

OBLIGACJE SPOŁECZNE (social impact bonds)

Finansowanie usług społecznych dziś

Jednostki samorządu terytorialnego w ramach swoich budżetów przeznaczają pewną kwotę (X%) na finansowanie usług społecznych np. usług opiekuńczych dla osób starszych, opieki dla dzieci do lat 3, pieczy zastępczej, kultury, edukacji, itp. Usługi te są zlecane w ramach zamówień publicznych czy konkursów na realizację zadań publicznych np. organizacjom pozarządowym lub innym wykonawcom.

Podstawą zapłaty za te usługi są np. stawki godzinowe, szczegółowy zakres rzeczowy oraz kalkulacja przewidywanych kosztów zadania publicznego. Nowy instrument finansowy – obligacje społeczne - jest oparty o płatność za rezultat czyli – osiągnięty uzgodniony cel społeczny.

Czym są obligacje społeczne?

Obligacje społeczne (ang. *Social Impact Bonds*) to innowacyjny mechanizm finansowania usług społecznych, w którym podmiot publiczny (zleceniodawca) wchodzi w **porozumienie** z usługodawcą i inwestorem i zobowiązuje się zapłacić określoną kwotę, pod warunkiem osiągnięcia uzgodnionych z góry rezultatów.

Tym, co odróżnia obligacje społeczne od obecnego sposobu finansowania usług społecznych jest płatność za rezultat i zapewnienie bieżącego finansowania wykonywania usług przez podmiot zewnętrzny – inwestora. Dzięki temu usługodawca (np. organizacja pozarządowa lub prywatna firma) może podjąć długofalowe działania, skupiając się na osiągnięciu założonych efektów społecznych.

Jeśli założone wskaźniki zostaną osiągnięte, samorząd dokonuje płatności za rezultat według ustalonych zasad i inwestor odzyskuje zaangażowane środki. Jeśli nie, inwestor ponosi ryzyko finansowe swojej inwestycji.

Skąd się wzięły?

Z obligacji społecznych po raz pierwszy skorzystano w 2010 r. w angielskim mieście Peterborough. Brytyjskie ministerstwo sprawiedliwości chciało zmniejszyć poziom recydywy wśród więźniów odsiadujących krótkie wyroki w miejscowym więzieniu. Według badań 60% więźniów zostaje ponownie osadzonych w ciągu roku od wyjścia na wolność. Przed uruchomieniem obligacji ani państwo, ani samorząd nie świadczyły systemowej pomocy osobom wychodzącym na wolność, np. w zakresie znalezienia pracy, walki z nałogami czy reintegracji ze społeczeństwem, przez co opuszczający więzienie nie umiając samodzielnie stanąć na nogi, popadali często w kolejny konflikt z prawem i z powrotem trafiali do więzienia. Roczny koszt utrzymania jednej osoby w więzieniu w Peterborough wynosi ponad 40 000 funtów. Zmniejszenie recydywy oznaczało więc dla ministerstwa sprawiedliwości znaczne oszczędności. Ustalono, że sukcesem będzie zmniejszenie recydywy o 10%. Znalaziono wykonawców usług społecznych (konsorcjum NGO'ów prowadzących szerokie działania reintegracyjne) i pozyskano inwestorów, którzy zainwestowali w projekt 5 mln. funtów. Władze lokalne zadeklarowały, że jeśli plan się

powiedzie, to zwrócą inwestorom zainwestowane środki wraz z oprocentowaniem. Organizacja otrzymała więc pieniądze za pracę, ale projekt rozliczany był za rezultaty. Projekt zakończył się latem 2017 roku. Zrealizowano zakładane efekty, wypłacono inwestorom środki, a Ministerstwo zdecydowało o powieleniu projektu w innych hrabstwach Wielkiej Brytanii.

Od 2010 r. na całym świecie mechanizm obligacji społecznych zastosowano prawie 90 razy, z czego większość projektów zrealizowano w krajach anglosaskich: Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych i Australii. W Polsce jak dotąd nie były stosowane.

Na jakie **problemy społeczne** odpowiadają?

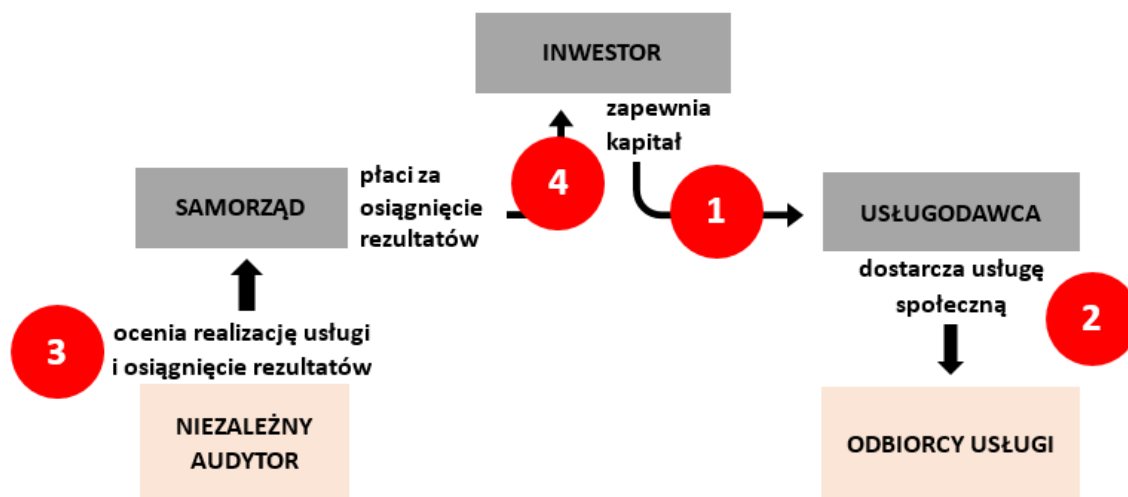
Mechanizm obligacji społecznych został stworzony jako instrument finansowy pomocny w skutecznym rozwiązywaniu złożonych problemów społecznych (np. recydywy czy bezdomności), na które nie znaleziono dotąd systemowych rozwiązań. Instrument ten stosuje się punktowo, raczej na małą skalę, jako uzupełnienie do standardowych sposobów finansowania usług społecznych przez administrację rządową i samorządową.

Najwięcej z dotychczas wdrożonych programów obligacji społecznych na świecie dotyczyło rozwiązywania problemów związanych z:

- **rynkiem pracy** (bezrobocie, absencja w pracy itp.),
- **bezdomnością**,
- **życiem rodzinnym** (dysfunkcyjne rodziny, piecza zastępcza, adopcja itp.) i
- **zdrowiem** (zapobieganie cukrzycy, otyłości itp.).

Co do zasady obligacje społeczne są **mechanizmem prewencyjnym** – z reguły stosuje się je na wczesnym etapie rozwoju problemu społecznego, tak by zapobiec jego narastaniu i rozwiązać go w załączku albo zanim się jeszcze pojawi.

Sposób działania obligacji



Samorząd:

- Określa problem społeczny,
- Określa budżet;
- Bierze udział w wyborze usługodawcy;
- uzgadnia wskaźniki z Organizatorem i usługodawcą;
- płaci za rezultaty wykonanej usługi.

Usługodawca – Organizacja (komercyjna lub pozarządowa):

- zapewnia wykonanie usług społecznych – osiągnięcie uzgodnionych z samorządem rezultatów;

Inwestor – Osoba, organizacja lub grupa osób i organizacji inwestujących w projekt własne środki, ponosząca ryzyko finansowe ale i wynagradzana za nie w przypadku osiągnięcia zakładanych rezultatów:

- Ocenia swoje ryzyko inwestycji np. Ze względu na wybór usługodawcy;
- przekazuje uzgodnioną kwotę środków finansowych Organizatorowi, który wypłaca je Usługodawcy zapewniając jego płynność finansową;
- w przypadku osiągnięcia założonych rezultatów otrzymuje zwrot zainwestowanej kwoty wraz z uzgodnionym wynagrodzeniem;

Audytor / Ewaluator – Firma lub osoba:

- oceniają efekty pracy Usługodawcy i sprawdza realizację założonych celów (na podstawie określonych na początku projektu wskaźników);
- Rekomenduje wypłatę za osiągnięcie rezultatów;

Organizator – Instytucja: zarządza całym mechanizmem:

- buduje porozumienie między samorządem i usługodawcą: pomaga w doprecyzowaniu obszaru społecznego, ustaleniu wskaźników rezultatów, określeniu terminu interwencji itp.;
- zapewnia prawną stronę funkcjonowania mechanizmu – zgodność z obowiązującym prawem: określa założenia do umów i przygotowuje ostateczne dokumenty, zapewnia prawną obsługę wszystkich porozumień i kontraktów oraz ich modyfikacji powstających w trakcie działania;
- negocjuje warunki porozumienia między Zamawiającym (np. samorządem) i Usługodawcą;
- zapewnia stronie zamawiającego bieżący monitoring realizacji przez Usługodawcę ustalonych działań, reaguje w sytuacjach kryzysowych;
- zapewnia znalezienie inwestora i uzgodnienie z nim warunków jego inwestycji;
- zapewnia Usługodawcy zachowanie płynności finansowej w trakcie działania;
- zapewnia udział zewnętrznego Audytora;
- zarządza przepływem środkami finansowymi wewnątrz mechanizmu;
- zarządza wszystkimi innymi sprawami powstającymi w ramach mechanizmu między jego uczestnikami.

Jakie korzyści wynikają z ich stosowania?

Podstawową korzyścią dla wszystkich stron biorących udział w tym mechanizmie jest koncentracja na tym, co powinno być sednem każdej interwencji publicznej, czyli na osiągnięciu pozytywnej zmiany w grupie ludzi, do której są skierowane usługi społeczne (np. wyprowadzenie z bezdomności, znalezienie stabilnej pracy itp.). W istniejących na świecie przykładach obligacji społecznych obserwuje się przez to ściślejszą niż zazwyczaj współpracę między samorządem (zleceniodawcą) i usługodawcą. Obydwu stronom zależy

na osiągnięciu założonych rezultatów np. rozpoczęciu samodzielnego życia przez osobę dotychczas mieszkającą na ulicy a więc znalezienie przez nią mieszkania i pracy, a nie na samym przeprowadzeniu działań (np. szkoleń podnoszących kwalifikacje, godzin wsparcia psychologicznego wzmacniających ich poczucie godności).

Może to oznaczać, że w trakcie działań konieczna będzie zmiana metody pracy z osobami zależnymi, bo pierwotnie przyjęta okazała się nieskuteczna. Albo – w ramach tego samego budżetu – niezbędne okaże się doproszenie do świadczenia usług partnera (w ramach tego samego budżetu), który wesprze usługodawcę w osiągnięciu rezultatu. To zapewnia Organizator.

Mechanizm ten wiąże się więc z większą skutecznością podejmowanych działań i – często – z wyższą jakością świadczonych usług.

Co ważne, obligacje społeczne przenoszą ryzyko finansowe z samorządu na inwestora – to on ponosi koszt realizacji usługi w przypadku nieosiągnięcia przez usługodawcę założonego rezultatu (czyli efektu społecznego).

Zastosowanie obligacji społecznych może, choć nie musi, być dla samorządu tańsze niż standardowo zlecane usługi. Istotną korzyścią są natomiast oszczędności dla budżetu wynikające z rozwiązania danego problemu w załączku i uniknięcie związanych z nim kosztów w przyszłości.

Z punktu widzenia usługodawcy obligacje społeczne dają stabilność i poczucie bezpieczeństwa, bo kapitał potrzebny do podjęcia działań jest z góry zapewniony przez inwestora. Daje też większą elastyczność i komfort działania, bo nie sposób realizacji usługi, a jej rezultat jest kluczowy.

Przykład ze świata

Academia de Código Júnior

Pierwszy portugalski program obligacji społecznych - Academia de Código Júnior - został skonstruowany przez Laboratório de Investimento Social przy wsparciu finansowym Fundacji Calouste Gulbenkiana. Ogólnym założeniem programu jest dotarcie do 2000 studentów w Lizbonie do 2018r. i włączenie go do głównego systemu edukacyjnego w kolejnym etapie.

W pierwszym etapie w okresie 2015-2016 miasto Lizbona zaprosiło do wzięcia udziału w projekcie i zasugerowało format obligacji społecznych. Celem było nauczenie umiejętności programowania 65 uczniów z trzech szkół podstawowych, w stolicy kraju, Lizbonie z wykorzystaniem metodologii Scratch. Na projekt przewidziano całkowity budżet w wysokości 123 000 EUR. Gmina Lizbona zarezerwowała 110.000 EUR na testowanie instrumentów finansowych opartych na wynikach. Jeżeli stwierdzona zostanie, w porównaniu z grupą kontrolną, znacząca poprawa umiejętności i wyników w nauce, gmina Lizbona zwróci inwestorowi kwotę wyłożoną na sfinansowanie projektu. Poprawiając umiejętności niekognitywne (takie jak myślenie logiczne i umiejętności rozwiązywania problemów) oraz wyniki w nauce szkolnej, oczekiwane jest obniżenie częstotliwości powtarzania klasy i przedwczesnego kończenia nauki (w za roku szkolny 2012/2013 wskaźnik wyniósł 4,9%) oraz promowanie zaangażowania uczniów w system edukacji. Niepowodzenia szkolne to nie tylko problemem pociągający za sobą wysokie koszty społeczne, ale także wiążący się z poważnymi konsekwencjami ekonomicznymi.