



KONKURS ŚCIEŻKA B – Obligacje społeczne PL

w temacie:

Obligacje społeczne jako narzędzie zwiększenia efektywności świadczenia usług społecznych w obszarach wsparcia EFS

**Odpowiedzi na pytania, które wpłynęły do Instytucji Organizującej Konkurs
w dniach od 28 lipca do 7 października 2016 r.**

1. W regulaminie opisany jest zysk inwestora. Jakże on może mieć źródło zysku skoro rozwiązanie danego problemu społecznego realizuje się według założonego budżetu wydatków na usługę społeczną? Kiedy powstaje ten zysk i czy nie będziemy wówczas mówić tu o pomocy publicznej?

Źródłem zysku inwestora jest dodatkowa zapłata, którą otrzymuje on od zarządcy obligacji, czyli instytucji publicznej (lub instytucji publicznych) odpowiedzialnej za rozwiązanie konkretnego problemu społecznego (np. zmniejszenia bezrobocia wśród osób młodych), w przypadku (lub instytucji publicznych) odpowiedzialnej za rozwiązanie konkretnego problemu społecznego (np. zmniejszenia bezrobocia wśród osób młodych), w przypadku i wybrany wykonawca danej usługi osiągnie założone przez podmiot publiczny efekty (np. doprowadzi do zatrudnienia określonej liczby osób młodych). Instytucja publiczna (zarządca obligacji) planując budżet na realizację danej usługi społecznej w ramach mechanizmu obligacji społecznych, powinna więc w przewidywanym katalogu wydatków uwzględnić również dodatkową wypłatę dla inwestora "za sukces". Wielkość tej wypłaty może być liczona np. jako procent od wartości całej usługi lub oszczędności publicznych uzyskanych w wyniku jej realizacji. Wypłata zysku dla inwestora następuje wraz ze zwrotem wyłożonych przez niego wcześniej środków finansowych na realizację danej usługi, jest więc odroczone w czasie.

Kwestia występowania pomocy publicznej w mechanizmie obligacji społecznych powinna być analizowana na podstawie indywidualnych przypadków i jest zależna od tego czy inwestorem będzie przedsiębiorstwo, podmiot społeczny (np. fundacja lub stowarzyszenie non profit) czy podmiot publiczny, a także od tego czy wybór inwestora nastąpi w trybie konkurencyjnym (np. w ramach zamówień publicznych, w drodze otwartego konkursu, etc.).

2. Na str. 16 regulaminu piszą Państwo że, „Zarządca obligacji” określa maksymalną kwotę , jaka zostanie wypłacona inwestorom w ramach obligacji a potem przy „Inwestorze” jest wskazane, że dostarcza on środki finansowe na realizację usługi społecznej” ? Jak to rozumieć? Jakie są przepływy pieniężne związane z inwestorem?

Maksymalną cenę za dostarczenie określonej usługi społecznej określa zarządca obligacji, czyli instytucja publiczna. Jednakże początkowo nie finansuje ona realizacji tej usługi samodzielnie, a przy pomocy środków finansowych uzyskanych od inwestora/inwestorów. W praktyce oznacza to, że zanim wykonawca danej usługi społecznej rozpocznie swoje działania, instytucja publiczna (lub też sam wykonawca albo pośrednik w zależności od przyjętego modelu) musi pozyskać środki od inwestora na pokrycie kosztów danej usługi. Środki finansowe otrzymane od inwestora są następnie przekazywane usługodawcy jako wynagrodzenie za wykonywane działania. Po zrealizowaniu tych działań lub ich wyodrębnionych etapów (z reguły jest to perspektywa co najmniej roku) instytucja publiczna, pełniąca rolę zarządcy obligacji, zwraca inwestorowi zainwestowaną kwotę, powiększając zapłatę dla niego o dodatek za uzyskane efekty (pod warunkiem, że usługodawca faktycznie osiągnął je na założonym poziomie).

3. Czy planują Państwo szkolenie z tego działania (dot. wdrażania obligacji społecznych)?

IOK nie planuje szkoleń z tematu konkursu. Konkurs na obligacje społeczne w ramach Ścieżki B jest dedykowany podmiotom, które w oparciu o własne doświadczenie i potencjał instytucjonalny oraz dostępną wiedzę nt. obligacji społecznych mają pomysł na wdrożenie mechanizmu obligacji społecznych w Polsce i są gotowe do jego przetestowania. Organizacje, które na chwilę obecną nie posiadają jeszcze wystarczającego potencjału w tym zakresie mogą zostać uczestnikiem jednego z projektów wybranych do dofinansowania w ramach konkursu na obligacje społeczne w Ścieżce A: Akcelerator, który służy wypracowaniu systemu wsparcia dla instytucji zainteresowanych wdrażaniem obligacji społecznych w przyszłości.

4. Czy finalnie za zrealizowanie danej usługi społecznej płaci instytucja publiczna czy inwestor/przedsiębiorca? Bo na str. 9 piszą Państwo (ostatnia kropka) , że „możliwość pozyskania niedostępnych dotąd źródeł finansowania z sektora prywatnego”. Jeżeli finalnie ma płacić za to jednostka publiczna to przecież nie pozyskujemy żadnych środków od inwestora. Środki zostaną zwrócone po zrealizowaniu usługi, nawet przedsiębiorca na nich zarobi bo w regulaminie mowa jest o zysku.

Za już zrealizowaną usługę społeczną ostatecznie płaci instytucja publiczna (zarządca obligacji). Inwestor jedynie prefinansuje wykonanie danej usługi, a zainwestowana przez niego kwota jest następnie zwracana wraz z zyskiem, pod warunkiem jednak, że wykonawca danej usługi osiągnie sukces, w postaci „zamówionych efektów”. Istnieją jednak przykłady zagranicznych obligacji społecznych, w których w przypadku nieosiągnięcia zakładanych efektów zarządca obligacji nie tylko nie wypłacał zysku inwestorowi, ale również zwracał mu tylko część zainwestowanej kwoty bądź nie zwracał w ogóle zainwestowanych środków z uwagi na nieosiągnięty efekt, co do którego wszystkie strony zaangażowane w realizację instrumentu obligacji społecznych się umówiły.

5. Jeżeli finalnie ma płacić za to jednostka publiczna to rozumiem, że podstawą jest zgoda danego miasta, gminy, powiatu (to głównie te instytucje odpowiedzialne są za politykę społeczną na terenie danego regionu) na wypłatę tych środków po zrealizowaniu usługi społecznej. Czy można otrzymać taką gwarancję, że jednostka wypłaci inwestorowi dane środki? Jak zainicjować taką sytuację z władzami? Najlepiej zgłaszając się z wolej ręki do władz miasta/gminy czy czekać na pojawienie się np. otwartego konkursu ofert? Co można rozumieć odnośnie zapisu str. 16 (trzecia kropka od dołu) „w odpowiedzi na ogłoszenie instytucji publicznej składa propozycję kompleksowego rozwiązania problemu”.

Zgodnie z wymogami konkursu instytucja publiczna (odpowiedzialna za rozwiązanie danego problemu - zarządca obligacji) w ramach składanego wniosku o dofinansowanie każdorazowo musi występować w roli wnioskodawcy lub partnera. Nawiązanie współpracy musi odbywać się zgodnie z art. 33 ustawy wdrożeniowej i zapisami Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych. I na tym etapie są to jedyne wymogi co do sposobu zainicjowania partnerstwa. Ustalając zasady współpracy, wszystkie strony muszą być świadome roli, jaką powinni odgrywać we wdrażaniu instrumentu obligacji społecznych. Pozyskanie instytucji publicznej (zarządcy obligacji) do współpracy leży w gestii podmiotu zainteresowanego wnioskowaniem o środki w ramach konkursu.

Jednocześnie przypominamy, że konkurs w ramach Ścieżki B jest kierowany do tych instytucji, które w ramach projektu chcą rozwinąć swój autorski pomysł, w jaki sposób obligacje społeczne mogą być wdrażane w Polsce. Ponieważ konkurs ma charakter pilotażowy i jest realizowany w ramach Działania 4.1 PO WER Innowacje społeczne, IOK nie wskazuje gotowych rozwiązań i oczekuje, że to wnioskodawcy przedstawią koncepcję jak zoperacjonalizować cały proces.

6. Proszę o wyjaśnienie, jak należy rozumieć następujące zadanie Zarządcy Obligacji Społecznych: „określa warunki dla usługodawcy i dokonuje jego wyboru”. Czy dotyczy to tylko i wyłącznie modelu bezpośredniego czy wszystkich trzech typów modeli? Jeśli wymóg dotyczy wszystkich modeli, jak pogodzić obowiązki Pośrednika/Operatora z tym wymogiem? O ile bowiem pierwsza część wskazanego zadania/uprawnienia Zarządcy Obligacji Społecznych jest oczywista (usługi powinny świadczyć firmy/instytucje dysponujące odpowiednią kadrą, doświadczeniem i potencjałem wykonawczym), to niezrozumiała jest część druga. Inwestor po to powołuje Pośrednika/Operatora, aby taki podmiot odpowiadał za realizację wszystkich działań, nadzorował je, rozliczał i dbał o interes Inwestora (Inwestor otrzyma premię, jeśli działania zostaną zrealizowane z zakładaną efektywnością) – zakładają to modele pośredni i zarządzany, w których wybór Dostawcy Usług jest w ten sposób uregulowany. Zatrzymanie tej kompetencji przez Zarządcę Obligacji Społecznych stoi w sprzeczności z opisem tych dwóch modeli. Może także prowadzić do konfliktu prawnego pomiędzy Zarządcą Obligacji Społecznych a Inwestorem (i Pośrednikiem): jeśli bowiem nie zostaną osiągnięte wskaźniki umożliwiające Inwestorowi otrzymanie premii, ten będzie mógł żądać od Zarządcy Obligacji Społecznych jej wypłaty. Skoro bowiem nie miał wpływu na wybór Dostawcy Usług, nie może ponosić odpowiedzialności za „nieodpowiednią” jakość usług.

Katalog zadań dla zarządcy obligacji społecznych wskazany w pkt. 3.2.2.1 regulaminu konkursu nie jest katalogiem zamkniętym, który w całości obowiązuje w każdym modelu wdrażania obligacji społecznych (bezpośrednim, pośrednim i zarządzanym). Pełni on raczej funkcję zbioru możliwych zadań dla Zarządcy obligacji wyodrębnionych na podstawie zagranicznych doświadczeń opisanych w publikacjach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Faktyczny zakres zadań w przypadku każdego modelu powinien zostać dostosowany do krajowych/lokalnych uwarunkowań i takiego dostosowania oczekujemy od potencjalnych wnioskodawców w konkursie.

Zaprezentowana klasyfikacja indywidualnych modeli obligacji społecznych (3 typy wspomniane powyżej) nie dzieli modeli ze względu na występowanie w nich pośrednika bądź też innych podmiotów zaangażowanych we wdrażanie obligacji, ale od tego, pomiędzy którymi podmiotami została zawarta umowa. Umowa ta w modelu pośrednim i zarządzanym może np. określać warunki na podstawie których wybierany będzie usługodawca i zakładać jakąś formę kooperacji w tym zakresie pomiędzy zarządcą obligacji a pośrednikiem lub inwestorem. Do zadań wnioskodawcy należy analiza, na jakich zasadach w polskim systemie instytucjonalno-prawnym możliwy będzie współdziałanie bądź wyłączenie wyboru usługodawcy przez inwestora lub pośrednika "zastępujących" w tym zakresie instytucję publiczną (zarządcę obligacji). Również w modelu bezpośrednim, gdzie umowa podpisana jest pomiędzy zarządcą obligacji a usługodawcą można dopuścić jakąś wcześniejszą formę kooperacji z inwestorem czy pośrednikiem przy wyborze usługodawcy i jest to wskazane.

Odnosnie do Pana sugestii możliwości wystąpienia konfliktu prawnego pomiędzy inwestorem a zarządcą obligacji przy braku wypłaty premii w związku z tym, że inwestor mógł nie mieć wpływu na wybór dostawcy i jakość dostarczanych przez niego usług, a tym samym na osiągnięcie wskaźników, pragnę zauważyć, że idea obligacji społecznych polega właśnie na przeniesieniu ryzyka powodzenia "inwestycji" na inwestora. Oczywiście, aby nie zniechęcać inwestorów do udziału w projekcie lub wycofania się w jego trakcie, ryzyko to może być minimalizowane np. poprzez zawarcie w umowie z usługodawcą zapisów dotyczących maksymalnego czasu realizacji pierwszych efektów i możliwości wymiany usługodawcy w przypadku ich nieosiągnięcia, włączenia inwestora w proces wyboru usługodawcy, etc.

7. Czy instytucje dysponujące audytorami wewnętrznymi z uprawnieniami IIA (CIGAP i wyższe; gwarantują audytorom pełną niezależność w formułowaniu ocen) mogą wskazać własnych audytorów jako ewaluatorów zewnętrznych?

Poprzez ewaluatora zewnętrznego w procesie obligacji społecznych rozumiany jest podmiot, który obiektywnie i niezależnie od podmiotów zaangażowanych w proces realizacji usługi społecznej będzie monitorował przebieg realizacji danej usługi oraz zwaliduje osiągnięte efekty, na podstawie których wypłaca się zysk inwestorowi/inwestorom. Nie jest to podmiot, który będzie prowadził całościową ewaluację realizowanego przez Wnioskodawcę projektu. Rola audytora wewnętrznego polega raczej na ocenie prawidłowości w przebiegu procesów czy realizacji procedur

w danej instytucji. Jeżeli wspomniany audytor jest dodatkowo zatrudniony w instytucji, która pełni rolę pośrednika/inwestora, dla którego wielkość premii zależy od osiągniętych efektów nie można mówić o spełnieniu warunku niezależności. Z podobnego względu tożsamość instytucjonalna ewaluatora i zarządcy obligacji lub pośrednika (podmiotów zaangażowanych w procesach wdrażania danej obligacji) również nie jest zalecana.

8. W ramach pierwszego etapu konkursu mają zostać wybrane najlepsze projekty polegające na opracowaniu modelu wdrażania obligacji społecznych i zawiązaniu partnerstwa, przetestowanie wypracowanego modelu będzie przedmiotem drugiego etapu konkursu – czy w ramach realizacji drugiego etapu konkursu (testowania i wdrażania) z budżetu projektu mogą zostać sfinansowane wydatki związane z wykupem obligacji w sytuacji, gdy zakładane efekty nie zostaną osiągnięte?

Opracowując model wdrażania obligacji społecznych w ramach konkursu pierwszego etapu, beneficjent musi zgodnie z pkt. 5.2.5 regulaminu zaprojektować m.in. jego montaż finansowy, czyli określić źródła finansowania. Oznacza to, że beneficjent sam decyduje, w jakim zakresie i jaki rodzaj wydatków we wdrażanym modelu będzie finansowany ze środków EFS w ramach przyszłego projektu w konkursie drugiego etapu. Beneficjent obowiązkowo projektuje również schemat płatności dla inwestora za osiągnięte wyniki oraz sposób transferu ryzyka pomiędzy uczestnikami modelu. Do niego należy decyzja (podlegająca ocenie IZ POWER), jakie ryzyko finansowe poniesie inwestor w przypadku niezrealizowania zakładanych efektów - np. w postaci braku lub jedynie częściowego zwrotu poniesionych nakładów.

Beneficjent ma jednak możliwość uwzględnienia w modelu narzędzi, dzięki którym będzie mógł łagodzić ryzyko finansowe inwestora, np. monitorowania/ewaluacji projektu na poszczególnych etapach, podzielenia efektu głównego na efekty cząstkowe i wypłaty środków w transzach, zabezpieczenia realizacji umowy z inwestorem poprzez weksel, dopuszczenia inwestora do wyboru usługodawcy, wreszcie wprowadzenia okresu próbnego dla usługodawcy lub jego wymiana w przypadku braku efektów w określonym czasie.

Reasumując, jeżeli beneficjent stworzy model, w którym planuje sfinansować z EFS wypłatę dla inwestora w przypadku, kiedy zakontraktowanemu usługodawcy nie uda się osiągnąć zakładanych wyników, powinien przedstawić szczegółowe uzasadnienie dla takiej koncepcji. Co do zasady mechanizm obligacji społecznych oparty jest na zasadzie płatności za rezultaty, która uzależnia wypłatę środków od osiągnięcia efektów, i w ten sposób przyczynia się do poprawy skuteczności usług społecznych. Przypominamy, że celem konkursu jest wykorzystanie obligacji społecznych jako narzędzia zwiększania efektywności w świadczeniu usług społecznych w obszarach interwencji EFS. Trudno więc mówić o zrealizowaniu celu konkursu w przypadku, kiedy z EFS pokryje się wydatki za niezrealizowane efekty.

9. Czy przygotowując kalkulację wszystkich wydatków rozliczanych jedną kwotą ryczałtową w projekcie, w którym planowana wartość wkładu publicznego nie przekracza wyrażonej w PLN kwoty 100 000 EUR, trzeba stosować zasadę konkurencyjności, np. w przypadku zakupu usług eksperckich?

Nie ma takiego obowiązku. Zgodnie z pkt. 6.5.3.1 litera b *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków* zasady konkurencyjności nie stosuje się do wydatków rozliczanych uproszczoną metodą. Dlatego, np. w przypadku projektów realizowanych przez podmioty, które w standardowym trybie byłyby zobowiązane do stosowania zasady konkurencyjności, tożsame usługi eksperckie nie muszą podlegać sumowaniu i stanowić jednego zamówienia publicznego, podwyższając tym samym jego wartość i zobowiązując do przeprowadzenia tego zamówienia zgodnie z zasadą konkurencyjności.