



Blandyna Puszer

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
Wydział Finansów i Ubezpieczeń
Katedra Bankowości i Rynków Finansowych
blandyna.puszer@ue.katowice.pl

OBLIGACJE SPOŁECZNE – INNOWACYJNY INSTRUMENT FINANSOWANIA PROJEKTÓW SPOŁECZNYCH

Streszczenie: Niezależnie od osiągniętego poziomu rozwoju gospodarczego, państwa stają przed trudnymi wyzwaniami w obszarze społecznym – bezrobociem, niską jakością opieki zdrowotnej, bezdomnością, recydywą i innymi. Wobec rosnących problemów poszukuje się nowych mechanizmów finansowych, służących eliminowaniu problemów społecznych. Takim rozwiązaniem może być mechanizm obligacji społecznych. Obligacje społeczne to innowacyjny instrument finansowania projektów społecznych, umożliwiający współpracę podmiotów publicznych z prywatnymi inwestorami. Celem opracowania jest prezentacja instrumentu finansowania projektów społecznych, jakim są obligacje społeczne oraz wskazanie na istniejące bariery i podstawowe czynniki rozwoju obligacji społecznych. Sformułowano następujące wnioski: obligacje społeczne wspierają współpracę między sektorem publicznym a prywatnym oraz rozwiązują konkretne problemy społeczne.

Słowa kluczowe: obligacje społeczne, koncepcja „płatność za wyniki”, projekt społeczny.

JEL Classification: G1, G10, G15.

Wprowadzenie

Państwa stoją obecnie przed trudnymi wyzwaniami w obszarze społecznym, takimi jak: bezdomność, bezrobocie, niska jakość opieki zdrowotnej i starzenie się społeczeństw. Problemy te skutkują występowaniem międzypokoleniowych cykli ubóstwa i wykluczenia społecznego. Wobec rosnących problemów, oczekiwań społecznych, powiększającego się zadłużenia publicznego, a także braku perspektyw szybkiego wzrostu gospodarczego, rządy nie są w stanie stawić czoła wszystkim wyzwaniom. Jednym z rozwiązań jest zaangażowanie

zowanie w proces przemian podmiotów prywatnych oraz przedsiębiorstw społecznych, a także wykorzystanie nowych mechanizmów finansowych, służących eliminowaniu problemów społecznych. Nowym rozwiązaniem jest mechanizm określany mianem obligacji społecznych, w ramach którego angażuje się inwestorów prywatnych, w tym banki, osoby fizyczne i innych uczestników rynku kapitałowego w proces finansowania usług społecznych. Ideą obligacji społecznych jest osiągnięcie większej efektywności w rozwiązywaniu ważnych problemów społecznych poprzez wyznaczanie rygorystycznych rezultatów projektu i starannej ewaluacji działań, a także lepsze wydatkowanie środków publicznych.

Celem artykułu jest prezentacja nowego instrumentu finansowania projektów społecznych, jakim są obligacje społeczne, a także wskazanie na istniejące bariery oraz podstawowe czynniki rozwoju obligacji społecznych. Usunięcie tych barier, jak również podjęcie działań stymulujących rozwój rynku tych obligacji, przyczynią się do zwiększenia udziału sektora prywatnego w finansowaniu zadań publicznych.

1. Obligacje społeczne w koncepcji „płatności za efekt”

Do najczęściej występujących problemów społecznych wymagających rozwiązania zalicza się m.in.: recydywę, bezdomność, wykluczenie młodych, niską jakość opieki zdrowotnej, bezrobocie, edukację i ochronę dzieci. Rządy każdego roku wydają olbrzymie kwoty na rozwiązywanie tych problemów, jednak efektywność realizowanych programów jest często bardzo niska, co powoduje, że w kolejnych latach kwoty przeznaczone na cele społeczne stają się wydatkami sztywnymi. Na nieskuteczne finansowanie działań na rzecz rozwiązywania kwestii społecznych składa się wiele przyczyn, m.in.: tworzenie budżetów i realizacja usług dla określonej liczby osób bez należytego ukierunkowania na rezultaty, brak właściwej ewaluacji programów uniemożliwiających realokację środków do instytucji świadczących efektywnie usługi społeczne, ograniczone środki budżetowe, które hamują nowe inwestycje w sytuacji, gdy wiadomo, że ich brak będzie generował w następnych latach wzrost wydatków [Pełka, 2014, s. 19].

W celu rozwiązywania problemów społecznych podejmuje się wiele interwencji, które najczęściej dzieli się na: interwencje naprawcze (rozwiązujące występujący już problem) oraz interwencje prewencyjne (przeciwdziałające wystąpieniu potencjalnych problemów) [Marchewka-Bartkowiak, Wiśniewski, 2015, s. 215].

W związku z tym zaczęto poszukiwać nowych mechanizmów finansowych, służących eliminowaniu rażących problemów społecznych. Nowym rozwiązaniem jest mechanizm obligacji społecznych (*Social Impact Bonds* – SIB) angażują-

cy inwestorów prywatnych (banki, osoby fizyczne) i innych uczestników rynku finansowego w proces finansowania projektów społecznych. W przypadku tych obligacji najbardziej odpowiednie są programy prewencyjne, które mogą skutkować obniżeniem konieczności stosowania przyszłych działań naprawczych.

Autorem idei obligacji społecznych, stworzonej już w 1969 r., jest Hirsch, który twierdził, że inwestycje dokonywane w sektorze społecznym przyczyniają się do oszczędności w sektorze publicznym. W praktyce pojęcie „obligacji społecznych” zostało po raz pierwszy użyte w Wielkiej Brytanii. W USA tego typu instrumenty są nazywane „płać za sukces” (*pay for success*), natomiast w Australii stosuje się określenie obligacje korzyści społecznych (*social benefits bonds*) [Pełka, 2014, s. 19].

Konstrukcja obligacji społecznych opiera się na tzw. koncepcji „płatność za wyniki” (*Payment by Results – PbR*), w ramach której wykonawcy zlecenia otrzymują wynagrodzenie nie za wykonanie wyspecyfikowanych prac (np. obietnicę powodzenia projektu), ale za jego rzeczywisty efekt. W związku z tym, że powyższa formuła już od wielu lat sprawdza się w sektorze prywatnym, może również stanowić alternatywę dla finansowania projektów społecznych [Kraszewski, 2015, s. 12].

Koncepcja „płatność za wyniki” to forma finansowania, w której wielkość środków publicznych wydatkowanych na konkretne projekty przez władze publiczne jest uzależniona od wyników osiągniętych przez podmiot realizujący zleczone zadanie. Opiera się ona na następujących kluczowych zasadach:

- płatność wynagrodzenia zależy od osiągniętych wyników,
- wykonawca zadania ma możliwość decydowania o sposobie wykonania zadania (projektu),
- tzw. *trigger* – jednoznaczna interpretacja wyników jest podstawą wypłaty wynagrodzenia [Perrin, 2013, s. 1].

Obligacje oparte na koncepcji „płatność za wyniki” to nowa forma finansowania projektów społecznych, umożliwiająca inwestorom zakup udziałów w projekcie, któremu przyświecają konkretne cele społeczne (np. spadek liczby dzieci w domach dziecka, zmniejszenie recydywy). Biorąc pod uwagę inwestorów zainteresowanych tego rodzaju instrumentem, można wyodrębnić następujące rodzaje obligacji społecznych:

- filantropijne (*philanthropic SIB*) – stroną przekazującą kapitał na realizację projektów społecznych są prywatni darczyńcy, instytucje charytatywne, fundacje, których celem jest wsparcie określonej grupy społecznej; obligacje te są bardzo elastycznym rozwiązaniem, ponieważ dają finansującym możliwość „wejścia” w system realizowania projektów społecznych w porównaniu do dotychczasowych działań,

- sektora publicznego (*public sector SIB*) – stroną inwestującą są podmioty sektora publicznego „niższego” rzędu (np. jednostki samorządowe) dostarczające pośrednikowi niezbędnego kapitału do realizacji projektów społecznych, będące w kompetencji władz centralnych,
- komercyjne (*commercial SIB*) – inwestorem są podmioty komercyjne (np. banki, fundusze inwestycyjne, fundusze emerytalne), którzy powinni uwzględnić wyższe ryzyko inwestycji oraz uzyskany efekt odpowiedzialności społecznej,
- hybrydowe – rozwiązanie łączące powyższych inwestorów; wyzwaniem w przypadku tych obligacji jest budowanie zaufania pomiędzy inwestorami mającymi różne cele i oczekiwania [Mulgan i in., 2011, s. 8-9; Marchewka-Bartkowiak, Wiśniewski, 2015, s. 212-214].

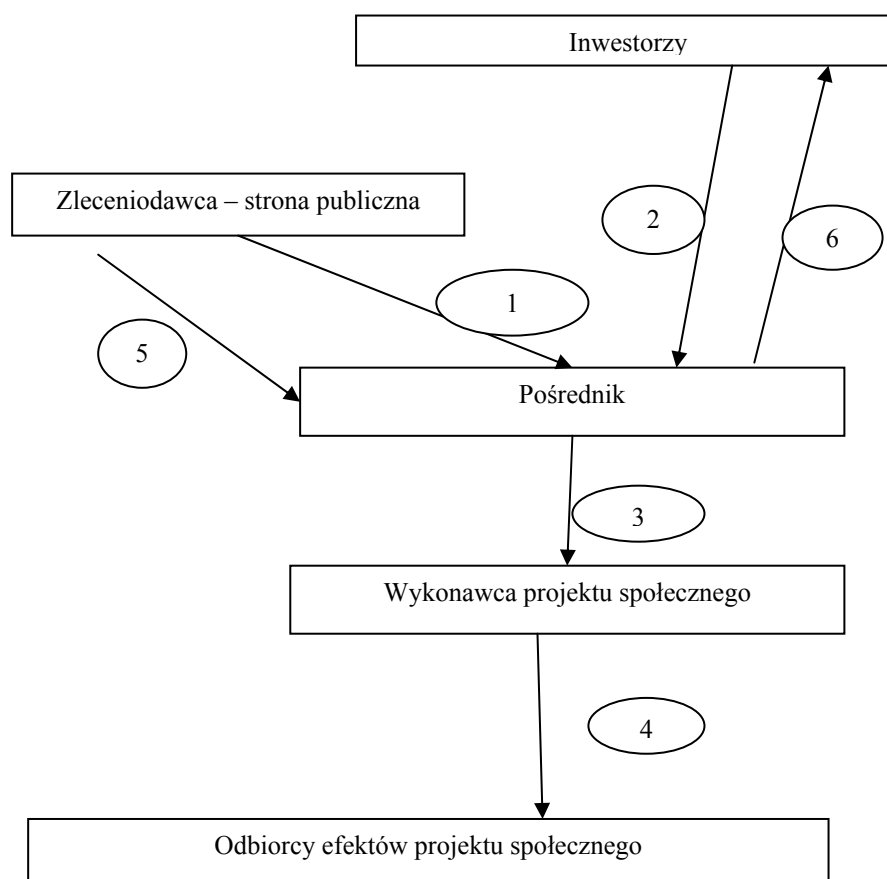
Obligacje społeczne można potraktować jako innowacyjny sposób finansowania projektów społecznych, który umożliwia rządowi i władzom lokalnym współdziałanie z prywatnymi inwestorami. Model ten wymusza na instytucjach rządowych i dostawcach usług społecznych osiągnięcie celów oraz uzyskanie wyników w sposób przejrzysty dla inwestorów.

2. Mechanizm finansowania z wykorzystaniem obligacji społecznych

Mechanizm finansowania z wykorzystaniem SIB można rozpatrywać w dwóch obszarach: zadaniowym i finansowym. Obszar zadaniowy jest związany z kontraktem pomiędzy stroną publiczną (zleceniodawca – rząd, jednostka samorządu terytorialnego, agencja państwowa) a pośrednikiem (podmiotem zewnętrznym – agentem emisji, spółką specjalnego przeznaczenia – SPV, działającą na zasadach komercyjnych lub non-profit). W kontrakcie strona publiczna określa projekt społeczny do realizacji oraz jego efekty, które mają zostać osiągnięte w wyznaczonym czasie i w stosunku do danej grupy społecznej. Zleceniodawca zobowiązuje się do końca płatności wynagrodzenia pośrednikowi wtedy, gdy zostaną osiągnięte określone rezultaty społeczne [Jagelewski, 2013, s. 12].

W obszarze finansowym należy zwrócić uwagę na to, że środki uzyskane od strony publicznej nie mogą stanowić jedyne źródła finansowania projektu społecznego, ponieważ są płacone w formule *ex post*. Pośrednik, wykorzystując zabezpieczenie finansowe deklarowane przez stronę publiczną, wprowadza alternatywną formę finansowania, którą są obligacje społeczne. Inwestorzy nabywający te obligacje zdają sobie sprawę, że zwrot kapitału oraz stopa zwrotu są uzależnione od założonego efektu wykonania zadania [Marchewka-Bartkowiak, Wiśniewski, 2015, s. 210].

Mechanizm finansowania projektów społecznych z wykorzystaniem SIB przedstawiono na rys. 1.



- 1 – Określenie efektów społecznych.
- 2 – Nabycie obligacji społecznych.
- 3 – Zlecenie wykonania oraz opłacenie działań mających na celu osiągnięcie rezultatów społecznych.
- 4 – Prowadzenie działań zmierzających do osiągnięcia efektów społecznych.
- 5 – Wypłata wynagrodzenia po osiągnięciu założonych rezultatów społecznych.
- 6 – Wykup obligacji (wypłata dochodów po osiągnięciu rezultatów i zwrot kapitału).

Rys. 1. Mechanizm finansowania projektów społecznych z wykorzystaniem obligacji społecznych

Źródło: Barclay, Symons [2013, s. 3].

Rozpatrywanie potrzeb społecznych oraz zidentyfikowanie możliwości ich zaspokajania za pomocą środków pozyskanych od inwestorów (a nie tylko za pomocą tradycyjnych sposobów finansowania publicznego) powinno być punktem wyjścia przy podejmowaniu decyzji co do wdrożenia obligacji społecznych.

W związku z tym podmiot publiczny dokonuje identyfikacji problemów społecznych, które mają zostać sfinansowane przez rynek finansowy oraz składa obietnicę sfinansowania mierzalnych rezultatów danego projektu, a następnie zawiera kontrakt z wybranym pośrednikiem (agentem emisji). Taka promesa pomaga zebrać fundusze niezbędne na wprowadzenie projektu w życie z różnych źródeł (od komercyjnych, publicznych i społecznych inwestorów).

Pośrednik uzyskuje finansowanie poprzez oferowanie obligacji inwestorom, którzy płacą z góry za udział w przyszłych płatnościach dokonywanych przez podmiot publiczny. Po zamknięciu finansowania pośrednik wykorzystuje zgromadzone środki, żeby zakontraktować wykonawców lub podwykonawców w celu dostarczenia określonych usług. Po upływie okresu obowiązywania umowy niezależny audytor ocenia osiągnięte efekty i przekazuje wyniki analizy partnerowi publicznemu. Spłata inwestorów (wraz z ewentualnymi odsetkami) jest dokonywana ze środków publicznych. Podmiot publiczny płaci w zależności od osiągniętych wyników, a oprocentowanie („kupon”) może być zróżnicowane. Jeśli agentowi emisji nie uda się doprowadzić do realizacji określonych celów, podmiot publiczny z reguły nie dokonuje wypłat. Jednakże umowa może przewidywać stawkę progresywną, gdzie oprocentowanie rośnie w zależności od ustalonych progów. W ten sposób zleceniodawca spłaca inwestorów zyskami stanowiącymi wynik oszczędności w realizacji programu [Puszer, 2016, s. 54].

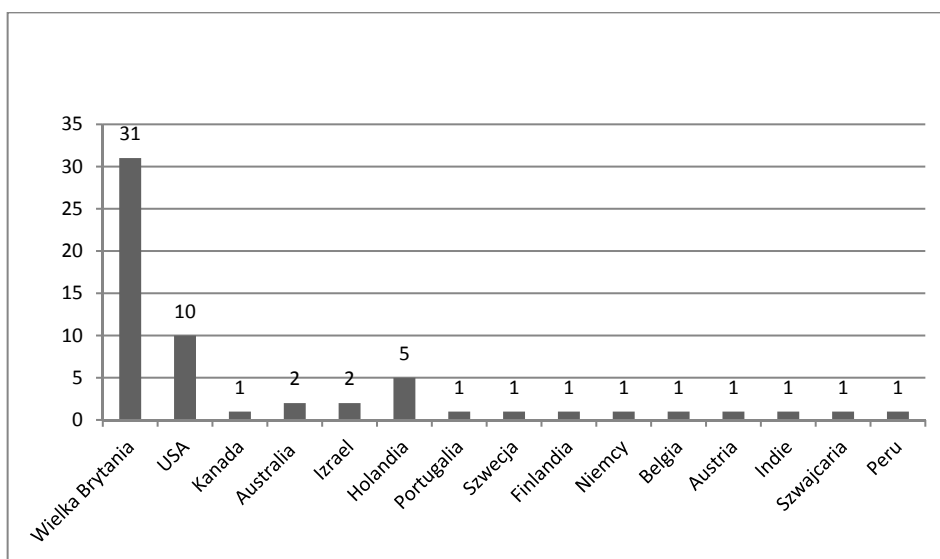
Można stwierdzić, że model obligacji społecznych stanowi rozwiązanie, w przypadku którego wypłaty z budżetu są powiązane z osiągniętymi wynikami, a jednocześnie same obligacje nie mają racji bytu bez zabezpieczenia płatności ze strony publicznej. Podmiot publiczny przenosi odpowiedzialność za efekty realizacji projektów publicznych na pośrednika, a także przenosi odpowiedzialność za: pozyskanie środków na ich realizację, przeprowadzenie projektu z udziałem wykonawców i wdrożenie zaproponowanych działań. Zobowiązuje się natomiast do zwrotu kapitału wraz z odsetkami, gdy projekt osiągnie zakładane cele. Jednak należy zwrócić uwagę na to, że nie wszystkie zadania publiczne mogą być sfinansowane za pomocą obligacji społecznych.

3. Obligacje społeczne na świecie ze szczególnym uwzględnieniem UE

Program pilotażowy obligacji społecznych wprowadził rząd Wielkiej Brytanii we wrześniu 2010 r. Ich emisja posłużyła sfinansowaniu innowacyjnych zajęć resocjalizacyjnych w więzieniu Peterborough. Program ten miał na celu ograniczenie recydywy wśród osób odbywających krótkie wyroki. Stroną publiczną w projekcie było Ministerstwo Sprawiedliwości, inwestorem – fundacje

społeczne, pośrednikiem – One Servis (SPV), wykonawcą zadania – etyczny bank inwestycyjny Social Finance. Wartość projektu to 5 mln funtów, odbiorcami były 3 tys. osób odsiadujących krótkie wyroki, a okres realizacji to osiem lat. Inwestorzy otrzymają płatności po czterech latach (jeżeli stopień recydywy obniży się o 10% w stosunku do średniej dla Wielkiej Brytanii) lub na końcu trwania kontraktu (jeżeli stopa recydywy spadnie o co najmniej 7,5% we wszystkich grupach). Im większy będzie stopień redukcji recydywy ponad 7,5%, tym większy będzie kupon; maksymalna możliwa płatność to 13% przy redukcji wskaźnika o 12,5% [www 1].

Eksperyment z obligacjami społecznymi w Wielkiej Brytanii stał się innowacyjnym projektem na każdym etapie jego trwania, a także ze względu na zaangażowane organizacje, relacje między nimi, sposób, w jaki mierzono rezultaty, i mechanizm wypłacania wynagrodzenia. Zachęciło to rząd brytyjski oraz rządy innych krajów do inicjowania kolejnych projektów wykorzystujących mechanizm SIB. Według danych na koniec września 2016 r. w 15 krajach wykorzystujących ten mechanizm, realizowanych jest 60 programów na kwotę 216 mln USD [www 2]. Ilość realizowanych programów SIB w poszczególnych krajach przedstawiono na rys. 2.

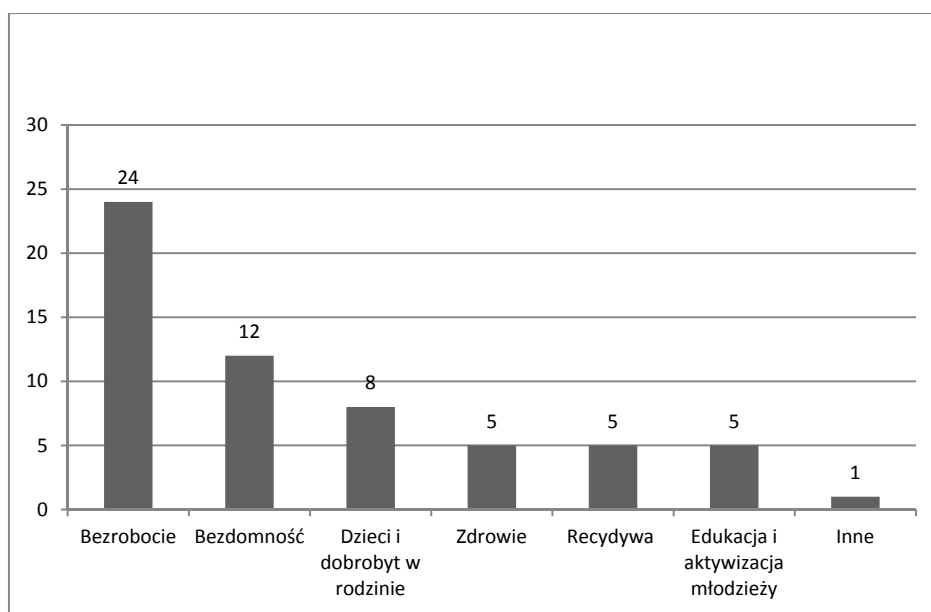


Rys. 2. Ilość realizowanych programów obligacji społecznych

Źródło: [www 2].

Jak można zauważyć, pierwotnie koncepcja „płatność za wyniki” zrodziła się w Wielkiej Brytanii i w tym kraju jest realizowanych najwięcej tego typu programów, gdyż w coraz większym stopniu w realizacji projektów społecznych liczy się wymierny efekt, a nie sam obowiązek ich realizacji przez sektor publiczny. Należy podkreślić, że kraje anglosaskie, w tym głównie Wielka Brytania, są innowatorami w zakresie wdrażania koncepcji nowego zarządzania publicznego (opartego m.in. na ocenie efektywności wydatkowania środków publicznych), rozwiązań w zakresie partnerstwa publiczno-prywatnego czy rozwoju finansów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego [Marchewka-Bartkowiak, Wiśniewski, 2015, s. 220].

Wśród najczęstszych problemów społecznych, które mogą zostać rozwiązane przy użyciu obligacji społecznych, wymienia się pomoc osobom trwale bezdomnym, osobom mającym ciągle problemy z prawem (recydywa), małoletnim, którzy nie chcą ukończyć obowiązkowej edukacji, a także interwencje prewencyjne w zakresie zdrowego trybu życia. Na rysunku 3 przedstawiono liczbę realizowanych programów SIB w ramach celu społecznego.



Rys. 3. Liczba programów obligacji społecznych z punktu widzenia zadania społecznego
Źródło: [www 2].

Można zauważyć, że odbiorcami (beneficjentami) programów obligacji społecznych są najczęściej grupy społeczne o trudnym lub/i niskim statusie oraz obywatele potrzebujący skutecznej pomocy.

Chociaż 60 projektów obligacji społecznych jest w fazie początkowej, to szybko rośnie ich popularność. Również Unia Europejska zainteresowała się tym mechanizmem. Pojęcie „obligacji społecznych” w UE (europejskich obligacji społecznych) po raz pierwszy pojawiło się w lutym 2013 r. w dokumencie „Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014-2020”. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zaproponował włączenie obywateli, społeczeństwa obywatelskiego i przedsiębiorstw w ponowne ożywienie europejskich działań społecznych poprzez mobilizację na rzecz europejskich obligacji społecznych i ich emitowanie. Europejskie obligacje społeczne nie mają być opłacane przez skarb państwa ani współfinansowane z unijnych mechanizmów budżetowych. Mają je nabywać i inwestować w nie poszczególni obywatele, przedsiębiorstwa, związki zawodowe oraz grupy społeczeństwa obywatelskiego, chcące dać wyraz indywidualnej odpowiedzialności społecznej i odpowiedzialności społecznej biznesu poprzez udział w europejskim funduszu działań socjalnych. Fundusz ten byłby finansowany i zarządzany przez nich samych, oferowałby rozsądne stopy procentowe oraz działał na zasadach niekomercyjnych, a równocześnie podlegał przejrzystemu nadzorowi, a także przejrzystym regulacjom, organizowanym i gwarantowanym do odpowiedniej wysokości przez właściwe władze UE. Emisja tych obligacji powinna być organizowana przez właściwe władze UE, powszechnie prowadzona oraz wspólnie zarządzana przez podmioty prywatne, publiczne i wywodzące się ze środowisk biznesu, które zdecydują się na udział w systemie oraz podejmą się odpowiedzialności za ten fundusz. Kupowałyby one, gromadziły i inwestowały obligacje w wybrane przez siebie programy społeczne, przede wszystkim w ramach proponowanego europejskiego programu działania w dziedzinie społecznej. Inwestycje społeczne obejmowałyby następujące obszary: mieszkania socjalne, działalność spółdzielczą i przedsiębiorczość społeczną; wsparcie dla grup samopomocy, lokalne usługi społeczne oraz zdrowotne, sieci zajmujące się edukacją, szkoleniami i przekwalifikowaniem zawodowym i inne [Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego..., 2013, s. 6-7].

4. Korzyści i ryzyko wykorzystania obligacji społecznych

Miarą sukcesu programów społecznych są obywatele, którzy otrzymują dzięki nim wsparcie, a o rzeczywistej ich skuteczności świadczy nie tylko liczba osób, które obejmują, ale przede wszystkim stopień, w jakim poprawiają one życie obywateli. Prawdziwym wyzwaniem dla podmiotów publicznych jest więc taka organizacja programów, aby móc mierzyć ich skuteczność i osiągać jak najlepsze wyniki, wykorzystując efektywnie środki budżetowe. Takim rozwiązaniem są obligacje społeczne, których wykorzystanie niesie nie tylko liczne korzyści, ale także zagrożenia (ryzyko).

Biorąc pod uwagę korzyści, można wskazać na to, że obligacje społeczne to przede wszystkim instrument, który umożliwia podmiotom publicznym dysponowanie większymi środkami w celu prowadzenia działań prewencyjnych oraz wcześniejszego interweniowania w obszarach narażonych na problemy lub patologie. Poza tym podmiot publiczny płaci jedynie za projekty zakończone sukcesem, w wyniku czego istnieje możliwość zaoszczędzenia publicznych środków poprzez wynagradzanie efektywnych działań. Poza tym dostawcy usług otrzymują zachętę i motywację, aby generować konkretną wartość dodaną, im lepiej wykonają swoją pracę, tym większe wynagrodzenie otrzymają. Idea przyświecająca obligacjom społecznym wspiera proces ciągłej ewaluacji programów społecznych, co pozwala ustalić, które z nich są skuteczne, a z których powinno się zrezygnować. Podmioty sektora publicznego płacą jedynie za rozwiązania, które sprawdzają się w praktyce – mogą tym samym skuteczniej wspierać programy prewencyjne oraz zapobiegać problemom społecznym, a nie tylko je rozwiązywać. Natomiast niezależna ocena wyników (oparta na wcześniej zdefiniowanych kryteriach) zapewnia przejrzystość procesu finansowania i rozliczania rezultatów [Kraszewski, 2015, s. 17]. W ramach mechanizmu SIB ma miejsce odpowiednie alokowanie środków darczyńców, gdyż w wyniku odpowiedniej ewaluacji programów środki pozyskane z emisji obligacji mogą uzyskać skuteczniejsze oddziaływanie społeczne w odniesieniu do typowych akcji charytatywnych. Poza tym występuje możliwość wielokrotnego wykorzystania środków inwestorów (tzw. efekt dźwigni), gdyż w przypadku standardowego wsparcia (darowizna) konkretnej idei środki zostają przeznaczone na finansowanie konkretnego zadania, a w przypadku obligacji mogą być wykorzystane do sfinansowania podobnego lub innego przedsięwzięcia. Programy obligacji społecznych przyczyniają się do stworzenia nowego (systematycznego i ugruntowanego) źródła finansowania działalności instytucji pozarządowych, które chcą uczestniczyć w realizacji projektów społecznych [Mulgan i in., 2011, s. 15-16].

Obligacje społeczne oparte na koncepcji „płatność za wyniki” sprzyjają kontaktom między zleceniodawcami projektu społecznego i zainteresowanymi jego rezultatami a wykonawcami. W ramach tej współpracy można zrezygnować z tradycyjnych umów czy grantów, a skupić się na nagradzaniu efektów. Okazuje się, że ten mechanizm przyciąga podmioty, które wcześniej nie były zainteresowane projektami społecznymi, sprzyjając tworzeniu nowych rozwiązań i modeli biznesowych [Eggers, Macmillan, 2014, s. 227].

W ramach mechanizmu obligacji społecznych ryzyko zostaje rozłożone na trzy strony: podmiot publiczny, pośrednika i inwestorów. Ryzyko podmiotu publicznego jest ograniczone do konieczności „zapłaty za wynik”, który mógłby być trudny do realizacji za pomocą tradycyjnych metod. Ryzyko pośrednika i inwestora są ze sobą ściśle powiązane, ponieważ bez środków inwestorów nie ma możliwości sfinansowania projektu. Sprawą priorytetową dla wszystkich stron jest efektywność wykonania zadania, od którego są uzależnione wyniki finansowe [Marchewka-Bartkowiak, Wiśniewski, 2015, s. 211].

Warto także podkreślić, że aby SIB przyniosły sukces, powinny obejmować projekty, których rezultaty można łatwo zmierzyć. Jednostki, które zajmują się rozwiązywaniem dużych problemów społecznych o charakterze strukturalnym, mogą mieć tym samym problem z dostępem do takich źródeł finansowania. Podobny problem może dotknąć grupy czy koalicje organizacji społecznych. Trudno mierzyć ich jednostkowy wkład w rozwiązanie danego problemu, trudno także określić ich indywidualny wpływ na politykę podmiotu publicznego. Poza tym inwestorzy, chcąc mieć pewność, że ich pieniądze są rozporządzane zgodnie z pierwotną umową, będą chcieli mieć większy wpływ na działania organizacji świadczących usługi. Mogą np. zmuszać organizacje non-profit, aby zaadaptowały typowe dla biznesu modele działania. Może nastąpić spadek poczucia odpowiedzialności publicznej, mogący ujawnić się w efekcie mniejszej odpowiedzialności rządu za świadczenie usług publicznych, które były dotąd częścią umowy między społeczeństwem a rządem [Puszer, 2016, s. 56].

Do wyzwań, które stoją przed zastosowaniem obligacji społecznych, można zaliczyć także: niemożność zrezygnowania podmiotu publicznego z realizacji zadań, które będąc finansowane przez SIB, zakończyły się niepowodzeniem, gdyż jest ono przypisane z mocy prawa; SIB muszą być traktowane jako instrument wieloletni, ponieważ efekty są zauważalne w długim okresie, problem „trwałości” interwencji publicznej – osiągnięcie celu nie musi oznaczać rozwiązania problemu, problemy w komunikacji pomiędzy stronami wynikające ze specyfiki sektora publicznego, prywatnego czy darczyńców, problemy efektu skali – dotychczasowe rozwiązania (małe pilotażowe programy) nie muszą się sprawdzić na większą skalę [Mulgan i in., 2011, s. 15-16].

Wyzwaniem związanym ze stosowaniem obligacji społecznych jest problem oceny zwrotu z inwestycji w projekty społeczne. Ocena nie jest prosta, gdyż brakuje społecznych odpowiedników dla różnych wskaźników finansowych oraz oceny wiarygodności, na podstawie których inwestorzy dokonują wyboru. Mierniki społeczne różnią się między sobą i są często unikatowe [Kraszewski, 2015, s. 15]. W związku z tym występuje konieczność zapewnienia właściwych mierników oceny skutków społecznych realizowanych projektów – powinny być one jasne, wymierne i obiektywne.

Podsumowanie

Obligacje społeczne oparte na koncepcji „płatność za wyniki” można uznać za rozwiązanie systemowe oraz instytucjonalne mogące wspierać współpracę między sektorem publicznym, prywatnym i przedsiębiorstwami społecznymi, a także rozwiązywać konkretne problemy społeczne.

SIB stanowią dobrą alternatywę dla zamówień rządowych, gdyż system zamówień publicznych faworyzuje często organizacje dysponujące tradycyjnie rozumianymi kompetencjami. W konkursie, w którym głównym kryterium jest wynagradzanie za efekt, może wziąć udział prawie każdy. Przyczynia się to do zwiększenia szans na znalezienie najlepszego rozwiązania – dzięki większej liczbie uczestników i mniejszym wymaganiom formalnym (w porównaniu z zamówieniami publicznymi). Niezbędne staje się jednak ustanowienie ram prawnych takich konkursów. SIB stwarzają także możliwość zwiększenia udziału podmiotów sektora prywatnego (np. osób fizycznych, instytucji pozarządowych) w wykonywaniu zadań publicznych.

Obligacje społeczne mogą stanowić dla inwestorów ważny składnik aktywów finansowych, w ramach których mogą zdywersyfikować swój portfel inwestycyjny, jak również zrealizować inne cele, nie tylko finansowe.

Należy podkreślić, że obligacje społeczne mają zatem szerszy wymiar społecznego mechanizmu finansowania. Warto wziąć go pod uwagę również w Polsce jako konsekwencję ewolucji w podejściu do szeroko pojętej odpowiedzialności społecznej. Biorąc pod uwagę rolę, jaką mogą odegrać obligacje społeczne w finansowaniu projektów publicznych w Polsce, Ministerstwo Rozwoju ogłosiło (lipiec 2016 r.) dwa pilotażowe konkursy z obszaru innowacji społecznych PO WER (Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój) w temacie „Obligacje społeczne jako narzędzie zwiększenia efektywności świadczenia usług społecznych w obszarach wsparcia EFS”. Za pomocą konkursów pilotażowych

ministerstwo chce zbadać, czy również w Polsce sprawdzi się nowe podejście do finansowania usług społecznych stosowane wcześniej w kilkunastu krajach europejskich i pozaeuropejskich. Pierwszy to konkurs w ścieżce A, tzw. akcelerator obligacji społecznych. Jego celem jest opracowanie koncepcji akceleratora obligacji społecznych, który zbuduje środowisko do wdrażania obligacji społecznych w Polsce oraz będzie wspierał różne podmioty we wdrażaniu obligacji społecznych w praktyce. Drugi to konkurs w ścieżce B, tzw. obligacje społeczne PL, którego celem jest zebranie pomysłów na polski model obligacji społecznych od instytucji, które są już gotowe do jego przetestowania. Ogłoszenie przez Ministerstwo konkursu w dwóch ścieżkach zakłada przetestowanie różnych wariantów realizacji obligacji społecznych, by w praktyce sprawdzić, który model będzie najbardziej odpowiedni dla uwarunkowań funkcjonujących w Polsce. Równocześnie Ministerstwo zdaje sobie sprawę, że nie będzie to instrument powszechnie stosowany i nie zastąpi on dotychczasowych rozwiązań [www 3].

Literatura

- Barclay L., Symons T. (2013), *A Technical Guide to Developing Social Impact Bonds*, Social Finance, London.
- Eggers W.D., Macmillan P. (2014), *Rewolucja rozwiązań. Współpraca pomiędzy biznesem, rządami oraz przedsiębiorstwami społecznymi na rzecz rozwiązania największych problemów współczesnego świata*, Deloitte, Poltext, Warszawa.
- Jagelewski A. (2013), *Social Impact Bond Technical Guide for Service Providers*, MaRS Centre for Impact Investing, Ontario.
- Kraszewski D. (2015), *Nowe formy współpracy sektora publicznego, biznesu oraz przedsiębiorstw społecznych – wybrane trendy i doświadczenia międzynarodowe*, „Studia BAS”, nr 1(41), s. 9-27.
- Marchewka-Barkowiak K., Wiśniewski M. (2015), *Obligacje społeczne – nowy instrument finansowania zadań społecznych*, „Studia BAS”, nr 4(44), s. 202-222.
- Mulgan G., Reeder N., Ayloot M., Bo’sher L. (2011), *Social Impact Investment: The Challenge and Opportunity of Social Impact Bonds*, The Young Foundation, London.
- Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „W stronę społecznego wymiaru europejskiej unii gospodarczej i walutowej” (opinia rozpoznawcza) (2013/C 271/01).
- Pełka W. (2014), *Obligacje społeczne*, „Kurier Finansowy”, nr 2(36), s. 19-21.
- Perrin B. (2013), *Evaluation of Payment by Results (PBR): Current Approaches, Future Needs*, „Working Paper”, No. 39, Department for International Development, s. 1-41.
- Puszer B. (2016), *Rynek obligacji strefy euro*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.

[www 1] http://www.socialfinance.org.uk/database/?project_id=33 (dostęp: 25.11.2016).

[www 2] <http://www.socialfinance.org.uk/database/> (dostęp: 25.11.2016).

[www 3] <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/wiadomosci/ministerstwo-rozwoju-oglasza-dwa-konkursy-pilotazowe-na-obligacje-spoleczne/> (dostęp: 25.10.2016).

SOCIAL IMPACT BONDS – AN INNOVATIVE INSTRUMENT TO FINANCE SOCIAL PROJECT

Summary: The article analyses a new financial instrument, social impact bonds, which aim to achieve social outcomes on a pay-for-success basis. Social impact bonds – a financial mechanism in which private sector pay for a set of interventions to improve a social outcome that is interest to a government. The author present the mechanism of this instrument, the advantages and challenges related to its use. The public entities should not be the only one to bear responsibility for the outcomes of the social tasks, and more and more non-governmental organizations and private entities cooperate and participate in performing public administration tasks.

Keywords: social impact bonds, pay-for-success, social project.