Představení metodiky PPP pro dostupné nájemní bydlení

Bydlení pro život

Ministerstvo pro místní rozvoj představuje metodiku pro výstavbu dostupného nájemního bydlení formou spolupráce veřejného a soukromého sektoru (PPP – Public Private Partnership). Materiál vznikl ve spolupráci Ministerstva pro místní rozvoj s konzultační společností Ernst & Young, Generálním ředitelstvím Evropské komise pro podporu strukturálních reforem (DG REFORM) a Ministerstvem financí. Metodika je určena především pro obce a obsahuje průvodce, vzorové materiály a doporučení pro PPP projekty založené na modelu Build-Finance-Operate-Transfer (B-F-O-T, tj. česky výstavba-financování-provoz-převod).

PPP projekty představují alternativu ke klasickému modelu výstavby v režii obce a mohou potenciálně přinést vyšší efektivitu a kvalitu při realizaci projektů dostupného nájemního bydlení. Spolupráce veřejného a soukromého sektoru totiž umožňuje přenést část rizik a odpovědnosti na soukromý sektor, který v oblasti výstavby často disponuje větší zkušeností a specializací. To může ve výsledku přispět ke snížení celkových investičních nákladů během životního cyklu projektu.

Zvolený model PPP je vhodný především pro větší stavební projekty. Jejich příprava je totiž náročnější než u tradičních veřejných zakázek, což vyžaduje vyšší počáteční náklady, které se obvykle daří vyvážit úsporami z vyšší kvality a efektivity až u větších projektů. Rozhodnutí o realizaci projektu dostupného nájemního bydlení formou PPP by také vždy měla předcházet studie proveditelnosti, která vyhodnotí, zda je PPP pro daný záměr vhodný způsob realizace.

Hlavní rysy modelu PPP pro dostupné nájemní bydlení

1. Srovnání PPP projektu se standardní veřejnou zakázkou

- PPP model B-F-O-T umožňuje přenést zejména rizika stavebních prací a dlouhodobé správy na soukromý sektor v případě, že je schopen tato rizika lépe a efektivněji řídit. Díky tomu je možné lépe využít zkušenosti soukromého sektoru v oblasti výstavby a správy bytů a dosáhnout větší hodnoty za peníze.
- Výstavbu bytových jednotek financuje soukromý partner.
- Municipalita začíná soukromému partnerovi hradit pravidelnou platbu za dostupnost rozloženou na celé období dlouhodobé správy až po dokončení výstavby. Soukromý partner nese riziko fyzické dostupnosti bytů (předem daný standard bytů). Pokud nejsou byty k dispozici v bezvadném stavu, municipalita za ně neplatí platbu za dostupnost.
- Vzhledem k vyšším nákladům na projektovou přípravu a financování je PPP vhodné pouze pro větší projekty s investičními náklady kolem 1 mld. Kč a vyššími.
- Po ukončení PPP smlouvy se konečným vlastníkem budovy a nájemních bytů stává municipalita, která je může bez dalších závazků provozovat dále.

2. Dostupné nájemní bydlení ve vlastnictví municipality

- Jedná se o projekt výstavby dostupných nájemních bytů, v rámci kterého municipalita zůstává vlastníkem stavebního pozemku a bytový komplex je stavěn do jejího vlastnictví. Tím nedochází ke zcizování majetku municipality třetím osobám a je zajištěna maximální ochrana před dopady případné insolvence soukromého

partnera, exekucí, zřizování práv třetích osob apod.

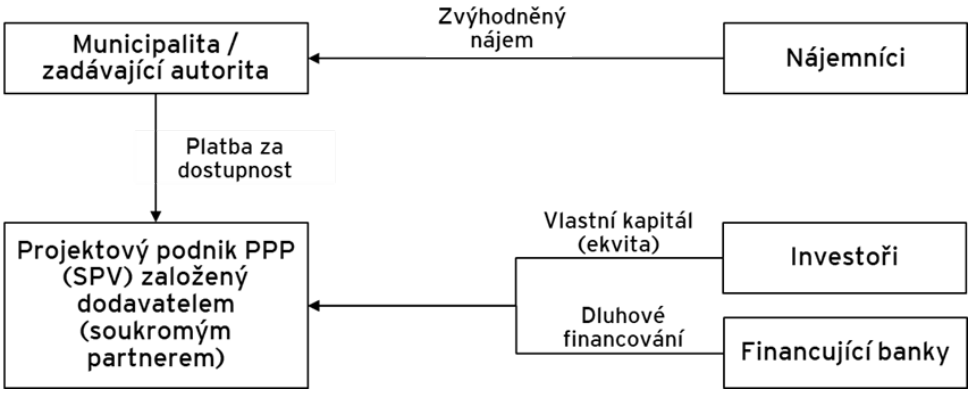
- Pro kvalitní přípravu projektu a snížení rizika je na straně municipality klíčové zapojení kvalifikovaných pracovníků se zkušenostmi s PPP projekty. Předpokládá se proto, že si municipalita pro přípravu projektu zajistí odborné a zkušené externí konzultanty.
- Municipalita je zodpovědná za:
  - Projektovou dokumentaci;
  - Změnu územního plánu (pokud je potřeba);
  - Stavební povolení (povolení záměru).
  - » Přenesení zodpovědnosti za projektovou dokumentaci a stavební povolení na municipalitu umožňuje v českých podmínkách eliminovat riziko vyšší ceny PPP projektu způsobené obavou soukromého partnera ze zdlouhavého povolovacího procesu.
- Soukromý partner je zodpovědný za:
  - Fázi projektové přípravy pro provedení stavby (po vydání povolení záměru);
  - Financování výstavby;
  - Kompletní výstavbu včetně kolaudace;
  - Dlouhodobou správu a údržbu bytových jednotek.
  - » Zapojení soukromého partnera do fáze zpracování dokumentace pro provedení stavby umožňuje využít know-how soukromého partnera pro finalizaci podoby projektu a výrazně eliminuje riziko víceprací z důvodu neúplného či nesprávně nastaveného rozpočtu stavby.
- Soukromý partner je vybrán v zadávacím řízení (jednací řízení s uveřejněním) v souladu se zákonem č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů.
- Nabídkovou cenu představuje platba za dostupnost zahrnující náklady na výstavbu a správu. Výše platby je podmíněna bezvadným zajištěním dostupnosti bytových jednotek.
- Z pohledu daňového režimu je dodání nájemních bytů municipalitě formou projektu PPP v modelu B-F-O-T považováno za službu, která podléhá sazbě DPH 21 %. Téma aplikace odpisů (účetních a daňových) je k datu vydání tohoto dokument otevřené a bude řešeno separátně.
- Nájemné je příjmem municipality, která stanovuje jeho výši v závislosti na nákladech projektu a cílech politiky dostupného bydlení. Nájemné, v závislosti na zvolené výši, může pokrýt podstatnou nebo celou část platby za dostupnost. Riziko poptávky po bydlení a možnost realizace cenové a bytové politiky je plně v kompetenci municipality.
- Výše platby za dostupnost je výsledkem otevřené soutěže, současně se odvíjí od celkových výdajů na výstavbu a správu nájemního bydlení a jejich rozložení v čase podle délky projektu. Významný vliv na celkové výdaje má rozložení rizik mezi municipalitu a soukromého partnera. Cílem je proto přenést na soukromého partnera rizika, která je schopen lépe a efektivněji řídit.
- Projekt bude pro municipalitu výhodnější v případech, kdy do projektu investuje vlastní prostředky nebo na něj získá určitou formu veřejné podpory (např. výhodný úvěr nebo dotaci).

3. Financování PPP projektu

- PPP projekt založený na modelu B-F-O-T poskytuje možnost rozložení výdajů na výstavbu v čase. Financování výstavby zajistí soukromý partner a municipalita platí za dostupnost bytů průběžně během fáze dlouhodobé správy.
- Municipalita je zodpovědná za financování nákladů na přípravu projektu (do fáze stavebního povolení), odborné poradenské služby nezbytné pro kvalifikovanou přípravu PPP projektu a také nákladů na poradenské služby v průběhu trvání PPP

projektu (jsou-li třeba).

- Soukromý partner je zodpovědný za financování nákladů na výstavbu a správu dostupných nájemních bytů, pro což může využít dva zdroje:
  - Dluhové financování – soukromý partner čerpá úvěr na délku projektu;
  - Kapitálové financování – soukromý partner financuje z vlastního kapitálu.
- Pravomoc určovat a měnit výši nájmů zůstává v rukou municipality. Soukromý partner dostává od municipality platbu za dostupnost a nemá na výši nájmu přímý vliv. Výši nájmu stanovuje municipalita v závislosti na strategii obce, legislativních pravidlech a cílové skupině nájemníků.



4. Optimální velikost PPP projektu

- Na základě provedených tržních konzultací je doporučeno formou PPP v modelu B-F-O-T realizovat větší záměry s investičními náklady zhruba 1 mld. Kč bez DPH a vyššími.
- Důvodem je zohlednění nákladů spojených s přípravou a uzavřením PPP smlouvy pro všechny zúčastněné strany (municipalita, developer, stavební firma, facility management, investor a financující banky). Každý subjekt má s jakoukoli transakcí náklady, které zahrnují časový fond zaměstnanců a náklady na poradenské služby. Developerské společnosti, stavební firmy, investoři a banky nemají dle provedených konzultací zájem zabývat se PPP projekty pod určitou velikostí, a to vzhledem ke složitosti vyjednávání a smluvní dokumentace.
- Současně je možné pomocí PPP realizovat i menší a méně nákladné projekty, pokud jsou vhodně navržené. Vždy záleží na individuálním posouzení.

5. Potřeba odborných konzultantů (poradců) na straně municipality

- Projekt je ze strany municipality obtížně realizovatelný bez zapojení kvalifikovaných pracovníků se zkušenostmi s PPP projekty. Z toho důvodu se předpokládá, že si municipalita pro přípravu projektu zajistí odborného a zkušeného externího konzultanta (poradenskou společnost).
- Konzultant by měl být vybrán na základě transparentního a otevřeného zadávacího řízení. Vybraný konzultant by měl být schopen zajistit odborné služby v oblastech práva, ekonomie, finančnictví, technického poradenství a projektového managementu. Konzultanta je vhodné vybírat na základě ceny a kvalitativních kritérií (zkušenost týmu a relevantní reference).
- Dílčí poradenskou podporu v oblastech investic do dostupného nájemního bydlení a PPP projektů municipalitám poskytují také poradenská oddělení Státního fondu podpory investic (Koordinační a kompetenční centrum a Regionální centra podpory investic do bydlení).

6. Očekávaná doba přípravy a realizace PPP projektu

- Přípravná fáze projektu modelem PPP je zpravidla delší, a to zejména z důvodu náročnějšího výběru kvalifikovaných poradců, potřebě provést předběžné tržní

konzultace a samotného zadávací řízení na soukromého partnera.

- Díky přenesení rizik části projektové přípravy, výstavby, financování a správy a údržby na soukromého partnera zároveň bývá u PPP projektů zpravidla kratší fáze výstavby. Soukromý partner dostává platbu za dostupnost až po zahájení dlouhodobé správy a má proto výraznou motivaci na co nejdřívějším dokončení výstavby.

7. Zadlužení municipality a pravidlo rozpočtové odpovědnosti

- PPP s platbou za dostupnost představuje pořízení bytů do majetku municipality, které se municipalita zavazuje dlouhodobě splácet prostřednictvím platby za dostupnost. Současně je municipalita povinna tato aktiva vykazovat ve svém majetku. Z tohoto důvodu se náklady na PPP projekt započítávají do celkového zadlužení municipality.
- Zadluženost územních samosprávných celků je regulována zákonem č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Zákon v § 17 stanovuje, že výše dluhu municipality by neměla přesáhnout 60 % průměru jejích příjmů za poslední 4 roky. Pravidlo nicméně vyšší zadlužení nezakazuje. Dle oficiálního výkladu Ministerstva financí ČR může municipalita hranici „dluhové brzdy" bez následků překročit, pokud dodrží povinnost každý rok splatit alespoň 5 % z rozdílu mezi částkou odpovídající úrovni „dluhové brzdy" a skutečnou výší dluhu.
- Projekt PPP v modelu B-F-O-T je tak realizovatelný i pro municipality s vyšším zadlužením, pokud jsou schopny dodržet zákonná pravidla a svůj dluh následně dostatečně rychle splácet.

Shrnutí výhod a limitů PPP pro dostupné nájemní bydlení

Hlavní výhody:

- Municipalitám umožňuje přenést zodpovědnost a rizika spojená s výstavbou, financováním a správou na soukromého partnera.
- Vyšší náklady na přípravu jsou kompenzovány vyšší efektivitou PPP a vyšší právní jistotou města z pohledu víceprací a provozu budovy po dobu trvání smlouvy se soukromým partnerem.
- Riziko dostupnosti bytů nese soukromý partner – municipalita platí za postavené nájemní byty až po dokončení jejich výstavby, a pouze pokud jsou k dispozici k dlouhodobému užívání.
- PPP projekt zahrnuje tržní kontrolní mechanismy v podobě soukromého financování a souvisejícího bankovního dohledu a dohled investora, který nese rizika projektu (tržní pohled).
- Soukromý partner má v rámci projektu na starosti dlouhodobě správu a údržbu bytového objektu, a je proto motivován postavit kvalitní budovu a minimalizovat celkové náklady projektu.
- PPP projekt založený na modelu B-F-O-T umožňuje municipalitám flexibilně reagovat na změny a přizpůsobit výši dostupného nájemného bez vlivu na vztah se soukromým partnerem. Stejně tak je v gesci municipality stanovení cílových skupin nájemníků a politika obsazování bytů.

Limity a možné nevýhody:

- Příprava projektu PPP je náročnější v porovnání s běžnou veřejnou zakázkou a zadávací řízení trvá delší dobu.
- Z důvodu náročnější a nákladnější projektové přípravy je vhodné především pro větší projekty se stavebními náklady nad 1 mld. Kč.
- Náklady PPP projektů v modelu B-F-O-T se započítávají do celkového zadlužení municipality, která je konečným nabyvatelem vybudovaných nemovitostí.

- PPP projekty založené na modelu B-F-O-T spadají do 21 % sazby DPH, což oproti standardnímu modelu výstavby bytů z pohledu obce zvyšuje celkové investiční náklady.
- Aby byla zajištěna dostatečná atraktivita PPP projektů pro soukromý sektor, je v současných podmínkách ČR vhodné, aby stavební povolení zajišťovala municipalita. Důvodem jsou rizika vyplývající z nepředvídatelné délky povolovacích procesů.
- Municipalita zajišťuje přípravu projektové dokumentace a získání stavebního povolení. Soukromý partner může navrhnout optimalizaci projektu pouze v rámci parametrů již schváleného povolení.
- PPP projekty jsou vhodné pro větší municipality, které mají odbornou kapacitu kvalifikovaně připravit a realizovat větší investiční projekty a spolupracovat s multidisciplinárním týmem odborných poradců.