

2018



# MAŁOPOLSKIE OBLIGACJE SPOŁECZNE





## **MAŁOPOLSKIE OBLIGACJE SPOŁECZNE**

## **Opracowanie powstało w Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Krakowie**

w ramach projektu *Małopolskie Obligacje Społeczne* dofinansowanego w ramach Oś IV Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 Innowacje społeczne i współpraca ponadnarodowa

### **Zespół Redakcyjny:**

*Iwona Musz*

*Kacper Michna*

*Katarzyna Piech*

*Rafał Siudowski*

*Agnieszka Słobodzian*

*Magdalena Tarnowska – Torbus*

*Ewa Woźniczka*

Copyright by Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie

Kopiowanie i rozpowszechnianie może być dokonywane z podaniem źródła

### Wydawca:

Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie

pl. Na Stawach 1

30-107 Kraków

Tel. 12 428 78 70

Faks 12 422 97 85

kancelaria@wup-krakow.pl

[www.wup-krakow.pl](http://www.wup-krakow.pl)

Kraków 2018

<b>Wstęp</b> .....	<b>4</b>
<b>I. Wskazanie problemów społecznych do rozwiązania</b> .....	<b>7</b>
1. „Szara strefa” usług opiekuńczych .....	8
2. Niska aktywność zawodowa osób po 50. roku życia .....	13
3. Niewielka liczba legalnych usług opiekuńczych świadczonych w Polsce .....	15
4. Niska podaż publicznych usług opiekuńczych .....	16
5. Starzejące się społeczeństwo .....	21
6. Niewystarczające zasoby finansowe Polaków uniemożliwiające im zakup komercyjnych usług opiekuńczych.....	24
<b>II. Analiza dotychczasowych metod unikania lub minimalizowania skutków problemu „szarej strefy” oraz niewystarczającej liczby usług wspierających osoby starsze i ocena ich skuteczności..</b>	<b>26</b>
1. Przeciwdziałanie zjawisku „szarej strefy” .....	26
2. Ograniczanie problemu niewystarczającej liczby usług opiekuńczych i wspierających .....	28
2.1 Opieka nieformalna (m.in. członkowie rodzin, sąsiedzi, przyjaciele, znajomi) .....	28
2.2 Opieka świadczona przez podmioty publiczne.....	29
2.3 Usługi świadczone w „szarej strefie” .....	31
<b>III. Grupa docelowa projektu Małopolskie Obligacje Społeczne</b> .....	<b>34</b>
1. Osoby wykonujące usługi wspierające seniorów .....	34
2. Osoby starsze korzystające z usług wspierających .....	37
3. Rodziny seniorów – osób zależnych .....	39
<b>IV. Małopolskie Obligacje Społeczne</b> .....	<b>41</b>
1. Instrument finansowy .....	41
2. Małopolski model obligacji społecznych .....	44
2.1 Uczestnicy małopolskich obligacji społecznych i ich zadania .....	47
2.2 Szczegółowy opis modelu małopolskich obligacji społecznych.....	51
<b>V. Ewaluacja obligacji społecznych oraz pomiar ich efektów</b> .....	<b>55</b>

1.	Wskaźniki podlegające monitorowaniu w Małopolskich Obligacjach Społecznych.....	56
2.	Wskaźniki stanowiące podstawę do uruchomienia środków publicznych .....	58
3.	Wskaźniki będące podstawą wypłaty premii dla Inwestora i ich mierniki.....	59
4.	Częstotliwość pomiaru oraz źródła pozyskania danych .....	60
<b>VI.</b>	<b>Schemat płatności dla inwestora .....</b>	<b>61</b>
1.	Sytuacja 1 .....	62
2.	Sytuacja 2 .....	63
3.	Sytuacja 3 .....	63
<b>VII.</b>	<b>System bonowy – narzędzie rozwiązania problemu społecznego .....</b>	<b>65</b>
1.	Forma realizacji bonu - znak legitymacyjny.....	66
2.	Jednostka oraz wartość bonu .....	68
3.	Dystrybucja oraz rodzaje bonów .....	69
3.1	Bony dofinansowane .....	69
3.2	Bony pełnopłatne dla klientów indywidualnych (osoby fizyczne).....	70
3.3	Bony pełnopłatne dla klientów instytucjonalnych (osoby prawne).....	70
4.	Realizacja bonów .....	70
5.	Wybór i zadania operatora technicznego .....	71
6.	System zapewnienia jakości usług wspierających osoby starsze .....	72
6.1	Potrzeba standaryzacji usług wspierających osoby starsze .....	72
6.2	Doświadczenie Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie w zakresie wdrażania rozwiązań z obszaru jakości usług .....	73
6.3	Narzędzie zapewnienia jakości usług wspierających – kryteria jakości usług wspierających seniorów.....	73
6.4	Proces weryfikacji usługodawcy .....	75
6.5	Znak Jakości MSUS – Rejestr Podmiotów Posiadających Znak Jakości MSUS.....	79
<b>VIII.</b>	<b>Koszt usługi wspierającej osoby starsze.....</b>	<b>80</b>
1.	Analiza kosztów składowych usługi wspierającej osoby starsze .....	80

2.	Ceny legalnych usług wspierających osoby starsze.....	83
2.1	Ceny usług opiekuńczych w gminach Małopolski .....	84
2.2	Ceny usług opiekuńczych na podstawie badania klientów .....	84
2.3	Analiza ofert cenowych firm komercyjnych oraz informacje zebrane metodą „tajemniczego klienta” .....	86
3.	Ceny usług wspierających osoby starsze w „szarej strefie” .....	88
4.	Bilans publicznych wydatków i przychodów z tytułu utworzenia nowego miejsca pracy .....	90
<b>IX.</b>	<b>Wdrożenie modelu.....</b>	<b>94</b>
1.	SWOT.....	94
2.	Ryzyka związane z realizacją projektu .....	96
3.	Skala projektu wdrożeniowego, koszt przedsięwzięcia oraz źródła jego finansowania .....	105
4.	Uzasadnienie dla zastosowania systemu bonowego .....	109
5.	Analiza skutków społecznych wdrożonego modelu.....	111
5.1	Dla osób pracujących.....	111
5.2	Dla osób starszych .....	112
5.3	Dla społeczeństwa, państwa i gospodarki.....	113
6.	Rozwój podmiotów świadczących usługi wspierające seniorów .....	115
	<b>Zakończenie .....</b>	<b>116</b>
	<b>Załączniki .....</b>	<b>119</b>
	<b>Bibliografia.....</b>	<b>120</b>



## Wstęp

W minionym roku wiele mówiło się w Polsce o obligacjach społecznych jako szansie na włączenie prywatnych inwestorów w rozwiązywanie problemów społecznych. Często podkreśla się również rolę gospodarki opartej na wartościach. Łączy się ona z przekonaniem, że przyszłość należy do przedsiębiorstw, które wyniki ekonomiczne osiągają dzięki połączeniu rozwoju i innowacyjności z ekologią, uczciwością i zaufaniem. Obligacje społeczne idą krok dalej - są zachętą do włączenia się w rozwiązywanie problemów społecznych. To już nie tylko dbałość o interesy innych i prowadzenie działalności z poszanowaniem wartości społecznych, to realne oddziaływanie na to, w jaki sposób problemy te są rozwiązywane.

Wiele krajów europejskich ma już za sobą pierwsze doświadczenia w testowaniu tego narzędzia. W Polsce to ciągle mało znany mechanizm, który chcemy przybliżyć i wskazać, w jaki sposób można go wdrożyć. Z uwagi na różne uwarunkowania prawne i sytuację finansową podmiotów publicznych, odpowiedzialnych za podejmowanie działań w sferze społecznej, nie jest możliwe bezpośrednie wykorzystanie modeli obligacji społecznych wdrażanych w innych państwach.

Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że połączenie filantropii i działalności inwestycyjnej jest możliwe i niesie ze sobą wiele korzyści – dla każdej ze stron. Inwestor może połączyć swoją dotychczasową działalność filantropijną z inwestycją, dzięki czemu jego środki mogą być wielokrotnie wykorzystywane, przynosząc tym samym większe efekty. Budowanie „nowej”, społecznej odpowiedzialności biznesu, może być ważnym elementem wyróżniającym firmę na tle innych. Trzeci sektor, z uwagi na swe doświadczenie, wiedzę oraz zasoby kadrowe, występujący najczęściej w roli wykonawcy usług, zyskuje pewne źródło finansowania swojej działalności. Może w innowacyjny sposób podejść do rozwiązywania problemów społecznych, potwierdzając jednocześnie, że jest

istotnym wsparciem dla samorządu terytorialnego w realizacji zadań. Udział podmiotów trzeciego sektora w realizacji przedsięwzięcia zapewnia obopólne korzyści - pozwala na stabilizację finansową organizacjom i umożliwia ich rozwój w perspektywie ograniczonej dostępności do dofinansowania z Europejskiego Funduszu Społecznego, a ponadto dostarcza lokalnej społeczności deficytowych usług na wysokim poziomie, świadczonych przez podmioty nie nastawione wyłącznie na zysk i sukces komercyjny, ale realizację określonych celów społecznych.

Problem, z którym chcemy się zmierzyć, jest powszechny i niestety społecznie akceptowalny. Jest nim „szara strefa” w zatrudnianiu osób pomagających osobom starszym w zachowaniu samodzielności. Jest to problem złożony, gdyż obejmuje dwa obszary - rynek pracy („szara strefa”) oraz politykę społeczną (usługi wspierające seniorów). Ma on charakter niezwykle wrażliwy, osoba wspierająca seniora wykonuje przecież pracę ze wszelkich miar potrzebną i godną pochwały. Jednak konsekwencje „szarej strefy” dotyczą w praktyce wszystkich, choć nie wszyscy mają tego świadomość. Traci państwo i samorządy, które nie otrzymują wszystkich potencjalnych wpływów. Tracą obywatele, którzy otrzymują usługi publiczne w mniejszej skali i niższej jakości. Tracą sami zatrudnieni „na czarno” – bo pozbawiają się przywilejów wynikających z legalnej pracy, w końcu tracą też podmioty świadczące takie usługi - na rynku funkcjonuje nieuczciwa konkurencja, która nie pozwala na prawidłowy rozwój sektora.

Przyczyn tego zjawiska jest wiele, ale kluczowe są niska cena usług oferowanych „na czarno” i demografia. Statystyki są jednoznaczne - osób starszych szybko przybywa i będzie nadal przybywać przez najbliższe dekady. Już dziś ktoś, kto poszukuje wsparcia dla seniora, niemal w każdym przypadku decyduje się z uwagi na swoje ograniczenia finansowe na usługę nierejestrowaną, wykonywaną „na czarno”. Jest to narastający, ważny, skomplikowany i wielowymiarowy problem społeczny, którym należy się zająć jak najszybciej. Demografia jest bezlitosna – im szybciej zostaną wypracowane skuteczne rozwiązania przeciwdziałające eskalacji „szarej strefy” i wspierające seniorów w zachowaniu samodzielności, tym skuteczniej i efektywniej będzie można pomóc pracującym i seniorom.

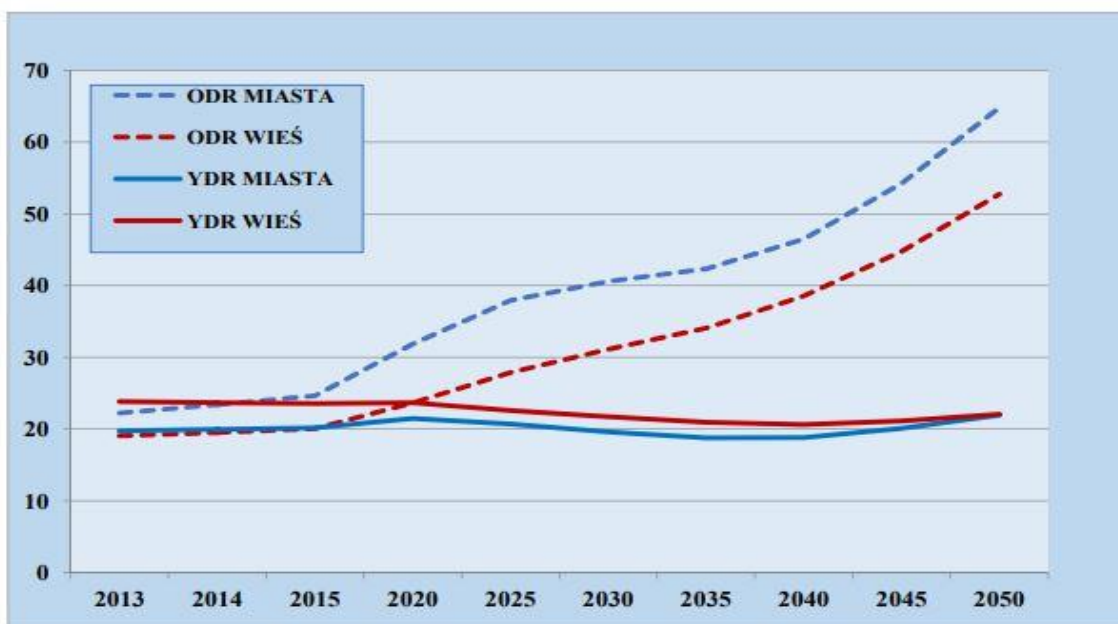
Podstawową przesłanką w pracach nad Małopolskim Modelem Obligacji Społecznych było zaproponowanie rozwiązania, które będzie możliwe do wdrożenia w obowiązującym systemie prawnym i będzie bezpieczne dla samorządów. Mamy świadomość, że konstrukcja prawna może być barierą w upowszechnianiu obligacji społecznych, jednak zakładamy, iż w przypadku sukcesu przedsięwzięcia możliwe będzie wprowadzenie zmian w przepisach upraszczających proponowany model.

W tym opracowaniu proponujemy rozwiązanie, które włączy wszystkich kluczowych interesariuszy w działania zmierzające do ograniczenia problemu „szarej strefy” w obszarze usług wspierających osoby starsze w zachowaniu samodzielności. Poprzez obligację społeczną chcemy zaangażować kapitał prywatny, który będzie finansował działania leżące w gestii różnych interesariuszy publicznych, przedsiębiorców i trzeci sektor jako świadczących usługi wspierające seniorów oraz same podmioty publiczne, które dzięki wspólnej inicjatywie mogą rozwiązać złożony problem.

Jesteśmy przekonani, że przygotowane przez nas rozwiązanie pozwoli zmniejszyć skalę problemu. Uważamy, że przyniesie to korzyści wszystkim – sektorowi publicznemu i prywatnemu, obywatelom i państwu, samorządom i trzeciemu sektorowi. Zysk nie będzie miał tylko charakteru finansowego, korzyści będą różnorakie i w bezpośredni sposób może z nich za wiele lat skorzystać każdy z nas.

## I. Wskazanie problemów społecznych do rozwiązania

Projekt „Małopolskie Obligacje Społeczne” dotyka swym zakresem wielu zróżnicowanych problemów społecznych. Kluczowy to „szara strefa” w obszarze usług wspierających osoby starsze w zachowaniu samodzielności. Często osoby starsze wymagające wsparcia nie mogą otrzymać legalnej pomocy w codziennych, życiowych czynnościach. Opieka nad nimi spada na barki ich najbliższych, którzy nie zawsze są w stanie poradzić sobie z tym zadaniem i niekiedy są zmuszeni do zaprzestania aktywności zawodowej. W konsekwencji w wielu przypadkach seniorzy egzystują w coraz bardziej niekorzystnych warunkach, ich rodziny borykają się z negatywnymi skutkami nadmiernego obciążenia opieką nad krewnym, a gmina ze względu na ograniczone możliwości finansowe obejmuje wsparciem tylko najbiedniejszych. Na ten jaskrawy, negatywny obraz składają się różnorakie, częściowo powiązane ze sobą czynniki. Skala problemu w ostatnich latach narasta, a w przyszłości będzie się dodatkowo powiększać. Polska jest jednym z najszybciej starzejących się państw w Europie, do 2050 roku liczba osób starszych przypadająca na 100 osób w wieku produkcyjnym (15-64 lat) ulegnie potrojeniu<sup>1</sup>.



Wykres nr 1 Współczynnik obciążenia demograficznego dziećmi (YDR) i osobami starszymi (ODR) na lata 2013-2050 (GUS)

Dodatkowo utrzymujący się od dekad niski poziom dzietności powoduje, że coraz więcej seniorów stawać będzie przed problemem zapewnienia wsparcia w utrzymaniu samodzielności. Zadanie to,

<sup>1</sup> GUS, *Prognoza ludności na lata 2014-2050*, Warszawa 2014, s. 139.

obok rodzin, spoczywa na samorządzie gminnym. Wiele lokalnych JST już teraz obserwuje narastające przed nimi wyzwania w obszarze polityki senioralnej.

### 1. „Szara strefa” usług opiekuńczych

Określenia „szara strefa” oraz „praca na czarno” to pojemne terminy, którym przypisywane są często różnorakie znaczenia. Komisja Europejska używa terminu „gospodarka nieobserwowana” (non-observed economy), która składa się z:

1. czynności nielegalnych, gdzie obie strony uczestniczą dobrowolnie w transakcji, która jest zabroniona przez prawo (np. sprzedaż narkotyków),
2. czynności ukrytych, gdzie transakcje są zgodne z prawem, ale mimo to pozostają niezarejestrowane, a tym samym niewidoczne dla administracji państwowej (np. usługi fryzjerskie, opiekuńcze, sprzątające realizowane „na czarno”, tj. bez zgłoszenia tego odpowiednim organom państwowym i bez odprowadzenia z tego tytułu składek i podatków),
3. czynności o charakterze nieformalnym, zazwyczaj prowadzonych okazjonalnie lub na bardzo małą skalę, w przypadku których nie jest prowadzona ich ewidencja (np. okazjonalny wynajem pokoi, nierejestrowane korepetycje, itp.)<sup>2</sup>.

„Szara strefa” opisywana w niniejszym opracowaniu odnosić się będzie do punktów 2 i 3, tj. czynności legalnych, ale nierejestrowanych lub nie w pełni rejestrowanych przez administrację państwową (szczególnie skarbową i ubezpieczeń społecznych). Pamiętać bowiem należy, że „szara strefa” to nie tylko osoby wykonujące pracę nigdzie niezarejestrowaną. Problem ten wiąże się również z pracownikami, którzy są zatrudnieni legalnie, ale otrzymują z tego tytułu legalnie niewielkie wynagrodzenie lub płacę za część faktycznie przepracowanego czasu. Pozostałą część wynagrodzenia otrzymują już w formie nierejestrowanej, co pozwala pracodawcy na obniżenie kosztów prowadzonej działalności.

Specyfiką polskiej „szarej strefy” jest fakt, że obejmuje ona nie tylko sprzedawanie nieopodatkowanych dóbr i usług, ale również wiąże się z zatrudnianiem znacznej liczby pracowników nielegalnie – bez umowy lub z umową obejmującą niewielką część faktycznego wynagrodzenia. W Polsce w porównaniu do państw bałtyckich proporcjonalnie mniej osób przyznaje się w badaniach do kupowania nieopodatkowanych towarów (np. pochodzących z przemytu), ale więcej deklaruje, że pracuje „na czarno”. Cechą szczególną naszego kraju jest zwłaszcza to, że znaczna liczba

<sup>2</sup> Z. Liptak, M. Rozkrut, M. Shmel’ova, O. Chałuda, M. Pietrzczyk (red.), *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*, Warszawa 2016, s. 43.

pracowników pracuje bez pisemnej umowy lub ma umowę z opodatkowaną niską płacą, otrzymując pozostałą część wynagrodzenia „do ręki”. Co najmniej 4,5% osób pracujących to zatrudnieni w „szarej strefie”<sup>3</sup>. Wartość tego sektora szacuje się na ok. 12% PKB<sup>4</sup>. Istotne jest, że problem ten dotyczy w dużym nasileniu przede wszystkim niektórych sektorów gospodarki, w tym usług opiekuńczych<sup>5</sup>. „Szara strefa” jest więc przede wszystkim problemem dotyczącym pracowników, pozbawiając ich zabezpieczenia socjalnego. Dodatkową negatywną konsekwencją są niższe przychody sektora publicznego, pozbawionego wpływów z tytułu podatków i innych składek.

#### PRZYCZYNY POWSTAWANIA „SZAREJ STREFY”:

1. brak legalnej pracy – jest to podstawowa przyczyna podejmowania pracy w „szarej strefie” w Polsce. Jako kluczowy powód podają ją zarówno osoby pracujące legalnie, szukające pracy, jak i zatrudnione „na czarno”<sup>6</sup>;
2. niski poziom stanowionego prawa i brak stabilnych, jednoznacznych przepisów;
3. niewystarczające dochody klienta lub trudna sytuacja materialna pracownika;
4. działania pracodawców oferujących pracownikom wyższe wynagrodzenie, jeżeli zdecydują się pracować bez umowy;
5. kierowanie się krótkoterminową perspektywą i przedkładanie wyższej pensji „na czarno” nad niższą pensją legalną dającą odroczoną korzyść (emerytura);
6. wysoki koszt składek na ubezpieczenie społeczne;
7. brak zachęt dla pracowników do podejmowania legalnej pracy (świadczenia socjalne związane z legalnym zatrudnieniem nie są przekonującym argumentem);
8. wysoki poziom opodatkowania usług i pracy;
9. niestabilny popyt na produkty (usługi) wytwarzane przez przedsiębiorców;
10. dążenie do obniżenia ceny usługi lub towaru;
11. ryzyko utraty świadczeń socjalnych otrzymywanych z tytułu bezrobocia lub deklarowanych niskich dochodów;
12. niski poziom ryzyka związany z zatrudnianiem w „szarej strefie” (brak systemu dotkliwych i nieuniknionych kar);

<sup>3</sup> A. Zgierska (red.), *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.*, Warszawa 2015, s. 28.

<sup>4</sup> Z. Liptak, M. Rozkrut, M. Shmel’ova, O. Chałuda, M. Pietrzych (red.), *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*, Warszawa 2016, s. 55.

<sup>5</sup> *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, Warszawa 2017, s. 158.

<sup>6</sup> A. Zgierska (red.), *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.*, Warszawa 2015, s. 11.

13. niski poziom kapitału społecznego, przyzwolenie społeczne na zamawianie usług (zatrudnianie pracowników) w „szarej strefie”;
14. niska jakość usług publicznych (brak poczucia, że dzięki płaceniu podatków obywatel uzyskuje kompetentną opiekę samorządu i państwa);
15. niechęć do wiązania się z pracodawcą;
16. stosowanie gotówki jako podstawowego środka płatniczego;
17. wysoki poziom akceptacji społecznej dla „szarej strefy”.

W opinii Okręgowego Inspektoratu Pracy w Krakowie podstawową przyczyną ze strony pracodawców jest chęć do obniżenia kosztu połączona z małym prawdopodobieństwem poniesienia konsekwencji<sup>7</sup>. Pracownicy chcą przede wszystkim zwiększyć swoje dochody, które z innych źródeł są niewystarczające i otrzymać wyższą niż legalnie pensję<sup>8</sup>. „Szara strefa” wywołuje wiele negatywnych konsekwencji. Przekłada się chociażby na mniejsze wpływy z tytułu podatków i innych danin publicznych, niższą jakość usług publicznych, zaburzenie konkurencji w gospodarce, brak ochrony prawnej pracownika (brak zabezpieczeń wynikających z prawa pracy), nieodkładanie środków na emeryturę skutkujące późniejszą niewystarczającą ilością pieniędzy w okresie pobierania tego świadczenia oraz niższy wzrost gospodarczy. Jak większość zjawisk ekonomicznych, ma ona jednak także pozytywne strony – stanowi źródło zarobku, często jedyne dostępne dla osób o niskich kwalifikacjach, pozwala na wyższe zarobki „na rękę” niż na porównywalnym, legalnym stanowisku, jest elastyczna, daje możliwość dorobienia do legalnej pensji (dodatkowe źródło dochodów).

Badania wskazują, że w opinii Polaków „szara strefa” dotyka przede wszystkim sektora remontowo-budowlanego. Jako drugi w kolejności segment rynku dotknięty tym zjawiskiem respondenci wskazywali usługi opiekuńcze, następne miejsca zajęły prace domowe (np. sprzątanie), korepetycje, handel, prace ogrodnicze oraz usługi krawieckie<sup>9</sup>. Przywołane badanie nie pozwala na stwierdzenie, że to właśnie w sektorze budowlanym oraz opieki nad dziećmi i osobami starszymi jest zatrudnionych najwięcej pracowników „na czarno”. Można jednak na jego podstawie wysnuć wniosek, że w tych obszarach kwestia nielegalnego zatrudniania jest najbardziej widoczna i w powszechnej opinii jest istotnym zjawiskiem. Taka opinia nie pokrywa się jednak w pełni z rzeczywistością. O ile bowiem faktycznie największą część spośród zatrudnionych w „szarej strefie” pracuje w sektorze remontowo-budowlanym (28%), o tyle niewiele mniej osób zaangażowanych jest w prace ogrodnicze i rolne

<sup>7</sup> Sprawozdanie Okręgowego Inspektora Pracy z działalności Okręgowego Inspektoratu Pracy w Krakowie w 2017 r., Kraków 2018, s. 46.

<sup>8</sup> Sprawozdanie Okręgowego Inspektora Pracy z działalności Okręgowego Inspektoratu Pracy w Krakowie w 2017 r., Kraków 2018, s. 47.

<sup>9</sup> A. Zgierska (red.), *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.*, Warszawa 2015, s. 13.

(22%)<sup>10</sup>. Pracę w charakterze opiekuna dziecka lub osoby starszej deklarowało 5% respondentów. Oznacza to, że w 2014 roku pracowało „na czarno” w tym obszarze co najmniej<sup>11</sup> 40 tysięcy osób – niemal wyłącznie kobiet. Warto przy tym zaznaczyć, że w podziale na płeć najwięcej kobiet (16%) deklarowało pracę właśnie w sektorze usług opiekuńczych. Prace ogrodniczo-rolne uplasowały się w takim rozróżnieniu na podobnym poziomie.

„Szara strefa” w sektorze usług opiekuńczych to zjawisko występujące w przeważającej części w miastach, ale aż 40% pracowników tego sektora stanowią osoby zamieszkałe na wsi<sup>12</sup>. Interesujące, że praca w „szarej strefie” traktowana jest przez niewiele ponad połowę pracowników jako dodatkowe źródło dochodu. Niemal 50% badanych deklaruje, że jest to ich podstawowe zajęcie. Szacuje się, że w 2014 roku prawie 5% spośród ogółu pracujących w Polsce było zatrudnionych w „szarej strefie”<sup>13</sup>. Niewiele ponad połowa spośród nich traktowała ją jako swoją podstawową pracę, dla pozostałych było to dodatkowe źródło dochodu. Liczba osób pracujących „na czarno” w miastach w niewielkim stopniu podlega sezonowym wahaniom, co świadczy o istnieniu stabilnego sektora produkcji i usług niepodlegających opodatkowaniu. Na wsi te różnice, wynikające ze specyfiki sektora rolnego, są znacznie większe – pomiędzy lutym a sierpniem liczba pracujących w „szarej strefie” zwiększa się ponad trzykrotnie. W 2014 roku z pracy nierejestrowanej korzystało co najmniej 380 tysięcy gospodarstw domowych<sup>14</sup>.

W powszechnym odczuciu usługi opiekuńcze i wspierające realizowane na rzecz osób starszych (m.in. sprzątanie, gotowanie, zakupy) realizowane są przeważnie poza oficjalnym obrotem, tj. bez zgłoszenia ich do urzędu skarbowego i ZUS. W konsekwencji od tego rodzaju pracy nie są odprowadzane żadne daniny publiczne, z uszczerbkiem dla budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego i funduszy centralnych. W ramach projektu przeprowadzono wywiady indywidualne z przedstawicielami 10 podmiotów wykonujących legalne usługi opiekuńcze. Reprezentanci tych firm są zgodni, że zdecydowana większość usług wspierających osoby starsze wykonywana jest w Polsce „na czarno”. Poproszeni o określenie skali tego zjawiska wskazują najczęściej, że obrót nierejestrowany w tym sektorze to od 70% do 90% całości świadczonych usług. Ta wielkość jest zbliżona do wyników ankiety przeprowadzonej w ramach projektu, w której 75% respondentów, którzy korzystali lub korzystają z usług gospodarczych, wskazało, że zatrudniają te osoby „na czarno”.

<sup>10</sup> A. Zgierska (red.), *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.*, Warszawa 2015, s. 20.

<sup>11</sup> Szacunki GUS będące podstawą tego szacunku mają charakter ostrożny i wskazują minimalny pewny poziom „szarej strefy”.

<sup>12</sup> A. Zgierska (red.), *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.*, Warszawa 2015, s. 65.

<sup>13</sup> A. Zgierska (red.), *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.*, Warszawa 2015, s. 15.

<sup>14</sup> A. Zgierska (red.), *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.*, Warszawa 2015, s. 26.



Nabywcy takich usług przeznaczają na nie przeciętnie w jednym dniu 68 zł<sup>15</sup>. Przedsiębiorcy „szarą strefę” uznają za istotne zagrożenie dla swojej działalności, będące ważną barierą uniemożliwiającą jej rozwój. Wskazują przy tym na zróżnicowanie terytorialne problemu. W województwie małopolskim najwięcej usług opiekuńczych, zarówno w liczbach względnych jak i bezwzględnych, świadczy się ich zdaniem w Krakowie. W stolicy regionu skala udziału „szarej strefy” w strukturze rynku, choć nadal dominująca, jest przy tym najniższa. Na pozostałym obszarze prywatne usługi legalne mają charakter marginalny lub nie są w ogóle świadczone. Niektórzy spośród przedstawicieli ankietowanych podmiotów przyznawali, że w dużych miastach poza Krakowem ich usługi nie znalazły nabywców lub popyt był tak mały, że nie pozwalał na prowadzenie rentownej działalności. W perspektywie respondentów „szara strefa” oferuje usługi w cenach, z którymi nie są oni w stanie konkurować. Swoją ofertę kierują więc oni do specyficznego kręgu odbiorców. Legalne usługi opiekuńcze kupują przede wszystkim klienci, którzy:

1. są dobrze sytuowani finansowo i mogą pozwolić sobie na taki wydatek;
2. przebywają poza granicami kraju (głównie USA, Kanada, Wielka Brytania), nie mogą osobiście zorganizować pomocy dla starszych krewnych i potrzebują w Polsce zaufanego wykonawcy. Synonimem zaufania staje się w tej sytuacji legalność i możliwość dochodzenia ewentualnych roszczeń na drodze odpowiedzialności cywilnej;
3. chcą kupić usługę pewną, gwarantowaną, tj. taką, w której odpowiedzialność za jej wykonanie spoczywa na konkretnym podmiocie funkcjonującym w obrocie prawnym (przedsiębiorstwo, stowarzyszenie). Zmniejsza to do minimum zagrożenie związane z porzuceniem pracy przez opiekuna – to jego pracodawca ma wówczas obowiązek zapewnienia kolejnego pracownika, nie obarczając tym zadaniem klienta;
4. są podmiotami publicznymi (usługi zamawiane w drodze postępowań o udzielenie zamówienia lub konkursów przez ośrodki pomocy społecznej).

Przyczyny „szarej strefy” są zróżnicowane. W przypadku usług wspierających osoby starsze należy jednak zwrócić uwagę na dwie podstawowe – względnie niska cena (bez ponoszenia danin publicznych) i łatwość zawarcia umowy (ustna, brak formy pisemnej).

<sup>15</sup> A. Zgierska (red.), *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.*, Warszawa 2015, s. 27.

## 2. Niska aktywność zawodowa osób po 50. roku życia

Polska notuje obecnie najniższe historycznie stany bezrobocia<sup>16</sup> w okresie po przeprowadzeniu kluczowych reform gospodarczych transformacji ustrojowej. W oficjalnych rejestrach figuruje na początku 2018 roku niewiele ponad milion osób bezrobotnych, a dominujący w debacie publicznej staje się głos przedsiębiorców borykających się z niewystarczającą liczbą kandydatów do pracy. Ten optymistyczny obraz przesłania jednak inny ważny problem, związany z niskim poziomem aktywności zawodowej osób po 50. roku życia.

Poprawiająca się koniunktura gospodarcza aktywizuje przede wszystkim te osoby, które są w najmniejszym stopniu oddalone od rynku pracy. Bezrobotni mający doświadczenie zawodowe, kwalifikacje i kompetencje poszukiwane przez pracodawców, względnie młodzi oraz mężczyźni – to grupy, którym najłatwiej znaleźć nowe zatrudnienie. Znacznie trudniej jest znaleźć pracę kobietom, po 50. roku życia, niemającym udokumentowanego zatrudnienia ze względu na wcześniejsze poświęcenie się rodzinie. Końcem 2017 roku, pomimo bardzo niskiej stopy bezrobocia rejestrowanego (6,6%) i weryfikowanego metodą BAEL (4,5%), wiele osób po 50. roku życia nadal nie miało realnej możliwości znalezienia zatrudnienia. Liczba osób w wieku 55-64 lata aktywna zawodowo jest znacznie większa w krajach tzw. „starej Unii”<sup>17</sup> niż w Polsce. W 2016 roku 57,2% mieszkańców „Piętnastki” w tym wieku było aktywnych zawodowo, w porównaniu do 46,2% Polaków. Oznacza to, że w tej grupie wiekowej aktywność zawodowa jest w Polsce niższa o 20%. Różnica ta jest jeszcze większa, jeżeli uwzględnimy perspektywę płci. Dla mężczyzn odpowiednie wartości wynoszą 63,4% (kraje „15”) oraz 55,7% (Polska), co oznacza różnicę 12%. W przypadku kobiet poziom aktywności zawodowej jest niższy zarówno w „15”, jak i w kraju (odpowiednio 51,2%; 37,6%). Oznacza to, że Polska odbiega od państw UE o ponad 26%<sup>18</sup>. Różnice w grupie wiekowej 55-64 są na poziomie krajów „starej Unii” i Polski bardzo duże. Dla porównania, w grupie wiekowej 20-64 lata są marginalne. W tej grupie bowiem 71,4% mieszkańców UE-15 jest aktywnych zawodowo, w porównaniu do 69,3% Polaków. Różnica jest na poziomie niespełna 3%<sup>19</sup>. Unaocznia to, jak dużym wyzwaniem jest aktywizacja zawodowa osób po 50. roku życia.

<sup>16</sup> W grudniu 2017 roku w Polsce było 1 081 700 osób bezrobotnych, a w Małopolsce 79 430. Dla porównania, w grudniu 2002 roku w Polsce zarejestrowano 3 216 958 bezrobotnych, zaś w województwie 213 093.

<sup>17</sup> 15 państw członkowskich Unii Europejskiej, które założyły tę organizację lub dołączyły do niej przed 2004 rokiem.

<sup>18</sup> *Aktywność ekonomiczna ludności Polski III kwartał 2017*, Warszawa 2018, s. 106.

<sup>19</sup> *Aktywność ekonomiczna ludności Polski III kwartał 2017*, Warszawa 2018, s. 101.

Starsi mieszkańcy Polski w wieku aktywności zawodowej pozostają niewykorzystanym zasobem pracy<sup>20</sup>. Przyczyny tego zjawiska są różnorakie. Osoby będące dziś po 45.-55. roku życia rozpoczynały aktywność zawodową na przełomie lat 80. i 90. Stały się wówczas narażone na ryzyko utraty zatrudnienia i długotrwałego bezrobocia – zjawiska nieznane w szerszej skali w Polsce od czasów przedwojennych. Środkami zaradczymi były m.in. praca w „szarej strefie”, stała lub sezonowa praca za granicą, praca w rodzinnym gospodarstwie rolnym, renty z tytułu częściowej niezdolności do pracy. Dodatkowo kobiety tradycyjnie zajmujące się większością zadań domowych w większym stopniu angażowały się w obowiązki rodzinne. Te osoby właśnie w okresie transformacji ustrojowej decydowała się na założenie rodziny, co dodatkowo wpływało na czasową dezaktywizację zawodową matek. Ich powrót do pracy w warunkach niestabilnej gospodarki był szczególnie utrudniony. Osoby po 50. roku życia są stygmatyzowane na rynku pracy. Wielu pracodawców postrzega je jako osoby nieradzące sobie z obsługą komputera, pracujące wolniej, zachowawcze, pozbawione energii i umiejętności kreatywnego myślenia. Te krzywdzące opinie formułują przede wszystkim pracodawcy, którzy seniorów nie zatrudniają. Tymczasem tam, gdzie są pracownicy po 50. roku życia, ich przełożeni są z nich zadowoleni. Podkreślają, że są to osoby stabilne życiowo, przewidywalne, kompetentne, dokładne, zainteresowane dłuższym związaniem się z zakładem pracy, mający bogate doświadczenie życiowe i zawodowe, pozytywnie wpływające na młodszych pracowników.

Konsekwencją wspomnianych czynników historycznych, społecznych i ekonomicznych jest znaczna w Polsce populacja niepracujących kobiet w wieku powyżej 45 roku życia<sup>21</sup>, która ma zbyt niskie lub nieaktualne kwalifikacje. Równocześnie legalny rynek pracy praktycznie nie oferuje im zatrudnienia w sektorze usług opiekuńczych dla dzieci lub osób starszych, uniemożliwiając im zwiększenie kapitału emerytalnego. Zwiększa to przyszłe obciążenia państwa, które zmierzy się w kolejnych latach z rosnącą liczbą klientów systemu pomocy społecznej. Ta grupa wiekowa kobiet (45-64 lata) określana jest mianem potencjału opiekuńczego. Kobiety, które nie zajmują się już dziećmi, tradycyjnie w wielu kręgach kulturowych wspierają starszych krewnych. Dodatkowo obowiązki rodzinne są też jednym z czynników wpływających na ich niższy poziom aktywności zawodowej. W Polsce w najbliższych latach potencjał opiekuńczy będzie stopniowo rósł do 2030 roku<sup>22</sup>,

<sup>20</sup> Por. *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, Warszawa 2017, ss. 155-156.

<sup>21</sup> W skali kraju liczbę kobiet niepracujących po 45. roku życia szacuje się na 2 – 2,25 miliona. W województwie małopolskim jest to prawdopodobnie ok. 170 – 195 tysięcy (szacunki na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego). Część spośród nich mogłaby w sprzyjających warunkach podjąć legalne zatrudnienie.

<sup>22</sup> Do 2030 roku wiek 45 lat osiągną kobiety urodzone w 1985 roku, tj. w końcu tzw. drugiego wyżu powojennego (echo wyżu lat 50-tych). W 2017 i 2020 roku potencjał opiekuńczy w Polsce szacowany jest na 3,7 mln, w 2025 roku na 4 miliony, a w 2030 roku na 4,4 mln osób (wzrost w latach 2017 – 2030 o 17%). W tym samym okresie liczba osób 80+ wzrośnie jednak niemal dwukrotnie szybciej, o 32% (z 1,64 mln do 2,16 mln).

by następnie zacząć gwałtownie spadać. W zestawieniu ze starzejącym się społeczeństwem pogłębi to problem niedostatecznego wsparcia dla seniorów.

### 3. Niewielka liczba legalnych usług opiekuńczych świadczonych w Polsce

Polska jest państwem, z którego w ostatnim piętnastolecu wyjechało do pracy za granicą ok. 2 miliony osób, przeważnie przed 35. rokiem życia. Tradycyjną domeną emigrantów zarobkowych są prace budowlane, rolne oraz usługi opiekuńcze. Te ostatnie mogą skierowane do dzieci (tzw. au pair, popularne jako praca sezonowa lub czasowa zwłaszcza wśród młodych osób, studentów) oraz osób starszych. W drugim przypadku pracownikami są często kobiety po 45. roku życia. Istnieje wiele przedsiębiorstw, które wyspecjalizowały się w rekrutacji i wysyłaniu osób zainteresowanych takim zatrudnieniem w państwach Europy Zachodniej, przede wszystkim Niemczech, Francji i Wielkiej Brytanii.

Spośród osób uczestniczących w spotkaniach dla osób bezrobotnych realizowanych w ramach projektu wiele pracowało w kraju jako opiekunowie. Tylko w sporadycznych przypadkach było to legalne zatrudnienie w Ośrodku Pomocy Społecznej lub w podmiocie realizującym usługi na zlecenie OPS. Respondenci zgodnie wskazywali podstawowe przyczyny takiej sytuacji. „Szara strefa” usług opiekuńczych w Polsce jest zjawiskiem powszechnym, w pełni akceptowanym społecznie i niewiążącym się praktycznie z żadnymi negatywnymi konsekwencjami (brak faktycznej penalizacji zatrudnienia „na czarno” opiekuna lub pracownika wspierającego osobę starszą). Równocześnie osób, które potrzebują takiej usługi, często nie stać na pokrycie pełnych kosztów legalnego zatrudnienia opiekuna. Z perspektywy potencjalnych pracowników sektora usług wspierających seniorów wspomniane przesłanki hamują lub wręcz uniemożliwiają powstawanie legalnych miejsc pracy. Legalne usługi opiekuńcze i wspierające seniorów w Polsce to niewielki w porównaniu z potencjałem fragment rynku. Osoby, które są zainteresowane kupnem usługi wspierającej, nie są w stanie zapłacić za nią takiej ceny wynikającej z kosztów legalnego zatrudnienia.

Podobne argumenty przytaczali podczas wywiadów przedstawiciele pracodawców. Zarówno oni, jak i pracownicy, zwracają uwagę na „szarą strefę” jako kluczową przyczynę niewielkiej podaży legalnych usług wspierających osoby starsze. Jest optymalnym finansowo rozwiązaniem dla potrzebujących tego rodzaju usług. Jej skala i zakres powodują, że w rzeczywistości społeczno-gospodarczej usługa legalna jest ewenementem, odstępstwem od normy, rynkową niszą, w której działają nieliczni i robią to tylko w ściśle określonych przypadkach.

#### 4. Niska podaż publicznych usług opiekuńczych

Obowiązujące ustawodawstwo nakłada na samorząd gminny zadania związane z pomocą społeczną i wspieraniem rodziny<sup>23</sup>. Są to zadania własne gminy, która – jako jednostka będąca najbliższą mieszkańcom i najlepiej spośród różnych szczebli samorządu znająca ich potrzeby – powinna dołożyć wszelkich starań, aby zapewnić odpowiedni poziom ich życia. Szczególną formą pomocy, na jaką może liczyć potrzebujący, są usługi opiekuńcze<sup>24</sup>. Gmina ma obowiązek zapewnić opiekę<sup>25</sup> tym osobom samotnym<sup>26</sup>, których nikt nie wspiera. Usługi opiekuńcze realizowane na rzecz pozostałych mieszkańców mają już charakter fakultatywny. Mogą być przyznane, gdy najbliżsi potrzebującego nie są w stanie mu pomóc<sup>27</sup>. Ustawodawca ograniczył zobowiązanie gminy do zapewnienia usług opiekuńczych potrzebującym do jednego, wyodrębnionego przypadku. W pozostałych sytuacjach zapewnienie wsparcia uzależnione jest od polityki społecznej prowadzonej przez dany samorząd.

Przyznając usługi opiekuńcze samorząd decyduje o ich cenie, uzależniając ją m.in. od ponoszonych w związku z jej organizacją kosztów oraz dochodów ubiegającego się o nie mieszkańca. Rozpiętość stawek jest w praktyce duża, poczynając od usług bezpłatnych lub kosztujących najuboższych 1 zł za godzinę, a kończąc na wartościach przekraczających 20 zł. W 2016 roku w gminach zaangażowanych w realizację projektu ok. 50% spośród osób korzystających z usług opiekuńczych była zwolniona z takich opłat lub płaciła maksymalnie 5 zł za godzinę<sup>28</sup>. 40% ponosiło koszty mieszczące się w przedziale 5 – 10 zł za godzinę. Oznacza to, że ok. 90% korzystających z usług opiekuńczych płaciło za nie kwoty nieprzekraczające stawek występujących w „szarej strefie”. W konsekwencji znaczna część kosztów związanych z organizacją usług opiekuńczych obciążała budżet gminy.

Ograniczenia finansowe to kluczowy powód niewystarczającej w stosunku do potrzeb społeczeństwa liczby usług opiekuńczych oferowanych przez ośrodki pomocy społecznej. Zapewnienie takiej pomocy

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, art. 7 ust 1 pkt. 6 i 6a, Dz. U. z 2017 roku, poz. 2232 z późn. zm.

<sup>24</sup> Zgodnie z definicją zawartą w ustawie z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 roku, poz. 1985; art. 50 ust. 3 z późn. zm.) usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, art. 50 ust 1, Dz. U. z 2017 roku, poz. 1985 z późn. zm.

<sup>26</sup> Zgodnie z definicją zawartą w ustawie z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 roku, poz. 1985; art. 6 pkt. 9 z późn. zm.) za osobę samotną uznaje się osobę samotnie gospodarującą, niepozostającą w związku małżeńskim i nieposiadającą wstępnych ani zstępnych.

<sup>27</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej, art. 50 ust 2, Dz. U. z 2017 roku, poz. 1985 z późn. zm.

<sup>28</sup> Dane na podstawie informacji uzyskanych z 10 ośrodków pomocy społecznej i Centrum Usług Socjalnych w Chrzanowie współpracujących z Wojewódzkim Urzędem Pracy w realizacji projektu „Małopolskie Obligacje Społeczne”.

nie jest w pełni obligatoryjnym zadaniem samorządu. Gminy, borykające się z różnego rodzaju koniecznymi wydatkami i inwestycjami, często ograniczają finansowanie tego rodzaju wsparcia. W województwie małopolskim objęto w 2016 roku usługami opiekuńczymi 6 846 osób. Poniżej przedstawiono podział 182 gmin w regionie w zależności od liczby osób, które zostały objęte usługami opiekuńczymi.

Liczba klientów korzystających z usług opiekuńczych oferowanych przez gminę	Liczba i odsetek gmin obejmujących usługami opiekuńczymi określoną liczbę klientów	Łączna liczba klientów korzystających z usług opiekuńczych we wskazanych gminach
<b>0 (brak usług)</b>	34 (18,7%)	-
<b>1 – 5</b>	32 (17,6%)	92
<b>5 - 10</b>	39 (21,4%)	318
<b>11 - 20</b>	29 (15,9)	428
<b>21 – 40</b>	24 (13,2%)	671
<b>41 - 80</b>	12 (6,6%)	730
<b>8 - 160</b>	7 (3,8%)	735
<b>161 - 320</b>	3 (1,6)	710
<b>644</b>	1 (0,5%) – Tarnów	644
<b>2518</b>	1 (0,5%) - Kraków	2518

Tabela nr 1 Podział małopolskich gmin pod względem kryterium Liczba klientów korzystających z usług opiekuńczych w 2016 roku

Skalę zapotrzebowania na usługi opiekuńcze można również przedstawić wskazując liczbę osób po 65. roku życia przypadających w danej gminie na jedną osobę objętą usługą opiekuńczą. Kategoria 65+ odnosi się do ludzi, którzy z uwagi na wiek częściej potrzebują wsparcia. W przybliżeniu można więc stwierdzić, że im mniej osób 65+ przypada na jedną osobę objętą usługą, tym w danej gminie występuje większa skala pomocy w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych mieszkańców w zakresie opieki.

Liczba mieszkańców 65+ w gminie przypadających na 1 osobę objętą usługami opiekuńczymi	Liczba i odsetek gmin
<b>do 50 osób 65+</b>	15 (8,2%)
<b>51 - 100</b>	45 (24,7%)
<b>101 - 150</b>	29 (15,9%)
<b>151 - 200</b>	18 (9,9%)
<b>201 - 250</b>	11 (6,0%)
<b>251 - 300</b>	2 (1,1%)
<b>301 - 350</b>	12 (6,6%)
<b>351 - 400</b>	4 (2,2%)
<b>401 - 500</b>	2 (1,1%)
<b>501 - 750</b>	4 (2,2%)
<b>751 - 1000</b>	3 (1,6%)
<b>1001 - 1500</b>	1 (0,5%)
<b>1501 - 2000</b>	2 (1,1%)
<b>Brak usług</b>	34 (18,7%)

Tabela nr 2 Podział małopolskich gmin pod względem kryterium Liczba mieszkańców w wieku powyżej 65 lat w gminie przypadających na 1 klienta korzystającego w OPS z usług opiekuńczych w 2016 roku

W województwie małopolskim z usługi opiekuńczej spośród 77 osób w wieku 65+ skorzystać mogła jedna. Ten względnie pozytywny obraz wynika ze skali usług opiekuńczych i potencjału ludnościowego Krakowa<sup>29</sup>. Szczegółowa analiza danych pokazuje mniej korzystną rzeczywistość.

Mediana wynosi 158 osób, co jest pierwszym ważnym sygnałem wskazującym, że na terenach poza dużymi ośrodkami miejskimi<sup>30</sup> występuje niedostatek publicznych usług opiekuńczych. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto hipotezę, że wskaźnik o wartości do 50 osób pozwala na stwierdzenie, że w danej gminie usługi opiekuńcze realizowane są w skali odpowiadającej w całości lub niemal w całości na potrzeby zgłaszane przez mieszkańców. Hipoteza opiera się na dwóch podstawowych założeniach:

<sup>29</sup> W 2016 roku w Krakowie objęto usługami opiekuńczymi 2 518 klientów. Liczba mieszkańców w wieku 65 + to 142 728 osoby, co przekłada się na wskaźnik 56 osób przypadających na 1 osobę objętą usługą opiekuńczą.

<sup>30</sup> W 5 największych miastach regionu skala usług opiekuńczych jest wyraźnie większa niż średnia i mediana (Kraków – 56, Tarnów – 32, Nowy Sącz – 49, Oświęcim – 41, Chrzanów – 37).

- gminy realizujące usługi opiekuńcze w największym zakresie czynią to w sposób, aby w miarę optymalnie zaspokoić oczekiwania (w przybliżeniu odpowiadają na zgłaszany popyt)<sup>31</sup>;
- potrzeby opiekuńcze w Małopolsce są (pod względem intensywności występowania) porównywalne.

Oznacza to, że w ponad 90% gmin w regionie usługi opiekuńcze są realizowane w niewystarczającym stopniu. Co więcej, w ponad 40% samorządów lokalnych publiczne usługi opiekuńcze są dla zdecydowanej większości potrzebujących takiej pomocy nieosiągalne, gdyż gmina albo ich nie realizuje (18,7% ośrodków pomocy społecznej), albo czyni to w bardzo ograniczonej liczbie (22,5% gmin realizuje usługi dla mniej niż 1 osoby na 200 mieszkańców 65+).

Widoczne jest również wyraźne zróżnicowanie liczby osób objętych usługami opiekuńczymi w zależności od rodzaju gminy, tj. czy ma ona charakter wiejski, miejsko-wiejski, czy też miejski.

Kategoria	Gmina wiejska	Gmina wiejsko - miejska	Gmina miejska
<b>Średnia liczba osób 65+ na 1 klienta usługi opiekuńczej</b>	180	81	53
<b>Mediana liczby osób 65+ na 1 klienta usługi opiekuńczej</b>	219	93	57
<b>Odsetek gmin o wskaźniku do 50 osób 65+ na 1 klienta usługi opiekuńczej</b>	2,5%	12,8%	35,7%
<b>Odsetek gmin nieświadczących usług opiekuńczych</b>	25,6%	4,3%	7,1%

Tabela nr 3 Zróżnicowanie małopolskich gmin pod względem kryterium Liczba mieszkańców w wieku powyżej 65 lat w gminach przypadających na 1 klienta korzystającego w OPS z usług opiekuńczych w 2016 roku

Usługi opiekuńcze realizowane są na większą skalę w praktyce jedynie na terenach miejskich. Na terenach wiejskich ich skala jest nieporównywalnie mniejsza. Przyczyny wskazywane przez przedstawicieli gmin są dwojakiego rodzaju. Podstawowym problemem są środki finansowe. Gmina na usługi opiekuńcze przeznacza własne dochody, przeważnie nie dysponuje pieniędzmi zewnętrznymi, które byłaby zobowiązana przeznaczyć na ten cel. Władze gminy muszą więc decydować, które z realizowanych polityk publicznych są priorytetem i finansować je w większym niż

<sup>31</sup> 7 gmin osiągnęło wskaźnik poniżej 40 osób 65+ przypadających na 1 usługę opiekuńczą.



inne stopniu. Niekiedy mieszkańcy nie są zainteresowani korzystaniem z usług opiekuńczych, gdyż zadania te – zwłaszcza na terenach wiejskich tradycyjnie wykonują najbliżsi członkowie rodziny. Nie tłumaczy to jednak, dlaczego w niektórych małopolskich gminach wiejskich, oddalonych od dużych ośrodków miejskich, usługi opiekuńcze realizowane są w skali adekwatnej do potrzeb i cieszą się popularnością wśród mieszkańców<sup>32</sup>. Podsumowując, ograniczenia finansowe po stronie samorządów lokalnych jawią się jako podstawowe przyczyny niskiej podaży publicznych usług opiekuńczych.

Klienci ośrodków pomocy społecznej lub osoby organizujące prywatnie opiekę dla najbliższego członka rodziny wskazywali podczas badań fokusowych<sup>33</sup> inne bariery utrudniające lub uniemożliwiające im skorzystanie z oferty usługi opiekuńczej OPS. Pierwszą jest brak informacji. Mieszkańcy nie wiedzą, że mogą ubiegać się o pomoc w OPS w sprawowaniu opieki nad krewnym. Respondenci nie wiedzieli, że obowiązkiem gminy jest zapewnienie opieki osobie samotnej. Kolejnym ważnym powodem jest obawa przed przyznaniem się innej, nieznannej osobie, że potrzebuje się pomocy i nie jest się w stanie samodzielnie o siebie zadbać lub pomóc najbliższej rodzinie. Ta obawa była podczas badań określana wręcz mianem wstydu, upokorzenia z powodu konieczności zwrócenia się do kogoś z prośbą o pomoc.

Ważną deklarowaną przeszkodą jest ośrodek jako miejsce przyznawania świadczenia oraz procedury, zgodnie z którymi funkcjonuje. Uzyskanie pomocy wymaga ujawnienia dochodów i poddania się procedurze rozbudowanego wywiadu środowiskowego. Te obowiązki biurokratyczne były często wskazywane jako uciążliwe, administracyjne ograniczenia w dostępie do należącej potrzebującemu pomocy państwa (samorządu). Bardzo istotnym czynnikiem jest także wizerunek OPS. Badani wyrażali opinię, że ośrodki pomocy społecznej często są negatywnie postrzegane przez mieszkańców gminy. Kojarzone są potocznie z opieką nad przedstawicielami tzw. marginesu społecznego. Respondenci z jednej strony przedstawiają się jako osoby zdesperowane w poszukiwaniu wsparcia, z drugiej mają wewnętrzną blokadę przed udaniem się do miejsca postrzeganego przez nich jako punkt pomocy ludziom nieudolnym, uzależnionym, bezdomnym, wykluczonym. Taki wizerunek OPS prowadzi niekiedy do sytuacji, w których członkowie rodziny przez kilka lat sprawują opiekę nad krewnym kosztem relacji zawodowych, społecznych, rodzinnych, a w konsekwencji rujnąc zdrowie fizyczne i psychiczne.

<sup>32</sup> Rzepiennik Strzyżewski – 31 osób w wieku 65+ przypadających na 1 klienta usługi opiekuńczej, Szerzyny – 37 (powiat tarnowski), Lipinki – 45, Sękowa – 50 (powiat gorlicki).

<sup>33</sup> Załącznik *Podsumowanie wyników badania rozwiązań w zakresie potrzeb, oczekiwań oraz potencjalnych kierunków rozwoju usług wspierających osoby zależne*, Kraków, 2017.

Negatywnie odbija się to również na kwestiach zawodowych. Niejednokrotnie domowi opiekunowie są zmuszeni do ograniczenia wymiaru zatrudnienia lub wręcz rezygnacji z pracy. Po kilku latach (ankietowani wskazywali na co najmniej 2 lata) zdesperowani udają się do ośrodka, gdzie otrzymują pomoc. Postawione w takiej sytuacji osoby często odkrywają, że ich wcześniejsze wyobrażenia na temat OPS były mylne, a usługi oferowane przez ośrodek spełniają ich oczekiwania i są realną pomocą w opiece nad niesamodzielnym członkiem rodziny. Pokazuje to, jak duży rozdźwięk istnieje pomiędzy wyobrażeniami społeczności lokalnej dotyczącymi ośrodków pomocy społecznej a zdaniem osób faktycznie korzystających z ich wsparcia. Osoby potrzebujące pomocy w opiece nad najbliższymi członkami rodziny wskazują, że instytucje publiczne powinny oferować im wsparcie jak najszybciej, w początkowym etapie zmniejszania się możliwości samodzielnego funkcjonowania. Takie rozwiązanie umożliwiłoby opóźnienie pogarszania się stanu zdrowia i wydłużyłoby czas życia we względnie dobrej kondycji.

Ostatnim ważnym czynnikiem ograniczającym dostęp mieszkańców do publicznych usług opiekuńczych jest ich cena. W niektórych gminach pełny koszt godziny usługi opiekuńczej jest wysoki i przekracza 20 zł<sup>34</sup>. Dla osób, które nie mogą z uwagi na względnie wysokie dochody (przekraczające ustalone przez gminę progi) otrzymać wsparcia współfinansowanego w znacznym stopniu ze środków samorządu, bardziej racjonalnym ekonomicznie rozwiązaniem jest zatrudnienie opiekuna „na czarno”. W takich przypadkach gmina nie ma pełnej informacji o potrzebach mieszkańców, a oni sami mogą mieć poczucie, że aparat administracyjny państwa nie zapewnia im odpowiedniego wsparcia.

## 5. Starzejące się społeczeństwo

W Polsce od 1988 roku współczynnik dzietności<sup>35</sup> nie zapewnia prostej zastępowalności pokoleń. W 2016 roku ukształtował się na poziomie 1,36 (w Małopolsce – 1,4)<sup>36</sup>. Od trzech dekad społeczeństwo w narastającym tempie starzeje się, czego skutki są z każdym rokiem coraz bardziej widoczne. Na poziomie ogólnej liczby ludności kraju zmiany są niewielkie. Od 1990 roku liczba mieszkańców waha się pomiędzy 38 a 38,6 miliona osób. Względnie stała poziom Polska zawdzięczała dotychczas strukturze wiekowej, w której znaczną częścią były osoby w wieku przedprodukcyjnym

<sup>34</sup> W Polsce w 2017 roku istniały ośrodki pomocy społecznej, które oferowały usługi opiekuńcze w cenie przekraczającej 50 zł/h.

<sup>35</sup> Przeciętna liczba dzieci, które urodziłaby kobieta w ciągu całego okresu rozrodczego (15–49 lat), przy założeniu że w poszczególnych fazach tego okresu rodziłaby z intensywnością obserwowaną wśród kobiet w badanym roku. Prostą zastępowalność pokoleń zapewnia współczynnik dzietności na poziomie co najmniej 2,15.

<sup>36</sup> Dane demograficzne zawarte w tej części opracowania podawane są za publikacją Głównego Urzędu Statystycznego: D. Rozkrut (red.), *Rocznik demograficzny 2017*, Warszawa 2017.

i produkcyjnym. Ponadto stale wzrastała oczekiwana długość życia. W 2016 roku wyniosła dla kobiet 81,9 lat, a dla mężczyzn 73,9. W województwie małopolskim wskaźniki te są nieco wyższe i kształtują się na poziomie odpowiednio 75,3 i 82,9 lat. Ponadto mediana wieku wzrosła radykalnie w ostatnim ćwierćwieczu. W 1990 roku wynosiła ona 32,3 lat, a w 2015 roku już 39,8, by w 2016 roku po raz pierwszy w historii przekroczyć 40 lat (40,2). Oznacza to, że z każdym rokiem starzejemy się - jako społeczeństwo - o 4 miesiące. W Małopolsce mediana wieku była niewiele niższa i wynosiła 39 lat. Stale wzrasta zarówno liczba osób w wieku powyżej 65 lat, jak i ich odsetek w społeczeństwie. Podstawowe informacje na ten temat zawiera tabela nr 4.

Równocześnie współczynnik dzietności w Polsce obniżał się systematycznie przez 50 lat, do 2003 roku. Po rekordowych wartościach przekraczających w latach 50. XX wieku 4,0 i jego wahaniach w latach 1965-1985 w przedziale 2,15 – 2,50 nastąpił dalszy regres. W połączeniu z rosnącą oczekiwaną długością życia oznacza to, że na coraz mniejszą liczbę osób młodszych nakładane są tradycyjne obowiązki związane z opieką i pielęgnacją nad coraz większą liczbą seniorów. Dłuższe życie wiąże się z większą podatnością na choroby i urazy. Postęp medycyny pomaga je leczyć i ograniczać skutki starzenia się organizmu, jednak nie jest w stanie w pełni im przeciwdziałać. Seniorzy potrzebują częściej specjalistycznej i czasochłonnej opieki, a w konsekwencji większego zaangażowania najbliższych.

Kategoria	1990	2016	Zmiana w %
<b>Ludność Polski</b>	38,031 mln	38,426 mln	+ 1,0%
<b>Liczba osób w wieku 65+</b>	3,827 mln	6,186 mln	+ 61,7%
<b>Odsetek osób 65+</b>	10,1%	16,1%	+ 60,0%
<b>Mediana wieku</b>	32,3	40,2	+ 24,5%
<b>Oczekiwana długość życia kobiet</b>	75,2	81,9	+ 8,9%
<b>Oczekiwana długość życia mężczyzn</b>	66,2	73,9	+ 11,6%

Tabela nr 4 Zmiany wybranych kategorii demograficznych w Polsce w latach 1990-2016

Przytoczone dane przedstawiają obraz społeczeństwa starzejącego się, ale zachowującego nadal względnie korzystną proporcję osób w wieku poprodukcyjnym do liczby pozostałej ludności. Ta struktura demograficzna zaczyna jednak się zmieniać. Liczba ludności kraju osiągnęła maksimum<sup>37</sup> i w perspektywie najbliższych 30 lat wg prognoz będzie się konsekwentnie zmniejszała. Odsetek osób w wieku 65+ będzie rosł, by już w 2030 roku osiągnąć 23,3%. W 2050 roku co trzeci Polak będzie w tej grupie wiekowej. Sytuację dodatkowo pogarsza wywołana czynnikiem ekonomicznym emigracja

<sup>37</sup> W 2011 roku w Polsce mieszkało 38 milionów 538 tysięcy osób.

ok. 2 milionów osób po wstąpieniu do Unii Europejskiej. Ta liczba stanowi znaczącą lukę na rynku pracy i wpłynęła niekorzystnie na proporcję ludności w wieku produkcyjnym.

Małopolska w porównaniu z innymi regionami kraju ma korzystniejszą strukturę demograficzną. Wyższy współczynnik dzietności, korzystne saldo migracji wewnętrznych<sup>38</sup>, wyższa oczekiwana długość życia, niższa mediana wieku, niższy odsetek osób w wieku 65+ w populacji to czynniki stawiające województwo w lepszej sytuacji na tle kraju. W tym wypadku jednak sytuacja lepsza nie oznacza sytuacji dobrej. Problem starzenia się dotyka Małopolskę w bardzo silnym stopniu.

Coraz większa liczba osób starszych wymaga dostarczenia nowych towarów i usług. Szczególnymi usługami, których potrzebują seniorzy, są te, które pozwalają im zachować jakość życia pomimo upływu lat i związanego z tym naturalnego obniżania się kondycji psychofizycznej. Pomoc w sprzątnięciu, gotowaniu, codziennej toalecie, organizacji wizyty lekarskiej, załatwieniu spraw urzędowych to obszary, w których pomocy wymagać będzie coraz większa liczba mieszkańców Polski. Przy czym, z uwagi na opisane wcześniej tendencje demograficzne, zmniejszy się liczba osób (przede wszystkim krewnych, znajomych, niekiedy również sąsiadów) mogących taką pomoc zapewnić. Tę zależność obrazuje wskaźnik wsparcia międzypokoleniowego, określany również jako wskaźnik wsparcia najstarszych<sup>39</sup>. Pokazuje, jaka liczba osób w wieku 85 lat i więcej przypada na 100 osób w wieku 50–64 lata. Innymi słowy przedstawia, iloma seniorami musi zaopiekować się 100 osób będących w sile wieku, a niemających już z racji wieku obowiązków rodzicielskich. Te osoby to przeważnie krewni, znajomi lub sąsiedzi, utrzymujący z osobą starszą bliskie relacje. Wskaźnik opiera się na założeniu, że takie osoby mogą poświęcić czas seniorom (sprzyjająca sytuacja zawodowa i rodzinna, wzrastająca empatia), a równocześnie mają nadal siły (wiek). Jest to swego rodzaju naturalny zasób opiekuńczy społeczeństwa. W 2016 roku wartość tego wskaźnika wyniosła 9 (dla porównania – w 1990 roku było to 4,9); w 2030 roku wzrośnie on do 12.

Problem starzejącego się społeczeństwa to nie tylko kwestia większej liczby seniorów (osób po 65. roku życia), ale również coraz mniejszej liczby osób mieszczących się w grupie wiekowej 50-64 lata i mogących w dotychczasowy (co do zasady nieodpłatny) sposób im pomóc. Demografia podkreśla dodatkowo znaczenie zjawiska tzw. podwójnego starzenia się społeczeństw – w starzejących się populacjach rośnie liczba seniorów (65+), ale najszybciej rośnie liczba osób bardzo starych (85+), co jest konsekwencją coraz dłuższego życia.

<sup>38</sup> Województwo przyciąga większą liczbę mieszkańców niż wyjeżdża z niego do innych regionów.

<sup>39</sup> D. Rogalińska, D. Szałtys (red.), *Atlas demograficzny Polski*, Warszawa 2017, s. 25.

W Polsce wzrasta potrzeba objęcia wsparciem coraz większej liczby osób starszych. Rośnie potencjalny rynek klientów zainteresowanych nabyciem usług w tym obszarze. Wyjściem naprzeciw ich potrzeb jest stworzenie zróżnicowanej oferty pomagającej im zachować jak najdłużej samodzielność. Ważnym aspektem jest pobudzenie warunków do rozwoju legalnych usług wspierających osoby starsze w wykonywaniu codziennych czynności. Starzenie się społeczeństwa jest realnym problemem, z którym przychodzi w coraz większym stopniu mierzyć się nie tylko obywatelom, ale również strukturom państwowym i samorządowym. Koncepcja usług wspierających osoby starsze w samodzielnej egzystencji w miejscu zamieszkania ma szansę stać się istotnym elementem całości rozwiązań oddziałujących na skutki wskazanego problemu, uzupełniając i rozbudowując system pomocy. Wsparcie seniorów w ich domach jako forma wybierana przez klienta i dopasowana do jego potrzeb pomoże mu w wykonywaniu podstawowych zadań i organizacji życia codziennego, dodatkowo utrzymując go w aktywnej formie. Badania brytyjskie<sup>40</sup> oraz doświadczenia pracowników zaangażowanych w realizację usług opiekuńczych jednoznacznie wskazują, że zapewnienie osobie starszej pomocy w wykonywaniu podstawowych obowiązków domowych wpływa pozytywnie na jej kondycję psychiczną i fizyczną oraz zapobiega powstaniu urazów (mniejsza liczba upadków, wypadków i kontuzji podczas wykonywania prac domowych), co w konsekwencji wpływa na niższe koszty leczenia osób starszych ponoszone przez NFZ.

## 6. Niewystarczające zasoby finansowe Polaków uniemożliwiające im zakup komercyjnych usług opiekuńczych

2/3 ankietowanych Polaków określiło w 2016 roku swoją sytuację materialną jako przeciętną lub złą<sup>41</sup>. W szerszej perspektywie czasowej należy podkreślić, że od lat stale wzrastają dochody (zarówno nominalne jak i realne), a wzrost wartości ponoszonych wydatków ma niższą dynamikę, co pozwala na odłożenie niewielkiej części pieniędzy. W ogólnym obrazie dochody polskiego społeczeństwa nadal jednak pozostają na niskim poziomie. W 2016 roku 60% osób żyło w gospodarstwach domowych, gdzie dochód rozporządzalny<sup>42</sup> na osobę nie przekraczał 1 287 zł. Dla kolejnych 20% ten

<sup>40</sup> Zob. A. Clark, *How can local authorities with less money support better outcomes for older people?*, York 2011.

<sup>41</sup> *Sytuacja gospodarstw domowych w 2016 roku w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*, Warszawa 2017, s. 2.

<sup>42</sup> Główny Urząd Statystyczny definiuje dochód rozporządzalny jako sumę bieżących dochodów gospodarstw domowych z poszczególnych źródeł, pomniejszoną o zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych płacone przez płatnika w imieniu podatnika, o podatki od dochodów z własności, podatki płacone przez osoby pracujące na własny rachunek, w tym przedstawicieli wolnych zawodów i osób użytkujących gospodarstwo indywidualne w rolnictwie oraz o składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne.

przedział wynosił od 1 288 zł do 1 684 zł<sup>43</sup>. Przy takiej wysokości budżetów domowych większości osób trudno jest wygospodarować środki na zakup legalnych usług opiekuńczych.

Tę tezę potwierdzają wyniki badań fokusowych i ankietowych przeprowadzonych w ramach projektu oraz spostrzeżenia pracowników ośrodków pomocy społecznej. Respondenci wskazywali, że co do zasady nie stać ich na wynajęcie osoby, która mogłaby co najmniej kilka godzin dziennie czuwać nad wymagającym wsparcia starszym krewnym. Poproszeni o określenie ceny, którą gotowi byłiby zapłacić za godzinę takiej usługi, uczestnicy wywiadów grupowych wskazywali na kwotę do 10 zł włącznie. W badaniu ankietowym taką wartość podało 20% respondentów, 56% zaś przedział 11-15 zł.

Kwotę ponad 20 zł podało jedynie 8% udzielających odpowiedzi, tymczasem właśnie ponad 20 zł (w 2017 roku ok. 25 – 30 zł) kosztują legalne usługi komercyjne. Decydując się na zakup 40 godzin takiej usługi w miesiącu należałoby się liczyć z kosztem 1 000 zł – 1 200zł miesięcznie. Zarówno informacje zebrane w trakcie badań zrealizowanych w ramach projektu, jak i dane dotyczące dochodu rozporządzalnego publikowane przez Główny Urząd Statystyczny wskazują, że zdecydowanej większości polskiego społeczeństwa nie stać na kupno takich usług legalnie. Respondenci wskazywali, że z uwagi na konieczność zajęcia się niesamodzielnym krewnym decydowali się oni na rezygnację z pracy, wcześniejszą emeryturę, zmianę pracy lub godzin pracy albo podzielenie czasu opieki pomiędzy kilku członków rodziny. W przypadku, gdy te rozwiązania są niemożliwe, korzystają z pomocy sąsiadów, znajomych lub opiekunki pracującej „na czarno”. Badani wskazywali, że ze względów finansowych skorzystanie z opiekunki traktują jako ostateczność.

---

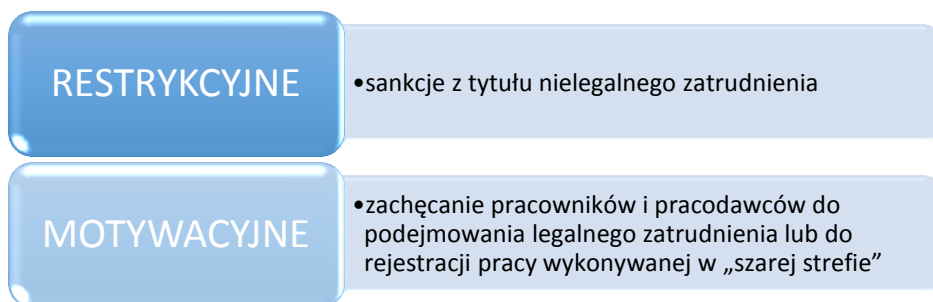
<sup>43</sup> *Sytuacja gospodarstw domowych w 2016 roku w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*, Warszawa 2017, s. 9.

## II. Analiza dotychczasowych metod unikania lub minimalizowania skutków problemu „szarej strefy” oraz niewystarczającej liczby usług wspierających osoby starsze i ocena ich skuteczności

### 1. Przeciwdziałanie zjawisku „szarej strefy”

Zjawisko „szarej strefy” występuje we wszystkich gospodarkach świata. Szacuje się wręcz, że w skali globu nielegalnie pracuje ponad 60% ogółu zatrudnionych<sup>44</sup>. Szacunki GUS wskazują, że 2014 roku w Polsce pracowało w ten sposób 4,5% zatrudnionych. Obok rolnictwa i budownictwa wskazuje się właśnie usługi opiekuńcze i sprzątające jako te sektory, w których praca nierejestrowana występuje w znaczącym natężeniu<sup>45</sup>. Tak duża skala tego problemu i jego powszechność powodują, że na świecie wypracowano różne metody przeciwdziałania nierejestrowanemu zatrudnieniu.

#### METODY WALKI Z SZARĄ STREFĄ



System restrykcyjny koncentruje się na wymierzeniu kary za świadczenie pracy bez zgłoszenia tego faktu do odpowiednich instytucji publicznych. Karą może być objęty pracodawca lub pracownik. W praktyce stosowane są różne rodzaje sankcji. Najpopularniejszą jest grzywna, która np. w Austrii stopniowo rośnie w zależności od tego, czy pracodawca dopuścił się wcześniej takiego przestępstwa<sup>46</sup>. Innymi możliwymi sankcjami są więzienie, konfiskata majątku lub środków produkcji oraz nałożenie zakazu prowadzenia działalności gospodarczej. W praktyce skuteczność restrykcji uzależniona jest od tego, czy wymiar potencjalnej kary odstrasza pracodawcę lub pracownika przed

<sup>44</sup> *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, Geneva 2018, s. 13

<sup>45</sup> *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, Warszawa 2017, s. 158.

<sup>46</sup> J. Mirosław, *Przykłady działań ograniczających szarą strefę w wybranych krajach Unii Europejskiej*, w: *Polityka Społeczna* nr 10/2009, s. 12.

podjęciem nielegalnego zatrudnienia oraz czy są oni przekonani, że w przypadku złamania prawa sankcja będzie szybka i nieuchronna. Decydując się na pracę „na czarno” zarówno pracodawca, jak i pracownik kalkulują ryzyko, koszty i korzyści związane z tą formą zatrudnienia. System restrykcyjny ma szansę być skuteczny, jeżeli prawdopodobieństwo kary jest bardzo wysokie, a jej wymiar dotkliwy. W Polsce metody restrykcyjne oceniane są jako nieefektywne, z uwagi na niewielką wysokość grzywien i przekonanie pracodawców o niewielkiej szansie ich otrzymania<sup>47</sup>.

Wiele państw wdraża zachęty dla pracodawców i pracowników, które mają ich skłonić do podjęcia legalnego zatrudnienia. Proponowane mechanizmy wiążą się w szczególności ze zmniejszeniem barier biurokratycznych. Upraszczane są procedury rejestracji pracy i działalności gospodarczej oraz zmniejszane są obciążenia administracyjne związane z utrzymywaniem legalnego zatrudnienia. Na pracodawców nakłada się wymóg zgłoszenia pracownika do ubezpieczenia społecznego najpóźniej w pierwszym dniu zatrudnienia. W interesujący sposób z rozpowszechnioną w usługach remontowo-budowlanych „szarą strefą” zmagają się Belgia. W tym kraju wprowadzono domniemanie, że osoba wykonująca prace remontowo-budowlane to pracownik. Innej osobie na budowie nie wolno przebywać. Wyjątek uczyniono dla krewnych maksymalnie drugiego stopnia właściciela budynku, ale tylko w przypadku, gdy remontują oni w niewielkim stopniu mieszkanie na własny użytek<sup>48</sup>.

Część rozwiązań o charakterze motywacyjnym ma charakter korzyści finansowych dla pracodawców i osób prowadzących własną działalność gospodarczą. Wiele państw obniża koszty pracy i składek związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej o małej skali uznając, że pracownicy i przedsiębiorcy będą wówczas skłonni do legalizacji swych aktywności. Zachęcać ma ich kalkulacja możliwych korzyści - odprowadzając pewien poziom podatków i składek zyskują zabezpieczenie socjalne, zwiększają wysokość przyszłej emerytury i unikają ryzyka wiążącego się z działalnością w „szarej strefie”. W Holandii wprowadzono zwolnienie od podatku i składek na ubezpieczenie społeczne osób wykonujących usługi opiekuńcze, co pozwoliło legalizację pracy osób wykonujących ją dotychczas w „szarej strefie”.

Inny sposobem podejścia do problemu pracy „na czarno” jest uwzględnienie perspektywy klienta kupującego nielegalne usługi. Niektóre rozwiązania mają za zadanie obniżenie ich ceny. Ma to zachęcić klientów do kupowania ich legalnie, a nie poszukiwania oszczędności i nabywania ich w „szarej strefie”. W Szwecji obywatele mogą odliczać od podatku część wydatków ponoszonych na

<sup>47</sup> Por. *Sprawozdanie Okręgowego Inspektora Pracy z działalności Okręgowego Inspektoratu Pracy w Krakowie w 2017 r.*, Kraków 2018, s. 46.

<sup>48</sup> J. Mirosław, *Przykłady działań ograniczających szarą strefę w wybranych krajach Unii Europejskiej*, w: *Polityka Społeczna* nr 10/2009, s. 13.



zakup usług powszechnie wykonywanych „na czarno” (w szczególności remontowych, opiekuńczych, sprzątających). Belgia zaproponowała swym mieszkańcom bony, które pozwalają im na skorzystanie z usług typowych dla „szarej strefy” (opiekuńcze, sprzątanie) w cenie niższej niż usługa nielegalna. Zachętą dla obywateli są także tzw. „loterie paragonowe”, w których organy administracji zachęcają do zbierania paragonów od usługodawców oraz sprzedawców i wykorzystania ich jako losów. W Polsce taką formę organizowało Ministerstwo Finansów, premiując paragony związane z takimi branżami<sup>49</sup>, w których problem „szarej strefy” był szczególnie duży.

Systemy oparte na zachętach do legalnego kupowania usług i towarów mają szansę wpłynąć w dłuższej perspektywie na postawy mieszkańców. Kształtując pozytywne wzorce i zachęcając do praworzędnych postaw systemy motywacyjne mogą wywołać trwałą zmianę w społeczeństwie.

## 2. Ograniczanie problemu niewystarczającej liczby usług opiekuńczych i wspierających

### 2.1 Opieka nieformalna (m.in. członkowie rodzin, sąsiedzi, przyjaciele, znajomi)

Nieformalne wsparcie, szczególnie rodziny, jest historycznie najstarszą formą pomocy osobom starszym. Rozwój struktur państwowych i świadczeń socjalnych dał wielu osobom możliwość skorzystania z innych form pomocy, jednak opieka o charakterze nieformalnym nadal dominuje. Takie usługi na rzecz seniorów świadczą przede wszystkim krewni, a w dalszej kolejności sąsiedzi, przyjaciele i znajomi – zarówno osób starszych, jak i ich krewnych. Liczba opiekunów nieformalnych zajmujących się w Polsce osobami starszymi niepełnosprawnymi i wymagającymi opieki szacowana była ponad 10 lat temu na ok. 2 miliony<sup>50</sup>. Zakładając, że rozkład tej populacji jest proporcjonalny w skali kraju i uwzględniając wzrastające potrzeby w tym zakresie w ciągu ostatniej dekady można przyjąć, że w Małopolsce do grupy opiekunów nieformalnych należy zaliczyć ok. 200 tysięcy osób. Większość osób będących opiekunami nieformalnymi to krewni seniorów – to na nich skupia się większość obowiązków związanych z zapewnieniem im wsparcia. Pomoc znajomych i sąsiadów ma przeważnie charakter uzupełniający lub incydentalny. Krewni to opiekunowie nieformalni dla 93,5% potrzebujących takiej pomocy. Druga grupa to potraktowani łącznie sąsiedzi, przyjaciele i rodzina, jednak ich skala pomocy jest dziesięciokrotnie mniejsza (9,3% potrzebujących wsparcia). Co ciekawe, wsparcie ośrodków pomocy społecznej ma zgodnie z wynikami cytowanego badania marginalny

<sup>49</sup> Fryzjerstwo, kosmetyka, prywatna praktyka lekarska i dentystyczna, naprawa samochodów osobowych, sprzedaż części samochodowych, zakupy w placówkach gastronomicznych, taksówki, sprzedaż detaliczna paliw.

<sup>50</sup> M. Raclaw (red.), *Publiczna troska, prywatna opieka*, Warszawa 2011, s. 63.

charakter i dotyczy tylko 4% osób. Analogiczny odsetek może liczyć na pomoc obcej osoby, mieszkającej z nią (2,1%) lub nie (1,9%)<sup>51</sup>.

Jedną z największych trudności funkcjonowania w Polsce systemu opieki nad osobami starszymi jest nadmierne obciążenie tymi zadaniami członków rodzin. Ze względu na rosnącą długość życia i postęp medycyny wsparcia wymagają coraz starsze osoby, cierpiące na przypadłości wymagające coraz bardziej profesjonalnej opieki. Równocześnie wyraźnie widoczne jest, że taki model wsparcia, wystarczający i uważany w przeszłości wręcz za oczywisty, przestaje spełniać swe funkcje. Słabnąca rola opieki sprawowanej przez rodzinę nad osobami starszymi wynika z obserwowanych następujących procesów:

1. słabnące więzi rodzinne;
2. zmniejszająca się liczba rodzin wielodzietnych i wielopokoleniowych, powodująca zmniejszającą się liczbę członków rodzin mogących zaopiekować się niesprawnym krewnym;
3. starzejące się społeczeństwo;
4. zmniejszająca się liczba kobiet w wieku 45-64 lata, najczęściej pełniących funkcje opiekuńcze;
5. zwiększająca się mobilność ludności, powodująca oddalenie członków rodzin od osób potrzebujących opieki;
6. Większa ilość czasu poświęcana na aktywność zawodową;
7. nasilenie postaw konformistycznych.

Pomoc znajomych i sąsiadów ma przeważnie charakter incydentalny lub uzupełniający wsparcie udzielane seniorom przez najbliższą rodzinę. 9,3% osób starszych wymagających opieki korzysta ze wsparcia sąsiadów lub znajomych<sup>52</sup>. Sąsiedzi pomagają szczególnie w sytuacjach nie wymagających z ich strony znacznego zaangażowania, które mogą być wykonane przy okazji załatwiania własnych spraw (np. zakupy). Szczególnie ważna jest ich pomoc w większych miastach. O ile na terenach wiejskich jedynie 8% seniorów korzysta ze wsparcia sąsiadów, o tyle w dużych miastach (od 200 do 500 tysięcy mieszkańców) jest to 15%. Badania wskazują przy tym, że pomoc sąsiadów co do zasady jedynie uzupełnia wsparcie świadczone przez rodzinę (rzadziej – ośrodki pomocy społecznej).

## 2.2 Opieka świadczona przez podmioty publiczne

Jedną z form wsparcia osób starszych wymagających opieki są domy pomocy społecznej, których w Małopolsce w 2017 roku funkcjonowało 94. Zapewniały prawie 1 200 miejsc dla osób w podeszłym

<sup>51</sup> M. Mossakowska, A. Więcek, P. Błędowski (red.), *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, Poznań 2012, s. 457.

<sup>52</sup> P. Błędowski, M. Mossakowska, A. Więcek (red.), *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, Poznań 2012, s. 458.

wieku. Placówki oferują pomoc tym osobom, które mają ograniczone możliwości samodzielnej egzystencji. Jest to rozwiązania odpowiadające na potrzeby osób wymagających całodobowej pomocy i opieki. Ze względu na starzenie się społeczeństwa stale rośnie zapotrzebowanie na tego typu formę wsparcia. W trakcie realizacji projektu pozyskano wiele opinii, m.in. przedstawiciele samorządu gminnego, że oferta DPS cieszy się coraz większą popularnością wśród mieszkańców. Członkowie rodzin osób starszych są w wysokim stopniu zainteresowani umieszczeniem krewnych w prowadzonych przez gminy DPS. Motywacją jest bardzo często relatywnie niewielki koszt takiej usługi, znacznie zmniejszającej obowiązki rodziny w zakresie obsługi seniora oraz poczucie bezpieczeństwa związane z umieszczeniem osoby niesamodzielnej w tego rodzaju placówce. Pracownicy OPS wskazują, że rodzina seniora często nalega na umieszczenie go w DPS osoby, mimo że jest on względnie sprawny i wymaga jedynie pewnego wsparcia w miejscu zamieszkania. Krewni podkreślają wówczas, że nie mogą skorzystać z alternatywnej formy wsparcia (np. zakup usługi wspierającej), gdyż na danym rynku ona nie funkcjonuje lub jest zbyt droga. Przeważająca część społeczeństwa (87%) na poziomie deklaracji jest przeciwna oddawaniu wymagającego opieki starszego krewnego do specjalistycznej placówki. Badacze problemu podkreślają, że funkcjonująca w Polsce norma kulturowa silnie wpływa na okazywaną publicznie troskę o los osób starszych, zwłaszcza rodziców<sup>53</sup>. W praktyce jednak, w zgodnej opinii pracowników ośrodków pomocy społecznej, ta norma jest coraz słabsza – rodziny w coraz większej liczbie zgłaszają gotowość umieszczenia swoich krewnych w całodobowych ośrodkach.

DPS są nieodpowiednią formą w przypadku osób względnie sprawnych, potrzebujących jedynie kilku – kilkunastu godzin pomocy w tygodniu. Na ich potrzeby odpowiadają częściowo domy pomocy. Są to placówki, w których seniorzy mogą spędzić czas w ciągu dnia, rozwijać swoje zainteresowania, zjeść ciepły posiłek. Taka forma wsparcia odpowiada szczególnie na potrzeby i oczekiwania osób aktywnych, które cieszą się dobrym zdrowiem i są zainteresowane spożytkowaniem w ten sposób swego wolnego czasu. DDP są tworzone m.in. ze środków rządowego programu „Senior+”<sup>54</sup>, którego celem jest zwiększenie aktywnego uczestnictwa seniorów w życiu społecznym. Program oferuje bogatą ofertę, gdyż zapewnia uczestnikom posiłek, zajęcia kulturalne, ruchowe, aktywizacje społeczną i terapię zajęciową. Przedstawiciele samorządu lokalnego wskazują jednak, że domy pomocy nie są atrakcyjną ofertą dla mieszkańców terenów wiejskich. Funkcjonujący tam model, bazujący w znacznym stopniu na kulturze rolnej i wartościach rodzinnych, powoduje,

<sup>53</sup> M. Raclaw (red.), *Publiczna troska, prywatna opieka*, Warszawa 2011, s. 64.

<sup>54</sup> <https://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/seniorzy/art,9502,ruszyl-senior-2018.html> dostęp 4 czerwca 2018 r.

że będący w pełni sił seniorzy kierują swą aktywność na inne obszary i nie odczuwają potrzeby korzystania z oferty DDP.

Domy pomocy społecznej oraz dzienne domy pomocy kierują wsparcie do dwóch przeciwstawnych grup osób starszych – niesamodzielnych oraz aktywnych. Niezagospodarowana przez te placówki jest grupa pośrednia, składająca się z osób, które z jednej strony nie wymagają całodobowej opieki, z drugiej potrzebują zróżnicowanej pomocy w utrzymaniu odpowiedniego poziomu życia. Oferta DPS i DDP nie odpowiada na ich potrzeby.

Inną formą wsparcia ze strony sektora publicznego są usługi opiekuńcze świadczone przez ośrodki pomocy społecznej. Ich liczba nie odpowiada jednak na zgłaszane zapotrzebowanie. Opiekunowie z ośrodków pomocy społecznej względnie rzadko świadczą pomoc na rzecz osób starszych, dzieje się tak jedynie w 4% przypadków osób wymagających wsparcia<sup>55</sup>. Ich rola wzrasta w przypadku osób mieszkających samotnie, niemniej nadal jedynie 9% spośród takich osób korzysta z ich pomocy<sup>56</sup>. Należy jednak zaznaczyć, że z uwagi na kryterium dochodowe stosowane obligatoryjnie przez ośrodki pomocy społecznej, z usług opiekuńczych w praktyce korzystają przede wszystkim najubożsi. Są one w znacznej części ograniczone dla grupy osób o dochodach wyższych niż wskazane w kryterium. Nie stać ich jednocześnie na zakup usług komercyjnych.

System wsparcia realizowany przez podmioty publiczne wspomagają projekty finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. W Polsce realizowane są różne inicjatywy dotyczące m.in. wykorzystania narzędzi teleinformatycznych w opiece dla seniorów, wsparcia opiekunów nieformalnych poprzez usługi „odciążeniowe”, dziennych placówek opieki dla osób niesamodzielnych czy też zwiększenie zakresu usług świadczonych przez OPS i PCPR. W województwie małopolskim zadania te są realizowane w ramach 9 osi priorytetowej „Region spójny społecznie” Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego.

### 2.3 Usługi świadczone w „szarej strefie”

Korzystanie z usług świadczonych „na czarno” jest dla klientów sposobem na radzenie sobie z problemem braku legalnych usług wspierających w przystępnej cenie. Pracownicy zatrudnieni w „szarej strefie” są zwykle zmuszeni przez okoliczności do takiej formy pracy. Podstawowym powodem podejmowania pracy „na czarno” jest brak możliwości znalezienia legalnego zatrudnienia. Taką

<sup>55</sup> M. Mossakowska, A. Więcek, P. Błędowski (red.), *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, Poznań 2012, s. 457.

<sup>56</sup> M. Mossakowska, A. Więcek, P. Błędowski (red.), *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, Poznań 2012, s. 458.

przyczynę wskazuje prawie 2/3 pracujących w „szarej strefie”<sup>57</sup>. Drugą ważną przesłanką jest wysokość zarobków, wyższa w przypadku nierejestrowanego zatrudnienia. Obawa przed utratą świadczeń pomocy społecznej ma marginalne znaczenie i była wskazywana przez mniej niż 10% badanych. Sektor usług wspomagających osoby starsze jest w porównaniu do innych gałęzi gospodarki w większym stopniu dotknięty problemem „szarej strefy”.

Zatrudnienie przez seniora lub jego rodzinę opiekuna „na czarno” to jeden ze sposobów radzenia sobie z potrzebą zapewnienia wsparcia osobie starszej i utrzymania odpowiedniego poziomu jej życia. Szacuje się, że w 2014 roku pracowało w ten sposób w sektorze opiekuńczym (obejmującym zarówno opiekę nad osobami starszymi, jak i nad dziećmi) co najmniej<sup>58</sup> 40 tysięcy osób. Dzięki „szarej strefie” wiele osób stać na kupno usługi, która z uwagi na koszt legalnej pracy jest dla nich nieosiągalna, a której realizacja pozwala im i ich rodzinom zapobiec drastycznemu obniżeniu poziomu jakości życia. Opiekun pozwala rodzinie zaoszczędzić czas i zwiększa szanse utrzymania dotychczasowego zatrudnienia przez najbliższych seniora.

Ten sposób organizacji usługi wspierającej osoby starsze jest jednak niezgodny z prawem. System poleceń funkcjonujący w tym obszarze często kieruje zainteresowanych do pracowników, którzy w danym momencie pracują u innego klienta i nie mogą podjąć dodatkowego zatrudnienia. Ponadto respondenci pytani podczas badań fokusowych zwracali uwagę, że pracownicy zatrudnieni „na czarno” niekiedy nagle zaprzestają świadczenia wsparcia, pozostawiając klienta i jego rodzinę bez opieki nad seniorem. Powoduje to konieczność ponownego poszukiwania usługodawcy i niesie ryzyko niskiej jakości pracy nowej osoby. Wykonawca nie jest również ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej, co w przypadku popełnienia jakichkolwiek błędów lub wypadków w ogromnym stopniu utrudnia skutecznie dochodzenie roszczeń.

Kupując usługi w „szarej strefie” klienci często nie wiedzą, jakiego rodzaju wsparcia mogą spodziewać się od opiekuna. Wykonawca nie przedstawia pisemnej informacji o stosowanych przez siebie metodach i zakresie prowadzonych działań. Nieokreślenie lub niedokładne wskazanie zakresu wzajemnych praw, obowiązków oraz oczekiwań prowadzi niejednokrotnie do napięć i nieporozumień pomiędzy stronami. Na ten aspekt zwracali uwagę w badaniach zarówno klienci, jak i usługodawcy. Ci pierwsi podkreślali, że nie wiedzą, czego mogą oczekiwać od pracownika, a co jest poza zakresem jego zadań. Wykonawcy z kolei wskazywali, że często rodziny seniorów stopniowo zwiększały zakres

<sup>57</sup> A. Zgierska (red.), *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.*, Warszawa 2015, s. 11.

<sup>58</sup> Szacunki GUS będące podstawą tego szacunku mają charakter ostrożny i wskazują minimalny pewny poziom „szarej strefy”.

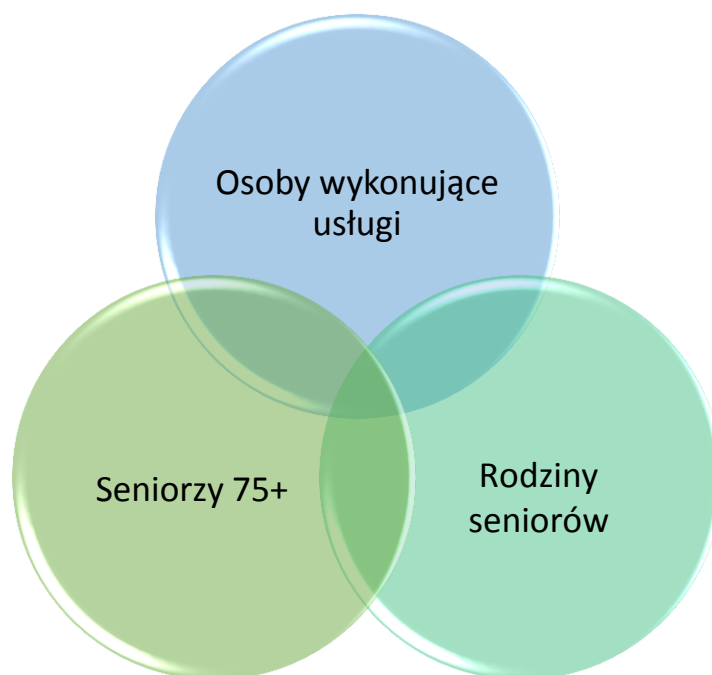
ich obowiązków, a ich praca z obszaru wsparcia osoby starszej zmieniała charakter na zadania związane ze sprzątnięciem, gotowaniem i utrzymaniem domu.

„Szara strefa” w każdym obszarze niesie ze sobą ryzyko zaburzenia konkurencji. Pracujący „na czarno” mają niższe koszty i mogą dzięki temu konkurować z legalnie funkcjonującymi podmiotami. Przedsiębiorcy zmuszeni są w tej sytuacji obniżyć koszty lub szukać nabywców zainteresowanych ich droższymi (opodatkowanymi) usługami. Znaczący udział „szarej strefy” w danej gałęzi gospodarki utrudnia równocześnie wykształcenie się stabilnego, profesjonalnego rynku usług. Taka sytuacja występuje obecnie w Polsce. Legalni usługodawcy w praktyce oferują wsparcie jedynie w dużych miastach, z którego korzysta tylko zamożna część społeczeństwa.

Osoby kupujące w „szarej strefie” usługi uważają, że dodatkową niedogodnością jest brak przejrzystych kanałów komunikacji pozwalających im na łatwe i szybkie dotarcie do potencjalnych wykonawców. Rynek usług legalnych jest dla nich z uwagi na względnie wysoką cenę niedostępny, a usługodawcy działający w „szarej strefie” funkcjonują głównie w oparciu o system poleceń. Powoduje to, że często osoby znajdujące się w nagłej potrzebie nie mogą skorzystać z rekomendowanego w powyższy sposób wykonawcy, gdyż nie jest on w stanie pracować dla większej liczby klientów. W konsekwencji usługobiorcy mogą być zmuszeni do zatrudnienia osoby o nieznanej lub o nieugruntowanej opinii.

Długotrwałe pozostawanie przez pracowników w „szarej strefie” ma negatywne konsekwencje o charakterze prawnym i ekonomicznym. Zatrudnieni „na czarno” pozbawieni są praw pracowniczych, związanych w szczególności z ochroną zatrudnienia bądź urlopem. Nie przysługują im również świadczenia socjalne. Wpływa to negatywnie na ich bezpieczeństwo finansowe, nie mogą skorzystać m.in. ze zwolnień lekarskich. Ma to również ważne długoterminowe skutki – pracownicy nie odkładając składek emerytalnych radykalnie zmniejszają możliwość otrzymywania godnych świadczeń w wieku poprodukcyjnym. Kosztami ich utrzymania w przyszłości będzie obarczone społeczeństwo, które poprzez system transferów socjalnych będzie zapewniało im emeryturę lub świadczenia pomocy społecznej. Innym wartym podkreślenia negatywnym skutkiem „szarej strefy” jest jej szkodliwy wpływ na kulturę prawną społeczeństwa.

### III. Grupa docelowa projektu Małopolskie Obligacje Społeczne



#### 1. Osoby wykonujące usługi wspierające seniorów

Podstawową grupą docelową projektu „Małopolskie Obligacje Społeczne” są osoby bierne zawodowo oraz bezrobotne, które byłyby zainteresowane podjęciem zatrudnienia jako wsparcie osób starszych w utrzymaniu samodzielności. Wyniki przeprowadzonych w trakcie projektu badań i analiz wskazują jednoznacznie, że w tych grupach są osoby, które już teraz świadczą takie usługi w „szarej strefie”. Ani Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, ani inne podmioty zainteresowane tą problematyką nie dysponują szczegółowymi danymi ilościowymi, które pozwalałyby na ocenę skali zainteresowania pracą opiekuna oraz wielkości „szarej strefy” w tym obszarze. Pewne jest jednak, że to zjawisko występuje, jego skala jest istotna, a problem niewystarczającej liczby osób świadczących usługi wspierające z uwagi na trendy demograficzne będzie się w kolejnych latach nasilał. Rozwiązanie pozwala na przedstawienie osobie bezrobotnej i biernej zawodowo propozycji, która może ją przekonać do podjęcia zatrudnienia lub wyjścia z „szarej strefy”. Nie założono w nim represyjnych metod przeciwdziałania pracy „na czarno”. Zaproponowane mechanizmy mają pozytywny charakter i odnoszą się do korzyści, które może odnieść pracownik dzięki podjęciu legalnego zatrudnienia.

Badania wskazują, że w „szarej strefie” usług związanych ze wsparciem osób starszych pracują w praktyce niemal wyłącznie kobiety<sup>59</sup>. Przeciętne stawki godzinowe są niskie, zbliżone do stawek netto określonych płacą minimalną. Analizy prowadzone w trakcie realizacji projektu miały przede wszystkim charakter jakościowy i pokazały, że usługi wspierające świadczą często osoby mające wykształcenie maksymalnie średnie lub niemające kompetencji poszukiwanych przez pracodawców. Takie cechy są zbieżne z charakterystyką osób długotrwale bezrobotnych zarejestrowanych w małopolskich urzędach pracy. Bezrobotni oraz pracownicy urzędów pracy wskazują, że legalne oferty zatrudnienia dotyczące usług wspierających seniorów mogłyby cieszyć się zainteresowaniem, gdyby były oferowane w wymiarze zbliżonym do 8 godzin dziennie. Niestety, obecnie znaczna część takich ofert dotyczy zatrudnienia za granicą lub opieki całodobowej. Z uwagi na duży wpływ takiej pracy na życie prywatne decyduje się na nie niewielka liczba osób.

W trakcie realizacji projektu zorganizowano kilka spotkań z osobami bezrobotnymi zainteresowanymi zatrudnieniem w charakterze pracownika wspierającego osoby starsze<sup>60</sup>. Z informacji uzyskanych od tych osób, z których część pracowała już za granicą jako opiekunowie osób starszych oraz na podstawie danych pozyskanych od pracodawców, opracowano katalog korzyści i kosztów wiążących się z takim zatrudnieniem.

Korzyści (zalety)	Koszty (wady)
<b>Atrakcyjne wynagrodzenie</b>	Oderwanie od miejsca zamieszkania i rodziny, osłabienie więzi rodzinnych
<b>Możliwość odkładania (przesyłania do kraju) większości wynagrodzenia (zapewnione mieszkanie i wyżywienie)</b>	Konieczność wyjazdu na długi okres (np. 6 miesięcy)
<b>Łatwość znalezienia pracy (duża liczba pośredników oferujących pracę opiekuna)</b>	Brak lub niewielka ilość czasu prywatnego, praca w praktyce całodobowa
<b>Możliwość szybkiego podjęcia pracy (konieczna chęć do pracy, nie wymagane są specjalistyczne kwalifikacje i uprawnienia)</b>	Bariera językowa uniemożliwiająca nawiązanie kontaktów w lokalnym środowisku
<b>Brak konieczności znajomości języka</b>	Złe (obcesowe) traktowanie opiekuna, szczególnie przez rodzinę podopiecznego
	Ciężka i trudna praca

Tabela nr 5 Katalog korzyści i kosztów związanych z pracą opiekuna osoby starszej za granicą

<sup>59</sup> Agnieszka Zgierska (red.), *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.*, Warszawa 2015, s. 21

<sup>60</sup> W grudniu 2017 roku odbyło się spotkanie z bezrobotnymi z terenu powiatu chrzanowskiego, a w styczniu 2018 – z Krakowa. Grupa uczestników spotkania została wyselekcjonowana przez pracowników urzędów pracy spośród osób bezrobotnych w oparciu o doświadczenie zawodowe (praca w charakterze opiekuna), kwalifikacje i kompetencje (wykształcenie kierunkowe, ukończone kursy i szkolenia) oraz zainteresowanie taką pracą wyrażane przez klientów podczas spotkań z doradcą.



Bezrobotni uczestniczący w spotkaniach wyrażali zainteresowanie podjęciem legalnej pracy w Polsce w charakterze osoby wspierającej seniora w wykonywaniu codziennych czynności. Skala takich deklaracji zdecydowanie jednak różniła się w zależności od miejsca ich zamieszkania. Wśród osób z terenu powiatu chrzanowskiego ok. 50% byłoby gotowych w najbliższym czasie (w ciągu około miesiąca) rozpocząć pracę. W przypadku bezrobotnych z Krakowa zgłaszane zainteresowanie było zdecydowanie niższe i wyniosło ok. 20%. Szczególnie chętne do legalnego zatrudnienia w charakterze opiekuna były kobiety po 50. roku życia. Podkreślały one, że ważne jest dla nich odprowadzanie składek emerytalnych i podniesienie wysokości przyszłego świadczenia.

Pracownicy powiatowych urzędów pracy wskazują, że trwający od 2014 roku systematyczny spadek poziomu bezrobocia i związana z tym dobra koniunktura gospodarcza nie oddziałują w równym stopniu na wszystkich klientów urzędów. W poniższej tabeli przedstawiono informacje dotyczące odsetka bezrobotnych kobiet, osób w wieku 50+ oraz długotrwale bezrobotnych w ogóle osób zarejestrowanych w małopolskich urzędach pracy.

Cecha	Styczeń 2015	Styczeń 2016	Styczeń 2017	Styczeń 2018
<b>Kobiety</b>	51,6%	52,7%	53,3%	55,5%
<b>Wiek ponad 50 lat</b>	23,7%	24,4%	25,7%	25,7%
<b>Długotrwale bezrobotni</b>	55,2%	53,7%	52,1%	50,8%
<b>STOPA BEZROBOCIA</b>	9,6%	8,6%	6,9%	5,6%

Tabela nr 6 Bezrobotni zarejestrowani w małopolskich PUP wg wybranych cech

Pomimo stale poprawiającej się sytuacji na rynku pracy, zgłaszanych przez pracodawców deklaracji o rosnącym zapotrzebowaniu na pracowników oraz spadającej stopy bezrobocia z korzystnej sytuacji gospodarczej w mniejszym stopniu korzystają kobiety i osoby po 50. roku życia. Ich udział w ogóle bezrobotnych w ostatnich 3 latach systematycznie rośnie. Równocześnie to właśnie te osoby świadczą głównie (kobiety) lub w znacznej części (50+) usługi wspierające osoby starsze, dlatego też realizacja projektu „Małopolskie Obligacje Społeczne” odpowiada na ich potrzeby, pomagając im uzyskać legalne zatrudnienie.

Odsetek osób długotrwale bezrobotnych w ostatnich latach spada, pozostaje jednak nadal na bardzo wysokim poziomie. Dla porównania, w styczniu 2009 roku wynosił on 43,4%, a w styczniu 2010 roku 37,3%. Znaczną część bezrobotnych stanowią również osoby w dużym stopniu oddalone od rynku pracy, dla których został określony III profil pomocy. Końcem 2017 roku takich osób było 30 651

(38,6% zarejestrowanych), z czego zdecydowaną większość (62%) stanowiły kobiety. Pracownicy powiatowych urzędów pracy wskazują, że osoby długotrwale bezrobotne częściej niż pozostali bezrobotni są zatrudnione w „szarej strefie”. Podobne wnioski płyną z zrealizowanego przez Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie projektu „Express do zatrudnienia” oraz doświadczeń ze zlecenia działań aktywizacyjnych. Legalne stanowiska pracy w obszarze usług wspierających zapewniają powrót na rynek pracy tym, dla których było to dotychczas najtrudniejsze. Ponadto zwiększa to prawdopodobieństwo, że legalne zatrudnienie znajdą osoby zatrudnione dotychczas w „szarej strefie”.

<i>Cecha</i>	<i>Styczeń 2018</i>
<b>Kobiety</b>	46 122
<b>Wiek ponad 50 lat</b>	21 341
<b>Długotrwale bezrobotni</b>	42 208
<b>OGÓŁEM Liczba bezrobotnych</b>	83 101

Tabela nr 7 Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w małopolskich PUP wg wybranych cech

Usługi wspierające realizowane w ramach projektu będą wykonywane przez podmioty wykonujące taką działalność profesjonalnie. Wymagania wobec nich zostały określone w Modelowym Standardzie Usług Senioralnych. Część spośród wykonawców usług na rzecz seniorów będą stanowić osoby dotychczas formalnie bezrobotne, nieaktywne zawodowo, pracujące w niepełnym wymiarze czasu lub pobierające świadczenie (np. emeryturę, rentę), które jednak faktycznie wykonywały całość lub część pracy w ramach „szarej strefy”. Ścisłe monitorowanie takich przypadków jest niemożliwe, takie osoby nie są skłonne przyznać, że pracują nielegalnie. Badania realizowane w trakcie i po etapie projektu testującego będą dążyły do ustalenia, jak duża jest skala takich przypadków.

## 2. Osoby starsze korzystające z usług wspierających

Bezpośrednie korzyści z realizacji projektu odniosą osoby starsze, które ukończyły 75. rok życia i są zainteresowane kupnem dofinansowanych bonów na usługi wspierające je w zachowaniu samodzielności. W trakcie prac analitycznych prowadzonych w projekcie „Małopolskie Obligacje Społeczne” jako grupę osób uprawnionych do skorzystania ze wsparcia wybrano tych seniorów, którzy mają co najmniej 75 lat. Prawo do kupna dofinansowanego bonu będzie miała osoba, która najpóźniej w dniu ubiegania się o niego ukończyła wskazany wyżej wiek.

W 2017 roku w Polsce było ponad 2 miliony 727 tysięcy osób w wieku co najmniej 75 lat<sup>61</sup>, a w Małopolsce – ponad 240 tysięcy<sup>62</sup>. W województwie prawie 80 tysięcy osób miało od 80 do 84 lat, a ponad 67 tysięcy co najmniej 85 lat. Starość wiąże się nierozdzielnie z wzrastającym ryzykiem niesamodzielnosci i koniecznością zapewnienia seniorom opieki lub wsparcia. Zagrożenie znaczną utratą sił i możliwości samodzielnego zaspokajania własnych potrzeb wzrasta znacząco właśnie po 75. roku życia. Badania wskazują, że spośród osób, które ukończyły 75 lat, co najmniej 30% potrzebuje opieki. Część gerontologów wskazuje wręcz, że wśród kobiet w tym wieku pomocy wymaga 66% z nich, a w przypadku mężczyzn - połowa<sup>63</sup>. Dla porównania, w grupie wiekowej 65-74 lata pomocy potrzebuje tylko 20% osób. 75 lat to wiek, od którego znacząco wzrasta prawdopodobieństwo konieczności wsparcia dla seniora. Wychodząc naprzeciw tym potrzebom projekt zakłada wsparcie właśnie dla tej grupy.

Konieczność zapewnienia opieki i wsparcia dla osób starszych wzrasta przeważnie stopniowo wraz z ich wiekiem. Mniej częste są sytuacje, w których nagłe pogorszenie stanu zdrowia powoduje konieczność wprowadzenia radykalnych zmian w otoczeniu seniora i organizacji dla niego pomocy. Osoby starsze stopniowo zaczynają wymagać niewielkich form pomocy, związanych z wykonaniem części obciążających prac domowych (np. mycie okien, wychodzenie na drabinę). Badania brytyjskie<sup>64</sup> wskazują jednoznacznie, że zapewnienie w takim momencie wsparcia dla osób starszych jest korzystne nie tylko dla nich, ale również dla rachunku wydatków publicznych. Dzięki wsparciu w wykonywaniu codziennych czynności znacząco maleje ryzyko wystąpienia urazu i konieczności leczenia seniorów. Ponadto osoba starsza mająca kontakt z usługodawcą podtrzymuje relacje społeczne i ma lepszą kondycję psychofizyczną niż rówieśnicy pozbawieni takiej pomocy. W konsekwencji, że strona publiczna przeznaczająca niższe kwoty na leczenie takiej osoby bądź jej ewentualny pobyt w domu pomocy społecznej (dzięki zapewnieniu wsparcia w swoim domu senior trafia do takiej placówki później lub nie trafia do niej w ogóle). Usługi oferowane w ramach projektu są nie tylko szansą na aktywizację zawodową osób niepracujących i ograniczenie „szarej strefy” usług wspomagających, ale również na poprawę jakości życia seniorów. Dzięki zastosowaniu systemu bonowego to klient – osoba starsza – będzie decydował, jaki wykonawca będzie świadczył usługę na

<sup>61</sup> J. Stańczak, A. Znajewska (red.), *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2017 r. Stan w dniu 31 XII*, Warszawa 2018, TABL. 4. LUDNOŚĆ WEDŁUG PŁCI I WIEKU W 2017 R.

<sup>62</sup> J. Stańczak, A. Znajewska (red.), *Ludność. Stan i struktura oraz ruch naturalny w przekroju terytorialnym w 2017 r. Stan w dniu 31 XII*, Warszawa 2018, TABL. 5. LUDNOŚĆ WEDŁUG PŁCI I GRUP WIEKU W WOJEWÓDZTWIE MAŁOPOLSKIM W 2017 R.

<sup>63</sup> M. Raclaw (red.), *Publiczna troska, prywatna opieka. Społeczności lokalne wobec osób starszych*, Warszawa 2011, s. 59.

<sup>64</sup> Zob. A. Clark, *How can local authorities with less money support better outcomes for older people?*, York 2011.

jego rzecz. Dzięki temu będzie miał wpływ na jakość otrzymywanego wsparcia i będzie mógł sam decydować, czy spełnia ona jego oczekiwania i czy chce z niej nadal korzystać.

Projekt „Małopolskie Obligacje Społeczne” zakłada, że jedynym kryterium decydującym o możliwości zakupu bonów dofinansowanych przez seniora będzie skończenie 75. roku życia. W projekcie nie wprowadza się dodatkowych kryteriów, w szczególności nie założono kryterium dochodowego. System ma być maksymalnie przejrzysty i przyjazny dla użytkowników, którzy zdecydują się na zakup bonów, a konieczność przedstawiania dokumentów odnoszących się do wysokości zarobków i statusu materialnego oraz ich weryfikacji byłaby istotną komplikacją. Przeprowadzone w trakcie realizacji projektu badania fokusowe wskazują ponadto, że takie wymogi zdecydowanie zmniejszyłyby zainteresowanie klientów zakupem dofinansowanej usługi. Z uwagi na fakt, że koszt bonu będzie zbliżony z kosztem usługi wspierającej oferowanej w „szarej strefie”, klienci przeważnie deklarowali, że nie zdecydowaliby się na zakup takiej usługi legalnie, jeżeli byłoby dodatkowo obciążenie koniecznością przedłożenia dodatkowych dokumentów. Byłoby to dla nich zbyt duże obciążenie w zestawieniu z możliwymi do otrzymania korzyściami. Wprowadzenie kryterium dochodowego najprawdopodobniej radykalnie zmniejszyłoby zainteresowanie bonami, co spowodowałoby brak oddziaływania projektu na kluczowy problem pracy „na czarno”. Brak takiego kryterium pozwoli na dotarcie z projektem do tych klientów, którzy już kupują tego rodzaju usługi w „szarej strefie” lub są tym zainteresowani.

### 3. Rodziny seniorów – osób zależnych

Osoby starsze, które wymagają wsparcia, potrzebują w zdecydowanej większości przypadków pomocy co najmniej kilka razy w tygodniu<sup>65</sup>. W przypadku seniorów mieszkających samotnie w prawie 90% przypadków opiekę sprawują nad nimi krewni<sup>66</sup>. Osoby te to przeważnie dzieci osób zależnych (głównie córki) lub synowe<sup>67</sup>, będące w wieku aktywności zawodowej między 45. a 65. rokiem życia. Zależnie od stopnia samodzielności seniora i liczby osób, pomiędzy które dzielone są obowiązki związane ze sprawowaniem opieki nad nim, zadania te w różnym stopniu wpływają na życie prywatne i zawodowe rodzinnych opiekunów.

<sup>65</sup> P. Błędowski, M. Mossakowska, A. Więcek (red.), *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, Poznań 2012, s. 457.

<sup>66</sup> P. Błędowski, M. Mossakowska, A. Więcek (red.), *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, Poznań 2012, s. 459.

<sup>67</sup> M. Raclaw (red.), *Publiczna troska, prywatna opieka. Społeczności lokalne wobec osób starszych*, Warszawa 2011, s. 141.

Wyniki przeprowadzonych w trakcie realizacji projektu badań pozwalają na wyróżnienie trzech podstawowych strategii postępowania w przypadku zaistnienia w rodzinie konieczności zajęcia się osobą starszą:

1. opiekun nie zmienia swojej sytuacji zawodowej i jest w stanie wspierać seniora bez widocznego uszczerbku dla swej pracy;
2. jeżeli obowiązki zawodowe nie pozwalają na wygospodarowanie niezbędnego czasu do opieki nad krewnym, wówczas zachodzi konieczność albo ograniczenia wymiaru zatrudnienia lub wręcz rezygnacji z niego;
3. całkowita rezygnacja z pracy - ma to negatywne skutki finansowe i społeczne zarówno dla opiekuna, jak i dla państwa, wiążące się w szczególności ze zmniejszeniem poziomu dochodów i obniżeniem wartości przyszłej emerytury.

Krewni osób starszych nie będą grupą wprost objętą wsparciem w ramach projektu, będą jednak odnosić bezpośrednie korzyści dzięki wykorzystywaniu przez seniora bonów. Skorzystanie z usług wspierających pozwoli rodzinie na wytchnienie i znacząco zmniejszy ryzyko wystąpienia sytuacji, w której krewny sprawujący dotychczas opiekę byłby zmuszony do ograniczenia swej aktywności zawodowej. Przyjmując, że 90% spośród potrzebujących pomocy osób w wieku 75+ korzysta ze wsparcia co najmniej 1 członka rodziny, należy uznać, że w województwie małopolskim liczba opiekunów nieformalnych wynosi nie mniej niż 65 tysięcy osób. Przyszłe upowszechnienie modelu da im szansę na lepsze godzenie życia zawodowego i prywatnego oraz pozwoli na wydłużenie okresu aktywności zawodowej.

## IV. Małopolskie Obligacje Społeczne

### 1. Instrument finansowy

Analiza rozwiązań z krajów, które już korzystają z obligacji społecznych, pokazała, że mimo nazwy „obligacje” charakter umowy pomiędzy instytucją publiczną a inwestorem może sprowadzić się do kontraktu lub pożyczki. Takie umowy jasno opisują warunki płatności, zarówno zainwestowanego kapitału, jak i premii za sukces dla inwestora. Instrument finansowy, na którym opierają się modele obligacji społecznych, uzależniony jest od wielu czynników formalno-prawnych. Dlatego też przygotowując rozwiązanie kierowaliśmy się potrzebą wyboru takiego narzędzia, które będzie mogło być stosowane w nieskrępowany sposób przez samorządy w Polsce.

Przy wyborze instrumentu finansowego dla projektowanego modelu obligacji społecznych stworzonego w ramach projektu Małopolskie Obligacje Społeczne kierowano się przede wszystkim jego dostępnością i efektywnością. W realiach wysokiego poziomu zadłużenia JST i realizacji przez nie wielu inwestycji oraz projektów unijnych nadrzędną przesłanką było wykorzystanie w modelu instrumentu finansowego, który nie obciąży zadłużenia JST. Tylko tak skonstruowany model obligacji społecznych pozwoli na uniknięcie przez decydenta publicznego dylematu dotyczącego rodzaju zaspokajanych potrzeb – budowy infrastruktury czy rozwiązywania problemów społecznych. Tym samym umożliwi to powielanie modelu bez ograniczania skali dotychczasowych działań lub podejmowania inwestycji kosztem zaniechania zadań z obszaru społecznego. Kolejną ważną przesłanką było zastosowanie instrumentu dostępnego, dla którego obowiązują odpowiednie regulacje prawne.

Takim instrumentem finansowym jest obligacja przychodowa, która dotychczas była wykorzystywana przez JST, ale jedynie na gruncie inwestycji infrastrukturalnych, np. przy zakupie taboru tramwajowego, czy modernizacji sieci wodociągowych. Przepisy prawa nie ograniczają pola jej zastosowania, a biorąc pod uwagę inne jej cechy zasadne jest wykorzystanie jej jako instrumentu finansowego w obligacjach społecznych.

Przesłanki wykorzystania obligacji przychodowej jako instrumentu finansowego w obligacjach społecznych:

- 1) Istniejący i opisany w prawodawstwie instrument finansowy<sup>68</sup>.

<sup>68</sup> Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz. U. 2015, poz. 238 z późn. zm.).

Mając na względzie wrażliwość procedur związanych z wydatkowaniem środków publicznych, obowiązujące reguły i wyniki kontroli instancji nadrzędnych (np. Regionalnych Izb Obrachunkowych) wykluczono wykorzystanie w modelu instrumentów nienazwanych lub nowo tworzonych<sup>69</sup>.

2) Opierają się na mechanizmie płatności za rezultat.

Wykup obligacji przychodowej następuje z przychodów lub z majątku przedsięwzięcia, które zostało sfinansowane ze środków uzyskanych z emisji obligacji lub z innych przychodów wskazanych przez emitenta<sup>70</sup>. Tak zdefiniowany mechanizm wykupu obligacji powoduje, że następuje on w przypadku, gdy przedsięwzięcie generuje przychód, a tym samym zostanie osiągnięty rezultat. Zaplanowanie przychodu z przedsięwzięcia wiąże się z potrzebą przygotowania jego biznes planu, który podlega szczegółowej analizie i ocenie przez potencjalnych Obligatariuszy (Inwestorów). Podejmują oni decyzję o objęciu obligacji tylko, gdy założone przychody i wskaźniki są w ich ocenie realne do osiągnięcia.

3) Atrakcyjność dla jednostek samorządu terytorialnego dzięki wyłączeniu ze wskaźnika zadłużenia definiowanego Ustawą o finansach publicznych<sup>71</sup>.

W warunkach polskich wykorzystanie formuły kontraktu lub umowy pożyczki jako instrumentu finansowego obligacji społecznych oznacza zaciągnięcie przez stronę JST zobowiązania i jej uwzględnienie przy obliczaniu wskaźnika zadłużenia, zmniejszając w ten sposób możliwości inwestycyjne. Zgodnie z art. 243a ustawy o finansach publicznych środków zgromadzonych na rachunku przedsięwzięcia ani świadczeń emitenta należnych obligatariuszom uprawnionym z obligacji przychodowych nie uwzględnia się przy ustalaniu ograniczeń zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Zastosowanie tego instrumentu finansowego w modelu obligacji społecznych ułatwi podjęcie samorządom decyzji o wykorzystaniu obligacji społecznych bez wyboru pomiędzy realizacją niezbędnej inwestycji infrastrukturalnej a interwencją na polu społecznym.

4) Wiarygodność dla inwestora.

W przypadku zastosowania obligacji przychodowej stroną potwierdzająca wiarygodność transakcji jest emitent w postaci JST. Przed objęciem obligacji konieczne jest przygotowanie

<sup>69</sup> „Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego”, [http://www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/kr\\_rio\\_20160122\\_niestandard\\_instr\\_finans\\_potrz\\_jst.pdf](http://www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/kr_rio_20160122_niestandard_instr_finans_potrz_jst.pdf)

<sup>70</sup> Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach, art. 24 ust. 1 (Dz. U. 2015, poz. 238 z późn. zm.).

<sup>71</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, art. 243a (Dz. U. 2017, poz. 2077 z późn. zm.).

szczegółowego planu działania w postaci biznes planu, zawierającego zarówno strategię działania, jak i rachunek ekonomiczny przedsięwzięcia, który jest narzędziem czytelnym i znanym dla Inwestora. Stwarza to szanse na zainteresowanie obligacjami społecznymi szerszej grupy inwestorów, działających dotychczas jedynie na rynkach kapitałowych. Dodatkowo wykorzystanie obligacji przychodowej nakłada na strony obowiązki sprawozdawcze<sup>72</sup> wobec Inwestora, co daje mu bieżącą informację na temat realizowanego przedsięwzięcia.

5) Wyłączenie z ustawy Prawo Zamówień Publicznych<sup>73</sup>.

Ustawy PZP nie stosuje się do zamówień, których przedmiotem są usługi finansowe związane z emisją, sprzedażą, kupnem lub zbyciem papierów wartościowych – taki tryb (prawnie uregulowany) znacznie upraszcza proces emisji i obsługi obligacji, co może nie mieć miejsca w przypadku wyboru innego instrumentu.

Wyżej wymienione i omówione zalety obligacji przychodowej oraz dokonana analiza innych możliwych form pozyskania środków od Inwestora przesądziły o wykorzystaniu w modelu właśnie tego instrumentu.

Dokonany przegląd powszechnie stosowanych form zaciągania zobowiązań finansowych przez samorządy wskazuje jednoznacznie, iż obciążają one wskaźnik zadłużenia. Ich zastosowanie w modelu mogłoby skutecznie ograniczyć zainteresowanie JST tą formą finansowania zadań, a w konsekwencji zastopować testowanie nowatorskich rozwiązań problemów społecznych. Alternatywą dla obligacji przychodowej może być sięgnięcie po niestandardowe instrumenty prawne wykorzystywane coraz częściej w finansowaniu potrzeb samorządów. Są one jednak obarczone ryzykiem konieczności uwzględnienia ich przy obliczaniu wskaźnika zadłużenia.

Wykorzystanie obligacji przychodowej jako instrumentu finansowego w obligacjach społecznych przy pierwszej emisji może okazać się stosunkowo drogie w porównaniu do innych instrumentów. Jednak przetestowanie tego procesu i stworzenie wzorów dokumentów ma szansę przyczynić się do popularyzacji tego instrumentu, a w konsekwencji obniżenia kosztów. Ponadto wymagania stawiane obligacjom przychodowym (wskazanie i oszacowanie przychodu, biznes plan przedsięwzięcia) potencjalnie obniżą koszt wdrożenia obligacji społecznej, gdyż nie wymaga dodatkowych poręczeń czy gwarancji ze strony publicznej lub specjalnie powołanych do tego funduszy, co zawsze oznacza dodatkowy koszt.

<sup>72</sup> Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach, art. 25, ust. 4 (Dz. U. 2015, poz. 238 z późn. zm.).

<sup>73</sup> Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, art. 4, pkt. 3 j (Dz. U. 2017, poz. 1579 z późn. zm.).



Dodatkowo biorąc pod uwagę wymagania ustawowe dotyczące sprawozdawczości finansowej dla obligacji przychodowej istnieje duża szansa na przyciągnięcie większej ilości inwestorów, którzy dotychczas nie byli zainteresowani rynkiem inwestycji społecznych.

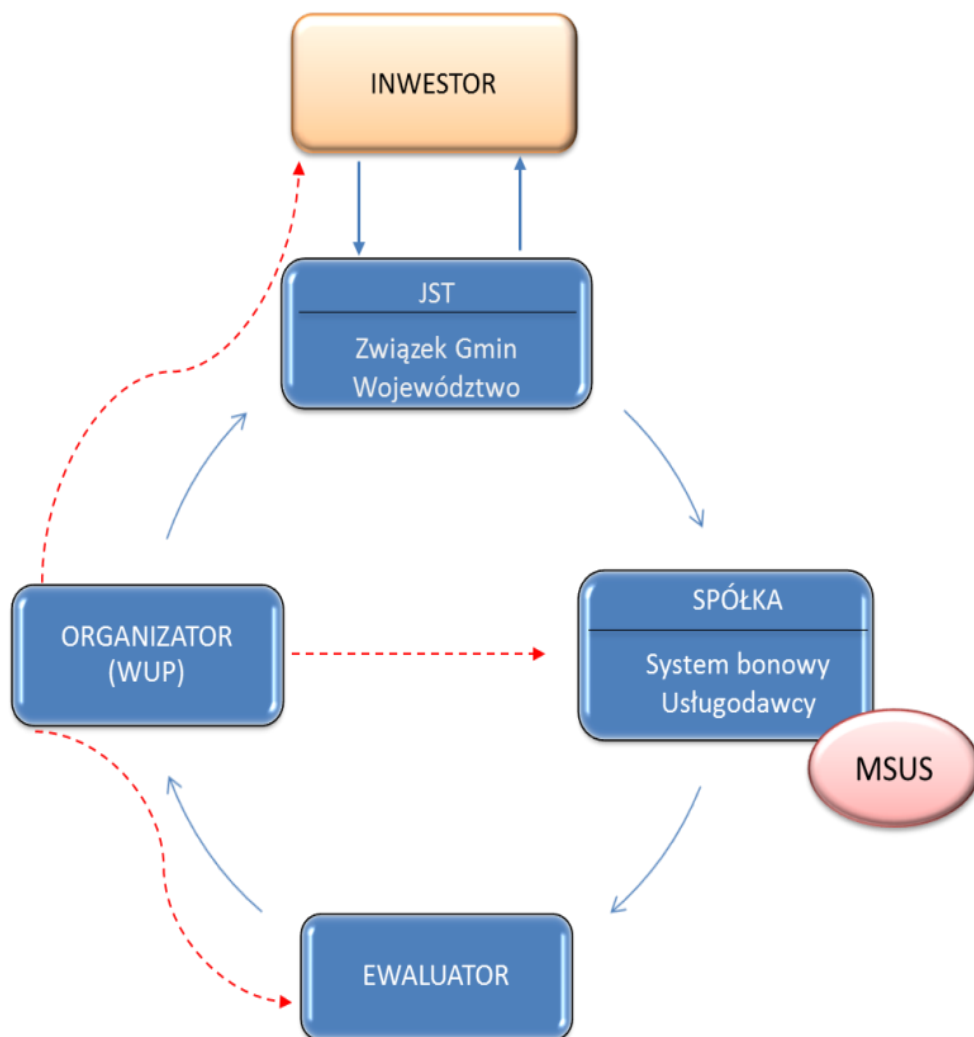
## 2. Małopolski model obligacji społecznych

Zadaniem Małopolskich Obligacji Społecznych jest stawienie czoła problemowi „szarej strefy” w obszarze usług wspierających osoby starsze w zachowaniu samodzielności i pomoc rodzinie w opiece nad nimi. Tak zdefiniowany problem dotyczy zarówno podmiotów podejmujących interwencję w obszarze rynku pracy, jak i podmiotów, których zadaniem jest wsparcie seniorów w zachowaniu samodzielności i pomoc rodzinie w opiece nad nimi. Dokonując szczegółowej analizy problemu „szarej strefy” oraz mapując problemy powiązane stwierdzono, że tylko współpraca wielu podmiotów działających w tych obszarach może przynieść spodziewane efekty w postaci legalizacji tych usług.

W celu zaangażowania środków publicznych do realizacji projektu niezbędne było zidentyfikowanie pozwalającej na to podstawy prawnej. W ramach prac koncepcyjnych nad modelem zidentyfikowano przepisy umożliwiające realizację zadań poszczególnym uczestnikom modelu:

- 1) Województwo: art. 14 ust. 1 pkt 15 ustawy o samorządzie województwa, zgodnie z którym województwo wykonuje zadania w zakresie przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy. Środki na realizację tego zadania mogą być środkami z budżetu centralnego (np. Fundusz Pracy) lub środkami własnymi samorządu województwa. W Małopolskich Obligacjach Społecznych zaplanowano wykorzystanie środków:
  - a) Funduszu Pracy (realizacja projektu pilotażowego zgodnie z art. 8 ust.1, pkt. 6b ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy) – na chwilę obecną z rozmów przeprowadzonych z MRPiPS wynika, iż dysponent FP nie jest zdecydowany do uruchomienia środków bez wyników testu;
  - b) Europejskiego Funduszu Społecznego (środki zamienne dla FP, umożliwiające przetestowanie modelu ) – pozytywne wyniki testu będą podstawą do podjęcia rozmów z innymi decydentami o wykorzystaniu środków będących w ich dyspozycji;
- 2) Gmina (Związek Międzygminny): art. 22b Ustawy o świadczeniach rodzinnych, zgodnie z którym rada gminy, biorąc pod uwagę lokalne potrzeby w zakresie wsparcia rodziny, może ustanowić świadczenie na rzecz rodziny inne niż określone w tej ustawie. Środki na realizację tego zadania pochodzą będą ze środków własnych gminy.

Rozwiązanie opracowane dla Małopolskich Obligacji Społecznych polega na uruchomieniu systemu bonowego, w ramach którego powstaną legalne miejsca pracy dla osób świadczących usługi wspierające seniorów. Stworzony w tym celu system dopłat publicznych umożliwi seniorom zakup bonów na usługi wspierające w preferencyjnej cenie. Dofinansowanie publicznie pozwoli obniżyć cenę usługi z punktu widzenia klienta do poziomu przez niego akceptowanego, tj. zbliżonego do wartości usługi występującej w „szarej strefie”. Dzięki temu seniorzy nie będą zmuszeni do wyboru ze względów cenowych usługi realizowanej „na czarno” i będą mogli skorzystać z legalnego wsparcia.



Wiodącą rolę w Małopolskim Modelu Obligacji społecznych ma Organizator, inicjujący cały proces, odpowiedzialny za współpracę JST zainteresowanych rozwiązaniem problemu, stworzenie systemu bonowego (spółka, usługodawcy, system zarządzania jakością w systemie bonowym). Do jego zadań należy również wyłonienie podmiotu odpowiedzialnego za sporządzenie sprawozdania z realizacji zadania (zgodnie z ustawą o obligacjach), pełniącego rolę ewaluatora w modelu obligacji

społecznych. Przedstawia on wspólnikom spółki (Województwu i Związkowi Gmin) na podstawie sprawozdania informację o stopniu realizacji zadania. Pozwala to na weryfikację, czy osiągnięte zostały zakładane wskaźniki i możliwa jest wypłata premii na rzecz Inwestora. W sytuacji, gdy przedsięwzięcie osiągnie satysfakcjonujące emitentów wskaźniki (70% zrealizowanych bonów) uruchomione zostaną środki publiczne, które również trafią na rachunek przychodów przedsięwzięcia. Kiedy wskaźnik sukcesu osiągnie poziom 100%, Inwestorzy będą uprawnieni do premii za sukces.

W przedstawionym powyżej optymalnym modelu przedsięwzięcie będzie realizowane przez spółkę celową założoną przez Województwo Małopolskie i związek międzygminny utworzony przez zainteresowane gminy. Spółka uruchamia system bonowy, dystrybuje bony, rozlicza zrealizowane usługi oraz pozyskuje usługodawców, świadczących usługi zgodnie ze standardem MSUS. Założenie powołania spółki celowej wynika z faktu, że dla sukcesu przedsięwzięcia niezbędne jest biznesowe podejście do tej działalności oraz sprzedaż bonów komercyjnych dla osób indywidualnych i podmiotów instytucjonalnych. Pozwoli to na wygenerowanie dodatkowego przychodu z przeznaczeniem na np. zysk dla inwestora lub zmniejszenie dopłat publicznych oraz zwiększenie skali przedsięwzięcia. Kolejnym sposobem pozyskania dodatkowych środków do systemu może być przychód z reklam umieszczanych na stronie dedykowanej dla systemu bonowego. Z uwagi jednak na prawdopodobny czas trwania projektu testującego (3 lata) oraz planowaną jego skalę nie jest ekonomicznie uzasadnione powoływanie na ten czas spółki. Zadania związane z organizacją systemu bonowego zostaną wykonane przez projektodawcę. Projektem testującym chcemy zweryfikować sam mechanizm, dopiero wyniki testu pokażą czy zasadne jest powoływanie specjalnie dedykowanej do tego spółki celowej oraz dla jakiej skali przedsięwzięcie jest opłacalne.

Niezależnie od sposobu organizacji systemu bonowego w proponowanym modelu dla uproszczenia wdrażania oraz zmniejszenia kosztów związanych z procesem emisji obligacji powoływany jest związek międzygminny, konsolidujący wszystkie zainteresowane gminy. Następnym krokiem będzie powierzenie zadania przez gminy do Związku, a ze Związku do spółki w zakresie szeroko rozumianych usług wspierających seniorów. Jednocześnie Województwo przekaże do spółki zadania w zakresie przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy. Wspólnicy spółki wyemitują obligacje przychodowe. Pozyskany w ten sposób kapitał zostanie przeznaczony na rozwiązanie problemu społecznego „szarej strefy” w obszarze usług wspierających osoby starsze. Wykup obligacji będzie uzależniony od osiągnięcia założonego rezultatu, czyli popytu na legalne usługi. Organizator

systemu bonowego otrzyma od współników środki z emisji obligacji, które zostaną przeznaczone na pokrycie kosztów realizacji usług wspierających przez uprawnione podmioty.

Ewaluacja w obligacjach społecznych w szczególności ma za zadanie pomiar wskaźników, będących podstawą do wykupu obligacji i wypłaty premii. Z uwagi na przyjęty rodzaj instrumentu finansowego – obligację przychodową, funkcję tą spełni sprawozdanie zawierające obowiązkowe elementy wskazane w ustawie o obligacjach.

Minimalny zakres takiego sprawozdania zawiera:

1. informacje o sumie przychodów z przedsięwzięcia, które wpłynęły na rachunek bankowy przeznaczony do ich gromadzenia i dokonywania wypłat;
2. informacje o kwotach wypłaconych obligatariuszom uprawnionym z obligacji przychodowych oraz emitentowi;
3. omówienie struktury przychodów z przedsięwzięcia oraz struktury kosztów ponoszonych przez emitenta w związku z przedsięwzięciem w tym okresie.

Wartością dodaną z realizacji ww. przedsięwzięcia będą oszczędności po stronie gmin, jak i Województwa Małopolskiego, które wspólnie za pośrednictwem spółki zrealizują własne zadania.

## 2.1 Uczestnicy małopolskich obligacji społecznych i ich zadania

UCZESTNIK	ZADANIA
SAMORZĄD WOJEWÓDZTWA – WOJEWÓDZKI URZĄD PRACY W KRAKOWIE	<p>ETAP ZREALIZOWANY:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– zdefiniowanie problemu oraz mapowanie problemów powiązanych: szara strefa w obszarze usług wspierających osoby starsze w zachowaniu samodzielności i pomoc rodzinie w opiece nad nim;</li> <li>– identyfikacja podmiotów, które mają podobne problemy lub problemy powiązane;</li> <li>– zawarcie porozumienia z samorządami gminnymi o wspólnej realizacji zadania finansowanego środkami pozyskanymi w ramach emisji obligacji;</li> </ul>
	<p>ETAP WDROŻENIA:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– utworzenie spółki - Uchwała Sejmiku Województwa Małopolskiego o utworzeniu spółki celowej wraz ze związkiem międzygminnym;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>– przekazanie realizacji zadania własnego do spółki;</li> <li>– emisja obligacji społecznych w formie obligacji przychodowych;</li> <li>– przekazanie środków pochodzących z emisji obligacji do spółki/organizatora systemu bonowego;</li> <li>– wykup obligacji społecznej zgodnie z warunkami emisji obligacji;</li> </ul>
<p>SAMORZĄDY GMINNE zrzeszone w formie Związku międzygminnego</p>	<p>ETAP ZREALIZOWANY:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– identyfikacja problemu;</li> <li>– identyfikacja podstawy prawnej umożliwiającej realizację dodatkowego zadania polegającego na wsparciu seniora w zachowaniu samodzielności i pomocy rodzinie w opiece nad nim;</li> <li>– zawarcie porozumienia o wspólnej realizacji zadania;</li> <li>– akceptacja wskaźników będących podstawą do wykupu obligacji i wypłaty premii;</li> </ul> <p>ETAP WDROŻENIA:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ustanowienie dodatkowej formy wsparcia seniorów w zachowaniu samodzielności i pomocy rodzinie w opiece nad nimi - Uchwała Rady Gminy uchwała Rady Gminy o utworzeniu związku przyjęcie statutu związku;</li> <li>– powołanie związku oraz jego organów nadzorczych i wykonawczych;</li> <li>– utworzenie spółki - uchwała rady gminy o utworzeniu spółki wraz z województwem</li> <li>– przekazanie realizacji zadania własnego do związku i dalej do spółki/organizatora systemu bonowego;</li> <li>– emisja obligacji społecznych w formie obligacji przychodowych przez związek;</li> <li>– wykup obligacji społecznych zgodnie z warunkami emisji obligacji;</li> </ul>
<p>ORGANIZATOR WOJEWÓDZKI</p>	<p>ETAP ZREALIZOWANY:</p>

<p>URZĄD PRACY W KRAKOWIE</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– doprecyzowanie problemu społecznego, jego skali obecnej i przyszłej;</li> <li>– zdefiniowanie zadań, które będą realizowane przez JST;</li> <li>– zdefiniowanie wskaźników i ich minimalnego pożądanego i akceptowalnego poziomu;</li> <li>– zainicjowanie procesu obligacji społecznych;</li> <li>– opisanie proponowanego rozwiązania (system bonowy);</li> <li>– opracowanie wymagań jakościowych dla usługodawców w systemie bonowym;</li> <li>– wyłonienie partnerów - usługodawców świadczących usługi w systemie bonowym;</li> <li>– przygotowanie podstawowych wzorów dokumentów niezbędnych do wdrożenia obligacji społecznych i proponowanego rozwiązania;</li> <li>– opracowanie przepływów finansowych pomiędzy poszczególnymi uczestnikami modelu;</li> <li>– pozyskanie Inwestora;</li> </ul> <p><b>ETAP WDROŻENIA:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– koordynacja prac związanych z utworzeniem związku i powołaniem spółki/organizacją systemu bonowego;</li> <li>– przygotowanie biznes planu przedsięwzięcia;</li> <li>– wyłonienie podmiotu uprawnionego do sporządzenia sprawozdania finansowego dla inwestora, zgodnie z art. 25 ustawy o obligacjach (Ewaluator);</li> <li>– Objęcie funkcji agenta emisji:             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ przygotowanie propozycji nabycia i warunków emisji obligacji;</li> <li>○ przedłożenie ich do akceptacji Emitentom i Inwestorom / -owi;</li> <li>○ wyłonienie Agenta dokumentacyjnego i Banku prowadzącego ewidencję;</li> </ul> </li> <li>– weryfikacja usługodawców pod kątem MSUS oraz</li> </ul>
-------------------------------	---

	<p>monitoring jakości usług;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– wyłonienie operatora technicznego systemu bonowego oraz nadzór nad procesem realizacji i rozliczania bonów w systemie;</li> <li>– utworzenie strony internetowej umożliwiającej zakup bonów;</li> <li>– pozyskiwanie nowych usługodawców do systemu bonowego;</li> <li>– zawieranie umów z usługodawcami na realizację usług i rozliczanie ich bonami;</li> <li>– pozyskiwanie klientów indywidualnych i instytucjonalnych zainteresowanych kupnem bonów;</li> <li>– pozyskiwanie reklamodawców na stronę internetową;</li> </ul>
<p>EWALUATOR niezależny podmiot badawczy</p>	<p>ETAP WDROŻENIA:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– monitorowanie i raportowanie wskaźników jakościowych i ilościowych niezbędnych dla ewaluacji wprowadzanego rozwiązania;</li> <li>– przygotowanie raportu podsumowującego efekty przeprowadzonej interwencji;</li> </ul>
<p>USŁUGODAWCA w systemie bonowym</p>	<p>ETAP WDROŻENIA:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– poddanie się audytowi pod kątem zgodności z MSUS;</li> <li>– uczestnictwo w przygotowywaniu biznes planu przedsięwzięcia;</li> <li>– utworzenie nowych legalnych stanowisk pracy;</li> <li>– realizacja usług wspierających seniora w zachowaniu samodzielności i pomoc rodzinie w opiece nad nim;</li> <li>– akceptacja bonów na usługi jako formy zapłaty za usługę;</li> <li>– rozliczenie bonów;</li> </ul>
<p>Inwestor, rozumiany jako podmiot instytucjonalny spełniający wymogi Klienta profesjonalnego zgodnie ze</p>	<p>ETAP ZREALIZOWANY:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– podpisanie listu intencyjnego;</li> </ul> <p>ETAP WDROŻENIA:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– akceptacja przedstawionego biznes planu;</li> </ul>

standardem MIFID II	<ul style="list-style-type: none"> <li>– akceptacja warunków emisji obligacji;</li> <li>– objęcie obligacji społecznych w formie obligacji przychodowych;</li> </ul>
---------------------	--

*Tabela nr 8 Uczestnicy małopolskich obligacji społecznych i ich zadania*

## 2.2 Szczegółowy opis modelu małopolskich obligacji społecznych

Zaangażowanie dwóch poziomów samorządu w emisję obligacji społecznych finansujących system bonowy wynika z prezentowanej wcześniej złożoności zdefiniowanego problemu społecznego.

Biorąc pod uwagę proponowane rozwiązanie, emisję obligacji społecznych poprzedzi proces przygotowania do realizacji przedsięwzięcia składający się z następujących kroków:

### 1. Utworzenie związku międzygminnego i przekazanie mu zadania do realizacji.

Zgodnie z art. 64 ustawy o samorządzie gminnym w celu wspólnego wykonywania zadania publicznego gminy utworzą związek międzygminny. Dzięki połączeniu sił przez kilka gmin zadanie wykonane będzie efektywniej, a koszty stałe jego realizacji rozłożone zostaną na kilka podmiotów. Usługodawcy będą mogli oferować swoje usługi na terenie kilku gmin i rozliczać je w jednakowy sposób. Utworzenie Związku uprości również proces pozyskiwania środków na realizację przedsięwzięcia od Inwestora. Związek międzygminny będzie emitentem obligacji społecznych, dzięki czemu konieczna będzie jedna emisja z poziomu związku zamiast kilku emisji z poziomu każdej gminy.

Związek będzie realizował zadanie w postaci nowego świadczenia wyłącznie w zakresie przekazanej części. Gminy, które przystąpią do związku, z dniem ogłoszenia statutu związku, prześlą na niego z mocy prawa swoje uprawnienia i obowiązki w zakresie przekazanych mu zadań i jednocześnie stracą prawo do jego wykonywania.

### 2. Utworzenie przez Związek i Województwo spółki

Zadaniem spółki będzie obsługa systemu bonowego. Jest to narzędzie wspierające tworzenie nowych, legalnych miejsc pracy w obszarze usług wspierających seniorów. Powierzenie zadań do spółki przez Związek (w zakresie usług wspierających seniorów) oraz Województwo (w zakresie przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy) podyktowane jest koniecznością rozwinięcia przez nią dodatkowej działalności w obszarze m.in. sprzedaży bonów pełnopłatnych oraz pozyskiwania dodatkowych przychodów ze strony internetowej (nośnik reklamy).

W wyniku dodatkowej działalności spółki będą powstawać kolejne legalne miejsca pracy w podmiotach świadczących usługi, finansowane przez kupujących bony pełnopłatne. Przełoży się to



na obniżenie średniego publicznego kosztu dofinansowania 1 miejsca legalnej pracy oraz umożliwi seniorom zakup większej liczby usług.

Założono że docelowa spółka celowa działać będzie w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w której 100% udziałów obejmą podmioty publiczne: Związek i województwo. Będzie to spółka komunalna w formie spółki prawa handlowego z kapitałem rozproszonym, podzielonym proporcjonalnie pomiędzy Województwo i gminy za pośrednictwem Związku. Spółka będzie mieć charakter non profit - wypracowany zysk zostanie przeznaczony na realizację celów statutowych, zbieżnych i komplementarnych z zadaniami powierzonymi jej przez właścicieli.

Jako uzupełnienie modelu w załączniku przedstawiono szersze opracowanie na temat potencjalnych form działania podmiotów non profit na gruncie obowiązującego prawa polskiego oraz analizę rozwiązań brytyjskich.

### 3. Emisja obligacji przychodowych przez wspólników spółki (Województwo i Związek)

Wykorzystując obligację przychodową jako instrument finansowy w projektowanym modelu obligacji społecznych zakłada się emisję niepubliczną, o której mowa w art. 33 pkt. 2 ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz. U. 2015, poz. 238 z późn. zm.). Oferta niepubliczna, zwana też prywatną, stanowi alternatywę dla emisji publicznej. Kierowana do ograniczonego grona inwestorów (maksymalnie 149) nie wymaga przygotowania prospektu emisyjnego, ani memorandum informacyjnego. Między innymi z tego względu uważana jest za prostszą i tańszą w realizacji niż oferta publiczna. Informacja o ofercie niepublicznej trafia jedynie do wybranych inwestorów. Sprzyja to naturze obligacji społecznych, dając szansę na odpowiednie przedstawienie rozwiązania, jakie ma zostać sfinansowane ze środków pozyskanych od Inwestora.

### 4. Przekazanie środków pozyskanych z emisji do spółki

W ślad za powierzonymi zadaniami do spółki trafią środki pieniężne pozyskane z emisji obligacji w formie rekompensaty, przez którą należy rozumieć wszelkie przysporzenia, w dowolnej formie (np. dotacja, dokapitalizowanie, zwolnienie podatkowe lub wynagrodzenie), otrzymywane przez spółkę w celu pokrycia kosztów związanych ze świadczeniem usług publicznych. Rekompensata będzie wypłacana w oparciu o przepisy prawa Unii Europejskiej, regulującego sytuację dozwolonej pomocy publicznej (decyzja Komisji nr 2012/21/UE z dnia 20 grudnia 2011 roku<sup>74</sup>).

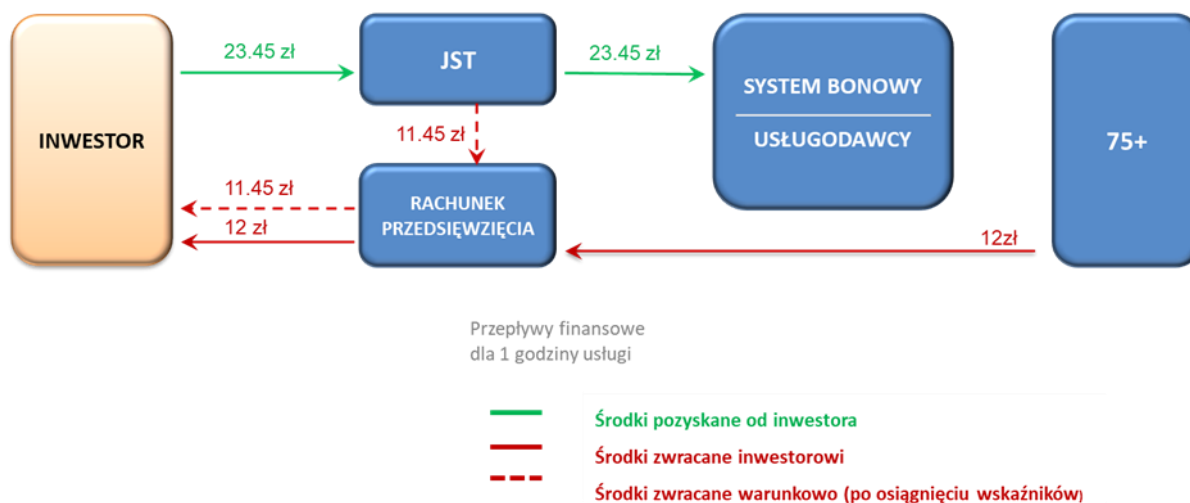
<sup>74</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012D0021&qid=1529317040967&from=en>

Zgodnie z warunkami określonymi w ww. decyzji powierzenie zadania może być dokonane na okres nie dłuższy niż 10 lat, a rekompensata nie może przekroczyć kwoty niezbędnej do pokrycia kosztów związanych ze świadczeniem usług publicznych, z uwzględnieniem rozsądnego zysku. Koszty te rozumiane są jako różnica pomiędzy całością kosztów poniesionych przez wykonawcę (spółkę) w związku ze świadczeniem usług, a całym przychodem spółki z tytułu świadczenia tych usług. Przychód ze świadczonych usług (wpłaty od klientów) będzie trafiał na rachunek przychodu przedsiębiorstwa, odpowiedni dla każdego emitenta, nie stanowi on przychodu spółki i nie pomniejsza rekompensaty.

W modelu założono dwie formy rekompensaty:

- podwyższenie kapitału – w wysokości dopłaty JST do przedsiębiorstwa;
- dopłata zwrotna – w wysokości równej przychodowi przedsiębiorstwa (wpłaty od klienta).

Środki wpłacane przez seniora trafiać będą na zamknięty rachunek przychodu przedsiębiorstwa i będą uruchomione dopiero po zakończeniu przedsiębiorstwa. Do tego czasu zapłata dla usługodawców będzie finansowana ze środków pozyskanych z emisji obligacji. Po zakończeniu projektu wpłaty seniorów zostaną przeznaczone na wykup obligacji.



*Schemat przepływów finansowych dla 1 obligacji*

Schemat przedstawia przykład przepływów finansowych. Zgodnie z rysunkiem inwestor obejmuje 1 obligację w kwocie równej 23,45 (koszt 1 h usługi), JST pozyskane w ten sposób środki przekazuje do spółki w formie rekompensaty za powierzone zadanie, w postaci:

- podwyższenia kapitału – w wysokości partycypacji wspólników w przedsięwzięciu (Związek: 4,05 zł, Województwo: 7,40 zł)
- dopłaty zwrotnej – w wysokości odpowiedniej do założonego przychodu przedsięwzięcia (wpłata klienta 12 zł), w podziale proporcjonalnym do partycypacji wspólników w przedsięwzięciu (Związek: 4,24 zł, Województwo: 7,76 zł).

Przychód ze świadczonych usług w wysokości 12,00 zł dzięki wykorzystaniu przekazu będzie trafiał bezpośrednio na rachunek przychodu przedsięwzięcia, odpowiedni dla każdego emitenta (Związek: 4,24 zł i Województwo 7,76 zł), nie stanowi on przychodu spółki i nie pomniejsza rekompensaty.

Po osiągnięciu określonych w warunkach emisji obligacji podstawowych wskaźników JST przekazuje ze środków własnych kwotę 11,45 zł (Związek: 4,05 zł, Województwo: 7,40 zł) stanowiącą majątek przedsięwzięcia na rachunek przedsięwzięcia, celem wykupu obligacji.

Wykup obligacji następuje z rachunku przedsięwzięcia na którym zgromadzone są odpowiednio 12,00 zł pochodzące od seniora i 11,45 zł ze środków własnych JST.

## V. Ewaluacja obligacji społecznych oraz pomiar ich efektów

Ewaluacja w modelu obligacji społecznych ma za zadanie przede wszystkim analizę osiągniętych efektów wywołanych interwencją oraz identyfikację kluczowych zmian w monitorowanych obszarach, zarówno tych przewidzianych na etapie przygotowania ewaluacji, jak i zaobserwowanych podczas wdrażania. W przypadku nowych mechanizmów wsparcia ważnym elementem ewaluacji jest również ocena sposobu realizacji interwencji, dotycząca zarówno procesu projektowania i przygotowania obligacji społecznych, jak i ich wdrożenia. Tego typu informacje są niezbędne do oceny realizacji działań interwencji, jak również jej rezultatów.

Ewaluacja w obligacji społecznych powinna pozwolić na uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania<sup>75</sup>:

1. Czy cele interwencji odpowiadają zidentyfikowanym potrzebom?
2. Czy wybrane instrumenty i rozwiązania okazały się odpowiednie do zidentyfikowanych problemów?
3. Czy cele interwencji zdefiniowane na etapie programowania zostały osiągnięte? Jakie były/są sukcesy interwencji? Jakie problemy napotkała interwencja?
4. Czy system zarządzania i wdrażania okazał się skuteczny?
5. W jaki sposób interwencja została zrealizowana? Jakie były kolejne etapy interwencji? Czy podobne efekty można/można było osiągnąć przy wykorzystaniu innych instrumentów?
6. Czy podobne efekty można/można było osiągnąć przy wykorzystaniu niższych nakładów finansowych?
7. Czy interwencja przyczyniła się do zminimalizowania problemów (z punktu widzenia odbiorców pomocy)?
8. Czy pojawiły się pozytywne skutki uboczne? Czy zrealizowana interwencja pobudziła kolejne inwestycje (efekty impulsu, mnożnikowe)? Czy interwencja wkomponowała się i sprzęgła z innymi działaniami publicznymi wzmacniając je (efekt synergii)?
9. Czy osiągnięte pozytywne efekty nie zostały uzyskane kosztem innego obszaru, czy nie wywołały negatywnych skutków ubocznych (efekt zastępowania)?

<sup>75</sup> Knowledge Box, Guidance on developing a Social Impact Bond, s. 11, online: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/646733/Knowledge\\_Box\\_Guidance\\_on\\_developing\\_a\\_SIB.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/646733/Knowledge_Box_Guidance_on_developing_a_SIB.pdf) [dostęp: 15.05.2018].

10. Czy osiągnięte efekty nie zostały uzyskane kosztem pogorszenia sytuacji osób i instytucji nie objętych interwencją (efekt substytucji)?

Kluczowym elementem jest również publikacja wyników ewaluacji interwencji finansowanej obligacjami społecznymi, która może pozytywnie wpłynąć na rozwój tego instrumentu oraz koszty przyszłych transakcji – optymalizując je i obniżając, a także na czas przygotowania kolejnych emisji – skracając go.

### 1. Wskaźniki podlegające monitorowaniu w Małopolskich Obligacjach Społecznych

Zważywszy na pionierski charakter projektowanego rozwiązania oraz brak polskich doświadczeń w tym obszarze założono, że do pomiaru efektów wdrażanego rozwiązania mających wpływ na płatność dla Inwestora wykorzystane zostaną wskaźniki produktowe. Ich charakter obniża możliwość błędu, tym samym ogranicza potencjalne ryzyko sporów na temat interpretacji wyników badania. Jednocześnie wychodząc naprzeciw wymogom pomiaru efektów społecznych założono monitorowanie szeregu zmian, jednakże nie będzie od nich uzależniona płatność na rzecz Inwestora.

Podstawowe dane dotyczące osób, które skorzystają z interwencji – pracowników świadczących usługi oraz osób, dla których usługa jest realizowana (tj. dotychczasowy status na rynku pracy, forma zatrudnienia, wiek, potrzeby – rodzaj zrealizowanych usług i ich liczba) będą gromadzone w procesie wnioskowania o bony, ich realizacji i rozliczania. Zakładamy również wykorzystanie danych GUS oraz ROPS, jak również informacji gmin dotyczących kosztów obsługi odpłatnych usług opiekuńczych oraz danych PUP w zakresie kosztów utworzenia nowego miejsca pracy.

Z uwagi na źródło i sposób pozyskania danych monitorowanie części wskaźników o charakterze obiektywnym (intersubiektywnie weryfikowalnym) będzie możliwe dzięki danym gromadzonym w ramach stworzonego systemu. Wszystkie informacje dotyczące wskaźników subiektywnych mierzonych wśród interesariuszy będą pozyskane dzięki zleconemu badaniu jakościowemu.

Podstawowymi wskaźnikami podlegającymi monitorowaniu będą:

- 1) udział osób, które w okresie pełnych 3 miesięcy przez przystąpieniem do realizacji usług w ramach systemu bonowego nie pracowały (były bezrobotne lub nieaktywne zawodowo) wśród ogółu zatrudnionych przy realizacji usług;
- 2) publiczny koszt utworzenia 1 miejsca pracy działającego w ramach stworzonego systemu brutto (suma dopłat publicznych do tworzonego miejsca pracy) i netto (suma dopłat publicznych do tworzonego miejsca pracy pomniejszona o wpływy z danin publicznych

generowane dzięki legalizacji tego miejsca pracy wyliczone dla pensji minimalnej i średniej);

- 3) liczba zrealizowanych bonów z dofinansowaniem;
- 4) liczba zrealizowanych bonów pełnopłatnych i instytucjonalnych;
- 5) liczba miejsc pracy u usługodawców przed, w czasie i po interwencji;
- 6) liczba podmiotów wnioskujących o certyfikację MSUS;
- 7) liczba wejść na stronę www;
- 8) liczba pozyskanych klientów instytucjonalnych;
- 9) liczba osób zatrudnionych w podziale na formy zatrudnienia;
- 10) liczba osób zatrudnionych w podziale na płeć;
- 11) średni czas realizacji bonu po stronie usługodawcy;
- 12) liczba opłaconych bonów z dofinansowaniem;
- 13) liczba opłaconych bonów pełnopłatnych i instytucjonalnych;
- 14) liczba seniorów objętych wsparciem;
- 15) liczba seniorów objętych wsparciem w podziale na płeć;
- 16) liczba zrealizowanych bonów z dofinansowaniem, z uwzględnieniem kategorii usług;
- 17) średni wiek seniora korzystającego z bonów;
- 18) średni wiek seniora korzystającego z bonów w podziale na płeć;
- 19) liczba opłaconych bonów pełnopłatnych w podziale na grupy wiekowe.

Dodatkowo aby ocenić, czy projekt ma wpływ na rynek pracy, „szarą strefę” i zachowania konsumenckie przeprowadzone zostaną badania jakościowe, których celem będzie pokazanie zmian w tych obszarach. Weryfikacji zostaną poddane w szczególności:

- 1) Zmiany w wymiarze zatrudnienia osób świadczących usługi (ocena, czy interwencja wywołała jakąkolwiek zmianę w przypadku osób, które w okresie poprzedzającym przystąpienie do realizacji usług w ramach systemu bonowego pracowały legalnie i równocześnie świadczyły taką usługę lub były dodatkowo zatrudnione w „szarej strefie” u tego samego lub innego pracodawcy);
- 2) Zmiany w wysokości wynagrodzenia w przypadku osób, które w okresie poprzedzającym przystąpienie do realizacji usług w ramach systemu bonowego pracowały legalnie i równocześnie otrzymywały część wynagrodzenia bez odprowadzenia z tego tytułu należnych składek;
- 3) Średnia płaca w podziale na typy usług (zgodnie z klasyfikacją MSUS, w podziale na świadczone stale i dorywczo);

- 4) Poziom satysfakcji pracowników;
- 5) Poziom satysfakcji klientów;
- 6) Skłonność do zakupu usługi odpłatnej;
- 7) Wrażliwość cenowa klientów.

Monitorowanie tak szerokiego katalogu wskaźników i obszarów pozwoli na ocenę, czy i w jakim stopniu interwencja finansowana za pomocą obligacji społecznych wpłynęła na zmianę skali i charakter problemu. Umożliwi to weryfikację oddziaływania projektu na sytuację bezrobotnych, rynek pracy, „szarą strefę”, wsparcie seniorów w zachowaniu samodzielności oraz skłonność klientów do kupna proponowanych w systemie bonowym usług. Dzięki temu po zakończeniu etapu testowania będzie można ocenić, czy i w jakim stopniu projekt osiągnął założone cele.

## 2. Wskaźniki stanowiące podstawę do uruchomienia środków publicznych

W obligacjach społecznych płatność za rezultat i finalne zaangażowanie środków publicznych oraz wypłata premii przez Emitenta na rzecz Inwestora uzależniona jest od osiągnięcia z góry ustalonych wskaźników. W Małopolskich Obligacjach Społecznych, gdzie kluczowy problem to „szara strefa” w obszarze usług wspierających seniora i jego rodzinę, wskaźniki są ustalone odrębnie dla obszaru rynku pracy i występującej tam „szarej strefy” oraz dla obszaru wsparcia seniora w zachowaniu samodzielności w miejscu zamieszkania i jego rodziny w opiece nad nim.

W opisanym modelu środki pozyskane od inwestora zostaną przeznaczone na prefinansowanie kosztów, które docelowo zostaną poniesione przez Województwo - podmiot realizujący działania związane z redukcją „szarej strefy”, Gminę – podmiot wspierający seniora (75+) oraz klienta - osobę kupującą usługę dla seniora 75 + lub seniora 75+ korzystającego z usługi. Z uwagi na taki podział, zastosowany instrument finansowy (obligacja przychodowa) oraz sposób przekazania środków pozyskanych od Inwestora do organizatora systemu bonowego, Inwestor zawsze otrzyma zwrot wszystkich środków, które miały posłużyć do prefinansowania kosztu ponoszonego bezpośrednio przez klienta. Bez względu na to, na jakim poziomie są zaplanowane wskaźniki i niezależnie od tego, czy wszystkie bony zostały zakupione, nastąpi wypłata środków z rachunku przedsięwzięcia (zgrupowanych z tytułu dokonywanych wpłat) na rzecz Inwestora. Natomiast uruchomienie środków publicznych na rzecz Inwestora będzie zależeć od poziomu osiągniętych wskaźników.

**Miarą sukcesu przedsięwzięcia stanowiącą podstawę do wypłaty Inwestorowi kapitału podstawowego będzie liczba wykorzystanych bonów z dofinansowaniem w okresie od dnia emisji do dnia wykupu nie mniejsza niż 70 % zaplanowanej całkowitej liczby bonów z dofinansowaniem.**

Wskaźnik obrazuje skalę legalnych stanowisk pracy powstałych dzięki stworzeniu systemu bonowego - każde 168 zrealizowanych bonów to miesiąc pracy 1 osoby w pełnym wymiarze czasu pracy. Pozwoli on na pomiar rozwoju legalnego sektora usług wspierających osoby starsze. Poziom 70 % jest satysfakcjonujący dla strony publicznej i jednocześnie bezpieczny dla Inwestora. Strona publiczna ma możliwość sprawdzenia, czy przyjęte wskaźniki i sposób postępowania są realne i możliwe do osiągnięcia, a kluczowe ryzyko finansowe jest przeniesione na Inwestora. Skala ryzyka finansowego inwestora będzie zmniejszać się wraz ze wzrostem poziomu wskaźnika.

POZIOM WSKAŹNIKA	% ZWROTU KAPITAŁU PODSTAWOWEGO DLA INWESTORA Z PODZIAŁEM NA DOCELOWE ŹRÓDŁA FINANSOWANIA (7 203 840 zł)			
	3 686 400 zł KLIENT	1 244 160 zł GMINA	2 273 280 zł WOJEWÓDZTWO	7 203 840 zł ŁĄCZNIE
< 70 %	100 %	0 %	0 %	51,17 %
70 %	100 %	70 %	70 %	85,35 %
75 %	100 %	75 %	75 %	87,79 %
80 %	100 %	80 %	80 %	90,23 %
85 %	100 %	85 %	85 %	92,68 %
90 %	100 %	90 %	90 %	95,12 %
95 %	100 %	95 %	95 %	97,56 %
100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Tabela nr 9 Poziom zwrotu kapitału dla Inwestora w zależności od osiągniętych wskaźników

W tak przyjętym schemacie płatności w najgorszym przypadku Inwestor straci 48,83% zainwestowanego kapitału.

### 3. Wskaźniki będące podstawą wypłaty premii dla Inwestora i ich mierniki

Miernikami sukcesu przedsięwzięcia, stanowiącymi podstawę do wypłaty premii dla Inwestora będą:

- 1) Dla obszaru rynku pracy i „szarej strefy”:
  - a) liczba wykorzystanych bonów z dofinansowaniem w okresie od dnia emisji do dnia wykupu nie mniejsza niż 100 % zaplanowanej całkowitej liczby bonów z dofinansowaniem - sukces wykorzystania wszystkich bonów oznaczać będzie, że na rynku powstały warunki do zakupu



legalnie usług wspierających, a tym samym udało się ograniczyć czynniki skłaniające klientów do korzystania z „szarej strefy” w tym zakresie.

2) Dla obszaru usług wspierających seniora i rodzinę:

- a) liczba osób, które skorzystały z bonów dofinansowanych nie mniejsza niż 320 - wskaźnik pokaże liczbę osób, które dzięki włączeniu się w system bonowy otrzymały wsparcie w swoim miejscu zamieszkania. Tym samym będzie można ocenić, ilu osobom udało się pomóc w zachowaniu samodzielności.

Wypłata premii nastąpi w przypadku osiągnięcia wskaźników na poziomie co najmniej 100%.

#### 4. Częstotliwość pomiaru oraz źródła pozyskania danych

Opracowany dokument	Częstotliwość pomiaru	Źródła pozyskania danych
Sprawozdanie dotyczące stopnia realizacji wskaźników stanowiących podstawę do uruchomienia środków publicznych	co 6 miesięcy	system bonowy
Badanie satysfakcji Usługodawców	co 6 miesięcy	ankiety, wywiady
Badanie satysfakcji pracowników zatrudnianych u Usługodawców	co 6 miesięcy	ankiety, wywiady
Badanie satysfakcji Klientów korzystających z usług w ramach systemu bonowego	co 6 miesięcy	ankieta, wywiady
Raport sprawozdawczy dot. m.in. form zatrudnienia pracowników u Usługodawcy	co 1 miesiąc	raporty usługodawców
Rejestr podmiotów posiadających znak jakości MSUS	Na bieżąco	rejestr
Raport sprawozdawczy dot. m.in. średniej płacy pracowników zatrudnionych do wykonywania usług wspierających w ramach systemu bonowego	co 1 miesiąc	raporty usługodawców
Raport końcowy	po zakończeniu interwencji	raport

Tabela nr 10 Częstotliwość pomiaru oraz źródła pozyskania danych

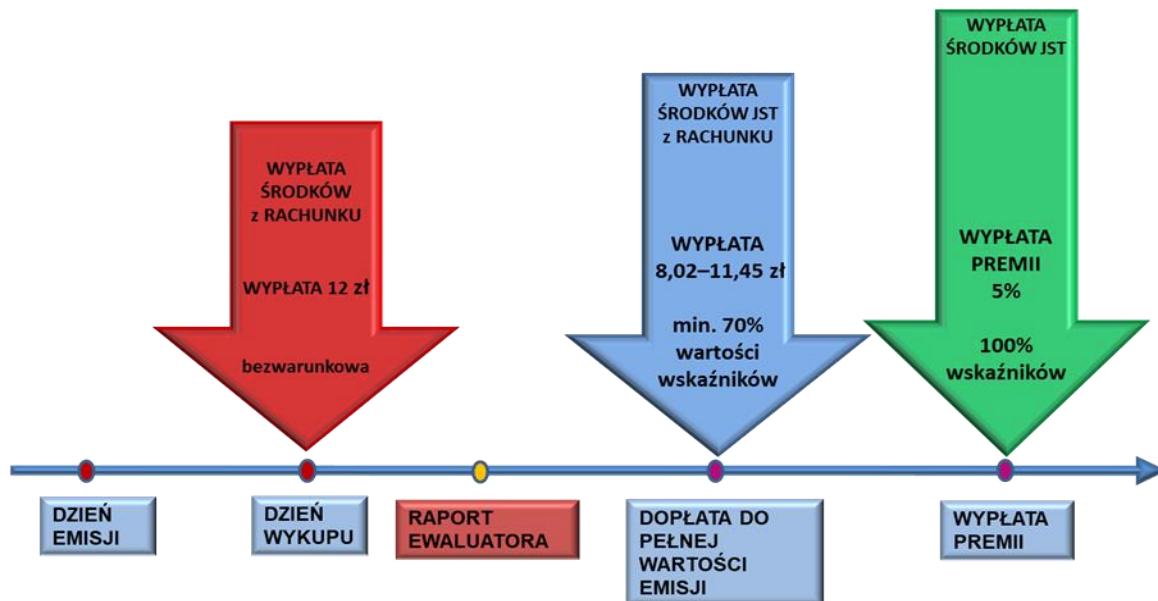
## VI. Schemat płatności dla inwestora

Wykorzystanie w modelu obligacji społecznych instrumentu obligacji przychodowej, która opiera się o metodę płatności za rezultat, pozwala na uruchomienie środków publicznych dopiero po osiągnięciu pożądaných i zdefiniowanych rezultatów. W modelu Małopolskich Obligacji Społecznych źródłem wykupu obligacji będą:

- środki zgromadzone na rachunku przychodów przedsięwzięcia, których wartość odpowiadać będzie iloczynowi liczby wykorzystanych Bonów 75+ i ich ceny zakupu (12,00 zł);
- środki przekazane na rachunek przedsięwzięcia przez JST (zwrócone przez spółkę do JST z tytułu niewykorzystanej dopłaty zwrotnej, stanowiące iloczyn niesprzedanych Bonów 75 + i ich ceny (12,00 zł);
- majątek przedsięwzięcia równy iloczynowi liczby zrealizowanych bonów i kwoty 11,45 zł, przekazany na rachunek przedsięwzięcia po osiągnięciu wskaźników na poziomie co najmniej 70%.

Niezależnie od poziomu wskaźników Inwestor zawsze będzie uprawniony do otrzymania wszystkich środków zgromadzonych na rachunku przedsięwzięcia zarówno pochodzących z wpłat jak i dopłaty zwrotnej. Pozostałe środki są przekazywane na rachunek przedsięwzięcia po osiągnięciu zaplanowanych efektów na poziomie minimum 70 %, proporcjonalnie do osiągniętego stopnia wykonania, co 5 punktów procentowych. Tak zaprojektowany schemat płatności zmniejszy ryzyko ponoszone przez Inwestora w sytuacji niepowodzenia przedsięwzięcia.

Dodatkowo planowana jest wypłata premii za sukces w sytuacji osiągnięcia 100% wartości zdefiniowanych wskaźników.



### 1. Sytuacja 1

#### Liczba sprzedanych bonów 75+ poniżej 70 % wskaźnika

Powierzone zadanie nie zostało zrealizowane.

Kwota 12,00 zł na każdy niesprzedany Bon 75+ przekazana Spółce w formie dopłaty zwrotnej, zwracana jest do Związku i Województwa. Tym samym Emitenci odzyskują część środków otrzymanych pierwotnie z Emisji i zgodnie z zapisami warunków emisji obligacji przekazują je na rachunek przychodów przedsiębiorstwa.

Wartość wykupu 1 obligacji (**WO**) wyliczona zostanie wg następującego wzoru:

$$WO = \frac{(BZ * 12,00zł)}{LO} + \frac{(LO - BZ) * 12,00 zł}{LO}$$

gdzie:

**BZ** – liczba zrealizowanych bonów 75 +

**LO** – liczba objętych obligacji

$\frac{[BZ*12,00 zł]}{LO}$  – środki zgromadzone na rachunku przedsiębiorstwa w związku z wpłatami od osób 75+, przypadające na 1 objętą obligację

$\frac{(LO - BZ) * 12,00 \text{ zł}}{LO}$  – środki zwrócone przez spółkę do JST, w związku z niewykorzystaną dopłatą zwrotną, a następnie przekazane przez JST na rachunek przedsięwzięcia, przypadające na 1 objętą obligację

W tej sytuacji Inwestor zawsze otrzyma nie mniej niż 51,17% zainwestowanego kapitału, niezależnie od skuteczności rekomendowanego rozwiązania.

## 2. Sytuacja 2

### Liczba sprzedanych bonów 75+ na poziomie 70 %

Powierzone zadanie zostało zrealizowane częściowo, w stopniu wystarczającym dla uruchomienia środków publicznych proporcjonalnie do stopnia realizacji zadania. Kwota 12,00 zł na każdy niesprzedany Bon 75+ przekazana spółce w formie dopłaty zwrotnej, zwracana jest do Związku i Województwa. Tym samym Emitenci odzyskają część środków otrzymanych pierwotnie z Emisji i zgodnie z zapisami warunków emisji obligacji prześlą je na rachunek przychodów przedsięwzięcia.

W sytuacji osiągnięcia co najmniej minimalnego wskaźnika sukcesu (70% sprzedanych Bonów 75+), Inwestor otrzyma zawsze nie mniej niż 85,35% zainwestowanego kapitału.

Finalna wartość wykupu 1 obligacji w tej sytuacji wyliczona zostanie wg następującego wzoru:

$$WO = \frac{BZ * 12,00\text{zł}}{LO} + \frac{(LO - BZ) * 12,00\text{zł}}{LO} + \frac{(LO * RW) * 11,45\text{zł}}{LO}$$

gdzie :

**RW** – stopień realizacji wskaźnika odpowiednio 70%, 75%, 80%, 85%, 90% lub 95%

$\frac{(LO * RW) * 11,45\text{zł}}{LO}$  – wartość uruchamianych środków publicznych, w związku z realizacją zadania, przypadająca na 1 obligację

Pozostałe skróty – jw.

## 3. Sytuacja 3

### Liczba sprzedanych bonów 75+ na poziomie 100%

Sprzedaż Bonów 75+ osiągnie maksymalną planowaną ilość oznaczać będzie, iż powierzone zadanie zostało zrealizowane w całości. Inwestor otrzyma zwrot kapitału.

Finalna wartość wykupu w przeliczeniu na jedną obligację w tej sytuacji wyliczona zostanie wg następującego wzoru:

$$WO = \frac{BZ * 12,00zł}{LO} + \frac{(LO * RW) * 11,45zł}{LO}$$

Dodatkowo w tej sytuacji Inwestor nabędzie prawa do wypłaty premii w wysokości 5% w skali roku liczonej od zaangażowanego kapitału. Warunki wypłaty premii będą określone indywidualnie dla każdego Emitenta. Ich opis wraz z uzasadnieniem znajduje się w części dotyczącej Ewaluacji.

## VII. System bonowy – narzędzie rozwiązania problemu społecznego

Proponowany w projekcie Małopolskie Obligacje Społeczne system bonowy w innowacyjny sposób łączy zaangażowanie podmiotów różnych szczebli w rozwiązanie problemu społecznego. Wyzwania stojące przed sektorem publicznym często mają wielowymiarowy charakter i pozostają w kompetencji wielu interesariuszy publicznych. Mechanizm finansowania systemu bonowego zaproponowany w projekcie pozwala na zaangażowanie w koszt jego realizacji więcej niż jednego podmiotu. Dzięki temu dany problem społeczny mający wieloaspektowy charakter może podlegać jednej skoncentrowanej interwencji, w której kosztach partycypują różne podmioty.

W projekcie Małopolskie Obligacje Społeczne połączono w ramach systemu bonowego dwa rodzaje interwencji:

- 1) Płatność Województwa odpowiedzialnego za kształtowanie rynku pracy i ograniczenie „szarej strefy” – zachęta do tworzenia legalnych miejsc pracy. Poziom dofinansowania wyniesie 7,40 zł do godziny pracy (zrealizowanej usługi);
- 2) Płatność gminy – pomoc osobom starszym w utrzymaniu przez nich samodzielności w miejscu zamieszkania oraz wsparcie rodziny w opiece nad starszym domownikiem w postaci dopłaty do usługi wspierającej osobę 75+. Dofinansowanie gminy wyniesie 4,05 zł do godziny zrealizowanej usługi wspierającej.

System bonowy to mechanizm pozwalający klientowi na szybkie nabycie usługi, która pomoże mu w zachowaniu samodzielności oraz jakości życia. Charakter systemu wiąże się z przyznaniem seniorowi bonu, który może on przeznaczyć na zakup usługi wspierającej. Bon jako podstawa kupna usługi wymusza transparentny obrót pieniądza i legalne zatrudnienie osób świadczących usługi.

Tak skonstruowany system dopłat pozwoli na podjęcie zatrudnienia osobom o różnym poziomie kwalifikacji, a seniorom i ich rodzinom umożliwi zakup usługi po cenie zbliżonej do kosztu takich usług w ramach „szarej strefy”. W połączeniu z gwarancją bezpieczeństwa i standardami jakości pracy wskazanymi w Modelowych Standardach Usług Senioralnych, zastępowalnością pracowników oraz możliwością bezpośredniego wyboru usługi i usługodawcy przez klienta, stanowi to zachętę do korzystania z takich usług w ramach legalnego zatrudnienia. Udzielenie dopłat poprzez system bonowy pozwoli na zastosowanie w obu przypadkach podejścia podmiotowego, w którym najważniejszymi podmiotami są osoba legalnie pracująca i osoba starsza potrzebująca wsparcia.

Oprócz bonów dofinansowanych każdy usługodawca będzie mógł realizować w ramach systemu bony pełnopłatne. Daje to szansę na uzyskanie efektu skali i rozwój usługodawców, a tym samym tworzenie kolejnych legalnych miejsc pracy bez jakichkolwiek dopłat. Projekt Małopolskie Obligacje Społeczne poprzez podział bonów na dofinansowane i pełnopłatne tworzy przestrzeń do legalnego rozwoju sektora usług wspierających seniorów. Bony dofinansowane będą związane z publiczną interwencją w obszar „szarej strefy” i niedostatecznej skali usług opiekuńczych. Bony pełnopłatne pozwolą na zweryfikowanie, jaka jest możliwość przy stworzeniu odpowiedniego systemu zachęt jakościowych (MSUS) rozwoju legalnych usług tego rodzaju, bez wsparcia państwa i samorządu.

Proponowany w ramach testu system bonowy wprowadza podział na usługi:

1. ogólnowspierające,
2. gospodarcze,
3. towarzyszenia.

Pozwoli to na zaangażowanie potencjalnych pracowników dotychczas niezainteresowanych pracą opiekuna osoby starszej z uwagi na niechęć do wykonywania zadań związanych z pielęgnacją i higieną oraz na zwiększenie elastyczności świadczenia pracy. Kolejnym ważnym elementem tak skonstruowanego systemu jest zabezpieczenie socjalne osób świadczących usługi w ramach zarejestrowanej pracy

Podmiotowe podejście do klienta–seniora polega na umożliwieniu jemu lub jego najbliższemu dokonania wyboru rodzaju usługi i jej wykonawcy. Wybór dokonuje tuż przed zamówieniem konkretnej usługi, a nie bonów. Podejście takie pozwoli na optymalne dopasowanie usługi do bieżących potrzeb seniora.

### 1. Forma realizacji bonu - znak legitymacyjny

System realizowany będzie z wykorzystaniem fizycznego lub elektronicznego bonu. Pozwoli to na skrócenie i maksymalne uproszczenie dla klienta procedury ubiegania się i wykorzystania dofinansowanej usługi. Znak legitymacyjny (bon) to dokument zapewniający płatność zarówno dla zamawiającego usługę, jak i dla wykonawcy usługi wspierającej. Dzięki zastosowaniu bonów zostaną zabezpieczone kluczowe interesy usługodawcy, co stanowić będzie dodatkową zachętę do świadczenia usług legalnie. Będzie on mieć pewność otrzymania płatności za swoje usługi, a rozwój sektora pozwoli mu na zwiększenie skali działalności.

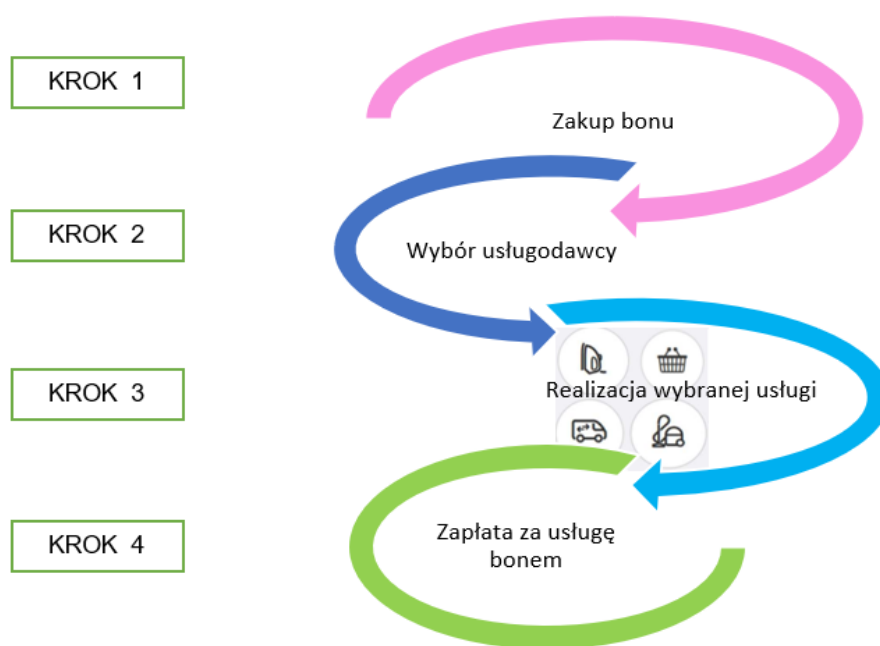
Wykorzystanie znaków legitymacyjnych przyniesie następujące korzyści:

- a) transparentny obrót pieniądza – legalne zatrudnienie,
- b) zabezpieczenie środków publicznych przed defraudacją, w szczególności przed nadużyciami ze strony uczestników projektu oraz usługodawców,
- c) identyfikacja osób korzystających ze wsparcia,
- d) bieżący monitoring zrealizowanej ilości godzin usług i ich rodzaju,
- e) przekazanie płatności za zrealizowane usługi po dokonaniu rozliczenia.

Zastosowanie bonów ma na celu:

- a) ograniczenie biurokracji dla klienta 75+ lub związanej z nim osoby do czterech kroków:
  - i. zakup bonu - wypełnienie zgłoszenia i akceptacja regulaminu;
  - ii. wybór usługodawcy (spośród spełniających wymogi jakościowe MSUS);
  - iii. realizacja usługi - zamówienie usługi u wybranego wykonawcy;
  - iv. zapłata za usługę bonem,rozliczenia bonów dokonuje usługodawca;
- b) zwiększenie elastyczności w zakresie możliwości wyboru rodzaju wsparcia – w momencie zamawiania bonów osoba starsza 75+ nie musi decydować się na wybór konkretnej usługi, zamawia jedynie określoną liczbę bonów. Chcąc skorzystać z konkretnej usługi decyduje, na co przeznaczy bony;
- d) szybkie uzyskanie dofinansowania; e) wydatkowanie środków publicznych dopiero po zrealizowaniu usługi;
- e) zabezpieczenie celowości wydatkowania środków – bony można wykorzystać tylko i wyłącznie na legalnie świadczonej usłudze.





## 2. Jednostka oraz wartość bonu

Wartość bonu bezpośrednio związana jest z jego jednostką. Przyjęto, że 1 bon będzie odpowiadał 1 godzinie usługi wspierającej. Podczas określania wartości bonu, tj. stawki jednostkowej, uwzględniono wszystkie składowe usługi (tj. koszty pracy, niezbędnych środków higienicznych oraz koszty pośrednie). Wartość bonu jest więc wyliczeniem uśrednionego kosztu 1 godziny usługi.

W modelu Małopolskich Obligacji Społecznych przyjęto wartość 1 bonu w wysokości 23,45 zł za godzinę usługi wspierającej. Taka cena bonu jest wynikiem przeprowadzonych badań rynku. Szczegółowe kalkulacje dotyczące przyjętego montażu finansowego i metodologii wyliczeń przedstawione są w rozdziale Koszt usługi wspierającej osobę starszą. Przyjęta wartość bonu jest poparta analizą możliwości finansowych klienta, zagwarantowania godziwej płacy osobom wykonującym pracę, a także wymagań w zakresie jakości usług. Kwota 23,45 zł/godzinę została obliczona na początku 2018 roku i odpowiada realiom rynku pracy z tego okresu. Z uwagi na dynamiczne zmiany zachodzące w tym obszarze i możliwe wahania koniunktury ta kalkulacja może ulec zmianom.

### 3. Dystrybucja oraz rodzaje bonów

Dystrybucja opierać się będzie na dwóch kanałach – bezpośrednim w wyznaczonych miejscach „zaufania publicznego” oraz poprzez stronę internetową obsługiwaną przez organizatora systemu bonowego.

Organizator systemu bonowego to podmiot, który jest odpowiedzialny za koordynację całego systemu – tj. dystrybucję bonów, promocję a także pozyskiwanie do systemu usługodawców (zawieranie umów na świadczenie usług za pomocą bonów – wzór w załączniku do modelu) oraz dbałość o weryfikację jakości świadczonych usług, poprzez obowiązkową certyfikację podmiotów świadczących usługi.

#### 3.1 Bony dofinansowane

Bony dofinansowane będą dystrybuowane w ramach świadczenia rodzinnego ustanawianego przez Radę Gminy. Kupić będą je mogły tylko osoby po 75. roku życia, w maksymalnej liczbie 40 bonów na miesiąc. Senior chcąc zakupić bon w preferencyjnej cenie wnioskuje o przyznanie świadczenia w postaci dofinansowania do bonu w gminie, w której zamieszkuje. Jednocześnie we wniosku wyraża zgodę na przekazanie swoich danych osobowych do organizatora systemu bonowego oraz określa, w jakiej formie chce otrzymać bon - papierowej czy elektronicznej. W odpowiedzi na złożony wniosek gmina wydaje decyzję przyznającą świadczenie wraz ze wskazaniem określonej liczby godzin usługi. gmina przyznaje świadczenie rodzinne zgodnie z przyjętym limitem bonów i do wysokości środków przeznaczonych przez Gminy na testowanie nowego rozwiązania w danym roku. W przypadku dużej liczby chętnych w fazie testu obowiązywać będzie kolejność zgłoszeń. Wraz z decyzją o przyznaniu świadczenia osoba uprawniona otrzymuje regulamin świadczenia usług w systemie bonowym, a także informacje dotyczące sposobu uregulowania należności z tytułu partycypacji w kosztach bonów. Informacja o przyznanych przez gminę bonach jest jednocześnie przekazywana do organizatora systemu bonowego. Od momentu otrzymania decyzji przyznającej bony osoba uprawniona ma 10 dni na dokonanie wpłaty na wskazane konto bankowe, w przypadku braku wpłaty w ww. terminie przyznana pula bonów ulega anulowaniu. W przypadku zamówienia bonów na więcej niż jeden miesiąc, klient ma prawo do wpłat cząstkowych – w cyklach miesięcznych, dokonywanych do 20 dnia każdego miesiąca poprzedzającego miesiąc realizacji usługi, a w przypadku niedokonania wpłaty pula na dany miesiąc ulega anulowaniu. Po zaksięgowaniu wpłaty senior otrzymuje bony w liczbie odpowiedniej do dokonanej wpłaty.

Tak zorganizowany proces ubiegania się o świadczenie ograniczy do niezbędnego minimum zaangażowanie klienta, tj. klient wszystko załatwia przy jednej wizycie – składa wniosek, a potem

dostaje decyzję z numerem rachunku do wpłaty, a po wpłacie otrzymuje bony (przesyłka pocztowa lub forma elektroniczna).

### 3.2 Bony pełnopłatne dla klientów indywidualnych (osoby fizyczne)

W systemie przewiduje się także dystrybucję bonów wśród Klientów indywidualnych, bez wprowadzania kryterium wieku. Tym samym w ramach projektu nie będzie ograniczenia w dostępie do pełnopłatnych usług oferowanych przez certyfikowanych wykonawców.. Nabycie bonów pełnopłatnych w cenie 25,89 zł możliwe będzie poprzez stronę internetową obsługiwaną przez Organizatora oraz w wyznaczonych miejscach „zaufania publicznego”. Poprzez stronę www transakcja jest możliwa w sposób szybki i bezpieczny – Klient dokonuje wyboru w zakresie liczby bonów oraz określa formę bonu jaką preferuje (papierową lub elektroniczną), akceptuje regulamin, a następnie dokonuje płatności on-line. Po zaksięgowaniu wpłaty otrzymuje bony.

W przypadku zamawiania bonów w wyznaczonym miejscu „zaufania publicznego” Klient wypełnia wniosek wyrażający wolę zakupu bonów i akceptuje regulamin świadczenia usług w systemie bonowym wraz z informacją dotyczącą sposobu uregulowania należności z tytułu zakupu bonów. Klient ma 10 dni na dokonanie wpłaty na wskazane konto bankowe, w przypadku braku wpłaty w terminie wyrażona wola zakupu ulega anulowaniu. Po zaksięgowaniu wpłaty otrzymuje bony.

### 3.3 Bony pełnopłatne dla klientów instytucjonalnych (osoby prawne)

Kolejną grupą odbiorców bonów pełnopłatnych jest klient instytucjonalny. Tego rodzaju podmioty w trakcie konsultacji założeń projektu wskazywałyby, że byłyby zainteresowane kupnem tego rodzaju usług i wykorzystania ich dla swoich pracowników jako element polityki kadrowej oraz narzędzie pozwalające godzić życie zawodowe z prywatnym. Koszt zakupu takiego bonu wyniesie 28,50 zł za godzinę i uwzględnia on marżę, która będzie wykorzystywana na pokrycie kosztów funkcjonowania systemu Klient instytucjonalny może dokonać zakupu za pośrednictwem strony internetowej lub bezpośrednio u organizatora systemu bonowego.

## 4. Realizacja bonów

Klient wybiera z listy podmiot, który będzie realizował dla niego usługę. Lista obejmuje wykonawców, którzy zostali pozytywnie ocenieni pod kątem spełniania wymagań jakościowych przez organizatora. Stanowić ona będzie załącznik do Regulaminu oraz będzie dostępna na stronie internetowej organizatora. Po dokonaniu wyboru Klient kontaktuje się osobiście lub telefonicznie z danym usługodawcą w celu zamówienia usługi i określenia miejsca oraz terminu jej wykonania.

Po zrealizowaniu usługi Klient przekazuje bon wykonawcy, dokonując nim płatności za zrealizowane prace. Kończy to udział klienta w procesie związanym z realizacją bonów.

Po realizacji usługi wykonawca wystawia odpowiedni dokument (rachunek lub FV) za wykonaną usługę na osobę zamawiającą i wraz z otrzymanymi bonami przekazuje go do operatora technicznego w celu dokonania rozliczenia. Rozliczenie możliwe będzie w cyklach miesięcznych. Po weryfikacji poprawności przesłanych dokumentów Usługodawca otrzymuje wynikającą z rozliczenia kwotę na wskazany rachunek bankowy. Każdorazowo wraz z przedłożonymi dokumentami rozliczeniowymi Usługodawca przedstawia wykaz osób bezrobotnych wraz z liczbą zrealizowanych przez nich bonów oraz oświadczeniem tych osób o ich statusie na rynku pracy przed podjęciem aktualnego zatrudnienia. Po dokonaniu rozliczenia usługodawca otrzymuje zaświadczenie o udzielonej pomocy publicznej stanowiącej iloczyn liczby zrealizowanych bonów i wartości dopłaty w wysokości 7,40 zł.

## 5. Wybór i zadania operatora technicznego

Operator techniczny będzie odpowiedzialny za przygotowanie, dystrybucję i rozliczanie bonów w ramach projektu. Organizator systemu wybiera operatora technicznego w drodze zamówienia publicznego (ewentualnie konkursu), a następnie zawiera z nim umowę. Warunki dotyczące bezpieczeństwa obiegu pieniędzy w systemie stanowią przewagę konkurencyjną poszczególnych operatorów i będą przedmiotem oceny w procesie wyboru.

Główne zadania operatora to:

1. Uruchomienie systemu – maksymalny dopuszczalny termin to 3-4 miesiące od dnia podpisania umowy
2. Realizacja usługi, zgodnie z umową zawartą z organizatorem, uwzględniająca minimum:
  - 1) dostarczanie zamówionych bonów na podstawie informacji o dokonanych wpłatach;
  - 2) weryfikowanie dokumentów, przedstawionych przez usługodawców w rozliczeniu za przeprowadzoną usługę pod względem:
    - a) kompletności dokumentów tj. czy usługodawca przekazał dla każdej usługi przedstawionej do rozliczenia: odpowiednią ilość bonów, kopię rachunku/faktury;
    - b) spójności dokumentów tj. czy dane dot. zrealizowanej usługi, widniejące na dokumentach, są ze sobą spójne;
  - 3) dokonywanie rozliczenia bonów dotyczących przeprowadzonej usługi;
  - 4) prowadzenie statystyk sprzedaży bonów i rozliczeń;
  - 5) prowadzenie sprawozdawczości na potrzeby organizatora.

## 6. System zapewnienia jakości usług wspierających osoby starsze

### 6.1 Potrzeba standaryzacji usług wspierających osoby starsze

Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie zrealizował *Badanie rozwiązań w zakresie potrzeb, oczekiwań oraz potencjalnych kierunków rozwoju usług opiekuńczych i wspierających osoby zależne*<sup>76</sup>. Badanie zostało zrealizowane przy użyciu zarówno metod jakościowych, jak i ilościowych. W badaniu wzięło udział łącznie 445 respondentów zamieszkałych na terenie miasta Krakowa, powiatu krakowskiego oraz powiatu chrzanowskiego.

Respondenci zgodnie podkreślili, że system, który ma efektywnie oferować wsparcie, powinien m.in. uwzględniać audyt sposobu realizacji usług oraz zapewniać ich wysoką jakość. W ramach badania przeprowadzono wywiady grupowe, w tym o charakterze eksperckim z mieszkańcami Krakowa, powiatu krakowskiego i chrzanowskiego w wieku co najmniej 45 lat, opiekującymi się osobami zależnymi w wieku co najmniej 60 lat, a także z reprezentantami sektora NGO i JST oraz przedsiębiorcami działającymi w obszarze usług opiekuńczych i gospodarczych.

Dla osób opiekujących się seniorami nie jest istotne, jakie kryteria oceny zostaną dobrane. Ważne jest dla nich, żeby usługodawca został zweryfikowany przez instytucję kontrolującą system. Respondenci zgodnie podkreślili, że certyfikacja powinna się odbywać na podstawie mierzalnych wskaźników, a wysoką jakość usług zapewni nie tylko certyfikacja usługodawców jako przedsiębiorców, ale również bezpośrednia kontrola jakości świadczonych przez nich usług<sup>77</sup>.

Oczekiwania te potwierdzili także podczas spotkań warsztatowych członkowie Grupy Roboczej ds. Jakości Usług Wspierających i Wspomagających Osoby Starsze, powołanej przez Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie. Uczestnicy warsztatów, należący do różnych grup interesariuszy podkreślali, że niezbędne jest opracowanie, popularyzacja oraz obligatoryjność stosowania standardów dotyczących jakości usług wspierających seniorów. Wynika to m.in. z konieczności zapewnienia wysokiego poziomu realizacji usług, adekwatnego do ich specyfiki i chęci wyeliminowania nieuczciwych praktyk na rynku tych usług.

<sup>76</sup> Załącznik *Podsumowanie Wyników Badania Rozwiązań w Zakresie Potrzeb, Oczekiwań oraz Potencjalnych Kierunków Rozwoju Usług Wspierających Osoby Zależne*, Kraków 2017 r.

<sup>77</sup> *Podsumowanie Wyników Badania Rozwiązań w Zakresie Potrzeb, Oczekiwań oraz Potencjalnych Kierunków Rozwoju Usług Wspierających Osoby Zależne*, Kraków 2017 r.

## 6.2 Doświadczenie Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie w zakresie wdrażania rozwiązań z obszaru jakości usług

Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie pracując nad *Modelowym Standardem Usług Senioralnych (Wspierających i Wspomagających Osoby Starsze)* bazował m.in. na swoim doświadczeniu w zakresie tworzenia, wdrażania i upowszechniania znaku jakości MSUES dla usług szkoleniowych i doradczych.

W 2012 roku w ramach realizowanego przez Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie projektu *Podmiotowe Finansowanie Kształcenia* (PFK) stworzono system zarządzania jakością usług szkoleniowych oparty o *Małopolskie Standardy Usług Edukacyjno-Szkoleniowych (znak jakości MSUES)*. System służył ocenie instytucji szkoleniowych, zainteresowanych otrzymaniem znaku jakości MSUES, a tym samym zapewnieniu bezpieczeństwa klientom firm szkoleniowych

Następnie w roku 2016 Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie zaktualizował standard o usługi doradcze. Aktualnie WUP Kraków prowadzi oparty na MSUES system zarządzania jakością usług szkoleniowych i doradczych. Powołane w tym celu Centrum Zapewniania Jakości Kształcenia odpowiedzialne jest za dbanie o wysoką jakość usług szkoleniowych i doradczych w regionie. Mocną stroną certyfikacji MSUES jest transparentność procesu (wszelkie informacje o zasadach i warunkach można pozyskać na stronie [www.msues.pl](http://www.msues.pl)) i możliwość wsparcia we wdrożeniu standardów w formie konsultacji z pracownikami Centrum. Dzięki systemowemu podejściu do certyfikacji przyznawany przez Województwo Małopolskie Znak jakości MSUES jest potwierdzeniem, że szkolenia i doradztwo realizowane są na odpowiednim poziomie, firma jest dobrze zarządzana, a jakość dostarczanych usług jest sprawdzana i monitorowana. Najważniejszymi elementami certyfikacji są niezależny audyt zewnętrzny, prowadzony przez uprawnione instytucje audytujące oraz prowadzenie Rejestru instytucji posiadających znak jakości MSUES, połączonego z ich monitorowaniem. Kluczowe dla jakości certyfikacji jest utrzymywanie jakości pracy samych audytów. Audyty przeprowadzane są przez instytucje audytujące i audytorów, po spełnieniu przez nich określonych warunków jakościowych, przeszkoleniu oraz udziale w obowiązkowym programie rozwojowym. W tym celu w WUP Kraków prowadzony jest Rejestr instytucji audytujących i audytorów.

Budowany dla potrzeb obligacji społecznych system zarządzania jakością oparty na MSUS będzie bazował na doświadczeniach związanych z wdrażaniem MSUES.

## 6.3 Narzędzie zapewnienia jakości usług wspierających – kryteria jakości usług wspierających seniorów.

Narzędziem zapewnienia odpowiedniej jakości usług realizowanych w ramach projektu Małopolskie Obligacje Społeczne jest *Modelowy Standard Usług Senioralnych (MSUS)*. Kryteria zawarte

w Standardzie są podstawą do weryfikacji sposobu funkcjonowania podmiotów i realizacji usług. Standardy służą potwierdzeniu, że usługi są świadczone na odpowiednim poziomie. Potwierdzenie zgodności funkcjonowania usługodawców ze Standardem będzie warunkiem koniecznym dla podmiotów zainteresowanych realizacją usług w ramach projektu Małopolskie Obligacje Społeczne.

Do opracowania Standardu powołana została przez Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie grupa robocza, skupiająca reprezentantów różnych grup interesariuszy, w tym: gminnych ośrodków pomocy społecznej i domów pomocy społecznej, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Krakowie, organizacji pozarządowych i podmiotów ekonomii społecznej, małych i średnich przedsiębiorstw oraz środowiska seniorów. Celem Grupy było wypracowanie kryteriów pozwalających na dalszym etapie prac zdefiniować standardy odnoszące się do następujących obszarów:

- 1) celu i zakresu usługi;
- 2) przygotowania do realizacji usługi oraz doboru metody pracy i narzędzi adekwatnych do założonych celów i rezultatów;
- 3) kompetencji i rozwoju kadry;
- 4) organizacji i obsługi klienta oraz zarządzania jakością usług.

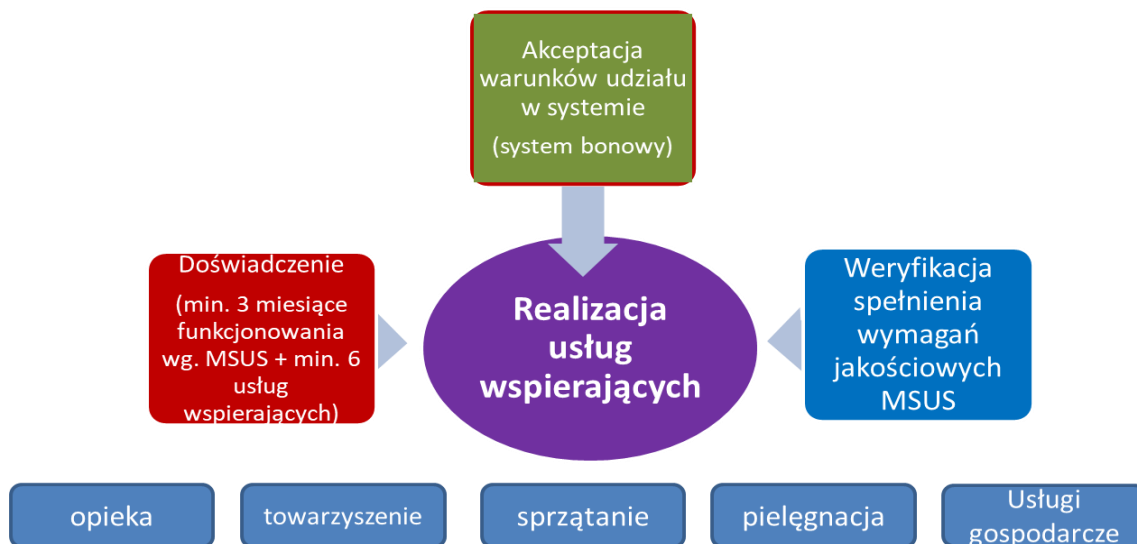
Wskaźniki odzwierciedlają wieloletnie doświadczenia osób zaangażowanych w kwestie społeczne, pracę z seniorami, a także organizację i realizację usług opiekuńczych dla osób starszych. Korzystając z tak różnorodnego doświadczenia członków Grupy roboczej oraz Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie w zakresie jakości usług podczas warsztatów wypracowano Modelowy *Standard Usług Senioralnych*.

W ramach prac Grupy opracowano Kryteria obejmujące 26 wskaźników. Wskaźniki te regulują kwestie związane z zakresem usługi wspierającej, jej realizacją, kryteriami doboru personelu, możliwościami reklamacji usługi, czy też zarządzania jakością usług. W ramach prac Grupy dokonano także zdefiniowania pojęcia usług wspierających i wspomagających osoby starsze, podzielono usługi na poszczególne kategorie wyodrębniając:

- 1) usługi ogólnowspierające – polegające na zaspokojeniu codziennych potrzeb życiowych:
  - a) przygotowanie posiłków i pomoc przy ich spożyciu;
  - b) pomoc osobie starszej w pielęgnacji zalecanej przez lekarza;
  - c) zakup leków;
  - d) pomoc przy podaniu leków przepisanych przez lekarza;

- e) pomoc w utrzymaniu codziennej higieny osobistej (pomoc przy myciu, kąpaniu);
  - f) zakup niezbędnych artykułów żywnościowych i gospodarstwa domowego;
  - g) pomoc dla opiekuna sprawującego opiekę nad niepełnosprawnym domownikiem seniorem;;
- 2) usługi gospodarcze – usługi sprzątanania i porządkowe:
- a) sprzątananie;
  - b) pranie/prasowanie;
  - c) mycie okien;
  - d) palenie w piecu i przynoszenie opału;
  - e) prace okołodomowe (np. drobne prace ogrodnicze);
- 3) usługi towarzyszenia – usługa towarzyszenia i organizacji czasu wolnego dla osób starszych:
- a) dotrzymywanie towarzystwa osobie starszej;
  - b) organizacja i pomoc w aktywnym spędzaniu czasu wolnego (np. spacer);
  - c) pomoc w realizacji indywidualnych zainteresowań osoby starszej;
  - d) pomoc w załatwianiu spraw urzędowych;
  - e) pomoc (asysta) przy zakupach.

#### 6.4 Proces weryfikacji usługodawcy



Podmioty zainteresowane realizacją usług w ramach projektu Małopolskie Obligacje Społeczne muszą spełnić następujące wymagania:



- 1) prowadzenie działalności w zakresie wsparcia osób starszych w zachowaniu ich niezależności, samodzielności oraz komfortu życia lub podobnej;
- 2) spełnienie wymagań jakościowych Modelowego Standardu Usług Senioralnych;
- 3) prowadzenie działalności zgodnie z zapisami Standardu w okresie przynajmniej 3 miesięcy i zrealizowanie co najmniej 6 usług wspierających osoby starsze;
- 4) wyrażenie zgody na poddanie się audytowi zewnętrznemu, którego celem będzie weryfikacja zgodności funkcjonowania podmiotu z kryteriami przyjętymi w Modelowym Standardzie Usług Senioralnych;
- 5) wyrażenie zgody na poddanie się bieżącemu monitoringowi ze strony Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie w zakresie jakości świadczonych usług i zgodności funkcjonowania ze Standardem;
- 6) akceptacja na rozliczanie wykonanych usług z wykorzystaniem systemu bonowego.

Weryfikacja usługodawców pod kątem spełniania warunków udziału składa się z czterech etapów:



#### 6.4.1 I Etap – Samoocena

Samoocena to indywidualna i świadoma refleksja usługodawcy, który w oparciu o wiedzę dotyczącą sposobów własnego działania, samodzielnie rozstrzyga, czy spełnia wymagania zdefiniowane w MSUS. Usługodawca umieszcza wyniki samooceny w elektronicznym formularzu. Usługodawca dostarcza do Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie wraz z dokumentami aplikacyjnymi podpisany dokument samooceny, w którym deklaruje chęć przystąpienia do procesu weryfikacji pod względem zgodności z MSUS. Wyniki samooceny są przedmiotem rozmowy z konsultantem i są punktem odniesienia dla ewentualnych działań dostosowujących funkcjonowanie podmiotu do wymagań MSUS.

#### 6.4.2 II Etap – Konsultacja

W ramach tego etapu odbywa się spotkanie konsultanta z przedstawicielem usługodawcy. Spotkanie ustala się w terminie dogodnym dla obydwu stron, po złożeniu przez usługodawcę formularza aplikacyjnego. W trakcie spotkania następuje:

- 1) doprecyzowanie i wyjaśnienie zapisów MSUS, które budzą wątpliwości;
- 2) określenie ewentualnych działań dostosowujących funkcjonowanie podmiotu do postawionych wymagań;
- 3) ocena stopnia dostosowania funkcjonowania podmiotu do wymogów MSUS oraz gotowości do poddania się audytowi zewnętrznemu;
- 4) w przypadku potwierdzenia przez konsultanta gotowości do audytu – sporządzony zostaje plan audytu, który wskazuje:
  - a) zakres audytu, dane podmiotu aplikującego, miejsce przeprowadzenia audytu, osoby do kontaktu dla audytora, adres oficjalnej strony internetowej podmiotu;
  - b) przybliżony termin przeprowadzenia audytu (dokładny termin audytu powinien być uzgodniony z podmiotem nie później niż na dwa tygodnie przed zakładanym rozpoczęciem audytu);
  - c) metody weryfikacji poszczególnych wskaźników;
  - d) zadeklarowane przez podmiot źródła, które w trakcie audytu mogą być podstawą weryfikacji poszczególnych wskaźników.

Z każdego spotkania konsultant sporządza Plan audytu, w którym m.in. wskazuje stopień dostosowania działalności danego usługodawcy do wymagań MSUS i gotowości do poddania się audytowi zewnętrznemu, obszary wymagające działań dostosowujących do wymogów MSUS i wskazuje termin, w którym usługodawca będzie gotowy do przeprowadzenia audytu. Etap ten kończy się zawarciem umowy przez Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie z podmiotem ubiegającym się znak jakości MSUS na przeprowadzenie audytu oraz świadczenie usług w systemie bonowym. Umowa ta określa wszelkie zobowiązania stron związane świadczeniem usług wspierających osoby starsze.

#### 6.4.3 III Etap – audyt

Audyt zewnętrzny prowadzony jest przez podmiot zewnętrzny, niezależny od audytowanego usługodawcy. Celem audytu jest uzyskanie obiektywnej i niezależnej oceny jakości usług świadczonych przy zastosowaniu wymagań zdefiniowanych w Modelowym Standardzie Usług Senioralnych. Efektem audytu będzie:

- 1) uzyskanie potwierdzenia, że usługodawca realizuje usługi odpowiedniej jakości (zgodne ze MSUS) i przyznanie Znaku Jakości MSUS;
- 2) usprawnienie funkcjonowania działalności podmiotu poprzez wskazanie na podstawie wyników audytu:

- a) działań dostosowujących;
  - b) najmocniejszych stron audytowanej instytucji;
  - c) obszarów do rozwoju audytowanej instytucji;
- 3) sporządzenie raportu z audytu.

Na podstawie raportu z audytu usługodawca otrzymuje drogą pisemną jedną z następujących informacji:

- 1) rekomendację do otrzymania Znaku Jakości MSUS i tym samym realizacji usług wspierających w ramach projektu MOS;
- 2) informację na temat warunków, które musi spełnić w określonym terminie, aby otrzymać znak jakości MSUS (usługodawca mógł nie spełnić maksymalnie trzech wskaźników na poziomie oczekiwanym i zadeklarować wprowadzenie konkretnych działań dostosowujących w określonym czasie, ocenionych i zaakceptowanych przez pracowników CZJK). Otrzymanie znaku jakości MSUS będzie możliwe, po weryfikacji realizacji powyższej deklaracji;
- 3) odmowa przyznania znaku jakości z powodu niespełnienia zbyt dużej liczby wskaźników na poziomie oczekiwanym.

#### *6.4.4 IV Etap – monitoring jakości usług*

Usługodawcy z przyznaniem Znaku Jakości MSUS, realizujący usługi wspierające seniorów w ramach systemu bonowego poddawani są monitoringowi w zakresie jakości świadczonych usług i zgodności funkcjonowania z kryteriami jakości MSUS. Założono, że usługodawca w okresie 12 miesięcy od daty zawarcia umowy z Wojewódzkim Urzędem Pracy w Krakowie zostanie przynajmniej raz poddany monitoringowi. Kolejne wizyty mogą być przeprowadzane w razie potrzeby w dowolnych terminach w czasie funkcjonowania systemu bonowego.

Celem wizyt monitoringowych będzie weryfikacja funkcjonowania podmiotu zgodnie z wymogami określonymi przez MSUS oraz weryfikacja sposobu realizacji usług wspierających osoby starsze. Jako uzupełnienie wizyty monitoringowej prowadzone będą rozmowy telefoniczne z klientem zamawiającym usługę.

Ustalenia z przebiegu każdej wizyty monitoringowej zawierające opis stanu faktycznego oraz ocenę realizacji usług zgodnie z MSUS będą przekazywane w formie notatki sporządzanej przez osobę przeprowadzającą monitoring. Stwierdzenie w notatce prowadzenia działalności niezgodnie z wymogami MSUS, może stanowić podstawę do odebrania Znaku Jakości MSUS, wykluczenia usługodawcy z systemu bonowego i rozwiązania z nim umowy.

Bieżące monitorowanie jakości usług podmiotów ze Znakiem Jakości MSUS opiera się na:

- a) monitoringu aktywnym – bieżące kontakty z usługodawcą, np. rozmowa, ankieta podczas których pozyskuje się informacje o zmianach zachodzących u usługodawców oraz problemach z utrzymaniem jakości;
- b) monitoringu reaktywnym – który wystąpi w momencie zgłoszenia zdarzenia wpływającego na zmianę w organizacji usługodawcy lub zgłoszenia na niego skargi. Wtedy konsultant skontaktuje się z usługodawcą w celu uzyskania wyjaśnienia z jego strony.

#### 6.5 Znak Jakości MSUS – Rejestr Podmiotów Posiadających Znak Jakości MSUS

Znak Jakości MSUS będzie przyznawany na okres trzech lat. Znakiem może posługiwać się wyłącznie Usługodawca, który w momencie przyznania Znaku zostaje wpisany do prowadzonego przez WUP Kraków Rejestru podmiotów posiadających znak jakości MSUS. Usługodawca wyraża zgodę na zamieszczenie na stronie internetowej informacji o przyznaniu Znaku, wraz z podaniem swojej pełnej nazwy oraz danych do kontaktu (telefon, e-mail). Usługodawca zobowiązuje się do utrzymania zgodności funkcjonowania z MSUS oraz zapewnienia odpowiedniej jakości świadczonych usług wspierających, przez cały okres, na który Znak Jakości MSUS został przyznany.

## VIII. Koszt usługi wspierającej osoby starsze

W trakcie realizacji projektu poddano analizie cenę oferowanych na przełomie 2017 i 2018 roku w Małopolsce usług opiekuńczych i wspierających osoby starsze. Weryfikację przeprowadzono uwzględniając zróżnicowane perspektywy. Przygotowano założenia ekonomiczne usługi wspierającej osobę starszą i wyodrębniono koszty, które musi ponieść przedsiębiorca chcący prowadzić tego rodzaju działalność. Pozwoliło to na stworzenie modelu finansowego, który może być poddany krytycznej weryfikacji na etapie testowania.

W ramach prac nad modelem zweryfikowano również, jak kształtuje się na otwartym rynku wysokość cen usług wspierających osoby starsze. W przypadku usług o charakterze incydentalnym (kilka godzin dziennie, tygodniowo lub miesięcznie) strony umawiają się przeważnie na stawkę godzinową lub na daną cenę za określoną liczbę godzin (pakiet). Usługi stałe (ciągłe wsparcie i czuwanie nad seniorem), realizowane zwykle w formie zamieszkania opiekuna u klienta, rozliczane są comiesięcznie.

### 1. Analiza kosztów składowych usługi wspierającej osoby starsze

Przygotowując analizę kosztów składowych usługi wspierającej osoby starsze wyodrębniono te wydatki, które podmiot wykonujący taką usługę będzie musiał ponieść. Założono, że takim podmiotem (usługodawcą) będzie osoba prawna lub osoba fizyczna prowadząca własną działalność gospodarczą, która będzie następnie zatrudniała pracowników wykonujących bezpośrednio usługę na rzecz klientów. Jako formę zatrudnienia pracowników przyjęto umowę zlecenie. Taki wybór podyktowany jest analizą realiów legalnego rynku pracy usług opiekuńczych – taka forma umowy ma zdecydowanie dominujący charakter, nieliczni pracodawcy oferują umowy o pracę.

Katalog wyodrębnionych kosztów składowych usługi wspierającej osoby starsze obejmuje następujące elementy:

- 1) płacę pracownika, składającą się z:
  - a) płacy netto;
  - b) składek pracownika, tj.:
    - i. składki emerytalnej;
    - ii. składki rentowej;
    - iii. składki chorobowej;
    - iv. składki na ubezpieczenie zdrowotne;
    - v. zaliczki na podatek dochodowy;

- c) składki pracodawcy z tytułu zatrudnienia pracownika, składającą się z:
  - i. składki emerytalnej;
  - ii. składki rentowej;
  - iii. składki wypadkowej;
  - iv. składki na Fundusz Pracy;
  - v. składki na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych;
- 2) kosztów związanych bezpośrednio z wykonaniem usługi:
  - a) materiały niezbędne do wykonania usługi;
  - b) telefon oraz koszt połączeń telefonicznych;
- 3) kosztów związanych z organizacją i nadzorem nad wykonywaną usługą:
  - a) zapewnienie zastępstwa i ciągłości pracy;
  - b) obsługa administracyjna (w szczególności księgowość, kadry, biuro);
- 4) zysk podmiotu (osoby prawnej) świadczącego usługę (marża).

Osoby świadczące usługi wspierające seniorów otrzymują przeważnie niskie wynagrodzenia, zbliżone do wartości płacy minimalnej. Okres realizacji projektu „Małopolskie Obligacje Społeczne” – przełom 2017 i 2018 roku - to czas dynamicznych zmian na rynku pracy i rosnącej presji płacowej w wielu obszarach, także wśród osób świadczących usługi na rzecz seniorów. Z uwagi na już występujące i prawdopodobne dalsze podwyżki wynagrodzeń dla pracowników tego sektora założono na potrzeby analizy kosztów, że podstawą ich obliczenia będzie prognozowana pensja minimalna brutto na 2019 rok w wysokości 2 250,00 zł powiększona o 30%. Tak powstała kwota bazowa 2 925,00 zł<sup>78</sup> stała się podstawą do dalszych obliczeń. Przyjęto 1 godzinę jako jednostkę miary opisującą koszt usługi wspierającej osoby starsze. Wynika to zarówno z praktyki na rynku, gdzie tego rodzaju usługi rozliczane są często właśnie w wymiarze godzinowym, jak i konstrukcji bonu założonego w projekcie. Poszczególne części składowe kosztu 1 godziny usługi wspierającej, ich relację do kwoty bazowej oraz wartość wskazuje poniższa tabela. Jako miesięczny wymiar zaangażowania pracownika przyjęto 168 godzin (21 dni).

Rodzaj kosztu	Relacja do kwoty bazowej 2 925,00 zł lub wartość miesięczna	Wartość dla 1 godziny usługi
<b>Wynagrodzenie pracownika</b>	Część składowa kwoty bazowej	12,53 zł

<sup>78</sup> Lata 2017-2018 to czas dynamicznych zmian na rynku pracy, konsekwentnego spadku bezrobocia oraz powtarzających się opinii pracodawców wskazujących na narastające braki w zakresie pracowników. Na etapie testu opracowanego modelu konieczna będzie ponowna weryfikacja przyjętych założeń finansowych i ocena, czy stawka zaproponowana osobom sprawującym opiekę nad seniorami jest realna i czy nie jest konieczne jej podniesienie.

netto		
<b>Składki pracownika</b>	Część składowa kwoty bazowej	4,88 zł
<b>Składki pracodawcy</b>	Część składowa kwoty bazowej	3,48 zł
<b>Materiały</b>	75 zł miesięcznie	0,45 zł
<b>Telefon</b>	20 zł miesięcznie	0,12 zł
<b>Zapewnienie zastępstwa i ciągłości pracy</b>	5 % kwoty bazowej powiększonej o koszt materiałów	1,07 zł
<b>Obsługa administracyjna</b>	10 % kwoty bazowej powiększonej o koszt materiałów	2,13 zł
<b>Marża</b>	5 % całości kosztów	1,23 zł
RAZEM koszt 1 godziny usługi wspierającej		25,89 zł

Tabela nr 11 Części składowe kosztu 1 godziny usługi wspierającej

Koszt godziny usługi wspierającej będzie rozliczany za pomocą bonu. Jej rzeczywisty koszt będzie finansowany strumieniami pieniądza pochodzącymi z różnych źródeł, wskazanymi w poniższej tabeli.

Źródło finansowania bonu (1 godziny usługi wspierającej)	Wartość dla 1 godziny usługi
<b>Płatność klienta</b>	12,00 zł
<b>Dofinansowanie gminy</b>	4,05 zł
<b>Dofinansowanie 50% składek ZUS (emerytalne, rentowe, wypadkowe) liczonych dla poziomu wynagrodzenia minimalnego</b>	1,92 zł
<b>Dofinansowanie 50% składek NFZ liczonych dla poziomu wynagrodzenia minimalnego</b>	0,52 zł
<b>Dofinansowanie publicznego płatnika centralnego</b>	7,40 zł
RAZEM wpłaty na koszt 1 godziny usługi wspierającej	25,89 zł

Tabela nr 12 Źródła finansowania 1 godziny usługi wspierającej

Wskazane źródła finansowania usługi wspierającej mają następujący charakter:

1. Płatność klienta – określona w wysokości zbieżnej do cen usług wspierających oferowanych w „szarej strefie”. Wyższy poziom ceny spowodowałby brak zainteresowania potencjalnych klientów, którzy realizowaliby swe potrzeby w tym zakresie w dotychczasowy sposób, tj. nielegalnie. Z tego względu cenę określono na poziomie nieco niższym niż dominująca cena usługi w „szarej strefie”, co ma zachęcić klientów do korzystania z nowego rozwiązania;
2. Gmina – JST szczebla lokalnego dopłaca do finansowania 1 godziny usługi wspierającej 4,05 zł. Taka wartość jest akceptowalna przez przedstawicieli samorządu pozwalając im wygospodarować środki na objęcie usługami wspierającymi pewnej liczby mieszkańców, a jednocześnie daje znaczący poziom dofinansowania (prawie 20%) do kosztu usługi;

3. Dofinansowanie 50% składek ZUS (emerytalne, rentowe, wypadkowe) liczonych dla poziomu wynagrodzenia minimalnego – do wysokości składek wynikających z minimalnego wynagrodzenia będą one w połowie refinansowane ze środków publicznych. Z uwagi na fakt, że nie ma możliwości wprowadzenia takiego rozwiązania poprzez odpowiednią zmianę przepisów, źródłem tego dofinansowania będą środki Europejskiego Funduszu Społecznego dostępne w projekcie testującym;
4. Dofinansowanie 50% składek NFZ liczonych dla poziomu wynagrodzenia minimalnego – do wysokości składek wynikających z minimalnego wynagrodzenia będą one w połowie refinansowane ze środków publicznych. Z uwagi na fakt, że nie ma możliwości wprowadzenia takiego rozwiązania poprzez odpowiednią zmianę przepisów, źródłem tego dofinansowania będą środki Europejskiego Funduszu Społecznego dostępne w projekcie testującym;
5. Województwo – problem „szarej strefy” ma charakter ogólnopolski i samorządy lokalne nie są w stanie samodzielnie podołać zadaniu jego ograniczenia. Aktualnie jednym z większych problemów rynku pracy są ograniczone zasoby kadrowe oraz „szara strefa”, środki na realizację zadania mogą pochodzić z Funduszu Pracy, gdzie możliwe jest finansowanie projektów pilotażowych. Projekty takie mają za zadanie testowanie nowych narzędzi rynku pracy z perspektywą rekomendacji uwzględnienia ich w Ustawie o rynku pracy w przypadku pozytywnego wyniku testu.

## 2. Ceny legalnych usług wspierających osoby starsze

Badanie cen legalnie oferowanych usług opiekuńczych w Małopolsce zostało przeprowadzone w ramach realizacji projektu „Małopolskie Obligacje Społeczne”. Zostało ono oparte o cztery poziomy danych:

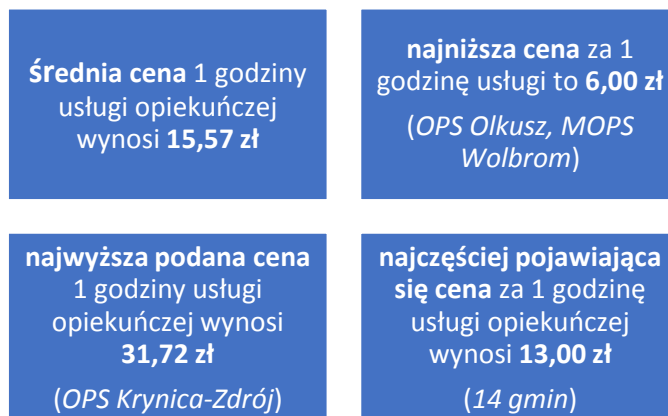
1. Informacje przekazane przez gminy z województwa małopolskiego w odpowiedzi na rozesłaną ankietę.
2. Wyniki przeprowadzonego badania w zakresie potrzeb, oczekiwań oraz potencjalnych kierunków rozwoju usług wspierających osoby zależne<sup>79</sup>, stanowiące załącznik do modelu.
3. Cenniki zamieszczone na stronach internetowych przez komercyjne firmy świadczące usługi opiekuńcze.
4. Informacje zebrane metodą tajemniczego klienta.

<sup>79</sup> Załącznik *Podsumowanie wyników badania rozwiązań w zakresie potrzeb, oczekiwań oraz potencjalnych kierunków rozwoju usług wspierających osoby zależne*, Kraków, 2017.



## 2.1 Ceny usług opiekuńczych w gminach Małopolski

W lipcu 2017 r. przeprowadzono rozeznanie odnośnie organizacji usług opiekuńczych przez samorządy województwa małopolskiego. Rozesłano do wszystkich gmin ankietę, w której zapytano m.in. o poziom cen za jedną godzinę usługi opiekuńczej. W odpowiedzi na ankietę 101 gmin (na 182; tj. 55,5%) przekazało informacje. Poniżej przedstawiono najważniejsze dane pozyskane od gmin.



Jednocześnie z przekazanych ankiet wynika, że w 6 gminach usługi opiekuńcze w ogóle nie są świadczone. 3 kolejne gminy mają w swojej ofercie takie usługi, ale z uwagi na brak zainteresowania jeszcze ich w 2017 roku nie uruchomiły.

## 2.2 Ceny usług opiekuńczych na podstawie badania klientów

W ramach zleconego przez Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie badania przeprowadzono 420 wywiadów z mieszkańcami powiatów chrzanowskiego i krakowskiego oraz miasta Krakowa w wieku co najmniej 45 lat, opiekującymi się osobami zależnymi 60+ oraz z osobami zależnymi w wieku co najmniej 60 lat. Badani wskazali, że średnio za godzinę usługi opiekuńczej świadczonej przez MOPS lub GOPS płacą około 9,00 zł. Osoby korzystające z takich usług stanowiły 6% badanych. Najwyższa stawka godzinowa w przypadku płacenia za usługi świadczone przez MOPS lub GOPS wynosiła 13,00 zł. Jak wynika z informacji przekazywanych przez pracowników placówek pomocy społecznej, niewielka liczba osób (ok. 10% korzystających z usług) w stosunku do ogółu klientów OPS płaci za usługi pełną stawkę.

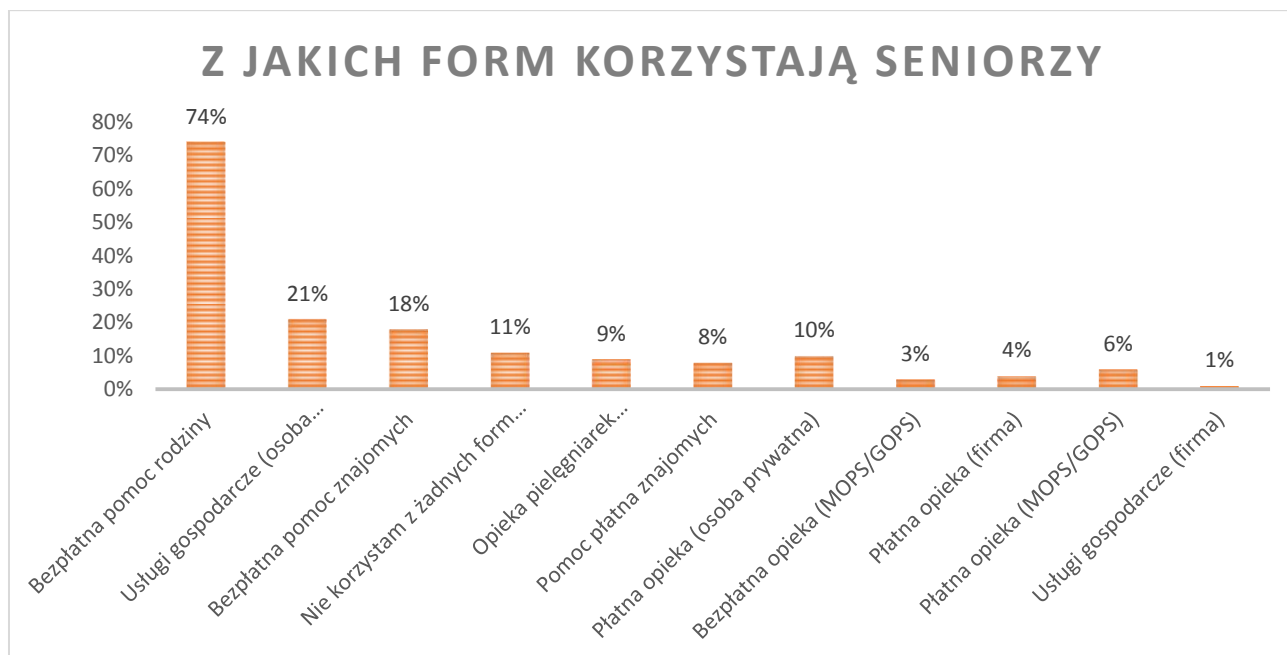
Z opieki prywatnych opiekunów korzysta 10% badanych. Najczęściej za godzinę usługi opiekuńczej badani płacą między 10 a 20 zł (64% badanych). Z opieki świadczonej przez firmy oferujące usługi opiekuńcze i wspierające korzysta 4% badanych<sup>80</sup>.

	Koszt 1 h opieki ponoszony przez klienta
Płatna opieka MOPS / GOPS	9 zł / h (max. 13 zł / h)
Płatna opieka prywatnego opiekuna	10 – 20 zł / h

Badanie wykazało także, że trzy czwarte seniorów (74%) korzysta z bezpłatnej pomocy rodziny. Drugą najpopularniejszą formą pomocy było korzystanie z usług gospodarczych świadczonych przez osobę prywatną – tę usługę wskazała jedna piąta osób starszych (21%), natomiast 18% seniorów uzyskuje bezpłatne wsparcie ze strony znajomych lub sąsiadów<sup>81</sup>.

<sup>80</sup> Podsumowanie wyników badania rozwiązań w zakresie potrzeb, oczekiwań oraz potencjalnych kierunków rozwoju usług wspierających osoby zależne; Kraków, 2017.

<sup>81</sup> Podsumowanie wyników badania rozwiązań w zakresie potrzeb, oczekiwań oraz potencjalnych kierunków rozwoju usług wspierających osoby zależne; Kraków, 2017.



### 2.3 Analiza ofert cenowych firm komercyjnych oraz informacje zebrane metodą „tajemniczego klienta”

Niezależnie od danych przesłanych przez gminy oraz przeprowadzonych badań opinii publicznej w okresie listopad – grudzień 2017 r. dokonano analizy ofert cenowych, zamieszczonych na stronach internetowych przez firmy świadczące usługi opiekuńcze na terenie województwa małopolskiego. Ponadto wykorzystano również metodę „tajemniczy klient” i wystosowano zapytania cenowe do 29 firm komercyjnych z województwa małopolskiego.

Oferty firm komercyjnych w przypadku jednej godziny usługi opiekuńczej są zróżnicowane, kształtują się w przedziale pomiędzy 13,00 zł a 29,00 zł. Należy zauważyć, że określenie tak niskich stawek jak 13 zł nie pozwala na zapewnienie pracownikowi wynagrodzenia na poziomie chociażby płacy minimalnej (etatowej i godzinowej). Firmy w wielu przypadkach oferują pakiety obejmujące określoną liczbę godzin w ramach kilku wizyt w tygodniu (np. 3, 5 lub 7) oraz opiekę w formie 24 godzin na dobę przez 7 dni w tygodniu. Niektóre firmy różnicują również swoje stawki, zwiększając je w przypadku usług świadczonych weekendowo oraz ustalając minimalne limity godzin, od których realizują usługi (np. 5 godzin). Większość usługodawców komercyjnych ustala stawkę godzinową w zależności od wybranego pakietu godzinowego, proponując również dostosowanie oferty i ceny do indywidualnych potrzeb i wymagań klienta.

Złoty Wiek	13,00 zł
Silver Service	17,00 zł
<b>Specjalmed</b>	17,00 zł
Ewa Drożdż Pomoc i Opieka	15,00 zł (pn. – pt.) 20,00 zł (sb – niedz.)
Urszula Konopacka-Koźmin Profesjonalne Usługi Opiekuńcze	15,00 zł (pn. – pt.) 20,00 zł (sb – niedz.)
Assiste Senior	19,00 zł (pakiet 3h x 3razy w tyg.)
<b>„Antroposs” Halina Tutak</b>	20,00 zł (minimum 5 godzin dziennie)
Firma Usługa "DomSerwis"	20,00 – 22,00 zł
Betamed	27,00 zł – 29,00 zł

Tabela nr 13 Ceny za jedną godzinę usługi opiekuńczej listopad – grudzień 2017 r.

W przypadku stawek za opiekę całodobową we wszystkie dni miesiąca, firmy swoją ofertę ustalają najczęściej na poziomie ok. 3 000,00 zł (Servitum, Antroposs), natomiast w przypadku opieki od 5 do 7 razy w tygodniu w wymiarze od 5 do 7 godzin cena kształtuje się w granicach od 1 100,00 zł do ok. 1 700,00 zł (Assiste Senior, Centrum Opieki Domowej, Servitum, Betamed).

W przypadku ofert usług pakietowych, obejmujących kilka wizyt w tygodniu (od trzech do pięciu), ustalone ceny wahają się w granicach od 468,00 zł przy 3 wizytach w tygodniu (Servitum) do 1700,00 zł w przypadku 5 pięciogodzinnych wizyt (Assiste Senior). Cena średnia dla takiej usługi wynosi ok. 1022,00 zł (mediana 1000,00 zł). W ramach oferty firm komercyjnych znajdziemy także opiekę w formie codziennych wizyt opiekuna w wymiarze 7 razy w tygodniu, w tym przypadku firmy oferują usługi w cenach od 1154,00 zł (Servitum) do 1700,00 zł (Centrum Opieki Domowej). Wszelkie ceny ofert pakietowych uzależnione są od liczby wizyt opiekuna w tygodniu oraz wymiaru godzinowego tych wizyt. Oferta Centrum Opieki Domowej (1700,00 zł) obejmuje 7 wizyt w tygodniu po 7 godzin, podczas gdy Servitum w cenie 1154,00 zł oferuje 7 wizyt po 1 godzinie każda. Analogicznie przedstawiają się ceny przy ofercie trzech i pięciu wizyt w tygodniu, gdzie najtańsza (Servitum) obejmuje jedynie 3 lub 5 wizyt jednogodzinnych, natomiast oferty odpowiednio droższe 4 godziny i więcej (Betamed, Assiste Senior). Zgodnie z deklaracją przedstawianą na stronach internetowych firm świadczących takie usługi, oferty można dowolnie rozszerzać i kształtować według indywidualnych potrzeb zamawiającego w zakresie wymiarów godzin, jak i liczby wizyt w tygodniu.

Opieka 24h ok. 3.000,00 zł	Opieka 7 wizyt x 5-7h ok. 1.800,00 zł
Opieka 3 - 5 wizyt x 5h ok. 1.022,00 zł	Opieka 3 - 5 wizyt x 1h ok. 468,00 zł - 780,00 zł

### 3. Ceny usług wspierających osoby starsze w „szarej strefie”

Analiza cen usług opieki nad osobami starszymi w ramach „szarej strefy” oparta została na przeglądzie ofert zamieszczonych na portalach [opiekaseniora.pl](http://opiekaseniora.pl) oraz [gumtree.pl](http://gumtree.pl), tj. stronach internetowych, gdzie osoby prywatne zamieszczają swoje ogłoszenia. Sprawdzono 66 ofert od osób skłonnych świadczyć swoje usługi w gminach, gdzie rozważane było testowanie modelu Małopolskich Obligacji Społecznych (Kraków, Chrzanów i Libiąż).

W przypadku Chrzanowa i Libiąża ceny za jedną godzinę usługi kształtowały się od 8,00 zł do 13,00 zł, przy czym najczęściej pojawiającą się wartością była kwota 10,00 zł. Usługi, gdzie stawka godzinowa wynosiła 8,00 zł, obejmowały głównie dotrzymywanie towarzystwa osobie starszej i organizację jej wolnego czasu (spacery, wspólne czytanie książek, pomoc przy podawaniu leków i przygotowaniu posiłku). Oferty powyżej 10,00 zł oprócz czynności związanych z towarzyszeniem osobie starszej obejmowały także zadania związane z pielęgnacją seniora, pomocą w utrzymywaniu codziennej higieny, czy też niejednokrotnie dodatkowe zajęcia, np. formę terapii czy rehabilitacji. W przypadku ofert droższych osoby świadczące usługi najczęściej posiadały także specjalistyczne przygotowanie i wykształcenie (np. opiekun medyczny, opiekun w DPS).

W przypadku ofert na usługi opieki nad osobą starszą na terenie Krakowa ceny kształtowały się od 10,00 zł do 20,00 zł za godzinę usługi. Podobnie jak w przypadku Chrzanowa i Libiąża najczęściej oferowaną stawką było 10,00 zł za godzinę. Analogicznie, oferty najniższe obejmowały jedynie podstawowe czynności związane z dotrzymaniem towarzystwa osobie starszej, czy pomocą w przygotowaniu posiłku. Dopiero w przypadku ofert powyżej 13,00 zł za godzinę dostępne były usługi pielęgnacji, utrzymania higieny osobistej, terapii i rehabilitacji. Przy ofertach droższych (ok. 20,00 zł za godzinę) wykonawcy wskazywali na odpowiednie przygotowanie, adekwatne do

zakresu świadczonych usług, tj. doświadczenie (np. ponad 10 lat w opiece) oraz wykształcenie (np. asystent osoby niepełnosprawnej).

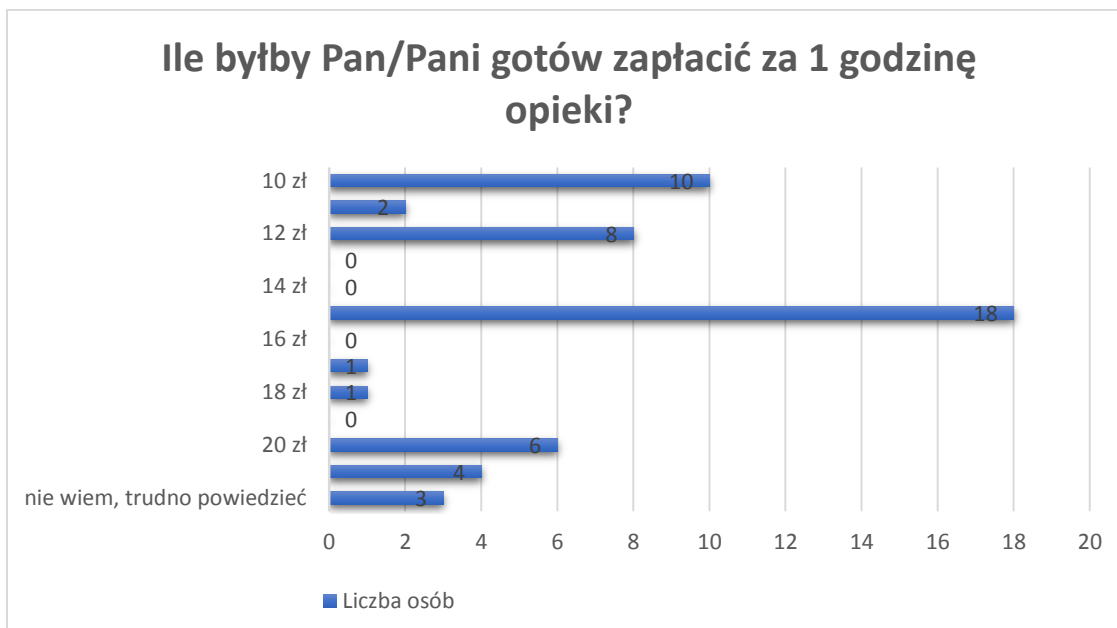
	Cena za 1 h usługi	Najczęściej oferowana stawka
Chrzanów / Libiąż	8,00 do 13,00 zł	10,00 zł
Kraków	10,00 do 20,00 zł	10,00 zł

Wśród ogólnodostępnych usług opieki nad osobami starszymi (wykluczając usługi dofinansowane OPS) najkorzystniej przedstawiają się oferty od osób prywatnych, działających w tzw. „szarej strefie”. Usługi te są łatwo dostępne, niesformalizowane i przystępne cenowo dla zdecydowanie większej liczby osób niż w przypadku usług legalnych oferowanych komercyjnie. Wiąże się to jednak z brakiem poczucia bezpieczeństwa osób płacących za usługi oraz ryzykiem konsekwencji wynikających z nielegalnego zatrudnienia pracownika. Zatrudnianie opiekunów i opiekunek w sposób nielegalny uniemożliwia dochodzenie swoich praw w momentach, w których usługodawcy działają na niekorzyść osób, którym świadczą usługi.

CENA 1 GODZINY USŁUGI OPIEKI NAD OSOBĄ STARSZĄ		
OFERTA	CENA ŚREDNIA	CENA NAJCZĘSTSZA
„SZARA STREFA”	12,00 zł	10,00 zł
MOPS / GOPS (cena pełnej godziny usługi)	15,57 zł	13,00 zł
MOPS / GOPS (cena usługi dofinansowanej, płacona przez klienta)	9,00 zł	brak danych
Firmy komercyjne	19,00 zł	20,00 zł

Tabela nr 14 Ceny 1 godziny usługi opieki nad osobą starszą

Jednocześnie z przeprowadzonej ankiety<sup>82</sup> wśród 53 osób w przedziale wiekowym 24 – 64 lata, w większości mieszkańców dużych miast, których rodzice są w wieku 60 – 85 lat (ponad 81%), wynika, iż ponad 83% ankietowanych jest skłonnych zatrudnić osobę do opieki nad swoimi rodzicami w przypadku zaistnienia takiej potrzeby. Ponad połowa osób z tej grupy byłaby również skłonna zapłacić za jedną godzinę opieki na poziomie: 15 zł (18 osób, 34%), 10 zł (10 osób, 18,9 %), 12 zł (8 osób, 15,1%) i 20 zł (6 osób, 11,3%). Średnia cena ukształtowała się na poziomie 16 zł.



#### 4. Bilans publicznych wydatków i przychodów z tytułu utworzenia nowego miejsca pracy

Legalna praca niesie ze sobą wymierne korzyści dla sfery publicznej, w tym również o charakterze finansowym. Każda osoba zatrudniona legalnie odprowadza z tego tytułu składki i podatki, które zasilają budżety samorządowe, centralny oraz wyodrębnionych funduszy. Państwo i samorząd lokalny dysponuje dzięki temu środkami, które może spożytkować na realizację zadań publicznych. Korzyści wynikające z legalnej pracy można podzielić na następujące kategorie:

- wpływy z tytułu podatków i składek odprowadzanych przez osoby pracujące i ich pracodawców;
- szacunkowe wpływy z tytułu podatków pośrednich odprowadzanych od towarów i usług kupowanych przez osoby dysponujące wynagrodzeniem;

<sup>82</sup> Ankieta badająca zapotrzebowanie na usługi wspierające osoby starsze, Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, 2018 r.

- szacunkowe oszczędności państwa z tytułu nieponoszenia wydatków na ubezpieczenie zdrowotne, zasiłki rodzinne i zasiłki dla osób bezrobotnych na rzecz osób, które podjęły zatrudnienie.

Przygotowując model małopolskich obligacji społecznych założono, że osoba wykonująca usługi wspierające seniorów w zachowaniu samodzielności zarabiać będzie 2 925,00 zł brutto pensji miesięcznej. Takie wynagrodzenie generuje w ciągu roku pracy następujące korzyści dla strony publicznej:

<i>Rodzaj daniny publicznej</i>	<i>Przychód dla strony publicznej</i>
<b>Składka emerytalna</b>	6 851,52 zł
<b>Składka rentowa</b>	2 808,12 zł
<b>Składka chorobowa</b>	859,92 zł
<b>Składka na ubezpieczenie zdrowotne</b>	2 725,92 zł
<b>Składka wypadkowa</b>	421,20 zł
<b>Zaliczka na podatek od osób fizycznych</b>	2 304,00 zł
<b>Fundusz Pracy</b>	859,92 zł
<b>Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych</b>	35,16 zł
<b>RAZEM</b>	<b>16 865,76 zł</b>

*Tabela nr 15 Roczne przychody publiczne z tytułu legalnego zatrudnienia*

Eksperti zajmujący się doradztwem podatkowym szacują, że osoby dysponujące wynagrodzeniem na przeciętnym poziomie kupują towary i usługi, które rocznie z tytułu podatków pośrednich generują dla strony publicznej przychód w wysokości ok. 2 000 zł. Te wpływy wynikają przede wszystkim z podatku VAT oraz akcyzy. Podsumowując, strona publiczna dzięki pracy jednej osoby w ciągu roku może osiągnąć korzyść finansową w wysokości ok. 19 tysięcy zł.

Podjęcie pracy daje także wymierne wpływy dla samorządu terytorialnego poprzez udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Poszczególne szczeble samorządu osiągną dzięki zatrudnieniu jednej osoby z wynagrodzeniem, o którym mowa powyżej następujące roczne wpływy:

- gmina – 875,06 zł;
- powiat – 236,16 zł;
- województwo – 36,86 zł.



Korzyści finansowe dla strony publicznej wynikają także z tego, że na rzecz osób pracujących nie musi ona ponosić wydatków z tytułu konieczności wypłacania zasiłku dla bezrobotnego oraz opłacania składki ubezpieczeniowej. Dodatkowo w przypadku zwiększenia dochodów znika konieczność udzielania wsparcia w ramach pomocy społecznej.

W ciągu roku ze środków publicznych wydaje się średnio na:

- ubezpieczenie zdrowotne bezrobotnego - 608,16 zł;
- zasiłek dla bezrobotnych – 4 451,10 zł;
- zasiłek rodzinny dla klienta OPS (średnio w Małopolsce w 2016 roku) - 4 103,38 zł.

Ubezpieczeniem zdrowotnym objęte są wszystkie osoby bezrobotne. Na potrzeby niniejszej symulacji przyjęto, że 30% osób podejmujących pracę osoby wspierającej seniora miała wcześniej status bezrobotnego. Oznacza to, że stworzenie jednego stanowiska pracy zmniejszy roczne wydatki strony publicznej na ubezpieczenie zdrowotne o 182,45 zł.

W kwietniu 2018 roku w Małopolsce 14% osób zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy pobierało zasiłek dla bezrobotnych. W przybliżeniu więc 4,2% osób podejmujących pracę stanowić będą osoby korzystające z tego świadczenia. Dzięki stworzeniu jednego stanowiska państwo zaoszczędzi w ciągu roku 186,94 zł.

Trzecią kluczową oszczędnością dla strony publicznej jest nieponoszenie wydatków na zasiłki rodzinne będące w dyspozycji OPS. Dzięki podjęciu pracy zwiększa się poziom dochodów w rodzinie i znika możliwość ubiegania się o wsparcie z pomocy społecznej. W przybliżeniu co najmniej 10% rodzin korzysta w regionie z OPS. Tym samym dzięki stworzeniu jednego miejsca pracy wydatki na ten cel zmniejszyłyby się o 410,34 zł.

Podsumowując, oszczędności strony publicznej dzięki podjęciu pracy przez osobę wspierającą seniorów w zachowaniu samodzielności wyniosłyby rocznie 686,26 zł. Wraz ze wskazanymi wcześniej korzyściami z tytułu legalnego zatrudnienia daje to łączne korzyści finansowane dla strony publicznej wynoszące prawie 20 tysięcy zł. Są to jedynie korzyści bezpośrednie i krótkoterminowe. Powyższe wyliczenie nie obejmuje oszczędności budżetu państwa pojawiających się w innych obszarach i późniejszym czasie, np. z tytułu wyższych składek emerytalnych odprowadzanych przez pracowników, lepszego zabezpieczenia socjalnego rodzin dysponujących wyższymi dochodami, niższych kosztów ponoszonych na opiekę zdrowotną nad aktywnymi i sprawnymi seniorami.

Stworzenie jednego miejsca pracy niesie ze sobą również koszty strony publicznej, które ponoszone są przez następujących interesariuszy:

1. samorząd gminny – dopłata 4,05 zł do kosztu godziny usługi opiekuńczej (8 164,80 zł rocznie);
2. płatnik centralny odpowiedzialny za problemy rynku pracy i „szarej strefy” (w modelu środki te pochodzić będą z EFS) - dopłata 7,40 zł do kosztu godziny usługi opiekuńczej (14 918,40 zł rocznie);
3. zwolnienie z połowy wartości składek ZUS odprowadzanych dla poziomu minimalnego wynagrodzenia – 3 870,72 zł rocznie;
4. zwolnienie z połowy wartości składek NFZ odprowadzanych dla poziomu minimalnego wynagrodzenia – 1 048,32 zł rocznie.

Łączne roczne wydatki publiczne ponoszone na stworzenie jednego miejsca pracy dla osoby wspierającej seniora wyniesie ok. 28 002,24 zł. Uwzględniając minimalne korzyści publiczne wskazane wcześniej roczny bilans kosztów ponoszonych przez stronę publiczną to ok. 8 tysięcy zł. Oznacza to, że strona publiczna płaci faktycznie ok. 4 zł (3.97 zł) za 1 godzinę usługi wspierającej seniora w zachowaniu samodzielności. Należy wziąć również pod uwagę fakt, iż w proponowanym rozwiązaniu dzięki bonom pełnopłatnym powstawać będą legalne miejsca pracy bez dopłat ze strony publicznej, co jeszcze obniży ten koszt. Dzięki wydatkowaniu tych środków:

1. powstaną nowe miejsca pracy (z dopłatą ze środków publicznych lub bez) w obszarze usług wspierających osoby starsze;
2. ograniczony zostanie istotny dla państwa problem „szarej strefy”;
3. zaktywizowane zostaną osoby wcześniej niepracujące;
4. ograniczony zostanie istotny problem społeczny niewystarczającego wsparcia seniorów w ich miejscu zamieszkania;
5. zmniejszone zostanie zapotrzebowanie na stałą opiekę w domach pomocy społecznej;
6. zwiększy się kapitał emerytalny pracowników wspierających seniorów, a oni sami w okresie pobierania świadczenia nie będą lub będą w mniejszym stopniu korzystać ze środków publicznych (pomoc OPS lub wyrównanie ze środków publicznych do wysokości emerytury minimalnej).

## IX. Wdrożenie modelu

### 1. SWOT

Analizując słabe i mocne strony rozwiązania oraz możliwe szanse i zagrożenia stojące przed nim w przyszłości zwrócono uwagę na złożoność projektu „Małopolskie Obligacje Społeczne”. Aby lepiej zarządzać jego realizacją i móc identyfikować zmiany w jego otoczeniu zdecydowano się na przygotowanie dwóch analiz SWOT odnoszących się do:

1. sposobu rozwiązania problemu społecznego - system bonowy;
2. mechanizmu finansującego - model obligacji społecznej.

Obie analizy SWOT zostały zaprezentowane w poniższych tabelach.

MOCNE STRONY S	SŁABE STRONY W
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Podmiotowość (wybór usługodawcy i usługi)</li> <li>• Wiarygodność usługodawców (MSUS)</li> <li>• Celowość wydatkowania środków publicznych</li> <li>• Wiarygodność finansowa</li> <li>• Obniżenie kosztu publicznego</li> <li>• Legalne miejsca pracy</li> <li>• Łatwy dostęp do zakupu usługi komercyjnej</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wysokie koszty obsługi</li> <li>• Niskie wynagrodzenia Polaków</li> <li>• Brak myślenia perspektywicznego w kontekście rozwiązań długofalowych</li> <li>• Limitowany dostęp do bonów z dofinansowaniem</li> </ul>
SZANSE O	ZAGROŻENIA T
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obniżenie kosztu publicznego w długim okresie</li> <li>• Rozwój podmiotów ekonomii społecznej</li> <li>• Wprowadzenie ulg podatkowych za zakupione bonu</li> <li>• Możliwość powielenia rozwiązania i wykorzystania go na innym terenie i dla innego rodzaju usług</li> <li>• Wzrost liczby osób zatrudnionych legalnie</li> <li>• Wzrost liczby osób objętych wsparciem</li> <li>• Wydłużenie aktywności zawodowej krewnych osób 75+ zaangażowanych dotychczas w opiekę nad nimi</li> <li>• Rozwój sektora „srebrnej gospodarki”</li> <li>• Podniesienie jakości usług wspierających osoby starsze</li> <li>• Podniesienie prestiżu zawodu osoby wspierającej seniora</li> <li>• Wydłużenie samodzielności seniora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niski popyt</li> <li>• Brak zainteresowania strony publicznej wykorzystaniem rozwiązania</li> <li>• Konkurencja ze strony innych programów kierowanych do seniorów</li> <li>• Zbyt wysoka cena bonu w stosunku do możliwości finansowych Polaków</li> <li>• Brak zainteresowania wśród potencjalnych pracowników realizacją usług na rzecz seniorów</li> <li>• Wysoki poziom akceptacji społecznej dla nielegalnej pracy</li> <li>• Niski poziom znajomości rozwiązania (brak informacji o możliwości kupna bonu)</li> <li>• Realizacja usług komercyjnych poza systemem bonowym - niskie standardy etyczne</li> <li>• Wyłudzenie bonów</li> </ul>

Tabela nr 16 SWOT systemu bonowego

MOCNE STRONY S	SŁABE STRONY W
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Współpraca lokalnych i regionalnych JST odpowiedzialnych za różne zadania</li> <li>• Ustawowe wyłączenie instrumentu finansowego ze wskaźnika art. 243 ustawy o finansach publicznych</li> <li>• Instrument nazwany i posiadający umocowanie ustawowe</li> <li>• Wyłączenie emisji obligacji z Ustawy PZP</li> <li>• Instrument wykorzystywany przez sektor publiczny</li> <li>• Instrument bazujący na regule płatności za rezultat</li> <li>• Mierzalne wskaźniki stopnia rozwiązania problemu społecznego</li> <li>• Przeniesienie ryzyka na inwestora</li> <li>• Włączenie inwestora prywatnego w finansowanie zadania publicznego i rozwiązanie problemu społecznego</li> <li>• Włączenie podmiotów prywatnych i III sektora w rozwiązywanie problemu społecznego</li> <li>• Przejrzystość finansowa instrumentu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brak doświadczenia w stosowaniu obligacji społecznych w Polsce</li> <li>• Niska świadomość korzyści wynikających z wykorzystania obligacji przychodów</li> <li>• Skomplikowana konstrukcja prawna</li> <li>• Skomplikowany system przepływów finansowych</li> <li>• Brak odpowiednich uregulowań w polskim systemie prawnym umożliwiających wdrożenie gotowych, zachodnich rozwiązań SIB</li> </ul>
SZANSE O	ZAGROŻENIA T
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Możliwość powielenia rozwiązania i wykorzystania go na innym terenie i dla innego rodzaju usług</li> <li>• Uproszczenie przepisów prawnych</li> <li>• Szansa dla rozwoju sektora PES i współpracy na linii JST – PES</li> <li>• Możliwość obniżenia kosztów publicznych w dłuższej perspektywie</li> <li>• Wysokiej jakości usługi w przystępnej cenie</li> <li>• Wprowadzenie ulg podatkowych dla inwestorów społecznych</li> <li>• Szansa dla rozwoju CSR, promocji i poprawy wizerunku dla inwestorów,</li> <li>• Włączenie prywatnych podmiotów (realizatorów i usługodawców) w rozwiązywanie problemu społecznego – możliwość bardziej elastycznego i kreatywnego podejścia do problemów społecznych</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Niechęć JST do stosowania instrumentu obligacji</li> <li>• Wymóg Agenta dokumentacyjnego przy każdej emisji</li> <li>• Brak zainteresowania inwestorów</li> <li>• Wysoki koszt emisji</li> <li>• Wysokie koszty wdrażania obligacji społecznych w polskich warunkach</li> <li>• Brak możliwości szerszego stosowania rozwiązania z uwagi na skomplikowaną konstrukcję prawną</li> </ul>

Tabela nr 17 SWOT modelu obligacji społecznej

## 2. Ryzyka związane z realizacją projektu

Projekt ma charakter kompleksowy i dotyczy zróżnicowanych kwestii, odnoszących się przede wszystkim do rynku pracy, demografii i możliwości wsparcia seniorów. Zagrożenia związane z jego realizacją mogą pojawić się na każdym etapie i dotknąć każdego z interesariuszy. W celu identyfikacji ryzyk dla projektu określono 7 obszarów jego potencjalnego wystąpienia:

1. Usługa- nieprawidłowa kalkulacja ceny usługi może mieć bezpośrednie przełożenie na sukces przedsięwzięcia.
2. Klient - niedostosowanie rozwiązania do potrzeb grupy docelowej.
3. Dostawca - niewystarczająca podaż usług spowodowana brakiem pracowników, niski poziom świadczonych usług.
4. Realizator - niewywiązanie się z założeń biznes planu, problemy techniczne.
5. Podmiot odpowiedzialny za rozwiązanie problemu - brak zainteresowania nową formą finansowania zadań własnych.
6. Instrument - brak podmiotów chcących korzystać z obligacji przychodowej.
7. Kontekst prawno-społeczno-ekonomiczny - zmiana uwarunkowań ekonomicznych, prawnych, gospodarczych (np. zmiana przepisów, inflacja).

Dla każdego z obszarów zostały zidentyfikowane ryzyka szczegółowe. Wskazując na ryzyka dokonano ich hierarchizacji co do ważności. Jako kluczowe kryteria przyjęto istotność danego zjawiska i prawdopodobieństwo jego wystąpienia. Oznaczając te parametry przyjęto skalę, gdzie 1 oznacza niewielką istotność/prawdopodobieństwo, 2 – średni poziom istotności/prawdopodobieństwa wystąpienia, 3 – dużą istotność/wysokie prawdopodobieństwo. Ryzyka szczegółowe zostały przedstawione w poniższej tabeli.

Lp.	Obszar	Ryzyko	Zapobieganie	Minimalizacja	Istotność	Prawdopodobieństwo	Waga
1.1	Usługa	Zbyt wysoka cena godziny usługi dofinansowanej	1. Analiza ceny usługi świadczonej w "szarej strefie" i dostosowanie ceny bonu do tej wartości 2. Badanie potencjalnych klientów w zakresie akceptowalnej ceny usługi	1. Dodatkowa kampania promująca system z podkreśleniem korzyści (jakość, legalne usługi, bezpieczeństwo, możliwość wyboru) 2. Obniżenie ceny usługi dofinansowanej - po uzyskaniu dodatkowych środków EFS 3. Wprowadzenie pakietów promocyjnych i rabatów przy zakupie większej liczby godzin	3	2	6
1.2	Usługa	Zbyt wysoka cena godziny usługi komercyjnej	1. Analiza kosztów składowych usługi 2. Analiza cen podmiotów oferujących usługi komercyjne dla seniorów	1. Dodatkowa kampania promująca system z podkreśleniem korzyści (jakość, legalne usługi, bezpieczeństwo, możliwość wyboru) 2. Rozmowy z usługodawcami nt. wprowadzenia pakietów promocyjnych i rabatów przy zakupie większej liczby godzin	1	2	2
2.1	Klient	Niskie zainteresowanie seniorów lub ich najbliższych kupnem usługi dofinansowanej	1. Badanie potencjalnych klientów w zakresie zainteresowania skorzystaniem z usługi 2. Opinia pracowników OPS	Dodatkowa kampania promująca system z podkreśleniem korzyści (jakość, legalne usługi, bezpieczeństwo, możliwość wyboru)	3	2	6

			o potencjalnym zainteresowaniu mieszkańców 3. Współpraca z lokalnymi organizacjami zrzeszającymi seniorów				
2.2	Klient	Niechęć seniorów lub ich najbliższych do korzystania z zewnętrznego wsparcia (kulturowy paradygmat opieki rodziny nad starszym krewnym)	Działania informacyjne wskazujące zalety korzystania z zewnętrznego wsparcia	1. Podjęcie współpracy z parafiami 2. Dodatkowa kampania promująca system	3	1	3
2.3	Klient	Niskie zainteresowanie klientów indywidualnych kupnem usługi komercyjnej	Działania informacyjne i promocyjne	Dodatkowa kampania promująca system z podkreśleniem korzyści (jakość, legalne usługi, bezpieczeństwo, możliwość wyboru)	1	3	3
2.4	Klient	Niskie zainteresowanie klientów instytucjonalnych kupnem usługi komercyjnej	1. Deklaracje klientów instytucjonalnych zakupem bonów komercyjnych dla swoich pracowników 2. Działania informacyjne i promocyjne	1. Dodatkowa kampania promująca system z podkreśleniem korzyści (jakość, legalne usługi, bezpieczeństwo, możliwość wyboru) 2. Rozmowy z usługodawcami nt. wprowadzenia pakietów promocyjnych i rabatów przy zakupie większej liczby godzin	1	2	2

2.5	Klient	Niechęć klientów do poddania się procedurze administracyjnej na etapie wnioskowania o bon	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Minimalizacja liczby kryteriów niezbędnych do spełnienia przez seniora (wiek i miejsce zamieszkania)</li> <li>2. Maksymalne uproszczenie treści i układu wniosku o przyznanie bonu</li> </ol>	Dodatkowa kampania promująca system, podkreślająca pomoc w przygotowaniu wniosku	2	1	2
2.6	Klient	Duża podaż usług opiekuńczych (konkurencja ze strony innych przedsiębiorstw)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Oparcie realizacji usługi o MSUS (jakość)</li> <li>2. Minimalne wymogi biurokratyczne (łatwość dostępu do usługi)</li> <li>3. System podmiotowy (klient wybiera usługodawcę)</li> </ol>	Podjęcie współpracy z innymi przedsiębiorstwami - stworzenie oferty komplementarnej	3	1	3
3.1	Dostawca	Brak (niskie) zainteresowania usługodawców realizacją usług na rzecz seniorów	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Spotkania z potencjalnymi Usługodawcami popularyzujące model bonowy</li> <li>2. Deklaracje usługodawców o zainteresowaniu realizacją usług na rzecz seniorów</li> <li>3. Akceptacja przez usługodawców wartości bonu</li> <li>4. Zainteresowanie konkursem na potencjalnych</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dodatkowa kampania promująca MSUS i korzyści z wykorzystania go</li> <li>2. Poszukiwanie kolejnych usługodawców</li> <li>3. Współpraca z OWES w celu pobudzenia działalności PES w tym obszarze</li> <li>4. Dodatkowe spotkania z potencjalnymi wykonawcami wskazujące na korzyści z uczestnictwa w systemie i możliwości rozwojowe</li> <li>5. Pomoc Usługodawcom w identyfikacji obszarów, gdzie występuje popyt na usługi wspierające</li> </ol>	3	1	3



			usługodawców				
3.2	Dostawca	Niewystarczająca liczba pracowników zainteresowanych realizacją usług na rzecz seniorów (zmniejszająca się podaż pracy)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Określenie kosztu bonów w sposób pozwalający na wypłatę pracownikowi wynagrodzenia przekraczającego o 30% płacę minimalną</li> <li>2. MSUS regulujący nie tylko obowiązki, ale również prawa pracownika i jego relacje z klientem</li> <li>3. Współpraca z PUP</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Współpraca z lokalnymi organizacjami zrzeszającymi kobiety</li> <li>2. Dodatkowa współpraca z OPS</li> <li>3. Intensyfikacja współpracy z PUP</li> </ol>	3	2	6
3.3	Dostawca	Zbyt niska stawka oferowana pracownikom mającym wykonywać usługi na rzecz seniorów	Określenie kosztu bonów w sposób pozwalający na wypłatę pracownikowi wynagrodzenia przekraczającego o 30% płacę minimalną	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dodatkowa kampania promująca korzyści z legalnej pracy</li> <li>2. Zwiększenie poziomu wynagrodzenia - po uzyskaniu dodatkowych środków EFS</li> </ol>	3	1	3
3.4	Dostawca	Niska jakość usług realizowanych na rzecz seniorów	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. MSUS zawierający standardy jakości usług</li> <li>2. Aktywny monitoring jakości usług</li> </ol>	Reaktywny monitoring jakości usług	3	2	6

3.5	Dostawca	Brak zainteresowania usługodawców realizacją wsparcia na rzecz seniorów mieszkających na terenach słabo skomunikowanych lub słabo zaludnionych	Konsultacje przygotowywanego modelu ze środowiskiem usługodawców	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ogłoszenie kolejnego konkursu na usługodawców</li> <li>2. Podjęcie rozmów z dotychczasowymi usługodawcami w celu rozszerzenia przez nich obszaru działania</li> <li>3. Przekazywanie informacji usługodawcom o obszarach, na których występuje zainteresowanie bonami (dokonano ich zakupu)</li> <li>4. Współpraca z PUP w poszukiwaniu pracowników na danym terenie</li> <li>5. Rewizja kosztów świadczenia usługi na terenach słabo skomunikowanych i zaludnionych – ew. wprowadzenie bonu tzw. wiejskiego (uwzględnienie większych kosztów dojazdu)</li> </ol>	2	2	4
4.1	Realizator	Brak wiedzy wśród seniorów o możliwości skorzystania z dofinansowanej usługi (niewystarczająca promocja projektu wśród seniorów i ich najbliższych)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zaangażowanie w promocję przedsięwzięcia gmin i podległych jej instytucji (w szczególności OPS, biblioteki, domy kultury)</li> <li>2. Działania informacyjne i promocyjne</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dodatkowa informacja za pośrednictwem parafii</li> <li>2. Dodatkowa promocja poprzez udział w wydarzeniach i imprezach senioralnych (np. dni seniora, targi seniora)</li> </ol>	3	1	3
4.2	Realizator	Niewiedza potencjalnych klientów indywidualnych o	1. Zaangażowanie w promocję przedsięwzięcia gmin i podległych jej instytucji (w szczególności OPS,	Dodatkowa informacja za pośrednictwem parafii	1	1	1

		możliwości kupna usługi komercyjnej	biblioteki, domy kultury) 2. Działania informacyjne i promocyjne				
4.3	Realizator	Niewiedza potencjalnych klientów instytucjonalnych o możliwości kupna usługi komercyjnej	Działania informacyjne i promocyjne	Osobisty kontakt z potencjalnymi klientami instytucjonalnymi	1	1	1
4.4	Realizator	Awaria systemu informatycznego uniemożliwiająca realizację bonów przez klientów	1. Zawarcie w procedurze wyboru operatora technicznego wymogu uwzględnienia takiego ryzyka i jego odpowiedzialności wobec zlecającego i klientów za ewentualną awarię 2. Wymóg zapewnienia systemu zastępczego	Odpowiedzialność odszkodowawcza operatora technicznego	2	1	2
4.5	Realizator	Kanały dystrybucji bonów niedostosowane do potrzeb i oczekiwań klientów	Zróżnicowane kanały dystrybucji bonów (możliwość zamówienia bonu osobiście lub elektronicznie)	1. Podjęcie współpracy z parafiami 2. Podjęcie współpracy z LGD	3	1	3

5.1	Podmiot odpowiedzialny za rozwiązanie problemu	Brak zainteresowania gmin realizacją usług wspierających na rzecz seniorów (Podmiot odpowiedzialny za rozwiązanie problemu nie chce finansować kosztu interwencji)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Przygotowanie założeń modelu wspólnie z gminami wstępnie zainteresowanymi udziałem w teście</li> <li>2. Konsultacje założeń modelu i kosztów jego realizacji z kluczowymi decydentami w gminach</li> <li>3. Nawiązanie współpracy i partnerstwa z gminami</li> </ol>	Podjęcie rozmów z kolejnymi gminami i zmiana obszaru realizacji testu	3	1	3
5.2	Podmiot odpowiedzialny za rozwiązanie problemu	Podmiot odpowiedzialny za rozwiązanie problemu "szarej strefy" nie chce finansować kosztu interwencji	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rozmowy z MRPiPS</li> <li>2. Przesłanie fiszki projektowej dla programu pilotażowego do MRPiPS</li> <li>3. Rozmowy z Marszałkiem Województwa dotyczące możliwości sfinansowania interwencji z budżetu województwa</li> </ol>	Rozmowy z MliR w sprawie finansowania tej części z EFS	3	2	6
6.1	Instrument	Brak podmiotów zainteresowanych kupnem obligacji społecznej (brak inwestorów)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pozyskanie podmiotu deklarującego gotowość do kupna obligacji na etapie przygotowania modelu</li> <li>2. Opracowanie biznes planu przedsięwzięcia</li> <li>3. Optymalizacja warunków wykupu obligacji</li> </ol>	Intensyfikacja działań związanych z poszukiwaniem inwestora	3	1	3

6.2	Instrument	Niechęć gmin do korzystania z obligacji przychodowej	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Przygotowanie założeń modelu wspólnie z gminami wstępnie zainteresowanymi udziałem w teście</li> <li>2. Konsultacje założeń modelu i kosztów jego realizacji z kluczowymi decydentami w gminach</li> <li>3. Organizacja spotkań podnoszących świadomość gmin w zakresie proponowanych narzędzi finansowych</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Organizacja dodatkowych spotkań podnoszących świadomość gmin w zakresie proponowanych narzędzi finansowych</li> <li>2. Nawiązanie kontaktu z gminami, które emitowały obligacje przychodowe</li> </ol>	3	1	3
7.1	Kontekst prawno-społeczno-ekonomiczny	Wyższa od oczekiwań inflacja powodująca zwiększone oczekiwania płacowe pracowników	Rzetelne szacowanie kosztów usługi z uwzględnieniem bieżących realiów ekonomicznych	Zwiększenie poziomu wynagrodzenia lub wartości bonu - po uzyskaniu dodatkowych środków EFS	3	1	3

Tabela nr 18 Ryzyka związane z testowaniem projektu Małopolskie Obligacje Społeczne

### 3. Skala projektu wdrożeniowego, koszt przedsięwzięcia oraz źródła jego finansowania

Proponowane rozwiązanie polega na stworzeniu modelu bonowego, nad którym nadzór docelowo pełnić będzie Spółka realizująca zadania z zakresu organizacji systemu bonowego na usługi (w projekcie wdrożeniowym rolę tą pełnić będzie Projektodawca).

W związku z powyższym koszty wdrożenia przedsięwzięcia dotyczyć będą poniższych obszarów:

- ✓ funkcjonowania Związku Gmin;
- ✓ organizacji i funkcjonowania systemu bonowego;
- ✓ systemu zapewnienia jakości usług.

W zakresie funkcjonowania Związku Gmin skalkulowano głównie koszty obsługi księgowej, wynajmu pomieszczenia oraz emisji obligacji.

Kolejną składową kosztu przedsięwzięcia jest koszt organizacji systemu bonowego, na które składają się: wykonanie strony www oraz jej utrzymywanie, wynagrodzenia osób zaangażowanych do organizacji, nadzoru i rozliczenia bonów, koszt operatora technicznego, a także koszty bieżącego funkcjonowania (m.in. czynsz, sprzęt, delegacje, opłaty pocztowe, badania lekarskie).

Nieodzownym elementem przedsięwzięcia jest system zapewnienia jakości usług (MSUS), który będzie służył nadzorowi i weryfikacji poziomu jakości usług oferowanych przez Usługodawców. W tym celu wykorzystywane będą audyty, pomoc we wdrażaniu systemu u usługodawców oraz monitoring usług.

Poniższa tabela prezentuje szczegółowe koszty przedsięwzięcia w całym okresie realizacji, tj. 3 lat:

Rola	Zadania	OGÓŁEM (3 lata)	ŹRÓDŁO FINANSOWANIA
Związek Gmin	Obsługa księgowa	150 000,00	EFS
	Opłaty czynszowe	36 000,00	
	Obligacje przychodowe (obsługa prawna, koszty emisji)	70 000,00	
System bonowy	Strona www	122 000,00	EFS

	Obsługa systemu bonowego (wynagrodzenie Operatora technicznego, nadzór nad systemem i rozliczanie)	1 560 000,00	
	Wynagrodzenia osobowe pracowników	747 500,00	
	Opłaty czynszowe	166 000,00	
	Sprzęt (komputery laptopy)	35 000,00	
	Delegacje	11 000,00	
	Opłaty pocztowe	2 000,00	
	Ewaluacja	150 000,00	
	Koszt badań lekarskich pracowników (wstępnych, okresowe i profilaktyczne)	500,00	
<b>System Zapewnienia Jakości</b>	Weryfikacja samooceny Usługodawców	2 000,00	EFS
	Wsparcie we wdrażaniu systemu u usługodawców - konsultacje	6 500,00	
	Monitorowanie jakości	8 000,00	
	Zlecenie audytu (przygotowanie Audytorów, nadzór)	3 500,00	
	Audyt i monitorowanie systemu	130 000,00	
Usługi wspierające seniora	307 200 h usług	7 203 840,00	INWESTOR docelowo: – Klient, – Gmina – EFS
<b>Razem</b>		<b>10 403 840,00</b>	

Tabela nr 19 Szczegółowe koszty przedsięwzięcia

W modelu jako podmiot odpowiedzialny za stworzenie i funkcjonowanie systemu bonowego została wskazana spółka kapitałowa. Jest to zgodnie z obecnie posiadaną wiedzą i stanem prawnym optymalne rozwiązanie, które pozwalałoby na dystrybucję bonów dofinansowanych i pełnopłatnych,

które pozwolą osiągnąć dodatkowy przychów. Jednak aby spółka mogła w pełni i prawidłowo funkcjonować – również pod względem ekonomicznym – sprzedaż bonów musi osiągnąć odpowiednią skalę. Odpowiednio wysoka liczba sprzedanych bonów dofinansowanych i komercyjnych spowoduje, że wpływy z tego tytułu pokryją koszty spółki i uczynią jej funkcjonowanie opłacalnym. Ponadto w przyszłości, spółka może pozyskiwać środki z dodatkowych funkcjonalności strony www dedykowanej do obsługi systemu bonowego (wpływy z reklam).

Projektując wielkość etapu testowania modelu starano się określić na tyle dużą liczbę osób objętych wsparciem, aby pozwoliła ona po zrealizowanym pilotażu na pozyskanie miarodajnych danych i sformułowanie wniosków po przeprowadzonej interwencji. Równocześnie jednak, pamiętając że projekt innowacyjny jest swego rodzaju eksperymentem społecznym, skala ta musiała być ograniczona. Test ma pozwolić na weryfikację przygotowanego narzędzia i jego udoskonalenie, tak aby następnie mógł być już wykorzystywany w optymalny sposób w szerszej skali. Kluczowym zadaniem testu nie jest stworzenie maksymalnie dużej liczby legalnych miejsc pracy i objęcie wsparciem jak największej liczby seniorów, lecz sprawdzenie jego funkcjonowania w praktyce, weryfikacja, czy wprowadzenie systemu zachęt i uproszczeń generuje legalne miejsca pracy w obszarze usług wspierających Seniorów (Bon 75+) oraz wychwycenie dostrzeżonych mankamentów i ich korekta. Z tego samego powodu w zaprojektowanym modelu założono, że na etapie testowania wszelkie koszty związane z wdrożeniem modelu obligacji społecznych oraz uruchomieniem systemu bonowego będą poniesione w ramach środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Środki Inwestora zostaną wykorzystane na prefinansowanie kosztu usług wspierających seniora.

Obligacje społeczne to nowatorski instrument i w Polsce nie ma dotychczas doświadczeń związanych z jego stosowaniem. Kluczowe elementy mechanizmu to nie tylko sama obligacja (w małopolskim modelu realizowana za pomocą obligacji przychodowej), ale również proponowany sposób rozwiązania problemu społecznego (system bonowy), metody pomiaru efektów oraz wysokości wskaźników. Biorąc pod uwagę innowacyjność naszego modelu założono więc, że w przypadku niepowodzenia testu Inwestor otrzyma zwrot całości zaangażowanych środków – kwota brakująca do kwoty zwrotu wyliczonej wg wzorów wskazanych w rozdziale Schemat płatności dla Inwestora, zostanie pokryta ze środków EFS.

Doświadczenia wynikające z testu pozwolą na optymalizację narzędzia i jego uwiarygodnienie w oczach przyszłych inwestorów. Dzięki temu w przyszłości będzie można odstąpić od gwarancji środków dla inwestora.



Zaplanowana liczba 76 etatów i 320 seniorów objętych bonami dofinansowanymi jest optymalna dla testowania, pozwala uzyskać przekrojowy obraz problemu i zebrać dane dotyczące skłonności pracowników do zmiany formy zatrudnienia na legalną oraz zainteresowania klientów legalnymi usługami. Taka skala nie jest właściwa dla spółki, która aby móc ekonomicznie funkcjonować potrzebuje znacznie większej skali działania – przedmiotem testu nie jest funkcjonowanie nowego podmiotu. Biorąc pod uwagę powyższe oraz przewidywany czas na realizację projektu testującego (maksymalnie 3 lata) założono, iż w przypadku rekomendacji modelu do testowania zadania spółki wykona Projektodawca – Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie, posiadający doświadczenie we wdrażaniu systemów bonowych na szkolenia.

Projekt wdrożeniowy został zaplanowany dla 320 osób – seniorów po 75. roku życia lub osób występujących w ich imieniu, którzy będą zainteresowani zakupem dofinansowanych usług. Każda z 320 osób dysponować będzie prawem do ubiegania się o maksymalnie 40 godzin usług dofinansowanych w miesiącu przez 2 lata. Łącznie przedsięwzięcie zostało przygotowane na dystrybucję 307 200 bonów, co pozwoli na sfinansowanie prawie 76 pełnowymiarowych (40 godzin tygodniowo) legalnych stanowisk pracy dla osób wspierających seniorów. Większość osób bezrobotnych wskazywała, że byłaby zainteresowana pracą w niepełnym wymiarze godzin (najczęściej ok. 20 godzin tygodniowo). Dlatego też najprawdopodobniej na każde 2 stanowiska pracy stworzone w projekcie przypadają będą 3 osoby zatrudnione.

Osoba uprawniona do skorzystania z dofinansowanego bonu będzie samodzielnie decydować czy skorzysta z pełnej puli przysługujących jej bonów z dofinansowaniem, czy też z części. Niewykorzystane przez nią bony będą mogły być przydzielone innym seniorom, którzy dotychczas nie otrzymali wsparcia. Jednocześnie w przypadku większego zapotrzebowania na usługi (więcej niż 40h/m-c) możliwy będzie zakup bonów pełnopłatnych. Dzięki temu faktyczna liczba osób, które otrzymały pomoc, będzie większa niż 320.

Liczba stworzonych legalnych stanowisk pracy	76
Liczba seniorów korzystających z usług	320
Liczba bonów dofinansowanych	307 200

*Tabela nr 20 Podstawowe parametry określające wielkość projektu wdrożeniowego*

Nie zaplanowano limitu sprzedaży bonów komercyjnych, które będą oferowane w pełnej cenie klientom indywidualnym i komercyjnym. Górną granicą sprzedaży będą więc możliwości usługodawców w zakresie realizacji określonej liczby zleceń (podaż usług).

#### 4. Uzasadnienie dla zastosowania systemu bonowego

System bonowy to mechanizm łączący trzy źródła finansowania usług wspierających seniora (dofinansowanie do miejsca pracy, dofinansowanie dla seniora i opłata seniora), dzięki któremu stworzone zostaną warunki do powstawania legalnych miejsc pracy w obszarze zdominowanym przez „szarą strefę”. Bony usługowe umożliwią osobom prywatnym korzystanie ze wsparcia podmiotów świadczących usługi wspierające osoby starsze w zachowaniu samodzielności w miejscu zamieszkania dopasowane do aktualnych potrzeb klienta. Bon jest atrakcyjnym narzędziem z uwagi na swą elastyczność i łatwość stosowania. Ta ostatnia cecha jest szczególnie istotna z punktu widzenia osób w podeszłym wieku, które potrzebują wsparcia w codziennym funkcjonowaniu.

Celem systemu jest:

1. Stworzenie nowych legalnych miejsc pracy.
2. Stworzenie zachęt do przejścia z pracy w „szarej strefie” do legalnej pracy w sektorze usług wspierających.
3. Wsparcie zachowania równowagi pomiędzy życiem rodzinnym i zawodowym dla rodzin, które opiekują się seniorem.
4. Pomoc osobom starszym w zachowaniu samodzielności w miejscu zamieszkania.

Proponowane rozwiązanie przyczyni się do stworzenia miejsc pracy dla osób mających trudności z wejściem na rynek pracy, pozwoli na aktywizację bezrobotnych, osób o niskich kwalifikacjach, nieaktywnych zawodowo, a także pracujących w „szarej strefie”. Legalizacja zatrudnienia przez osoby, które dotychczas świadczyły usługi w „szarej strefie”, sprzyjać będzie rozwojowi podmiotów komercyjnych i podmiotów ekonomii społecznej, borykających się obecnie z konkurencją nielegalnych usług.

Model oferuje wiele korzyści potencjalnym pracownikom:

- możliwość legalnego zatrudnienia na stanowisku, które dotychczas najczęściej wiązało się z zatrudnieniem „na czarno”;
- jasno określone prawa i obowiązki zarówno klienta jak i pracownika - dzięki wprowadzeniu standardu jakości relacje między pracownikiem a klientem będą miały czytelny charakter;
- elastyczność w odniesieniu do charakteru wykonywanych usług - podział usług na ogólnowspierające, towarzyszenia i gospodarcze;
- wynagrodzenie porównywalne z otrzymywanym w „szarej strefie”, z dodatkowymi przywilejami socjalnymi wynikającymi z legalnego zatrudnienia;

- możliwość elastycznego kształtowania wymiaru pracy i godzin jej świadczenia.

Elastyczny czas pracy był podczas badań fokusowych oraz spotkań z osobami bezrobotnymi wskazywany przez rozmówców jako jeden z kluczowych elementów niezbędnych dla sukcesu nowego systemu usług wspierających seniorów. Oparcie systemu o bony będące w dyspozycji klientów będzie dla pracowników dodatkowym mechanizmem motywującym ich do świadczenia pracy o jak najwyższej jakości. Jeżeli dany podmiot nie będzie świadczył usług na odpowiednim poziomie, klient zrealizuje swe bony u innego wykonawcy. Podejście podmiotowe stawia w centrum potrzeby klienta, równocześnie jednak pozwala na bieżącą ocenę jakości usług świadczonych przez danego pracownika. Klient w każdym momencie może zrezygnować z usług danego opiekuna, zmienić go lub zdecydować się na innego usługodawcę. Wiarygodni usługodawcy zyskują dzięki temu możliwość rozwoju.

Wskazane rozwiązanie pozwoli również odzyskać dla budżetu Państwa część środków zainwestowanych w ramach systemu bonowego dzięki:

- 1) dodatkowym podatkom od osób fizycznych, składkom na ubezpieczenie społeczne oraz zmniejszeniu kosztów obsługi bezrobotnych w związku z tworzeniem miejsc pracy;
- 2) efektem pośrednim i długoterminowym, takim jak:
  - a) większa równowaga między życiem zawodowym a prywatnym, przyczyniająca się do wzrostu produktywności i wydajności pracowników;
  - b) oszczędności w stosunku do kosztów zastosowania rozwiązań alternatywnych (w szczególności odroczenie w czasie konieczności zastosowania opieki długoterminowej);
  - c) zapewnienie osobom w podeszłym wieku możliwości pozostania w domu (utrzymanie dobrej kondycji psychicznej dzięki pozostaniu w dotychczasowym środowisku);
- 3) tworzeniu miejsc pracy i rozwojowi sektora usług wspierających seniora;
- 4) zwiększeniu poziomu konsumpcji wśród pracowników wykonujących usługi.

Zaproponowany model oddziałuje na wiele obszarów, przy czym korzyści z niego wynikające są rozproszone pomiędzy instytucje publiczne różnego szczebla. Istotne jest całościowe postrzeganie wpływu systemu na rynek i gospodarkę, nie pomijając żadnego z uczestników, traktując każdy pozytywny wpływ jako dobro wspólne. Korzyści bezsprzecznie jest wiele, jednakże znaczna z nich część zapoczątkuje dopiero w dłuższej perspektywie czasu.

Najistotniejsze cechy systemu bonowego



1. Podmiotowe podejście do klienta – Klient sam, według indywidualnych potrzeb decyduje kiedy, kto i w jaki sposób realizował będzie usługę;
2. Legalność usług świadczonych w ramach systemu – pieniądź publiczny może zostać wydatkowany jedynie na legalnie świadczonej usługę;
3. Celowość wydatkowania środków – w związku z przyznanym bonem jako formy dofinansowania brak jest możliwości wydatkowania środków na inne cele;
4. Jakość usług – funkcjonujący w systemie bonowym Modelowy Standard Usług Senioralnych zapewni określoną jakość usług, a także mechanizmy kontrolne; ograniczone ryzyko nieprawidłowości i oszustw - bezpieczeństwo środków publicznych.

## 5. Analiza skutków społecznych wdrożonego modelu

Wdrożony model będzie miał szerokie i różnorodne oddziaływania na wiele grup społecznych i spraw związanych z funkcjonowaniem lokalnego rynku pracy. Poniżej przedstawiono wykaz podstawowych skutków będących wynikiem oddziaływania modelu w poszczególnych obszarach.

### 5.1 Dla osób pracujących

#### 5.1.1 Powstanie nowych, legalnych miejsc pracy

Proponowane rozwiązanie bezpośrednio przyczyni się do powstania nowych, legalnych miejsc pracy w sektorze usług wspierających osoby starsze w zachowaniu samodzielności. Preferencyjna cena bonu dla seniora 75+ w połączeniu z bezpieczeństwem i odpowiednią jakością usług (MSUS) przyczyni się do wzrostu liczby legalnie świadczonych usług. Dodatkowo w ramach systemu możliwy będzie zakup bonów pełnopłatnych bez limitu ilościowego i kryteriów dostępu – zachętą do skorzystania z takich bonów może być po pierwsze zadowolenie z usługi w ramach bonu dofinansowanego oraz wysoka jakość usług.

Na etapie testu zakłada się dofinansowanie pozwalające na realizację 307 200 bonów, co odpowiadać będzie co najmniej 76 etatom dla osób świadczących te usługi. Badania przeprowadzone w ramach projektu wskazują, że pracownicy są często zainteresowani pracą w niższym wymiarze niż 8 godzin dziennie. Dlatego też zakłada się, że wskazana liczba etatów pozwoli na zatrudnienie większej liczby osób.

#### *5.1.2 Zapewnienie zabezpieczenia socjalnego pracownikom*

Podjęcie zatrudnienia przez osoby niepracujące oraz legalizacja miejsc pracy obecnie funkcjonujących w „szarej strefie”, zagwarantuje osobom świadczącym usługi zabezpieczenie socjalne. Kluczowe elementy zabezpieczenia socjalnego to ubezpieczenie zdrowotne i prawo do zasiłku chorobowego. W przypadku osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę będą one mogły skorzystać z płatnego urlopu.

#### *5.1.3 Podniesienie wysokości przyszłych świadczeń emerytalnych osób wykonujących usługi wspierające*

Wysokość otrzymywanych w przyszłości świadczeń zależy od zgromadzonego kapitału początkowego, dlatego też osoby legalnie pracujące i odprowadzające składki ZUS mogą liczyć, po osiągnięciu wieku emerytalnego, na wyższe świadczenie. Pracując w „szarej strefie” nie odprowadza się składek do ZUS, a zatem nie powiększa się kapitał początkowy. Legalne zatrudnienie nie tylko przynosi dochody w okresie trwania pracy, ale również zwiększa ilość pieniędzy, którymi można gospodarować po wejściu w wiek poprodukcyjny.

## 5.2 Dla osób starszych

### *5.2.1 Zwieszenie dostępności usług wspierających seniorów, zwłaszcza dla osób, które dotychczas nie korzystały z pomocy w ramach OPS*

Obecnie funkcjonujący system pomocy społecznej oferuje wsparcie m.in. dla osób starszych jedynie w określonych warunkach, których stwierdzenie następuje w toku wywiadu środowiskowego. Konieczność poddania się weryfikacji i złożenia choćby oświadczenia o dochodach wiele osób zniechęca od tej formy uzyskania pomocy. Dlatego też proponowany model dostępny jest dla każdego bez żadnych ograniczeń, a usługi dofinansowane jedynie po spełnieniu kryterium wieku, tj. po osiągnięciu 75. roku życia.

System bonowy kierowany jest również do tych osób, które z uwagi na niespełnienie kryteriów nie mogą skorzystać ze wsparcia OPS lub odpłatność dla tych usług jest zbliżona do ceny w ramach „szarej strefy”.

### *5.2.2 Zwiększenie popytu na legalne usługi wspierające*

Model gwarantuje jakość świadczonych usług poprzez obowiązkową certyfikację podmiotów świadczących usługi w zakresie zgodności z Modelowym Standardem Usług Senioralnych oraz monitoring tych usług. Będzie to dla klientów istotna informacja, gwarantująca jakość i bezpieczeństwo, potwierdzona przez zewnętrzny i niezależny audyt oraz bieżącą kontrolę. Istotną zaletą zwiększającą popyt jest możliwość wyboru rodzaju usługi i usługodawcy oraz dofinansowanie kosztu usługi dla osób po 75. roku życia.

### *5.2.3 Wydłużenie samodzielności wśród seniorów*

Wsparcie seniorów w wykonywaniu czynności, które mogą sprawiać im trudności, (np. mycie okien, załatwianie spraw urzędowych, drobne naprawy) przyczyni się do zachowania samodzielności seniora.. Pomoc przy bardziej wymagających obowiązkach domowych wyeliminuje zagrożenie ewentualnego uszczerbku na zdrowiu. Ponadto dzięki korzystaniu z usług senior będzie mógł pozostać dłużej w dotychczasowym środowisku, a kontakt z osobą wykonującą usługi wpłynie pozytywnie na jego kondycję psychiczną.

### *5.2.4 Podniesienie jakości świadczonych usług wspierających dzięki MSUS*

Wprowadzenie wymagań jakościowych w postaci Modelowego Standardu Usług Senioralnych zagwarantować ma odpowiedni poziom świadczonych usług przez podmioty realizujące usługi wspierające w systemie bonowym. Zapewni to bezpieczeństwo dla osób korzystających z usług, da im pewność wykwalifikowanego wsparcia i ułatwi poszukiwanie zaufanego wykonawcy.

### *5.2.5 Zmniejszenie liczby osób starszych wymagających opieki stałej (pobytu w DDPS lub DPS)*

Proponowane w ramach modelu wsparcie dla seniorów wpłynie na wydłużenie ich samodzielności w miejscu zamieszkania, odracając lub eliminując konieczność objęcia specjalistyczną opieką, w tym opieką całodobową w domach pomocy społecznej. Jednocześnie będzie miało to wymierne skutki finansowe dla sfery publicznej w postaci niższych kosztów ponoszonych na wsparcie seniorów w ośrodkach opieki stałej.

## 5.3 Dla społeczeństwa, państwa i gospodarki

### *5.3.1 Zwiększenie wpływów do budżetu Państwa z tytułu podatków oraz składek (w szczególności ZUS, NFZ) w związku z nowymi, legalnymi miejscami pracy*

„Szarą strefę” charakteryzuje pomijanie obowiązkowych składników płacy, tj. podatku czy składek ZUS i NFZ. Wymóg legalnego zatrudnienia w ramach proponowanego systemu bonowego nałoży na

przedsiębiorców obowiązek odprowadzania od każdego miejsca pracy wszystkich narzutów do budżetu Państwa, dając tym samym realną korzyść sferze publicznej.

### *5.3.2 Ograniczenie „szarej strefy” w sektorze usług wspierających osoby starsze i zapobieganie jej eskalacji*

Proponowany w modelu system bonowy ma na celu promocję i bezpośrednie wsparcie legalnego zatrudnienia oraz powstania nowych miejsc pracy w sektorze usług wspierających. System dofinansowania oraz system bonowy wymusi, aby opiekunowie, a także personel wspomagający gospodarstwa domowe (sprzątaczkę, pracownicy gospodarczy, ogrodnicy itp.) dotychczas świadczący pracę w tzw. „szarej strefie” zalegalizowali formę zatrudnienia. Kupno usługi w ramach systemu bonowego wymusza legalny obrót pieniądza.

### *5.3.3 Zmniejszenie przyszłych wydatków z tytułu pomocy społecznej dla osób, które zalegalizowały zatrudnienie*

Osoby świadczące pracę w „szarej strefie” nie będą mogły liczyć na świadczenia emerytalne z racji nieodprowadzania składek przez okres swojej aktywności zawodowej. Z uwagi na niewystarczające środki będą zapewne zmuszone do korzystania z usług pomocy społecznej, obciążając tym samym budżet Państwa, którego konstytucyjnym obowiązkiem jest wsparcie obywateli (art. 67 Konstytucji RP stanowi, że „Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego”). Legalne zatrudnienie oraz budowanie kapitału emerytalnego zwiększą prawdopodobieństwo samowystarczalności finansowej obywateli.

### *5.3.4 Niższe koszty publiczne opieki zdrowotnej seniorów i ich wsparcia z pomocy społecznej*

Wsparcie seniorów w zakresie utrzymania samodzielności zapewni niższe koszty publiczne w dłuższej perspektywie czasu, zarówno te na wydatki wysokospecjalistycznej opieki zdrowotnej, jak i te związane z opieką całodobową. Pomoc w wykonywaniu bardziej skomplikowanych czynności gospodarczych zmniejszy ryzyko uszczerbku na zdrowiu seniora, a co za tym idzie pozwoli mu na zachowanie samodzielności w dotychczasowym środowisku.

### *5.3.5 Wsparcie zachowania równowagi pomiędzy życiem rodzinnym i zawodowym*

Zachowanie równowagi pomiędzy życiem prywatnym a zawodowym podlega obecnie wielu wyzwaniom – pracodawcy wymagają od pracowników dyspozycyjności także poza godzinami pracy, a pracownicy są zmuszeni godzić oczekiwaną dyspozycyjność z opieką nad dziećmi czy starszymi członkami rodziny. Możliwość korzystania z usług wspierających w dogodnym wymiarze czasu stanowić będzie wsparcie zachowania tej równowagi i wydłuży ich aktywność zawodową. Docelowo

proponowane rozwiązanie w postaci systemu bonowego może być również wykorzystane przez pracodawców jako narzędzie motywacyjne dla pracowników, np. w postaci zakupu bonów na różne czynności domowe. Pracodawcy mają obecnie problem ze znalezieniem i utrzymaniem pracowników, a nowe narzędzie jest dla nich interesującą propozycją. Podczas realizacji projektu wielu z nich wskazywało, że mogłoby wykorzystać tego rodzaju mechanizm w swych przedsiębiorstwach.

#### 6. Rozwój podmiotów świadczących usługi wspierające seniorów

Proponowane rozwiązanie uwzględniające pakiet zachęt zarówno dla pracodawców, pracowników, jak i klientów w postaci systemu bonowego, dofinansowania, a także gwarantowanego poziomu jakości, pozwoli na rozwój podmiotów świadczących usługi wspierające. Zaufanie klientów, a także możliwość realizacji otrzymanego dofinansowania u zróżnicowanych usługodawców, zwiększy popyt i pozwoli wykonawcom w systemie bonowym na profilowanie oferowanych usług oraz wzrost skali ich działalności. Ponadto dzięki wprowadzeniu obligatoryjnego standardu – MSUS, zapewniony zostanie wysoki poziom świadczonych usług wspierających, co pozwoli usługodawcom funkcjonującym w ramach systemu bonowego na podniesienie poziomu jakości oferowanych usług, a tym samym zdobycie zdecydowanej przewagi względem konkurencji.



## Zakończenie

Przygotowany przez Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie model obligacji społecznych jest efektem wielomiesięcznych prac podmiotów reprezentujących różnorodne środowiska. Przeprowadzono łącznie ponad sto spotkań konsultacyjnych i warsztatów, w trakcie których dyskutowano nad poszczególnymi założeniami modelu i wypracowano wspólnie konkretne rozwiązania. W zadanie zostali zaangażowani przedstawiciele władz samorządowych, pracownicy urzędów gmin, ośrodków pomocy społecznej, Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, uczelni, Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego, przedstawiciele seniorów, podmiotów prywatnych i NGO zajmujących się profesjonalnie opieką oraz świadczeniem usług domowych, bezrobotni, organizacje charytatywne i potencjalni inwestorzy. Przedstawione informacje, punkty widzenia, stanowiska i doświadczenia pozwoliły na przygotowanie modelu, który odzwierciedla potrzeby i oczekiwania wszystkich stron. Dzięki temu udało się przygotować rozwiązanie, które stanowi odpowiedź na narastający problem „szarej strefy”. Równocześnie odpowiada on na oczekiwania nieformalnych opiekunów osób starszych oraz samych seniorów potrzebujących wsparcia.

Uczestnicy wszystkich zorganizowanych w ramach projektu spotkań i warsztatów podkreślali, że przygotowany model musi spełniać dwie główne cechy - musi być bezpieczny i wiarygodny dla wszystkich podmiotów w nim uczestniczących, tj. seniora i jego rodziny, pracownika, strony publicznej oraz inwestora. Zaproponowane rozwiązanie, wykorzystujące obligację przychodową, spełnia te wymagania. Obligacja przychodowa to wiarygodny instrument – obejmowany przez Inwestora tylko wówczas, gdy planowane rozwiązanie ma szansę na sukces. Inwestor przed decyzją o zaangażowaniu własnych środków dokonuje oceny przedsięwzięcia pod względem opłacalności. Dla strony publicznej jest to potwierdzenie, że jest szansa na wdrożenie lepszych rozwiązań, które będą efektywne.

W przypadku proponowanego w modelu rozwiązania – systemu bonowego, wśród wymienianych atrybutów najczęściej pojawiały się prostota, wysoka jakość, bezpieczeństwo i zaufanie. Podkreślano także, że system musi być przyjazny dla klientów, łatwy w obsłudze, a kwestie biurokratyczne powinny być ograniczone do minimum. Tylko prosty z punktu widzenia seniora i jego najbliższych system ma szansę powodzenia i wygenerowania legalnych miejsc pracy w obszarze usług

tradycyjnie świadczonych w „szarej strefie”. Jakiegokolwiek utrudnienia powodować będą zmniejszone zainteresowanie rozwiązaniem.

Nacisk na jakość i standaryzację był wymieniany zarówno przez klientów usługodawców, jak i pracowników. Zwracali oni uwagę na brak punktów odniesienia na rynku i dotychczasową dowolność w tym obszarze. Seniorzy, którzy obecnie korzystają ze wsparcia, nie wiedzą w pełni, jakiego rodzaju pomocy mogą oczekiwać i czego wymagać. Zaprojektowano więc system, który zapewniać będzie klientom bezpieczeństwo i gwarancję wysokiej jakości usługi. Wszystko to będzie możliwe dzięki opracowanemu w ramach projektu standardu jakości MSUS, który będzie obligatoryjny dla wszystkich podmiotów świadczących usługi w ramach systemu i będzie kontrolowany przez stronę publiczną. Interesariusze zwracali uwagę, że zaangażowanie podmiotów publicznych w przedsięwzięcie znacząco podwyższa poziom zaufania seniorów i stanowi pewien rodzaj gwarancji prawidłowego funkcjonowania systemu.

Większość respondentów badania oraz osób zaangażowanych w przygotowanie rozwiązania wskazywała również na konieczność rozdzielenia prawa do otrzymania bonu od statusu materialnego. Usługi w „szarej strefie” są kupowane przez klientów bez względu na ich status ekonomiczny – kluczowym powodem ich wyboru jest cena. Wprowadzenie kryterium dochodowego zmniejszyłoby grono potencjalnych nabywców, wprowadziłoby dodatkową biurokrację i nie wpłynęłoby na ograniczenie kluczowego problemu projektu, tj. „szarej strefy” w obszarze usług wspierających seniorów.

Wskazane przesłanki były dla nas kluczowe przy opracowywaniu rozwiązania. Efektem naszej pracy jest model Małopolskich Obligacji Społecznych obejmujący trzy podstawowe produkty:

1. model obligacji społecznych z wykorzystaniem obligacji przychodowej,
2. system bonowy,
3. Modelowy Standard Usług Senioralnych.

Mogą one zostać wykorzystane przez zainteresowane podmioty, niezależnie lub łącznie, do rozwiązania podobnych lub zupełnie innych problemów społecznych.

Małopolski model obligacji społecznych wykorzystuje dostępny w polskim prawie i znany samorządom lokalnym oraz regionalnym instrument finansowy w postaci obligacji przychodowej. Dzięki temu instrument może być już teraz wykorzystywany przez zainteresowanych, bez konieczności nowelizacji prawa. Gminy, powiaty i województwa mogą włączać podmioty prywatne

w finansowanie wybranych przez siebie przedsięwzięć, dzieląc wraz z nimi ryzyko ich niepowodzenia oraz wspólnie korzystając z sukcesu.

System bonowy to rozwiązanie, które ma szansę zmienić sposób dystrybucji wielu usług publicznych. Bony łączą ze sobą interwencję podmiotów kilku szczebli samorządu, umożliwiając im wspólne zwalczanie problemu „szarej strefy”. Powiązanie bonu z konkretną osobą korzystającą z niego oraz umożliwienie klientowi wyboru sposobu realizacji bonu i podmiotu wykonującego usługę da mieszkańcom możliwość realnego wpływu na jej kształt i charakter. Klient staje się dzięki temu podmiotem podejmującym kluczowe decyzje o wykorzystaniu bonu. Pracownicy mają wybór co do czasu i miejsca realizacji usługi, wymiaru zatrudnienia oraz charakteru usług, które będą świadczyć. To właśnie podmiotowość i danie swobody klientowi (pracownikowi i seniorowi) są podstawowymi zaletami zaprojektowanego przez Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie rozwiązania, które dzięki temu spotyka się z dużym zainteresowaniem wielu środowisk. Już dziś małopolskie samorządy planują samodzielne wykorzystanie poszczególnych wypracowanych przez nas produktów – obligacji społecznej i systemu bonowego. Obligację traktują jako nową metodę pozyskiwania środków i sposób na włączenie podmiotów prywatnych w realizację lokalnych inicjatyw. System bonowy jest dla gmin ciekawą propozycją redystrybucji usług, która radykalnie zmniejsza obciążenie administracyjne, wprowadza partycypację finansową, a w zamian daje mieszkańcom gwarancję bezpieczeństwa i odpowiedniej jakości oraz możliwość wyboru usługodawcy i rodzaju usługi.

Francuski przedsiębiorca Ferdynand de Lesseps, budowniczy Kanału Sueskiego, stwierdził kiedyś z żalem, że „niestety, być starym to jedyny sposób, by żyć długo”. Człowiek, który zmarł w wieku 89 lat, z pewnością doskonale wiedział, o czym mówi. Nie chcemy, aby starość musiała być łączona ze słowem „niestety”. Proponowane przez Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie rozwiązanie ma szansę pomóc seniorom w zachowaniu samodzielności w jesieni życia, a osobom bezrobotnym znaleźć stabilne zatrudnienie. Nasz model wychodzi naprzeciw potrzebom obu tych grup i może realnie wpłynąć na poprawę ich sytuacji.

## Załączniki

1. Załącznik nr 1 Podsumowanie wyników badania rozwiązań w zakresie pomocy osobom zależnym - badanie INQUISIO
2. Załącznik nr 2 Modelowy Standard Usług Senioralnych
3. Załącznik nr 3 Memorandum prawne dot. Małopolskich Obligacji Społecznych
4. Załącznik nr 4 Uchwała Rady Gminy - świadczenie rodzinne BON SENIOR 75+
5. Załącznik nr 5 Uchwała Rady Gminy - utworzenie związku międzygminnego
6. Załącznik nr 6 Statut Związku międzygminnego
7. Załącznik nr 7 Uchwała Związku z sprawie zawiązania spółki
8. Załącznik nr 8 Uchwała Związku w sprawie powierzenia zadań spółce
9. Załącznik nr 9 Uchwała SWM w sprawie zawiązania spółki
10. Załącznik nr 10 Umowa spółki
11. Załącznik nr 11 Uchwała Województwa w sprawie powierzenia zadań spółce
12. Załącznik nr 12 Uchwała SWM w sprawie emisji obligacji
13. Załącznik nr 13 Warunki Emisji Obligacji
14. Załącznik nr 14 Umowa z usługodawcą
15. Załącznik nr 15 Memorandum prawne dot. funkcjonowania przedsiębiorstwa społecznego (social enterprise) w Wielkiej Brytani oraz możliwe formy jego wdrożenia w Polsce.pdf

## Bibliografia

*Aktywność ekonomiczna ludności Polski III kwartał 2017*, Warszawa 2018

*Sytuacja gospodarstw domowych w 2016 roku w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*, Warszawa 2017

M. Bednarski, E. Kryńska, K. Pater, M. Walewski (red.), *Przyczyny pracy nierejestrowanej w Polsce*, Warszawa 2008

J. Czapiński, T. Panek, *Diagnoza społeczna 2015 Warunki i jakość życia Polaków*, Warszawa 2015

M. Cesarski, *Sytuacja mieszkaniowa gospodarstw domowych i rodzin w świetle wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2016

A. Jędrzejczyk, J. Lewandowska, M. Mazur, K. Olkowicz (red.), *Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z działalności w Polsce Krajowego Mechanizmu Prewencji w roku 2015*, Warszawa 2016

Z. Liptak, M. Rozkrut, M. Shmel'ova, O. Chałuda, M. Pietrzczyk (red.), *Przeciwdziałanie szarej strefie w Polsce*, Warszawa 2016

A. Łaszek, *Okolo 2 miliony osób pracuje w Polsce „na szaro”*, Warszawa 2015

P. Łysoń (red.), *Warunki życia rodzin w Polsce*, Warszawa 2014

M. Mossakowska, A. Więcek, P. Błędowski (red.), *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce*, Poznań 2012

D. Rogalińska, D. Szałtys (red.), *Atlas demograficzny Polski*, Warszawa 2017

D. Rozkrut (red.), *Rocznik demograficzny 2017*, Warszawa 2017

A. Zgierska (red.), *Praca nierejestrowana w Polsce w 2014 r.*, Warszawa 2015

A. Zgierska (red.), *Pracujący w gospodarce narodowej w 2016 roku*, Warszawa 2017

V. Žukauskas (red.), *Shadow economies in the Baltic Sea Region 2015*, Vilnius 2015

*Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2017 roku, poz. 2232 z późn. zm.)

*Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa* (Dz. U. z 2018 roku, poz. 1000 z późn. zm.)

*Ustawa z dnia 28 listopada 2003 roku o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2018 roku, poz. 107 z późn. zm.)*

*Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. z 2017 roku, poz. 1985 z późn. zm.)*

*Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2018 roku, poz. 858 z późn. zm.)*

*Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz. U. z 2018 roku, poz. 62 z późn. zm.)*

*Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz. U. z 2015 roku, poz. 238 z późn. zm.)*