



PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

OR-03.0003.154.2015

Kraków,

2015 03. 0 2

**Pani
Małgorzata Jantos
Radna Miasta Krakowa**

W odpowiedzi na Pani interpelację w sprawie budowy przedszkoli i żłobków w systemie PPP, zgłoszoną na sesji Rady Miasta Krakowa w dniu 11 lutego 2015 r., uprzejmie informuję.

Z treści przepisów art. 1, 2, 7 i 9 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100 ze zm.) wynika, że przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Przez zawarcie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem, oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na realizację zadania lub poniesienia ich przez osobę trzecią, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego. Wynagrodzenie partnera prywatnego zależy przede wszystkim od rzeczywistego wykorzystania lub faktycznej dostępności przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego. Wniesienie wkładu własnego partnera publicznego w postaci składnika majątkowego może nastąpić w szczególności w drodze sprzedaży, użyczenia, użytkowania, najmu albo dzierżawy.

W przypadku prowadzenia działalności przedszkolnej, wspólne przedsięwzięcie mogłoby przybrać formę: budowy lub remontu obiektu budowlanego, świadczenia usług, wykonania dzieła (w szczególności wyposażenia składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność), lub ewentualnie innych świadczeń, połączonych z utrzymaniem lub zarządzaniem składnikiem majątkowym, który jest wykorzystywany do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany. Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym daje zatem gminie kolejny sposób na pozyskiwanie obcego kapitału na finansowanie zadań nałożonych na nią przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.), obok źródeł dotychczas wykorzystywanych, takich jak kredyt czy też obligacje.

W przedmiotowym zagadnieniu problemem nie jest określenie obszaru i granic zaangażowania obu partnerów, tylko podobne rozgraniczenie ryzyk działalności i w konsekwencji wynagrodzenia partnera prywatnego. Komplikacje powodują następujące elementy:

- 1) Brak prawnej stabilności odnośnie prowadzonej działalności.
Polega to przede wszystkim na tym, że obowiązki edukacji przedszkolnej ustawowo przypisane są samorządowi, podobnie jak i sposób ich realizacji, przy czym gmina ma nikły wpływ na kwestię ponoszonych w związku z tym rzeczywistych kosztów wykonania zadań. Ponadto, w ostatnich latach daje się zauważyć tendencję do minimalizacji opłat ponoszonych przez rodziców/opiekunów dzieci, w ślad za czym nie idzie odpowiednie zwiększanie środków publicznych na wykonanie tych zadań, skutkiem czego ich ciężar spoczywa na gminie. W konsekwencji, obszar finansowych możliwości podzielenia się z partnerem prywatnym kwotami należnego mu wynagrodzenia, zdaje się być mało atrakcyjnym dla takich podmiotów, przy braku realnej możliwości dokonania ich kompensaty innymi świadczeniami.
- 2) Zróżnicowane zapotrzebowanie na realizację zadań, uwarunkowane sytuacją demograficzną.
Założeniem instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego jest natomiast stabilna realizacja korzyści partnera prywatnego rozłożona w stosunkowo długim czasie. Brak możliwości sprecyzowania owej perspektywy realizacji umowy w interesującym dla obu stron okresie, z uwagi na brak wpływu partnera publicznego na zachowania demograficzne i migracyjne lokalnej społeczności, daje powód do obaw o skuteczne wykonanie wzajemnych zobowiązań, a w konsekwencji podważa sens wspomnianej inicjatywy.
- 3) Przepisy ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.).
Dają one mieszkańcowi gminy prawo do korzystania z wychowania przedszkolnego, zezwalając równocześnie osobie prawnej innej niż gmina lub osobie fizycznej, prowadzącej publiczne czy niepubliczne przedszkole, na bezsankcyjne zaprzestanie jego działalności (odpowiednio art. 59 ust. 2 i art. 83 ustawy o systemie oświaty).

W efekcie przywołany w Pani interpelacji przykład realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego w odniesieniu do budowy siedziby sądu rejonowego w Nowym Sączu nie może zostać porównany do problematyki opieki przedszkolnej. Przede wszystkim, odnosi się on do partnera publicznego, którym w tym przypadku jest administracja rządowa, a więc podmiot o znacznie szerszym spektrum działania i finansowania. Po drugie, obszar działalności podmiotu – faktycznego beneficjenta tej formuły inwestowania, tj. sądu – jest znacząco bardziej stabilny i przewidywalny dla zapewnienia działalności w długiej perspektywie czasowej. Nie ma tu obaw o brak potrzeby działania władzy sądowniczej w jakimkolwiek okresie funkcjonowania państwa, a zatem kwestia opłacalności wynajmu budynku na jej siedzibę jest dla partnera prywatnego wręcz gwarancją stabilnego zyskiwania korzyści, czego w żaden sposób nie można porównywać z ryzykiem działania przedszkola.

Chcąc stosować przepisy ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym na gruncie oświaty pamiętać należy, że przepisy ustawy o systemie oświaty zawierają w art. 80 i 90 konstrukcję prawną dotacji, która niejako z uwagi na wspólnie realizowane przez gminę i właściciela kapitału przedsięwzięcie oraz sposób jego finansowania, wpisuje się w założenia ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, bez konieczności stosowania przepisów tej ustawy. Dla połączenia interesu gminy oraz właściciela kapitału wystarcza obecnie stosowanie przepisów ustawy o systemie oświaty, co na dodatek sprawdza się i funkcjonuje bardzo dobrze od lat. W powyższy sposób w Gminie Miejskiej Kraków dotowanych jest obecnie (według stanu na 5 stycznia 2015 roku) 182 niesamorządowych przedszkoli i punktów przedszkolnych, prowadzonych przez podmioty prywatne, do których uczęszcza 9 461 dzieci, w tym:

- 1) 121 niepublicznych przedszkoli, do których uczęszcza 7 010 dzieci.
- 2) 2 niepubliczne przedszkola specjalne, do których uczęszcza 79 dzieci.
- 3) 29 niepublicznych punktów przedszkolnych, do których uczęszcza 659 dzieci.
- 4) 27 publicznych przedszkoli, do których uczęszcza 1 634 dzieci.
- 5) 1 publiczne przedszkole specjalne, do którego uczęszcza 26 dzieci.
- 6) 2 publiczne punkty przedszkolne, do których uczęszcza 53 dzieci.

Aktualnie obowiązująca uchwała nr LXXX/1057/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 września 2009 roku w sprawie ustalenia trybu udzielania i rozliczania dotacji oraz trybu i zakresu kontroli prawidłowości wykorzystywania dotacji udzielanych dla szkół i placówek publicznych oraz niepublicznych, prowadzonych na terenie Gminy Miejskiej Kraków przez osoby fizyczne lub osoby prawne inne niż Gmina Miejska Kraków (z późn. zm.), zawiera postanowienia o ponoszeniu przez Gminę Miejską Kraków wydatków związanych z dotowaniem przedszkoli niepublicznych i punktów przedszkolnych wyższych niż minimalne określone w ustawie z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty. Miesięczne stawki dotacji na 1 dziecko uczęszczające do ww. placówek przedstawiały się następująco:

	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.
przedszkola publiczne	685,16 zł	639,49 zł	751,18 zł	658,80 zł
przedszkola niepubliczne	582,39 zł	543,57 zł	638,50 zł	559,98 zł
punkty przedszkolne publiczne i niepubliczne	411,10 zł	383,69 zł	450,71 zł	395,28 zł

W 2014 roku przedszkola i punkty przedszkole otrzymały dotację niższą niż w 2013 roku, ponieważ zmieniły się przepisy ustawy o systemie oświaty i podstawa do naliczania dotacji została pomniejszona o opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie. Wysokość dotacji w poszczególnych latach obrazuje poniższa tabela:

	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.
przedszkola publiczne	9 016 912 zł	10 828 040 zł	14 053 757 zł	11 709 116 zł
przedszkola niepubliczne	32 456 416 zł	41 381 870 zł	59 518 358 zł	54 325 256 zł
punkty przedszkolne publiczne	0 zł	0 zł	17 127 zł	222 147 zł
Punkty przedszkolne niepubliczne	1 480 659 zł	2 864 466 zł	6 403 204 zł	5 657 185 zł

Kolejnym przykładem współpracy Miasta z podmiotami prywatnymi jest oddanie w 2004 roku nieruchomości stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków w dzierżawę z przeznaczeniem na prowadzenie pięciu przedszkoli niepublicznych:

- „Pod Skrzydłami”, ul. Batalionu „Skała” AK 2,
- „Pod Gwiazdkami”, ul. Szafera 2,
- „Iskierka”, ul. Staffa 6,
- „Kraina Uśmiechu”, ul. Jaremy 12,
- „Bajka”, os. Uroczę 6.

Prowadzenie i utrzymanie żłobków samorządowych należy do zadań własnych Gminy Miejskiej Kraków, ale nie jest zadaniem obowiązkowym, jak w przypadku prowadzenia przedszkoli i szkół. Gmina Miejska Kraków wykonuje działania w zakresie opieki nad dzieckiem do lat 3 nie tylko poprzez prowadzenie żłobków samorządowych, ale również udzielanie dotacji placówkom niepublicznym, oraz zlecanie podmiotom prywatnym

prowadzenia placówek (żłobek przy ul. Domagały 63 i 65), a także w formie opieki sprawowanej przez dziennych opiekunów w 4 żłobkach samorządowych. Gmina współpracuje z prywatnymi podmiotami od 2011 roku.

W 2011 roku w związku z nabyciem przez Miasto Kraków nieruchomości (wskutek dotacji z Programu „Maluch”) na organizację opieki nad dziećmi do lat 3, Gmina Miejska Kraków ogłosiła otwarty konkurs ofert, w celu zlecenia organizacji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 sprawowanej w formie żłobka w nieruchomości położonej przy ul. Domagały 63 i 65 w Krakowie dla 60 dzieci mających miejsce zamieszkania na terenie Gminy Miejskiej Kraków. Przedmiotowy konkurs wygrał podmiot, który złożył najatrakcyjniejszą cenowo ofertę (368 zł na dziecko za 1 miesiąc) i zawarł z Gminą umowę na prowadzenie żłobka na okres 3 lat do 31 grudnia 2014 roku. W 2014 roku Gmina ogłosiła ponownie konkurs na prowadzenie żłobka i zawarła umowę na kolejne 3 lata z podmiotem oferującym najniższą cenę (287 zł na 1 dziecko za 1 miesiąc).

Ponadto, w ramach budowy mieszkań komunalnych na osiedlu Ruczaj planowana jest adaptacja lokali użytkowych na żłobek, a następnie zlecenie prowadzenia żłobka przez podmiot prywatny (rejon ul. Przyzby/ul. Zalesie – budowa planowana jest w latach 2015-2016 wraz z lokalem użytkowym przeznaczonym na żłobek dla 60 dzieci oraz w rejonie ul. Kolistej/Lubostroń – budowa planowana w latach 2016-2017 wraz z lokalem użytkowym przeznaczonym na żłobek dla 20 dzieci).

Jednocześnie możliwość pozyskania środków na tworzenie i utrzymanie miejsc opieki dla dzieci do lat 3 przewiduje Resortowy Program „Maluch”, który ogłaszany jest nieprzerwanie od 2011 roku. W 2015 roku Resortowy Program „Maluch” został rozszerzony o możliwość udziału w nim uczelni i współpracujących z nimi podmiotów prowadzących lub zamierzających prowadzić instytucje opieki nad dziećmi do lat 3 w zakresie utworzenia nowych miejsc w instytucjach opieki oraz zapewnienie funkcjonowania nowych i już istniejących miejsc opieki. Program ten daje Gminie możliwość tworzenia i utrzymania nowych miejsc dla dzieci do lat 3 – dotacja wynosi 50-80% kosztów realizacji zadania. W latach 2011-2014 Gmina Miejska Kraków pozyskała prawie 4,5 mln zł na utworzenie i funkcjonowanie nowoutworzonych miejsc z przedmiotowego programu i pozyskała ogółem 376 dodatkowych miejsc w żłobkach samorządowych.

Począwszy od 2011 roku liczba miejsc w żłobkach samorządowych wzrosła z 1 850 w 2011 roku do 2 300 w 2015 roku (przy wkładzie własnym Gminy wynoszącym ponad 2 mln zł), a w żłobkach niepublicznych ze 106 w 2011 roku do 1 976 w 2015 roku. Aktualnie dostępnych jest 4 276 miejsc opieki w żłobkach i klubach dziecięcych.

W 2014 roku Gmina Miejska Kraków dotowała ok. 1 000 miejsc w instytucjach prywatnych, co powoduje że z budżetu Miasta Krakowa utrzymywanych było 3 260 miejsc opieki dla dzieci do lat 3. Dotowanie miejsc u prywatnych przedsiębiorców przyczynia się realnie do obniżenia opłaty za opiekę w tych żłobkach. Zdarza się, że przy uwzględnieniu dotacji (ok. 320 zł miesięcznie) opłata ta jest niższa niż w żłobkach samorządowych. Aktualnie w Krakowie jest ponad 4 000 miejsc w żłobkach, z czego ponad 2 300 w placówkach gminnych. W 2015 r. dotacja do żłobków będzie wynosić ok. 350 zł miesięcznie.

Od 2002 roku liczba miejsc w 22 żłobkach samorządowych wzrosła o ponad 660 miejsc. W 2005 w gminnych placówkach było 1 600 miejsc, a dzieci zapisanych tylko 1 200. Należy zatem pamiętać o uwarunkowaniach demograficznych i poszukiwać takich rozwiązań, jakie Gmina przyjęła w 2011 roku – czyli wzrost liczby miejsc w zasobie miejskich żłobków oraz współpraca z prywatnymi przedsiębiorcami, szczególnie w zakresie współfinansowania przez Kraków utrzymania miejsc w prywatnych żłobkach i klubach dziecięcych (dotacja).

Dlatego w latach 2014-2018 Miasto Kraków będzie kontynuować działania związane ze zwiększaniem liczby miejsc opieki nad dziećmi do lat 3, zarówno w zakresie rozbudowy bazy infrastruktury gminnej, która pozwoli na zlecenie organizacji żłobków podmiotom

prywatnym, jak również kontynuowana będzie współpraca z podmiotami prywatnymi dotycząca współfinansowania miejsc dla dzieci.

Ponadto, na podstawie przepisów o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych pracodawca może utworzyć żłobek. Jednak decyzja o tym, na co przeznaczyć środki z tego funduszu, należy do komisji funduszu działającej na podstawie ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (t.j.: Dz.U. z 1996 r. Nr 70, poz. 335 ze zm.). Przepis art. 1 tej ustawy wskazuje, że w ramach jego środków można finansować:

- działalność socjalną organizowaną na rzecz osób uprawnionych do korzystania z funduszu,
- dofinansowanie zakładowych obiektów socjalnych, oraz
- tworzenie zakładowych żłobków, przedszkoli oraz innych form wychowania przedszkolnego.

W dniu 5 czerwca 2012 roku odbyło się z inicjatywy Pełnomocnika Prezydenta Miasta Krakowa ds. Rodziny i Polityki Społecznej spotkanie z pracodawcami w sprawie oferty zorganizowania opieki nad dziećmi w wieku do lat 3. Gmina Miejska Kraków zaproponowała współpracę z pracodawcami w zakresie organizacji i ewentualnego współfinansowania opieki nad dzieckiem w wieku od 5. miesiąca życia do 3 lat w formie żłobków i klubów dziecięcych. Celem wspólnych działań byłoby zapewnienie opieki większej liczbie dzieci i umożliwianie powrotu rodziców na rynek pracy oraz zwiększenie ich aktywności zawodowej. Jednak do chwili obecnej żaden z pracodawców biorących udział w spotkaniu nie zdecydował się na współpracę w przedmiotowym zakresie.

Ponadto, w 2012 roku z propozycją współpracy z Gminą Miejską Kraków wystąpiła firma Ternum Consulting sp. z o.o., która koordynowała prace w ramach przedsięwzięcia realizowanego przez konsorcjum firm hiszpańskich i austriackich, polegającego na budowie oraz zarządzaniu żłobkami i przedszkolami publicznymi. W trakcie spotkania w siedzibie Biura ds. Ochrony Zdrowia, przedstawiciele firmy zaproponowali budowę żłobka dla 120 dzieci za ok. 2,5 mln zł z 5-letnim okresem kredytowania przedsięwzięcia i 8% oprocentowaniem kredytu (rata kredytu – 50 tys. zł miesięcznie). Biuro dokonało analizy kosztów, jakie poniesie Gmina Miejska Kraków dla zapewnienia opieki w żłobku nad dodatkowymi 120 dziećmi z terenu Krakowa. Najkorzystniejszym okazał się wariant postępowania, w którym Gmina dopłaca do opieki nad dziećmi w żłobkach niepublicznych świadczących usługi w oparciu o własny budynek, wyposażenie i personel. Jest to korzystne ze względu na wysokość ponoszonych kosztów oraz z powodu możliwości elastycznego reagowania na zmieniającą się sytuację demograficzną. Wybór takiego wariantu postępowania był również zgodny z założeniami przyjętego uchwałą nr XXIV/303/11 Rady Miasta Krakowa z dnia 14 września 2011 roku „Miejskiego programu rozwoju zorganizowanej opieki nad dzieckiem do lat 3 na lata 2012-2014”, w którym to programie przyjęto, że rozwój właśnie tej formy opieki będzie szczególnie wspierany i popularyzowany przez Gminę Miejską Kraków.

Biuro ds. Ochrony Zdrowia przedstawiło firmie Ternum Consulting sp. z o.o. możliwość rozważenia modelu partnerstwa publiczno-prywatnego w formie, w której Gmina przekazuje na ustalony przez partnerów czas prawo do dysponowania gruntem z przeznaczeniem na żłobek, oraz w miarę możliwości finansowych w danym roku przyznaje dotację dla utworzonego żłobka, a partner prywatny ponosi koszty wykonania projektu i budowy żłobka. W zamian za poniesione koszty, partner prowadzi prywatny żłobek, czerpiąc zyski z wykonywanej działalności. Po określonym w umowie terminie dzierżawy nieruchomości, budynek żłobka zostałby przekazany nieodpłatnie przez partnera Gminie Miejskiej Kraków. Ponadto, Gmina zobowiązana jest do przygotowania i przeprowadzenia postępowania konkursowego w celu wyboru partnera prywatnego (zgodnie z przepisami art. 4 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, oraz ustawy o opiece nad dziećmi w wieku

do lat 3). Takie rozwiązanie nie spotkało się z zainteresowaniem ww. spółki, która wycofała się z negocjacji.

Decyzja gminy o skorzystaniu z obcego kapitału w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego powinna być poparta analizą ekonomiczną dla udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy jest to na dzień podejmowania decyzji najtańszy sposób pozyskania kapitałów obcych dla realizacji zamierzonego przez gminę celu, a także z poszanowaniem przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.).

PREZYDENT MIASTA KRAKOWA

Jacek Majchrowski

Otrzymują:

1. Adresat
2. Wydział Edukacji
3. Biuro ds. Ochrony Zdrowia
4. Wydział Inwestycji
5. Pełnomocnik ds. Ochrony Informacji Niejawnych
6. Biuletyn Informacji Publicznej
7. aa