

OBVEZNICE Z DRUŽBENIM UČINKOM

MATJAŽ ČRNIGOJ¹
DAMJAN KAVAŠ²
NATAŠA KUMP³

POVZETEK: V prispevku predstavljamo obveznice z družbenim učinkom (angl. *social impact bonds*), ki so inovativen način financiranja intervencij na socialnem področju, in analiziramo njihovo potencialno uporabo pri nas. Ugotovljamo, da bi se tovrstni način financiranja lahko uspešno uporabil kot dopolnitev obstoječega sistema ukrepov socialne politike države in bi lahko poleg tega prinesel tudi v obstoječe politike določene koristi. Za uspešno uvajanje modela v prakso bo treba pri nas še veliko narediti, saj se je tako pri državi kot tudi pri izvajalcih socialnih storitev pokazalo veliko neodobravanje vključevanja zasebnega kapitala v zagotavljanje socialnega varstva prebivalcev.

Ključne besede: financiranje, obveznice, družbeni učinek, javno-zasebno partnerstvo, plačilo za uspeh

1 UVOD

Obveznice z družbenim učinkom (angl. *social impact bonds*) so inovativen način financiranja intervencij na socialnem področju. V splošnem gre za javno-zasebno partnerstvo (angl. *public-private partnership*) oziroma pogodbo, ki temelji na shemi plačila za uspeh (angl. *pay-for-success*). Model obveznice z družbenim učinkom (v nadaljevanju model SIB) je bil prvič uporabljen leta 2010 v angleškem zaporu Peterborough, kjer se je uporabil za financiranje projekta, ki si je za cilj postavil zmanjšanje števila povratnikov oziroma ponovitev kaznivih dejanj zapornikov, ki so se po prestajanju krajše zaporne kazni vrnili na prostost. Do nedavnega se je model SIB uporabljal predvsem v anglosaksonskem svetu, kjer sta vloga in pomen države na socialnem področju manjša kot v npr. kontinentalni Evropi. Prav tako je v anglosaksonskem svetu v zadnjih letih zaznati večji porast investitorjev, ki pri investiranju poleg finančnega donosa zasledujejo tudi druge cilje, kot so npr. družbeni in okoljski učinki (angl. *impact investors*). Uspešna izvedba več različnih projektov SIB v Angliji je botrovala razmahu uporabe modela SIB tudi drugod po svetu. Social Finance (2017) npr. navaja, da je bil model SIB uporabljen za financiranje 89 intervencij v 19 državah, v okviru teh pa je bilo mobiliziranih več kot 300 milijonov angleških funtov sredstev. Model SIB je bil uporabljen v nekaj primerih tudi v kontinentalni Evropi, prvič v Nemčiji v okviru projekta "Eleven Augsburg", ki se je izvajal od leta 2013 do leta 2016.

1 Univerza v Ljubljani, Ekonomska fakulteta & Inštitut za Ekonomska Raziskovanja, Ljubljana, Slovenija, e-pošta: crnigojm@ier.si

2 Inštitut za Ekonomska Raziskovanja, Ljubljana, Slovenija, e-pošta: kavasd@ier.si

3 Inštitut za Ekonomska Raziskovanja, Ljubljana, Slovenija, e-pošta: kumpn@ier.si

Financiranje intervencij z uporabo modela SIB ima lahko v primerjavi s tradicionalnim financiranjem programov in projektov socialne politike, pri katerem gre za neposredno plačilo države izvajalcem, številne prednosti. Model SIB lahko v izvajanje socialnih storitev prinese večjo učinkovitost in nove prakse reševanja socialnih problemov, omogoča državi premik v socialni politiki od plačevanja aktivnosti, ki se izvajajo v okviru intervencij, na plačevanje rezultatov intervencij itd. Uporaba modela SIB na drugi strani prinaša visoke dodatne stroške, kot so npr. stroški, povezani z oblikovanjem partnerstva, evalvacijo ipd. Zato ni presenetljivo, da se McKinsey and Company (2012) sprašujejo, ali je SIB vreden vseh naporov. V zvezi s podobnim vprašanjem smo se slovenski raziskovalci skupaj s partnerji iz Avstrije, Francije, Italije in Nemčije v okviru projekta AlpSib namenili raziskati možnosti uporabe modela SIB v kontinentalni Evropi s poudarkom na državah alpskega prostora.⁴ Cilj projekta AlpSib je prek postavitve in razvoja investicijskega huba, namenjenega širjenju znanja, koordinacije in razvoja politik, spodbuditi in povečati investicije z družbenim učinkom na področju reševanja problemov, povezanih s položajem brezposelnih mladih in s težavami starejših prebivalcev pri nas.

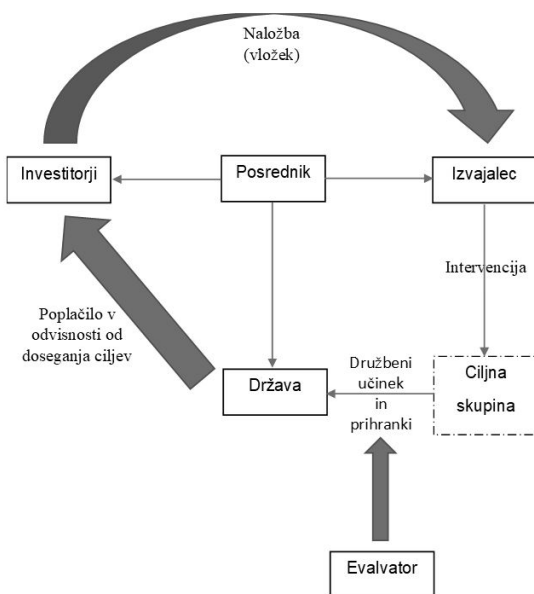
V prispevku najprej podrobneje predstavljamo model SIB, kjer se posvetimo tako konceptualni zasnovi modela kot tudi primeru aplikacije modela v praksi. Potem spregovorimo o priložnostih in izzivih uporabe modela SIB v kontinentalni Evropi, s poudarkom na uporabi modela v Sloveniji. Prispevek pa zaključujemo s sklepnimi ugotovitvami, do katerih smo prišli v okviru projekta AlpSib.

2 MODEL SIB

Model SIB temelji na javno-zasebnem partnerstvu in shemi plačila za uspeh. V modelu sodeluje 5 različnih deležnikov: izvajalec socialnih storitev, posrednik, investitor, država in evalvator. Kot je razvidno iz slike 1, posrednik najprej na eni strani z izvajalcem socialnih storitev glede na potrebe določene ciljne skupine definira intervencijo oziroma projekt, na drugi pa poišče investitorja, ki zagotovi sredstva za financiranje intervencije. Sočasno se projekt predstavi državi, ki se v primeru interesa za izvedbo projekta v model vključi kot plačnik, če se bodo s projektom dosegli vnaprej določeni cilji. Izvajalec s sredstvi investitorja nato projekt izvede. Po zaključku projekta se rezultati projekta evalvirajo, za kar se angažira neodvisni evalvator, ki presodi, v kolikšni meri so bili zastavljeni cilji intervencije doseženi. Evalvacija oziroma doseganje zastavljenih ciljev služi kot osnova za poplačilo investitorja. Če so cilji doseženi, država poplača investitorja, tako da mu povrne vloženo glavnico in vnaprej dogovorjen donos. Če pa cilji niso doseženi, država investitorja ne poplača. Kakšno izgubo utрпи investitor v primeru nedoseganja ciljev, je odvisno od modela. Obstajajo modeli, v katerih lahko investitor izgubi obljubljen donos, ki bi ga realiziral ob doseganju ciljev, obstajajo pa tudi modeli, v katerih investitor tvega izgubo glavnice.

⁴ Projekt AlpSib sofinancira Evropska unija iz Evropskega sklada za regionalni razvoj. Projekt se izvaja v okviru programa Interreg Alpine Space.

Slika 1: Model obveznice z družbenim učinkom



Vir: Prirejeno po različnih virih.

Za boljše razumevanje delovanja modela SIB si pogledjmo še aplikacijo modela v praksi. Kot je bilo že rečeno, je bil model SIB prvič uporabljen v angleškem zaporu Peterborough, kjer so ga uporabili za financiranje projekta, ki si je za cilj postavil zmanjšanje števila povratnikov oziroma ponovitev kaznivih dejanj zapornikov, ki so se po prestajanju krajše zaporne kazni vrnili na prostost. Social Finance UK, angleška nevladna organizacija, je v vlogi posrednika najprej v sodelovanju s štirimi različnimi izvajalci, organiziranimi pod skupno organizacijo One Service, definirala projekt. Namen projekta je bil zapornikom prek izobraževanja in usposabljanja ter svetovanja omogočiti lažjo in bolj uspešno integracijo v družbo po vrnitvi s prestajanja kazni ter tako zmanjšati število povratnikov. Statistike so namreč kazale, da je delež povratnikov posebno visok pri zapornikih, ki prestajajo krajše zaporne kazni, znašal naj bi kar kar 60 %. Še več, za to ranljivo skupino ni skrbel nobena institucija ali program. S projektom je nato posrednik poiskal vire financiranja pri investitorjih. Pri različnih skladih in fondacijah mu je uspelo pridobiti 5 milijonov angleških funtov sredstev. Projekt in način financiranja je sprejela tudi država oziroma ministrstvo za pravosodje v vlogi komisionarja (Social Finance UK, 2018).

V 5-letnem obdobju izvajanja projekta, v okviru katerega je bil postavljen cilj zmanjšati število povratnikov za 7,5 %, sta bili z aktivnostmi projekta naslovljeni dve skupini zapornikov v velikosti 1.000 zapornikov. Zaporniki so se v projekt vključevali prostovoljno,

vendar so pri merjenju rezultatov intervencije upoštevali vse zapornike. Rezultati oziroma učinki projekta, ki so bili objavljeni v letu 2017, so pokazali, da je intervencija znižala število povratnikov za kar 9 %, kar je preseglo zastavljen cilj v višini 7,5 %. Uspešna izvedba projekta je omogočila poplačilo investitorjev, ki so poleg poplačila glavnice realizirali donosnost v višini nekaj več kot 3 % na leto.

3 PRILOŽNOSTI IN IZZIVI UPORABE MODELA OBVEZNICE Z DRUŽBENIM UČINKOM

Kot je razvidno iz primerov uporabe modela SIB v praksi, je tovrstni način financiranja oziroma izvajanja intervencij uporaben za reševanje socialnih problemov, ki jih ne obravnavajo institucije oziroma programi socialne politike države ali lokalnih ravni. Načeloma bi z modelom SIB lahko reševali tudi probleme, ki sodijo pod okrilje socialne politike države, kjer njene obstoječe intervencije ne dajejo zadovoljivih rezultatov. Vendar težko pričakujemo, da bi država vstopala v financiranje takšnih predlogov, čeprav se zaveda omejitev svojih ukrepov. Priznavanje omejitev nekaterih ukrepov socialne politike in strah pred privatizacijo socialnega varstva ter neodobravanje vključevanja zasebnega kapitala v reševanje socialnih problemov so bile ključne ovire, ki smo jih identificirali tako pri predstavnikih resornih ministrstev kot tudi pri izvajalcih socialnih storitev v Sloveniji (Kump in drugi, 2018). Model SIB bi se moral zato vsaj v fazi uvajanja v uporabo omejevati na področja, ki niso pokrita z institucijami ali programi socialne politike države ali lokalnih ravni. Tako ne bi bil konkurenca obstoječemu načinu izvajanja socialnih storitev, ki se v kontinentalni Evropi v večjem delu financirajo z javnimi sredstvi, ampak dopolnitev, ki posega na manjša nepokrita področja. Šele kasneje se lahko pričakuje postopno širjenje uporabe modela na področja, ki jih pokriva država. Uvajanje modela SIB pa bo zaradi nepoznavanja in neodobravanja različnih deležnikov zahtevalo premišljeno predstavitev delovanja modela in njegovih prednosti ter okvirov in razsežnosti njegove potencialne uporabe.

Naslednji predpogoj za implementacijo modela SIB je možnost merjenja rezultatov intervencij, saj je to osnova za poplačilo investitorja. Merjenje rezultatov intervencij oziroma družbenih učinkov je izredno kompleksno in se šele razvija. Analiza metodologije merjenja družbenih učinkov, ki smo jo izdelali v okviru projekta AlpSib, je pokazala, da različni investitorji in tudi država še vedno uporabljajo zelo nestandardne pristope, kar onemogoča primerjavo med podobnimi intervencijami. Glede na to, da je pri merjenju rezultatov predvsem težko izluščiti del identificiranih družbenih učinkov, ki bi jih lahko pripisali intervenciji in se niso zgodili sami od sebe ali zaradi drugih dejavnikov, tako država kot tudi drugi deležniki ostajajo skeptični do realiziranih rezultatov oziroma vzrokov zanje. Vse to pa zmanjšuje zaupanje, brez katerega je nemogoče pričakovati obstoj kakršnihkoli finančnih dogovorov oziroma delovanje finančnega trga na tem segmentu.

V okviru projekta AlpSib smo tudi pri nas našli področja potencialne uporabe modela SIB. Eno takšnih je področje reševanja problemov, povezanih s položajem brezposelnih mladih,

kjer bi lahko tovrstni način financiranja uporabili za projekte na področju motiviranja in usposabljanja mladih, ki so zaključili šolanje v času zadnje gospodarske krize in se težko vključujejo. Podobno velja za projekte, namenjene reševanju stanovanjskih problemov mladih, ipd. Še več bi se dalo narediti na področju reševanja težav starejših prebivalcev, kjer bi lahko tako financirali projekte v zvezi z organizacijo prevozov starejših, ki živijo v ruralnih območjih in nimajo dostopa do javnega prevoza, z izvajanjem preventivnih obiskov starejših za zmanjševanje občutka in problema osamljenosti, projekte, namenjene zmanjševanju padcev starejših, projekte, namenjene spoznavanju s tehnologijami ICT in z opremo ter učenju njihove uporabe. Pričakujemo lahko, da bo z razvojem metodologije merjenja rezultatov rešen tudi problem presoje upravičenosti poplačila investitorjev in bo prišlo tudi do povečanega zaupanja tako na strani investitorjev kot tudi države. Se pa pri analizi možnosti za implementacijo modela SIB pri nas kažejo številni drugi izzivi. Ti so se pokazali tako na strani ponudbe tovrstnih virov financiranja kot tudi pri izvajalcih socialnih storitev. Trenutno v državah kontinentalne Evrope primanjkuje tako investitorjev, ki zasledujejo družbene učinke, kot tudi kompetentnih izvajalcev, ki bi bili sposobni zagristi v reševanje težavnih socialnih problemov, ki jih doslej nismo obravnavali. Kot je bilo že omenjeno, model SIB model z vključevanjem širokega nabora deležnikov ustvarja tudi zelo visoke transakcijske stroške, kar zahteva določeno velikost intervencij, kar pa je lahko predvsem pri uporabi modela v okviru manjših projektov negospodarno. Ne nazadnje, velik izziv za implementacijo modela SIB so tudi zakonodajni okviri, predvsem tisti, ki urejajo sistem socialnega varstva. Ugotavljamo, da so za kontinentalno Evropo pogosto premalo fleksibilni, da bi omogočali uporabo zasebnega kapitala, za katerega je gotovo pomembno tudi ustvarjanje finančnega donosa.

4 SKLEPNE UGOTOVITVE

Ugotavljamo, da lahko uporaba modela SIB tudi v kontinentalni Evropi oziroma v Sloveniji prinese določene koristi. Z implementacijo modela SIB lahko pričakujemo hitrejše, bolj uspešno in učinkovitejše soočanje s socialnimi problemi današnjega časa, za katere še nimamo recepta, kako se jih lotevati. Model SIB lahko zagotovi nekakšen inkubator za pilotno preverjanje različnih praks in načinov reševanja socialnih problemov, saj na ta način lahko zelo hitro presejemo alternativne pristope. Manjša pa so pričakovanja glede povečevanja učinkovitosti v izvajanju obstoječih socialnih storitev oziroma praks, ki dajejo zadovoljive rezultate pri tradicionalnem načinu financiranja. Pri tem velja opozoriti, da kakršnega koli povečanja stroškovne učinkovitosti ne gre iskati v stroških oziroma cenah posameznih inputov, saj so te že zelo nizke, ampak bi morali iti ukrepi izključno v smeri iskanja izboljšanih načinov izvajanja storitev.

Uvajanje modela SIB ima lahko tudi druge posredne koristi, ki izvirajo iz premika od premise plačevanja aktivnosti k ideji plačevanja za dosežene rezultate. To omogoča potrebno uvajanje merjenja rezultatov intervencij, ki bi se s tem začelo bolj uporabljati tudi v delu, kjer ostaja izvajanje socialnih storitev še vedno tradicionalno organizirano. Na različnih področjih socialne politike namreč ugotavljamo, da bi bilo treba natančneje preveriti, katere prakse oziroma načini reševanja socialnih problemov delujejo in kateri ne.

Za večji razmah modela SIB pri nas bo treba še veliko narediti tako v smislu ozaveščanja in promocije modela pri vseh skupinah deležnikov kot tudi učenja. Ozaveščanje in promocija ter učenje bi lahko pripeljali do povečanja zanimanja investitorjev za investicije z družbenim učinkom. Lahko bi tudi vplivali na razvoj sektorja izvajalcev socialnih storitev, ki bi lahko uspešno zagrizli v odpravo socialnih problemov našega časa. Večjega razmaha uporabe modela SIB ni pričakovati, ne da bi ga država sprejela in ne nazadnje izvedla potrebne zakonodajne spremembe. To pa lahko pričakujemo, če bo država v modelu videla tisto, kar se lahko od modela (vsaj v tej fazi) pričakuje – dopolnitev tradicionalnega načina financiranja in izvajanja njene socialne politike.

LITERATURA

Kump, N., Kavaš, D., & Črnigoj, M. (2018). *Implementing Social Impact Bonds in Slovenia: Challenges for Payment-for-Success Models in the Slovenian Welfare System*. Ljubljana: IER.

OECD (2015). *Social impact investment: building the evidence base*. Paris: OECD.

McKinsey and Company (2012). *From Potential to Action: Bringing Social Impact Bond to the US*. New York: McKinsey and Company.

Social Finance (2018). *World's first Social Impact Bond to reduce reoffending in Peterborough*. <https://www.socialfinance.org.uk/peterborough-social-impact-bond> (accessed August 2, 2018).

Social Finance (2017). *World's 1st Social Impact Bond shown to cut reoffending and to make impact investors a return*. <https://socialfinance.org.uk/sites/default/files/news/final-press-release-pb-july-2017.pdf> (accessed August 2, 2018).