



URZĄD MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY
Biuro Pomocy i Projektów Społecznych

ul. Niecała 2, 00-098 Warszawa, tel. 22 443 14 40, faks 22 443 14 42
sekretariat.BPiPS@um.warszawa.pl, www.politykaspoieczna.um.warszawa.pl

Model obligacji społecznych dla m.st. Warszawy

Warszawa 2018

Opracowanie modelu

Lokalne Badania Społeczne
ul. Kaliskiego 39/8
01-476 Warszawa



Eksperti

Krzysztof Cichocki (finanse publiczne)

Marcin Józko (określenie planowanych rezultatów i sposobu ich pomiaru)

Rafał Krenz (wdrażanie instrumentów finansowych)

Krzysztof Martyniak (analiza problemu społecznego)

Gabriela Sempruch (wycena usług społecznych)

Bohdan Skrzypczak (mechanizm finansowy według koncepcji „płatności za rezultaty”)

Agata Stafiej-Bartosik, Jakub Michałowski (pozyskiwanie funduszy od inwestorów)

Opracowanie rekomendacji w zakresie wdrażania modelu

Kancelaria Radcy Prawnego Robert Jaworski

Zespół projektowy

Sylwia Papiewska, Elżbieta Dmoch, Weronika Chodacz

Dziękujemy wszystkim uczestnikom spotkań tematycznych zespołów roboczych za zaangażowanie i wkład merytoryczny w opracowanie modelu.

Niniejszy model opracowany został w ramach projektu „SIB – nowatorski mechanizm finansowania usług społecznych dla osób z niepełnosprawnością w m.st. Warszawa” dofinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Wiedza Edukacja Rozwój.



Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny



Spis treści

1. Wprowadzenie	5
2. Proces opracowywania modelu	6
3. Streszczenie	11
4. Definicja problemu społecznego	13
5. Analiza dotychczasowych metod rozwiązywania problemu społecznego	15
6. Charakterystyka grupy docelowej	22
6.1. Grupa docelowa	22
6.2. Szczegółowe parametry i uzasadnienie wyboru grupy docelowej	25
6.3. Charakterystyka wybranej grupy docelowej	29
6.4. Statystyczny opis grupy docelowej	34
7. Analiza strategiczna i uzasadnienie zastosowania instrumentu	38
8. Uczestnicy modelu i ich role	41
8.1. Zarządca obligacji	41
8.2. Inwestor	43
8.3. Usługodawca	49
8.4. Operator	50
8.5. Ewaluator	54
8.6. Relacje prawne między uczestnikami modelu	57
9. Opis planowanego pakietu usług społecznych	59
10. Sposób wyceny pakietu usług społecznych	61
11. Planowane rezultaty, sposób i termin ich pomiaru.	65
12. Schemat płatności za rezultaty	69
13. Wstępny budżet i montaż finansowy	73
14. Analiza i transfer ryzyka	76
15. Uwarunkowania i rekomendacje w zakresie wdrażania modelu	79
Bibliografia i źródła danych	82

Słownik pojęć

- bonus, inaczej - premia, zysk dla inwestora: kwota przekazywana inwestorowi w przypadku uzyskania założonych rezultatów,
- ewaluator: podmiot odpowiedzialny za sformułowanie niezależnej oceny stopnia realizacji założonych rezultatów,
- inwestor: podmiot, który dostarcza środki na realizację usługi społecznej; w przypadku osiągnięcia założonych rezultatów inwestor otrzymuje zwrot zainwestowanych środków wraz z bonusem (premią, zyskiem),
- obligacje społeczne (*social impact bonds - SIB*): mechanizm finansowy oparty na koncepcji „płatności za rezultaty”, w którym usługodawca (wykonawca usługi społecznej) otrzymuje wynagrodzenie w zależności od stopnia uzyskanych rezultatów; instrument wiąże się z częściowym przeniesieniem ryzyka ze strony publicznej na niepubliczną, przy czym środki na sfinansowanie wspomnianej usługi są dostarczane przez inwestora,
- operator, inaczej – pośrednik: podmiot odpowiedzialny za pozyskanie środków od inwestora i przekazanie ich usługodawcy,
- usługodawca, inaczej – wykonawca usługi społecznej: podmiot wyspecjalizowany w realizacji usług społecznych na rzecz rozwiązania danego problemu społecznego,
- zarządca obligacji: inaczej – właściciel problemu społecznego: podmiot publiczny, który definiuje zagadnienia społeczne do rozwiązania oraz określa warunki brzegowe realizacji modelu; w niniejszym modelu tę rolę pełni m.st. Warszawa.

1. Wprowadzenie

Niniejszy model ma być innowacyjnym instrumentem finansowania działań na rzecz skutecznego i efektywnego rozwiązywania szczególnie trudnych zagadnień społecznych. Innymi słowy, chodzi o stworzenie nowego narzędzia, które będzie cennym uzupełnieniem dotychczas stosowanych metod przeciwdziałania tym problemom. Pionierski wymiar tego instrumentu polega na uruchomieniu środków prywatnych na rzecz realizacji istotnych społecznie zadań. Wspomniana koncepcja „płatności za rezultaty” oznacza, że wykonawca usługi otrzymuje wynagrodzenie wyłącznie za osiągnięcie z góry określonych, mierzalnych i zweryfikowanych przez niezależnego ewaluatora wyników, a nie za realizację działań zmierzających do rozwiązania danego problemu społecznego (jak miało to miejsce w przypadku wielu dotychczasowych przedsięwzięć). Z tego powodu koniecznym jest skonstruowanie niepodważalnych wskaźników, gwarantujących możliwość sformułowania jednoznacznej oceny stopnia realizacji założonych rezultatów, jak również zapewnienie szerokiego zakresu autonomii odnośnie sposobu realizacji usługi społecznej przez wykonawcę (usługodawcę). Innowacyjność tego rozwiązania wiąże się również z dywersyfikacją ryzyka, które jest rozłożone między różnych uczestników modelu, zwłaszcza sektor publiczny (właściciela problemu społecznego) i prywatny (inwestora), ale również może obejmować usługodawcę i operatora. W celu minimalizacji poziomu ryzyka mogą być zastosowane mechanizmy zabezpieczania kapitału i gwarancje oraz klauzule przedterminowego rozwiązania umowy (w przypadku nieuzyskania założonych rezultatów). Wprowadzenie zewnętrznych źródeł finansowania (prywatnych środków inwestorów) sprzyja również podniesieniu efektywności kosztowej realizowanych zadań. Jeśli oczekiwane rezultaty zostaną osiągnięte, a więc problem społeczny zostanie skutecznie rozwiązany, inwestor otrzyma zwrot wpłaconego kapitału wraz z bonusem (premią, dodatkowym zyskiem).

Pomysł na instrument finansowy oparty o koncepcję „płatności za rezultaty” został sformułowany w roku 1988 przez ekonomistę Ronniego Horesha z Nowej Zelandii, który zaproponował wprowadzenie na rynek nieoprocentowanych obligacji, nabywanych przez podmiot publiczny w zależności od stopnia realizacji założonych celów społecznych. Pionierskie projekty oparte na mechanizmie SIB dotyczyły polityki penitencjarnej w Wielkiej Brytanii, a próby realizacji podobnych przedsięwzięć podejmowane były m.in. w Australii, Kanadzie, Indiach, Irlandii, Izraelu, Stanach Zjednoczonych, Niemczech, Portugalii

i Holandii. Wspomniane projekty obejmowały m.in. takie zagadnienia społeczne, jak bezdomność, bezrobocie, edukację, czy integrację społeczną.

Wspomniane rozwiązania dedykowane dla m.st. Warszawy musiały zostać wypracowane niemal od podstaw, ponieważ – co szczególnie warto podkreślić – obligacje społeczne dotychczas nie były stosowane w Polsce i innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej¹. Na podstawie przeprowadzonych analiz porównawczych stwierdzono również, że doświadczenia z innych krajów mogą być trudne do implementacji w warunkach polskich. Analiza światowych przykładów projektów opartych na obligacjach społecznych (SIB) okazała się wprawdzie cenną inspiracją, jednak – co należy silnie zaakcentować – przedsięwzięcia te były realizowane w zupełnie innych uwarunkowaniach prawnych, instytucjonalnych, kulturowych i społecznych. W związku z powyższym kluczowym wyzwaniem było wypracowanie instrumentu możliwego do zastosowania w polskiej rzeczywistości.

2. Proces opracowywania modelu

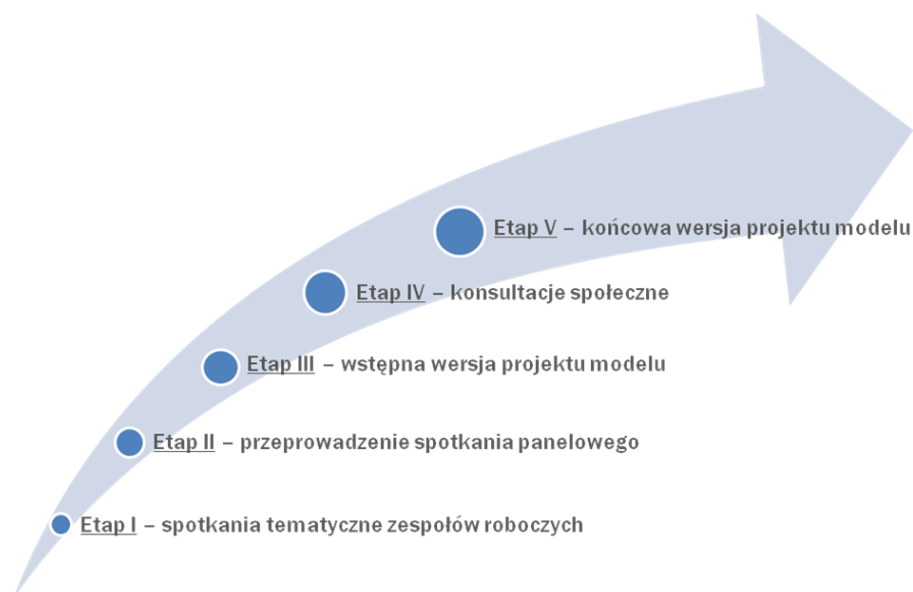
Podstawowe założenia modelu zostały opisane we wniosku o dofinansowanie projektu „SIB – nowatorski mechanizm finansowania usług społecznych dla osób z niepełnosprawnością w m.st. Warszawa”. Założenia te są zgodne z dokumentacją konkursową na „Makro-innowacje Ścieżka B – Obligacje społeczne PL”, dotyczącą tematu „Obligacje Społeczne jako narzędzie zwiększenia efektywności świadczenia usług społecznych w obszarach wsparcia EFS Oś IV Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój”, w tym z postanowieniami Regulaminu konkursu. Jak już wspomnieliśmy, podczas prac nad modelem omówiono wypracowane za granicą rozwiązania w zakresie mechanizmu obligacji społecznych, ponadto wykorzystane zostały wybrane publikacje naukowe i badania dotyczące przedmiotowej tematyki, jak również dokumentacja i opracowania w zakresie stosowanych metod i skuteczności dotychczasowych działań dotyczących rozwiązań wybranego problemu społecznego, a więc aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami (dalej: OzN), w tym prowadzonych przez m.st. Warszawę oraz

¹ Zgodnie z bazą danych Instiglio na świecie wdrożonych zostało 25 projektów opartych na mechanizmie obligacji społecznych (*Social Impact Bonds-SIB* i *Development Impact Bonds-DIB*), 84 jest w fazie wdrażania, natomiast w przygotowaniu jest kolejnych 29. Najwięcej projektów wdrożonych zostało w Wielkiej Brytanii, natomiast nie odnotowano jakichkolwiek tego rodzaju przedsięwzięć w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Źródło: <http://www.instiglio.org/en/sibs-worldwide/>, data dostępu: 22.02.2018 r.

jednostki organizacyjne i pomocnicze m.st. Warszawy, z uwzględnieniem działań współfinansowanych z funduszy europejskich.

Przeprowadzenie powyższych analiz miało charakter przygotowawczy i stanowiło punkt wyjścia do zasadniczej części prac nad stworzeniem modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy. Co szczególnie warto podkreślić, przedsięwzięcie to zostało zrealizowane w sposób partycypacyjny, z uwzględnieniem perspektyw różnych interesariuszy czy potencjalnych uczestników opracowywanego modelu (m.st. Warszawy, innych instytucji publicznych, organizacji pozarządowych, sektora prywatnego, jak również przedstawiciele środowiska naukowego). Reprezentanci tych środowisk dzielili się ekspercką wiedzą i zarazem współtworzyli proponowane rozwiązania. Dodajmy, że kluczowymi aktorami procesu tworzenia modelu byli przedstawiciele organizacji społecznych skupiający osoby z niepełnosprawnościami i ich otoczenie. Na każdym etapie opracowywania modelu wszystkie zainteresowane osoby i podmioty miały zapewniony równy dostęp do informacji oraz możliwość zgłaszania uwag i propozycji zmian. Model został przygotowany w pięciu etapach.

Rysunek 1. Schemat opracowywania modelu obligacji społecznych.



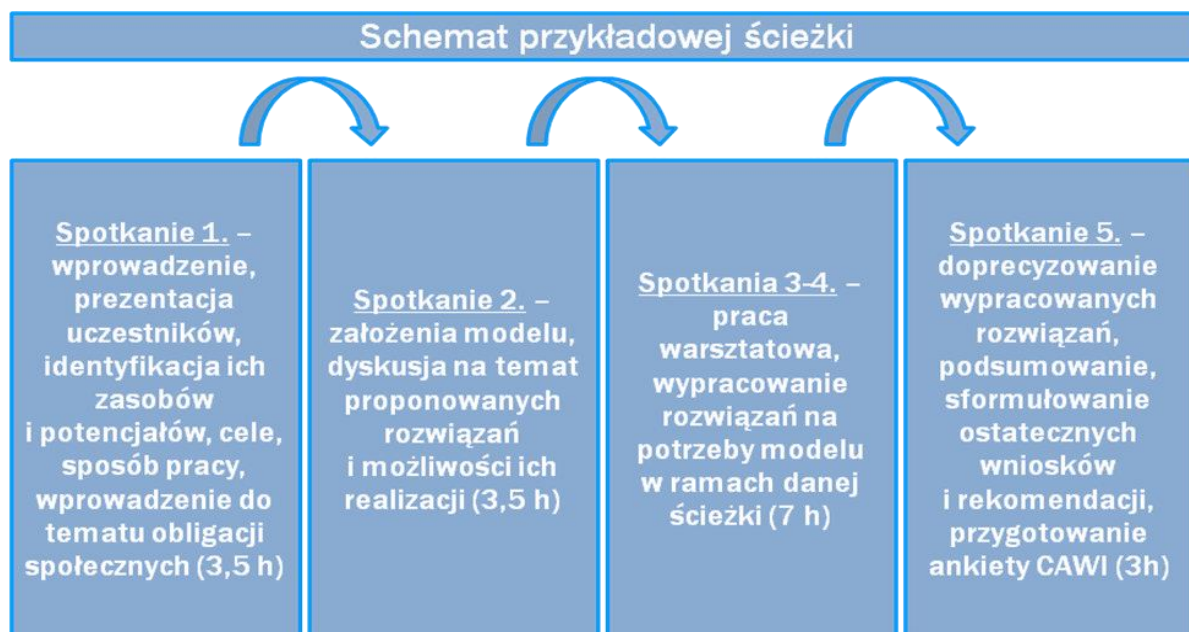
Pierwszy etap wspomnianego przedsięwzięcia obejmował serię spotkań tematycznych zespołów roboczych (ZR). Zrealizowanych zostało po pięć posiedzeń każdej z grup w ramach siedmiu ścieżek, odpowiadających poszczególnym obszarom tematycznym (łącznie trzydzieści pięć spotkań). Proces ten miał wymiar interdyscyplinarny

i partycypacyjny - zespoły robocze wspólnie wypracowywały kluczowe założenia modelu, a także istotne rozwiązania szczegółowe. W spotkaniach wzięli udział specjaliści z wybranych dziedzin, przedstawiciele różnych środowisk i kluczowych interesariuszy (m.in. instytucji publicznych, organizacji pozarządowych, biznesu i nauki).

Tabela 2. Zespoły robocze (ZR) w ramach pierwszego etapu projektu.

Lp.	Nazwa ZR
1	ZR nr 1 - zarządzanie lub wdrażanie instrumentów finansowych lub innych form pomocy finansowej podlegającej zwrotowi
2	ZR nr 2 - pozyskiwanie funduszy od inwestorów
3	ZR nr 3 - realizacja zadań na rzecz aktywizacji zawodowej i zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami
4	ZR nr 4 - projektowanie efektów działań społecznych, tworzenie lub dobór mierników do zbadania, czy dane efekty zostały osiągnięte, analiza danych zastanych
5	ZR nr 5 - wycena usług społecznych, np. w tworzeniu budżetu lub określaniu kosztu jednostkowego dla danej usługi
6	ZR nr 6 - finanse publiczne
7	ZR nr 7 - mechanizm finansowy według koncepcji „płatność za rezultaty”

Rysunek 3. Program przykładowej ścieżki prac zespołu roboczego.



Posiedzenia wszystkich zespołów roboczych miały charakter warsztatowy z elementami badań jakościowych. Założenia modelu zostały wypracowane

z zastosowaniem różnych instrumentów i narzędzi. Spotkania były moderowane, a także wspierane merytorycznie przez ekspertów z poszczególnych obszarów tematycznych.

W ramach pierwszego etapu przeprowadzone zostało również badanie ankietowe wśród uczestników spotkań zespołów roboczych, którego celem była ocena wypracowanych rozwiązań. Pomiar został zrealizowany techniką Komputerowo Wspomaganych Wywiadów Internetowych (CAWI) w dniach 5–12 lutego 2018 roku. Narzędzie zawierało 16 pytań w kwestionariuszu głównym oraz 2 pytania metryczkowe. Zaproszenie do udziału w badaniu zostało wysłane do ok. 70 osób-członków i członkiń zespołów roboczych, natomiast kwestionariusz został wypełniony przez 21 respondentów, co stanowi ok. 30 proc. wszystkich uczestników spotkań. Szczegółowy opis wyników badania znajduje się w *Raporcie z konsultacji społecznych* stanowiącym załącznik nr 9 do niniejszego modelu.

W ramach drugiego etapu przeprowadzony został panel z udziałem interesariuszy modelu obligacji społecznych, w tym osób uczestniczących we wcześniejszych posiedzeniach grup roboczych. Podczas pięciogodzinnego spotkania przedstawione zostały kluczowe założenia modelu, jak również rezultaty wypracowane przez poszczególne zespoły oraz wyniki badania ankietowego. Odebyła się dyskusja na temat zaproponowanych rozwiązań, podczas której zebrane zostały opinie i uwagi uczestników spotkania.

Efekty powyższych prac posłużyły do opracowania wstępnej wersji projektu modelu obligacji społecznych. W ramach trzeciego etapu zrealizowane zostały dwa pięciogodzinne spotkania warsztatowe, podczas których zaprezentowana została wstępna wersja modelu, a także przeprowadzono pogłębioną dyskusję wraz z zebraniem rekomendacji w zakresie wprowadzenia stosownych modyfikacji i uzupełnień przedmiotowego opracowania.

Wstępna wersja modelu została również poddana procesowi konsultacji społecznych, zrealizowanych zgodnie ze standardem obowiązującym w m.st. Warszawie. Czwarty etap polegał na przeprowadzeniu procedury konsultacyjnej z zastosowaniem dwóch wzajemnie komplementarnych metod zbierania informacji. Zrealizowane zostało otwarte spotkanie konsultacyjne. Ponadto wszystkie zainteresowane osoby miały możliwość przesłania uwag drogą elektroniczną. Wstępna wersja modelu obligacji społecznych została zaprezentowana w ten sposób szerokiej grupie osób zainteresowanych daną problematyką, co sprzyjało przeprowadzeniu pogłębionej analizy mocnych i słabych stron proponowanych rozwiązań.

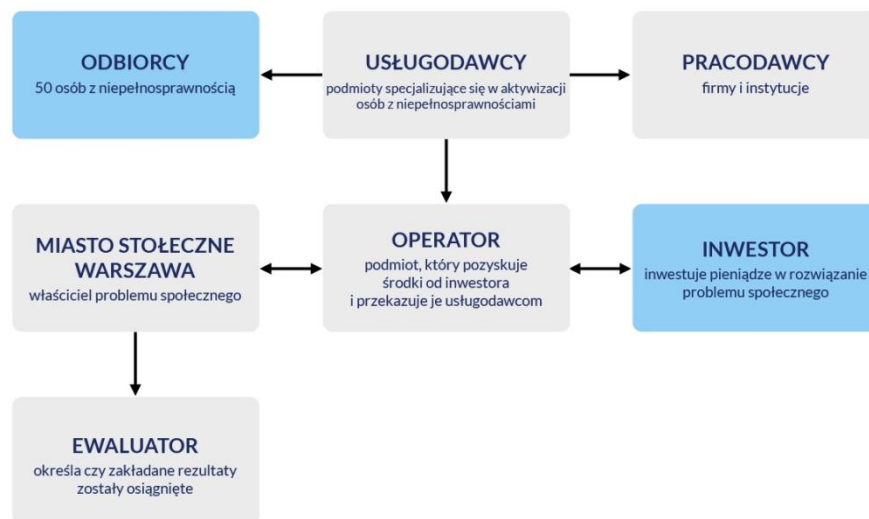
Końcowa wersja modelu została opracowana w ramach piątego etapu niniejszego przedsięwzięcia. Przeprowadzone zostało również spotkanie warsztatowe, podczas którego podsumowano wyniki konsultacji społecznych.

3. Streszczenie

Liderem procesu testowania modelu jest m.st. Warszawa, które pełni rolę zarządcy obligacji społecznych i zarazem właściciela przedmiotowego zagadnienia społecznego (zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami na otwartym rynku pracy). Partnerami m.st. Warszawy jest usługodawca (lub usługodawcy), odpowiedzialny za realizację działań zmierzających do rozwiązania problemu społecznego i tym samym osiągnięcie założonych rezultatów, oraz operator, który animuje i koordynuje proces. Realizacja usługi społecznej jest finansowana przez inwestora, który przekazuje środki operatorowi, a ten udostępnia je usługodawcy zgodnie z zaplanowanym schematem płatności. Za weryfikację stopnia osiągnięcia założonych rezultatów odpowiada niezależny ewaluator, niepowiązany z żadnym z pozostałych aktorów.



MODEL OBLIGACJI SPOŁECZNYCH



SIB – nowatorski mechanizm finansowania usług społecznych dla osób z niepełnosprawnością w Warszawie

Grupą docelową modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy jest 50 osób z niepełnosprawnościami w stopniu umiarkowanym lub znacznym (z wyłączeniem osób z niepełnosprawnością intelektualną oraz całościowymi zaburzeniami rozwojowymi),

zamieszkujących w Warszawie, w wieku co najmniej 18 lat, które ukończyły naukę w okresie ostatnich 5 lat, aktualnie niepracujących, lecz gotowych do podjęcia pracy.

Planowanym rezultatem jest uzyskanie trwałego zatrudnienia na otwartym rynku pracy przez osoby spełniające kryteria przynależności do grupy docelowej. Pierwszym, minimalnym rezultatem jest utrzymanie zatrudnienia przez 50 osób z niepełnosprawnościami przez 3 miesiące w okresie 6 miesięcy (przerywanego lub ciągłego). Z kolei drugim rezultatem będzie przedłużenie zatrudnienia przez kolejnych 9 miesięcy w okresie 12 miesięcy (rezultat będzie mierzony dwukrotnie za każdy przepracowany miesiąc przez daną osobę, licząc jednostkowo od 4. do 8. miesiąca zatrudnienia i od 9. do 12. miesiąca zatrudnienia). Ponadto założono możliwość uzyskania trzeciego rezultatu – zatrudnienia OzN powyżej 12 miesięcy (rezultat będzie mierzony jednostkowo).

Od stopnia realizacji powyższych rezultatów uzależniony został schemat płatności. Usługodawca (lub usługodawcy) otrzymywać będą środki od operatora z przeznaczeniem na realizację działań z zakresu aktywizacji zawodowej OzN w następujących transzach:

- 25 proc. pełnej kwoty będzie przekazywane z góry,
- 25 proc. – po osiągnięciu I. rezultatu,
- 45 proc. – po osiągnięciu II. rezultatu, (transza płatna w dwóch ratach zgodnie ze schematem płatności – stanowiącym załącznik nr 1 do modelu)
- 5 proc. za osiągnięcie III. rezultatu – proporcjonalnie za każdą osobę, która przepracuje okres dłuższy niż 12 miesięcy.

W ramach modelu opracowany został koszyk (pakiet) usług aktywizacyjnych wraz z ich wyceną. Planowany koszt jednostkowy aktywizacji zawodowej OzN oszacowano na kwotę 16 000 zł netto, zatem łączny budżet przeznaczony na realizację usługi społecznej - przy założeniu uzyskania maksymalnego (trzeciego) rezultatu przez 50 osób z grupy docelowej może wynieść do 800 000 zł netto. Innymi słowy określony został pakiet, którego zastosowanie gwarantuje realizację wysokiej jakości usługi. Decyzja o wyborze ścieżki wsparcia zawsze będzie podejmowana przez usługodawcę na podstawie indywidualnej diagnozy osoby uczestniczącej.

4. Definicja problemu społecznego

Model obligacji społecznych dla m.st. Warszawy jest odpowiedzią na problem niskiego poziomu zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami, jak również niezadowalającej skuteczności i efektywności dotychczasowych działań podejmowanych w celu rozwiązania tego zagadnienia. Na podstawie wyników Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) można stwierdzić, że w IV kwartale roku 2017 współczynnik aktywności zawodowej OzN wynosił 16,4 proc, natomiast w IV kwartale 2016 r. – 15,7 proc., a w IV kwartale 2015 r. – 16,9 proc. Dodajmy, że osoby aktywne zawodowo stanowiły 56,2 proc. ludności w wieku 15 lat i więcej w IV kwartale 2017 roku, 56,3 proc. w IV kwartale roku 2016, zaś 56,5 proc. w IV kwartale roku 2015. Z kolei wskaźniki zatrudnienia OzN w IV kwartale roku 2017, 2016 i 2015 wynosiły – odpowiednio - 15,2 proc., 14,1 proc. i 15 proc. Wśród osób w wieku 15 lat lub starszych analogiczne wskaźniki ukształtowały się na poziomie 53,7 proc., 53,2 proc. i 52,6 proc.².

Osoby z niepełnosprawnościami są zaliczane do grup w szczególnej sytuacji na rynku pracy, a ich aktywizacja zawodowa jest procesem niezmiernie skomplikowanym, o istotnych barierach i ograniczeniach. Podejmowanie przez nich zatrudnienia nie jest wyłącznie sposobem zapewnienia środków materialnych i poprawy sytuacji życiowej. Aktywizacja zawodowa OzN powinna być analizowana w powiązaniu z szeroko rozumianą integracją społeczną. Innymi słowy, w tym kontekście należałoby mówić o aktywizacji społeczno-zawodowej, zwłaszcza, że praca może pełnić m.in. funkcję socjalizacyjną, rehabilitacyjną i terapeutyczną. Dodajmy, że pełne uczestnictwo OzN w sferze zawodowej i społecznej wiąże się nie tylko z poprawą jakości ich życia, zwiększeniem stopnia samodzielności i wzrostem poczucia własnej wartości, ale również jest korzystne z perspektywy interesu ekonomicznego wspólnoty (m.in. poszerzenie rynku, wpływy z podatków, zmniejszenie kosztów pomocy społecznej). Niestety dotychczasowe działania na rzecz aktywizacji zawodowej OzN przynoszą niezadowalające rezultaty (szerzej piszemy na ten temat w jednym z kolejnych rozdziałów).

Możliwości aktywizacji zawodowej OzN są silnie uzależnione od stopnia i rodzaju niepełnosprawności. Najwyższy poziom zatrudnienia występuje wśród osób z niepełnosprawnością w stopniu lekkim, natomiast najtrudniejszą sytuację na rynku pracy

² *Kwartalna informacja o rynku pracy w czwartym kwartale 2017 roku (dane wstępne)*, Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności, Główny Urząd Statystyczny, 2018.

mają osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności, chorobami psychicznymi, niepełnosprawnością intelektualną lub niepełnosprawnością sprzężoną. W tym miejscu warto wspomnieć, że istotnym ograniczeniem aktywności zawodowej jest negatywny wizerunek społeczny OzN.

Pogłębioną analizę przyczyn niskiej aktywności zawodowej OzN można odnaleźć w opracowaniu *Ocena wsparcia kierowanego do osób niepełnosprawnych w ramach komponentu regionalnego PO KL w województwie mazowieckim z roku 2013*. Autorzy wspomnianego raportu do kluczowych barier i ograniczeń zaliczają obawy pracodawców związane z zatrudnianiem OzN, m.in. niski poziom wiedzy, stereotypowy sposób postrzegania OzN, niesprecyzowane oczekiwania względem wykonywanej przez nie pracy, czy brak umiejętności skutecznej komunikacji. Z kolei oczekiwania pracodawców względem OzN ogniskują się przede wszystkim wokół umiejętności miękkich, np. związanych z dobrą organizacją pracy, współpracą w grupie, posiadaniem kompetencji komunikacyjnych czy zdolności analitycznych. Mniej ważne jest natomiast doświadczenie zawodowe OzN, co jest cenną wskazówką na potrzeby projektowania działań aktywizacyjnych. „Do czynników wpływających na zatrudnienie ON należą kompetencje i kwalifikacje zawodowe oraz cechy osobiste, tj. determinacja w poszukiwaniu pracy. W związku z tym postuluje się szersze wykorzystywanie instrumentów ukierunkowanych na wymienione aspekty postaw i kompetencji ON. Projekty dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i wykluczonych społecznie powinny się przede wszystkim koncentrować na integracji społecznej, a dopiero w konsekwencji dążyć do integracji z rynkiem pracy”³.

Aktualny zestaw informacji na temat sytuacji życiowej OzN zawiera opracowany na zlecenie PFRON raport *Badanie potrzeb osób niepełnosprawnych z roku 2017*. W odniesieniu do aktywności zawodowej szczególnie istotną wydaje się kwestia pobudzania motywacji osób niepełnosprawnych do podjęcia zatrudnienia, pomocy na etapie poszukiwania pracy, jej utrzymania oraz podnoszenia kompetencji zawodowych, zwłaszcza że – jak wynika z raportu – 84 proc. badanych OzN nie poszukuje aktywnie pracy. „Wśród osób obecnie niepracujących motywacja do podjęcia zatrudnienia jest raczej niska.

³ *Ocena wsparcia kierowanego do osób niepełnosprawnych w ramach komponentu regionalnego PO KL w województwie mazowieckim*, Centrum Doradztwa Strategicznego, badanie zrealizowane na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, Kraków 2013, str. 5.

Aż 37% osób biernych zawodowo wprost deklaruje, że na pewno nie podjęłoby zaoferowanej im pracy, a kolejnych 15% raczej odrzuciłoby ofertę zatrudnienia. Całkowity brak gotowości do podjęcia zatrudnienia związany jest m.in. z charakterem ograniczeń sprawności. Podstawowym argumentem osób niegotowych do podjęcia zatrudnienia jest posiadanie orzeczenia o niezdolności do pracy. Tylko 12% badanych przyznaje, że nie chce podjąć pracy ze względu na możliwość utraty świadczeń pieniężnych⁴. Jednocześnie – jak pokazują cytowane badania – OzN nie dysponują wystarczającym zasobem wiedzy na temat zagrożenia utratą świadczeń w przypadku podjęcia pracy zawodowej (niespełna 7 proc. respondentów wymieniło zbliżoną do rzeczywistej kwotę dochodu, po przekroczeniu której wstrzymywana jest renta)⁵.

5. Analiza dotychczasowych metod rozwiązywania problemu społecznego

Efektywność i skuteczność dotychczasowych działań na rzecz aktywizacji zawodowej OzN budzi zasadnicze wątpliwości. Dotyczy to różnych przedsięwzięć realizowanych zarówno przez instytucje publiczne (np. PFRON, instytucje rynku pracy), jak i wyspecjalizowane podmioty trzeciego sektora. Argumentem na rzecz powyższej tezy są m.in. dane statystyczne oraz wyniki ewaluacji wybranych projektów aktywizacyjnych. Z raportu *Ocena stopnia realizacji celu głównego i celów szczegółowych PO KL oraz wpływu środków EFS na osiągnięte rezultaty w ramach poszczególnych obszarów interwencji Programu* opracowanego przez MIR w roku 2015 wynika, że nie został osiągnięty wskaźnik zatrudnienia OzN, dla którego założono cel rządu 23%, zaś osiągnięta wartość to 21,3%⁶. Jak wynika z raportu *Ocena wsparcia kierowanego do osób niepełnosprawnych w ramach komponentu regionalnego PO KL w województwie mazowieckim*, najlepsze efekty zostały osiągnięte w odniesieniu do uczestników Priorytetu VI, który był ukierunkowany bezpośrednio na aktywizację zawodową – pracę w jakiegokolwiek formie lub działalność gospodarczą podjęta ponad połowa badanych OzN. Dużo gorsze rezultaty osiągnięto w ramach priorytetu VII, w którym działania skoncentrowane były przede wszystkim na aktywizacji społecznej OzN. Jednocześnie rażąco

⁴ *Badanie potrzeb osób niepełnosprawnych. Raport końcowy*, Badania Społeczne Marzena Sochańska-Kawiecka, projekt realizowany na zlecenie Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, 2017, str. 13.

⁵ Tamże.

⁶ *Ocena stopnia realizacji celu głównego i celów szczegółowych PO KL oraz wpływu środków EFS na osiągnięte rezultaty w ramach poszczególnych obszarów interwencji Programu. – I raport tematyczny*, Laboratorium Badań Społecznych, s. 105.

niskie są oceny samych OzN dotyczące wpływu projektu na znalezienie pracy. Dotyczą one szczególnie Priorytetu VI, w ramach którego efekt zatrudnieniowy jest szczególnie ważny i stanowi o sukcesie wielu projektów. 46,8% respondentów nie zgodziło się ze stwierdzeniem dotyczącym wpływu projektu na znalezienie pracy⁷.

Niezadowalające rezultaty tych przedsięwzięć mogą być związane z niewystarczającą indywidualizacją form pomocy, które – co do zasady – powinny być uzależnione od zdiagnozowanych potrzeb i oczekiwań beneficjentów. W dotychczasowych działaniach to założenie indywidualizacji wsparcia nie zawsze było realizowane w praktyce – najczęściej katalog usług miał charakter zamknięty, a te same instrumenty były obligatoryjnie oferowane wszystkim uczestnikom wspomnianych projektów. Tego rodzaju podejście wynikało z konieczności wykazania wskaźników produktu i przyczyniało się do podniesienia kosztów wspomnianych przedsięwzięć.

W cytowanym wyżej opracowaniu *Ocena wsparcia kierowanego do osób niepełnosprawnych w ramach komponentu regionalnego PO KL w województwie mazowieckim* zwrócono uwagę na kwestię barier instytucjonalnych, które negatywnie wpływają na efektywność i skuteczność dotychczasowych działań aktywizacyjnych. Między innymi chodzi tu o „nieumiejętne i nieodpowiednie podejście” do OzN przez osoby i podmioty świadczące usługi aktywizacyjne (np. instytucje rynku pracy), którego efektem jest brak odpowiedniej diagnozy oczekiwań i potrzeb odbiorców, a także – co za tym idzie – niewystarczająca indywidualizacja form wsparcia. „Potrzebna jest zatem realizacja programów szkoleniowych dla doradców zawodowych, trenerów pracy z zakresu pracy z ON. Następnie należy wprowadzić obowiązek dla wszystkich projektodawców realizujących projekty PO KL, aby wykazywali doświadczenie danej firmy szkoleniowej w pracy z ON. Może się to przyczynić do tego, że instrumenty wsparcia będą zróżnicowane i dostosowane do poszczególnych typów niepełnosprawności uczestników projektów”⁸.

Na podstawie wspomnianego raportu można sformułować wniosek, że ocena wpływu poszczególnych instrumentów wsparcia na skuteczność działań aktywizacyjnych jest trudna do sformułowania, głównie ze względu na fakt, że zadania te najczęściej są realizowane w ramach dość rozbudowanych pakietów usług. „Skuteczność projektów ukierunkowanych

⁷ *Ocena wsparcia kierowanego do osób niepełnosprawnych w ramach komponentu regionalnego PO KL w województwie mazowieckim.*

⁸ Tamże, str. 5.

na wsparcie ON uzależniona jest od podejmowanych działań związanych z integracją społeczną i zdrowotną, która stanowi przygotowanie do integracji ON z rynkiem pracy. Konieczne jest promowanie szerszego wykorzystania instrumentów, tj. trening kompetencji społecznych/trening umiejętności społecznych, wsparcie trenera pracy czy wsparcie psychologiczne. Jednocześnie należy podejmować działania ukierunkowane na zwiększenie skuteczności instrumentów, tj.: kluby integracji społecznej, centra integracji społecznej, staże i praktyki zawodowe oraz zastosowanie na szerszą skalę instrumentów, które pozwolą na zdobywanie wiedzy praktycznej i doświadczenia zawodowego, to jest subsydiowane zatrudnienie i dotacje na funkcjonowanie przedsiębiorstw (w tym także społecznych). (...) Należy rozwijać i upowszechniać narzędzia i metody pracy z rodzinami, w tym w szczególności z rodzinami i opiekunami dzieci oraz ON, przy czym należy brać pod uwagę uwarunkowania rodzinne uczestników projektów przy planowaniu wsparcia”⁹.

Niezmiernie interesujące rezultaty przynosi ewaluacyjne badanie skuteczności i efektywności działań prowadzonych w ramach projektów Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, których celem było wprowadzanie OzN na otwarty rynek pracy. Analiza wyników pomiaru została opublikowana w opracowaniu *Ewaluacja wejścia osób niepełnosprawnych na otwarty rynek pracy realizowanego w ramach zlecenia realizacji zadań – wybrane wyniki, wnioski i rekomendacje z badań*. Ewaluacja objęła czterdzieści osiem projektów o charakterze zatrudnieniowym z czterech wybranych konkursów (w ramach zadań zleczanych) organizowanych przez PFRON: 7., 9., 11. i 13., których okres realizacji przypadął na lata 2011–2017. W powyższych przedsięwzięciach najczęściej stosowane były następujące instrumenty wsparcia: poradnictwo zawodowe (92 proc. projektów), pomoc psychologiczna, pośrednictwo pracy, szkolenia w zakresie kompetencji miękkich (przeszło 2/3 projektodawców), wsparcie trenera pracy (60 proc. projektów, przy czym ta forma wsparcia została uznana za najważniejszą w kontekście realizacji celów projektu przez 44 proc. badanych), poradnictwo prawne (31 proc. projektów), praktyki zawodowe (21 proc.) i staże (15 proc.).

W kontekście oceny skuteczności zastosowanych pakietów wsparcia po raz kolejny na pierwszy plan wysuwa się kwestia indywidualizacji wsparcia. „Podejście do potrzeb beneficjentów ostatecznych jest w poszczególnych projektach zróżnicowane

⁹ Tamże, str. 5-6.

– badanie nie ujawniło istnienia dominującej strategii. Nieco ponad połowa projektodawców w przypadku doboru form wsparcia kierowała się jedynie założeniami projektów – zestaw narzędzi był wspólny dla wszystkich uczestników (56%). W przypadku 44% projektów formy wsparcia były dostosowywane do indywidualnych potrzeb beneficjentów. Polaryzacja podejścia występuje także w przypadku doboru czasu wsparcia (długości, liczby godzin) – połowa projektodawców deklaruje, iż parametry te były indywidualnie dopasowywane do potrzeb beneficjenta. Najczęściej zindywidualizowane podejście stosowane było przez projektodawców w przypadku intensywności, częstotliwości wsparcia – 69% badanych wskazało na tego typu podejście¹⁰.

Niezmiernie istotnym zagadnieniem jest ustanowienie adekwatnych kryteriów i wskaźników ewaluacyjnych, przy czym pewne doświadczenia płynące z realizacji cytowanego projektu badawczego mogą zostać wykorzystane na potrzeby niniejszego modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy. W szczególności dotyczy to dwóch wskaźników rezultatu, które okazały się cenną inspiracją dla niektórych rozwiązań, zaprojektowanych w ramach wspomnianego modelu. Pierwszy wskaźnik rezultatu obejmował liczbę beneficjentów ostatecznych projektu, którzy zostali zatrudnieni w wyniku realizacji projektu, natomiast drugi oznaczał liczbę beneficjentów ostatecznych projektu, którzy utrzymali zatrudnienie przez okres co najmniej 6 miesięcy od daty uzyskania zatrudnienia. „Ogółem zatrudnienie w wyniku realizacji projektu znalazło 4 317 beneficjentów ostatecznych spośród 15 267 uczestniczących w projektach (...), to jest około 28% całkowitej liczby beneficjentów ostatecznych. (...) Ogółem zatrudnienie w wyniku realizacji projektu powyżej 6 miesięcy utrzymało 3 570 beneficjentów ostatecznych spośród 15 267 uczestniczących w projektach (...), to jest około 23% całkowitej liczby beneficjentów ostatecznych”¹¹.

Jak konkluduje autorka opracowania, rezultaty te są dość niskie, np. w porównaniu z efektywnością zatrudnieniową projektów aktywizacyjnych Powiatowych Urzędów Pracy z 2013 (68,2 proc.) i 2014 r. (76,3 proc.), choć – co niezmiernie istotne – dane te nie są do końca porównywalne, ponieważ działania PUP skierowane były do całej populacji

¹⁰ Ewaluacja wejścia osób niepełnosprawnych na otwarty rynek pracy realizowanego w ramach zlecenia realizacji zadań – wybrane wyniki, wnioski i rekomendacje z badań, Księżopolska K., *Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania*, nr IV/2016(21), str. 134.

¹¹ Tamże, str. 135.

bezrobotnych, natomiast zadania zlecane przez PFRON obejmują wyłącznie OzN, a więc grupę relatywnie trudną w aktywizacji zawodowej.

Kolejnym potwierdzeniem powyższej tezy są dane z opracowania podsumowującego realizację Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013, w którym efektywność zatrudnieniową dla samej grupy niepełnosprawnych (po upływie półrocznego okresu od zakończenia uczestnictwa w projekcie) oszacowano na 27 proc., podczas gdy dla Priorytetu VI (skierowanego do ogółu osób bezrobotnych i biernych zawodowo) analogiczny wskaźnik wyniósł 45-67 proc¹².

W cytowanym opracowaniu można również odnaleźć analizę czynników sprzyjających, jak również wpływających negatywnie na skuteczność projektów aktywizacyjnych, adresowanych do grupy OzN. Do cech pożądanых należą „skoncentrowanie się na organizowaniu i prowadzeniu zintegrowanych działań na rzecz włączania osób z niepełnosprawnościami w rynek pracy, w szczególności przez: doradztwo zawodowe, przygotowanie i wdrożenie indywidualnego planu drogi życiowej i zawodowej, prowadzenie specjalistycznego poradnictwa zawodowego i pośrednictwa pracy, mających na celu przygotowanie do aktywnego poszukiwania pracy i utrzymania w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych, obecność wśród form wsparcia zatrudnienia wspomaganego, (...) branie pod uwagę stopnia samodzielności i zaradności podczas rekrutacji uczestników”¹³.

Z kolei do czynników utrudniających skuteczne wprowadzanie OzN na rynek pracy można zaliczyć: „korzystanie głównie z własnych baz danych podczas rekrutacji, co powoduje umożliwianie udziału w projekcie ciągle tym samym osobom (tzw. rekrutacja zamknięta), obecność elementów szerszego wywiadu społecznego w Indywidualnym Planie Działania, który mógł zastąpić diagnozę przeprowadzaną przez organizacje pozarządowe i stał się podstawą do etykietowania uczestników, co w konsekwencji utrudniło dobór najbardziej odpowiednich form wsparcia, wysoki odsetek wśród uczestników osób z niepełnosprawnością sprzężoną”¹⁴.

Cenną inspiracją podczas opracowywania niniejszego modelu były doświadczenia płynące z realizacji instrumentu zlecenia zadań aktywizacyjnych przez urzędy pracy. Działania te były wprawdzie adresowane do innej grupy odbiorców (osób długotrwale bezrobotnych),

¹² Tamże, str. 136.

¹³ Tamże, str. 139.

¹⁴ Tamże, str. 139.

lecz zostały przeprowadzone w ramach formuły „płatności za rezultaty”, która nie była dotychczas upowszechniona w polskich realiach. Analiza rekomendacji i wniosków z wdrożenia wspomnianego przedsięwzięcia była istotnym wątkiem dyskusji podczas spotkań zespołów roboczych, a na etapie prac nad doprecyzowaniem niektórych rozwiązań w ramach modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy wykorzystana została również przedmiotowa dokumentacja i dane statystyczne na temat skuteczności i efektywności zastosowanych instrumentów.

Przykładem zastosowania wspomnianego instrumentu była realizacja usług aktywizacyjnych przez Zakład Doskonalenia Zawodowego w Warszawie na zlecenie Wojewódzkiego Urzędu Pracy. W latach 2015–2016 programem aktywizacyjnym objętych zostało 1 200 osób długotrwale bezrobotnych, dla których został ustalony profil pomocy II. lub III. Działania te były realizowane w m.st. Warszawie oraz trzech powiatach na obszarze województwa mazowieckiego: ostrołęckim, szydłowieckim i wołomińskim. W ramach programu osiągnięty został wskaźnik skuteczności zatrudnieniowej (stosunek liczby bezrobotnych, którzy w wyniku działań realizatora podjęli i utrzymali odpowiednią pracę przez okres co najmniej 14 dni, do liczby bezrobotnych, którzy na podstawie skierowania urzędu pracy zgłosili się do realizatora) na poziomie 49,25 proc., natomiast wskaźnik utrzymania w zatrudnieniu (stosunek liczby osób, które po upływie 90 dni od dnia podjęcia odpowiedniej pracy, podjętej w wyniku działań realizatora, nadal pozostają w zatrudnieniu, do liczby bezrobotnych skierowanych do zatrudnienia przez realizatora) wyniósł 34,69 proc¹⁵.

Warto zaznaczyć, że usługi aktywizacji zawodowej przeprowadzone zostały według koncepcji „płatności za rezultaty”. „Istotą formuły zlecenia działań aktywizacyjnych jest odpowiedź na potrzeby osób długotrwale bezrobotnych, najbardziej oddalonych od rynku pracy i wykorzystanie efektu synergii wynikającego z połączenia potencjałów agencji zatrudnienia i powiatowych urzędów pracy. Fakultatywność, a zarazem elastyczność zlecenia działań aktywizacyjnych, daje narzędzie pozwalające na szybką reakcję zarówno samorządu wojewódzkiego, jak i powiatowego na zmieniającą się sytuację na lokalnych rynkach pracy

¹⁵ Zlecenie działań aktywizacyjnych w latach 2015–2016, Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie, <http://wupwarszawa.praca.gov.pl/web/wojewodzki-urzad-pracy-w-warszawie/-/1339263-zlecenie-dzialan-aktywizacyjnych-w-latach-2015-2016>; dostęp 30 kwietnia 2018 r.

i dostosowanie oferty do potrzeb osób najbardziej od niego oddalonych”¹⁶. W ramach realizacji omawianego instrumentu duże znaczenie przywiązywano do określenia pewnych ram realizacji usług aktywizacyjnych, w tym m.in. oczekiwanych rezultatów i ich wskaźników, schematu płatności, definicji kryteriów wyboru wykonawcy, standardów realizacji usług aktywizacyjnych, czy oferty odpowiedniej pracy. Wiele z tych doświadczeń zostało wykorzystane podczas opracowywania modelu obligacji społecznych.

W tym miejscu warto wspomnieć, że m.st. Warszawa również inicjuje przedsięwzięcia na rzecz zwiększenia poziomu zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami. Przykładem jest realizacja zadania publicznego pod tytułem „Praca dla Nas!”, w ramach którego zaplanowano objęcie wsparciem doradczym i szkoleniowym 480 OzN, z czego 320 ma podjąć pracę w strukturach Urzędu m.st. Warszawy na okres co najmniej trzech miesięcy. Realizatorem projektu jest Stowarzyszenie Niepełnosprawni dla Środowiska EKON, które powołało Warszawską Agencję Zatrudnienia Osób z Niepełnosprawnościami (WAZON). Wspomniany podmiot zatrudnia trenerów pracy, psychologa oraz doradcę zawodowego, których zadaniem jest przygotowanie osoby z niepełnosprawnością do rekrutacji, towarzyszenie jej w tym procesie, a także udzielenie wsparcia podczas adaptacji w nowym miejscu pracy. Projekt jest realizowany w latach 2017–2019, zatem na obecnym etapie nie są dostępne jakiegokolwiek dane na temat jego rezultatów¹⁷.

¹⁶ Raport podsumowujący realizację usługi „Świadczenie działań aktywizacyjnych dla osób długotrwale bezrobotnych” realizowanej na terenie województwa mazowieckiego, Zakład Doskonalenia Zawodowego w Warszawie, Warszawa 2016.

¹⁷ Warszawska Agencja Zatrudnienia Osób z Niepełnosprawnościami WAZON, w ramach realizacji zadania publicznego pod tytułem „Praca dla nas!”, <http://www.wazon.org.pl>, dostęp 30 kwietnia 2018 r.

6. Charakterystyka grupy docelowej

6.1. Grupa docelowa

Przed doprecyzowaniem parametrów rekrutacyjnych wybranej grupy odbiorców (co zostało przeprowadzone na etapie prac zespołów roboczych) niezmiernie istotną kwestią było określenie jej liczebności. Warto podkreślić, że tego rodzaju oszacowania wiążą się z ograniczeniami o charakterze strukturalnym i metodologicznym, przede wszystkim ze względu na różnice w sposobie definiowania oraz orzekania niepełnosprawności, co przekłada się na trudności z dokonywaniem stosownych porównań. Dostępne źródła danych są rozproszone, natomiast najbardziej aktualnym i zarazem pełnym zasobem informacji jest ostatni Narodowy Spis Powszechny z roku 2011.

Tabela 4. Liczba OzN z podziałem na niepełnosprawność prawną i biologiczną oraz stopień niepełnosprawności¹⁸

Jednostka terytorialna	osoby niepełnosprawne razem	osoby niepełnosprawne prawnie razem	osoby niepełnosprawne prawnie o stopniu niepełnosprawności znacznym	osoby niepełnosprawne prawnie o stopniu niepełnosprawności umiarkowanym	osoby niepełnosprawne prawnie o stopniu niepełnosprawności lekkim	osoby niepełnosprawne prawnie o stopniu niepełnosprawności nieustalonym	osoby niepełnosprawne prawnie w wieku 0-15 lat z orzeczeniem o niepełnosprawności	osoby niepełnosprawne tylko biologicznie razem	osoby niepełnosprawne tylko biologicznie odczuwające ograniczenie sprawności całkowite	osoby niepełnosprawne tylko biologicznie odczuwające ograniczenie sprawności poważne	osoby niepełnosprawne tylko biologicznie odczuwające ograniczenie sprawności umiarkowane
Polska	4 697 048	3 131 456	893 647	1 189 357	802 733	111 059	134 661	1 565 591	81 589	384 543	1 099 459
woj. mazowieckie	515 697	303 304	83 543	121 151	71 532	12 865	14 212	212 393	11 446	55 636	145 311
Warszawa	178 924	101 104	28 133	43 351	21 788	4 504	3 328	77 819	3 941	22 079	51 800

W roku 2011 w Warszawie mieszkało niemal 179 tys. OzN, z których przeszło 101 tys. to osoby niepełnosprawne prawnie (co stanowi 56 proc. wszystkich OzN), natomiast prawie 78 tys. to osoby niepełnosprawne tylko biologicznie (44 proc. OzN). Wśród osób niepełnosprawnych prawnie najliczniejszą grupę stanowią osoby z niepełnosprawnością w stopniu umiarkowanym (43 proc.), dalej – osoby z niepełnosprawnością w stopniu znacznym (28 proc.) i wreszcie osoby z niepełnosprawnością w stopniu lekkim (22 proc.).

¹⁸ Źródło: Bank Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>, dane z Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 roku.

Pozostałe osoby nie mają ustalonego stopnia niepełnosprawności lub nie przekroczyły 15. roku życia i posiadają orzeczenia o niepełnosprawności. Kobiety stanowią 51 proc. OzN niepełnosprawnych prawnie, zaś mężczyźni – 49 proc. W grupie OzN niepełnosprawnych prawnie odnotowano następujące proporcje ze względu na wiek: osoby w wieku przedprodukcyjnym – 3 proc., osoby w wieku produkcyjnym – 48 proc., osoby w wieku poprodukcyjnym – 49 proc.

Cennym źródłem informacji na temat sytuacji społeczno-zawodowej OzN jest opracowanie *Sytuacja, potrzeby i możliwości osób niepełnosprawnych w Warszawie. Raport z analizy danych sondażowych z roku 2010*:

- 71 proc. niepełnosprawnych prawnie w wieku produkcyjnym zamieszkujących w Warszawie nie pracuje,
- 82 proc. z tej grupy posiada doświadczenie związane z pracą zawodową,
- 17 proc. aktywnie poszukuje pracy,
- 42 proc. uważa, że niepełnosprawność jest poważnym źródłem ograniczeń w wykonywaniu pracy zawodowej,
- w grupie aktywnych zawodowo OzN 88 proc. to pracownicy najemni, natomiast 10 proc. prowadzi własną działalność gospodarczą,
- w grupie pracujących OzN 22 proc. jest zatrudnionych w zakładach pracy chronionej,
- pracujące OzN korzystały z następujących form wsparcia, oferowanych przez instytucje rynku pracy: pośrednictwo pracy (64 proc.), zasiłek dla bezrobotnych (53 proc.), poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa (26 proc.), kursy, szkolenia zawodowe (25 proc.), sfinansowanie składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne (21 proc.),
- 53 proc. pracujących OzN deklaruje, że wsparcie otrzymane z urzędu pracy nie miało wpływu na podjęcie przez nie pracy, natomiast 32 proc. uważa, że tego rodzaju pomoc przyczyniła się do znalezienia przez nie zatrudnienia,
- OzN poszukujące pracy formułują następujące oczekiwania odnośnie zatrudnienia, które chciałyby podjąć: dobra atmosfera w pracy (97 proc.), możliwość wyjścia z domu (90 proc.), możliwość pracy z innymi (90 proc.), praca zgodna z kompetencjami (89 proc.), praca blisko domu (79 proc.), praca na rynku chronionym (77 proc.), elastyczne godziny pracy (77 proc.), wysokie wynagrodzenie (71 proc.),

możliwość podejmowania decyzji (56 proc.); warto podkreślić, że przeważają tu czynniki pozapłacowe, w tym związane z realizacją potrzeb społecznych,

- 40 proc. niepracujących i nieposzukujących pracy OzN deklaruje chęć podjęcia pracy,
- najczęściej występujące przyczyny braku i nieposzukiwania zatrudnienia to choroba i stan zdrowia (65 proc.), orzeczenie o braku zdolności do pracy (55 proc.), obawa o utratę zasiłku lub renty (36 proc.), niechęć do wyjścia z domu (29 proc.), brak odpowiedniej pracy (27%), konieczność uzyskania pomocy innych podczas wykonywania pracy (27 proc.), negatywna opinia rodziny na temat podjęcia pracy (27 proc.), trudności związane z dotarciem do miejsca pracy (27 proc.),
- osoby niepracujące i nieposzukujące pracy najczęściej chciałyby pracować w zakładach pracy chronionej, zakładach aktywności zawodowej lub spółdzielniach socjalnych (56 proc.)¹⁹.

Z kolei z danych Urzędu Pracy m.st. Warszawy wynika, że w roku 2017 zarejestrowanych zostało 2175 OzN²⁰. Najwięcej spośród zarejestrowanych osób miało lekki stopień niepełnosprawności (55 proc.), natomiast najmniej liczne były osoby niepełnosprawne w stopniu znacznym (2 proc.)²¹. W roku 2017 osoby wyrejestrowujące się ze względu na podjęcie pracy stanowiły 38,5% ogółu wyrejestrowanych osób bezrobotnych niepełnosprawnych²². W analogicznym okresie do Urzędu Pracy m.st. Warszawy zgłoszonych zostało 3 788 miejsc pracy dla OzN, natomiast wyrejestrowanych z powodu podjęcia pracy tylko 966 osób²³.

Należy pamiętać, że wiele OzN rejestruje się w celu uzyskania statusu osoby poszukującej pracy, co wiąże się z możliwością skorzystania z różnych form pomocy. Ponadto miejsca pracy oferowane OzN często są nisko płatne, niegwarantujące stałego i pewnego zatrudnienia, zatem nie zawsze mogą być atrakcyjną alternatywą dla świadczeń

¹⁹ Piotrowski K., Rycielska L., Rycielski P., Sijko K., *Sytuacja, potrzeby i możliwości osób niepełnosprawnych w Warszawie. Raport z analizy danych sondażowych*, Stowarzyszenie Rodzin i Opiekunów Osób z Zespołem Downa Bardziej Kochani, Warszawa 2010 (cytowane dane dotyczą niepełnosprawnych prawnie w wieku produkcyjnym, zamieszkujących w Warszawie).

²⁰ *Raport Urzędu Pracy m.st. Warszawy*, Warszawa 2018, s. 67.

²¹ Tamże, s. 69.

²² Tamże, s. 71.

²³ Tamże, s. 72.

społecznych. Taki stan rzeczy może sprzyjać uzależnieniu się OzN od korzystania z pomocy społecznej.

6.2. Szczegółowe parametry i uzasadnienie wyboru grupy docelowej

Ze względu na specyfikę modelu obligacji społecznych konieczne było zawężenie grupy docelowej, aby możliwe było przetestowanie wypracowanych rozwiązań na konkretnym przykładzie. Przyjęto, że grupa powinna być w miarę jednorodna, aby można było ją opisać i skonstruować stosowny pakiet rozwiązań w zakresie wsparcia. Podczas prac koncepcyjnych założono, że grupa odbiorców nie może być zbyt trudna w aktywizacji, choć jednocześnie należy uniknąć niebezpieczeństwa wyboru tzw. „łatwych przypadków”, ponieważ mechanizm obligacji społecznych ma być uzupełnieniem dotychczasowych działań i służyć rozwiązywaniu relatywnie trudnych zagadnień społecznych, względem których dotychczasowe działania naprawcze okazały się niewystarczające.

Szczegółowe kryteria doboru grupy docelowej zostały sformułowane na podstawie prac zespołów roboczych, których zadaniem było wypracowanie konkretnych rozwiązań na potrzeby testowania niniejszego modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy. Parametry te doprecyzowano na poziomie szczegółowości adekwatnym do specyfiki wybranego zagadnienia społecznego i zarazem gwarantującym możliwość realizacji tego przedsięwzięcia (w tym rekrutacji odpowiedniej liczby odbiorców). Przyjęcie tych kryteriów jest uzasadnione zarówno względami formalnymi, jak i merytorycznymi. Założenia zostały uściślone po uprzedniej analizie potrzeb i dotychczasowych instrumentów wsparcia. Podsumowując ten wątek, wybrana grupa odbiorców to OzN w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy i niskich wskaźnikach zatrudnienia, do których nie adresowano dotychczas miejskich projektów z obszaru aktywizacji zawodowej. Aktywizacja zawodowa tej grupy wydaje się zadaniem ambitnym, lecz wykonalnym, pod warunkiem realizacji adekwatnie skonstruowanego, wysokiej jakości pakietu usług społecznych przez profesjonalnego i doświadczonego usługodawcę.

Rysunek 5. Cechy grupy docelowej projektu testowania modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy.

- mieszkańcy Warszawy (decyduje miejsce zamieszkania, na podstawie oświadczenia)
- osoby w wieku co najmniej 18 lat (decyduje data urodzin według stanu na dzień podpisania umowy o przystąpieniu do projektu)
- osoby posiadające aktualne orzeczenie o niepełnosprawności (według stanu na dzień podpisania umowy, zadbanie o aktualizację orzeczenia należy do obowiązków usługodawcy)
- osoby o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności, z wyłączeniem osób z niepełnosprawnością intelektualną (O1-U) i osób z całościowymi zaburzeniami rozwojowymi (12-C)
- osoby, które ukończyły lub przerwały naukę w okresie ostatnich 5 lat, aktualnie nieuczące się
- osoby niepracujące (bezrobotne, bierne lub nieaktywne zawodowo)
- osoby gotowe do podjęcia zatrudnienia (na podstawie oświadczenia)
- osoby nieuczestniczące w innych projektach, których celem jest podjęcie zatrudnienia (w okresie realizacji projektu)

Na etapie testowania modelu obligacji społecznych założony został minimalny rezultat na poziomie 50 osób spośród grupy odbiorców, które utrzymają zatrudnienie przez okres co najmniej trzech miesięcy. Wyraźnie widać, że wybrana grupa docelowa nie jest jednorodna i można ją podzielić co najmniej na dwa główne segmenty: absolwentów szkół ponadgimnazjalnych (i osoby, które nie ukończyły szkoły) oraz absolwentów szkół wyższych (i osoby, które przerwały studia). Ten zabieg ma służyć stworzeniu możliwości analizy sposobu funkcjonowania modelu w odniesieniu do obydwu wspomnianych segmentów. Z jednej strony mogą to być osoby z niewielkim doświadczeniem na rynku pracy, wymagające wsparcia merytorycznego, a z drugiej – wykształceni specjaliści, którzy potrzebują przede wszystkim pomocy technicznej (organizacyjnej, logistycznej). Jak już wspomnieliśmy, sposób realizacji pakietu usług aktywizacyjnych będzie wysoce zindywidualizowany, oparty na diagnozie potrzeb poszczególnych odbiorców wsparcia. Powyższe dwie kategorie nie uwzględniają oczywiście wszystkich przypadków szczegółowych, zatem rzeczywista grupa potencjalnych uczestników projektu testowania modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy jest nieco liczniejsza. Dodajmy, że – w opinii większości ekspertów uczestniczących w spotkaniach zespołów roboczych – zbytne zawężenie grupy docelowej w ramach opracowywanego modelu byłoby błędem metodologicznym. Chodzi bowiem

o stworzenie możliwie uniwersalnego mechanizmu, który można multiplikować w przyszłości, na przykład na potrzeby rozwiązywania innych zagadnień społecznych.

Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że wybrana została grupa, w której przeważać będą relatywnie młode OzN, doświadczające licznych trudności związanych z wejściem na rynek pracy i utrzymaniem zatrudnienia. Warto zaznaczyć, że niektóre z tych problemów mają wymiar uniwersalny i nie są obce również młodym osobom pełnosprawnym. Ustanowienie pięcioletniego okresu od momentu wyjścia z systemu edukacji (a więc ukończenia lub przerwania nauki) powoduje, że w projekcie testowania modelu uczestniczyć będą osoby przyzwyczajone do pewnej aktywności, regularnego wychodzenia z domu, utrzymywania relacji z innymi, czy punktualności, a więc zaadaptowane społecznie i posiadające tzw. „miękkie” cechy, które mogą okazać się przydatne w pracy zawodowej.

Jak wynika z licznych dyskusji prowadzonych podczas spotkań zespołów roboczych, w miarę upływu czasu od ukończenia lub przerwania nauki aktywizacja zawodowa OzN staje się coraz trudniejszym wyzwaniem, zmniejsza się prawdopodobieństwo osiągnięcia sukcesu i – co za tym idzie – rosną koszty podejmowanej interwencji. Innymi słowy, wybór grupy odbiorców wpisuje się w realizację polityki opartej na zasadzie „wczesnej interwencji”, z silnym komponentem prewencyjnym, co jest zbieżne z filozofią wielu światowych przedsięwzięć, prowadzonych z wykorzystaniem mechanizmu obligacji społecznych. Wybór grupy relatywnie młodych osób o dość wysokim stopniu samodzielności ma stworzyć pewien precedens, przykład dobrej praktyki („pokazać, że można”²⁴). Dodajmy, że zaplanowane działania na rzecz grupy docelowej mogą być realizowane we współpracy z placówkami oświatowymi i uczelniami wyższymi (na przykład na poziomie wstępnej rekrutacji do projektu). Tego rodzaju podejście sprzyjać będzie podniesieniu skuteczności i efektywności realizowanych przedsięwzięć. Ponadto przyjęte założenia odnośnie grupy odbiorców wpisują się w główne kierunki polityk publicznych na poziomie krajowym (na przykład *Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*²⁵), jak i międzynarodowym

²⁴ Cytat ze spotkania jednego z tematycznych zespołów roboczych (ZR).

²⁵ Na str. 149 *Strategii* zapisano: „Prognozowany spadek liczby ludności, w tym liczby osób w wieku produkcyjnym, w konsekwencji wymusi zmianę dominującej dziś strategii zatrudniania i sięganie do tych zasobów pracy, dla których wskaźniki aktywności zawodowej nie są obecnie wysokie (osoby starsze, niepełnosprawne, kobiety)”.

(*Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych ONZ*²⁶ oraz priorytetów polityki regionalnej UE w ramach aktualnej perspektywy finansowej na lata 2014–2020²⁷).

Jak już wspomnieliśmy, niska aktywność zawodowa OzN jest istotnym problemem społecznym, zarówno w całym kraju, jak i stolicy. Skierowanie wsparcia do grupy relatywnie młodych odbiorców sprzyjać będzie wypracowaniu nowego mechanizmu finansowania i zarazem sposobu realizacji przedsięwzięć aktywizacyjnych. Co niezmiernie istotne, w ostatnich latach pracodawcy coraz częściej zwracają uwagę na trudności z pozyskaniem odpowiednich pracowników i – w konsekwencji – coraz chętniej zatrudniają osoby znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy. W tym kontekście wybór grupy docelowej w ramach niniejszego modelu można zinterpretować jako próbę uruchomienia dotychczas niewykorzystanych zasobów ludzkich, w tym nie zawsze docenianych przez społeczeństwo, specyficznych cech czy umiejętności posiadanych przez OzN, które mogą okazać się przydatne w życiu zawodowym.

Dodatkowym argumentem jest fakt, iż – jak już wspomnieliśmy - m.st. Warszawa nie podejmowało dotychczas działań skierowanych szczególnie na rzecz aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami opuszczających system edukacji. Co więcej, z analiz eksperckich wynika, że uczniowie i studenci spełniający kryteria przynależności do grupy docelowej mogą skorzystać z bogatej oferty wsparcia do momentu ukończenia lub przerwania nauki, natomiast po opuszczeniu systemu edukacji liczba dostępnych możliwości znacząco maleje, choć osoby te nadal potrzebują pomocy w uzyskaniu i utrzymaniu zatrudnienia. Niniejszy projekt testowania modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy jest zatem odpowiedzią na tę niezmiernie istotną lukę systemową („systemowa czarna dziura”²⁸). Warto wspomnieć, że działania na rzecz aktywizacji zawodowej młodych OzN nie tylko sprzyjać będą obniżeniu wydatków socjalnych (osoby te będą mogły utrzymywać się z pracy, a nie ze świadczeń), ale również – pośrednio – wpłyną na poszerzenie możliwości podejmowania zatrudnienia przez członków najbliższej rodziny (poprzez zwiększenie stopnia samodzielności przedstawicieli grupy docelowej).

²⁶ W artykule 26 *Konwencji* zapisano, że usługi z zakresu wszechstronnej rehabilitacji, w tym w obszarze zatrudnienia powinny być „dostępne od możliwie najwcześniejszego etapu życia i (...) oparte na wielodyscyplinarnej ocenie indywidualnych potrzeb i potencjału”.

²⁷ Między innymi cel nr 10: „Inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie”.

²⁸ Cytat ze spotkania jednego z tematycznych zespołów roboczych (ZR).

6.3. Charakterystyka wybranej grupy docelowej

Podczas spotkań zespołów roboczych przeprowadzona została pogłębiona diagnoza oczekiwań i potrzeb, jak również mocnych i słabych stron grupy docelowej, związanych z podejmowaniem aktywności zawodowej. Najważniejsze konkluzje płynące z tych rozważań zamieszczamy poniżej.

Atuty grupy docelowej na etapie przygotowania oraz po podjęciu pracy zawodowej:

- przygotowanie do podjęcia pracy podczas nauki szkolnej, posiadanie konkretnego zawodu (na przykład uczniowie szkół zawodowych),
- dostęp do szerokiej oferty wsparcia (na przykład kursy zawodowe, studia),
- wsparcie rodziców i środowiska (przynajmniej w przypadku części potencjalnych odbiorców wsparcia),
- doświadczenie części młodych OzN płynące ze współpracy z organizacjami wolontariackimi,
- operatywność, przedsiębiorczość, zaradność, umiejętność zadbania o własne interesy niektórych OzN,
- relatywnie wysoki poziom motywacji i lojalność wobec pracodawcy,
- elastyczność, umiejętność dostosowania się do zmieniających się okoliczności, gotowość zdobywania nowych umiejętności,
- niewykorzystane zasoby pracy – OzN stają się coraz bardziej atrakcyjne dla pracodawców (ze względu na brak pracowników),
- możliwość otrzymania dofinansowanie z PFRON przez pracodawcę²⁹.

Zatrudnienie dla OzN może wiązać się z szeregiem korzyści, związanych z uzyskiwaniem wynagrodzenia i – co za tym idzie – niezależności finansowej, perspektywą kariery zawodowej, rozwojem ambicji, aspiracji życiowych, stopnia samodzielności i poczucia bycia dorosłym. Aktywizacja zawodowa jest zatem powiązana z włączeniem się w życie społeczne i nawiązywaniem relacji z innymi.

²⁹ Źródło: na podstawie ustaleń ze spotkań zespołów roboczych.

Słabe strony grupy docelowej na etapie przygotowania oraz po podjęciu pracy zawodowej:

- kwalifikacje zawodowe niedopasowane do potrzeb rynku pracy, brak wystarczających kompetencji zawodowych,
- brak umiejętności kooperacji z innymi, brak kompetencji społecznych (co wynika nie tylko z wieloletniej izolacji OzN, ale również jest rezultatem pewnych dysfunkcji systemu edukacji, który m.in. nie uczy współpracy i nie uwarściwia na „odmienność”),
- nadopiekuńczość części rodziców, postawa rodziny, „podcinanie skrzydeł”,
- niska samoocena, nadwrażliwość, nieumiejętność radzenia sobie z porażkami przez część OzN,
- stereotypy, uprzedzenia, negatywny wizerunek OzN,
- roszczeniowa postawa niektórych OzN,
- brak motywacji części OzN do podjęcia zatrudnienia,
- niepewność socjalna, system świadczeń rentowych, „pułapka rentowa”,
- problemy zdrowotne, możliwość pogorszenia stanu zdrowia po podjęciu pracy w przypadku niektórych niepełnosprawności,
- związana z nimi niska trwałość zatrudnienia OzN,
- brak dynamiki awansu i ograniczone możliwości uzyskania wyższego wynagrodzenia, niskie zarobki (niskie oczekiwania OzN, jak również przekonanie pracodawców, że można im wypłacać niskie uposażenie)³⁰.

Warto zaznaczyć, że – choć założoną grupą docelową projektu testowania modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy są OzN, które ukończyły lub przerwały naukę – część realizowanych działań będzie adresowana również do pracodawców. Innymi słowy, aktywizacja zawodowa OzN wiąże się z koniecznością wspierania podmiotów gospodarczych, zainteresowanych zatrudnieniem przedstawicieli założonej grupy odbiorców. W tym kontekście kluczową rolę pełnić będzie diagnoza potrzeb pracodawców, w tym ich oczekiwań względem potencjalnych pracowników (np. oczekiwania względem kwalifikacji „twardych” i „miękkich”, umiejętności zawodowych, wykształcenia), przygotowanie opisu dostępnych stanowisk pracy oraz identyfikacja źródeł i możliwości pozyskania personelu.

³⁰ Tamże.

Potencjalne korzyści dla pracodawców płynące z udziału w testowaniu modelu:

- możliwość udziału w projekcie, którego „twarzą”, gospodarzem i gwarantem jest m.st. Warszawa: wiarygodność przedsięwzięcia, wsparcie dla pracodawców, poczucie, że pracodawcy nie są pozostawieni sami sobie, informacja, promocja i wsparcie marketingowe projektu przez miasto, komunikacja korzyści,
- pozyskanie pracowników, których motywacja, umiejętności i kompetencje ze względu na wysoką elastyczność w doborze usług aktywizacyjnych mogą odpowiadać realnym potrzebom pracodawców,
- dostarczenie przykładów „dobrych praktyk”, pokazanie, że zatrudnienie OzN nie wymaga dodatkowych nakładów ze strony pracodawcy, zdobycie doświadczenia w tym obszarze,
- możliwość skorzystania ze wsparcia, kontakt z usługodawcą (np. usługa trenera pracy, rozwiązywanie bieżących problemów, działania na rzecz integracji i równego traktowania OzN, doradztwo w zakresie odpowiedniej organizacji pracy), ograniczenie ryzyka związanego z zatrudnieniem OzN,
- korzyści finansowe, możliwość skorzystania z dofinansowania z PFRON,
- kreowanie pozytywnego wizerunku firmy, wdrażanie polityki CSR w tym obszarze, akceptacja społeczności lokalnej,
- zwiększenie stopnia różnorodności zespołu, zbudowanie dobrych relacji między zatrudnionymi OzN a pracownikami pełnosprawnymi,
- brak nadmiernej liczby obciążeń biurokratycznych, związanych z zatrudnieniem OzN dzięki wsparciu usługodawcy,
- zwiększenie możliwości pozyskiwania zamówień publicznych (poprzez udział w postępowaniach prowadzonych z zastosowaniem klauzul społecznych)³¹.

Potencjalne obawy i zagrożenia z perspektywy pracodawców:

- krótszy czas pracy OzN, inne ograniczenia związane z organizacją pracy,
- nieznaną uwarunkowań prawnych, potencjalne zagrożenie nadmiarem obowiązków i obciążeń biurokratycznych,

³¹ Tamże.

- obawa przed absencjami chorobowymi OzN, które mogłyby wiązać się z koniecznością wykonywania ich zadań przez pełnosprawnych współpracowników,
- negatywne reakcje współpracowników,
- obawy, że zatrudnienie OzN może zostać negatywnie odebrane na zewnątrz (na przykład czy zatrudnianie OzN „nie zepsuje” wizerunku firmy lub marki),
- obawy, że OzN będą przejawiać postawy roszczeniowe,
- obawy przed brakiem elastyczności i umiejętności przystosowania się OzN do środowiska pracy,
- brak wiedzy na temat niepełnosprawności, podzielanie stereotypów związanych z oceną zdolności, kwalifikacji zawodowych i możliwości OzN (np. kojarzenie OzN wyłącznie z niepełnosprawnością ruchową),
- obawy o pozostanie na stanowisku pracy OzN w dłuższej perspektywie czasowej,
- obawy związane z możliwą obecnością osoby trzeciej w przedsiębiorstwie (trenera pracy)³².

W tym miejscu warto przywołać opracowanie Ewy Giermanowskiej i Marioli Raclaw *Niepełnosprawni absolwenci szkół wyższych – nowy potencjał zawodowy czy narastający problem społeczny z roku 2014*, zawierające wiele informacji istotnych z punktu widzenia charakterystyki pewnego segmentu grupy docelowej, wybranej do testowania modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy. Przede wszystkim warto zwrócić uwagę, że udział OzN w populacji studentów systematycznie rośnie, chociaż nadal utrzymuje się na niskim poziomie. „W roku akademickim 2000/2001 studiowało w Polsce 1 578 241 studentów, w tym 2 476 niepełnosprawnych (0,16% ogółu studentów) (...). W roku akademickim 2011/2012 w 460 szkołach wyższych w Polsce kształciło się 1 764 060 studentów, w tym 30 249 studentów niepełnosprawnych (...). Stanowili oni 1,7% ogółu studentów”³³. Autorki ukazują grupę wykształconych niepełnosprawnych w kategoriach „nowego problemu społecznego”, który jest efektem wzrostu aspiracji OzN w powiązaniu z trudnościami z ich zaspokojeniem, w tym wejściem osób o relatywnie wysokich kwalifikacjach na rynek pracy. Jak wynika z prezentowanych w tej publikacji badań

³² Tamże.

³³ Giermanowska E., Raclaw M., *Niepełnosprawni absolwenci szkół wyższych – nowy potencjał zawodowy czy narastający problem społeczny*, „Acta Universitatis Lodziensis”, Folia Sociologica 50, 2014, str. 9.

socjologicznych, niepełnosprawni absolwenci szkół wyższych są silnie zmotywowani do pracy, mobilni i potrafią skutecznie radzić sobie z życiowymi trudnościami, jednak napotyka bariery o charakterze instytucjonalnym, związane z dysfunkcjami systemu wsparcia (w tym ze strony uczelni wyższych), w tym deficytem działań skierowanych do pracodawców, którzy często nie posiadają wystarczającej wiedzy na temat możliwości i korzyści związanych z zatrudnieniem OzN, jak również podzielają negatywne stereotypy i uprzedzenia względem tej grupy potencjalnych pracowników. Ponadto niepełnosprawni absolwenci często kierowani byli do zakładów pracy chronionej, gdzie podejmowali zajęcia znacznie poniżej posiadanych kwalifikacji zawodowych, co było źródłem ich niskiej satysfakcji z wykonywanej pracy. Autorki cytowanej publikacji interpretują niski poziom zatrudnienia niepełnosprawnych absolwentów uczelni w kategoriach niewykorzystanych zasobów pracy. „Pozostawienie absolwentów szkół wyższych poza rynkiem pracy to znacząca strata kapitału ludzkiego i innowacyjnego, jaki mogą wnieść młodzi ludzie mający oprócz kwalifikacji zawodowych, doświadczenia w pokonywaniu własnych dysfunkcji. To także z punktu widzenia polityki społecznej państwa marnowanie środków finansowych i wsparcia instytucjonalnego, kierowanego na wzmacnianie spójności społecznej”³⁴.

Od roku 2016 Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych prowadzi pilotażowy, ogólnopolski program „Absolwent” na rzecz aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami, adresowany do szkół wyższych lub organizacji pozarządowych (bądź partnerstw szkół wyższych z organizacjami pozarządowymi). Celem ogólnym tego przedsięwzięcia jest podniesienie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych posiadających wyższe wykształcenie, natomiast cele szczegółowe programu to: zaplanowanie i wdrożenie indywidualnej ścieżki kariery zawodowej dla 1 000 osób niepełnosprawnych, wzrost kwalifikacji zawodowych 800 osób niepełnosprawnych oraz zatrudnienie lub samozatrudnienie 400 osób niepełnosprawnych. Na obecnym etapie realizacji programu nie można jeszcze ocenić skuteczności i efektywności zaplanowanych działań, jednak warto przywołać kilka istotnych fragmentów z części diagnostycznej programu, ponieważ w dużym stopniu są one zbieżne z wynikami analiz eksperckich, zrealizowanych podczas spotkań zespołów roboczych, które wypracowywały rozwiązania na potrzeby niniejszego modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy. „Współczynnik

³⁴ Tamże, str. 10.

aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w wieku produkcyjnym w pierwszym kwartale 2016 roku wynosił 27,4%, a wskaźnik zatrudnienia 23,7% i jest on wciąż prawie dwukrotnie niższy niż średnia unijna (45%), znacznie gorzej wyglądają wskaźniki dotyczące aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych w wieku 16 lat i więcej – odpowiednio: 16,9% i 14,7%. Przy czym zwiększa się każdego roku liczba osób niepełnosprawnych posiadających wykształcenie wyższe (...). Jednak nie przekłada się {to – przyp. aut.} w sposób bezpośredni na wyrównany poziom zatrudnienia tej grupy osób w stosunku do osób sprawnych. Dysproporcje są znaczące – według danych za I kwartał 2016 r. (...) – współczynnik aktywności zawodowej w grupie osób posiadających wyższe wykształcenie wynosi 80,2%, w tym osób niepełnosprawnych ponad połowę mniej (32%), a wskaźnik zatrudnienia odpowiednio – 77,5% (dla ogółu ludności) i 28,4% (dla osób niepełnosprawnych). (...) Osoby niepełnosprawne w trakcie nauki w szkole wyższej mogą korzystać z szerokiego katalogu pomocy finansowej uzyskiwanej z różnych źródeł, natomiast po jej ukończeniu nie mogą liczyć na pomoc Państwa w zakresie usamodzielnienia oraz wyrównywania szans na rynku pracy. Nadal jednak wsparcia potrzebują, ponieważ ich potrzeby wynikające z niepełnosprawności nie kończą się wraz ze zdobyciem dyplomu ukończenia szkoły wyższej. Osoby niepełnosprawne, często bez kontynuacji pomocy zapewnianej na etapie studiowania, nie są w stanie rozpocząć aktywności zawodowej, głównie ze względu na wysokie koszty podejmowania tej aktywności. Brak ofert pracy stosownych do posiadanego wykształcenia często jest również barierą do podejmowania aktywności zawodowej niepełnosprawnych absolwentów”³⁵.

6.4. Statystyczny opis grupy docelowej

Na potrzeby sformułowania precyzyjnej diagnozy podjęta została próba oszacowania liczby osób, które można zaliczyć do grupy docelowej. Szacunkowe obliczenia przedstawione zostały poniżej, jednak warto podkreślić, że dość rozpowszechniona teza o trudnościach i ograniczeniach związanych z możliwością pozyskania precyzyjnych danych na temat osób z niepełnosprawnościami po raz kolejny znalazła potwierdzenie. Źródła informacji są

³⁵ *Pilotażowy Program „Absolwent”*, Departament ds. Programów Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, <https://www.pfron.org.pl/o-funduszu/programy-i-zadania-pfron/programy-i-zadania-real/pilotazowy-program-abso/tresc-programu/>, dostęp: 2 marca 2018 r.

rozproszone, niedoprecyzowane są kwestie pojęciowe i definicyjne, nie ma również wypracowanych standardów gromadzenia tego rodzaju wiedzy.

Absolwenci szkół ponadgimnazjalnych

W tym miejscu prezentujemy dane udostępnione przez Biuro Edukacji Urzędu m.st. Warszawy na temat liczby absolwentów stołecznych szkół ponadgimnazjalnych, posiadających orzeczenie o niepełnosprawności. Co istotne, informacje te zostały zgromadzone na podstawie ankiet wypełnianych przez przedstawicieli warszawskich placówek oświatowych – podmiotów, do których uczęszczają OzN (na podstawie deklaracji odnotowanych w Systemie Informacji Oświatowej Ministerstwa Edukacji Narodowej).

Tabela 6. Liczba absolwentów warszawskich szkół ponadgimnazjalnych w latach 2016–2018³⁶

rok szkolny	liczba absolwentów (OzN) ogółem	w tym: liczba absolwentów (OzN), którzy mogliby podjąć samodzielną pracę na otwartym rynku (w opinii szkoły)	w tym: liczba absolwentów (OzN), którzy mogliby podjąć wspomaganą pracę na otwartym rynku (w opinii szkoły)
2015/2016	163	38	49
2016/2017	113	32	24
2017/2018	225	30	17

Powyższe dane nie ukazują pełnego obrazu wybranej grupy docelowej, zatem można je potraktować jako informacje o charakterze sygnałowym – chodzi o oszacowanie liczby OzN, opuszczających warszawskie placówki edukacyjne w kolejnych latach. Przede wszystkim brakuje informacji na temat uczniów, którzy przerwali naukę. Ponadto wśród absolwentów znajdują się osoby o różnym rodzaju i stopniu niepełnosprawności, w tym niespełniające kryteriów rekrutacyjnych, założonych na etapie testowania modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy. Dane za rok szkolny 2017/2018 mają charakter szacunkowy.

Studenci i absolwenci szkół wyższych

W celu precyzyjnego zdiagnozowania potencjału wybranej grupy docelowej Urząd m.st. Warszawy zwrócił się z prośbą o udzielenie stosownych informacji do kilku wiodących uczelni, prowadzących działalność w stolicy. Warto zaznaczyć, że każdy z tych podmiotów w nieco inny sposób gromadzi dane na temat studentów i absolwentów z niepełnosprawnościami, co jest istotnym ograniczeniem metodologicznym, utrudniającym

³⁶ Źródło: dane zgromadzone przez Biuro Edukacji Urzędu m.st. Warszawy.

pełne zestawienie tych informacji w ujęciu porównawczym. Poniżej prezentujemy przykładowe oszacowania, dotyczące trzech warszawskich szkół wyższych.

Z danych przesłanych przez Uniwersytet Warszawski wynika, że liczba studiujących na tej uczelni OzN systematycznie rośnie w kolejnych latach. W roku akademickim 1996/1997 było ich 40, w roku 2001/2002 – 250, w roku 2005/2006 – 581, w roku 2010/2011 – 1 006, natomiast w roku 2015/2016 – 1 425. Wśród studentek i studentów z roku 2015/2016 754 osoby nie miały orzeczonego stopnia niepełnosprawności (53 proc.), 375 osób posiadało umiarkowany stopień niepełnosprawności (26 proc.), 170 osób miało niepełnosprawność w stopniu lekkim (12 proc.), a 126 osób – niepełnosprawność w stopniu znacznym (9 proc.) . Warto przywołać również wybrane dane ze względu na rodzaj niepełnosprawności – w roku akademickim 2015/2016 na Uniwersytecie Warszawskim studiowało 16 osób niewidomych, 67 słabo widzących, 8 niesłyszących, 35 słabo słyszących, 199 z zaburzeniami narządu ruchu, 35 poruszających się na wózkach, 330 osób z przewlekłymi chorobami wewnętrznymi, zaś 527 osób z zaburzeniami psychicznymi i chorobami psychicznymi³⁷.

Z kolei w Szkole Głównej Handlowej w roku akademickim 2017/2018 studiuje łącznie 110 osób z orzeczeniem o niepełnosprawności, z czego 21 zamieszkuje w Warszawie. 55 osób posiada orzeczenie o niepełnosprawności w stopniu umiarkowanym (50 proc.), 41 osób – orzeczenie o niepełnosprawności w stopniu lekkim (37 proc.), natomiast 14 osób – orzeczenie o niepełnosprawności w stopniu lekkim (13 proc.). We wspomnianej grupie studentów SGH było 6 osób z doświadczeniem chorób psychicznych, 14 osób z zaburzeniami głosu, mowy lub chorobą słuchu, 15 osób z chorobami narządu wzroku, 38 osób z upośledzeniem narządu ruchu, 2 osoby z epilepsją, 7 osób z chorobami układu oddechowego i krążenia, 6 osób z chorobami układu pokarmowego, 3 osoby z chorobami układu moczowo-płciowego, 5 osób z chorobami neurologicznymi, natomiast 14 osób z innymi schorzeniami. W latach 2015–2018 naukę na uczelni ukończyło 70 OzN (14 mieszkańców Warszawy), w tym 42 absolwentów z niepełnosprawnością w stopniu umiarkowanym (60 proc.), 19 osób z niepełnosprawnością w stopniu lekkim (27 proc.), zaś 9 osób z niepełnosprawnością w stopniu znacznym (13 proc.). 30 OzN przerwało naukę na SGH w latach 2015–2017

³⁷ Źródło: Biuro ds. Osób Niepełnosprawnych Uniwersytetu Warszawskiego; dane dotyczą wszystkich studiujących OzN, bez podziału na lata studiów.

(4 mieszkańców Warszawy), w tym 20 osób z niepełnosprawnością w stopniu umiarkowanym, 7 osób z niepełnosprawnością w stopniu lekkim, natomiast 3 osoby z niepełnosprawnością w stopniu znacznym³⁸.

W Szkole Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w roku akademickim 2017/2018 studiuje 239 OzN, w tym 61 zamieszkujących miasta powyżej 100 tys. mieszkańców. 141 osób posiada orzeczenie o niepełnosprawności w stopniu umiarkowanym (59 proc.), 88 osób – orzeczenie o niepełnosprawności w stopniu lekkim (37 proc.), natomiast 10 osób – orzeczenie o niepełnosprawności w stopniu znacznym (4 proc.). W roku akademickim 2011/2012 uczelnię ukończyło 61 OzN, w roku 2012/2013 – 86 OzN, w roku 2013/2014 – 94 OzN, w roku 2014/2015 – 102 OzN, w roku 2015/2016 – 71 OzN, natomiast w roku 2016/2017 – 83 OzN.

³⁸ Źródło: Dział Spraw Osób Niepełnosprawnych Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

7. Analiza strategiczna i uzasadnienie zastosowania instrumentu

Niniejszy rozdział stanowi formę podsumowania dotychczasowych rozważań, zamieszczonych w poprzednich częściach tego opracowania. Jak już wspomnieliśmy, wypracowane konkluzje są efektem pogłębionej analizy literatury przedmiotu, jak również – a może przede wszystkim – wynikają z serii eksperckich dyskusji podczas spotkań tematycznych zespołów roboczych w ramach procesu opracowywania modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy.

Poniżej prezentujemy najważniejsze wnioski dotyczące adekwatności i użyteczności zastosowania instrumentu obligacji społecznych w odniesieniu do zdiagnozowanych potrzeb wybranej grupy docelowej. Na podstawie analizy danych zamieszczonych w diagnostycznej części dokumentu przygotowana została synteza powyższych informacji, z wykorzystaniem metody SWOT, a więc z podziałem na mocne i słabe strony, a także szanse i zagrożenia.

Tabela 7. Analiza SWOT zastosowania instrumentu obligacji społecznych³⁹

<u><i>Mocne strony</i></u>	<u><i>Słabe strony</i></u>
<ul style="list-style-type: none">- większa skuteczność i efektywność podejmowanych działań poprzez nastawienie na wskaźniki rezultatu („płatność za rezultaty”), ustanowienie silnych mechanizmów motywacyjnych dla usługodawcy i odejście od wskaźników produktu- elastyczność procesu aktywizacji zawodowej, autonomia i duży wpływ usługodawcy na sposób realizacji bogatego pakietu usług aktywizacyjnych- indywidualizacja wsparcia w oparciu o pogłębioną diagnozę potrzeb beneficjenta- prewencyjny charakter podejmowanych działań na rzecz wybranej grupy docelowej, próba realizacji polityki „wczesnej interwencji” względem młodych OzN- dywersyfikacja ryzyka między różnych uczestników modelu	<ul style="list-style-type: none">- skomplikowany model, duża liczba uczestników i powiązań między nimi- prognozowane wysokie koszty funkcjonowania modelu- niedostosowanie instrumentu do polskiej specyfiki, brak doświadczenia w realizacji podobnych przedsięwzięć w naszej części Europy, brak „dobrych praktyk”, do których można byłoby się odwołać- niewielka skala działania (projekt adresowany do grupy 50 osób) – relatywnie niski potencjał marketingowy projektu testowania modelu

³⁹ Synteza na podstawie wszystkich źródeł, cytowanych w tym opracowaniu.

<ul style="list-style-type: none"> - alternatywny sposób finansowania zadań społecznych - transfer wiedzy między trzema sektorami: publicznym, prywatnym i społecznym - szansa na skuteczne rozwiązanie problemu braku zatrudnienia OzN, promocja zatrudniania OzN, przełamywanie negatywnych stereotypów - zyski społeczne: niższe koszty pomocy społecznej, płacenie podatków przez OzN - innowacyjność, pionierski charakter przedsięwzięcia w warunkach polskich - możliwość płatności za usługi aktywizacyjne przez miasto w późniejszym, wyznaczonym terminie - wiodąca rola miasta jako gospodarza projektu i właściciela problemu społecznego 	
<u>Szanse</u>	<u>Zagrożenia</u>
<ul style="list-style-type: none"> - zbudowanie partnerstwa wielosektorowego (JST, NGO, biznes), zmiana dotychczasowych relacji i zasad współpracy między przedstawicielami tych sektorów - dywersyfikacja sposobu finansowania działań społecznych, nowa alternatywa dla JST i NGO, przetestowanie nowych zasad finansowania (poza konkursami na podstawie Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie), zapewnienie NGO większej stabilności finansowej - możliwość połączenia roli inwestora i pracodawcy (argument na rzecz pozyskania inwestora) - wpisanie się w politykę wizerunkową przedsiębiorstw – potencjalnych inwestorów lub pracodawców; <i>employer branding</i>; możliwość realizacji polityki CSR - powtarzalność, multiplikacja działań prowadzonych z wykorzystaniem mechanizmu obligacji społecznych, m.in. możliwość stworzenia grupy odpowiedzialnych społecznie inwestorów 	<ul style="list-style-type: none"> - potencjalne trudności związane z pozyskaniem lub wycofaniem się inwestora - ryzyko naruszenia dyscypliny finansów publicznych przez miasto i zakwalifikowania planowanych rozwiązań jako emisji długu przez organy kontrolne - ryzyko nieosiągnięcia założonych rezultatów - ryzyko, że usługodawcy nie będą przygotowani na funkcjonowanie w ramach formuły „płatności za rezultaty” - potencjalne trudności związane z rekrutacją uczestników projektu spełniających kryteria grupy docelowej - ryzyko rozproszenia odpowiedzialności między uczestników modelu - potencjalne możliwości nadużyć, działań niepożądanych (np. niebezpieczeństwo występowania fikcyjnego zatrudnienia OzN w celu wykazania założonych rezultatów,

i profesjonalnych operatorów, uzyskanie opłacalności modelu poprzez działania podejmowane w większej skali	ryzyko niepodejmowania droższych działań przez usługodawców
--	---

Podsumowując, należy stwierdzić, że zastosowanie modelu obligacji społecznych jest odpowiedzią na zjawisko niskiej aktywności zawodowej OzN i niezadowalających rezultatów dotychczasowych działań w tym obszarze problemowym. Wprowadzanie OzN na rynek pracy jest procesem złożonym, wymagającym podejmowania różnorodnych działań wobec bezpośrednich odbiorców, ich rodzin i środowiska, jak również adresowanych do pracodawców. Zastosowanie modelu obligacji społecznych, a zwłaszcza wykorzystanie koncepcji „płatności za rezultaty” pozwoli na bardziej elastyczne podejście, nastawione nie na sam proces aktywizacji i osiągnięcie wskaźników produktu (jak miało to miejsce w wielu dotychczasowych projektach), a na rezultat końcowy, zdefiniowany jako uzyskanie trwałego zatrudnienia OzN na otwartym rynku pracy. Dzięki zastosowaniu mechanizmu motywacji finansowej względem wykonawców usług zwiększy się jakość i skuteczność prowadzonych działań, co zostanie zweryfikowane przez niezależny podmiot (ewaluatora). Niezmiernie istotnym założeniem jest szeroki zakres autonomii usługodawców w zakresie sposobu realizacji procesu aktywizacji zawodowej i – co za tym idzie – indywidualizacja wsparcia w oparciu o precyzyjną diagnozę potrzeb odbiorców. To innowacyjne przedsięwzięcie będzie uzupełnieniem dotychczas stosowanych metod rozwiązywania trudnych zagadnień społecznych, m.in. poprzez stworzenie alternatywnych sposobów finansowania. Model obligacji społecznych dla m.st. Warszawy sprzyjać będzie wzmocnieniu kultury współpracy i partnerstwa wielosektorowego, co przyczyni się do stworzenia trwałych mechanizmów realizacji ambitnych celów społecznych.

8. Uczestnicy modelu i ich role

8.1. Zarządca obligacji

Zarządcą obligacji i zarazem właścicielem problemu społecznego jest m.st. Warszawa. Oznacza to, że występuje ono w roli inicjatora i gospodarza procesu aktywizacji zawodowej OzN, a więc istotnego zagadnienia, które mieści się w kompetencjach samorządu, lecz dotychczasowe działania na rzecz jego rozwiązania nie były wystarczająco skuteczne i efektywne. Idąc tym tropem, miasto nie tylko definiuje problem społeczny, ale również określa ramy realizacji projektu testowania obligacji społecznych (m.in. warunki finansowe, oczekiwane rezultaty, sposób ich pomiaru, schemat i terminy płatności), stając się twarzą i gwarantem wiarygodności tego przedsięwzięcia. Ten ostatni aspekt jest szczególnie istotny z punktu widzenia możliwości pozyskania inwestora, ale również wpływa na współpracę z pozostałymi uczestnikami modelu. Korzyścią dla miasta jest zwiększenie efektywności rozwiązywania zdiagnozowanego problemu społecznego, jak również możliwość odroczenia płatności za realizację usług aktywizacyjnych (i przeznaczenia dostępnych w danym momencie środków na inne cele).

Rysunek 8. Rola m.st. Warszawy jako zarządcy obligacji społecznych.

- Wskazuje obszar interwencji jako właściciel problemu społecznego, określa ramy, warunki finansowe i oczekiwane rezultaty procesu rozwiązywania tego problemu.
- Dokonuje wyboru partnera–usługodawcy lub usługodawców w ramach konkursu i podpisuje z nim/i umowę.
- Dokonuje wyboru partnera–operatora w ramach konkursu i podpisuje z nim umowę.
- Wskazuje inwestora we współpracy z operatorem.
- Dokonuje wyboru ewaluatora z zachowaniem zasady konkurencyjności i podpisuje z nim umowę.
- W zależności od stopnia uzyskanych rezultatów dokonuje płatności na rzecz operatora, zgodnie z założonym schematem (ex-post):
 - 1) w przypadku osiągnięcia rezultatów: pokrywa koszty aktywizacji zawodowej i wypłaca bonus od kwoty udostępnionej przez inwestora,
 - 2) w przypadku nieosiągnięcia rezultatów: zwraca część środków na aktywizację zawodową przekazanych usługodawcy przez operatora zgodnie z schematem ryzyka.

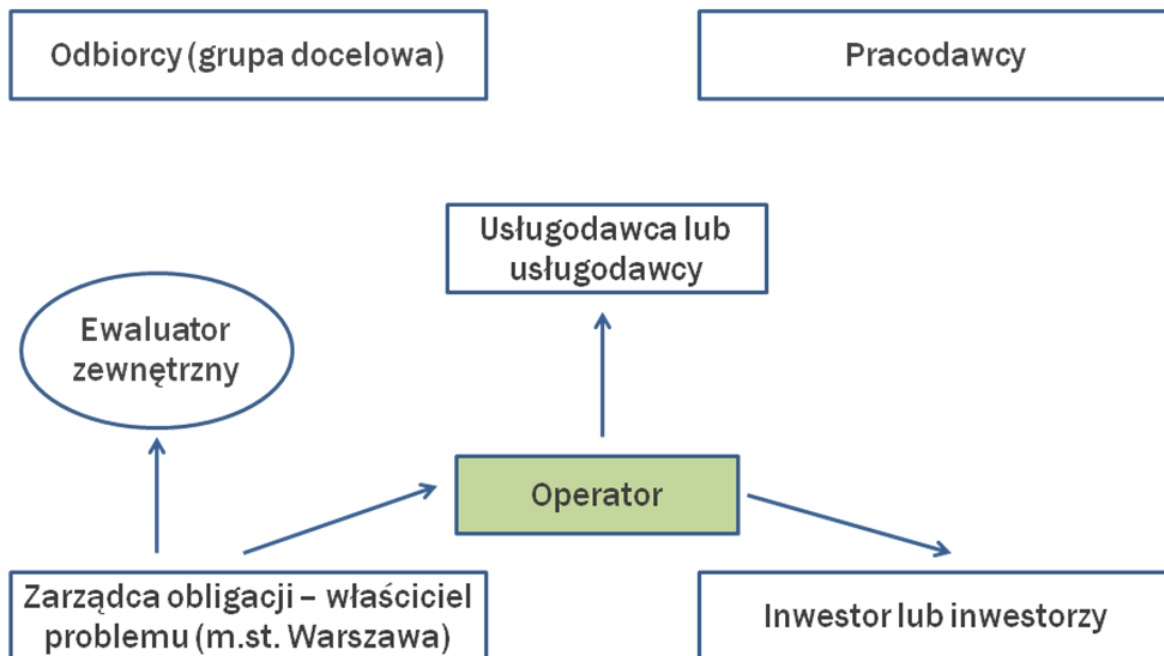
Miasto dokonuje wyboru usługodawcy (lub usługodawców) zgodnie z art. 33. Ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 z dnia 11 lipca 2014 r. W ramach otwartego naboru wybrany zostaje partner, którego zadaniem jest realizacja procesu aktywizacji zawodowej

OzN, spełniających kryteria grupy docelowej, co skutkować będzie uzyskaniem założonych rezultatów (a więc trwałym zatrudnieniem OzN na otwartym rynku pracy). Co oczywiste, zarządca obligacji społecznych określa kryteria wyboru partnera we wspomnianym konkursie.

W analogicznym trybie dokonywany jest wybór operatora, który odpowiada m.in. za zarządzanie testowanym modelem, organizację i koordynację procesu. Do zadań wspomnianego operatora należy również udzielenie miastu pomocy w pozyskaniu inwestora w celu sfinansowania procesu aktywizacji zawodowej OzN. Dokumentacja konkursowa na wybór usługodawców i operatora stanowi załącznik nr 8 do niniejszego modelu.

Zarządca obligacji wybiera ewaluatora zewnętrznego z zachowaniem zasady konkurencyjności. Przedmiotem procedury ewaluacyjnej jest weryfikacja stopnia, w jakim osiągnięte zostały założone rezultaty (związane z zatrudnieniem OzN na otwartym rynku pracy). W zależności od wyników ewaluacji miasto dokonuje płatności na rzecz operatora w formule *ex-post*, zgodnie z ustalonym schematem.

Rysunek 9. Schemat przepływów finansowych z perspektywy zarządcy obligacji społecznych.



Jak już wspomniano, zarządca obligacji dokonuje płatności w formule *ex-post*. Miasto wybiera i opłaca ekspertyzę ewaluatora, którego zadaniem jest ocena uzyskanych rezultatów. W przypadku ich osiągnięcia (potwierdzonego przez ewaluatora) miasto

przekazuje środki operatorowi, który zwraca je inwestorowi (wraz z ewentualną premią) oraz – ewentualnie – wypłaca ostatnią transzę usługodawcy. Szczegółowy opis schematu płatności znajduje się w jednym z kolejnych rozdziałów.

8.2. Inwestor

Istotą mechanizmu obligacji społecznych jest pozyskanie środków zewnętrznych na sfinansowanie procesu rozwiązywania konkretnego zagadnienia społecznego w przypadku niewystarczającej skuteczności i efektywności dotychczasowych działań podejmowanych w tym obszarze. W związku z powyższym kwestią kluczową jest pozyskanie inwestora, co jest zadaniem zarządcy obligacji we współpracy z operatorem. W świetle aktualnie prowadzonej przez miasto polityki finansowej nie ma możliwości zastosowania rozwiązań, które potencjalnie mogłyby skutkować emisją długu. Z tego powodu zarządca obligacji nie podpisuje z inwestorem umowy, która zawierałaby jakiegokolwiek zobowiązania finansowe.

Z punktu widzenia potencjalnego inwestora niezmiernie istotne jest silne zaakcentowanie roli miasta jako zarządcy obligacji, a więc wiodącego uczestnika modelu: twarzy projektu, gwaranta jego powagi i prestiżu, gospodarza, który zapewnia wiarygodność tego przedsięwzięcia (nawet renomowana firma występująca w roli operatora nie przeprowadziłaby tego procesu samodzielnie, bez wsparcia miasta, np. udziału przedstawicieli władz miejskich w spotkaniach z potencjalnymi inwestorami). Ponieważ znacząca obecność zarządcy obligacji może okazać się kluczowa (kwestia wiarygodności), dopuszcza się możliwość podpisania listu intencyjnego jako formy deklaracji współpracy między właścicielem problemu społecznego a inwestorem (bez jakichkolwiek bezpośrednich relacji finansowych między stronami).

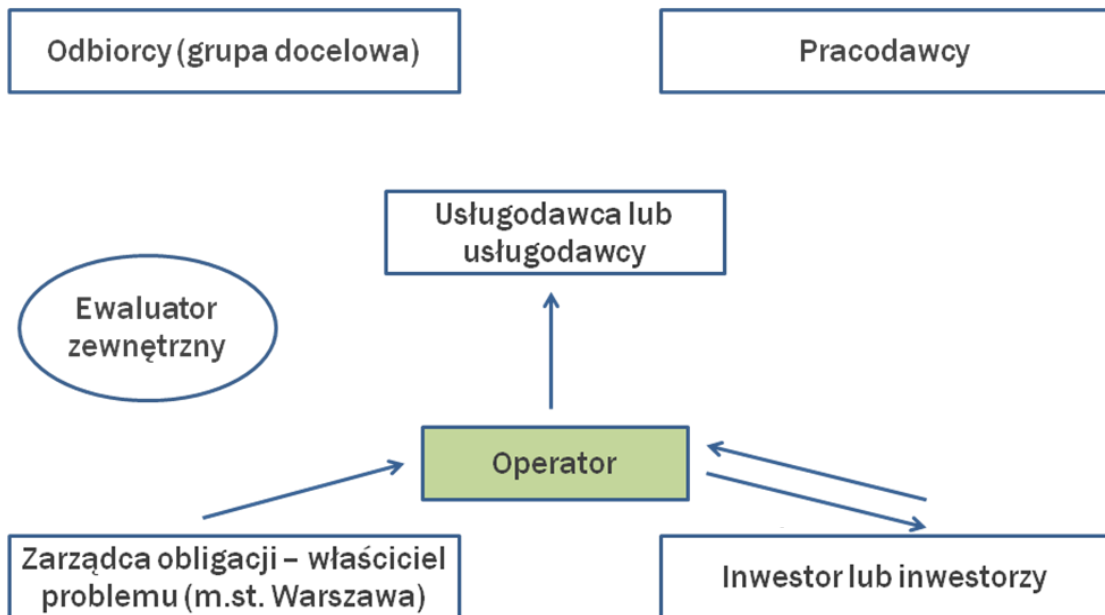
Rysunek 10. Rola inwestora w modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy.

- dostarcza środki na sfinansowanie usług aktywizacji zawodowej OzN na podstawie umowy zawartej z operatorem
- ma zapewnioną kontrolę nad realizacją usługi i osiąganymi rezultatami (poprzez operatora), w tym może wnioskować o zmianę usługodawcy w przypadku nieosiągnięcia zakładanych rezultatów
- otrzymuje środki od operatora w zależności od uzyskanych rezultatów (ex-post)
- może być jednocześnie pracodawcą (w nie większym wymiarze niż 20 proc. uczestników projektu)

Inwestor zawiera umowę z operatorem, w której zapewnia sobie możliwość wpływu na przebieg projektu. W uzasadnionych przypadkach inwestor może wnioskować o zmianę usługodawcy (jeśli ten nie wywiązuje się należycie ze swoich obowiązków, co zagraża realizacji procesu i tym samym uzyskaniu założonych rezultatów). Inwestor partycypuje w ryzyku nieosiągnięcia tych rezultatów (solidarnie z miastem, operatorem i usługodawcą; na etapie testowania modelu część ewentualnych strat planuje się pokryć ze środków EFS).

Jako rozwiązanie fakultatywne (nieobligatoryjne) w modelu uwzględniono również połączenie roli inwestora i pracodawcy, z zastrzeżeniem, że udział zatrudnionych przez inwestora OzN nie może przekroczyć limitu 20 proc. wszystkich uczestników projektu (powyższe rozwiązanie ma być dodatkową zachętą dla potencjalnych inwestorów, lecz w takim przypadku inwestor nie otrzymuje bonusu za zatrudnione przez siebie osoby). W świetle przeprowadzonych analiz dopuszczenie możliwości zatrudnienia pewnej grupy uczestników projektu przez inwestora (a więc zaspokojenie realnej potrzeby danego przedsiębiorcy) może być argumentem przesądzającym i zarazem koniecznym warunkiem powodzenia planowanego przedsięwzięcia.

Rysunek 11. Schemat przepływów finansowych z perspektywy inwestora.



Na podstawie zawartej umowy inwestor przekazuje operatorowi środki na realizację usług aktywizacyjnych (w transzach). Następnie operator transferuje środki do usługodawcy zgodnie ze schematem płatności. Po uzyskaniu założonych rezultatów (zweryfikowanych przez zewnętrznego ewaluatora) inwestor otrzymuje środki od operatora (wraz z bonusem od udostępnionej kwoty).

Ponieważ pozyskanie inwestora wydaje się jednym z kluczowych wyzwań podczas wdrażania niniejszego modelu, warto poświęcić tej kwestii nieco więcej uwagi. Wydaje się, że potencjalny inwestor (lub grupa inwestorów) powinien charakteryzować się pewną wrażliwością społeczną, choć instrument musi zaoferować mu perspektywę opłacalności, to jest uzyskania zwrotu i – warunkowo – zysku z inwestycji (choć ten zysk/bonus może być niższy w porównaniu z innymi inwestycjami dostępnymi na rynku). Oznacza to, że w model wbudowany został komponent biznesowy, zatem nie jest on instrumentem wyłącznie charytatywnym. Uczestnictwo w projekcie wiąże się z pewnym ryzykiem dla inwestora (związanym z możliwością nieosiągnięcia założonych rezultatów), które jest rekompensowane poprzez społeczną użyteczność podejmowanych działań. Pożądane jest wpisanie mechanizmu obligacji społecznych w strategię CSR potencjalnego inwestora, lecz ewentualne zyski wizerunkowe prawdopodobnie nie są dla niego wystarczającym motywatorem (tego rodzaju narracja może mieć jedynie poboczne znaczenie). Kluczowym i przesądającym argumentem mogą być natomiast konkretne korzyści, płynące

z zaangażowania w projekt oparty o instrument obligacji społecznych (finansowe i niefinansowe).

Najważniejsze korzyści dla potencjalnego inwestora („pula/talia argumentów”):

- możliwość zatrudnienia pracowników z grup, które dotychczas były w niewielkim stopniu obecne na rynku pracy i wydawały się mało atrakcyjne, a część z nich ma niewygórowane oczekiwania płacowe (co jest istotne szczególnie ze względu na aktualną sytuację na rynku pracy, który coraz bardziej staje się rynkiem pracownika); możliwość połączenia roli inwestora i pracodawcy jest dostępna w ograniczonym zakresie),
- możliwość niepłacenia „kar na PFRON” – wymierne korzyści finansowe,
- budowanie lojalności pracowników, którzy dzięki zaangażowaniu usługodawcy nie odchodzą z pracy, np. jeśli problemem firmy jest nadmierna rotacja, (ponieważ nowych pracowników trzeba od nowa przeszkolić, co generuje wysokie koszty),
- budowanie wartości zespołów ludzkich w oparciu o różnorodność, która może dodatkowo wpływać na ich kreatywność, np. ze względu na płeć lub wiek (zatem warto uświadamiać pracodawcom korzyści dla ich zespołów płynące z zatrudniania OzN),
- powiązanie interesu ekonomicznego z rozwiązaniem jakiejś kwestii społecznej, ważnej z punktu widzenia inwestora,
- możliwość włączenia OzN do uczestnictwa w rynku (poszerzanie rynku, w perspektywie – zwiększenie sprzedaży wytwarzanych produktów lub usług),
- możliwość bycia liderem, wyznaczania trendów, tworzenia innowacyjnych, unikatowych rozwiązań, rola „założyciela” – co może wpisywać się w strategię zarządzania marką danej firmy,
- *employer branding* – budowanie wizerunku odpowiedzialnego pracodawcy, wrażliwego na kwestie społeczne (jeśli wpisuje się w politykę CSR danego podmiotu), np. może to być atrakcyjna propozycja dla firmy znajdującej się w kryzysie wizerunkowym – możliwość odwrócenia negatywnego trendu,
- patriotyzm gospodarczy (może być istotnym argumentem np. dla spółek skarbu państwa),

- „warszawskość” rozumiana z jednej strony jako funkcjonowanie w wymiarze środowiskowym (lokalność, sąsiedzkość, zaangażowanie społeczne adresowane do mieszkańców Warszawy), a – z drugiej – jako budowanie dobrych relacji z miastem w powiązaniu z długofalowym interesem ekonomicznym inwestora⁴⁰.

Potencjalne ryzyka dla inwestora:

- ryzyko wizerunkowe, reputacyjne, np. jeśli projekt zakończy się niepowodzeniem („klapa rekrutacyjna”, „z dużej chmury mały deszcz”, „ktoś to podchwyci i opisze”) lub któregoś z partnerów dotknie kryzys wizerunkowy („ktoś zrobi coś złego”⁴¹),
- ryzyko polityczne (uzależnienie od kalendarza wyborczego), ryzyko zmiany zasad funkcjonowania projektu w zależności od wyniku wyborów samorządowych,
- ryzyko finansowe (inwestor „zamraża” środki, partycypuje w ryzyku nieosiągnięcia rezultatów, ma niską stopę zwrotu),
- ryzyko związane z weryfikacją wiarygodności usługodawcy (część potencjalnych inwestorów nie ma narzędzi do sprawdzenia wiarygodności NGO – tu ważna jest rola operatora)⁴².

Na podstawie pogłębionej analizy przeprowadzonej podczas spotkań zespołów roboczych można przyjąć, że model byłby bardziej atrakcyjnym i opłacalnym finansowo w przypadku zastosowania go na większą skalę (dzięki powtarzalności, multiplikacji). Warto wspomnieć, że w ramach projektu testowania modelu konieczne jest pozyskanie relatywnie wysokiej puli środków, które zazwyczaj są przeznaczane na spektakularne przedsięwzięcia o dużym potencjale komunikacji marketingowej. W tym kontekście model obligacji społecznych dla m.st. Warszawy nie jest atrakcyjny, ponieważ będzie realizowany w niewielkiej skali i jest adresowany do specyficznej, dość wąsko zdefiniowanej grupy docelowej. Dopuszcza się możliwość zaangażowania grupy inwestorów, którzy musieliby zdefiniować swoje interesy i ustanowić zasady wzajemnej współpracy (np. mogą oczekiwać korzyści w postaci możliwości przeprowadzenia kampanii wizerunkowej). Co istotne, potencjalnymi inwestorami mogą być nie tylko duże, międzynarodowe koncerny

⁴⁰ Źródło: na podstawie ustaleń ze spotkań zespołów roboczych.

⁴¹ Cytaty ze spotkań tematycznych zespołów roboczych.

⁴² Tamże.

(z oddziałami w Warszawie, lecz centrum decyzyjnym zlokalizowanym za granicą), ale również mniejsze przedsiębiorstwa z kapitałem polskim (np. firmy rodzinne). W dłuższej perspektywie czasowej z perspektywy trwałego wdrożenia modelu pożądane byłoby powstanie elitarnej, ekskluzywnej grupy inwestorów o szczególnej wrażliwości, którzy angażowaliby się w finansowanie istotnych społecznie przedsięwzięć.

Jednym z wyzwań będzie zatem zbudowanie umiejętnej komunikacji tego przedsięwzięcia, która sprzyjałaby pozyskaniu środków zewnętrznych (m.in. dzięki wykorzystaniu omówionej wyżej puli argumentów). Model powinien być prezentowany w sposób prosty, przejrzysty i spójny logicznie, w możliwie skróconej, syntetycznej formie (na przykład podczas spotkania z przedstawicielami potencjalnego inwestora). Pożądane jest powoływanie się na konkretne fakty, które dają się zilustrować i uzasadnić z wykorzystaniem danych statystycznych, liczb, czy wskaźników. Innymi słowy, komunikacja korzyści dla inwestora w dużym stopniu powinna zostać oparta na dowodach.

Podsumowując powyższe rozważania, argumenty na rzecz zaangażowania środków w realizację projektu można podzielić na trzy grupy. Do pierwszej z nich należą kwestie formalno-administracyjne, jak na przykład gwarancja wiarygodności ze strony miasta, pełna informacja na temat zasad współpracy, przejrzystość celów (powinny być istotne społecznie, realne do osiągnięcia i mierzalne, to jest możliwe do jednoznacznej weryfikacji), a także ról i zakresu odpowiedzialności uczestników, jak również analiza potencjalnych zysków i strat (w ujęciu finansowym). Drugą grupę stanowią szeroko rozumiane czynniki o charakterze motywacyjnym, w tym wspomniane wyżej korzyści dla inwestora, powiązanie celów projektu z jego interesem ekonomicznym lub wizerunkowym, poczucie wpływu na sposób realizacji projektu (sprawczości), czy dowody na skuteczność proponowanych rozwiązań. Z kolei do trzeciej grupy argumentów zaliczyć można kwestie wizerunkowe, jak na przykład możliwość nagłośnienia zasług inwestora, poczucie prestiżu, uczestnictwo w innowacyjnym, pionierskim przedsięwzięciu, czy wreszcie zaangażowanie się w rozwiązanie istotnego problemu społecznego.

Do dnia złożenia niniejszego modelu pozyskano jednego inwestora, z którym został podpisany list intencyjny, natomiast wciąż prowadzone są rozmowy i negocjacje z podmiotami gospodarczymi w celu ich włączenia do testowania modelu jako inwestorów.

8.3. Usługodawca

Za realizację procesu aktywizacji zawodowej i osiągnięcie założonych rezultatów odpowiadać będzie usługodawca (lub usługodawcy). Jak już wspomnieliśmy, wyboru usługodawcy dokonuje miasto (zarządca obligacji społecznych), zgodnie z art. 33. Ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 z dnia 11 lipca 2014 r.

Rysunek 12. Rola usługodawcy w modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy.

- Sformułowanie propozycji kompleksowego rozwiązania problemu społecznego (ewentualne modyfikacje założeń przyjętych w modelu).
- Realizacja usługi aktywizacji zawodowej i wszelkich innych działań koniecznych do osiągnięcia założonego rezultatu:
 - rekrutacja osób uczestniczących,
 - diagnoza kwalifikacji, kompetencji i predyspozycji społeczno-zawodowych odbiorców i odbiorczyń,
 - realizacja usługi aktywizacji zawodowej (działania skierowane od OzN oraz pracodawców).
- Raportowanie postępów realizacji usługi: przygotowanie kwartalnych sprawozdań dla operatora w celu oceny osiągnięcia rezultatów.
- Współpraca z ewaluatorem.
- W przypadku nieosiągnięcia rezultatów założonych w modelu zwrot części środków na aktywizację zawodową otrzymanych od operatora, zgodnie ze schematem ryzyka (zał. nr 3).

Role usługodawcy jest zagwarantowanie wysokiej jakości wykonania usług aktywizacyjnych. Zakłada się szeroki zakres autonomii usługodawcy w zakresie sposobu ich realizacji. Innymi słowy, przyjmuje się, że profesjonalny wykonawca usług posiada doświadczenie i ekspertyzę, która ma określoną wartość intelektualną i rynkową, zatem – w dłuższej perspektywie – warto tę wiedzę przetransferować na poziom systemowy. Wypracowany w ramach modelu koszyk usług wraz z ich wyceną służy przede wszystkim oszacowaniu budżetu projektu, lecz nie jest równoznaczny z narzucaniem usługodawcy sposobu realizacji procesu aktywizacji zawodowej. Przyjęta została formuła „czarnej skrzynki”, w której podmiot wykonawczy rozliczany jest z założonych rezultatów, natomiast sposób ich osiągnięcia w dużym stopniu jest uzależniony od jego decyzji. Oznacza to, że usługodawca formułuje merytoryczną koncepcję realizacji pakietu usług aktywizacyjnych, która może być przedmiotem negocjacji z pozostałymi uczestnikami modelu. Wspomniany podmiot odpowiada również za rekrutację uczestników, diagnozę potrzeb i predyspozycji społeczno-zawodowych oraz realizację procesu aktywizacji zawodowej OzN (więcej na ten

temat piszemy w jednym z kolejnych rozdziałów). Postępy realizacji procesu są raportowane operatorowi, a – za jego pośrednictwem – zarządcy obligacji oraz inwestorowi.

Ponieważ usługodawca (usługodawcy) wyłaniany jest w trybie konkursowym, konieczne jest określenie możliwie precyzyjnych i adekwatnych kryteriów wyboru. Przede wszystkim zakłada się, że w ramach wspomnianej procedury najwyższą wagę będą mieć kryteria merytoryczne. Warunkiem uczestnictwa w konkursie powinno być posiadanie doświadczenia w aktywizacji zawodowej OzN (mierzonego liczbą zrealizowanych projektów aktywizacyjnych i rezultatów osiągniętych w ramach tych przedsięwzięć), jak również dysponowanie odpowiednimi zasobami ludzkimi, organizacyjnymi, technicznymi oraz finansowymi. Kluczowym elementem oceny ofert będzie sformułowana przez potencjalnego usługodawcę koncepcja sposobu realizacji procesu aktywizacji zawodowej i uzyskania rezultatów założonych w ramach modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy, jak również adekwatności proponowanych działań do specyfiki wybranego problemu społecznego oraz grupy docelowej. Wzór dokumentacji konkursowej na wybór usługodawcy i operatora stanowi załącznik nr 8 do niniejszego modelu.

8.4. Operator

Na etapie prac koncepcyjnych oraz podczas spotkań zespołów roboczych ustalono, że w modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy uwzględniona zostanie rola operatora (zwanego pośrednikiem, od anglojęzycznego pojęcia *intermediary*)⁴³. Warto zaznaczyć, że zgodnie z założeniami konkursu wspomniany operator (pośrednik) jest jedynym uczestnikiem modelu, którego wprowadzenie nie jest obligatoryjne (w przeciwieństwie do zarządcy obligacji, inwestora, usługodawcy i ewaluatora). Do najważniejszych argumentów na rzecz zaangażowania operatora w niniejszym modelu należą: usprawnienie procesu dzięki większej elastyczności prawno-finansowej (w porównaniu do podmiotów sektora publicznego), wiedza merytoryczna i doświadczenie, znajomość sektora publicznego, pozarządowego i komercyjnego (w tym potencjalnych inwestorów), doświadczenie w zarządzaniu projektami, w tym we wdrażaniu

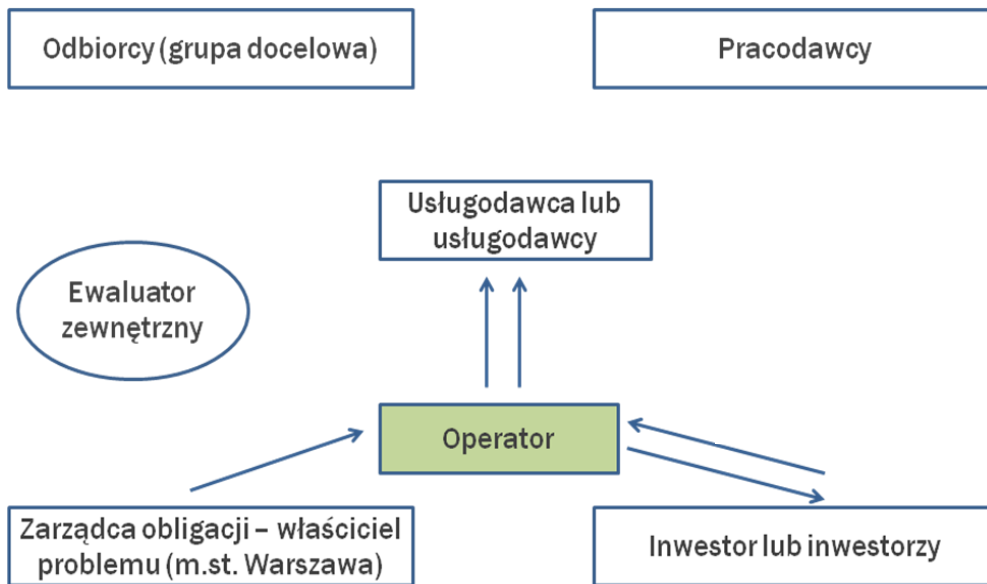
⁴³ Regulamin konkursu na makro-innowacje Ścieżka B – Obligacje społeczne PL w temacie: „Obligacje społeczne jako narzędzie zwiększania efektywności świadczenia usług społecznych w obszarach wsparcia EFS” Oś IV Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój „Innowacje społeczne i współpraca ponadnarodowa”, Konkurs nr POWR.04.01.00-IZ.00-00-008/16.

instrumentów finansowych. Co istotne, operator ma zapewniony szeroki zakres autonomii, zatem może sformułować autorską koncepcję sposobu organizacji procesu.

Z kolei do mankamentów związanych z uwzględnieniem roli operatora należy zwiększenie liczby uczestników i stopnia skomplikowania modelu, a także – co za tym idzie – podniesienie kosztów jego funkcjonowania. Podczas spotkań zespołów roboczych rozważano rozwiązanie alternatywne względem zaangażowania operatora, a więc powołanie specjalnej komórki organizacyjnej w Urzędzie m.st. Warszawy, która byłaby odpowiedzialna za koordynację i zarządzanie procesem (realizacja tych działań w dotychczasowej strukturze organizacyjnej byłaby utrudniona, głównie ze względu na rozproszenie zadań i kompetencji). Na podstawie przeprowadzonej analizy z powodu ryzyka zakwalifikowania narzędzia obligacji społecznych jako długu i tym samym zwiększenia poziomu zadłużenia miasta zdecydowano o rezygnacji z tej możliwości, przynajmniej na etapie testowania modelu obligacji społecznych. Być może przyjęcie takiego rozwiązania byłoby zasadne w przyszłości, pod warunkiem multiplikacji i zastosowania instrumentu w większej skali. Wątpliwości części ekspertów uczestniczących w pracach zespołów roboczych budzi również kwestia możliwości zapewnienia w ramach miejskich struktur specyficznych kompetencji, jakie są oczekiwane od operatora, jak na przykład doświadczenie w animacji współpracy międzysektorowej, znajomość rynku kapitałowego czy umiejętności wdrażania instrumentów finansowych.

Analogicznie jak w przypadku usługodawcy, wyboru operatora dokonuje miasto (zarządca obligacji społecznych), zgodnie z art. 33. Ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 z dnia 11 lipca 2014 r. Oznacza to, że projekt będzie realizowany przez miasto w partnerstwie z operatorem i usługodawcą (trójstronna umowa partnerska). Do pożądanых cech operatora należy zaliczyć doświadczenie w zakresie przekazywania i rozliczania środków na działania społeczne, ale również pozyskiwania funduszy od podmiotów sektora prywatnego. Przedmiotem oceny będzie również koncepcja udziału w projekcie, adekwatność proponowanego budżetu do założeń przyjętych w ramach modelu, jak również oferowany wkład ludzki, techniczny, organizacyjny i finansowy.

Rysunek 13. Schemat przepływów finansowych z perspektywy operatora i usługodawcy.



Inwestor przekazuje środki operatorowi (w transzach). Operator transferuje je usługodawcy (na realizację pakietu usług aktywizacyjnych), zgodnie ze schematem płatności. W ramach realizacji pakietu usług aktywizacyjnych istnieje możliwość realizacji płatnego stażu, lecz ten przepływ finansowy nie jest bezpośrednim elementem modelu, zatem nie został uwzględniony na powyższym rysunku. Po uzyskaniu założonych rezultatów (potwierdzonym przez niezależnego ewaluatora) miasto przekazuje środki operatorowi, zgodnie ze schematem. Operator wypłaca je inwestorowi (wraz z bonusem od udostępnionej kwoty) oraz ewentualnie – przekazuje ostatnią transzę usługodawcy. Warto dodać, że pracodawca wypłaca wynagrodzenie zatrudnionym osobom z niepełnosprawnościami (ten przepływ finansowy znajduje się poza schematem modelu).

Na etapie testowania modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy koszty operatora zostaną sfinansowane ze środków EFS, przy czym podmiot ten solidarnie (wspólnie z usługodawcą, inwestorem i zarządcą obligacji) partycypuje w ryzyku niepowodzenia projektu (jego wynagrodzenie jest uzależnione od stopnia osiągnięcia założonych rezultatów).

Najważniejsze zadania operatora:

- opracowanie koncepcji sposobu organizacji procesu, obsługa prawna, finansowa, administracyjna,

- wypracowanie szczegółowych warunków współpracy między uczestnikami modelu, pełnienie roli mediatora, negocjatora, facylitatora, animatora społecznego, tłumacza kulturowego, który zapewnia przestrzeń komunikacji między podmiotami reprezentującymi różne sektory (JST, NGO, biznes), reprezentuje interesy wszystkich aktorów,
- aktywny udział w pozyskaniu inwestora (lub grupy inwestorów) w celu zapewnienia atrakcyjnego źródła finansowania dla usługodawcy, podpisanie umowy z inwestorem na finansowanie usługi aktywizacji zawodowej,
- zarządzanie budżetem przekazanym przez inwestora na realizację usługi aktywizacyjnej, przekazywanie środków finansowych od inwestora do usługodawcy:
 - w przypadku osiągnięcia rezultatów założonych w modelu: przekazywanie środków finansowych inwestorowi, zgodnie ze schematem płatności operator-inwestor,
 - w przypadku nieosiągnięcia rezultatów założonych w modelu: zwrot zainwestowanych środków inwestorowi zgodnie ze schematem ryzyka,
- ustanowienie i wdrożenie procedur wczesnego ostrzegania, podejmowanie interwencji w przypadku wystąpienia trudności podczas realizacji projektu (na przykład niezwłoczne przekazywanie informacji pozostałym uczestnikom modelu),
- bieżąca współpraca z usługodawcą, w tym monitoring postępów realizacji zadań w celu ograniczenia ryzyka nieosiągnięcia rezultatów (w tym działań usługodawcy, ewentualne działania korygujące, na przykład zmiana usługodawcy), składanie cyklicznych raportów z realizacji zadania inwestorowi i zarządcy obligacji (raz na kwartał),
- zapewnienie przepływu informacji i odpowiedniej komunikacji między zarządcą obligacji, usługodawcą(ami) i inwestorem.

W dłuższej perspektywie model obligacji społecznych dla m.st. Warszawy sprzyjać będzie wzmocnieniu kapitału społecznego, ponieważ instrument opiera się na zaufaniu, współodpowiedzialności i generuje współpracę wielosektorową. Warto zaznaczyć, że sektor publiczny, organizacje pozarządowe i biznes to środowiska o różnych kulturach organizacyjnych, kierujące się odmiennym sposobem myślenia, motywacjami i wartościami. W związku z powyższym dla powodzenia testowanego modelu konieczne jest stworzenie przestrzeni współpracy dla tak różnych podmiotów, które będą musiały sprawnie

się komunikować i efektywnie współpracować. W tym kontekście niezmiernie ważna jest rola operatora, nie tylko jako podmiotu organizującego i koordynującego proces, ale również animatora społecznego, facylitatora (mediatora), tłumacza kulturowego i „sprzedawcy” modelu. Innymi słowy, operator łączy zasoby, kumuluje doświadczenia, poszukuje innowacyjnych rozwiązań, zapewniając przy tym przepływ wiedzy i pomysłów z sektora prywatnego do publicznego.

Operator musi mieć zapewniony szeroki zakres autonomii oraz posiadać specyficzne kompetencje. Podmiot ten jest współodpowiedzialny za pozyskanie inwestora, a także współpracę z usługodawcą (w tym sprawozdawczość i monitoring postępów realizacji usługi). Wspomniany operator nie podejmuje decyzji samodzielnie, natomiast mediuje, negocjuje, wypracowuje i rekomenduje dostępne rozwiązania, a decyzje podejmowane są w ramach relacji partnerskich (wydaje się, że jest to warunkiem zabezpieczenia interesów stron).

W dłuższej perspektywie pożądanym byłoby stworzenie możliwości funkcjonowania modelu w większej skali, co sprzyjałoby opłacalności tego przedsięwzięcia, jak również profesjonalizacji wszystkich zaangażowanych aktorów. Wielokrotne zastosowanie instrumentu sprzyjałoby powstaniu grupy wyspecjalizowanych operatorów o wysokich kompetencjach organizacyjnych i koordynacyjnych, co pozytywnie wpłynie na trwałość modelu. W przyszłości tego rodzaju podmioty mogłyby występować w roli inicjatorów procesu. Ten wątek szerzej rozwijamy w końcowej części niniejszego opracowania, zawierającej opis uwarunkowań i rekomendacje w zakresie wdrażania obligacji społecznych dla m.st. Warszawy.

8.5. Ewaluator

Jednym z wymogów modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy jest uwzględnienie roli ewaluatora, który musi być podmiotem niezależnym od pozostałych uczestników tego przedsięwzięcia. Co istotne, ewaluator zewnętrzny jest jedynym aktorem wspomnianego modelu, którego wynagrodzenie nie wiąże się ze stopniem osiągnięcia założonych rezultatów (trwałego zatrudnienia OzN na otwartym rynku pracy). W pewnym sensie można stwierdzić, że podmiot odpowiedzialny za przeprowadzenie obiektywnej oceny jest tym graczem, który w największym stopniu broni interesu odbiorców projektu (osób z niepełnosprawnościami), ponieważ – jako jedyny uczestnik – nie jest zainteresowany

wykazaniem określonej wartości wskaźników. Zadaniem ewaluatora jest wykonanie profesjonalnej usługi badawczej, to jest weryfikacja rezultatów osiągniętych przez usługodawcę. Podmiot ten jest niezależnym ekspertem, który – ze względu na specyfikę modelu – występuje w roli kontrolera lub audytora, w odróżnieniu od badań ewaluacyjnych o charakterze towarzyszącym i wspierającym. Ewaluacja jest przeprowadzana na podstawie standardu wypracowanego w ramach modelu, między innymi zdefiniowane są „twarde” wskaźniki założonych rezultatów, terminy i sposób ich pomiaru. Na ich podstawie ewaluator przygotowuje raport wraz z rekomendacjami dla zarządcy obligacji, od których uzależnione jest uruchomienie płatności w ramach precyzyjnie skonstruowanego schematu (szerzej na ten temat piszemy w kolejnych rozdziałach). Ewaluator nie podejmuje zatem decyzji w ramach modelu, ale pośrednio ma na niego duży wpływ jako niezależny podmiot, odpowiedzialny za sformułowanie zewnętrznej oceny.

Zarządca obligacji wybiera ewaluatora z zachowaniem zasady konkurencyjności i podpisuje z nim umowę. Co istotne, ewaluacja rozpoczyna się na wczesnym etapie realizacji projektu testowania modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy, a więc po przepracowaniu trzech miesięcy na otwartym rynku pracy przez pierwszego beneficjenta (zatrudnienia ciągłego lub przerywanego). Zakłada się, że wybór ewaluatora zostanie dokonany na podstawie następujących kryteriów, zarówno cenowych, jak i pozacenowych.

Kryteria dostępu do zamówienia publicznego:

- 1) niezależność od pozostałych uczestników modelu, brak konfliktów prawnych i gospodarczych z pozostałymi uczestnikami modelu;
- 2) udokumentowane doświadczenie w ewaluacji projektów lub programów społecznych: przeprowadzenie minimum trzech usług w okresie ostatnich pięciu lat od terminu składania ofert, w tym przynajmniej jednej usługi ewaluacji projektu lub programu z zakresu aktywizacji zawodowej – wraz z potwierdzeniem należytego wykonania tych usług (na podstawie referencji lub protokołów zdawczo-odbiorczych);
- 3) posiadanie potencjału kadrowego: dysponowanie co najmniej trzema osobami
- 4) z wykształceniem wyższym z zakresu nauk społecznych – socjologia, psychologia lub kierunki pokrewne (w tym co najmniej jednej osoby z kwalifikacjami doradcy zawodowego), przy czym przynajmniej jedna z nich uczestniczyła w realizacji trzech usług ewaluacji projektów lub programów społecznych w okresie ostatnich pięciu lat od terminu składania ofert, w tym przynajmniej jednej usługi w zakresie ewaluacji projektu lub programu z zakresu aktywizacji

zawodowej (weryfikacja na podstawie oświadczenia – tabeli z opisem doświadczenia osób przewidzianych do realizacji usługi),

- 5) posiadanie polityki bezpieczeństwa informacji – danych osobowych (weryfikacja na podstawie oświadczenia).

Kryteria wyboru wykonawcy usługi ewaluacyjnej:

- 1) cena (waga – 40 proc.),
- 2) doświadczenie w ewaluacji projektów lub programów społecznych z zakresu aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami lub innych grup w szczególnej sytuacji na rynku pracy (waga - 60 proc., mierzone liczbą zrealizowanych usług wraz z potwierdzeniem należytego ich wykonania, na podstawie referencji lub protokołów zdawczo-odbiorczych, przy czym usługi te nie mogą być tożsame z tymi, które zostały zadeklarowane w ramach kryterium dostępu do zamówienia publicznego).

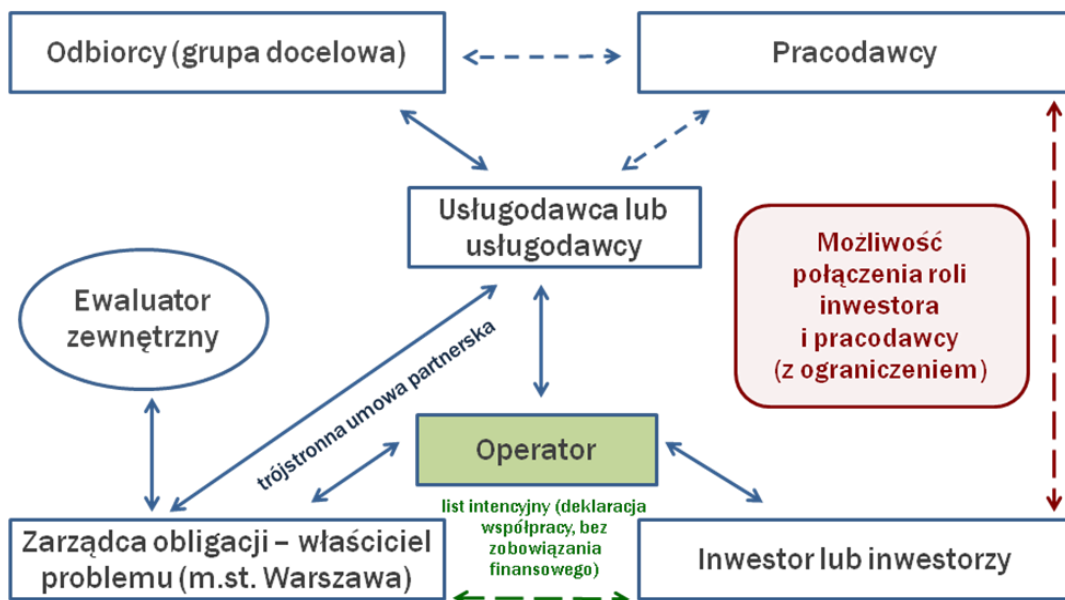
Wzór dokumentów dotyczących wyboru i zaangażowania wykonawcy usługi ewaluacji stanowi załącznik nr 6 do niniejszego modelu.

Opis narzędzi ewaluacji stanowi załącznik nr 7 do niniejszego modelu.

8.6. Relacje prawne między uczestnikami modelu

Poniżej zamieszczamy opis relacji prawnych między uczestnikami modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy, których role zostały opisane w poprzednich rozdziałach. Warto zaznaczyć, że skupiamy się tutaj na ukazaniu porozumień zawieranych między poszczególnymi interesariuszami, co nie odzwierciedla wszystkich występujących między nimi powiązań (relacje między niektórymi uczestnikami nie są bezpośrednie, tzn. zachodzą mimo braku umów między stronami). Na etapie testowania zarządcę, operatora i usługodawców łączyć będzie umowa partnerska na wspólną realizację projektu. Wzór umowy między operatorem a inwestorem stanowi załącznik nr 4 do niniejszego modelu.

Rysunek 14. Schemat relacji prawnych między uczestnikami modelu.



W ramach modelu występują następujące powiązania umowne:

- trójstronna umowa partnerska między zarządcą obligacji (m.st. Warszawa), operatorem i usługodawcą (usługodawcami), z wyszczególnieniem zobowiązań stron (przed przystąpieniem do konkursu na testowanie modelu miasto zawiązało partnerstwo z operatorem i usługodawcą oraz wskazano inwestora),
- umowa między operatorem a inwestorem o świadczenie na rzecz osoby trzeciej, to jest usługodawcy, który otrzyma od operatora środki udostępnione przez inwestora,
- umowa między zarządcą obligacji a ewaluatorem – zlecenie usługi ewaluacyjnej,
- umowa między usługodawcą a uczestnikiem o przystąpieniu do projektu (zał. nr 5),

- list intencyjny między zarządcą obligacji a inwestorem (deklaracja współpracy, bez podejmowania jakichkolwiek zobowiązań finansowych).

Ponadto występują (lub mogą występować) również inne powiązania między interesariuszami modelu. Ponieważ założonym rezultatem jest podjęcie formalnego zatrudnienia przez OzN, uczestnicy projektu będą podpisywać umowy z pracodawcami (o dopuszczalnych rodzajach tych umów informujemy w dalszej części tego opracowania). Ponadto usługodawca (lub konsorcjum usługodawców) może mieć podpisane umowy z pracodawcami, choć nie jest to rozwiązanie obligatoryjne. Jak już wspomnieliśmy, dopuszcza się możliwość połączenia roli inwestora i pracodawcy (z ograniczeniem do 20 proc. uczestników projektu, którzy mogliby zostać zatrudnieni przez inwestora).

Schemat komunikacji między uczestnikami modelu stanowi załącznik nr 10 do niniejszego opracowania.

9. Opis planowanego pakietu usług społecznych

W związku z tym, że model obligacji społecznych dla m.st. Warszawy został opracowany według koncepcji „płatności za rezultaty”, zakłada się zachowanie dużego zakresu autonomii i możliwości wyboru przez usługodawcę sposobu realizacji usług aktywizacji zawodowej OzN. Jak już wspomnieliśmy, koszyk usług wraz z ich wyceną służy przede wszystkim oszacowaniu budżetu projektu, lecz nie jest równoznaczny z narzucaniem usługodawcy sposobu realizacji procesu aktywizacji zawodowej. Przyjęta została formuła czarnej skrzynki, w której podmiot wykonawczy rozliczany jest z założonych rezultatów, a określona przez niego merytoryczna koncepcja realizacji pakietu usług aktywizacyjnych jest jednym z kryteriów wyboru usługodawcy (w ramach otwartego naboru partnerów) i zarazem przedmiotem negocjacji z pozostałymi uczestnikami modelu.

Niezmiernie istotną cechą pakietu usług aktywizacyjnych jest indywidualizacja wsparcia, a więc dostosowanie działań do potrzeb poszczególnych jednostek. W związku z powyższym pożądanym elementem planowanej ścieżki wsparcia jest pogłębiona diagnoza potrzeb, zasobów i kompetencji zawodowych OzN.

Ze względu na specyfikę wybranego problemu społecznego konieczne jest podejmowanie działań skierowanych również do pracodawców. Oznacza to, że ostatnią z wymienionych grup można uznać za pośrednich odbiorców projektu testowania modelu. Usługi aktywizacyjne są zatem adresowane do obydwu wspomnianych grup odbiorców, także po podjęciu pracy przez OzN (na przykład usługa trenera pracy lub *job craftera*, wsparcie równoległe, przełamywanie barier mentalnych, przygotowanie środowiska do współpracy z OzN, przeszkolenie mentora po stronie pracodawcy itp.).

W świetle przeprowadzonych analiz można stwierdzić, że OzN miewają trudności z motywacją, ale również może im brakować „twardych” i „miękkich” kompetencji związanych z pracą zawodową, co zostało uwzględnione podczas tworzenia koszyka usług. Wiele z nich potrzebuje „miękkiego” wsparcia o charakterze motywacyjnym, co wiąże się m.in. z budowaniem nawyku pracy i wzmacnianiem cech wolicjonalnych. Przyjmuje się, że zastosowany pakiet wsparcia musi być możliwie szeroki i wieloaspektowy. Ponieważ celem jest aktywizacja zawodowa, która wiąże się ze zwiększeniem poziomu samodzielności odbiorców, w miarę postępów projektu stopniowo wygaszana jest usługa aktywizacyjna, zmienia się zakres i sposób jej świadczenia. Możliwości skorzystania ze wsparcia powinny być jednak dostępne przez cały okres realizacji tego przedsięwzięcia, zwłaszcza, że – jak

wynika z analiz eksperckich – pozornie niewielka pomoc czasami może przyczynić się do znaczącego przedłużenia trwałości uzyskanych rezultatów. Dopuszcza się również wykorzystanie doświadczeń z zakresu metodologii zatrudnienia wspomaganego, które opiera się krótkim szkoleniu uczestnika, możliwie szybkim zatrudnieniu i kontynuacji wsparcia równoległego po podjęciu pracy (*place & train*).

Proces aktywizacji osób z niepełnosprawnościami musi być postrzegany w dwóch wzajemnie powiązanych wymiarach: zawodowym i społecznym. Mimo nastawienia na uzyskanie „twardych” rezultatów (trwałego zatrudnienia na otwartym rynku pracy) w ramach modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy, nie da się abstrahować od istotnych kwestii społecznych, np. sytuacji rodzinnej, stopnia integracji OzN czy poziomu samodzielności. Wspomniane efekty społeczne warunkują trwałość rezultatów zawodowych (tzn. zwiększają prawdopodobieństwo utrzymania się OzN na rynku pracy), ponadto wpływają na zmniejszenie kosztów interwencji publicznej w przyszłości (osoby bardziej samodzielne wymagają mniejszego zakresu wsparcia). Powyższe założenia zostały uwzględnione podczas prac nad skonstruowaniem optymalnego pakietu usług aktywizacyjnych.

Poniżej prezentujemy koszyk usług na rzecz aktywizacji zawodowej. Zgodnie z przyjętymi założeniami planowane działania są skierowane zarówno do osób z niepełnosprawnościami, jak i do pracodawców.

Tabela 15. Planowany pakiet wsparcia na rzecz aktywizacji zawodowej OzN.

Lp.	nazwa usługi
1	ekspert dla pracodawcy (job crafter, obsługa prawna, księgowość, kadrowa itp.)
2	indywidualny plan działania z diagnozą (IPD)
3	szkolenia zawodowe
4	staż i badania lekarskie
5	praktyki absolwenckie
6	doradztwo zawodowe
7	pośrednictwo pracy
8	trener pracy
9	ubezpieczenie
10	pozostali specjaliści (asystent, psycholog, logopeda, tłumacz języka migowego, wizażysta itp.)

10. Sposób wyceny pakietu usług społecznych

Podczas prac koncepcyjnych nad wyceną koszyka usług w ramach modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy szczególną uwagę zwrócono na dotychczasowe doświadczenia w tym obszarze. Przede wszystkim warto wspomnieć, że w polskim systemie polityki, czy – ściślej – pomocy społecznej brak jest standardowego pakietu usług, jak również cennika lub przynajmniej metodologii wyceny, która mogłaby zostać uznana za powszechnie obowiązującą. Niewątpliwie jest to istotnym uwarunkowaniem o charakterze systemowym, które zostało wzięte pod uwagę podczas opracowywania niniejszego modelu.

Na wstępnym etapie tego procesu przeprowadzona została analiza kosztów wsparcia udzielanego w ramach różnych projektów z zakresu aktywizacji zawodowej OzN. W cytowanym wyżej opracowaniu *Ewaluacja wejścia osób niepełnosprawnych na otwarty rynek pracy realizowanego w ramach zlecenia realizacji zadań – wybrane wyniki, wnioski i rekomendacje z badań* można odnaleźć informację, że w projektach zlecanych przez PFRON nakład na jednego beneficjenta ostatecznego (koszt uczestnictwa w programie aktywizacyjnym) wynosił 6 577,58 zł, natomiast mediana – 5 796,62 zł. Działania te były tańsze niż przedsięwzięcia realizowane przez PUP, skierowane do ogółu osób bezrobotnych i biernych zawodowo (średni koszt wynosił 7 689,87 zł w 2013 r., natomiast w roku 2014 r. – 7 948,80 zł). Z kolei koszty uczestnictwa w działaniach prowadzonych w ramach Priorytetu VI POKL wyniosły 9 582 zł, zaś w Priorytecie VII – 7 569 zł. W projektach aktywizacyjnych zlecanych przez PFRON średni koszt jednej godziny wsparcia wynosił 91,81 zł (mediana – 64,09 zł), natomiast średni koszt zatrudnienia jednego beneficjenta ostatecznego wynosił 22 457,66 zł (mediana – 19 749,35 zł). Kwota wydatkowana

z Funduszu Pracy (koszt) na 1 osobę, która po zakończeniu udziału w programie uzyskała zatrudnienie w 2014 r. wynosiła 11 174,52 zł, zaś w 2013 r. – 11 309,43 zł. (...) To kolejna przesłanka świadcząca o tym, iż aktywizacja osób z niepełnosprawnościami jest bardziej kosztochłonnym procesem niż w przypadku ogółu osób bezrobotnych.

Potwierdzają to także wyniki wspomnianego opracowania *Badanie skuteczności wsparcia realizowanego w ramach komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*. Wydatki na jednego uczestnika pracującego po 6 miesiącach od zakończenia udziału w projekcie dla Priorytetu VI wyniosły 20 132 zł (...), zaś dla Priorytetu VII – 37 696 zł⁴⁴.

Podczas opracowywania metodologii wyceny pakietu usług społecznych okazało się, że możliwości precyzyjnego oszacowania kosztów dotychczasowych działań m.st. Warszawy z zakresu aktywizacji zawodowej OzN są ograniczone. W szczególności dotyczy to przedsięwzięć skierowanych do zdefiniowanej w ramach modelu grupy docelowej (jak już informowaliśmy, miasto nie podejmowało podobnych projektów, skierowanych do tej dokładnie grupy odbiorców). Dodatkowym ograniczeniem jest rozproszenie zadań i kompetencji w ramach miejskich struktur, co zdecydowanie utrudnia przeprowadzanie tego rodzaju analiz w ujęciu porównawczym.

Podczas prac nad wyceną koszyka usług wykorzystane zostały niektóre doświadczenia z zakończonego w roku 2014 projektu „Kalkulator Kosztów Zaniechania – wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań na Mazowszu w zakresie polityki społecznej w obszarze analizy kosztów braku podejmowania działań aktywizująco-wpierających”, współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Rozważano m.in. kwestie związane z możliwością integracji różnych systemów wsparcia i odejście od tzw. „silosowości” (np. rynku pracy, pomocy społecznej, ochrony zdrowia lub edukacji), jak również przeniesieniem akcentu z logiki instytucjonalnej na podejście oparte na człowieku, czego wyrazem jest metodyczna praca socjalna, oparta na towarzyszeniu OzN i mierzeniu zmiany sytuacji życiowej w ujęciu dynamicznym. W tym kontekście istotnym jest

⁴⁴ Księżopolska K., *Ewaluacja wejścia osób niepełnosprawnych na otwarty rynek pracy realizowanego w ramach zlecenia realizacji zadań – wybrane wyniki, wnioski i rekomendacje z badań*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania”, nr IV/2016(21), str. 137–138.

nie tylko pomiar ewentualnych korzyści (postępu, rozwoju odbiorców), ale również kalkulacja kosztów zaniechania (jakie jest ryzyko, jeśli nie podejmiemy inwestycji społecznych o charakterze prewencyjnym, w ramach polityki wczesnej interwencji; jakie będą skutki niepodjęcia tych działań, np. narastanie i kumulacja negatywnych zjawisk społecznych, pojawienie się problemów towarzyszących)⁴⁵.

Wycena usług społecznych została przygotowana w nawiązaniu do powyższych podstaw teoretycznych i metodologicznych, lecz bardziej precyzyjne oszacowania przeprowadzono na podstawie analizy danych zastanych, a więc porównania cenników m.st. Warszawy, kalkulacji z dotychczas realizowanych projektów oraz dokumentacji konkursowych w podobnych obszarach tematycznych (ze szczególnym uwzględnieniem aktywizacji zawodowej). Szczegółowe obliczenia dokonane zostały podczas spotkań tematycznych zespołów roboczych, z udziałem praktyków i specjalistów z zakresu aktywizacji zawodowej OzN, zatem prezentowa poniżej wycena pakietu usług uwzględnia realia rynkowe.

Tabela 16. Wycena pakietu usług aktywizacyjnych

Lp.	nazwa usługi	stawka jednostkowa brutto (PLN)	szacowana liczba godzin lub innych jednostek	łączy koszt danej usługi (PLN)	rodzaj jednostki
1	ekspert dla pracodawcy (<i>job crafter</i> , obsługa prawna, księgowość, kadrowa itp.)	120	5	600	godzina
2	diagnoza i indywidualny plan działania (IPD)	135	2	270	godzina
3	szkolenia zawodowe (koszt szkolenia, egzaminu, praktyk)	3 500	1	3 500	jednostkowo
4	staż i badania lekarskie (maksymalny koszt trzymiesięczny, w przypadku zatrudnienia na pełny etat)	8 000	1	8 000	jednostkowo
5	praktyki absolwenckie	0	1	0	jednostkowo
6	doradztwo zawodowe	120	5	600	godzina

⁴⁵ Źródło: Projekt „Kalkulator Kosztów Zaniechania – wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań na Mazowszu w zakresie polityki społecznej w obszarze analizy kosztów braku podejmowania działań aktywizujących”. Liderem prezentowanego innowacyjnego projektu było Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, zaś partnerami: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie i Stowarzyszenie „Radomskie Centrum Przedsiębiorczości”, <http://modelkkz.mcps-efs.pl/>.

7	pośrednictwo pracy	120	5	600	godzina
8	trener pracy	120	5	600	godzina
9	koszty ubezpieczenia	30	1	30	jednostkowo
10	pozostali specjaliści (asystent, psycholog, logopeda, tłumacz języka migowego, wizażysta itp.)	120	15	1 800	godzina

Łączny jednostkowy koszt pakietu usług aktywizacyjnych wynosi 16 000 zł. W powyższej tabeli uwzględnione zostały kwoty niezawierające podatku VAT w wysokości 23 proc., choć w niektórych przypadkach może wystąpić konieczność jego naliczenia. Określony został pakiet maksymalny, którego zastosowanie gwarantuje realizację wysokiej jakości usługi, a tym samym przyczynia się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa wszystkich uczestników modelu i – przede wszystkim – samych uczestników. Powyższa kwota jest relatywnie wysoka, choć – jak pokazują cytowane wyżej szacunki – w licznych projektach społecznych jednostkowe koszty zatrudnienia osiągały wartości porównywalne. Ponadto szacowania nie obejmowały kosztów administracyjnych ponoszonych przez usługodawcę. W niniejszym modelu usługodawca nie korzysta z żadnych kosztów pośrednich. Decyzja o wyborze ścieżki wsparcia zawsze będzie podejmowana przez usługodawcę na podstawie indywidualnej diagnozy OzN. Z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, że tego rodzaju podejście jest właściwym z punktu widzenia osiągnięcia założonych rezultatów, które są podstawą schematu płatności.

11. Planowane rezultaty, sposób i termin ich pomiaru.

Niezmiernie istotną kwestią jest ustanowienie właściwej procedury pomiaru rezultatów uzyskanych w ramach realizacji niniejszego modelu. Jak wspomnieliśmy, aktywizacja zawodowa OzN jest ściśle powiązana z ich integracją społeczną i stopniem samodzielności. Ze względu na specyfikę modelu obligacji społecznych konieczne jest ustanowienie precyzyjnych, mierzalnych i niepodważalnych rezultatów, co jest niezmiernie trudne w odniesieniu do zagadnień społecznych. Z tego powodu w ramach modelu przyjęte zostały wyłącznie „twarde” rezultaty i wskaźniki, związane z zatrudnieniem OzN na otwartym rynku pracy. Kwestie społeczne są niezmiernie istotne w procesie aktywizacji, jednak nie zostały uwzględnione w schemacie płatności za rezultaty.

Planowane rezultaty:

- **I rezultat:** zatrudnienie **50 OzN** na otwartym rynku pracy przez minimum **3 miesiące w okresie 6 miesięcy (przerywane lub ciągłe),**
- **II rezultat:** utrzymanie zatrudnienia przez **1 OzN w kolejnych miesiącach powyżej trzeciego, a więc łącznie przez 4–12 miesięcy w okresie 15 miesięcy** – rezultat mierzony za każdy pełny przepracowany miesiąc powyżej trzeciego przez 1 OzN, licząc od 4. do 8. miesiąca zatrudnienia i od 9. do 12. miesiąca zatrudnienia (pomiar nastąpi dwukrotnie),
- **III rezultat:** utrzymanie zatrudnienia przez **1 OzN w okresie dłuższym niż 12 miesięcy** (jednorazowo, rezultat mierzony za każdą osobę, która przepracuje taki okres).

Pierwszy z oczekiwanych rezultatów jest minimalnym warunkiem powodzenia projektu – w przypadku jego nieosiągnięcia przedsięwzięcie zostanie zakończone. Jest to więc rezultat najważniejszy z perspektywy przetestowania modelu. Co istotne, zakłada się osiągnięcie 3-miesięcznego okresu zatrudnienia przez 50 osób, zatem usługodawca będzie rekrutował, diagnozował i aktywizował liczniejszą grupę OzN („pula rezerwowa”). Dopuszcza się zatrudnienie ciągłe lub przerywane, co jest równoznaczne z możliwością łączenia więcej niż jednej umowy. Ze względu na zapewnienie trwałości rezultatów modelu ostatni rezultat założono na poziomie 12 miesięcy. Jak wynika z doświadczeń ekspertek i ekspertów omawianych podczas spotkań zespołów roboczych, roczny okres zatrudnienia pozwala na utrwalenie pozytywnej zmiany postaw w stosunku do zatrudnienia zarówno u osób

z niepełnosprawnością, jak i pracodawców. Można więc liczyć na to, że odbiorcy także po tym okresie utrzymują pracę, a zdobyte doświadczenie zawodowe pozwoli im odnaleźć się na rynku także w sytuacji jej utraty.

Powyższe założenia są niezmiernie istotne ze względu na specyfikę wybranej grupy docelowej. Otóż, jak wynika z doświadczeń ekspertów z zespołów roboczych, osoby z niepełnosprawnościami mogą mieć trudności z utrzymaniem ciągłego zatrudnienia, m.in. ze względu na możliwość okresowego pogorszenia stanu zdrowia, samopoczucia lub poziomu motywacji. Co więcej, istnieje ryzyko, że zaproponowana oferta pracy nie będzie całkowicie dopasowana do potrzeb danego odbiorcy (co może być trudne do przewidzenia przed podjęciem zatrudnienia) lub dana OzN będzie mieć trudności z adaptacją w nowym środowisku pracy. Z wyżej wymienionych powodów w ramach modelu założona została możliwość podejmowania zatrudnienia przerywanego (u jednego lub większej liczby pracodawców), przy czym rezultaty będą mierzone w nieco dłuższej perspektywie czasowej. Celem tego zabiegu jest zwiększenie prawdopodobieństwa utrzymania trwałego zatrudnienia OzN na otwartym rynku pracy.

Ponieważ założeniem modelu obligacji społecznych jest zapewnienie wysokiej jakości zatrudnienia, na potrzeby procedury ewaluacyjnej konieczne było skonstruowanie precyzyjnej definicji „dobrej pracy”.

Rysunek 17. Definicja „dobrej pracy” w ramach modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy.

Zatrudnienie:

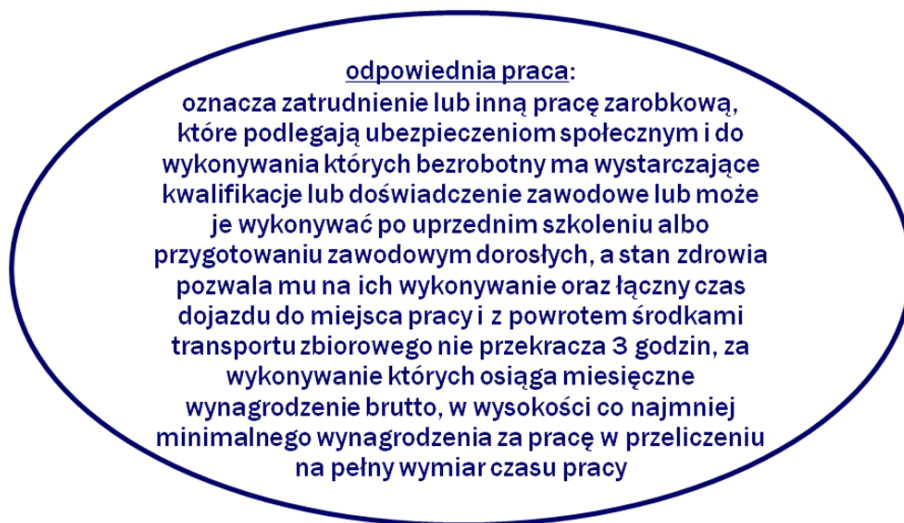
- na podstawie oskładkowanej umowy o pracę, umowy zlecenia, spółdzielczej umowy o pracę, samozatrudnienia (firma zarejestrowana w CEIDG, wystawiająca rachunki/faktury), z wyłączeniem umów o dzieło,
- z wynagrodzeniem co najmniej minimalnym lub odpowiadającym mu średnim miesięcznym przychodem (w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy),
- na minimum pół etatu lub 70 godzin na umowie zleceniu,
- faktyczne, niefikcyjne,
- formalne, legalne.

Ze względu na specyfikę problemu społecznego i grupy docelowej dopuszczone zostały elastyczne formy zatrudnienia (z wyłączeniem umów o dzieło, które – jak wynika z doświadczeń publicznych służb zatrudnienia – generują największe ryzyko nadużyć). Zakłada się, że uczestnicy będą otrzymywać co najmniej minimalne wynagrodzenie, a pracodawcy będą odprowadzali składki na ubezpieczenia społeczne. Praca podejmowana

przez OzN ma być legalna z dopełnieniem wszelkich niezbędnych formalności, a zadaniem operatora będzie bieżący monitoring procesu aktywizacji zawodowej, w tym sprawdzanie, czy nie są podejmowane działania fikcyjne, służące głównie wykazaniu założonych wskaźników. Niezmiernie istotną kwestią jest ustanowienie minimalnego czasu pracy w wymiarze połowy etatu (lub jej odpowiednika w przypadku umowy-zlecenia). Powyższe rozwiązanie służy zwiększeniu prawdopodobieństwa, że stworzone w ramach modelu możliwości zatrudnienia są atrakcyjną alternatywą dla korzystania ze świadczeń przez OzN. Inaczej rzecz ujmując, praca ma być istotnym narzędziem poprawy sytuacji życiowej odbiorców, a podejmowane działania powinny sprzyjać zwiększeniu poziomu ich motywacji i stopnia samodzielności, podczas gdy – jak wynika z analiz eksperckich i literatury przedmiotu – w wielu przypadkach świadczenia mogą stać się czynnikiem dezaktywacji.

Ze względu na obowiązujący stan prawny warto zacytować definicję „odpowiedniej pracy” z Ustawy o promocji zatrudnienia, w której mieszczą się założenia przyjęte w ramach modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy.

Rysunek 18. Definicja „odpowiedniej pracy”⁴⁶.



Procedura ewaluacyjna

Zadaniem ewaluatora jest wykonanie profesjonalnej usługi badawczej, to jest weryfikacja rezultatów osiągniętych przez usługodawcę. Usługa ewaluacyjna ma charakter ciągły, zaś ewaluator rozpoczyna działalność na wczesnym etapie realizacji

⁴⁶ Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r. (Dz.U. 2004 Nr 99 poz. 1001 z późn. zm.).

projektu – po przepracowaniu trzech miesięcy przez pierwszego uczestnika projektu. Ewaluator przygotowuje cykliczne raporty wraz z rekomendacjami dla zarządcy obligacji, od których uzależnione jest uruchomienie płatności w ramach przyjętego schematu. Pierwszy z nich zostanie opracowany najpóźniej w 15. miesiącu realizacji projektu, kiedy nastąpi ocena osiągnięcia minimalnego rezultatu (przepracowania 3 miesięcy przez 50 OzN). W przypadku pozytywnej weryfikacji projekt będzie kontynuowany, a ewaluator będzie składać kolejne raporty: po 20., 24., i 27. miesiącu realizacji.

Metodologia oceny opierać się będzie na analizie danych zastanych (*desk research*). W tym celu wykorzystane zostaną następujące źródła danych:

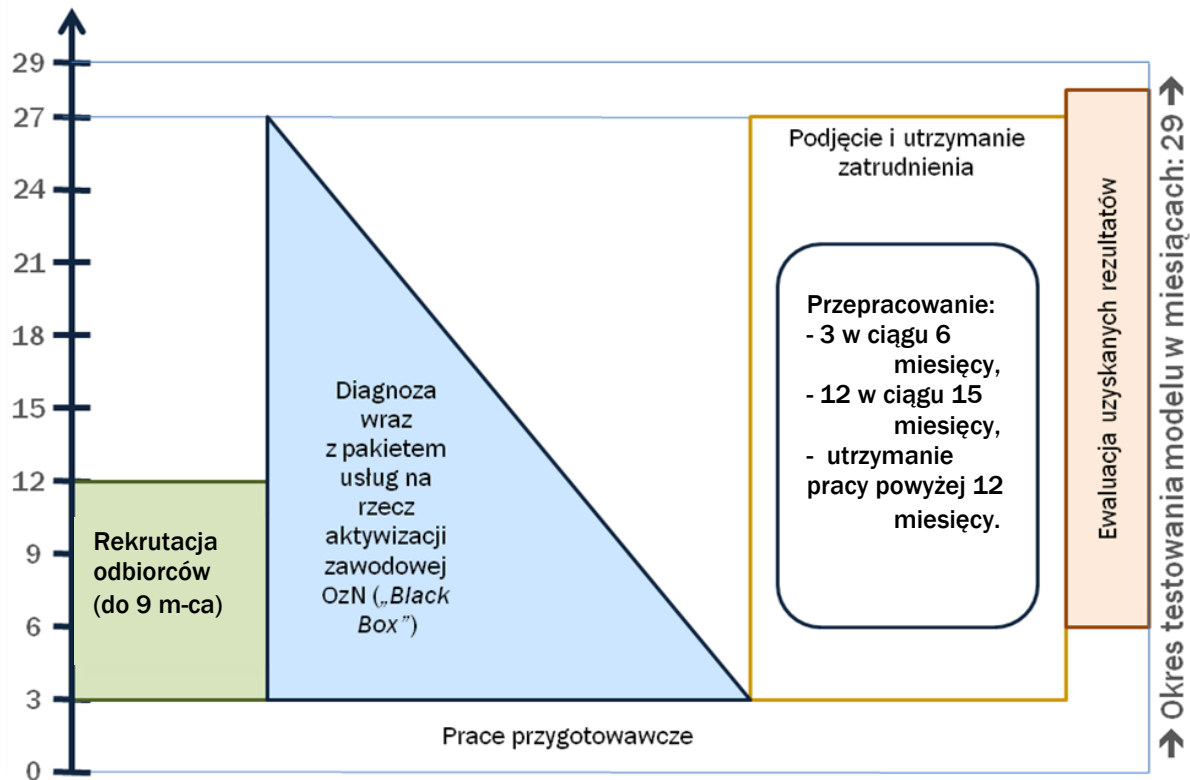
- umowa o pracę lub inna dopuszczalna forma umowy, lub zaświadczenie o wpisie do CEIDG – Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej RP,
- kwartalne sprawozdania usługodawcy, składane operatorowi (który odpowiada za bieżący monitoring procesu aktywizacji zawodowej),
- RMUA lub zaświadczenie z ZUS o odprowadzeniu składek przez pracodawcę (dostarczenie tego dokumentu będzie obowiązkiem odbiorcy, zastrzeżonym w umowie z usługodawcą),
- w przypadku samozatrudnienia: oświadczenie o opłaceniu składek ZUS przez odbiorcę (według opracowanego wzoru, który jest zawarty w załączniku nr 7 do modelu) wraz z dowodem wpłaty.

12. Schemat płatności za rezultaty

W tym miejscu warto zaprezentować kilka kluczowych ustaleń, które stały się podstawą do opracowania schematu płatności za rezultaty w ramach niniejszego modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy. Dodajmy, że konkluzje te są efektem pogłębionych dyskusji eksperckich podczas spotkań tematycznych zespołów roboczych.

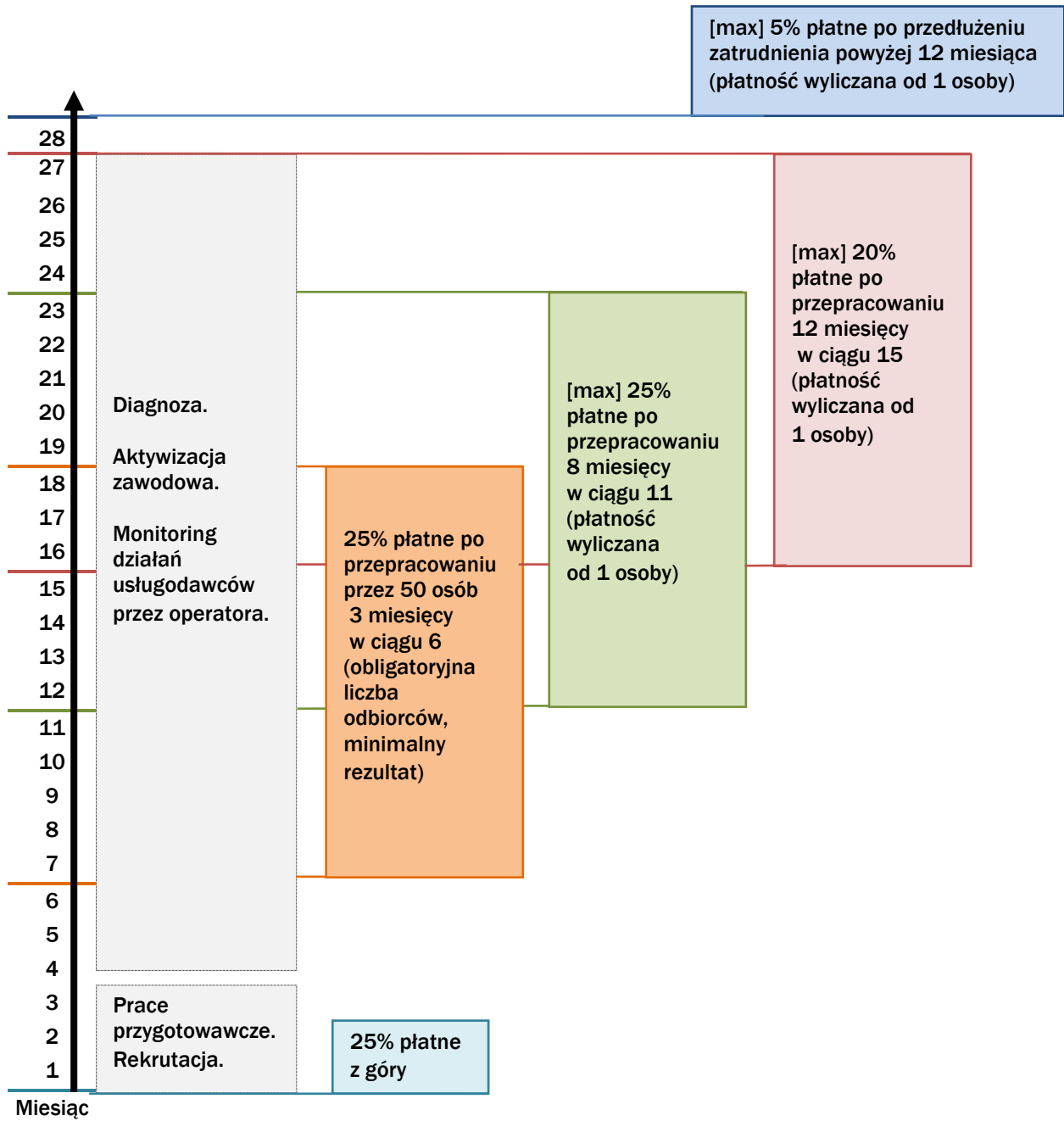
- Wbrew pojęciu „obligacji społecznych” w ramach modelu nie przewiduje się emisji papieru wartościowego (obligacji), ponieważ aktualnie m.st. Warszawa nie jest zainteresowane stosowaniem rozwiązań, które powodowałyby zwiększenie zadłużenia.
- Z tego samego powodu miasto nie podpisuje umowy z inwestorem i tym samym nie zaciąga zobowiązań finansowych. Pozyskane od inwestora środki służą zaspokojeniu usługodawcy, natomiast nie przepływają przez budżet miasta. Umowa na finansowanie usługi aktywizacyjnej podpisywana jest między operatorem a inwestorem bez udziału zarządcy.
- W przypadku osiągnięcia założonych rezultatów miasto wypłaca operatorowi ustaloną kwotę za wykonanie usługi. Zgodnie ze schematem płatności operator przekazuje środki inwestorowi wraz z bonusem od udostępnionej kwoty.
- Instrument wypracowany w ramach modelu musi być (w danym momencie) atrakcyjnym źródłem finansowania realizacji usługi. Przed przystąpieniem do projektu miasto każdorazowo będzie badać dostępne alternatywy z punktu widzenia racjonalności i efektywności wydatków publicznych (umowa musi otrzymać kontrasygnatę skarbnika miasta).
- Ponieważ usługodawca/usługodawcy musi wykonać najwięcej prac i kosztochłonnych zadań na początku procesu aktywizacji zawodowej OzN, konieczne jest zapewnienie prefinansowania projektu (tzn. wypłaty określonej kwoty z góry z przeznaczeniem na realizację zadań aktywizacyjnych).

Rysunek 19. Kluczowe etapy realizacji projektu testowania obligacji społecznych dla m.st. Warszawy.



Czas trwania projektu testowania modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy przewidziano na okres 29 miesięcy. Pierwsze 3 miesiące zaplanowano na prace przygotowawcze, natomiast od 4. miesiąca prowadzona będzie rekrutacja uczestników i diagnoza (przez usługodawcę lub usługodawców). Zgodnie z przyjętymi założeniami pożądanym jest jak najszybsze podjęcie zatrudnienia przez OzN i zapewnienie wsparcia równoległego (zarówno uczestnikom projektu, jak i pracodawcom). Sposób świadczenia usług aktywizacyjnych będzie się zmieniać w miarę postępów projektu, a ich zakres będzie stopniowo maleć. Usługa ewaluacyjna ma charakter ciągły, zaś ewaluator rozpoczyna jej realizację po przepracowaniu pełnych trzech miesięcy przez pierwszego uczestnika projektu.

Rysunek 20. Ogólny schemat płatności w ramach projektu testowania obligacji społecznych dla m.st. Warszawy (od operatora do usługodawcy).



W ramach modelu założony został następujący schemat płatności za rezultaty (od operatora do usługodawcy):

- 25 proc. płatne z góry, liczone od całego budżetu usługi aktywizacyjnej,

- 25 proc. po uzyskaniu I rezultatu: zatrudnienia 50 OzN na otwartym rynku pracy przez 3 miesiące w okresie 6 miesięcy (przerywanego lub ciągłego), liczone od całego budżetu usługi aktywizacyjnej,
- 25 proc. po utrzymaniu zatrudnienia przez 1 OzN przez 4–8 miesięcy w okresie 11 miesięcy (rezultat mierzony za każdy pełny przepracowany miesiąc powyżej trzeciego przez 1 OzN); płatność naliczana jednostkowo, maksymalnie do 25 proc. (5% z kwoty jednostkowej za każdy przepracowany miesiąc przez 1 osobę),
- 20 proc. po utrzymaniu zatrudnienia przez 1 OzN przez 9–12 miesięcy w okresie 15 miesięcy (rezultat mierzony za każdy pełny przepracowany miesiąc powyżej ósmego przez 1 OzN); płatność naliczana jednostkowo, maksymalnie do 20 proc. (5% z kwoty jednostkowej za każdy przepracowany miesiąc przez 1 osobę),
- 5 proc. po uzyskaniu III rezultatu: utrzymaniu zatrudnienia przez 1 OzN w okresie dłuższym niż 12 miesięcy; płatność naliczona jednostkowo.

Przepływy środków między operatorem i inwestorem

Środki od inwestora do operatora przekazywane będą w czterech równych ratach – po 25% wartości usługi aktywizacyjnej. Pierwsza rata wypłacona zostanie po podpisaniu umowy, kolejne raty przekazywane będą w okresie 14 dni od przyjęcia kolejnych raportów z ewaluacji przez zarządcę.

Przewiduje się, że płatności od operatora do inwestora będą także realizowane w czterech ratach: 7 dni po przyjęcia raportu z ewaluacji przez zarządcę. W przypadku osiągnięcia założonych rezultatów operator każdorazowo zwraca inwestorowi zainwestowane środki wraz z bonusem od udostępnionej kwoty. Szczegółowe założenia schematu płatności zostały zamieszczone w załącznikach do niniejszego opracowania. Załącznik nr 1 zawiera tabelę płatności operator-usługodawca, natomiast załącznik nr 2 – tabelę płatności operator-inwestor oraz inwestor-operator. Załącznik nr 3 to tabela podziału ryzyka między stronami, jeśli I. rezultat nie zostanie osiągnięty. Powyższe załączniki mogą ulec zmianie w zależności od wysokości środków pozyskanych od inwestorów.

13. Wstępny budżet i montaż finansowy

Zakłada się, że projekt testowania modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy zostanie w większości sfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Dotyczy to wszystkich elementów budżetu wspomnianego przedsięwzięcia, w tym wypłaty bonusu (premii) dla inwestora od udostępnionej przez niego kwoty. EFS wydaje się optymalnym źródłem finansowania, przede wszystkim ze względu na innowacyjny charakter modelu – jak już wielokrotnie zaznaczaliśmy – tego rodzaju rozwiązania nie były dotychczas stosowane w warunkach polskich, a ich testowanie wiąże się z pewnym ryzykiem (a więc możliwością nieosiągnięcia założonych rezultatów), które częściowo zostanie sfinansowane ze środków własnych wszystkich uczestników modelu poza ewaluatorem. Ponadto instrument obligacji społecznych został zaprojektowany jako narzędzie rozwiązywania szczególnie trudnych zagadnień społecznych, co wpisuje się w priorytety inwestycyjne EFS na lata 2014–2020⁴⁷.

Jednocześnie przewiduje się, że docelowym źródłem finansowania modelu po etapie testowania będzie budżet m.st. Warszawy. Stałym elementem mechanizmu obligacji społecznych będzie uwzględnienie roli zewnętrznego inwestora, który przekaze środki na realizację pakietu usług społecznych, służących rozwiązaniu danego problemu społecznego. W przypadku uzyskania założonych rezultatów inwestor otrzymywać będzie zwrot zainwestowanej kwoty wraz z bonusem (premią). Co istotne, w dłuższej perspektywie czasowej pożądane byłoby powstanie funduszu, służącego finansowaniu tego rodzaju przedsięwzięć, z możliwością reinwestowania środków na cele społeczne (szerzej na ten temat piszemy w rozdziale zawierającym rekomendacje w zakresie wdrażania modelu).

W przypadku nieosiągnięcia założonych w ramach modelu rezultatów ryzyko zostanie rozłożone między wszystkich uczestników modelu (z wyłączeniem ewaluatora, którego wynagrodzenie jest niezależne od stopnia realizacji zaplanowanych rezultatów). Ewentualna strata częściowo zostanie sfinansowana ze środków EFS, ale również z budżetu zarządcy obligacji, inwestora, operatora i usługodawcy (podmioty te będą solidarnie partycypować w ryzyku). Szczegółowe założenia zostały opisane w załączniku nr 3, który zawiera tabelę płatności w przypadku nieosiągnięcia rezultatów (z podziałem ryzyka).

⁴⁷ Na przykład cel nr 8: „Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wspieranie mobilności siły roboczej” i cel nr 9: „Promowanie włączenia społecznego oraz zwalczanie ubóstwa i wszelkich form dyskryminacji”

Poniżej zamieszczamy wstępny budżet projektu testowania modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy. Co istotne, kalkulacja została przygotowana przy założeniu uzyskania pełnego sukcesu, to jest osiągnięcia maksymalnego rezultatu (utrzymania zatrudnienia przez okres dłuższy niż 12 miesięcy) przez 50 uczestników projektu (OzN). Warto nadmienić, że założenie to może okazać się bardzo trudnym w realizacji, zatem rzeczywisty budżet projektu prawdopodobnie będzie opiewać na nieco niższe kwoty.

Tabela 21. Wstępny budżet projektu testowania modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy.

lp.	pozycja	kwota	sposób wyliczenia, uwagi
1	maks. koszt realizacji pakietu usług aktywizacyjnych	800 000 zł	16 000 zł x 50 osób
2	maks. bonus dla inwestora (6%)	12 000 zł	zgodnie ze schematem płatności operator-inwestor
3	koszt operatora	203 500 zł	na podstawie złożonej oferty
4	koszt ewaluatora	40 000 zł	na podstawie rozeznania rynku
5	koszty administracyjne (pośrednie)	211 100 zł	20 proc. sumy kosztów z pozycji 1-4
6	suma	1 266 600 zł	

Opłacalności finansowej modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy sprzyjać będzie funkcjonowanie instrumentu w większej skali. Uruchomienie tak rozbudowanej i skomplikowanej struktury organizacyjnej, która generuje wysokie i stałe koszty operacyjne, z pewnością byłoby bardziej racjonalne i efektywne w przypadku realizacji projektów obejmujących znacznie liczniejsze grupy uczestników. Większa skala działania wiąże się nie tylko z inną relacją poniesionych nakładów do uzyskanych rezultatów, jak również zwiększeniem potencjału marketingowego realizowanych przedsięwzięć. W związku z powyższym całkowity potencjał opracowanego modelu może zostać osiągnięty poprzez jego multiplikację (powtarzalność) i zwiększenie skali. Co oczywiste, projekt testowania modelu jest adresowany do nielicznej grupy odbiorców – 50 osób z niepełnosprawnościami. Na obecnym etapie konieczne jest bowiem sprawdzenie, czy model funkcjonuje i jakie są kluczowe uwarunkowania i zagrożenia, związane z jego wdrażaniem.

Montaż finansowy

Przetestowanie modelu (poza ryzykiem uczestników opisanym w załączniku nr 3) sfinansowane zostanie ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Nie zakłada się włączenia do testowania żadnych innych środków prywatnych, ani publicznych, gdyż mechanizm obligacji społecznych nie był dotychczas stosowany w żadnej formie i nie jest możliwe wpisanie go w obecny system finansowania usług społecznych ani na poziomie lokalnym, ani krajowym.

14. Analiza i transfer ryzyka

W świetle przyjętych założeń konieczne jest rozłożenie ryzyka na zasadzie solidarnej odpowiedzialności uczestników modelu (z wyłączeniem ewaluatora). Oznacza to, że w ryzyku nieosiągnięcia rezultatów partycypuje zarządca obligacji, inwestor, operator i usługodawca (lub usługodawcy). W poniższej tabeli zamieszczono analizę głównych wyzwań i ryzyk wraz z identyfikacją sposobów ich minimalizacji (z perspektywy ww. interesariuszy).

Tabela 22. Wyzwania, ryzyka i sposoby ich minimalizacji⁴⁸.

Zarządca obligacji, właściciel problemu społecznego (m.st. Warszawa)			
Lp.	wyzwania	ryzyka	sposoby ich minimalizacji
1	trudny do rozwiązania problem społeczny (np. brak motywacji OzN do podjęcia pracy, brak motywacji pracodawców do zatrudniania OzN), konieczność wyboru sposobu rozwiązania tego problemu	brak rezultatu na oczekiwanym poziomie	analiza dostępnych wariantów rozwiązań nadzór nad sposobem realizacji
2	dostosowanie modelu do obowiązujących przepisów prawa (np. Ustawa o samorządzie gminnym, Prawo zamówień publicznych, regulacje dotyczące udzielania pomocy publicznej lub przepisy dotyczące podatku od towarów i usług)	potencjalna możliwość naruszenia regulacji prawnych (PZP, niedozwolona pomoc publiczna)	badanie stanu prawnego, konsultacje z Biurem Prawnym m.st. Warszawy i zewnętrznymi podmiotami (w tym sprawującymi nadzór, zatrudnienie kancelarii prawnej)
3	zapewnienie możliwości finansowania: poziom dochodu, art. 242 – równoważenie dochodów i wydatków bieżących, regulacje dotyczące limitów zadłużenia, art. 243 i 244 – limit obsługi zadłużenia, zakaz funduszowania (łączenia dochodów z wydatkami), art. 44 – zasada efektywności (nakłady w relacji do rezultatów) i oszczędności, dyscyplina finansów publicznych	brak możliwości finansowania (w budżecie/WPF) przekroczenie limitów zadłużenia konsekwencje dyscyplinarne, kary finansowe	zastosowanie innych sposobów finansowania alternatywne rozwiązania, niezwiązane z emisją długu stały monitoring zobowiązań, kontrasygnata skarbnika
4	znalezienie operatora i inwestora	brak możliwości realizacji projektu	negocjacje, dialog techniczny z potencjalnymi operatorami i inwestorami

⁴⁸ Źródło: na podstawie ustaleń ze spotkań zespołów roboczych.

Inwestor			
Lp.	wyzwania	ryzyka	sposoby ich minimalizacji
5	wybór usługodawcy	opłacalność inwestycji	zapewnienie wpływu inwestora na działalność usługodawcy
6	wskaźniki sukcesu – ich realność i osiągalność (są ambitne, bardziej wyśrubowane niż w innych dotychczasowych projektach)	nieosiągnięcie założonych rezultatów	rozłożenie straty na wszystkich uczestników modelu: operatora, inwestora, zarządcę i usługodawcę
7	wybór operatora	brak zaufania pomiędzy inwestorem, usługodawcą i operatorem brak znajomości specyfiki usługi i funkcjonowania NGO przez inwestora	facylitacja pierwszych kontaktów między inwestorem a operatorem przez zarządcę obligacji
8	nowatorska inwestycja, obciążona ryzykiem	potencjalna możliwość utraty części środków przez inwestora	podział ryzyka między wszystkich uczestników modelu
Operator			
Lp.	wyzwania	ryzyka	sposoby ich minimalizacji
9	wybór usługodawcy	ryzyko porażki usługodawcy	wymagania dotyczące kryteriów wyboru usługodawcy
10	wskaźniki sukcesu – ich realność i osiągalność (są ambitne, bardziej wyśrubowane niż w innych dotychczasowych projektach)	nieosiągnięcie założonych rezultatów	monitoring usługodawców przez operatora, możliwość zmiany podziału rezultatów do osiągnięcia między usługodawcami
11	uzyskanie zakładanych rezultatów	ryzyko niskiej efektywności podejmowanych działań	realizacja projektu według koncepcji „płatności za rezultaty”
Usługodawca			
Lp.	wyzwania	ryzyka	sposoby ich minimalizacji
12	odnalezienie się w nowym, dotychczas niestosowanym w praktyce schemacie	nowy schemat, formuła ryzyka finansowe (brak opłacalności, brak płynności finansowej)	uczestnictwo potencjalnych usługodawców w opracowywaniu modelu

13	uzyskanie zakładanych rezultatów	ryzyko związane z założonym czasem uzyskania rezultatu ryzyko związane z trwałością uczestnictwa odbiorców w projekcie sytuacja na rynku pracy (dynamika zmian)	doświadczenie usługodawcy w aktywizacji zawodowej OzN dobór pracodawców, zaplecze, zasoby ludzkie dobór doświadczonego personelu wsparcie pracodawcy przez usługodawcę, np. <i>job crafter</i> w procesie zatrudnienia uczestnika projektu
14	potwierdzenie wiarygodności osiągniętych rezultatów, „dobra praca”	utrata zainwestowanych środków po weryfikacji przeprowadzonej przez ewaluatora (mimo, że usługodawca miał przeświadczenie, że rezultat jest uzyskany)	stały kontakt z grupą odbiorców także po uzyskaniu zatrudnienia, wsparcie uczestników w utrzymaniu pracy przez usługodawcę

W tym miejscu warto zaznaczyć, że uczestnicy projektu nie ponoszą ryzyka w przypadku porażki tego przedsięwzięcia. Jeśli nie zostaną osiągnięte minimalne rezultaty (ciągłe lub przerywane zatrudnienie 50 OzN na otwartym rynku pracy w okresie co najmniej 3 miesięcy), projekt zakończy się niepowodzeniem (i zostanie zakończony). Powyższa sytuacja nie jest jednak równoznaczna z porażką osób uczestniczących w projekcie. Przeciwnie, część objętych wsparciem OzN uzyska zatrudnienie, a pozostałe zostaną objęte pakietem działań aktywizacyjnych, co również jest dla nich trudną do przecenienia wartością.

Finansowa analiza ryzyka poszczególnych uczestników modelu w przypadku nieosiągnięcia założonych rezultatów znajduje się w załączniku nr 3 do niniejszego opracowania.

15. Uwarunkowania i rekomendacje w zakresie wdrażania modelu

W niniejszym rozdziale zamieszczamy kilka istotnych refleksji na temat możliwości i uwarunkowań, związanych z wdrażaniem modelu obligacji społecznych dla m.st. Warszawy. Prezentowane poniżej ustalenia są efektem przeprowadzonych prac analitycznych, w tym konkluzji płynących ze spotkań tematycznych zespołów roboczych.

I. Rekomendacje dotyczące wpisania mechanizmu obligacji społecznych do systemu prawnego

1. Rekomenduje się wyłącznie instrumentu obligacji społecznych z limitów zadłużenia określonych w Ustawie o finansach publicznych:

- a. art. 242 – równoważenie dochodów i wydatków bieżących, regulacje dotyczące limitów zadłużenia,
- b. art. 243 i 244 – limit obsługi zadłużenia, zakaz funduszowania (łączenia dochodów z wydatkami),
- c. art. 44 – zasada efektywności (nakłady w relacji do rezultatów) i oszczędności, dyscyplina finansów publicznych.

2. Powołanie funduszu gwarancyjnego

Na podstawie zebranych doświadczeń proponuje się stworzenie funduszu gwarancyjnego dla projektów realizowanych z wykorzystaniem instrumentu obligacji społecznych. Taka instytucja mogłaby powstać na poziomie centralnym i być zasilana ze środków publicznych (zwłaszcza we wstępnej fazie jej funkcjonowania). Podobny fundusz funkcjonuje w Wielkiej Brytanii, pod patronatem premiera tego kraju. Tego rodzaju podmiot mógłby inwestować w projekty obligacji społecznych, jak również stanowić pewne zabezpieczenie, rezerwę, czy gwarancję ciągłości realizowanych przedsięwzięć w przypadku nieosiągnięcia założonych rezultatów lub wystąpienia sytuacji nieprzewidzianych.

W dłuższej perspektywie mógłby powstać stały fundusz inwestycyjny, zasilany pieniędzmi inwestorów, z możliwością reinwestowania środków na cele społeczne. Byłby to stały mechanizm rozwiązywania problemów społecznych z udziałem pewnej grupy inwestorów. Jednocześnie utworzenie stałego instrumentu finansowania sprzyjałoby powstaniu rynku wyspecjalizowanych operatorów i zarazem inwestycji społecznych, co byłoby czynnikiem profesjonalizacji i zwiększenia efektywności podejmowanych działań.

3. Określenie, czy środki pozyskane od inwestora zaliczają się do sektora finansów publicznych

Istnieje potrzeba jednoznacznego określenia w systemie prawnym statusu środków od inwestora, które zgodnie z założeniami modelu refundowane są z finansów publicznych. Wiąże się to na przykład z określeniem, czy działania świadczone przez usługodawcę na rzecz pracodawcy stanowią pomoc publiczną.

4. Wprowadzenie zachęt podatkowych dla inwestorów

Przeprowadzona analiza rynku oraz analiza doświadczeń z innych państw wskazuje, że nie istnieje zbyt duże zainteresowanie inwestorów realizacją projektów obligacji społecznych. Uzyskanie „ bonusu ” przez inwestora w przypadku osiągnięcia w projekcie zakładanych rezultatów jest uzależnione od wielu czynników, na które nie ma wpływu sam inwestor i to zniechęca potencjalnych inwestorów. Nieosiągnięcie w projekcie wszystkich zakładanych rezultatów, a jedynie ich części daje jednak społeczeństwu bardzo często wymierne długofalowe korzyści, przy znikomym, co należy podkreślić, udziale środków publicznych. Dlatego należy rozważyć wprowadzenie zachęt podatkowych w ustawie PIT i CIT dla podmiotów, które zainwestują swoje środki do realizacji projektów obligacji społecznych.

5. Wprowadzenie ustawowych regulacji określających zasady współpracy podmiotów publicznych z podmiotami prywatnymi, w tym uproszczonych trybów wyboru inwestora oraz partnerów do realizacji projektów obligacji społecznych

Realizacja projektów pilotażowych wskazuje na konieczność wprowadzenia ustawowych regulacji określających zasady współpracy podmiotów publicznych z podmiotami prywatnymi, w tym uproszczonych trybów wyboru inwestora oraz partnerów do realizacji projektów obligacji społecznych. Przykładem i docelowym modelem takiej kompleksowej ustawowej regulacji może być na przykład ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym.

II. Rekomendacje zmian regulacji prawnych związane z rozwiązaniem problemu społecznego (aktywizacją zawodową osób z niepełnosprawnościami)

1. Zmiany w orzecznictwie

W ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych Art 4.1 i 4.2 rekomenduje się usunięcie zapisu

„niezdolną do pracy albo zdolną do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej”. Zapis ten pomimo wyjaśnienia w Ustawie jest mylnie interpretowany przez pracodawców i stanowi znaczne utrudnienie w aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnościami.

2. Interpretacje Ustawy o VAT

Postuluje się nieobejmowanie podatkiem VAT usług doradczych na rzecz pracodawców świadczonych przez organizacje pozarządowe w związku z aktywizacją zawodową osób z niepełnosprawnościami. Głównym celem tych usług jest zatrudnienie osoby z niepełnosprawnością, nie pomoc przedsiębiorcy.

Bibliografia i źródła danych

Badanie potrzeb osób niepełnosprawnych. Raport końcowy, Badania Społeczne Marzena Sochańska-Kawiecka, projekt realizowany na zlecenie Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, 2017.

Bank Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/>.

Centre for Social Impact Bonds, https://data.gov.uk/sib_knowledge_box/.

Księżopolska K., Ewaluacja wejścia osób niepełnosprawnych na otwarty rynek pracy realizowanego w ramach zlecenia realizacji zadań – wybrane wyniki, wnioski i rekomendacje z badań, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania”, nr IV/2016 (21).

Instiglio, <http://www.instiglio.org/en/sibs-worldwide/>.

„Kalkulator Kosztów Zaniechania – wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań na Mazowszu w zakresie polityki społecznej w obszarze analizy kosztów braku podejmowania działań aktywizująco-wpierających”, Liderem prezentowanego innowacyjnego projektu było Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, zaś partnerami: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie i Stowarzyszenie „Radomskie Centrum Przedsiębiorczości”, <http://modelkkz.mcps-efs.pl/>

Kwartalna informacja o rynku pracy w czwartym kwartale 2017 roku (dane wstępne), Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2018.

„Niepełnosprawni absolwenci szkół wyższych - nowy potencjał zawodowy czy narastający problem społeczny”, Giermanowska E., Raclaw M., *Acta Universitatis Lodzianis, Folia Sociologica* 50, Łódź 2014.

Ocena wsparcia kierowanego do osób niepełnosprawnych w ramach komponentu regionalnego PO KL w województwie mazowieckim, Centrum Doradztwa Strategicznego, badanie zrealizowane na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego, Kraków 2013.

Marchewka-Bartkowiak K., Wiśniewski M., *Obligacje społeczne – nowy instrument finansowania zadań społecznych*, *Studia BAS*, nr 4(44) 2015, s. 205–222.

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, <https://www.pfron.org.pl/o-funduszu/programy-i-zadania-pfron/programy-i-zadania-real/pilotazowy-program-abso/tresc-programu/>.

Raport podsumowujący realizację usługi „Świadczenie działań aktywizacyjnych dla osób długotrwale bezrobotnych” realizowanej na terenie województwa mazowieckiego, Zakład Doskonalenia Zawodowego w Warszawie dla Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Warszawie, Warszawa 2016.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie warsztatów terapii zajęciowej z dnia 25 marca 2004 r. (Dz.U. 2004 nr 63 poz. 587. z późn. zm.).

Ramsden P., Galitopoulou S., Antonella N., *Social Impact Bonds: State Of Play & Lessons Learnt*, OECD Working Papers, 2016.

Social Finance, <http://www.socialfinance.org.uk/services/social-impact-bonds/>.

Piotrowski K., Rycielska L., Rycielski P., Sijko K., *Sytuacja, potrzeby i możliwości osób niepełnosprawnych w Warszawie. Raport z analizy danych sondażowych*, Stowarzyszenie Rodzin i Opiekunów Osób z Zespołem Downa Bardziej Kochani dla m. st. Warszawy, Warszawa 2010.

Gustafsson-Wright E., Gardiner S., Putch V., *The Potential and Limitations of Impact Bonds. Lessons form the first five years of experience worldwide*, Global Economy and Development Program – BROOKINGS 2015.

Galitopoulou S., Antonella N., *Understanding Social Impact Bonds*, OECD Working Papers, 2016.

Ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych z dnia 27 sierpnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 123 poz. 776 z późn. zm.).

Ustawa Kodeks pracy z dnia 26 czerwca 1974 r. (z późn. zm.), tekst jednolity z lutego 2018 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 108).

Ustawa o samorządzie terytorialnym z dnia 8 marca 1990 r. (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 Nr 157 poz. 1240 z późn. zm.).

Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593. z późn. zm.).

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20 kwietnia 2004 r. (Dz.U. 2004 Nr 99 poz. 1001 z późn. zm.).

Ustawa o praktykach absolwenckich z dnia 17 lipca 2009 r. (Dz.U. z 2009 r. nr 127, poz. 1052).

Warszawska Agencja Zatrudnienia Osób z Niepełnosprawnościami WAZON, w ramach realizacji zadania publicznego pod tytułem „Praca dla nas!”, <http://www.wazon.org.pl>.

Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie, <http://wupwarszawa.praca.gov.pl/web/wojewodzki-urzed-pracy-w-warszawie/-/1339263-zlecenie-dzialan-aktywizacyjnych-w-latach-2015-2016>.

Załączniki

1. Schemat płatności operator-usługodawca.
2. Schemat przepływów między operatorem i inwestorem.
3. Podział ryzyka w przypadku nieosiągnięcia I. rezultatu.
4. Wzór umowy między operatorem a inwestorem.
5. Wzór umowy uczestnictwa w projekcie pomiędzy usługodawcą a osobą uczestniczącą.
6. Dokumentacja konkursowa na wybór ewaluatora (zapytanie ofertowe i wzór umowy).
7. Narzędzia ewaluacji i monitoringu.
8. Dokumentacja konkursowa na wybór usługodawców i operatora.
9. Raport z konsultacji społecznych wraz z wynikami badania CAWI.
10. Schemat komunikacji między uczestnikami modelu.

Załącznik nr 1. Schemat płatności Operator-Usługodawca.

	Płatność I	Płatność II	Płatność III	Płatność IV	Płatność V
Maksymalna kwota do wypłaty [16 000 x 50 osób = 800 000 zł⁴⁹]	200 000 zł	200 000 zł	maks: zł 200 000	maks: zł 160 000	maks: 40 000 zł
Procent	25%	25%	max 25% [5% z kwoty jednostkowej za każdy przepracowany miesiąc przez 1 osobę]	max 20% [5% z kwoty jednostkowej za każdy przepracowany miesiąc przez 1 osobę]	max 5%
Sposób kalkulacji	4 000 zł x 50 osób	4000 zł x 50 osób	800 zł x 5 miesięcy x liczba zatrudnionych osób (maks. 50)	800 zł x 4 miesiące x liczba zatrudnionych osób (maks. 50)	800 zł x liczba osób z przedłużoną umową (maks. 50)
Liczba rat	1	1	1	1	1
Termin płatności	14 dni po podpisaniu umowy	21 dni po przyjęciu raportu z I. ewaluacji	21 dni po przyjęciu raportu z II ewaluacji.	21 dni po przyjęciu raportu z. III ewaluacji.	21 dni po przyjęciu raportu z IV ewaluacji.
Osiągnięty rezultat	Nie dotyczy (zaliczka)	Zatrudnienie 50 osób na 3 miesiące (pomiar w okresie 6 miesięcy)	Utrzymanie zatrudnienia przez x osób (maks. 50) przez kolejnych 5 miesięcy (pomiar w okresie 8 m-cy)	Utrzymanie zatrudnienia przez x osób (maks. 50) przez kolejne 4 miesiące (pomiar w okresie 15 m-cy)	Przedłużenie zatrudnienia na kolejne miesiące przez x osób (maks. 50).
Moment pomiaru rezultatu	Nie dotyczy	Po przepracowaniu trzech miesięcy przez OzN. <i>Zależnie od zgłoszenia przez usługodawcę ewaluatorowi osiągnięcia rezultatu.</i>	Po przepracowaniu kolejnych 5 miesięcy przez OzN <i>Zależnie od zgłoszenia przez usługodawcę ewaluatorowi osiągnięcia rezultatu.</i>	Po przepracowaniu kolejnych 4 miesięcy przez OzN <i>Zależnie od zgłoszenia przez usługodawcę ewaluatorowi osiągnięcia rezultatu.</i>	Po utrzymaniu zatrudnienia powyżej 12 miesięcy. Pomiar na podstawie zapisów zawartych umów.
Miesiąc realizacji projektu, w którym następuje płatność	1	między 4. a 16.	między 9. a 23	między 13. a 27	między 14. a 28.

⁴⁹ Kwoty zamieszczone w tabeli nie zawierają podatku VAT, choć w niektórych przypadkach jego naliczenie może być konieczne.

Załącznik nr 2. Schemat płatności między operatorem a inwestorem.

I. Płatności Inwestor-Operator

	Płatność I	Płatność II	Płatność III	Płatność IV
Maksymalna kwota do wypłaty [16 000 x 50 osób = 800 000 zł ⁵⁰]	200 000 zł	200 000 zł	200 000 zł	200 000 zł
Procent	25%	25%	25%	25%
Termin płatności	7 dni po podpisaniu umowy	14 dni po przyjęciu raportu z I. ewaluacji	14 dni po przyjęciu raportu z II. ewaluacji	14 dni po przyjęciu raportu z III. ewaluacji
Osiągnięty rezultat	Brak (zaliczka)	Zatrudnienie 50 osób na 3 miesiące (pomiar w okresie 6 m-cy).	Utrzymanie zatrudnienia przez x osób (maks. 50) przez kolejnych 5 miesięcy.	Utrzymanie zatrudnienia przez x osób (maks. 50) przez kolejne 4 miesiące.
Moment pomiaru rezultatu	Nie dotyczy	Po przepracowaniu trzech miesięcy przez OzN. <i>Zależnie od zgłoszenia przez usługodawcę osiągnięcia rezultatu</i>	Po przepracowaniu kolejnych 5 miesięcy przez OzN. <i>Zależnie od zgłoszenia przez usługodawcę osiągnięcia rezultatu</i>	Po przepracowaniu kolejnych 4 miesięcy przez OzN. <i>Zależnie od zgłoszenia przez usługodawcę osiągnięcia rezultatu.</i>
Miesiąc realizacji umowy, w którym następuje płatność	1.	między 4. a 16.	między 9. a 23	między 13. a 27

⁵⁰ Kwoty zamieszczone w tabeli nie zawierają podatku VAT, choć w niektórych przypadkach jego naliczenie może być konieczne.

II. Płatności Operator-Inwestor

	Płatność I	Płatność II	Płatność III	Płatność IV
Maksymalna kwota do wypłaty, w tym:	206 000 zł	203 000 zł	202 400	200 600
– zwrot zainwestowanych środków	200 000 zł	200 000 zł	200 000 zł	200 000 zł
– maksymalny bonus od udostępnionej kwoty (52 520 zł) ⁵¹	6 000 zł	3000,00 zł	2 400,00 zł	600,00 zł
Sposób wyliczenia bonusu	3% od zainwestowanej kwoty	0,3% x 4000 x 5 m-cy x 50 os	0,3% x 4000 x 4m-ce x 50 os	0,3% x 4000 x 1m-c x 50 os
Termin płatności	7 dni po przyjęciu raportu z I. ewaluacji	7 dni po przyjęciu raportu z II ewaluacji	7 dni po przyjęciu raportu z III ewaluacji	7 dni po przyjęciu raportu z ostatniej ewaluacji
Osiągnięty rezultat	Zatrudnienie 50 osób na 3 miesiące (pomiar w okresie 6 m-cy)	Zatrudnienie max 50 osób na 8 miesięcy (pomiar w okresie 11 m-cy)	Zatrudnienie max 50 osób na 12 miesięcy (pomiar w okresie 15 m-cy)	Przedłużenie zatrudnienia na kolejne miesiące przez x osób (maks. 50).
Moment pomiaru rezultatu	Po przepracowaniu trzech miesięcy <i>Zależnie od zgłoszenia przez usługodawcę osiągnięcia rezultatu.</i>	Między 4. a 9. miesiącem zatrudnienia. <i>Zależnie od zgłoszenia przez usługodawcę osiągnięcia rezultatu.</i>	Między 9 a 12. miesiącem zatrudnienia. <i>Zależnie od zgłoszenia przez usługodawcę osiągnięcia rezultatu.</i>	Po 12. miesiącu zatrudnienia. <i>Pomiar na podstawie zapisów umów.</i>
Miesiąc realizacji umowy, w którym następuje płatność	między 4. a 16.	między 4. a 16.	między 9. a 23	między 13. a 28

⁵¹ Bonus dla Inwestora może być wypłacany wraz z ratami lub na końcu realizacji projektu. Jeśli Inwestor będzie jednocześnie pracodawcą, bonus od zatrudnienia osób u Inwestora nie zostanie naliczony.



Załącznik nr 3. Schemat płatności w przypadku nieosiągnięcia rezultatów (podział ryzyka).

I. Płatności do Operatora

	Kwota	Procent zainwestowanej kwoty (200 000 zł)	Termin płatności
Zarządca Obligacji, w tym:	170 000 zł⁵²	85%	28 dni po przyjęciu raportu z ewaluacji, potwierdzającego nieosiągnięcie I. rezultatu
- ze środków własnych	10 000 zł	5%	
- ze środków EFS	160 000 zł	80%	
Usługodawca	10 000 zł	5%	
Suma	180 000 zł	90%	

II. Płatności Operator-Inwestor

	Kwota	Procent zainwestowanej kwoty (200 000 zł)	Termin płatności
Wpłata od Zarządcy i Usługodawcy	180 000 zł	90%	35 dni po przyjęciu raportu z ewaluacji, potwierdzającego nieosiągnięcie I. rezultatu
Ze środków Operatora	10 000 zł	5%	
Suma	190 000 zł	95%	

III. Strata Inwestora

	Kwota	Procent zainwestowanej kwoty (200 000 zł)
Strata Inwestora	10 000 zł	5%

⁵² Kwoty zamieszczone w tabeli nie zawierają podatku VAT, choć w niektórych przypadkach jego naliczenie może być konieczne.