

Ryszard Necel

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu¹

Marcin Wiśniewski

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu²

Perspektywy wdrażania obligacji społecznych w Polsce — przykład interwencji na rynku pracy

Streszczenie

Celem artykułu jest opisanie obligacji społecznych jako innowacyjnego instrumentu finansowania usług społecznych. W pierwszej części jest przedstawiona istota tego rozwiązania w wymiarze ekonomicznym, instytucjonalnym oraz prawnym. Następnie przeprowadzona jest analiza szans rozwoju obligacji społecznych w Polsce, z uwzględnieniem uwarunkowań rynku pracy i rynku kapitałowego. W dalszej części autorzy przedstawiają propozycję zastosowania modelu obligacji społecznych w usługach aktywizacji zawodowej. Podsumowaniem jest krytyczna analiza tego modelu, ukazująca potencjalnie słabe strony interwencji z zastosowanym mechanizmem wraz z propozycjami przeciwdziałania.

Słowa kluczowe: obligacje społeczne, rynek pracy, usługi aktywizacji zawodowej

¹ Instytut Socjologii UAM, Zakład Badania Problemów Społecznych i Pracy Socjalnej, ul. Szamarzewskiego 89C, 60-568 Poznań; adres elektroniczny autora: necel@amu.edu.pl, ORCID — 0000-0001-6709-0862.

² Wydział Ekonomii UEP, Katedra Polityki Pieniężnej i Rynków Finansowych, al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań; adres elektroniczny autora: marcin.wisniewski@ue.poznan.pl, ORCID — 0000-0003-4609-6143.

Wstęp

Dyskusje nad kierunkami rozwoju współczesnej polityki społecznej coraz rzadziej dotyczą zasadności inwestycji społecznych, a częściej koncentrują się wokół kwestii stosowania optymalnych strategii ich wdrażania. Przykładem zastosowania inwestycyjnego paradygmatu polityki społecznej są obligacje społeczne. Jest to instrument, który w założeniu ma zaspokajać potrzeby społeczne efektywniej niż dotychczasowe rozwiązania przy zachowaniu ekonomicznej opłacalności stosowanej interwencji publicznej. Rozwiązanie to warte jest refleksji z kilku zasadniczych przyczyn. Po pierwsze, jest przykładem innowacji społecznej zmieniającej logikę finansowania zadań publicznych poprzez wdrożenie idei płatności za efekt. Po drugie, jest dobrą praktyką w zakresie budowania programów społecznych bazujących na rzetelnej ocenie realizowanych interwencji (The Australian Government the Treasury, 2017, s. 7). Wymaga bowiem pogłębionej diagnozy problemu społecznego będącego przedmiotem działań, empirycznego uchwycenia oczekiwań podmiotów zaangażowanych w przedsięwzięcie oraz określenia miarodajnych wskaźników interwencji. Po trzecie, rozwiązanie to można potraktować jako poligon doświadczalny wielosektorowej polityki społecznej, ponieważ uczestnikami mechanizmu są podmioty sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego. Ponadto, biorąc pod uwagę fakt, że w polskim dyskursie akademickim zagadnienie to jest rzadko opisywane (Marchewka-Bartkowiak, Wiśniewski, 2015), warto uzupełnić tę lukę, do czego ma się przyczynić niniejszy artykuł.

Na wstępie zostanie opisana istota mechanizmu obligacji społecznych z podziałem na zadania realizowane przez poszczególne podmioty i z uwzględnieniem polskich uwarunkowań prawnych i finansowych. W artykule będą również wskazane determinanty rozwoju modelu obligacji społecznych w kontekście rynku pracy i rynku papierów wartościowych w Polsce. Ponadto, celem pracy jest wypracowanie propozycji implementacji obligacji społecznych w obszarze rynku pracy i aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, bowiem z jednej strony wpisuje się on w format aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu, z drugiej jednak jest innowacją wychodzącą poza utarte ścieżki aktywizacji. W tej części artykułu znajdzie się bezpośrednie odniesienie do efektów prac wykonanych w ramach projektu współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego pt. „Mechanizm zastosowania obligacji społecznych w obszarze RYNEK PRACY”, realizowanego przez DGA S.A. w partnerstwie z Wielkopolską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości Sp. z o.o. w ramach Osi IV Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój „Innowacje społeczne i współpraca ponadnarodowa”, działanie 4.1 Innowacje społeczne.

Istota modelu obligacji społecznych

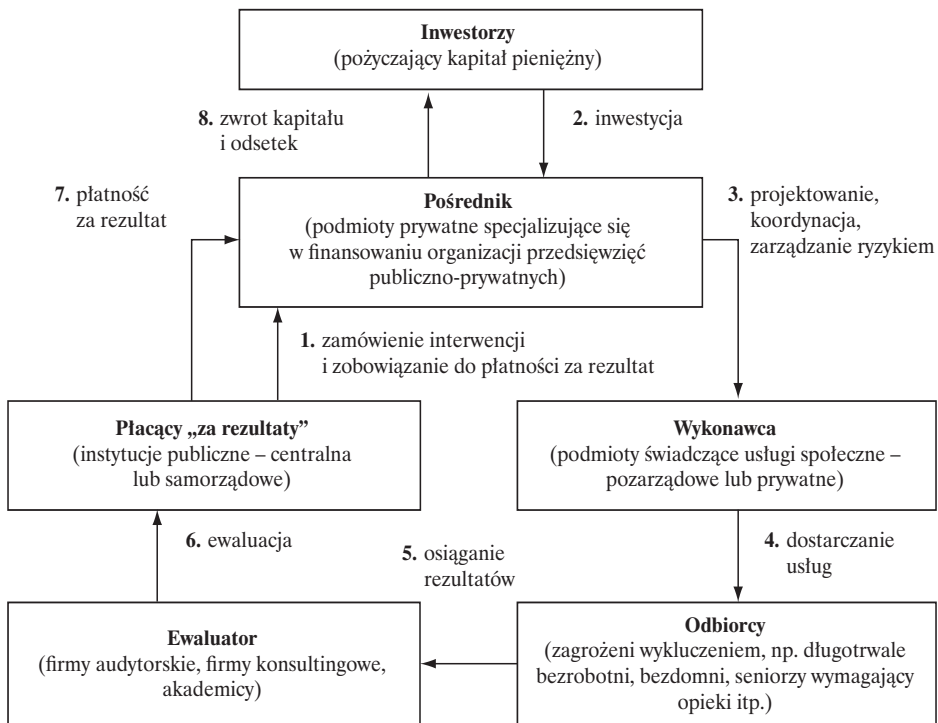
Punktem wyjścia w niniejszym opisie istoty mechanizmu obligacji społecznych jest potraktowanie go jako instrumentu polityki społecznej o charakterze ekonomicznym, prawnym i kadrowym (Supińska, 2009, s. 85–89; Supińska 2014, s. 217–240)³. Ponadto

³ Jolanta Supińska do instrumentarium polityki społecznej zalicza instrumenty: ekonomiczne, prawne, informacyjne, kadrowe, kształtowanie przestrzeni oraz gospodarowanie czasem. Na użytek

przyjęto założenie, że jest to mechanizm definiowany w pewnych ogólnych ramach, które są jednak elastyczne i otwarte na zmiany w zależności od przyjętego obszaru interwencji (Pasi, 2014, s. 145).

Na wymiar kadrowy polityki społecznej, w ujęciu Jolanty Supińskiej (2009, s. 88), składają się przede wszystkim ludzie, którzy decydują na różnych szczeblach o kierunkach polityki społecznej, oraz osoby świadczące profesjonalne usługi. Przy opisie modelu obligacji społecznych bardziej zasadne jest odwołanie się do instytucji, w ramach których kadry realizują swoje zadania. Zatem w **wymiarze instytucjonalnym** obligacje społeczne stanowią sieć współpracy na rzecz osiągnięcia istotnego społecznie celu. Cel ten jest formułowany przez instytucję publiczną — centralną lub samorządową, która z mocy prawa wykonuje zadania publiczne. Podmiot publiczny jest zleceniodawcą określającym rodzaj i zakres zlecanej interwencji oraz spodziewane efekty ich realizacji wobec określonej grupy docelowej w ustalonym terminie. Przyjmującym zlecenie jest pośrednik, który od

Schemat 1. Podstawowy mechanizm obligacji społecznych



Źródło: opracowanie własne na podstawie Galitopoulou, Noya, 2016, s. 4–6.

przejrzystości opisu mechanizmu obligacji wykorzystano jedynie część proponowanego przez autorkę katalogu instrumentów.

zleceniodawcy otrzyma wynagrodzenie w sytuacji osiągnięcia efektu społecznego. Kolejnym obligacji na realizację przedsięwzięcia określonego przez zleceniodawcę. W razie sukcesu przedsięwzięcia ma on zagwarantowany zwrot kapitału wraz z odsetkami. Zadaniem podmiotem w ramach mechanizmu obligacji jest inwestor wpłacający kapitał poprzez zakup pośrednika wobec inwestora jest przede wszystkim przyjęcie wpłaty kapitału oraz wypłata ewentualnych dochodów kapitałowych. Kluczową rolę w prezentowanym modelu pełni wykonawca, który na podstawie zleceń otrzymywanych od pośrednika realizuje określoną interwencję. Wykonawca świadczy usługi społeczne, których rodzaj, zakres oraz wskaźniki efektywności wynikają z porozumień zawartych między pośrednikiem a zleceniodawcą. Wykonawcą może być organizacja pozarządowa prowadząca działalność pożytku publicznego w myśl art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 239, z późn. zm.) lub przedsiębiorstwo gwarantujące realizację zadania, np. poprzez zatrudnienie, jeśli efekt zatrudnieniowy jest spodziewanym efektem społecznym. Ostatnim elementem mechanizmu jest odbiorca, a więc bezpośredni beneficjent wsparcia. Podstawowy schemat instytucjonalnej konstrukcji mechanizmu obligacji społecznych przedstawiono na schemacie 1.

Powyżej została przedstawiona instytucjonalna architektura wsparcia funkcjonująca w ramach mechanizmu obligacji społecznych. Jednak dla wyjaśnienia istoty modelu konieczne jest opisanie go jako **instrumentu ekonomicznego**. W tym kontekście funkcją obligacji społecznych jest stworzenie możliwości realizacji celów polityki społecznej poprzez wykorzystanie instrumentów rynkowych, co ma ograniczyć wysokość wydatków publicznych (Schinckus, 2015, s. 105). W zależności od tego, jaki typ podmiotu będzie inwestorem, a więc obligatariuszem, można wyróżnić obligacje filantropijne, publiczne lub komercyjne obligacje społeczne (Mulgan, Reeder, Aylott, Bo'sher, 2011, s. 8–9). W pierwszej z wymienionych form środki pieniężne przeznaczone na przedsięwzięcie pochodzą od organizacji czy osób nastawionych nie na zysk, lecz na chęć udzielania bezinteresownej pomocy. Z zasady podmioty działające z pobudek filantropijnych nie oczekują zysku z inwestowanych środków finansowych i akceptują wyższe ryzyko porażki niż podmioty komercyjne, stąd też model ten daje możliwości realizacji działań innowacyjnych. Drugi przykład to publiczne obligacje społeczne, w przypadku których inwestorem są władze lokalne, które pożyczają środki na istniejącym rynku, w formie np. kredytu, a następnie otrzymują wynagrodzenie od administracji centralnej, jeśli konkretne efekty zostały osiągnięte. Rozwiązanie to jest stosunkowo proste w implementacji. Nie angażuje wielu podmiotów i wiąże się z relatywnie niewielkimi kosztami transakcyjnymi. W ostatnim z wyróżnionych modeli w roli inwestorów zastąpiono filantropów i lokalne władze komercyjnymi przedsiębiorstwami. W tym właśnie miejscu powstaje nowy instrument finansowy, w który mogą inwestować banki, zakłady ubezpieczeń i inne organizacje. Takie komercyjne podejście będzie możliwe, kiedy obligacje społeczne udowodnią swoją skuteczność i opłacalność.

Opisując obligacje społeczne jako instrument finansowy, należy podkreślić kluczową dla tego mechanizmu właściwość, mianowicie zmianę alokacji ryzyka finansowego

poprzez włączenie inwestorów w finansowanie usług społecznych (Cooper, Graham, Himick, 2016, s. 64). W tym miejscu ujawnia się zasadnicza różnica między obligacjami społecznymi a ich tradycyjnym odpowiednikiem: „Obligacje społeczne są bardziej ryzykowne od standardowych obligacji, ponieważ z założenia w ich konstrukcji pojawia się dodatkowy, efektywnościowy warunek spłaty części kapitałowej i wysokości odsetek” (Marchewka-Bartkowiak, Wiśniewski, 2015, s. 212). Jak słusznie podkreśla Pasi, ryzyko w obligacjach społecznych powinno być postrzegane zarówno w wymiarze przedmiotowym — tj. w odniesieniu do trudności w wykonaniu danej usługi, jak i w wymiarze podmiotowym, gdzie za poziom ryzyka odpowiedzialny jest podmiot realizujący konkretne działania (Pasi, 2014, s. 146).

Obligacje społeczne bazują zatem na dobrze opisanej w literaturze przedmiotu idei „płatności za rezultaty”, stąd nie ma potrzeby szczegółowego opisu niniejszego paradygmatu. Należy jedynie podkreślić, że ma ona swoich apologetów dowodzących efektywności i innowacyjności programów socjalnych opartych na tym modelu (Fox, Albertson, 2011, s. 397). Efektywności tego typu rozwiązań dowodzą chociażby badania w ramach ekonomii eksperymentalnej, których słabością jest jednak brak kontroli nad czynnikami ryzyka (Wong, Ortmann, Motta, Zhang, 2016, s. 74). Równie często można spotkać głosy przeciwnie, traktujące płatność za rezultaty jako przejaw neoliberalnej racjonalności dążącej do wskaźnikowania często niemierzalnych efektów społecznych przedsięwzięć (Cooper, Graham, Himick, 2016, s. 65). W przypadku obligacji społecznych przeprowadzenie interwencji ma się odbywać dzięki środkom pieniężnym wyłożonym przez prywatnych inwestorów, a dopiero mierzalny sukces przedsięwzięcia uruchamia płatności dokonywane ze środków publicznych.

Model obligacji społecznych należy również ująć w ramy obowiązujących w Polsce **przepisów prawa**, nadając mu tym samym aplikacyjny potencjał. Dotychczasowe rozwiązania wdrażane na świecie pokazują, że pomimo swojej nazwy obligacje społeczne najczęściej nie są obligacjami w rozumieniu prawodawstwa regulującego emisję i obrót papierami wartościowymi (ustawa o obligacjach, Dz. U. z 2015 r. poz. 238). Najczęściej są to umowy cywilnoprawne, w których sformułowane zostają prawa i obowiązki stron opisanego powyżej mechanizmu. Innymi słowy, obligacje społeczne nie są w praktyce papierami wartościowymi, które po wyemitowaniu mogłyby być przedmiotem obrotu na rynku — prywatnym lub publicznym.

Dla uchwycenia istoty obligacji społecznych istotne jest również spojrzenie w świetle zmieniających się paradygmatów polityki społecznej. Nie otwierając dyskusji o pożądanym modelu aktywizacji, co nie jest głównym celem niniejszego artykułu, wystarczy podkreślić, że model obligacji społecznych wymaga nowego spojrzenia na politykę społeczną. Po pierwsze, w wymiarze aksjonormatywnym odwołuje się do prymatu funkcji promocyjno-rozwojowej nad kompensacyjno-protekcijną (Kaźmierczak, 2014, s. 94). Obligacje społeczne promują również ideę deinstytucjonalizacji państwa, które nie wyrzeka się przy tym odpowiedzialności za problemy społeczne, co Krzysztof Frysztacki charakteryzuje w następujący sposób: „Współczesna władza państwowa ulega racjonalizacji, instytucjo-

nalizacji, biurokratyzacji, co służy poszukiwaniu dodatkowych rozwiązań spraw, za które państwo jest odpowiedzialne, ale którym samo niekoniecznie potrafi sprostać” (Frysztacki, 2015, s. 57). Po drugie, w konsekwencji przyjęcia podejścia aktywizującego zmiany muszą także zachodzić w sposobie zarządzania polityką społeczną, w tym również — interesującą nas szczególnie — polityką rynku pracy. Otóż dla rozwoju obligacji społecznych konieczne będzie wdrażanie polityk publicznych w duchu nowego zarządzania publicznego. Celem artykułu nie jest przywołanie całej złożoności owego paradygmatu, wystarczy jedynie podkreślić konieczność wdrażania zasady *empowerment*, polegającej na upodmiotawianiu odbiorców usług (Brye, Preston-Shoot, 1995), szczególnie poprzez praktykę koprodukcji usług (Pestoff, 2008, s. 280) oraz stałe monitorowanie efektów podejmowanych działań, z odwoływaniem się do wymiernych wskaźników interwencji, tzw. *evidence-based policy* (Davies, Nutley, Smith, 2000).

Szanse zastosowania obligacji społecznych na rynku pracy

Dotychczas zostały opisane ogólne założenia modelu obligacji społecznych bez wskazania konkretnego obszaru interwencji. W dalszej części artykułu proponowane rozwiązanie będzie się odnosić do rynku pracy, gdzie celem jest aktywizacja zawodowa bezrobotnych poprzez odpowiednie połączenie potrzeb strony popytowej i podaźowej rynku pracy. W pierwszej kolejności warto zastanowić się nad warunkami, jakie muszą zostać spełnione, aby obligacje miały szanse zaistnieć w systemie polityki społecznej, nie jako jednorazowa inicjatywa, ale rozwiązanie, które na stałe wpisze się w szerokie instrumentarium polityk społecznych. W tym kontekście należy najpierw odpowiedzieć na pytanie, czy właściwe dla tego rozwiązania rynki, a więc kapitałowy i pracy, dają możliwość rozwoju tego typu inicjatyw.

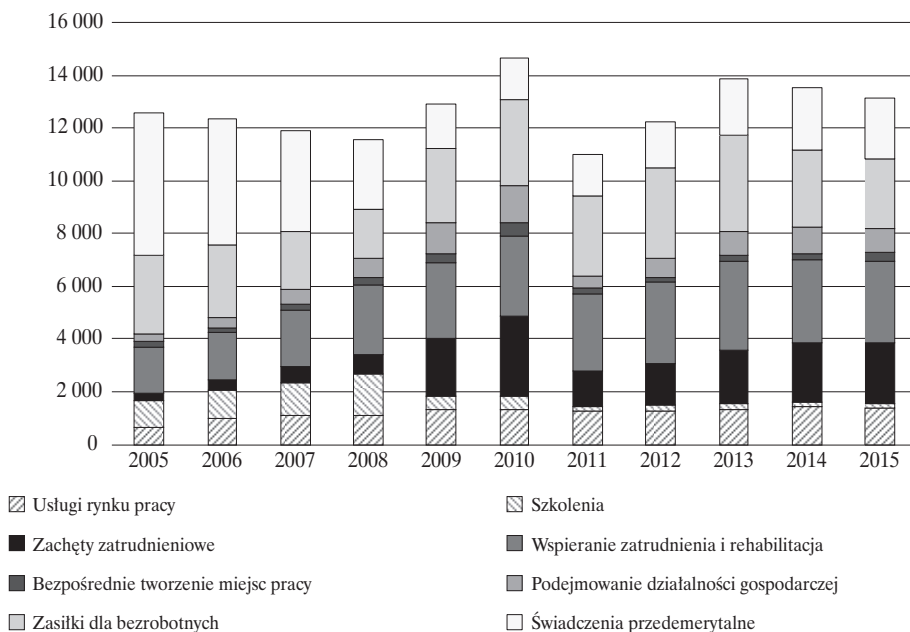
Biorąc pod uwagę **rynek pracy**, należy w pierwszej kolejności wziąć pod uwagę jego potencjał w zakresie finansowania aktywnych form wsparcia, gdyż każdą interwencję z wykorzystaniem obligacji społecznych należy zaliczyć do tej właśnie kategorii. Klasyfikacja „czynności” (interwencji) realizowanych przez państwo i jego instytucje w ramach polityki rynku pracy jest utrudniona z uwagi na różnorodne ich definicje przyjmowane w prawie, sprawozdawczości i statystykach — zarówno tych krajowych, jak i międzynarodowych. Z uwagi na fakt, że w dalszej części pracy będą wykorzystywane dane statystyczne Eurostatu (2013), na wstępie przyjęto definicję stosowaną przez tę instytucję. Eurostat wyróżnia 9 kategorii „interwencji” polityki rynku pracy (*labour market policy interventions*) w trzech kategoriach, co przedstawiono w tabeli 1. Należy zaznaczyć, że w tej klasyfikacji interwencje 1–7 można zaliczyć do aktywnych instrumentów rynku pracy, zaś interwencje 8–9 — do instrumentów pasywnych.

Analizując potencjał poszczególnych instrumentów aktywizacji z punktu widzenia finansów publicznych, warto wskazać na wysokość ponoszonych przez państwo wydatków na wymienione wyżej interwencje. Na wykresie 1 przedstawiono wydatki na politykę rynku pracy w Polsce w latach 2005–2015 według klasyfikacji przyjętej w tabeli 1.

Tabela 1. Klasyfikacja interwencji polityki rynku pracy według Eurostatu

Usługi rynku pracy (<i>LMP services</i>)
1. usługi rynku pracy
Środki polityki rynku pracy (<i>LMP measures</i>)
2. szkolenia
3. podział pracy oraz rotacja pracy (obecnie niewyróżniany, klasyfikowany w pozycji 4.)
4. zachęty zatrudnieniowe — programy pozwalające na zatrudnienie bezrobotnych czy na utrzymanie obecnego miejsca pracy, które bez odpowiedniego wsparcia zostałyby zlikwidowane
5. wspieranie zatrudnienia i rehabilitacja niepełnosprawnych
6. bezpośrednie tworzenie miejsc pracy
7. podejmowanie działalności gospodarczej
Instrumenty wsparcia bezrobotnych (<i>LPM support</i>)
8. zasiłki dla osób bezrobotnych
9. wcześniejsze emerytury

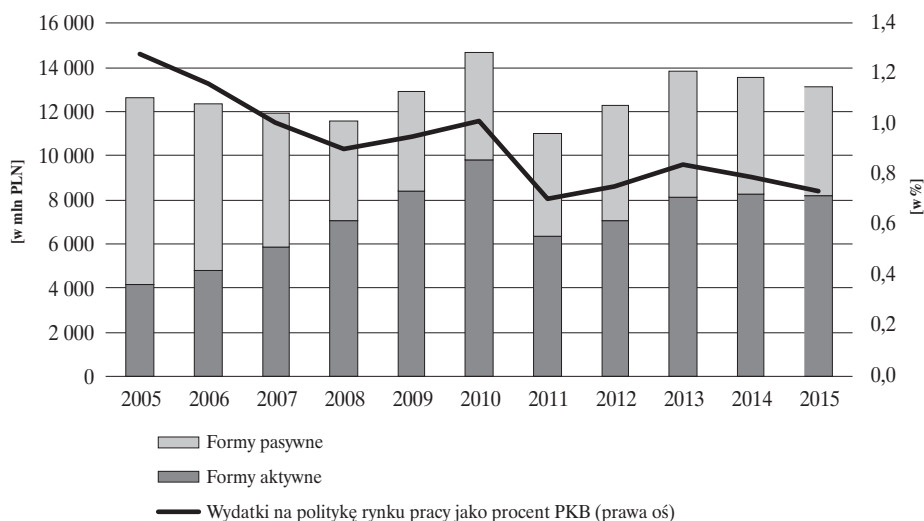
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat, 2013, s. 13–23; Wiśniewski, Zawadzki, 2010, s. 29.

Wykres 1. Wydatki na politykę rynku pracy w Polsce według rodzajów interwencji (w mln PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Z powyższego wykresu wynika, że jeszcze przed dekadą, dominującą część interwencji finansowanych ze środków publicznych stanowiły świadczenia przedemerytalne i zasiłki dla bezrobotnych. W ostatnim dziesięcioleciu te proporcje uległy zmianie — nadal finansuje się ze środków publicznych te formy pomocy, ale zauważalny jest wzrost udziału wydatków na wspieranie zatrudnienia, rehabilitację osób z niepełnosprawnością czy zachęty zatrudnieniowe. Dodatkowo, na wykresie 2 przedstawiono te same wydatki z podziałem na aktywne formy polityki rynku pracy (w tym usługi) i formy pasywne, prezentując ponadto udział wydatków na politykę rynku pracy w relacji do PKB.

Wykres 2. Wydatki na aktywne i pasywne formy polityki rynku pracy w Polsce w latach 2005–2015 (w mln PLN) na tle PKB (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

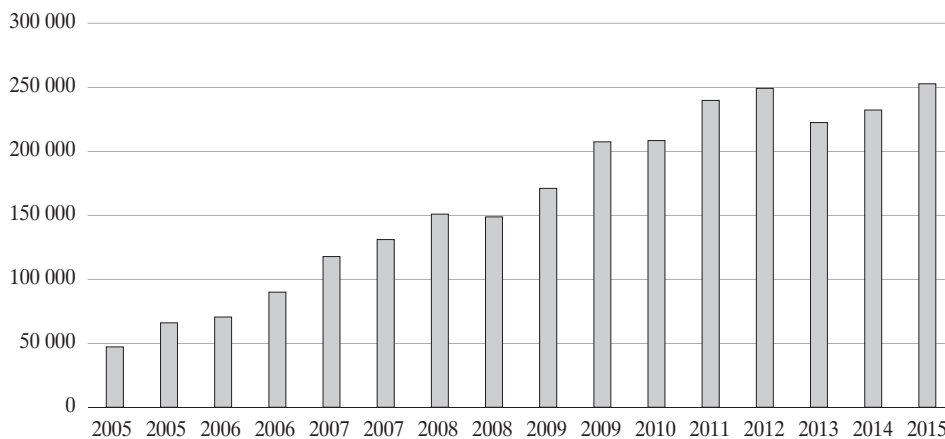
W ostatnim czasie daje się zauważyć trend obniżania wydatków na pasywne formy interwencji i zwiększanie wydatków na formy aktywne. Jednakże pomimo tego wzrostu, sukcesywnie od dziesięciu lat obniża się relatywna wartość wydatków na politykę rynku pracy, z przeszło 1,2% PKB w 2005 roku do zaledwie 0,7% w 2015 roku. Szacuje się, że od 1990 do 2015 roku na politykę rynku pracy wydano prawie 200 mld zł, przy czym w początkach tego okresu dominowały wydatki na instrumenty pasywne. Dopiero w ostatnich latach ewolucja w podejściu do realizowanej polityki rynku pracy spowodowała stopniowe odchodzenie od działań osłonowych na rzecz wzmocnienia instrumentów aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych (Cicha-Nazarczuk, 2015, s. 157).

Z powyższej analizy danych zastanych zasadniczo wynika, że w ostatnich latach wzrasta w Polsce udział wydatków na aktywne formy wspierania zatrudnienia. Proponowana interwencja w zakresie finansowania działań na rynku pracy środkami pochodzącymi z obligacji społecznych wpisuje się w ten trend, gdyż jest ona ukierunkowana na tworzenie nowych

miejsc pracy, a nie na łagodzenie pasywnymi instrumentami negatywnych skutków bezrobocia.

Szansę dla obligacji społecznych w Polsce stwarza również **rynek instrumentów dłużnych**. Według danych Eurostatu wartość dłużnych papierów wartościowych wyemitowanych w Polsce przez polskich rezydentów (w tym Skarb Państwa i inne instytucje państwowe i samorządowe) zwiększyła się pięciokrotnie w ciągu ostatnich 15 lat (wykres 1). Obecnie wartość ta wynosi powyżej 250 mld euro, co przy bieżącym kursie walutowym oznacza wartość powyżej 1 bln złotych.

Wykres 3. Wartość dłużnych papierów wartościowych wyemitowanych w Polsce (w mln EUR)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Należy jednak podkreślić, że w tym zestawieniu dominuje niestety dług publiczny, a wartość papierów wartościowych, których emitentami są przedsiębiorstwa niefinansowe — najbardziej istotne z punktu widzenia prowadzonej analizy — wyniosła ok. 24 mld euro, czyli ok. 100 mld złotych. Szczegółowych danych w tym względzie dostarczają raporty Narodowego Banku Polskiego. W tabeli 2 przedstawiono podstawowe dane na temat rynku kapitałowego w Polsce w latach 2012–2015. Łatwo zauważyć, że wśród instrumentów tego rynku w Polsce przeważają nieznacznie instrumenty udziałowe, w tym te notowane na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie. Wśród papierów dłużnych dominują, co wskazano powyżej, papiery emitowane przez Skarb Państwa.

Reasumując, rynek papierów wartościowych w Polsce rozwija się dynamicznie, jednak wciąż w rolę emitenta instrumentów dłużnych w niewielkim stopniu wchodzi przedsiębiorstwa niefinansowe, a dominują instytucje publiczne i samorządowe. Emitent obligacji społecznych jako podmiot niepubliczny — spółka celowa — wszedłby na rynek niewielki, stąd proponowany instrument musiałby charakteryzować się atrakcyjnością dla potencjalnych inwestorów (w sensie rentowności lub możliwości osiągnięcia innych zysków, np. społecznych, prestiżowych etc.).

Tabela 2. Wielkość poszczególnych segmentów krajowego rynku kapitałowego w Polsce (w mld zł)

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015
Instrumenty dłużne	613,8	670,8	605,0	649,9
obligacje rynkowe Skarbu Państwa	520,0	565,7	482,9	513,4
obligacje BGK* na rzecz KFD**	25,6	25,4	19,6	19,4
długoterminowe papiery dłużne przedsiębiorstw	32,3	37,8	54,2	65,2
obligacje komunalne	15,6	18,6	19,1	20,0
długoterminowe bankowe papiery dłużne	17,2	20,0	25,1	26,5
listy zastawne	3,1	3,3	4,1	5,4
Instrumenty udziałowe	745,1	851,8	1 262,1	1 091,6
Główny Rynek GPW***	734,0	840,8	1 253,0	1 082,9
NewConnect	11,1	11,0	9,1	8,7

* Bank Gospodarstwa Krajowego; ** Krajowy Fundusz Drogowy; *** Giełda Papierów Wartościowych

Źródło: NBP, 2016, s. 241.

Szanse rozwoju obligacji społecznych w Polsce determinuje nie tylko kondycja i struktura rynku kapitałowego czy poziom rozwoju aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu, lecz także — równie istotna w tym względzie — **polityka państwa tworząca zachęty do rozwoju tego typu inicjatyw**. Po pierwsze, aktywność państwa powinna się koncentrować na tworzeniu instytucji otoczenia biznesu, które dynamizują rozwój przedsiębiorstw i samorządów między innymi poprzez instrumenty zwrotne. Dobrym przykładem są w tym kontekście — już działający — Polski Fundusz Rozwoju czy mające powstać banki regionalne⁴. Po drugie, kluczowym czynnikiem rozwoju dla inicjatyw o charakterze innowacyjnym, w tym również dla modelu obligacji społecznych, jest tworzenie programów finansowania dla przedsięwzięć o wysokim potencjale innowacyjności, a więc nietestowanych na polskim gruncie, i o wysokiej stopie ryzyka niepowodzenia w fazie wdrożeniowej. W 2016 roku naprzeciw temu wyzwaniu wyszło Ministerstwo Rozwoju, które w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Spójności ogłosiło konkurs na pilotaż obligacji społecznych jako nowej formy finansowania usług społecznych w Polsce.

Podsumowując, rozwój aktywnych usług aktywizacji zawodowej oraz możliwość pozyskania kapitału z rynków finansowych to szanse, które **tworzą** otwierają się dla modelu

⁴ Więcej na ten temat w wywiadzie wiceministra Jerzego Kwiecińskiego udzielonym dziennikowi „Rzeczpospolita”. Pobrane z: <http://www.rp.pl/Banki/308129989-Regionalne-fundusze-rozwoju-moga-dac-poczatek-bankom.html#ap-1> [dostęp: 8.09.2017].

obligacji społecznych na rynku pracy. Jednak, żeby je wykorzystać, konieczna jest również aktywna rola administracji publicznej w tworzeniu sprzyjającego klimatu dla tego typu inwestycji w wymiarze zarówno instytucjonalnym, jak i finansowym. Na koniec warto również podkreślić niebagatelną rolę dominujących w państwie kierunków rozwoju polityki społecznej. Otóż obligacje społeczne mają szansę wejść w główny nurt działań pomocowych, jeśli bezpieczeństwo socjalne obywateli będzie osiąganе nie poprzez wzrost wydatków na pasywne instrumenty wsparcia, ale poprzez rozwój działań na rzecz kapitału społecznego.

Obligacje społeczne w praktyce aktywizacji zawodowej

Według danych zamieszczonych na portalu www.instiglio.pl obecnie na świecie (stan na kwiecień 2017 roku) jest realizowanych 77 programów opartych na mechanizmie obligacji społecznych⁵. Obejmują one tematyką szeroki zakres działań, od resocjalizacji, poprzez przeciwdziałanie bezdomności, bezrobociu, aż po edukację najmłodszych obywateli. Jak wskazano wcześniej, również w Polsce podjęto pierwsze próby wdrożenia idei obligacji społecznych w praktykę działań pomocowych. Inicjatorem tych przedsięwzięć jest Ministerstwo Rozwoju, które rozpisało konkursy współfinansowane ze środków Unii Europejskiej. Poniższy model wdrażania obligacji społecznych powstał w ramach jednego z wyżej wymienionych projektów⁶.

Proponowany model obligacji społecznych dotyczy interwencji w ramach rynku pracy, a dokładnie aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych. Dla jasności wyводу instrument ten zostanie opisany z perspektywy ról poszczególnych podmiotów, czego pomocną ilustracją jest schemat 2.

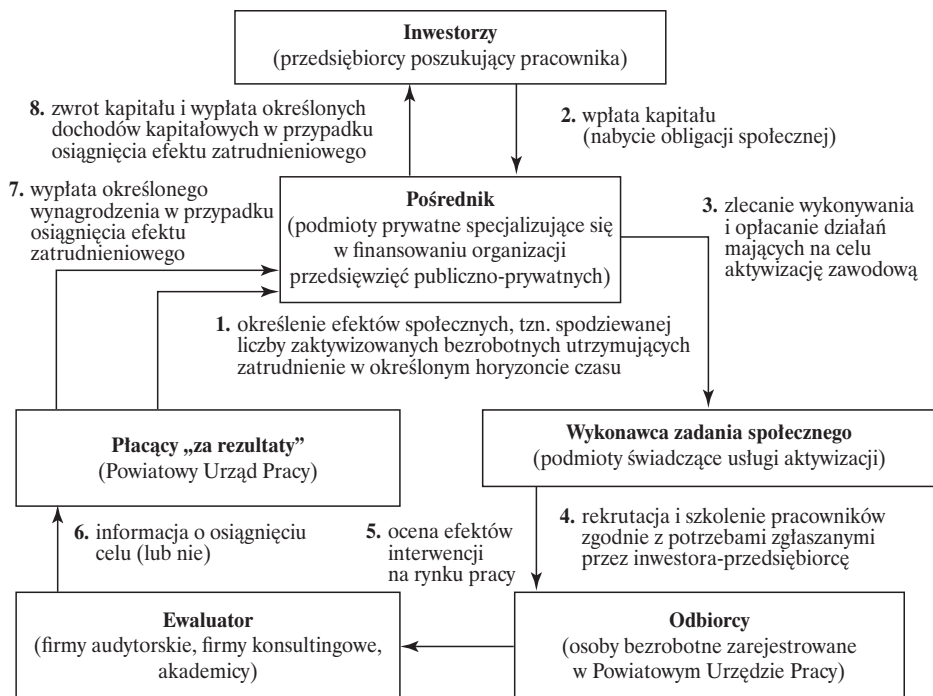
Zlecniodawcą w proponowanym modelu jest Powiatowy Urząd Pracy (PUP), który zgodnie z art. 34 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2017 r. poz. 1065, z późn. zm.) prowadzi pośrednictwo pracy dla zarejestrowanych osób, a w przypadku braku możliwości zapewnienia odpowiedniej pracy inicjuje i dofinansowuje tworzenie dodatkowych miejsc pracy. Usługa ta przy wykorzystaniu instrumentu obligacji zostaje zlecona podmiotowi zewnętrznemu. Rola PUP ogranicza się do zdefiniowania spodziewanych efektów interwencji poprzez określenie minimalnego odsetka aktywizowanych bezrobotnych utrzymujących zatrudnienie w określonym czasie, np. minimum 80% osób objętych interwencją w okresie 2 lat. PUP dokonuje płatności po zrealizowaniu interwencji z określonym wcześniej wskaźnikiem efektywności. Płatność jest przekazywana pośredni-

⁵ Pobrane z: <http://www.instiglio.org/en/sibs-worldwide/> [dostęp: 15.09.2017].

⁶ Model wsparcia na rynku pracy przy zastosowaniu obligacji społecznych został opisany w pracach autorów artykułu oraz pracy dr hab. Bahy Kalinowskiej-Sufinowicz, prof. nadzw. UEP, w ramach projektu współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego pt. „Mechanizm zastosowania obligacji społecznych w obszarze rynek pracy”, realizowanego przez DGA S.A. w partnerstwie z Wielkopolską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości Sp. z o.o. w ramach Osi IV Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój „Innowacje społeczne i współpraca ponadnarodowa”, działanie 4.1 Innowacje społeczne.

kowi, który ponadto wobec inwestorów pełni rolę emitenta obligacji. Zadaniem pośrednika jest również wyłonienie realizatora zadań w obszarze pośrednictwa pracy. Może być to organizacja pozarządowa lub też niepubliczna agencja pracy, która zajmie się rekrutowaniem osób bezrobotnych o określonym przez pracodawcę profilu (wiedzy, kompetencjach i umiejętnościach). Usługi aktywizacji mogą również polegać na *coachingu* społecznym czy szkoleniach, wsparciu trenera pracy etc., w zależności od deficytów osoby bezrobotnej oraz potrzeb pracodawcy.

Schemat 2. Model obligacji społecznych na rynku pracy w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie Galitopoulou, Noya, 2016, s. 4–6.

Warto przypomnieć, że model obligacji zakłada płatność za efekt, zatem w tym miejscu zasadne jest pytanie o to, w jaki sposób uzyskać finansowanie na realizację interwencji. Kluczową rolę pełnią w tym kontekście inwestorzy, a więc pracodawcy, którzy nabywają obligacje. Zainwestowane środki muszą zagwarantować realizację usług aktywizacji od pośrednictwa poprzez szkolenia. W przypadku osiągnięcia założonego efektu interwencji inwestor uzyskuje zwrot kapitału wraz z należnymi, odpowiednimi dochodami (np. odsetkami wyższymi niż rynkowe). Jednakże w przypadku niepowodzenia zainwestowany kapitał w części lub całości przepada. W przedstawionym modelu to przedsiębiorca-inwestor ponosi pełne ryzyko niepowodzenia przedsięwzięcia, którym byłoby niezrealizowanie zało-

zonych wskaźników aktywizacji zawodowej. Należy zatem zaakcentować korzyści dla inwestora, które ujawniają się w dwóch zasadniczych kontekstach. Po pierwsze, w wymiarze ekonomicznym — przedsiębiorca oszczędza na kosztach szkolenia i rekrutacji pracownika i otrzymuje gwarancję uzyskania pracownika, który byłby zobligowany do wykonywania pracy dla niego przez okres interwencji, co jest istotną kwestią w kontekście wzrastającego popytu na pracowników. Po drugie, wykup obligacji społecznych można traktować jako działanie prospołeczne, świadczące o zaangażowaniu przedsiębiorstwa w środowisko lokalne poprzez aktywne włączenie się w projekty jego rozwoju.

Środki zainwestowane przez inwestorów nie tylko pokrywają koszty aktywizacji, ale ich zasadnicza część jest adresowana do osób bezrobotnych w formie pożyczko-dotacji. Uzyskany w ten sposób kapitał miałby być przeznaczony na założenie własnej działalności gospodarczej, tj. zakup środków trwałych, urządzeń, maszyn, w tym środków niezbędnych do świadczenia pracy na rzecz przedsiębiorcy. Warunkiem otrzymania pieniędzy na działalność jest zobowiązanie do świadczenia usług na rzecz określonego inwestora-przedsiębiorcy. Dzięki temu samozatrudniony uzyskiwałby przychody, z których mógłby, w określonych z góry terminach, spłacać zaciągniętą, ale bardzo nisko oprocentowaną, pożyczkę. Celem wypracowanego modelu jest zatem powiązanie osoby bezrobotnej z poszukującym pracownika przedsiębiorcą. Warto podkreślić, że usługi aktywizacji realizowane za pomocą mechanizmu obligacji społecznych powinny być adresowane do wybranej, stosunkowo wąskiej kategorii bezrobotnych. Zgodnie z nomenklaturą publicznych służb zatrudnienia, byłyby to osoby zakwalifikowane do pierwszego lub drugiego profilu pomocy, a więc w niewielkim stopniu oddalone od rynku pracy i gotowe wejść na niego przy wsparciu w formie pożyczko-dotacji oraz odpowiednio zaprojektowanej oferty szkoleniowej i *coachingowej*.

Zakończenie, czyli krytyczna analiza obligacji społecznych jako instrumentu polityki społecznej

Mając zarysowany obraz mechanizmu obligacji społecznych oraz zdiagnozowane warunki ich rozwoju, warto poczynić krytyczną refleksję nad proponowanym modelem. Poniższe uwagi, przedstawione w formie listy wątpliwości/zarzutów, w żadnej mierze nie powinny skłaniać do kontestacji samej idei obligacji społecznych, ale stanowić punkt wyjścia w dyskusji nad modelem ich wdrażania. Model obligacji społecznych mimo jego słabości należy traktować jako jedną z nowych form trwałego rozwoju systemu polityki społecznej w kontekście niskich nakładów publicznych i zwiększających się potrzeb społecznych (Pasi, 2014, s. 148). Co więcej, wobec wytoczonych argumentów zostały przedstawione pewne strategie zaradcze niwelujące zagrożenia i pokazujące możliwe sposoby udoskonalenia modelu.

Po pierwsze, obligacje społeczne wspierają efektywnościowy sposób myślenia o polityce społecznej. Z uwagi na to, że obligacje społeczne opierają się na idei płatności za efekt, w ostatecznym bilansie działań liczą się tylko te cele społeczne, które są możliwe do kwantyfikowania (określenia ilościowego). Wskaźnik realizacji celów społecznych oparty na określonych parametrach pomiaru może być traktowany przez inwestorów jako atrakcyjny

produkt inwestycyjny (Pasi, 2014, s. 146), to znaczy mogą oni uzależniać zainteresowanie daną inwestycją od tego, czy dany wskaźnik realizacji celu jest możliwy do osiągnięcia. W przypadku obszaru rynku pracy możemy mieć do czynienia ze swoistą fetyszyzacją wskaźników zatrudnienia — ich realizacja będzie traktowana jako ostateczna miara sukcesu przedsięwzięcia, bez dostrzegania przy tym miękkich efektów działań aktywizacyjnych. Propozycje ewaluacji efektów powinny uwzględniać również tzw. rezultaty miękkie, tzn. zwiększenie ufności we własne siły i motywacji do aktywności zawodowej i społecznej czy zwiększenie poczucia odpowiedzialności.

Po drugie, proponowany model z założenia opiera się jedynie na utowarowionej pracy zarobkowej, a uzyskany w ten sposób dochód ma być argumentem na rzecz zasadności tego typu interwencji w skali makroekonomicznej, tzn. zaktywizowany bezrobotny nie będzie obciążał wydatków publicznych w związku z koniecznością wypłacania mu świadczeń dla bezrobotnych (zasiłku), ponadto będzie uzyskiwał ze swojej pracy dochody, które zasilą budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego chociażby z tytułu wpływów z podatku dochodowego. Model obligacji społecznych na rynku pracy nie uwzględnia alternatywnych form aktywności, które również można potraktować jako pracę, tyle że w niezarobkowej formule, takich jak wolontariat, reprodukcyjna praca kobiet, zaangażowanie w społeczność lokalną etc. Model obligacji mógłby mieć zatem zastosowanie do wyżej wymienionych obszarów pracy, w tej sytuacji wymaga on jedynie zmiany podmiotu pełniącego rolę zleceniodawcy, którym nie mógłby już być powiatowy urząd pracy.

Po trzecie, w proponowanym mechanizmie w wyniku koncentracji na wskaźnikach zatrudnienia i potrzebach pracodawcy łatwo można sprowadzić osobę bezrobotną jedynie do zasobu ludzkiego, który ma być sprofilowany zgodnie z potrzebami inwestora, a więc pracodawcy. Obligacje społeczne powinny w większym stopniu kłaść akcent na koprodukcję usług (Pestof, 2012; Sześciło, 2015), traktując beneficjenta wsparcia jako partnera w realizowanych działaniach pomocowych. W praktyce mogłoby to oznaczać rozwój zaradności w poszukiwaniu pracy oraz kształtowanie postaw przedsiębiorczości z wykorzystaniem coachingu społecznego prowadzonego w ramach pośrednictwa pracy.

Po czwarte, jeżeli chodzi o usługi odpowiadające na problem bezrobocia, to proponowany model obligacji społecznych trudno uznać za innowację społeczną. Odwołuje się on do dobrze znanych, rzec by można — konserwatywnych narzędzi i form wsparcia, takich jak pośrednictwo, szkolenia, pożyczka, dotacja. Jednak innowacyjnego potencjału należy upatrywać w kontekście proponowanego modelu współpracy, w którym instytucja publiczna kooperuje z sektorem prywatnym i/lub samorządowym na zasadzie płatności za efekt. Propozycja nowego modelu współpracy może być zatem innowacją, do czego przekonywał również Zbigniew Woźniak: „tworzenie i wdrażanie nowych idei umożliwiających ludziom organizowanie działań interpersonalnych oraz interakcji społecznych na rzecz realizacji jednego lub większej liczby wspólnych celów — innowacje dzięki partycypacji pozwalają *robić więcej za mniej*” (Woźniak, 2016, s. 213).

Po piąte, potencjalnie słabą stroną proponowanego modelu obligacji może być ograniczanie wsparcia do wąskiej grupy beneficjentów, którzy są na tyle zaradni i przedsiębiorczy, aby szybko i skutecznie wejść w rolę pracownika, co pozwoli na skuteczną realizację

efektów zatrudnieniowych. Możemy mieć zatem do czynienia z dość powszechnym zjawiskiem *creamingu* — to znaczy wspieramy tych, którzy byli już beneficjentami projektów lub nie są zbyt oddaleni od rynku i tym samym dają szansę na sukces aktywizacyjny. Mając świadomość tego typu zagrożeń, można ograniczyć obszar interwencji do bezrobotnych, dla których został ustalony drugi lub trzeci profil pomocy⁷.

Reasumując, proponowana forma interwencji sprawdza się przy specyficznej agencji problemów, w sprzyjającej sytuacji społeczno-gospodarczej oraz pod warunkiem wysokiego kapitału zaufania między instytucją publiczną a kooperantami. Modelu obligacji społecznych nie można zatem potraktować jako alternatywy dla funkcjonującego systemu usług aktywizacji zawodowej, a jedynie jako kolejny instrument w szerokim katalogu możliwych form wsparcia.

Bibliografia

- Brye, S., Preston-Shoot, M. (1995). *Empowering practice in social care*. Philadelphia: Open University Press.
- Cicha-Nazarczuk, M. (2015). Regionalne zróżnicowanie finansowania i efektywności aktywnej polityki rynku pracy w Polsce. *Optimum. Studia Ekonomiczne*, nr 4 (76), s. 153–168.
- Cooper, Ch., Graham, C., Himick, D. (2016). Social impact bonds: The securitization of the homeless. *Accounting, Organizations and Society*, vol. 55, s. 63–82. DOI: 10.1016/j.aos.2016.10.003.
- Davies, H., Nutley, S., Smith, P. (red.) (2000). *What works? Evidence-based policy and practice in public services*. Portland, OR: Policy Press.
- Eurostat (2013). *Labour market policy statistics. Methodology, Manuals and Guidelines*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. DOI: 10.2785/45642.
- Fox, Ch., Albertson, K. (2011). Payment by results and social impact bonds in the criminal justice sector: New challenges for the concept of evidence-based Policy. *Criminology & Criminal Justice*, vol. 5, s. 395–413.
- Frysztański, K. (2015). Amerykańskie społeczeństwo i jego państwo socjalne w wachlarzu cech, sprzeczności oraz kierunków zmian. W: W. Anioł, R. Bakalarczyk, K. Frysztański, K. Piątek (red.), *Nowa opiekuńczość? Zmieniająca się tożsamość polityki społecznej*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Galitopoulou, S., Noya, A. (2016). *Understanding Social Impact Bonds*. Paris: OECD.
- Kaźmierczak, T. (2014). O potrzebie końca pomocy społecznej, jaką znamy. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i dyskusje*, nr 27 (4), s. 91–107.
- Marchewka-Bartkowiak, K., Wiśniewski, M. (2015). Obligacje społeczne — nowy instrument finansowania zadań społecznych. *Studia BAS*, nr 4 (44), s. 205–222.

⁷ Więcej na temat logiki ustalania profili pomocy na portalu publicznych służb zatrudnienia. Pobrane z: <http://psz.praca.gov.pl/-/69796-profilowanie-pomocy> [dostęp: 18.09.2017].

- Mulgan, G., Reeder, N., Aylott, M., Bo'sher, L. (2011). *Social Impact Investment: the challenge and opportunity of Social Impact Bonds*. London: The Young Foundation.
- NBP (2016). *Rozwój rynku finansowego w Polsce w 2015 r.* Warszawa: Narodowy Bank Polski.
- Pasi, G. (2014). Challenges for European welfare systems. A research agenda on social impact bonds. *Review of Applied Socio-Economic Research*, vol. 8, nr 2, s. 141–150.
- Pestoff, V. (2008). *A Democratic Architecture for the Welfare State*. New York: Routledge.
- Pestoff, V. (2012). Co-production and third sector social services in Europe. Some concepts and evidence. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 23, nr 4, s. 1102–1118.
- Schinckus, Ch. (2015). The valuation of social impact bonds: An introductory perspective with the Peterborough SIB. *Research in International Business and Finance*, nr 35, s. 104–110. DOI: 10.1016/j.ribaf.2017.07.126.
- Supińska, J. (2009). Style i instrumenty polityki społecznej. W: G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Supińska, J. (2014). *Dylematy polityki społecznej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Sześciło, D. (2015). *Samoobsługowe państwo dobrobytu. Czy obywatelska koprodukcja uratuje usługi publiczne?*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- The Australian Government the Treasury (2017). *Social Impact Investing Discussion Paper*. Australia: the Treasury.
- Wiśniewski, Z., Zawadzki, K. (red.) (2010). *Aktywna polityka rynku pracy w Polsce w kontekście europejskim*. Toruń: Wojewódzki Urząd Pracy, Uniwersytet Mikołaja Kopernika.
- Wong, J., Ortmann, A., Motta, A., Zhang, L. (2016). Understanding Social Impact Bonds and Their Alternatives: An Experimental Investigation. *Research in Experimental Economics*, vol. 19, s. 39–83. DOI: 10.1108/S0193-230620160000019011.
- Woźniak, Z. (2016). Praca socjalna a innowacje społeczne — między rutyną a zmianą. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 3, s. 205–230.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. z 2003 r. Nr 96, poz. 873, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz. U. z 2017 r. poz. 1065, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach, Dz. U. z 2015 r. poz. 238 z późn. zm.

<http://www.rp.pl> — strona internetowa dziennika „Rzeczpospolita”.

<http://psz.praca.gov.pl> — strona internetowa Publicznych Służb Zatrudnienia.

***Prospects for implementation of social impact bonds in Poland—
an example of an intervention on the labour market***

Summary

The aim of this article is to describe social impact bonds as an innovative instrument for financing social services. The first part presents the core of this solution in economic, institutional and legal conditions. Then we analyze the chances of social impact bond development taking into account the labor market and the financial market. In the next part, the authors present a proposal to use the model of social bonds in vocational activation services. The summary is a critical analysis of the model, where weaknesses and remedial strategies are shown.

Key words: social impact bonds, labor market, vocational activation services