

Pierwsze przedszkole w partnerstwie publiczno-prywatnym

Wobec licznych problemów, z jakimi borykają się samorządy przy realizacji zadań oświatowych, to właśnie sektor edukacji, a zwłaszcza edukacji przedszkolnej może być w najbliższym czasie jednym z bardziej obiecujących obszarów współpracy publiczno-prywatnej.

Prowadzenie przedszkoli publicznych jest zadaniem własnym gmin, a takie zadania jednostka samorządowa może realizować w formie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Dlatego też szansą na pozyskanie dodatkowych funduszy na budowę i prowadzenie przedszkoli są inwestorzy prywatni, którzy mogą nie tylko pomóc gminom w zapewnieniu opieki przedszkolnej, lecz także pozwolą podnieść jej jakość, przy jednoczesnym uzyskaniu pewnych oszczędności.

Określenie podstawy prawnej takiej współpracy (albo ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym; dalej: ustawa o PPP, albo ustawa z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi), determinowane jest przede wszystkim podziałem zadań i ryzyk między strony umowy o PPP oraz źródłem wynagrodzenia strony prywatnej. W zależności od przyjętego modelu prawnofinansowego projektu, zastosowanie znajdują odmienne przepisy dotyczące procedury wyboru podmiotu prywatnego (koncesjonariusza lub partnera prywatnego). Mając na uwadze te uwarunkowania prawne oraz charakterystykę projektów oświatowych, m.in. w zakresie budowy przedszkoli, **podstawą wyboru partnera prywatnego będzie zazwyczaj ustawa o PPP.**

Ze względu na niewielki potencjał komercyjny usług oświatowych projekty „przedszkolne” rzadko bowiem będą się wpisywały w schemat koncesji na roboty budowlane.

Model partnerstwa publiczno-prywatnego

W modelu PPP, w którym wyboru partnera prywatnego dokonuje się na podstawie ustawy o PPP, rola inwestora prywatnego będzie polegać przede wszystkim na zaprojektowaniu, sfinansowaniu, budowie i utrzymaniu obiektu przedszkola na odpowiednim poziomie

technicznym. Oczywiście, możliwe jest także bezpośrednie zarządzanie obiektem przez partnera, włączając w to świadczenie usług edukacyjnych.

Koncesja może znaleźć zastosowanie jedynie w przypadku większych placówek przedszkolnych.

Jednym z najistotniejszych elementów publicznego systemu oświaty jest brak – co do zasady – odpłatności za świadczoną działalność edukacyjną. Tym samym nie ma możliwości, aby przy wskazanych założeniach partner prywatny pobierał większość wynagrodzenia w formie opłat od osób trzecich i w ten sposób w pełni finansował przedsięwzięcie. Główny składnik wynagrodzenia partnera stanowić będzie zatem tzw. **opłata za dostępność**. Oprócz tego gmina może podjąć uchwałę w sprawie przyznania podmiotowi niepublicznemu świadczącemu usługi przedszkolne **dotacji podmiotowej**. Dotacja wypłacana z budżetu gminy pokrywać będzie wydatki bieżące wynikające z działalności przedszkola, natomiast niezależna od niej opłata za dostępność, naliczana na podstawie umowy o PPP, obejmować będzie bezpośrednio wynagrodzenie partnera za wykonane roboty budowlane oraz bieżące zarządzanie i utrzymanie placówki.

Niezależnie od wymogów wynikających z ustawy o PPP, realizacja przedsięwzięcia w tej formule wymaga jednoczesnego zastosowania przepisów o systemie oświaty. Biorąc pod uwagę fakt, że w tym modelu organem prowadzącym przedszkole jest partner prywatny, trzeba pamiętać, że będzie on odpowiedzialny za całość działań związanych z prowadzeniem placówki,

tj. przede wszystkim za jej utrzymanie i zarządzanie, w tym zatrudnianie personelu i kadry wychowawczej.

Opisany model PPP powinien być atrakcyjną ofertą dla potencjalnych partnerów prywatnych, gdyż zapewnia inwestorowi gwarantowane wysokości dopłat ze strony gminy oraz pozostawia możliwość wykorzystania przez niego własnych narzędzi optymalizacji zysku, np. prowadzenie odpłatnych zajęć dodatkowych. Ponadto struktura formuły PPP zapewnia możliwość maksymalizacji stopy zwrotu z inwestycji poprzez pozostawienie swobody partnerowi prywatnemu w doborze elastycznych metod zarządzania i eksploatacji obiektu. Na współpracy w formule PPP skorzystać mogą nie tylko przedsiębiorcy, lecz także samorządy i rodzice. Obecnie gminy podnoszą opłaty za przedszkola, nie tylko z uwagi na rosnące koszty ich utrzymania, ale też coraz to nowe zadania, jakie narzuca im rząd w tym obszarze.

W GSiA pisaliśmy, jak budować przedszkole łącząc środki unijne z PPP. W przyszłym roku napiszemy, jak działają takie placówki.

Sprawdź ofertę prenumeraty na www.infor.pl/oferta

Receptą na rosnące opłaty oraz niski standard infrastruktury przedszkolnej może być zatem współpraca z sektorem prywatnym. Co prawda, wynagrodzenie inwestora z tytułu umowy PPP będzie wypłacane ze środków gminy, jednakże w praktyce większość tej kwoty może stanowić zapowiadana przez rząd dotacja z budżetu centralnego przekazywana samorządom na bieżącą działalność przedszkoli. Pozwoli to odciążyć nadwężone budżety samorządowe, co z kolei sprawi, że gminy nie będą zmuszone do pokrywania deficytu budżetowego na oświatę poprzez podnoszenie cen za dodatkowe godziny pobytu dziecka w przedszkolu.

Ponadto **partner prywatny w umowie PPP przejmie na siebie zasadniczą część ryzyka popytu związanego z działalnością przedszkola**. Oznacza to, że będzie on musiał dysponować atrakcyjną ofertą, tak by zachęcić rodziców do skorzystania z usług swojej placówki. Wobec rosnącej konkurencji ze strony przedszkoli niepublicznych (szczególnie w dużych miastach) partner będzie musiał dysponować obiektem o wyższym standardzie i świadczyć usługi lepszej jakości w odpowiednio niższej cenie.

Pierwszy projekt PPP

Samorządy przeżywające obecnie problemy związane z wysokimi kosztami prowadzenia przedszkoli oraz niedoinwestowaną infrastrukturą coraz częściej rozważają modernizację lub budowę obiektów przedszkolnych z wykorzystaniem formuły PPP. Jedną z takich gmin jest

małopolska gmina **Spytkowice**, która planuje budowę przedszkola czterooddziałowego we współpracy z partnerem prywatnym. Władze gminy do podjęcia takich działań motywuje przede wszystkim zły stan istniejącej infrastruktury oświatowej. Sytuacja ta dotyczy działającego na terenie gminy przedszkola, które funkcjonuje w pomieszczeniach dawnej lecznicy dla zwierząt, nieprzystosowanych do pełnionej obecnie funkcji. Dlatego też stworzenie nowej placówki przedszkolnej, która spełni wszystkie ustawowe wymogi związane z prowadzeniem działalności przedszkolnej, a więc także w zakresie standardu wyposażenia obiektu, jest jednym z priorytetów gminy. Zgodnie z przyjętymi założeniami, **na stronę prywatną zostaną przeniesione wszelkie ryzyka związane z budową, utrzymaniem i eksploatacją obiektu oraz świadczeniem usług opiekuńczo-wychowawczych, a także ryzyka związane z popytem na oferowane przez niego usługi**. Wynagrodzenie partnera prywatnego będzie w takim wypadku stanowić opłatą za dostępność obejmującą zapłatę za wykonane roboty budowlane naliczane zgodnie z umową o PPP, jak również zapłatą za bieżące zarządzanie i utrzymanie przedszkola publicznego. Zapłatę za zarządzanie i utrzymanie przedszkola należy odróżnić od planowanej przez gminę dotacji z budżetu gminy, która z mocy przepisów o systemie oświaty będzie przysługiwać partnerowi prywatnemu prowadzącemu przedszkole publiczne.

Obecnie projekt znajduje się na etapie wyboru partnera prywatnego. Gmina planuje podpisanie umowy o PPP jeszcze przed końcem 2012 roku. Warto dodać, że **przedsiębiorcy są coraz bardziej zainteresowani budową i finansowaniem obiektów przedszkolnych**. Jest to zatem okazja dla samorządów, aby bliżej przyjrzeć się tej formie współpracy. Należy jednak podkreślić, że bez wsparcia finansowego ze strony budżetu państwa część z takich projektów może nie doczekać się realizacji, gdyż wykonalność tego rodzaju przedsięwzięć jest uzależniona od efektywności finansowej projektu i dostępnych w sektorze publicznym środków finansowych. Pozostaje zatem mieć nadzieję, że obietnice rządu dotyczące dofinansowania edukacji przedszkolnej doczekają się realizacji i w połączeniu z wiedzą oraz doświadczeniem sektora prywatnego, samorządy będą miały możliwość zapewnienia dzieciom opieki przedszkolnej, która będzie świadczona na wysokim poziomie, przy jednoczesnej minimalizacji jej kosztów.

Michał Liżewski

konsultant ds. PPP

Kancelaria Doradztwa Gospodarczego Cieślak & Kordasiewicz


CIEŚLAK & KORDASIEWICZ
kancelaria doradztwa gospodarczego