

Żłobki w formule PPP z dofinansowaniem z programu „Maluch”

Mimo licznych ograniczeń, możliwe jest stworzenie żłobka w formule partnerstwa publiczno-prywatnego z dofinansowaniem z programu „Maluch”. Takie projekty są już w Polsce realizowane.

Elementem wstępnym procesu edukacji, wychowania oraz opieki nad dziećmi do lat trzech są m.in. żłobki. Obowiązek organizowania i finansowania publicznych żłobków ciąży na gminie, która to zadanie może realizować zarówno w formie jednostki budżetowej, jak i w innych formach z udziałem podmiotów prywatnych, z jednoczesnym wykorzystaniem ich kapitału i doświadczenia.

Zasady tworzenia i prowadzenia żłobków zostały uregulowane w ustawie z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (dalej: ustawa żłobkowa).

Reforma żłobkowa

Uchwalona w I kwartale 2011 r. ustawa żłobkowa wprowadziła ważne zmiany w zakresie form sprawowania opieki nad dziećmi, które nie ukończyły trzeciego roku życia. Najdonioślejszą z nich jest **wyłączenie żłobków spod pojęcia zakładu opieki zdrowotnej**, co w poprzednim stanie prawnym stanowiło barierę dla rozwoju tej formy opieki ze względu na konieczność spełniania przez takie placówki rygorystycznych warunków lokalowych i sanitarnych. Zniesienie tak wyśrubowanych wymogów spowodowało także **obniżenie kosztów założenia oraz utrzymania żłobka**.

Obecnie żłobki mogą być tworzone i prowadzone przez gminy w formie gminnych jednostek budżetowych, ale ich prowadzenie można zlecić także podmiotom zewnętrznym. Wprowadzone prawo reguluje także funkcjonowanie nowej instytucji, **klubów dziecięcych**, oraz określa zasady, na jakich mogą być zatrudniane i dzienni opiekunowie.

Ustawa żłobkowa przewiduje, że żłobki powinny zapewniać opiekę w wymiarze maksymalnie 10 godzin dziennie dla każdego dziecka, przy czym za dodatko-

wą opłatą można ten pobyt przedłużyć. Zakres opieki nad dziećmi do lat trzech uzupełniają wspomniane kluby dziecięce, dostępne przez nie więcej niż pięć godzin dziennie. Są one dobrym rozwiązaniem dla niewielkich gmin miejskich oraz gmin wiejskich, gdzie zapotrzebowanie na żłobki jest mniejsze ze względu na aktywny udział rodziców w sprawowaniu opieki nad dziećmi.

Budowa i utrzymanie żłobków są drogie i wiele gmin nie stać na nowe placówki. Szansą może być pozyskanie nowych źródeł finansowania, m.in. prywatnych inwestorów, którzy, realizując to zadanie w formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), mogą pomóc samorządom w dostarczaniu usług mieszkańcom, przynosząc jednocześnie znaczne oszczędności w tym zakresie.

Model współpracy z partnerem prywatnym

Przepisy nie przewidują żadnych ograniczeń w zakładaniu przez gminy żłobków przy współpracy z partnerem prywatnym. Także od decyzji władz samorządowych zależy model takiej współpracy. Gmina może zatem zawrzeć z partnerem prywatnym umowę o PPP, której przedmiotem będzie np.:

1) **zaprojektowanie i budowa przez partnera prywatnego żłobka wraz z obowiązkiem utrzymania budynku** (wydatki w zakresie wytworzenia infrastruktury budynkowo-lokalowej na potrzeby prowadzenia żłobka należeć będą do partnera prywatnego, który na podstawie umowy o PPP zobowiąże się do zaprojektowania i budowy obiektu na nieruchomości, której właścicielem jest i pozostanie przez cały okres trwania umowy gmina; gmina może też częściowo sfinansować wydatki inwestycyjne partnera prywatnego – w tym modelu wynagrodzeniem partnera

prywatnego będzie stała opłata okresowa od gminy, obejmująca wynagrodzenie za roboty budowlane, a także za utrzymanie budynku, obejmujące m.in. bieżące naprawy i konserwacje; do gminy należeć będzie prowadzenie placówki żłobka w formie jednostki budżetowej), albo

- 2) **zaprojektowanie, zbudowanie, sfinansowanie i utrzymywanie obiektu połączone z zarządzaniem obiektem ze świadczeniem usług opiekuńczo-wychowawczych przez koncesjonariusza** (koncesjonariusz zobowiązuje się do wytworzenia infrastruktury, czyli zaprojektowania, sfinansowania i zbudowania placówki na potrzeby prowadzenia żłobka, a następnie jej utrzymania i zarządzania nią przez czas trwania kontraktu, połączone ze świadczeniem usług opiekuńczo-wychowawczych – wynagrodzenie koncesjonariusza będą stanowić środki pochodzące z opłat od rodziców za świadczoną w żłobku opiekę, gmina przekazuje koncesjonariuszowi nieruchomości pod budowę infrastruktury) – jeżeli partycypacja podmiotu publicznego w planowanym przedsięwzięciu obejmie większy zakres niż jedynie wniesienie nieruchomości tytułem wkładu własnego przy jednoczesnym przeniesieniu zasadniczej części ryzyka ekonomicznego, wówczas podstawą prawną do zawarcia umowy z inwestorem prywatnym będzie ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, natomiast ze względu na przyjętą strukturę wynagrodzenia, wybór partnera prywatnego może nastąpić w trybie ustawy z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, albo
- 3) **świadczenie usług opiekuńczo-wychowawczych przez koncesjonariusza w budynku będącym własnością koncesjodawcy połączone z zarządzaniem obiektem i utrzymaniem go** (za wykonaną usługę w zakresie zapewnienia opieki w żłobku zarówno w podstawowej, jak również w dodatkowej liczbie godzin, a także za wyżywienie dzieci koncesjonariusz będzie pobierał opłatę od rodziców stanowiącą jego wynagrodzenie, biorąc pod uwagę fakt, że koncesjonariusz prowadzić będzie żłobek publiczny, pobierana opłata będzie naliczana zgodnie ze stawkami przyjętymi w stosownej uchwale rady gminy).

Zasady aplikowania do programu „Maluch”

Ustawie żłobkowej towarzyszy resortowy program rozwoju opieki nad dziećmi w wieku do lat trzech „Maluch”, który jest elementem polityki prorodzinnej rządu, wspierającym rodziny w opiece nad dziećmi do lat trzech (w wyjątkowych sytuacjach do lat czterech).

Zakłada on dofinansowywanie w formie dotacji celowej z budżetu państwa działań na rzecz tworzenia przez gminy nowych miejsc opieki w żłobkach, klubach dziecięcych oraz u dziennych opiekunów, a także dostosowania placówek do potrzeb lokalnej społeczności oraz poprawę standardów ich funkcjonowania. Realizacja programu została zaplanowana na lata 2011–2013.

Z programu „Maluch” można pozyskać środki na:

- wyposażenie albo doposażenie pomieszczeń, w których sprawowana będzie opieka nad małymi dziećmi,
- adaptację istniejących budynków z przeznaczeniem na organizację i funkcjonowanie nowych miejsc opieki nad małymi dziećmi,
- budowę lub zakup nowych budynków z przeznaczeniem na organizację i funkcjonowanie nowych miejsc opieki nad małymi dziećmi.

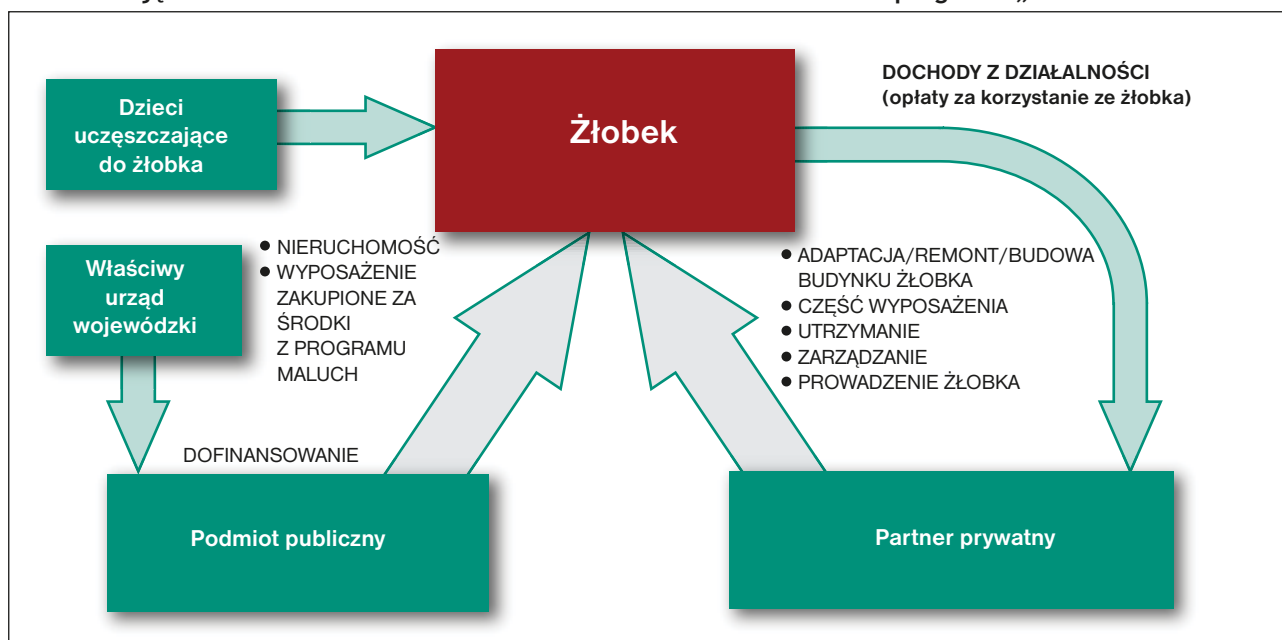
Adresatami programu są gminy, w których istnieje potrzeba rozwoju instytucji opieki nad dziećmi do lat trzech ze względu na niezaspokojone potrzeby społeczności lokalnych w zakresie dostępności miejsc w tego typu instytucjach. **Podmioty niepubliczne mogą brać udział w programie jedynie w charakterze podmiotów współpracujących z gminami przy realizacji określonych w nim zadań, a środki pochodzące od takich partnerów oraz pozyskane ze źródeł zewnętrznych traktowane są zawsze na równi z wkładem własnym gminy.** Program finansowany jest ze środków budżetu państwa, których dysponentami są wojewodowie przekazujący jednostkom samorządu terytorialnego dotacje na realizację określonych w porozumieniu zadań.

Na realizację programu „Maluch”
przeznaczono 190 mln zł.



Wybór beneficjentów odbywa się w drodze konkursu ofert. Ogłasza go Minister Pracy i Polityki Społecznej. Gmina, składając ofertę konkursową, musi jednocześnie zapewnić własny wkład na realizację przedsięwzięcia oraz zobowiązać się do zapewnienia odpowiedniej obsady kadrowej. Ponadto, w przypadku żłobków i klubów dziecięcych, gmina zobowiązuje się do zapewnienia funkcjonowania miejsc opieki nad dziećmi powstałych z udziałem środków z programu „Maluch” przez okres nie krótszy niż pięć lat od końca roku, w którym te miejsca zostały udostępnione dzieciom. W wypadku lokali dla opiekunów dziennych okres ten wynosi dwa lata. **Wartość dofinansowania dla zakwalifikowanej oferty może wynieść nie więcej niż 50% wartości kosztów realizacji zadania.** Jednak w wypadku instytucji zapew-

Graficzne ujęcie modelowe stworzenia żłobka w PPP z dofinansowaniem z programu „Maluch”



Źródło: opracowanie własne

niających opiekę nad dziećmi niepełnosprawnymi lub wymagającymi szczególnej opieki (np. żłobków integracyjnych) udział budżetu państwa w dofinansowaniu takiej oferty może wynieść do 70% wartości kosztorysu przyjętego dla realizacji zadania. Wysokość dofinansowania uzależniona jest od liczby miejsc w projektowanej instytucji, a limity dotacji dla utworzenia jednego miejsca w poszczególnych rodzajach instytucji (żłobkach, klubach dziecięcych, u dziennych opiekunów) publikowane są corocznie w ogłoszeniu konkursowym o realizacji danej edycji programu.

„Maluch” i partner prywatny

Ustawodawca nie ogranicza możliwości utworzenia żłobka przy współpracy gminy i partnera prywatnego w formule umowy o PPP. Jednak wspólna realizacja takiego projektu przy wykorzystaniu dofinansowania ze środków programu „Maluch” wiąże się z pewnymi ograniczeniami natury prawnej. Regulamin programu stanowi, że gmina jako beneficjent dysponuje otrzymanymi środkami na zasadach dotyczących dysponenta środków budżetowych trzeciego stopnia, tj. m.in. **bez prawa ich dalszego przekazywania**. Powoduje to problemy dotyczące sposobu wniesienia przez podmiot publiczny tych środków jako wkładu własnego do przedsięwzięcia PPP. Możliwym sposobem przekazania partnerowi prywatnemu środków otrzymanych z programu „Maluch”, bez konieczności tworzenia nowego podmiotu (spółki celowej), jest wniesienie ich w postaci składników majątkowych (np. dokonując zakupu elementów wyposaże-

nia żłobka) do przedsięwzięcia PPP w drodze użyczenia ich podmiotowi prywatnemu na czas trwania umowy.

Z uwagi na fakt, że program „Maluch” uniemożliwia dalsze przekazywanie pozyskanych środków przez gminę, **wykluczony jest gotówkowy wkład podmiotu publicznego w przedsięwzięcie, a także dotacja celowa przekazana osobie trzeciej na zasadach określonych w przepisach o działalności pożytku publicznego i wolontariacie**. Co więcej, adaptacje, remonty i prace wykończeniowe wykonywane ze środków programu „Maluch”, jeżeli są dokonywane w lokalach i budynkach niebędących własnością gminy, mogą być finansowane z dotacji, pod warunkiem że będą wydatkami bieżącymi.

Należy zwrócić uwagę, że złożona przez podmiot publiczny oferta konkursowa do programu „Maluch” powinna określać założenia projektu oraz przedstawiać posiadane zasoby zapewniające realizację zadania w sposób, który pozwala na przeprowadzenie postępowania na wybór partnera zgodnie z ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym, a więc z zachowaniem konkurencyjnego charakteru procedury selekcyjnej. Gmina powinna w takiej ofercie samodzielnie określić podstawowe warunki, jakie potencjalny partner musi spełnić w zakresie planowanej budowy żłobka (szacowana powierzchnia, minimalna i/lub maksymalna liczba dzieci podlegających opiece, dodatkowe wymagania i funkcjonalności). Jeżeli poza pozyskaniem dofinansowania z programu „Maluch” gmina nie przewiduje możliwości zaangażowania w przedsięwzięcie innych środków własnych, wówczas dokumentacja PPP powinna zawierać



W Krapkowicach w formule PPP z dofinansowaniem z programu „Maluch” powstał żłobek i klub dziecięcy.

zapis o warunkowym zawarciu umowy o PPP jedynie w przypadku pozyskania wsparcia finansowego.

W celu realizacji przedsięwzięcia gmina powinna zatem wystąpić z wnioskiem o dofinansowanie z programu „Maluch”, opisując w nim dokładnie wszelkie wymogi dla planowanej placówki żłobka, a następnie – na podstawie wybranych kryteriów – wszcząć postępowanie o wybór partnera prywatnego, który sprosta tym wymaganiom (zwłaszcza w zakresie kadr, ewentualnie posiadania odpowiedniego zaplecza infrastrukturalnego) przy rzeczowym wsparciu (wyposażenie/adaptacja/budowa) ze strony gminy.

Istotnym ograniczeniem wynikającym z regulaminu programu „Maluch” jest fakt, że **w przypadku wniesienia przez podmiot publiczny do umowy o PPP tytułem wkładu własnego składników majątkowych nabytych z dotacji, składniki te nie mogą zostać zbyte co najmniej do końca okresu monitorowania funkcjonowania miejsc utworzonych z tych środków** (pięć lat w przypadku żłobków) i stanowią własność gminy. Dlatego też, dla zachowania trwałości projektu, należy zawrzeć umowę o PPP na okres co najmniej pięciu lat. W umowie o PPP strony mogą postanowić, że po zakończeniu czasu trwania kontraktu podmiot publiczny przekaze wniesiony składnik majątkowy partnerowi prywatnemu.

Pierwsze przykłady

W Polsce są już pierwsze doświadczenia związane z utworzeniem żłobków w formule PPP z wykorzystaniem dofinansowania z programu „Maluch”. Tego typu projekty żłobka i klubu dziecięcego zrealizowano w **Krapkowicach** (na osiedlu Sady 1 i przy ul. Ks. Duszy 1), w których przygotowano łącznie 50 miejsc dla najmłodszych.

W przypadku żłobka gmina pozyskała obiekt od osoby prywatnej, a następnie na podstawie sporządzonych kosztorysów określiła i oszacowała zakres prac adaptacyjnych,

wykończeniowych i wyposażenia obiektu z uwzględnieniem wymogów ustawowych dotyczących standardów lokalowych i sanitarnych dla prowadzenia żłobków i klubów dziecięcych. Kolejnym krokiem było złożenie przez gminę oferty w konkursie „Maluch” i pozyskanie dotacji na zakup elementów wyposażenia przyszłego żłobka.

Gmina, planując realizację przedsięwzięcia wspólnie z podmiotem niepublicznym, przeprowadziła procedurę wyboru partnera prywatnego w trybie ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi, której przedmiotem było zawarcie umowy o PPP. Partner prywatny zobowiązał się w niej do prowadzenia przez co najmniej pięć lat żłobka dla 20 dzieci w pozyskanym przez gminę obiekcie będącym własnością osoby prywatnej. Ponadto partner zobowiązał się do poniesienia co najmniej 50% kosztów wyposażenia placówki oraz przeprowadzania prac wykończeniowych w obiekcie. Umowa z partnerem prywatnym została zawarta do 31 grudnia 2016 r.

Realizację podobnego przedsięwzięcia planuje **jedna z podwarszawskich gmin**, która obecnie boryka się z problemem niedostatecznej liczby miejsc opieki nad dziećmi do lat trzech. Spowodowane jest to utrzymującym się od kilku lat dodatnim trendem w zakresie przyrostu mieszkańców gminy, wynikającym z migracji osób z Warszawy oraz dodatnim przyrostem naturalnym. Obecnie na terenie gminy funkcjonuje tylko jeden publiczny żłobek oraz jeden klub dziecka, które łącznie oferują zaledwie 49 miejsc. Liczba zainteresowanych jest znacznie wyższa. W związku z tym gmina planuje utworzenie nowoczesnej placówki, która będzie miała charakter integracyjny i spełni wszystkie wymogi obowiązujące w przepisach prawa w zakresie tworzenia i prowadzenia żłobków w Polsce. Już wystąpiono o dotację z programu „Maluch” i jednocześnie wszczęto proces pozyskiwania partnera prywatnego do realizacji wspólnego przedsięwzięcia. Podobnych projektów będzie w najbliższym czasie z pewnością coraz więcej.

Michał Liżewski

Kancelaria Doradztwa Gospodarczego
Cieślak & Kordasiewicz



CIEŚLAK & KORDASIEWICZ
kancelaria doradztwa gospodarczego

Podstawy prawne

- Ustawa z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (Dz.U. nr 45, poz. 235; ost. zm. Dz.U. z 2011 r. nr 171, poz. 1016)
- Ustawa z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz.U. nr 19, poz. 101; ost. zm. Dz.U. z 2010 r. nr 182, poz. 1228)
- Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2009 r. nr 19, poz. 100; ost. zm. Dz.U. z 2011 r. nr 232, poz. 1378)