situaci Zákon o bydlení s omezeným ziskem (WGG) uplatňuje odlišný výpočet nájemného na základě částky základního nájemného stanovené zákonem⁸⁹ plus další složky založené na nákladech, které stále vznikají po úplném splacení stavebního úvěru.

1.3.1 Institucionální model PPP

Institucionální model PPP⁹⁰ je charakteristicky definovaný využitím existujícího⁹¹ nebo vytvořením společného podniku (JV),⁹² který zajistí přípravu, výstavbu a provoz. Soukromý a veřejný partner se stávají společníky v podniku se smíšeným vlastnictvím a dochází k rozdělení zodpovědnosti za chod podniku podle vybraného smluvního nastavení kombinující prvky jiných PPP modelů.

V rámci společného podniku sdílí soukromý a veřejný partner zisky, ztrátu a rizika spojená s realizací projektů podle vloženého podílu vlastního kapitálu (ekvity). Veřejný a soukromý partner jsou dle podmínek sjednané zakladatelské smlouvy oba zapojeni do řízení a strategického rozhodování prostřednictvím svých zástupců.

Výhodou institucionálního modelu je flexibilita a možnost strategické spolupráce na více projektech. Spolupráce je transparentní díky lepšímu přístupu veřejného partnera k informacím. Nevýhodou může být komplexita a náročnost řízení pro zástupce veřejného sektoru bez předchozích zkušeností. Zároveň může docházet ke komplikacím v nastavení spolupráce vzhledem k tomu, že se veřejný sektor stává zároveň zadavatelem a dodavatelem služeb prostřednictvím JV.

1.3.2 Příprava a implementace projektu

Sociální a dostupné bydlení v Rakousku je zajišťováno buď přímo municipalitami nebo asociacemi pro bydlení s limitovaným ziskem,⁹³ které dohromady tvoří jeden z hlavních pilířů celého trhu s bydlením (24 %).⁹⁴

Zásadním aktérem jsou asociace s limitovaným ziskem, které obhospodařují ca 70 % trhu se sociálním a dostupným bydlením a existuje pro ně i specifická regulace na federální úrovni (WGG).⁹⁵ Tyto asociace, oficiálně

87 Housing Europe. Cost-based social rental housing in Europe. Dostupné z: <https://www.housingeurope.eu/resource-1651/cost-based-social-rental-housing-in-europe>

88 ÖSTERREICHISCHER VERBAND GEMEINNÜTZIGER

BAUVEREINIGUNGEN – REVISIONSVERBAND. Limited-Profit Housing Associations in Austria. Dostupné z:

https://cms.gbv.at/repos/files/GBV/Pressemappe/Pressemappe_dokumente/Folder%20Limited-Profit%20Housing%20Associations%20in%20Austria.pdf

89 Housing Europe. Cost-based social rental housing in Europe. Dostupné z: <https://www.housingeurope.eu/resource-1651/cost-based-social-rental-housing-in-europe>

90 PPP projektdatenbank. Übersicht ÖPP – Vertragsmodelle. Dostupné z: [https://www.ppp-projektdatenbank.de/fileadmin/user_upload/Downloads/OEPP-](https://www.ppp-projektdatenbank.de/fileadmin/user_upload/Downloads/OEPP-Vertragsmodelle.pdf)

[Vertragsmodelle.pdf](https://www.ppp-projektdatenbank.de/fileadmin/user_upload/Downloads/OEPP-Vertragsmodelle.pdf)

91 Building Radar. Public Private Partnership. Dostupné z: <https://buildingradar.com/de/construction-blog/public-private-partnership/>

92 EPEC, Partnerschaften Deutschland. PPP-Kompass Orientierungshilfe für öffentliche Auftraggeber. Dostupné z:

https://www.eib.org/attachments/epec/epec_the_guide_to_guidance_de.pdf

93 Asociace s limitovaným ziskem mají v průměru na starosti 5000 bytových jednotek, ať už ve vlastnictví Asociace nebo přímo nájemců. Jejich velikost se může nicméně značně lišit. Nejmenší se starají o méně než 20 jednotek a velké mohou mít na starosti až 50000 bytů.

94 The Housing Agency. Cost-based social rental housing in Europe: The cases of Austria, Denmark, and Finland. Dostupné z:

<https://www.housingeurope.eu/file/1073/download>

95 Z německého Gemeinnützige Bauvereinigung

klasifikovány podle rakouského práva jako soukromé podniky,⁹⁶ jsou řízeny nezávislým představenstvem, zastoupeny a dohlíženy (auditovány) Federací asociací s limitovaným ziskem.⁹⁷ Jejich činnost je omezená na (1) realizaci výstavby, renovace, správu a provoz dostupného bydlení a (2) development komerčních ploch, garáží a komunitního zázemí.⁹⁸



Dostupné bydlení je ve Vídni podpořeno Fondem pro bydlení a obnovu města (wohnfonds_wien),⁹⁹ jehož role spočívá především v identifikaci a přípravě pozemků pro stavbu včetně brownfieldů.¹⁰⁰ Fond buď pozemek prodá nebo poskytuje právo stavby na sociální a dostupné bydlení asociacím s limitovaným ziskem nebo soukromým developerům.¹⁰¹ Rozdíl spočívá především v tom, že díky právu stavby je fond schopen zajistit trvale své zájmy a využití pozemku pro účely sociálního a dostupného bydlení, zatímco nad prodaným pozemkem ztrácí kontrolu. Fond je dále zodpovědný za alokaci dotací na výstavbu nebo renovace.

Veřejné financování na výstavbu je regulováno spolkovými zeměmi (Wohnbauförderung der Länder), které stanovují pravidla a podmínky dostupného bydlení. Podmínky úvěrů (kovenanty) obvykle definují minimální požadovanou kvalitu bydlení, nároky na energetickou efektivitu a stanovují maximální příjem pro nárok na zvýhodněné bydlení.¹⁰²

Co se týká právního režimu, rakouský přístup využívá koncesních smluv uzavíraných se společnostmi založenými příslušnými konsorciemi. V důsledku se tedy opět jedná o *joint-venture* společnosti, které následně zastřešují veškeré právní jednání (na straně soukromých subjektů) v rámci daného projektu.

1.3.3 Veřejná zakázka

Dotované pozemky ve vlastnictví města Vídeň nebo wohnfonds_wien, na kterých mají vzniknout projekty nad 500 bytových jednotek musí být veřejně soutěženy s cílem budovat konkurenční prostředí, zajistit kvalitu a umožnit inovace v sektoru dostupného bydlení.

Pro hodnocení veřejných zakázek existují celkem čtyři pilíře: ekonomická dostupnost, architektura, sociální udržitelnost a ekologie.¹⁰³ Důraz je kladen nejen na náklady, ale i na kvalitu, aby bylo postaveno bydlení atraktivní pro budoucí nájemce a zabránilo se odstěhování lidí, kterým vzrostou příjmy.¹⁰⁴ Cílem je podporovat sociální inkluzi a rozvrstvení obyvatel objektu.

96 Asociace s limitovaným ziskem v roce 2020 zahrnovaly z pohledu právní formy družstva (98), společnosti s ručením omezeným (77) a akciové společnosti (10).

97 ÖSTERREICHISCHER VERBAND GEMEINNÜTZIGER BAUVEREINIGUNGEN – REVISIONSVERBAND. Aufgaben des Verbandes. Dostupné z:

https://www.gbv.at/Verband/Aufgaben_Fachreferate/Available from: https://www.gbv.at/Verband/Aufgaben_Fachreferate/

98 CIRIEC: The system of limited-profit housing in Austria: cost-rents, revolving funds, and economic impacts. Dostupné z: https://www.housinginternational.coop/wp-content/uploads/2022/07/CIRIEC-WORKING-PAPER_Limited-Profit-Housing-Associations-in-Austria_May2022-1.pdf

99 wohnfonds_wien. Dostupné z: <https://www.wohnfonds.wien.at/>

100 The URBED Trust. Shelter. Learning from International examples of affordable housing. Dostupné z:

https://assets.ctfassets.net/6sxvmndnprn0s/1byrk8fEqut88x9kk4w6cP/0d3452ab160bfa27c832f1e1ae83f8e/International_examples_of_affordable_housing_-_Shelter_URBED_Trust.pdf

101 Rechnungshof Österreich. Bericht des Rechnungshofes (2018). Dostupné z: https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Wohnfonds_Wien.pdf

102 CIRIEC: The system of limited-profit housing in Austria:

cost-rents, revolving funds, and economic impacts. Dostupné z: https://www.housinginternational.coop/wp-content/uploads/2022/07/CIRIEC-WORKING-PAPER_Limited-Profit-Housing-Associations-in-Austria_May2022-1.pdf

103 Podrobná kritéria prezentuje město Vídeň na straně 20. Dostupné z: https://www.iut.nu/wp-content/uploads/2019/10/Daniel-Glaser-The-Vienna-model-for-affordable-housing.pdf?fbclid=IwAR3AqB1QpeR5_vUhhRtZLIBv-3WwVsC03kqCURH_DdpGPwgH9GikrwoThxw

104 Politico. How Vienna took the stigma out of social housing. Dostupné z: <https://www.politico.eu/article/vienna-social-housing-architecture-austria-stigma/>

1.3.4 Vyprojektování (D)

Na regionální úrovni je svěřena odpovědnost za regulaci územního plánování spolkovým zemím.¹⁰⁵ Tato pravidla jsou pak na lokální úrovni implementována municipalitami. Vídeň je v tomto ve speciálním postavení vzhledem k tomu, že je zároveň municipalitou a samostatnou spolkovou zemí.

Ve Vídni byla zřízena specializovaná organizace wohnfonds_wien, která má na starosti identifikaci a přípravu pozemků pro rozvoj sociálního a dostupného bydlení (prodej nebo zajištění práva stavby) a asistuje městu při vytváření územního plánu.¹⁰⁶

Projekty zpravidla zahrnují byty o různých velikostech (např. 40-60 m² pro jednočlennou domácnost) a jsou limitovány maximální velikostí obydlí 150 m². Průměr všech bytových jednotek na obyvatele přitom dosahoval v roce 2021 ve Vídni 52 m² využitelné obytné plochy.¹⁰⁷

Architektonický návrh a samotný development stavby zajišťuje sdružení developera (asociace s limitovaným ziskem) a dalších partnerů (např. architekt a odborníci na krajinotvorbu).¹⁰⁸ Díky kvalitativnímu hodnocení veřejné soutěže je pak dosahováno kvalitních provedení výstavby, které často zahrnují i občanské zázemí.

1.3.5 Výstavba (B)

Výstavbu sociálního a dostupného bydlení ve Vídni zajišťují buď soukromí developeři nebo asociace s limitovaným ziskem, které nesmí být mezi sebou propojené, aby se zabránilo nepovoleným dohodám na úkor nájemců. To se týká především vedoucích funkcí asociací.¹⁰⁹

1.3.6 Financování (F)

Jak vyplývá ze samotného názvu, asociace s limitovaným ziskem mají omezenou ziskovost (maximální výnosnost vloženého kapitálu je 3,5 %). Navíc ekvita musí být reinvestována do sektoru bydlení, což zajišťuje dostupnost prostředků v systému. Pro zajištění dlouhodobé udržitelnosti modelu asociace s limitovaným ziskem vybírají nájemné, které je určeno jako suma všech nákladů bydlení (splátky stavebního úvěru, facility management atd.).¹¹⁰

Nižší nájem a dostupnost bydlení rovněž zajišťují další specifika. Jako kompenzaci za omezení ziskovosti nemusí asociace platit daň z příjmů, asociace dostávají podřízené veřejné půjčky se zvýhodněným úrokem, půjčky od komerčních jsou daňově zvýhodněné a existují limity na cenu pozemku. Systém nabídkových dotací (téměř 90 % celku) už jen doplňuje částečná finanční podpora domácností v případě, že by i nákladový nájem byl nedostupný.

Na zajištění výstavby se podílí vlastním kapitálem (ekvitou) přímo asociace a běžný je i počáteční vklad nájemce obzvláště v oblastech s vyšší cenou pozemku. Větší část financování potřebného na realizaci projektu je pak zajištěna prostřednictvím zvýhodněného úvěru od veřejných institucí (typicky s úrokem do 2 % p.a.) a seniorního úvěru od specializovaných developerských komerčních bank (Wohnbaubanken). V určitých případech může být poskytnuto i částečné grantové financování (např. na výstavbu SMART bytů).

Veřejné půjčky a dotace na sociální bytovou výstavbu jsou vázány na pevnou část daně z příjmu, která odpovídá 1 % kombinovaného příjmu zaměstnanců i zaměstnavatelů (tj. každá skupina platí 0,5 %), hrazené formou příspěvku na bytovou výstavbu. Například na základě této národní daně dostává Vídeň roční částku cca. 250 mil. eur na bydlení. Samotné město však muselo v posledních letech přispívat dalšími prostředky z vlastního rozpočtu z důvodu zvýšené poptávky po bydlení (Vídeň vydává na bytovou výstavbu cca 450 mil. EUR ročně).¹¹¹

Stavební úvěry mají maximální výši a jsou poskytovány bez ohledu na vynaložené náklady. To vytváří pobídky k udržení nízkých nákladů a ke zvýšení efektivity.¹¹²

105 Institute for Real Estate, Construction and Housing Ltd., Vienna / Austria. Participatory Approaches in Urban Development in Vienna and Austria (2019). Dostupné z: <https://helision.com/documents/ParticipatoryApproachesinUrbanDevelopmentin-Viennaand-Austria.pdf>

106 wohnfonds_wien. Tätigkeitsbericht 2021. Dostupné z: https://www.wohnfonds.wien.at/media/Website%20PDF-INFO%20Downloads/%C3%BCber%20uns/Taetigkeitsbericht_2021.pdf

107 EHL. First Vienna Residential Market Report (2021). Dostupné z: https://www.ehl.at/fileadmin/user_upload/RZ_093-20_WMB21_EN_Gesamt-Weboptimiert-ES.pdf

108 Wiener Wohnbau Forschung. Housing in Vienna Annual Report 2016. Dostupné z: https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/housing_in_vienna_annual_report_2016.pdf

109 Housing 2030. Austrian legislation and auditing of limited-profit housing. Dostupné z: <https://www.housing2030.org/project/austrian-legislation-and-auditing-of-limited-profit-housing/>

110 Housing Europe. Cost-based social rental housing in Europe. Dostupné z: <https://www.housingeurope.eu/resource-1651/cost-based-social-rental-housing-in-europe>

111 City of Vienna. Housing subsidies. Dostupné z: <https://socialhousing.wien/tools/housing-subsidies>

112 Susanne Marquardt, Daniel Glaser. How Much State and How Much Market? Comparing Social Housing in Berlin and Vienna. Dostupné z: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09644008.2020.1771696>

Toto nastavení umožňuje dosažení velmi nízkých úrokových sazeb u obou úvěrů, protože seniorní úvěr musí být splacen jako první, což minimalizuje riziko pro komerční banky. Developerské banky navíc dosahují dalších úspor refinancováním úvěrů prodejem dluhopisů na kapitálovém trhu, které jsou daňově zvýhodněné.

Počáteční vklad poskytnutý nájemcem (vrácen v případě odstěhování, odepisovaný o 1 % ročně) pak zlevňuje financování projektu a má pozitivní vliv na angažovanost obyvatel objektu a jeho fungování. To však může představovat překážku v přístupu k bydlení LPHA pro nízkopříjmové domácnosti. Pokusem o zmírnění finanční zátěže bylo zavedení tzv. SMART bytů, které dostávají vyšší podíl veřejných dotací na m² a vyžadují snížení vlastního kapitálu nájemců. Na oplátku mají tyto domy menší podlahovou plochu a jsou pouze základně vybavené. Aby se vyvážily protichůdné cíle poskytování vysoce kvalitního bydlení pro mnoho domácností bez vyloučení chudších domácností, musí být jedna třetina všech nových sociálních bytů poskytnuta jako SMART domy.¹¹³

Poměr financování se v Rakousku liší v rámci jednotlivých spolkových zemí, municipalit, ale i mezi jednotlivými projekty. Indikativní příklad mixu financování pro město Vídeň je zobrazen v tabulce níže.¹¹⁴

Tabulka č. 1: Obvyklé financování projektů sociálního a dostupného bydlení¹¹⁵

Podřízený zvýhodněný úvěr od veřejné instituce	30-40 %
Seniorní úvěr od komerčních bank specializovaných na bydlení	30-40 %
Vlastní kapitál asociace s limitovaným ziskem	10-20 %
Kapitálový vklad nájemců (limitováno federálním zákonem ve výši 12,5 %)	5-10 %
Dodatečné financování / veřejné granty	ca 5 %

1.3.7 Správa (M)

Součástí nájmu odvozeného od nákladů je měsíční příspěvek na administrativní náklady na správu a provoz asociace s limitovaným ziskem (nájemní smlouvy, organizace oprav a údržba objektu) a do fondu údržby a renovací. Podle zákona o neziskovém užívání bytů (WGG) jsou objekty účetně oddělené a není možný převod peněz z fondu údržby a renovací mezi jednotlivými projekty s cílem omezit případný přenos problémů mezi projekty.

1.3.8 Provoz (O)

Co se týče výběru potenciálních nájemců je federální regulace asociací s limitovaným ziskem (WGG) velmi flexibilní a nabízí možnost bližší specifikace pravidel na úrovni regionálních / spolkových vlád. Nabídka sociálního a dostupného bydlení představuje v Rakousku plošné řešení otázky bydlení a pokrývá 24 % celého trhu s bydlením, což umožňuje poskytnout kapacitu širokému okruhu obyvatelstva a zároveň vytváří nabídkový tlak na nižší ceny tržního nájmu.

Ve srovnání se scénářem, kdy by všechny domácnosti platily nájemné soukromého sektoru, je celková částka, kterou domácnosti ušetří na nájemném LPHA, cca. 1,2 miliardy eur ročně. Nájemné LPHA je v průměru levnější než „komerční“ (soukromé) nájemné o 2,3 eur za metr čtvereční, což činí téměř 25 % komerčního nájemného.¹¹⁶

V rámci flexibility federální regulace aktuálně všechny regionální programy dostupného bydlení definují pro výběr nájemců příjmové kritérium, které je ovšem tak vysoké, že si o dostupné bydlení může zažádat ca 80 % obyvatel.¹¹⁷ Cílovou skupinou sociálního a dostupného bydlení totiž v Rakousku nejsou jen domácnosti s nízkým a středním příjmem, i když jsou jim přednostně alokovány byty.¹¹⁸

113 Clark, B.Y.; Brudney, J.L.; Jang, S.G. Coproduction of Government Services and the New Information Technology: Investigating the Distributional Biases. Dostupné z:

<https://uncw.edu/bbwc/brudney/documents/coproductionofgovernmentsservicesandthenewinformationtechnologybrudney2013.pdf>

114 CIRIEC International. The system of limited-profit housing in Austria: cost-rents, revolving funds, and economic impacts (2022). Dostupné z: <https://www.ciriec.uliege.be/wp-content/uploads/2022/11/WP2022-04.pdf>

115 Housing Europe. Cost-based social rental housing in Europe. Dostupné z: <https://www.housingeurope.eu/resource-1651/cost-based-social-rental-housing-in-europe>

116 Michael Klien, Gerhard Streicher. Ökonomische Wirkungen des gemeinnützigen Wohnbaus. Dostupné z:

https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=66962&mime_type=application/pdf

117 Institute for Real Estate, Construction and Housing Ltd., Vienna / Austria. Participatory Approaches in Urban Development in Vienna and Austria (2019). Dostupné z: <https://helision.com/documents/ParticipatoryApproachesinUrbanDevelopmentin-Viennaand-Austria.pdf>

118 WIFO - Austrian Institute of Economic Research: The economic impacts of Limited-Profit Housing Associations in Austria. Dostupné z:

https://www.housinginternational.coop/wp-content/uploads/2022/07/Summary-WIFO-study_The-economic-impacts-of-limited-profit-housing-associations.pdf

Nárok na dostupné bydlení navíc není znovu ověřován v případě zvýšení příjmů, což umožňuje rozvrstvení skupin nájemců a podporuje sociální inkluzi a soudržnost. Například ve Vídni byl v roce 2020 nárok na dostupné bydlení omezen čistým příjmem jednotlivce v maximální výši 3200 euro, pobytem ve Vídni v minimální délce dva roky a věkem 18 let.¹¹⁹

Většina vídeňských domácností disponuje nájemními smlouvami na dobu neurčitou, které lze dokonce přenést na děti bydlící ve stejném bytě a nájemníci se těší široké účasti na každodenní správě budovy.¹²⁰

V rakouském modelu je nájemníkům účtované tzv. nákladové nájemné, které se skládá ze splátek úvěru na výstavbu a dalších nákladů (poplatek za služby, administrativní náklady, údržba a fond na zlepšení). Zatímco měsíční splátky úvěru zůstávají konstantní, nákladové nájemné se zvyšuje o inflaci ostatních složek nákladů, které se v čase mění.¹²¹

1.3.9 Případová studie

Mezi roky 1996 a 1999 proběhla výstavba 244 bytových jednotek v rámci projektu Autofreie Mustersiedlung. Zadavatelem projektu bylo město Vídeň a vyhrálo ho nabídkové konsorcium developerské společnosti Domizil – Bauräger GmbH, asociace s limitovaným ziskem Gewog a S&S Architekten.¹²²

Design a plánování zajistili S&S Architekten, výstavbu ve spolupráci Domizil a Gewog. Manažerem projektu se stala asociace Gewog, která má pak na starosti i správu a provoz objektu s podmínkou, že dvě třetiny bytů si může alokovat přímo asociace a jedna třetina bude alokována městem Vídeň na základě příjmového kritéria. Projekt byl financován kombinací veřejné půjčky (30 %), úvěru od komerční banky (45 %) a kombinace počátečního vkladu nájemců a vlastních peněz developera (25 %).

Asociace s limitovaným ziskem Gewog představila projekt v podrobné brožurce s názvem Modellprojekt Autofreie Mustersiedlung,¹²³ kde je možné získat více informací.

2. Politika (policy) a právní kontext

2.1 Česká politika (policy) ve vztahu k PPP dostupnému bydlení

Aktuální stav právní či metodologické úpravy v rámci českých PPP je v zásadě velmi omezený. Právní rámec dále popisujeme v části 2.2. Co se týká metodologie vydané ze strany státu, můžeme odkázat v podstatě jen na Manuál PPP z dubna 2006 (ve znění aktualizace ze května 2011), který je dále doplněn dalšími 11 metodologickými dokumenty (viz část 2.2). Tento Manuál je však zastaralý a neodráží současnou právní ani faktickou situaci na trhu. Česká legislativa navíc neobsahuje žádnou úpravu týkající se dostupného bydlení. Následující text je proto míněn jako souhrn známých obecných dokumentů a právních předpisů, které mohou mít případně přímý či nepřímý dopad na projekty PPP dostupného bydlení.

Tento Manuál měl sloužit především veřejným zadavatelům PPP projektů, a to ať již na celostátní nebo jen regionální úrovni. Dle Manuálu byl rámec plánovaných PPP projektů nastaven do následujících na sebe navazujících kroků:

- ▶ identifikace projektu,
- ▶ posouzení proveditelnosti,
- ▶ příprava projektu,
- ▶ výběr partnera,
- ▶ uzavření smlouvy,
- ▶ řízení a monitorování,

119 Rychlíková A. Vídeň: systém bydlení, který obdivuje celý svět, berou místní jako něco úplně normálního (2020). Dostupné z: <https://a2larm.cz/2020/09/viden-system-bydleni-ktery-obdivuje-cely-svet-berou-mistni-jako-neco-uplne-normalniho/>

120 Department for Housing Research and International Relations, City of Vienna. Social Housing Policies in Vienna, Austria: A Contribution to Social Cohesion. Dostupné z: https://sites.eca.ed.ac.uk/docomomoiscul/files/2015/01/Wolfgang-Forster-paper_secured.pdf

121 GBV. Limited Profit Housing Associations in Austria. Available from: https://cms.gbv.at/repos/files/GBV/Pressemappe/Pressemappe_dokumente/Folder%20Limited-Profit%20Housing%20Associations%20in%20Austria.pdf

122 Chiara Tagliaro. S.O.S. Social or sustainable? The Austrian PPP model. Dostupné z:

https://www.academia.edu/10089686/S_O_S_SOCIAL_OR_SUSTAINABLE_THE_AUSTRIAN_PPP_MODEL

123 Gewog. Modellprojekt Autofreie Mustersiedlung. Dostupné z: https://www.nhg.at/media/1044/af_broschure.pdf

► ukončení smlouvy.

Zhodnotíme-li tyto kroky vůči projektům realizovaným v Irsku, Francii nebo Rakousku, je tento přístup obdobný. Současně Manuál předpokládá uzavření koncesní smlouvy, která je hojně využívána např. ve Francii.

Rozpor Manuálu s aktuálním stavem však nastává při bližším zhodnocení výše nastíněných kroků, které vycházejí z právních a faktických okolností v době přípravy Manuálu (tedy v roce 2006, respektive 2011). Z právního pohledu je možné odkázat rovnou na Manuálem předpokládanou koncesní smlouvu zpracovanou na základě již neplatného zákona č. 139/2006 Sb., koncesní zákon, a dále také na úpravu vlastnických vztahů týkající se především staveb a půdy pod stavbou, která doznala podstatných změn v důsledku přijetí nového občanského zákoníku v roce 2012 (zákon č. 89/2012 Sb.). Dále také zmíněný Manuál v současnosti neodpovídá ani aktuálnímu stavu z pohledu tržních poměrů ve stavebnictví, kdy obzvláště v posledních měsících a letech došlo ke značnému navýšení cen materiálu, nedostatku pracovních kapacit a také prodlužování stavebně-povolovacích procesů na základě několikrát novelizovaného stavebního zákona (zákon č. 183/2006 Sb.).

Veškeré tyto skutečnosti a absence aktualizace jakékoliv PPP metodologie mají za následek, že se v České republice realizovaly pouze tři PPP projekty. Žádný z těchto projektů se však netýkal dostupného bydlení.

Jeden z projektů, který může sloužit alespoň jako okrajový podklad pro další PPP projekty, je výstavba části dálnice D4. Úplný počátek tohoto PPP projektu sahá již do roku 2015, kdy Ministerstvo dopravy oznámilo záměr projekt realizovat. K procesu výběru koncesionáře pak došlo až v průběhu let 2018 až 2020, kdy bylo vybráno konsorcium tří společností. Od uzavření koncesní smlouvy začala běžet lhůta 44 měsíců na realizaci dálnice, přičemž by měla následovat fáze provozu a údržby, a to opět ze strany koncesionářů v délce 24 let a 4 měsíců. Protiplnění koncesionářům má být realizováno v podobě plateb za dostupnost, tedy platby za údržbu a správu příslušného úseku dálnice D4.

2.2 Regulatorní prostředí pro PPP dostupné bydlení

Vzhledem ke skutečnosti, že oblast dostupného bydlení není v českém právním řádu s ohledem na PPP projekty blíže právně upravena, je nutné regulaci opřít o obecné právní předpisy přímo se týkající PPP projektů nebo regulaci, která má / může mít na PPP projekty dopad. Následující seznam právních předpisů je rozdělen do dvou částí: (i) právní předpisy s dopadem na modelování PPP, (ii) právní předpisy bez dopadu na modelování PPP.

Právní předpisy, které mají dopad na modelování PPP:

- Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů¹²⁴
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) ve znění pozdějších předpisů

Právní předpisy, které nemají dopad na modelování PPP:

- Vyhláška MF č. 500/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou podnikateli účtujícími v soustavě podvojného účetnictví, ve znění pozdějších předpisů
- Vyhláška MF č. 410/2009 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro některé vybrané účetní jednotky
- Zákon č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů

¹²⁴ S ohledem na blížící se nabytí účinnosti nového stavebního zákona k 1. lednu 2024 se k nyní platnému stavebnímu zákonu (zákon č. 183/2006 Sb.) nepřihlíží.

- ▶ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
- ▶ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů
- ▶ Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- ▶ Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů
- ▶ Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- ▶ Zákon č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce, ve znění pozdějších předpisů
- ▶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014 ze dne 23. července 2014 o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu a o zrušení směrnice 1999/93/ES (eIDAS)
- ▶ Zákon č. 500/2004 Sb., o správním řízení (Správní řád), ve znění pozdějších předpisů

Pokud jde o tzv. „soft law“, tedy v zásadě o metodologii, jak již bylo nastíněno výše, aktuálně jedinými vydanými metodologickými podklady, pro PPP projekty jsou zmíněný Manuál a dále následující doplňující dokumentace, která měla přinášet návod na realizaci konkrétních PPP projektů především veřejným zadavatelům:

- ▶ Průvodce metodikami pro realizaci PPP projektů,
- ▶ Metodika vypracování studie proveditelnosti,
- ▶ Vzorová koncesní smlouva,
- ▶ Procesní postup při přípravě a realizaci PPP projektu,
- ▶ Kodex řízení PPP projektu,
- ▶ Platební mechanismy projektů PPP,
- ▶ Praktická interpretace finančních modelů k PPP projektům,
- ▶ Řízení rizik v projektech PPP,
- ▶ Hodnota za peníze,
- ▶ Metodika hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP.

Přestože výše uvedené metodiky jsou zastaralé, některé z nich lze do značné míry použít i v případě dnešního faktického či právního prostředí (např. Kodex řízení, Řízení rizik v projektech PPP nebo Metodiku hodnocení kvantitativních aspektů hodnoty za peníze v projektech PPP). Celkově však podkladová dokumentace neodpovídá ani platnému právnímu rámci, ani tržnímu prostředí v oblasti bytové výstavby, stavebnictví či financování výstavby.

Nedojde-li k přijetí nové právní úpravy či značné aktualizaci metodologie, o kterou by se veřejný zadavatel mohl opřít, bude zcela na veřejném zadavateli PPP projektu, aby před vyhlášením projektu definoval jasné podmínky dostupného bydlení, mechanismus výběru nájemců, výši stanoveného nájemného a další parametry a podmínky projektu. Je třeba zdůraznit, že je nezbytné dbát na to, aby žádná kritéria či podmínky projektu neměly diskriminační charakter a byly vyvážené co do ekonomické zajímavosti pro soukromé subjekty.

V současné době je možné realizovat PPP projekt dostupného bydlení pouze prostřednictvím zadávacího řízení dle zákona o zadávání veřejných zakázek, a to buď (i) běžnou veřejnou zakázkou na dodávky/služby/stavební práce, nebo (ii) prostřednictvím zvláštního druhu veřejné zakázky, tzv. koncese na služby/stavební práce.

Koncese se od běžných veřejných zakázek odlišuje dvěma hlavními rysy:

- (ii) protiplnění, které spočívá zcela nebo zčásti v právu na prospěch plynoucí z provozování staveb nebo poskytování služeb, které jsou předmětem koncese, a
- (ii) přenos rizika na koncesionáře (dodavatele).

Dle ustanovení § 174 odst. 4 zákona o zadávání veřejných zakázek k přenosu rizika dochází tehdy, pokud za běžných tržních podmínek není dodavateli zaručena návratnost vynaložených investic nebo nákladů vzniklých při provozování stavby nebo poskytování služeb, jež jsou předmětem koncese.

2.3 Identifikace právních omezení

Právní omezení v rámci českého právního prostředí spočívají především ve dvou oblastech. První oblast se týká omezeného využití koncesního režimu, kdy je nutné, aby soukromý subjekt přebíral alespoň část ekonomického rizika (tj. zejména nejistotu ohledně ceny, kterou dodavatel obdrží). Jak uvádíme blíže v části 2.2 výše, je převzetí

ekonomických rizik spojeno i s chybějící úpravou dotačních programů, pobídek či zvýhodněných úvěrů, které budou bezpochyby pro soukromý sektor zásadní, aby zvažovali participaci na PPP projektech. Projekty PPP pro dostupné bydlení jsou plánovány jako dlouhodobé. Většina bytové výstavby je financována z externích zdrojů, které vyžadují zajištění (obvykle ve formě zástavy nemovitosti). Vzhledem k tomu, že budova (která slouží jako zajištění) bude ve vlastnictví zadavatele, je třeba poskytnout financující bance jiný typ zajištění.

Druhá oblast, která má vliv na včasnou a řádnou realizaci jakéhokoliv stavebního projektu – PPP projekty nevyjímaje – je zcela neuspokojivý způsob vedení stavebního řízení. Stavební řízení aktuálně v České republice podléhá mnoha podmínkám a faktorům, které mohou dobu potřebnou pro získání všech povolení nezbytných k realizaci projektu prodloužit až o několik let. Časový aspekt je rizikový zejména proto, že může mít silný a obtížně předvídatelný dopad na finanční modely nastavené pro konkrétní PPP projekty, a tím ohrožovat ekonomickou výhodnost investice účastníků z řad soukromých subjektů v rámci PPP projektů.

Aktuálně se navíc nacházíme v situaci, kdy sice existuje nová úprava stavebního zákona, ale je předmětem neustálého dalšího projednávání, tak v tuto chvíli nelze předjímat, jakou podobu stavebního řízení bude mít v následujících letech. Pro přípravu PPP projektů to přinejmenším znamená, že je třeba počítat s možným prodloužením povolenacích procesů a toto vzít do úvahy i při finančním plánování projektů.

3. Hodnocení relevance a aplikovatelnosti mezinárodní praxe v kontextu České republiky

U PPP se jedná o dlouhodobý smluvní vztah veřejného a soukromého sektoru (PPP) za účelem zajištění veřejné infrastruktury nebo služby, kde soukromý partner nese významné riziko a odpovědnost za řízení projektu, aniž by veřejný sektor ztrácel kontrolu nad veřejnou službou. Odměna soukromého partnera je spojena s výkonem, aby byl motivován dosáhnout vyšší hodnoty za peníze a vyšší efektivity. Klíčem k úspěchu je správné rozdělení rizik a odpovědnosti mezi soukromého a veřejného partnera podle jejich kompetencí a schopností je nést.

3.1 Dostupnost bydlení

Dostupnost bydlení je u modelů PPP s platbou za dostupnost (Irsko) a koncesního modelu (Francie) založena na dosažení větší hodnoty za peníze (VfM) a podpoře nájemců veřejným sektorem. V Irsku platí stát platbu za dostupnost a část dostane zpátky z výběru nájmů. Ve Francii nájemci platí dostupný nájem a zbytek je doplacen provozní dotací od státu.

Výhodou těchto modelů je možnost rozhodnutím přesně nastavit výši dostupného nájmu oproti modelu používaném v Rakousku, kde je nutné vždy pokrýt všechny vynaložené náklady. Výhodou rakouského modelu je na druhou stranu, že všechny náklady jsou hrazeny v nájmu a systém nepotřebuje žádné pravidelné dotace. Veřejná podpora dostupnosti se do modelu dostává pouze nepřímo prostřednictvím podpory nabídky (levnější financování, zvýhodněná cena pozemku a daňové zvýhodnění).

Zatímco udržitelnost je předností rakouského modelu, nedostatkem může být nutnost zahrnout v nájmu všechny náklady. Zatímco v oblastech s vysokou poptávkou po bydlení jako jsou Vídeň, Tyrol nebo Vorarlberg vychází nákladové nájemné výrazně nižší než tržní nájem, v menších městech jako Kärnten, Oberösterreich a Niederösterreich není rozdíl nijak velký. Navíc je od nájemníků požadován zpravidla kapitálový vklad ve výši 5-10 % z celkového financování projektu.

Nájemné placené nájemníky ve třech výše analyzovaných modelech je vždy nižší než tržní nájemné. Nájemné uplatňované v irském modelu je odvozené od příjmů nájemníků a není upravováno o inflaci. Nájemné uplatňované ve francouzském modelu je stanovené ve výši o 30 % nebo 50 % nižší než tržní nájemné. Nájemní smlouvy jsou uzavírány pouze na dobu jednoho roku. Nájemné uplatňované v rakouském modelu je vypočteno jako suma vynaložených nákladů s připočtením omezeného zisku. Část nájemného, v níž ceny rostou, se proto automaticky upravuje o inflaci, aby nájemné vždy pokrylo všechny náklady.

Volba výpočtu nájemného obecně závisí na politických cílech. V případě sociálního bydlení je klíčový příjem nájemníků, aby náklady na bydlení byly pro nájemníky přijatelné. Žádné úpravy o inflaci proto v tomto případě nejsou relevantní a determinujícím faktorem je příjem domácnosti. V případě dostupného bydlení může být naopak cílem politiky dosažení úrovně nájemného za nižší než tržní cenu, jako je tomu v případě modelů uplatňovaných ve Francii a Rakousku. V tomto případě je možné nechat úroveň nájemného plně nebo částečně růst o inflaci společně s trhem.

3.2 Příprava a implementace projektu

Podobně jako ve Vídni jsou do implementace zapojeny město Vídeň, wohnfonds_wien zodpovědný za přípravu pozemků a asociace pro bydlení s limitovaným ziskem, v Irsku mají být do modelu zapojeny Autorizované organizace pro bydlení (AHB), místní autority a organizace zodpovědná za přípravu pozemků (LDA). Inspirací pro ČR může být zajištění přípravy pozemků pro výstavbu, nicméně zavedení systému asociací pro bydlení bude pro přenositelnost systému limitujícím faktorem.

Dobrou praxí existující v zahraničí je zřízení centrální agentury za účelem podpořit jednotný a koordinovaný přístup institucí veřejného sektoru k implementaci PPP projektů, přinést do systému odborné kompetence na straně veřejného partnera a zajistit dobrou projektovou přípravu. V Irsku plní tuto úlohu NDFA, která je zodpovědná i za samotné zadávání veřejných zakázek. Ve Francii tuto úlohu plní Fin Infra, i když odpovědnost za výběr soukromého partnera zůstává na veřejné instituci.

3.3 Veřejná zakázka

Z analýzy vybraných modelů vyplývá, že hodnocení veřejné zakázky je postaveno ve Francii a Irsku z 60 % na technických a kvalitativních parametrech a ze 40 % jsou hodnoceny ekonomické aspekty navrhovaného řešení. Důležitost také dostává zahrnutí aktuálních evropských trendů udržitelnosti a ekologického řešení.

Projekty PPP jsou náročnější na přípravu ve srovnání s tradiční veřejnou zakázkou a nesou si sebou i vysoké transakční náklady. Aby bylo dosaženo hodnoty za peníze (VfM) je proto potřeba dosáhnout vhodné velikosti projektu viz slučování projektů bydlení v Irsku nebo ve Francii do balíčků (bundles). Druhým neméně důležitým cílem je zajistit konkurenční prostředí a dostatečné množství kvalifikovaných uchazečů a přijatých nabídek.

Za dobrou praxí se dá považovat také diskuse s neúspěšnými uchazeči po ukončení zadávacího procesu v Irsku. To může pomoci zlepšit budoucí zadávací proces, kvalitu podaných nabídek, zajistit participaci uchazečů na dalších projektech a konkurenční prostředí, zajistit důvěryhodnost soutěžního dialogu a předejít potenciálním právním sporům.

3.3.1 Vyprojektování (D)

Během fáze vyprojektování je při posuzování mezinárodní praxe ze zahraničí potřeba zvážit především právní omezení ČR, které popisujeme v kapitole 2.3. Stavební řízení aktuálně v České republice podléhá mnoha podmínkám a faktorům, která jsou velmi časově náročná a mohou realizaci projektu prodloužit až o několik let.

Při alokaci projekčních rizik je klíčové zvážit čas potřebný k zajištění stavebního povolení. Pokud za design odpovídá soukromý partner, může vytvářet inovativní návrhy a navrhnout inovativní řešení vedoucí k lepší kvalitě a/nebo ekonomickým úsporám. Na druhou stranu nepředvídatelnost času potřebného k získání stavebního povolení může ohrozit finanční životaschopnost projektu.

V analyzovaném příkladu v Irsku je veřejný sektor zodpovědný za plánování, získání pozemků, základní design a získání potřebných povolení (planning permission), soukromý partner je zodpovědný za konečný design a výstavbu.

Koncesní model PPP používaný ve Francii se zaměřuje na definici výstupů, tj. na poskytování služeb v souladu s výkonnostními standardy. Menší důraz je kladen vstupy a koncesionář má tedy možnost si sám určit, jak dosáhnout dohodnutých výkonnostních standardů.

Rakouský model je také velmi flexibilní v možnostech developera přijít s inovativním řešením. V rámci veřejné zakázky je důraz kladen na čtyři hlavní kritéria (ekonomická dostupnost, architekturní řešení, sociální udržitelnost a ekologii), ale návrh provedení je na soukromém partnerovi samotném.

3.3.2 Výstavba (B)

V PPP modelu je za výstavbu zodpovědný soukromý partner na základě požadavků ze strany zadavatele. Hlavní výhodou PPP projektu je motivace soukromého partnera dokončit výstavbu v co nejkratším čase, jelikož platby jsou placeny až ve chvíli, kdy jsou bytové jednotky dostupné.

3.3.3 Financování (F)

Vzhledem k tomu, že financování projektů představuje významnou položku nákladů, cílem je snížit expozici vůči rizikům a zlevnit financování. Zároveň je vhodné zapojit i vlastní kapitál soukromého partnera, aby byla nastavena správně motivace soukromého partnera k dodání vyšší hodnoty za peníze.

Nízké rizikovosti dosahuje irský model díky pravidelné platbě za dostupnost garantované veřejným sektorem. V rakouském modelu je riziko poptávky pro soukromého partnera ošetřeno realokací nákladů na neobsazené byty na ostatní nájemce. Zde se může ukázat slabina rakouského modelu. Zatímco ve větších městech s vysokou poptávkou bývá neobsazenost dostupného bydlení velmi nízká a realokace nákladů minimální, v menších městech s menší poptávkou může docházet k smazání rozdílu mezi nákladovou vyšší nájmou a tržním nájmem. Další nevýhodou rakouského modelu je, že vytvoření LPHA a vybudování dobré reputace vyžaduje čas.

Model koncese aplikovaný ve Francii také přenáší na soukromého partnera riziko poptávky a financování tak bývá rizikovější. Příkladový projekt dostupného bydlení CEGELOG byl proto podpořen dotací na počáteční investici a provoz.

Irský a francouzský model demonstruje i možnost zapojení levného seniorního dlouhodobého dluhu od EIB, která už financovala řadu projektů PPP včetně dostupného bydlení.¹²⁵ Potřebné je ovšem už při zadání projektu dodržet podmínky financování EIB.

3.3.4 Správa (M)

Jednou z hlavních výhod PPP modelu v sektoru bydlení je jejich dlouhodobý charakter. Odpovědnost a rizika za správu budovy se obvykle přenáší na soukromého partnera, což má za následek dvě hlavní výhody. Případné stavební vady by byly obvykle odhaleny během tohoto časového horizontu projektu a opraveny na vlastní náklady soukromého partnera. Navíc PPP smlouvy zpravidla obsahují ustanovení, která spojují platbu s dostupností zařízení a služeb, které jsou předmětem smlouvy. Soukromý partner je díky tomu motivován k vyšší investici do kvalitnějšího řešení a snížení nákladů na správu budovy po dokončení stavby, díky čemuž je dosaženo větší hodnoty za peníze (VfM).

V rámci irského PPP s platbou za dostupnost jsou nastaveny standardy, které musí být splněny projektovým podnikem, aby plynuly platby za dostupnost v plné výši. Veškeré dodatečné investice na opravy a renovace jsou odpovědností soukromého partnera. Pokud nedojde k takovým problémům, které by vedly k neschopnosti projektového podniku splácet své závazky, veřejný partner nemusí nic řešit. Pokud dojde k změnám ze strany veřejného partnera, které vedou ke změně standardů plnění smlouvy, hradí dodatečně vzniklé náklady na potřebné investice veřejný partner.

Obdobně ve francouzském koncesním modelu je odpovědnost na straně soukromého partnera, který musí plnit standardy dle smlouvy a musí hradit veškeré náklady na opravy a renovace tak, aby dosáhl smluvených standardů. Zadavatel má ovšem právo jednostranně změnit podmínky smlouvy, nicméně v takovém případě je povinen plně uhradit veškeré náklady, které vzejdou soukromému partnerovi v souvislosti s takovou změnou.

V rakouském modelu jsou podmínky smlouvy definovány při soutěži veřejným sektorem, o správu se pak stará asociace s limitovaným ziskem. Součástí nájmu je povinný příspěvek do „fondu údržby a renovací“, tudíž riziko nově vzniklých nákladů na renovaci a údržbu je nízké.

Zatímco rakouský model je velice odolný vůči riziku dodatečných investic, vzniklých z důvodu změn požadavků, které nebyly předem stanoveny ve smlouvě, v rámci irského a francouzského modelu musí zadavatel pečlivě zvážit všechny možné budoucí nároky na investice a zohlednit je již při samotném vyjednávání o smlouvě, aby byla zajištěna hodnota za peníze (VfM).

3.3.5 Provoz (O)

U všech třech analyzovaných modelů byla přenesena zodpovědnost za správu a administraci nájmu na soukromého partnera. K platbě nájemného a riziku poptávky ovšem přistupují modely různě.

Předpokladem přenesení správy a administrace nájmu je ve všech třech analyzovaných zemích existence organizace zajišťující správu bydlení, na které bylo možné přenést odpovědnost a riziko. V Irsku zajišťuje správu nájmu nezisková autorizovaná organizace pro bydlení (AHB), v Rakousku asociace pro bydlení s limitovaným ziskem (GBV) a ve Francii u příkladu CEGELOG byla zajištěna správa sdružením sociálních podniků pro bydlení 3F Groupe ActionLogement.

Ke klíčovému riziku poptávky a výběru nájemného přistupují modely různě. U modelu PPP používaného v Irsku si ponechává odpovědnost za riziko poptávky veřejný partner. Soukromý partner pro něj nájem pouze administruje a dostává jako odměnu za poskytování služeb dohodnuté platby za dostupnost. U koncesního modelu využívaného ve Francii je riziko poptávky přeneseno na soukromého partnera. V tomto modelu dostupného bydlení je ovšem riziko přenesené na soukromého partnera kompenzováno prostřednictvím dotací. V rakouském modelu přebírají asociace s limitovaným ziskem riziko poptávky. Náklady na neobsazené bytové jednotky jsou ovšem rozpočítány mezi ostatní nájemce a asociace s limitovaným ziskem tak přenáší všechny své náklady dále na samotné nájemce.

Z analýzy mezinárodní praxe tedy vyplývá především, že při rozdělení odpovědnosti a rizik by měla být zvážena dostupnost organizací v ČR, které jsou schopné nést odpovědnost a rizika za provoz a administraci nájemních vztahů. Dále by mělo dojít k posouzení, který z partnerů je schopen lépe a nést riziko poptávky. Soukromý partner si totiž přenesené riziko nechá zaplatit a alokace rizika by tedy měla reflektovat skutečnost, zdali je soukromý nebo veřejný partner schopen spravovat riziko efektivněji, a tím pádem levněji, což přímo ovlivňuje výši nájmu a dostupnost bydlení.

125 EIB. Public-private partnerships (PPPs) financed by the European Investment Bank from 1990 to 2021. Dostupné z: <https://www.eib.org/en/publications/epec-ppps-financed-by-the-european-investment-bank-since-1990-2021>