



**Znaki legitymacyjne jako  
nowoczesne narzędzia zarządzania  
usługami społecznymi**

Warszawa  
Sierpień 2005



## Spis treści

Wstęp	3
Streszczenie	4
1. Charakterystyka systemu znaków legitymacyjnych	6
1.1 Definicja „znaku legitymacyjnego”	6
1.2 Mechanizm funkcjonowania systemu znaków legitymacyjnych	7
1.3 Cechy systemu znaków legitymacyjnych	9
2. Przykłady praktycznego zastosowania systemu znaków legitymacyjnych w relacji pracodawca-pracownik	16
2.1 Znaki legitymacyjne jako narzędzia realizacji ustawowych obowiązków pracodawcy wobec pracownika	17
2.2 Znaki legitymacyjne jako instrumenty motywowania pracowników	17
2.3 Znaki legitymacyjne jako elementy polityki budowania więzi między firmą a pracownikami	19
3. Przykłady usprawnienia funkcjonowania instytucji publicznych poprzez zastosowanie systemu znaków legitymacyjnych	21
3.1 Znaki legitymacyjne jako narzędzie polityki państwa w odniesieniu do rynku pracy	22
3.2 Znaki legitymacyjne jako elementy wspierające realizację polityki społecznej	24
4. Podsumowanie i wnioski	27
Słowniczek	29



## Wstęp

Wykorzystywanie systemu znaków legitymacyjnych w Polsce jest mało popularne, w szczególności w porównaniu z krajami bardziej rozwiniętymi gospodarczo. Przyczyną takiego stanu rzeczy wydaje się być brak szerokiej wiedzy o tego rodzaju systemie - możliwościach jego zastosowania oraz pozytywnych efektach wynikających z jego funkcjonowania.

Prezentowany raport jest pierwszym w Polsce opracowaniem na temat systemu znaków legitymacyjnych. Celem raportu jest szerokie rozpowszechnienie informacji o systemie znaków legitymacyjnych - o mechanizmach jego funkcjonowania, jak również o korzyściach wynikających z jego stosowania.

W raporcie scharakteryzowano pokrótce funkcjonujące systemy w Polsce i innych krajach Unii Europejskiej. Opisano przykłady praktycznego zastosowania systemu znaków legitymacyjnych, zarówno do obsługi relacji firmy z pracownikami, jak również państwa z obywatelami. W szczególności wykorzystano przykłady funkcjonujących w Europie rozwiązań systemowych, których narzędziem kontroli wydatkowania środków publicznych (głównie) są bony. Nabierają one w Unii Europejskiej dość istotnego znaczenia gospodarczego, szczególnie ze względu na fakt, iż do przekazywania części funduszy unijnych należy stosować przejrzyste i łatwe w monitorowaniu rozwiązania. Mogą nimi być gotowe produkty lub właśnie znaki legitymacyjne, umożliwiające kontrolowanie zgodności wydatków z zamierzeniem instytucji publicznych.

Celem raportu nie była ocena słuszności niektórych form polityki i pomocy społecznej realizowanych za pomocą znaków legitymacyjnych. Autorzy skupili się wyłącznie na wskazaniu (gdzie jest to możliwe) możliwości usprawnienia realizacji tych działań (za pomocą znaków legitymacyjnych) i tym samym poprawie ich efektywności.



## Streszczenie

W raporcie zostały omówione możliwości stosowania tzw. znaków legitymacyjnych do nowoczesnego zarządzania usługami społecznymi oraz zostały przedstawione korzyści płynące z wykorzystania takiego systemu. Znaki legitymacyjne są jeszcze pojęciem słabo znanym w polskim społeczeństwie. Są one niepieniężnymi środkami (dowodami cywilnoprawnymi) emitowanymi na zlecenie instytucji lub firm, uprawniającymi użytkowników tych znaków (beneficjentów) do otrzymania określonego świadczenia (dobra lub usługi). Najczęściej występują w postaci bonów, kuponów itp.

Schemat działania systemu znaków legitymacyjnych, które są powszechnie stosowane przez rozmaite instytucje w krajach tzw. „starej” Unii Europejskiej, jest stosunkowo prosty. Zainteresowana instytucja lub firma (płatnik), chcąc zrealizować zadanie polegające na dostarczeniu ściśle określonej grupie społecznej świadczeń w postaci rzeczowej lub w formie usług, zamawia u emitenta (czyli w wyspecjalizowanej firmie) znaki legitymacyjne, a następnie przekazuje je beneficjentom. Beneficjenci nabywają tym samym prawo do wykorzystania znaków legitymacyjnych w określonym czasie, w łatwo dostępnych placówkach handlowych lub usługowych zwanych akceptantami. Akceptanci rozliczają się z emitentami ze znaków legitymacyjnych wykorzystanych przez beneficjentów, otrzymując w zamian środki pieniężne.

Omawiany system dostarcza szereg korzyści dla instytucji, które decydują się na jego stosowanie. Po pierwsze, jest tańszy niż jakakolwiek alternatywna forma dostarczania świadczeń. Koszty transportu, magazynowania bądź dystrybucji dóbr lub usług nie są ponoszone przez płatnika odpowiedzialnego za realizację zadania, lecz siłą rzeczy przez akceptantów. Po drugie, system jest bezpieczny (praktycznie eliminuje możliwości nadużyć) i na życzenie płatnika umożliwia pełen monitoring przebiegu dostarczania świadczeń. Po trzecie, działanie systemu jest przejrzyste, a sam system jest neutralny politycznie. Po czwarte, znaki legitymacyjne są łatwe w stosowaniu przez beneficjentów i dla każdego zrozumiałe. Po piąte, system zapewnia racjonalność eliminując marnotrawstwo poprzez dostosowanie nominałów i liczby wyemitowanych znaków legitymacyjnych do potrzeb beneficjentów. Po szóste, system gwarantuje płatnikowi spełnienie jego oczekiwań w realizacji zadania dostarczenia świadczeń beneficjentom. Płatnik ma pewność, iż przekazane za pomocą znaków legitymacyjnych środki zostaną wykorzystane zgodnie z jego intencją.



Natomiast pewności takiej nie ma w przypadku dystrybucji świadczeń za pośrednictwem środków pieniężnych.

Instytucje zobowiązane do świadczeń (które mogą być dystrybuowane w systemie znaków legitymacyjnych) zwykle nie mają kompetencji, doświadczenia ani odpowiednio przygotowanej kadry do tego, aby zarządzać systemami znaków legitymacyjnych. Powierzenie kompleksu zadań związanych z emisją, obsługą finansową i funkcjonowaniem systemu zewnętrznej firmie znacząco redukuje koszty i uciążliwość realizacji takich zadań.

Raport zawiera przykłady usprawnienia wykonywania funkcji przez instytucje publiczne z wykorzystaniem znaków legitymacyjnych. Jednym z typowych obszarów zastosowań jest rynek pracy. Znakami legitymacyjnymi można objąć szkolenia zawodowe lub programy wychodzenia z bezrobocia. Innym obszarem zastosowań są elementy polityki społecznej, takie jak wspieranie ubogich i potrzebujących, zaopatrywanie w odzież azylantów, czy też emisja bonów upoważniających młodzież do korzystania z usług kulturalnych, rozrywkowych czy sportowych.

Oprócz zastosowań znaków legitymacyjnych w relacjach państwo – obywatel, są one również szeroko wykorzystywane w relacjach pracodawca – pracownik. Na pracodawcach często spoczywają ustawowe obowiązki wobec pracowników, np. obowiązek wydawania posiłków profilaktycznych. Świadczenia takie mogą być realizowane przy pomocy znaków legitymacyjnych z zachowaniem wszystkich ich zalet. Inne zastosowania znaków legitymacyjnych przez pracodawców, to użycie ich do nagradzania lub motywowania pracowników w formie pozapłacowych świadczeń oraz jako instrumentu budowania i umacniania więzi między pracodawcą i pracownikiem.

Warunkiem sprawnego działania systemu znaków legitymacyjnych jest duża liczba i łatwa dostępność akceptantów (placówek handlowych i usługowych) - zapewnienie czego spoczywa na emitentach znaków legitymacyjnych. W Polsce pojawia się coraz więcej akceptantów, jak również emitentów znaków legitymacyjnych.

Działanie systemu znaków legitymacyjnych, wzorem krajów Unii Europejskiej, może zostać wzmocnione przyznawaniem zachęt fiskalnych. Przykładowo mogą to być częściowe zwolnienia podatkowe dla pracodawców i osób fizycznych, zatrudniających do prostych prac (wskazanych przez urzędy pracy) osoby bezrobotne i przekazujących za wykonane prace znaki legitymacyjne. Takie rozwiązanie z powodzeniem funkcjonuje na przykład w Belgii.



## 1. Charakterystyka systemu znaków legitymacyjnych

Transformacja polskiej gospodarki z centralnie planowanej do rynkowej spowodowała zmniejszenie udziału państwa w gospodarce kraju oraz konieczność nabrania przez państwo umiejętności funkcjonowania w ramach reguł rynkowych. Wymusiło to konieczność przemodelowania prowadzonej wówczas mało efektywnej polityki społecznej. Państwo, dysponując ograniczonymi środkami budżetowymi na cele socjalne, zmuszone zostało do zwiększenia efektywności ich transferowania. Stąd też, z jednej strony z pewnych elementów polityki socjalnej zrezygnowano (z czego część została przejęta przez pracodawców), a z drugiej podjęto starania, aby pozostałe działania były właściwie ukierunkowane i przynosiły jak największe korzyści społeczne.

Powyższe procesy sprawiły, iż pojawiło się zapotrzebowanie na nowoczesne instrumenty, które usprawniałyby obsługę niektórych relacji państwo-obywatel, czy też pracodawca-pracownik. Jednym z takich rozwiązań jest praktyczne zastosowanie systemu znaków legitymacyjnych.

### 1.1 Definicja „znaku legitymacyjnego”

Określenie „znak legitymacyjny” funkcjonuje już od wielu lat w polskiej terminologii prawnej. Analizując treść Kodeksu Cywilnego oraz odpowiednie komentarze<sup>1</sup>, można stwierdzić, że „znak legitymacyjny” to dowód cywilnoprawny nie będący papierem wartościowym, z którego wynika uprawnienie o charakterze majątkowym do nabycia towaru bądź usługi. W praktyce więc znaki legitymacyjne umożliwiają otrzymanie określonego towaru lub usługi i występują w postaci bonów towarowych, kuponów żywnościowych, biletów, przepustek, karnetów itp.

Ważne jest odróżnienie znaków legitymacyjnych od papierów wartościowych. Znaki legitymacyjne od strony prawnej są jedynie poświadczeniem przysługującego posiadaczowi określonego uprawnienia (najczęściej jest to prawo do uzyskania pewnego świadczenia). Nie są zaś instrumentem, który by to uprawnienie nadawał, jak ma to miejsce w przypadku akcji, czeków, obligacji itp.

---

<sup>1</sup> Witold Czachórski „Zobowiązania - zarys wykładu” PWN Warszawa 1995



Określone świadczenie następuje w wyniku okazania, bądź przekazania znaku legitymacyjnego, mimo iż z punktu prawnego taka procedura mogłaby nie nastąpić. Do powstawania takich sytuacji przyczyniają się głównie względy praktyczne. Podyktowane jest to przede wszystkim koniecznością usprawnienia przeprowadzanej, gdzie jest to niezbędne, weryfikacji posiadanych uprawnień. Przykładowo: uprawnienie do przejazdu środkiem komunikacyjnym konsument nabywa z chwilą uiszczenia opłaty za przejazd, a posiadany bilet jest tylko potwierdzeniem, że takie uprawnienie nabywcy przysługuje. Często jednak prawo do skorzystania z przejazdu posiada wyłącznie posiadacz biletu, stającego się *de facto* dokumentem uprawniającym do przejazdu, a nie jedynie potwierdzającym posiadanie uprawnienia.

Warto również zauważyć (wynika to z definicji znaku legitymacyjnego), że w zamian za znaki legitymacyjne nie przysługuje ekwiwalent pieniężny (podobnie jak w przypadku innych poświadczeń posiadania określonych uprawnień). Innymi słowy są one wyłącznie przeznaczone do uzyskania określonych produktów lub usług, a nie środków pieniężnych. W tym też leży wyjaśnienie sytuacji, iż nie można wydawać reszty przy realizacji na przykład bonów towarowych na kwotę mniejszą od określonej na nich wartości nominalnej.

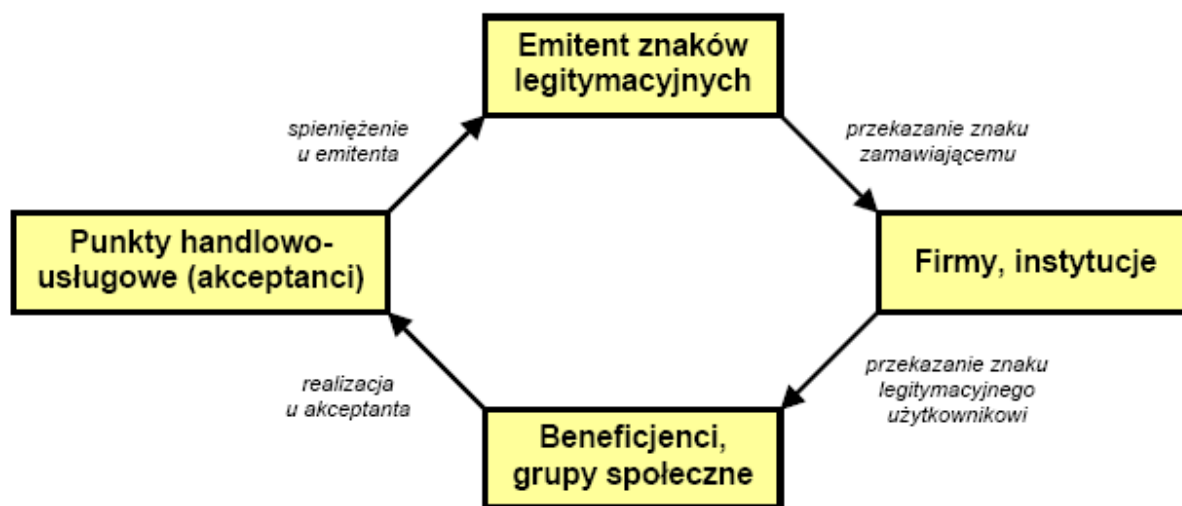
## 1.2 Mechanizm funkcjonowania systemu znaków legitymacyjnych

W zależności od rodzaju znaku legitymacyjnego istnieją różne systemy ich funkcjonowania. Inaczej wygląda system posługiwania się biletami, inaczej kartami wstępu, a inaczej bonami towarowymi. **Tematyką niniejszego raportu są wyłącznie takie systemy znaków legitymacyjnych, które wspierają relacje pracodawca-pracownik i państwo-obywatel.** Pominięta została natomiast relacja sprzedawca-klient (np. wspomniany wcześniej system biletów stosowany przy przejazdach środkami transportu). Relacja ta też często nie bywa niczym innym, jak zwykłym przedsięwzięciem marketingowym, mającym na celu wypromowanie określonej marki (np. system bonów emitowanych przez hipermarkety). Stąd też, ta relacja nie wpisuje się w ramy typowego modelu systemu znaków legitymacyjnych, czyli takiego, w którym emitent znaków legitymacyjnych nie jest jednocześnie wyłącznym podmiotem je akceptującym.

Podmiot zamawiający znaki legitymacyjne określa się mianem płatnika (państwo, pracodawca), natomiast użytkowników znaków beneficjentami (pracownicy, grupy

społeczne). Oprócz wymienionych wyżej uczestników, w systemie funkcjonują także emitenci i akceptanci. Emitentem jest niezależny podmiot, który kompleksowo zarządza funkcjonowaniem całego systemu znaków legitymacyjnych: zajmuje się emisją znaków, wprowadza je do obrotu, a także zarządza innymi aspektami funkcjonowania systemu jak np. rozliczeniami, raportowaniem, kontrolowaniem etc. oraz przygotowuje całą sieć akceptantów. Akceptantami są firmy i instytucje, które po okazaniu przez beneficjenta znaku legitymacyjnego zobligowane są do realizacji określonego świadczenia (wydania towaru, bądź wykonania usługi).

**Schemat 1** Mechanizm funkcjonowania typowego systemu znaków legitymacyjnych



Źródło: Opracowanie IBnGR

Emitentami znaków legitymacyjnych, które mogą usprawnić relację pracodawca-pracownik czy państwo-obywatel, są zazwyczaj firmy wyspecjalizowane wyłącznie w ich produkcji i wprowadzaniu do obrotu. Firmy takie nie mają bezpośredniego wpływu na to jak dany znak legitymacyjny zostanie spożytkowany i na co przeznaczony. Firmy te mogą natomiast, w zależności od zapotrzebowania zamawiającego, wprowadzić dodatkowe cechy funkcjonalne. Przykładowo mogą być emitowane znaki legitymacyjne, których zakres funkcjonalny jest mniej (np. bony towarowe) lub bardziej ograniczony (np. bony żywnościowe). Emitując taki znak, często więc z góry określa się jego przeznaczenie (np. na żywność), jednak o dokładnej strukturze uzyskanego w zamian świadczenia decyduje posiadacz znaku.



Znakom legitymacyjnym mogą być również nadane inne cechy funkcjonalne. Zgodnie z życzeniem zamawiającego mogą być one imienne, może być również rekomendowany termin lub obszar ich realizacji.

Emitent dostarcza znaki legitymacyjne firmom i instytucjom według ustalonych zasad funkcjonalnych i warunków finansowych. Następnie znaki te przekazywane są beneficjentom (pracownikom lub innej określonej grupie społecznej). Posiadacze takich znaków nabywają w ten sposób uprawnienie do uzyskania pewnego towaru lub usługi. Otrzymane uprawnienia mogą być jedynie zrealizowane w punktach, które takie prawa honorują (akceptują). Mogą to być różnego rodzaju placówki handlowe, restauracje, punkty usługowe (np. zakłady optyczne). Akceptant po przekazaniu (w niektórych przypadkach okazaniu) przez posiadacza znaku legitymacyjnego (czyli udowodnieniu posiadanego uprawnienia) wydaje dany towar, bądź świadczy określoną usługę. Otrzymany w ten sposób znak legitymacyjny, akceptant przekazuje emitentowi, który w formie pieniężnej rozlicza koszty wykonanego świadczenia. Zasady rozliczeń między emitentami a akceptantami reguluje stosowna umowa.

### 1.3 Cechy systemu znaków legitymacyjnych

System znaków legitymacyjnych, w zależności od zastosowania, może wykazywać różne cechy użytkowe. **Po pierwsze**, cechą takiego systemu są niskie koszty jego funkcjonowania. Uwidacznia się ona szczególnie w przypadku zastosowania systemu znaków legitymacyjnych do obsługi relacji pracodawca-pracownik. Przykładowo, pracodawca planuje przy okazji pewnego wydarzenia uhonorować pracowników premią w formie prezentu rzeczowego (np. upominek gwiazdkowy). Przekazując bon towarowy zamiast konkretnego produktu, firma (płatnik) nie ponosi praktycznie kosztów związanych z jego zakupem i transportem, a także z jego magazynowaniem. Oszczędza również czas, gdyż zamówienie oraz dostarczenie określonej liczby bonów nie jest czasochłonne (bardzo krótki okres realizacji) i nie wymaga dużego zaangażowania ze strony pracodawcy. Procedura zamawiania i realizacji znaków legitymacyjnych jest więc tańsza od tradycyjnych rozwiązań. Źródłem finansującym funkcjonowanie całego systemu znaków legitymacyjnych są marginalne prowizje za zrealizowane znaki - ustalone pomiędzy emitentem a płatnikami i akceptantami.

**Po drugie**, system znaków legitymacyjnych charakteryzuje się przejrzystością i bezpieczeństwem stosowania. Emitowane znaki legitymacyjne, podobnie jak banknoty



pieniężne, są najczęściej drukowane na specjalnym papierze, posiadają niepowtarzalny numer ewidencyjny oraz odpowiednie zabezpieczenia i hologramy. Stąd też są trudne do sfalszowania, w przeciwieństwie do wielu bonów emitowanych np. przez niektóre placówki handlowe na zwykłym, jedynie podstemplowanym papierze. Numery ewidencyjne pozwalają także na dokładne monitorowanie działania całego systemu. Na każdym etapie funkcjonowania systemu możliwe jest określenie (jeśli zażyczy sobie tego płatnik), czy dany kupon jest obecnie w trakcie przekazywania, realizacji, czy np. rozliczania u emitenta. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że w takich przypadkach niezbędne jest zlecenie takiej usługi emitentowi. Uzyskaniu dokładniejszej informacji może także sprzyjać personalizacja wydawanych znaków legitymacyjnych. Emitent po wydaniu określonej liczby znaków legitymacyjnych, rejestruje ich numery ewidencyjne i nazwy podmiotów, które te znaki zamówiły.

Kolejnym etapem, w którym system może być dokładnie monitorowany, jest moment realizowania znaków legitymacyjnych przez akceptanta. Emitent odznacza w swoich bazach danych otrzymane znaki i zestawia je z informacjami z wcześniejszej dystrybucji. Na ich podstawie może sporządzić raport, który następnie przekazuje zamawiającemu. W ten sposób można uzyskać informację o preferencjach posiadaczy znaków legitymacyjnych, a w szczególności o preferowanych przez nich akceptantach, np. punktach handlowo-usługowych. Tym samym uzyskuje się częściowo wiedzę o pożądanej strukturze i sposobie realizowania uzyskanych świadczeń. Szczególnie jest to przydatne w przypadku dystrybucji niektórych świadczeń społecznych przez instytucje publiczne. Przekazując kwoty pieniężne pewnej grupie obywateli, państwo nie zawsze jest w stanie sprawdzić, czy środki te zostaną spożytkowane zgodnie z ich przeznaczeniem. Znaki legitymacyjne narzucają wówczas ograniczenie co do celu i miejsca ich realizacji. W razie potrzeby państwo może oczywiście otrzymać od emitenta, szczegółowe informacje o miejscach realizacji znaków legitymacyjnych i rodzaju w ten sposób transferowanych świadczeń. Uzyskane informacje mogą pozwolić również na lepsze dopasowanie sieci akceptantów do oczekiwań beneficjentów, a także pośrednio na odpowiednie kształtowanie oferty asortymentowej przez punkty akceptujące (o ile zostaną im udostępnione odpowiednie informacje).

Uzyskanie powyższych informacji nie byłoby możliwe, gdyby nie czteroetapowość całego systemu (przekazanie znaku zamawiającemu, przekazanie znaku beneficjentowi, realizacja u akceptanta, rozliczenie u emitenta – patrz Schemat 1) oraz nadanie znakom



legitymacyjnym niepowtarzalnych numerów ewidencyjnych. Dla porównania, systemu obiegu pieniądza nie da się monitorować. Niemniej jednak są pewne sytuacje, gdzie taki monitoring jest konieczny. Wygodnym wówczas rozwiązaniem jest zastosowanie określonego systemu znaku legitymacyjnego. Dobrym przykładem takiej sytuacji jest wyżej wspomniana relacja państwo-obywatel, kiedy państwo planuje dokonać transferu środków dla pewnej grupy społecznej na określone cele.

W przytoczonej sytuacji ujawnia się również kolejna, **trzecia** cecha systemu znaków legitymacyjnych. Jest nią obiektywność i neutralność polityczna. Funkcjonujące według demokratycznych zasad państwo, musi dbać o jawność i przejrzystość podejmowanych działań wobec obywateli. Jednym z takich działań jest zarządzanie funduszami celowymi. Powinno być ono wolne od wpływów różnych partii oraz nie powinno faworyzować określonych grup interesu. Państwo, transferując pewne świadczenie za pośrednictwem znaków legitymacyjnych, przerzuca wybór dostawcy tego świadczenia na beneficjenta. Dobrym przykładem takiej sytuacji jest wręczanie osobom bezrobotnym kuponów na szkolenia, które mogą być realizowane w wyspecjalizowanych firmach. Państwo w tym przypadku samo nie narzuca z założenia korzystania z wąskiej grupy firm szkoleniowych, co pozwala zachować obiektywizm (wybór najlepszych firm pozostawia beneficjentom) i neutralność polityczną podejmowanych działań (nie realizuje partykularnych interesów określonych środowisk politycznych). Zastosowanie w takiej sytuacji systemu znaków legitymacyjnych powoduje, iż czynnik korupcyjny zostaje ograniczony. Trudno także w takim przypadku, ze względu na nieingerowanie państwa w wybór firmy szkoleniowej, zakwestionować sposób przekazywania określonych świadczeń obywatelom i tym samym podważyć słuszność realizacji podejmowanej polityki.

**Czwartą** cechą systemu znaków legitymacyjnych jest łatwość ich stosowania i uniwersalność ze względu na rodzaj nośnika. Znaki legitymacyjne zazwyczaj są emitowane w postaci bonów, kuponów, talonów, voucherów, kart itp. Są to wszystko formy powszechnie znane i stosowane. Stąd też posiadacze znaków nie mają problemów z posługiwaniem się nimi. Pod tym względem znaki legitymacyjne są bardzo zbliżone do pieniądza. Podobnie jak za pomocą środków pieniężnych, można za ich pośrednictwem uzyskiwać różne dobra i usługi.

Rodzaj nośnika znaku legitymacyjnego jest dobierany w zależności od wielkości i przeznaczenia przekazywanego świadczenia, jak również charakteru grupy docelowej. Znaki



w postaci papierowej są przede wszystkim przekazywane osobom, którym korzystanie z kart mogłoby stwarzać więcej trudności (np. osobom biednym, bezrobotnym, osobom starszym itp.). Natomiast karty magnetyczne (lub chipowe) są zazwyczaj przekazywane grupom bardziej świadomym i lepiej sytuowanym (osoby wykształcone, posiadające własne karty bankowe), czyli mogącym bezproblemowo z nich korzystać. Rozwiązania takie są jednak dużo droższe do wprowadzenia i zależą od infrastruktury technologicznej w kraju. Biorąc pod uwagę przykłady z innych krajów UE, mimo rozwoju nowoczesnych technologii, można zauważyć, iż nadal najczęściej emituje się znaki legitymacyjne na nośnikach papierowych.

**Piątą** cechą systemu znaków legitymacyjnych jest jego racjonalność. Objawia się ona na kilka sposobów. Po pierwsze, liczba dystrybuowanych znaków jest zgodna z zapotrzebowaniami zamawiających. Nie występuje więc zjawisko niedoboru, czy też nadprodukcji znaków legitymacyjnych. Na rynek emitent wyłącznie wypuszcza liczbę znaków zgodną z liczbą zamówień zgłaszanych przez płatników.

Po drugie, firmy i instytucje przekazujące znaki beneficjentom (pracownikom, obywatelom) rozdysponowują je w dokładnie określonym celu i w zależności od rzeczywistych potrzeb danej grupy. Mają tym samym gwarancję, że transferowane w ten sposób środki spełnią swą rolę i zostaną spożytkowane w założonym celu. Nie występuje więc praktycznie zjawisko marnotrawstwa przekazywanych środków.

Po trzecie, posiadacze znaków legitymacyjnych dysponują nimi według własnego uznania (oczywiście w ramach narzuconych ograniczeń). Wyręczają tym samym płatników w kwestii optymalnego doboru produktu, czy też usługi, które chcą przekazać. Beneficjent wybiera akceptanta (sprzedawcę pewnego produktu lub usługi) zgodnie z własnymi preferencjami. Ma więc miejsce zjawisko maksymalizacji użyteczności beneficjenta.

**Szóstą** cechą systemu znaków legitymacyjnych jest wspomniana już wcześniej elastyczność w stosunku do oczekiwań płatnika. Płatnik oczekuje, iż przekazany znak legitymacyjny zrealizowany zostanie zgodnie z jego zamierzeniem. Może więc w tym celu sobie zażyczyć, aby znakom legitymacyjnym nadać pewne cechy funkcjonalne jak np. celowe ograniczenie możliwości wyboru. Cecha ta nabiera znaczenia przy realizacji pewnych form pomocy społecznej, np. bony na odzież, bony na żywność itp. Płatnik wtedy ma gwarancję, iż przekazany znak legitymacyjny zostanie zrealizowany zgodnie z jego intencją.

Znakom legitymacyjnym można nadać także ograniczony termin lub obszar ich realizacji, co uniemożliwia ich niewłaściwe wykorzystanie. Takie celowe ograniczenie



realizacji jest elementem polityki płatnika. Przykładowo, płatnik może zdecydować w jakim terminie znak legitymacyjny powinien być zrealizowany. Cecha ta może być szczególnie pożyteczna w przypadku transferu niektórych świadczeń przekazywanych przez państwo pewnym grupom społecznym. (np. bon na szkolenia dla bezrobotnych z dwumiesięcznym terminem realizacji). Może to ułatwiać bieżącą kontrolę i odpowiednie dopasowanie prowadzonych polityk.

Z punktu widzenia beneficjenta, ograniczenie możliwości wyboru może być pewną niedogodnością polegającą na tym, iż posiadacz znaku legitymacyjnego zmuszony jest zrealizować go wyłącznie w punktach, które go akceptują (np. w przypadku gdy pracownik dostał bon towarowy od pracodawcy). Należy zwrócić uwagę, że nie zawsze konieczność dokonywania zakupów w określonej placówce akceptującej znaki legitymacyjne jest zgodna z preferencjami konsumenta (jest natomiast zgodna z oczekiwaniami płatnika). Często też mogą się z tym wiązać dodatkowe koszty związane z koniecznością dotarcia do tego rodzaju sklepu. Poza tym beneficjent jest ograniczany asortymentem punktów akceptujących znaki legitymacyjne. Może się więc zdarzyć, iż pożądaný przez niego produkt lub usługa, są niemożliwe do uzyskania za pośrednictwem znaku legitymacyjnego. W takim przypadku ujawnia się przewaga pieniądza (możliwość zakupu większej ilości dóbr) nad różnego rodzaju znakami legitymacyjnymi. Należy jednak zaznaczyć, iż z kolei pieniądz nie powinien być wykorzystywany do transferu wielu świadczeń, gdyż znacznie zwiększa się ryzyko, iż otrzymane środki zostaną niewłaściwie wykorzystane.

**Siódmą cechą** jest konieczność dokonania zakupów zgodnie z wartością nominalną znaku legitymacyjnego. W przeciwnym razie beneficjent traci różnicę między wartością dokonywanych zakupów (jeśli jest niższa od nominału), a nominalną wartością znaku legitymacyjnego. Aby zapobiec takim sytuacjom, znaki legitymacyjne bardzo często emituje się w odpowiednio niskich nominałach. Zazwyczaj odzwierciedlają one średnią kwotę za dany towar lub usługę na które mają być przeznaczone. Możliwe więc jest odpowiednie dopasowanie nominałów do wartości dokonywanych zakupów. W przypadku nabywania produktów na kwotę przewyższającą nominały posiadanych znaków legitymacyjnych, możliwe jest dokonanie dopłaty gotówkowej.

Należy mocno podkreślić, iż trafne dopasowanie nominałów znaków legitymacyjnych jest czynnikiem maksymalizującym korzyści beneficjenta. Niezwykle ważną więc jest odpowiednia współpraca płatnika i emitenta w tym zakresie. W przeciwnym razie



konieczność dokonania zakupów zgodnie z wartością nominalną znaku legitymacyjnego (zawyżoną w stosunku do potrzeb) może powodować, iż beneficjenci będą nabywać produkty ponad bieżące potrzeby. W takiej sytuacji posiadacz znaku nie będzie chciał stracić choćby części uzyskanych środków, co może w praktyce oznaczać ich niewłaściwe wykorzystanie.

Konieczność dokonania zakupów zgodnie z wartością nominalną znaku legitymacyjnego, również stanowi zabezpieczenie przed sytuacjami, w których beneficjent realizuje go na kwotę mniejszą od jego wartości, a powstającą różnicę (np. otrzymywaną w formie reszty) przeznaczają na inne cele (byłoby to niezgodne z zamierzeniem płatnika).

Podsumowując, podstawowym warunkiem powodzenia funkcjonowania systemu jest zapewnienie dostatecznie rozbudowanej sieci punktów akceptujących znaki legitymacyjne. W przeciwnym razie pojawiające się ograniczenia będą zbyt silne, aby system mógł efektywnie funkcjonować. Ważna jest w tym kontekście rola emitenta znaków, który powinien zadbać o odpowiednią w danej lokalizacji liczbę akceptantów, jak również o jakość oferowanych przez nich produktów i usług. Ponadto istotny jest właściwy dobór nominałów znaków legitymacyjnych, jak również określenie terminu ich ważności, tak aby z jednej strony spełnione zostały oczekiwania płatnika, a z drugiej strony możliwe było jak najlepsze (zgodne z własnymi preferencjami) wykorzystanie ich przez beneficjenta.

Mogą się także pojawić przypadki niewykorzystania znaków legitymacyjnych przez beneficjentów. W sytuacji gdy znak nie zostanie zrealizowany - beneficjent sam rezygnuje ze świadczenia. Tym samym prowadzona za pomocą znaków legitymacyjnych polityka (np. państwa) staje się bardziej efektywna (nie są marnotrawione środki publiczne, gdyż państwo nie ponosi kosztów niezrealizowanych znaków legitymacyjnych).

Może natomiast się zdarzyć, że beneficjent rezygnuje ze świadczenia, np. poprzez odsprzedaż bonów innej osobie. Bon może wtedy wprawdzie zostać zrealizowany zgodnie z przeznaczeniem, niemniej jednak ze świadczenia skorzysta inna osoba, co nie będzie zgodne z intencją płatnika (o ile nie zostały wprowadzone odpowiednie zabezpieczenia, np. personalizacja imienna). Działania takie wtedy mogą być mniej efektywne. Niemniej jednak taka sytuacja również mogłaby zaistnieć w przypadku przekazania beneficjentowi świadczenia w postaci rzeczowej lub pieniężnej. Ważne jest natomiast, iż w przypadku zastosowania systemu znaków legitymacyjnych (przy odpowiednich zabezpieczeniach), ryzyko pojawienia się takich sytuacji zostaje zminimalizowane.



Istotne jest także, aby użytkownicy znaków legitymacyjnych mieli takie same prawa konsumenckie w punktach handlowo-usługowych, jak osoby dokonujące zakupu za pośrednictwem środków pieniężnych. Płatnik powinien więc zwracać uwagę na odpowiednie zapisy w umowie między emitentem a akceptantami. Płatnik ma również prawo oczekiwać, że stosowne sformułowania zostaną, w przypadku ich braku, zamieszczone. Ważna jest również rola emitenta, który powinien kontrolować, czy akceptanci przestrzegają wzajemnych ustaleń.

Umowy pomiędzy emitentem a akceptantami powinny także zawierać zapisy zapobiegające wymianie znaków legitymacyjnych na środki pieniężne. Nie mogą pojawiać się przypadki, w których możliwy jest zwrot towaru zakupionego za pomocą znaków legitymacyjnych i uzyskanie w zamian środków pieniężnych. Sytuacja taka (gdyby zaszła) nie byłaby więc niczym innym, jak spieniężeniem znaku legitymacyjnego – do czego wyłącznie upoważniony jest jego emitent. Emitent powinien więc w umowie z akceptantem zastrzec, że w przypadku przyjmowania zwrotu towaru (przez akceptanta), powinno się wydawać w zamian wyłącznie odpowiedni znak legitymacyjny (np. bon możliwy do zrealizowania jedynie u akceptanta).



## **2. Przykłady praktycznego zastosowania systemu znaków legitymacyjnych w relacji pracodawca-pracownik**

W tym rozdziale zostaną przedstawione przykłady praktycznych zastosowań znaków legitymacyjnych w usprawnianiu relacji pracodawca-pracownik. Przy każdym z rozwiązań będzie określone jego znaczenie nie tylko gospodarcze, ale także społeczne.

Świadczenia, które firma przekazuje pracownikom, mogą wynikać z różnych przesłanek. Po pierwsze, firma może być zobligowana prawem do pewnego rodzaju świadczenia (np. posiłki profilaktyczne). Po drugie, pewne świadczenia mogą wynikać z okazjonalnych wydarzeń i woli firmy do uhonorowania w tym czasie pracowników określonym świadczeniem (np. upominki świąteczne). Po trzecie, pracodawca dbający o jakość pracy zatrudnianych osób, powinien wspierać programy mające na celu poprawę i utrzymanie dobrego samopoczucia oraz stanu zdrowia swoich pracowników. (np. posiłki w pracy; talony na okulary dla osób pracujących przy komputerach itp.).

Firma, która decyduje się na transfer do pracowników pewnych świadczeń, a w szczególności takich do których nie jest zobligowana ustawowo, uzyskuje korzyści nie tylko finansowe (np. związane z korzystnymi regulacjami fiskalnymi, oszczędność kosztów wskutek skorzystania z outsourcingu). Może w ten sposób również integrować środowiska pracownicze oraz motywować do podnoszenia jakości wykonywanej pracy. Zastosowanie systemu znaków legitymacyjnych może być więc wygodnym sposobem na usprawnienie kontaktów na linii pracodawca-pracownik. W dłuższym okresie powinno się ono przyczynić do wzmocnienia nie tylko relacji między przedsiębiorstwem a pracownikami, ale także do wzmocnienia pozycji rynkowej firmy. Istotne więc jest, aby perspektywa postrzegania systemu znaków legitymacyjnych przez pracodawców była znacznie szersza niż obecnie.

Mimo zalet, jakie posiada system znaków legitymacyjnych, w niektórych przypadkach może się zdarzyć, że pracownicy będą preferowali świadczenia w postaci środków pieniężnych, a nie znaków legitymacyjnych. Uzyskane efekty mogą być wtedy zupełnie odwrotne od zamierzonych. Należy jednak zaznaczyć, iż znaki legitymacyjne są wyłącznie narzędziem służącym do rozdysponowania środków celowych. W takim przypadku pracodawcy mają większą pewność, iż środki te zostaną wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, niż w przypadku przekazania na ten cel środków pieniężnych.



## 2.1 Znaki legitymacyjne jako narzędzia realizacji ustawowych obowiązków pracodawcy wobec pracownika

Najczęściej spotykanym świadczeniem, do którego pracodawca jest zobligowany względem pracownika, jest obowiązek wydawania tzw. „posiłków profilaktycznych”<sup>2</sup>. Są to odpowiednie posiłki i napoje, które pracodawca jest zobowiązany nieodpłatnie wydawać osobom zatrudnionym w szczególnie uciążliwych warunkach. Posiłki takie pracodawca może wydawać samodzielnie. Jeśli wydawanie takich posiłków z różnych względów technicznych lub organizacyjnych jest utrudnione (czy wręcz niemożliwe), pracodawca może zapewnić *korzystanie z takich posiłków w punktach gastronomicznych lub przyrządzanie posiłków przez pracownika we własnym zakresie z otrzymywanych produktów*<sup>3</sup>.

W takim przypadku firma może wydawać pracownikom odpowiednie bony żywnościowe, które mogą być przeznaczone do realizacji w pobliskich punktach gastronomicznych, np. stołówkach, barach. Pracodawca w ten sposób nie zajmuje się bezpośrednio wydawaniem posiłków, dzięki czemu oszczędza czas i ogranicza koszty. Nie musi również zatrudniać odpowiedniego personelu, ani zajmować się transportem i przechowywaniem żywności. Ewentualnie może udostępnić miejsce zewnętrznej firmie gastronomicznej, która zapewni pracownikom dostęp do posiłków. Natomiast wydając pracownikom bony żywnościowe, pracodawca ma większą pewność, że zostaną one spożytkowane zgodnie z przeznaczeniem. Zdecydowanie mniejszą pewność daje natomiast przekazywanie na ten cel środków pieniężnych. Pracownik otrzymując tego rodzaju znak legitymacyjny, uzyskuje możliwość wyboru rodzaju posiłku zgodnego z własnymi preferencjami w sklepach spożywczych lub punktach gastronomicznych.

Znaki legitymacyjne mogą być również wykorzystane do obsługi innych obowiązkowych świadczeń pracodawcy wobec pracownika. Tam gdzie jest to niezbędne, pracodawca musi pokrywać koszty utrzymania w czystości stroju służbowego, czy odzieży ochronnej. Firma może wywiązywać się z tego obowiązku, wydając pracownikom talony na usługi pralnicze.

Podobny mechanizm mógłby również pojawić się w przypadku realizacji obowiązkowego pokrywania przez pracodawcę kosztów okresowych badań lekarskich. Na

---

<sup>2</sup> Art. 232 Kodeksu Pracy.

<sup>3</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dn. 28 maja 1996 r. (Dz. U. nr 60, poz 279).



podstawie wydawanego w tym celu znaku, pracownik uzyskiwałby określoną usługę medyczną w wybranych przez siebie punktach opieki zdrowotnej.

## **2.2 Znaki legitymacyjne jako instrumenty motywowania pracowników**

Popularną formą realizacji polityki motywacyjnej firmy wobec pracowników są dodatkowe świadczenia pozafinansowe, chociażby w postaci okolicznościowych podarunków. Znaki legitymacyjne mogą być dobrym narzędziem do obsługi tego rodzaju przedsięwzięć. W szczególności, gdy pracodawca chce uhonorować pracownika świadczeniem innym niż pieniężne, np. w postaci nagrody rzeczowej za dobre wyniki w sprzedaży produktów firmy. W takim przypadku, zamiast pieniędzy można wręczyć odpowiednie bony towarowe o możliwościach nabywczych niewiele słabszych od środków pieniężnych. Beneficjent może wtedy przeznaczyć taki bon na zakup dowolnego produktu lub usługi w jednym z punktów akceptujących bony.

Znaki legitymacyjne mogą być również wykorzystane jako substytut paczek świątecznych, którymi firma obdarowuje pracowników. Oprócz korzyści takiego rozwiązania dla pracodawcy (oszczędność czasu i ograniczenie kosztów), głównym beneficjentem staje się pracownik. Po pierwsze sam „tworzy” sobie paczkę nabywając w odpowiednich punktach towary zgodne z własnymi potrzebami. Po drugie, to on decyduje (nie pracodawca) czy uzyskane świadczenie wykorzystać rzeczywiście na prezenty (dla siebie lub najbliższych), czy może przeznaczyć na inne zakupy przedświąteczne, np. na żywność. Możliwości wykorzystania takiego znaku legitymacyjnego są więc dość szerokie.

Powyższe rozwiązania będą uzasadnione wyłącznie w przypadku, gdy znak legitymacyjny zostanie wydany jako substytut określonego świadczenia, które z natury miało przyjmować postać rzeczową (np. zamiast upominków lub nagród). Natomiast przekazywanie znaku legitymacyjnego zamiast premii (wypłacanej w postaci pieniężnej), nie zawsze może być odbierane przez pracowników w sposób pozytywny. Może dziać się tak, nawet w przypadku niewielkiej różnicy między możliwościami spożytkowania znaku legitymacyjnego, a możliwościami nabywczymi świadczenia wypłaconego w formie pieniężnej.



### **2.3 Znaki legitymacyjne jako elementy polityki budowania więzi między firmą a pracownikami**

W wielu firmach przywiązuje się dużą wagę do jakości kontaktów, jakie panują między pracownikami a pracodawcą. Często jest więc podejmowany szereg działań mających na celu silniejsze przywiązanie pracownika do firmy. Działania te przeważnie przyjmują formę częściowego zajmowania się przez pracodawcę pewnymi dziedzinami codziennego życia pracownika, także pozazawodowego.

Po pierwsze, dobry pracodawca powinien dbać o zdrowie fizyczne zatrudnianych przez siebie osób. Działanie to może odbywać się poprzez wspomniane wcześniej finansowanie posiłków spożywanych w trakcie pracy (tym razem traktowanych jednak jako świadczenie nieobowiązkowe), czy też finansowanie określonych usług medycznych (innych niż te do których zobowiązany jest ustawowo, np. wydawanie bonów na badania okulistyczne dla osób pracujących przy monitorach). Firma może również zdecydować się na świadczenia mające na celu zachęcenie pracownika do większej aktywności fizycznej. Może ona przykładowo wydawać swoim pracownikom odpowiednie znaki legitymacyjne, które uprawniałyby do korzystania z różnych siłowni, pływalni i innych obiektów sportowych. Szczególne korzyści odniosłyby z tego rodzaju świadczenia osoby, które wykonują na co dzień pracę w pozycji siedzącej jak np. praca przy komputerze, prace biurowe itp. Pracodawca jednocześnie przekazując tego rodzaju znaki legitymacyjne, miałby większą pewność, że zostaną one wykorzystane w sposób zgodny z zamierzeniem, niż w przypadku przekazania na ten cel środków pieniężnych.

Po drugie, firmy powinny dbać także o kondycję psychiczną pracowników. Dotyczy to przede wszystkim osób zatrudnionych na ważnych stanowiskach, związanych z wyjątkowo dużą odpowiedzialnością. Osoby takie powinny mieć możliwość skorzystania z zapewnionej przez pracodawcę bezpłatnej porady specjalistycznej. Do realizacji tego zadania firma może posłużyć się odpowiednim systemem znaków legitymacyjnych. Przykładowo mogą to być bony umożliwiające skorzystanie z usług odpowiednich punktów świadczących porady psychologiczne.

Trzecim sposobem na wzmocnienie relacji między pracodawcą a pracownikiem jest przejęcie przez firmę części obowiązków związanych z prowadzeniem gospodarstwa domowego. Rzeczywistość gospodarki rynkowej sprawia, iż często pracownik ze względu na charakter wykonywanej pracy, nie ma czasu na wypełnianie niektórych obowiązków



związanych z codziennym życiem prywatnym jak np. zajmowanie się dziećmi, sprzątanie domu itp. Wpływa to negatywnie na zaangażowanie się pracownika w problemy firmy, a także powoduje, iż w mniejszym stopniu skupia się on na powierzonych zadaniach. Często też pracownicy zmuszeni są zajmować się tego rodzaju czynnościami w trakcie pobytu w pracy (np. zwalniając się lub korzystając z telefonów służbowych), co generuje oczywiście dodatkowe koszty dla firmy.

W krajach Unii Europejskiej są stosowane odpowiednie systemy znaków legitymacyjnych, pozwalające pracodawcy na rozwiązanie, bądź złagodzenie tego rodzaju problemów. Przykładowo pracodawca może wydawać odpowiednie bony, które beneficjent następnie przekazuje wykonawcy danej usługi. Innym rozwiązaniem są odpowiednie karty potwierdzające objęcie określonym systemem świadczeń na rzecz gospodarstwa domowego pracownika. Posiadacz takiej karty może w dogodnym dla siebie momencie zlecić (telefonicznie, bądź za pośrednictwem Internetu) wykonanie danej usługi np. uporządkowanie ogrodu, wyprowadzenie psa na spacer. Firma korzystająca z takiego systemu znaków legitymacyjnych ma większą pewność, że zatrudniona osoba określone świadczenie wykorzysta zgodnie z przeznaczeniem, niż w przypadku gdyby uzyskała na ten cel od pracodawcy dodatkowe środki pieniężne. Natomiast pracownik realizujący otrzymane bony ma pełną świadomość możliwości odciążenia od spoczywających na nim w danym okresie niektórych domowych obowiązków. Tym samym może wykorzystać efektywniej czas pracy w firmie.



### **3. Przykłady usprawnienia funkcjonowania instytucji publicznych poprzez zastosowanie systemu znaków legitymacyjnych**

W niniejszym rozdziale zostaną przedstawione przykłady wykorzystania systemu znaków legitymacyjnych, pozwalające na poprawę przejrzystości i efektywności polityk państwa prowadzonych wobec niektórych grup społecznych. Instytucjami, które wpisywałyby się w tak opisywaną relację państwo-obywatel, mogą być zarówno instytucje państwowe, samorządowe, jak również pozostałe instytucje publiczne, np. uczelnie.

Polityka poprawnie funkcjonującego państwa powinna charakteryzować się nie tylko właściwym określeniem priorytetów, ale także optymalnymi sposobami realizacji wyznaczonych celów. Innymi słowy, przewidziane na dane przedsięwzięcie środki, powinny być rozdysponowywane w sposób przynoszący jak największe korzyści społeczne. Jednocześnie przekazywanie ich powinno odbywać się w sposób przejrzysty i nie budzący kontrowersji. Cechy te są szczególnie pożądane, chociażby ze względu na konieczność prowadzenia polityki jawnej i zgodnej z potrzebami społecznymi, a nie potrzebami określonych partii politycznych, czy też różnych grup interesu.

System znaków legitymacyjnych, ze względu na ich przejrzystość i łatwość monitorowania, wpisują się w szereg rozwiązań mogących przyczynić się do usprawnienia i większej jawności działań instytucji publicznych. Po pierwsze, w gestii instytucji publicznych leży rozdysponowywanie środków przeznaczonych na realizację aktywnej polityki państwa na rynku pracy. Wykorzystywanie w tym celu znaków legitymacyjnych (jak wynika z zaprezentowanych w dalszej części rozwiązań) może poprawić efektywność lokowania tych środków, a tym samym zwiększyć skalę pożądanych efektów. Po drugie, państwo potrzebuje prostych i przejrzystych instrumentów do transferu środków przewidzianych w ramach realizacji różnych zadań polityki społecznej np. do przekazywania świadczeń określonym grupom społecznym np. azylantom, uczącej się młodzieży itp. Znaki legitymacyjne spełniają założenia tego rodzaju instrumentów.

Trzeba również zaznaczyć, że niektóre środki celowe przekazywane przez państwo pewnym grupom społecznym, są w dużym stopniu marnotrawione - głównie z tego powodu, iż są przekazywane w formie pieniężnej. Świadczenia takie więc nie zawsze docierają do osób rzeczywiście potrzebujących oraz często są realizowane niezgodnie z ich przeznaczeniem i intencjami płatnika. Potrzebne więc jest zastosowanie instrumentów, które



pozwołyby na stworzenie mechanizmów kontroli przekazywania takich świadczeń, jak również zwiększających pewność ich właściwego wykorzystania. Większą pewność co do skuteczności niektórych polityk prowadzonych przez państwo, może właśnie spowodować zastosowanie systemu znaków legitymacyjnych.

### **3.1 Znaki legitymacyjne jako narzędzie polityki państwa w odniesieniu do rynku pracy**

Głównym celem oddziaływania państwa na sytuację panującą na rynku pracy jest ograniczanie bezrobocia oraz łagodzenie jego negatywnych skutków. Tego rodzaju aktywnie prowadzona polityka państwa może przyjmować formę np. szkoleń, prac interwencyjnych, itp. Zasadniczym jednak problemem, jaki pojawia się przy tego rodzaju działaniach, jest konieczność odpowiedniego rozdysponowania przeznaczanych środków. Z jednej strony powinny one trafiać do osób rzeczywiście potrzebujących, z drugiej zaś państwo musi mieć gwarancję, że środki te zostaną wykorzystane zgodnie z ich przeznaczeniem. Jeśli powyższe warunki nie zostaną spełnione, wydatki państwa mogą nie przynieść zamierzonych efektów. Polityka państwa przestaje być wtedy efektywna i nie przyczynia się do poprawy sytuacji na rynku pracy. W niniejszym rozdziale zaprezentowano wybrane przykłady rozwiązań zastosowanych w kilku krajach europejskich. Na podstawie przeprowadzonej analizy, można stwierdzić, iż znaki legitymacyjne są relatywnie dobrym narzędziem pozwalającym instytucjom publicznym na zwiększenie kontroli nad wydawanymi środkami, jak również że zastosowanie ich pozytywnie oddziałuje na rynek pracy.

Jednym z takich usprawnień transferu środków i podnoszących efektywność ich wydatkowania jest wykorzystanie znaków legitymacyjnych do finansowania szkoleń zawodowych. Mogą one dotyczyć zarówno bezrobotnych, jak również osób zatrudnionych, pragnących podnieść swoje kwalifikacje. W pierwszym przypadku odpowiednia instytucja dla rynku pracy przekazuje osobom bezrobotnym bonusy pozwalające na uzyskanie w zamian odpowiedniej usługi szkoleniowej. Beneficjent ma możliwość zrealizowania bonu w wybranej przez siebie firmie, czy instytucji szkoleniowej, pod warunkiem że będzie należała ona do sieci akceptantów. Daje to bezrobotnemu możliwość podjęcia samodzielnej decyzji co do rodzaju szkolenia. To on decyduje jaki kurs uważa za najbardziej dla siebie przydatny i który jego zdaniem pozwoli mu na zdobycie umiejętności zwiększających szansę na znalezienie zatrudnienia.



Warto zauważyć, że przekazanie możliwości wyboru szkolenia osobie bezrobotnej, pozwala na bardziej trafne dopasowanie oferty szkoleniowej do potrzeb rynkowych. W trakcie rozliczenia bonów przez firmy szkoleniowe, emitent sporządza raport podsumowujący funkcjonowanie systemu i przekazuje szczegółowe informacje odpowiednim instytucjom odpowiedzialnym za prowadzenie polityki społecznej. Natomiast państwo wydając takie bony ma większą gwarancję, że transfer tego rodzaju środków będzie rzeczywiście pozytywnie oddziaływać na sytuację na rynku pracy. Z drugiej strony, osoba bezrobotna (beneficjent bonu) oprócz zdobycia nowych umiejętności, zostaje dodatkowo zmotywowana do aktywnego poszukiwania pracy.

Dzięki takiemu rozwiązaniu na rynku mogą zostać najlepsze firmy szkoleniowe, czyli takie, których szkolenia rzeczywiście będą podwyższały umiejętności osób bezrobotnych w stopniu pozwalającym na znalezienie zatrudnienia. Marnotrawstwo przekazywanych na szkolenia środków zostaje ograniczone, jak również zmniejsza się skala nieprawidłowości w systemie szkoleń (np. urzędy pracy często oferują bezrobotnym szkolenia niekoniecznie zgodne z potrzebami rynku, a bezrobotni z nich korzystają, żeby nie stracić prawa do zasiłku).

Bony szkoleniowe są także wykorzystywane jako narzędzie do podwyższania kwalifikacji i umiejętności osób zatrudnionych w małych i średnich przedsiębiorstwach. W takim przypadku państwo występuje w roli podmiotu subsydiującego. Państwo przekazuje emitentowi subwencje na określone szkolenia zawodowe. Firmy, które decydują się na finansowanie szkoleń, zamawiają u dystrybutora odpowiednie bony szkoleniowe, a następnie wręczają je pracownikom. Ze względu na subwencje rządowe, wartość nabywcza bonów jest wyższa od kosztu ich zakupu. Pracodawcy uzyskują więc dla swoich pracowników usługę szkoleniową po cenie niższej od jej wartości rynkowej. Tego rodzaju rozwiązania mogą być szczególnie przydatne dla małych i średnich przedsiębiorstw, których sytuacja finansowa nie zawsze pozwala na finansowanie podnoszenia kwalifikacji zatrudnianych osób.

Powyższe rozwiązanie wprowadzono w Belgii w 1998 roku, we współpracy z lokalnymi agencjami zatrudnienia (LEA). Państwo w tym przypadku uzyskało gwarancję, że przekazane środki rzeczywiście zostały wykorzystane na cele szkoleniowe. Tym samym zwiększyła się efektywność ich wydatkowania.

Kolejnym przykładem zastosowania systemu znaków legitymacyjnych jest wykorzystanie ich jako instrumentu wspierającego wychodzenie z bezrobocia. W Belgii od 1995 roku istnieje rozwiązanie polegające na dystrybucji specjalnych bonów, którymi



zleceniodawcy określonych prac płacą za ich wykonanie osobie bezrobotnej. Zleceniodawcami takimi mogą być różne firmy i instytucje, jak również osoby fizyczne. Zakres robót, jakich mogą podjąć się zatrudniane osoby, jest ustalany przez odpowiednie instytucje rynku pracy. Zazwyczaj są to prace proste, nie wymagające wysokich kwalifikacji, związane z codziennymi lub sporadycznymi pracami porządkowymi w domu czy firmie (np. prace ogrodnicze, drobne naprawy hydrauliczne itp.). Osoba zlecająca pracę, przekazuje po jej wykonaniu odpowiedni bon, który otrzymuje wcześniej za pośrednictwem lokalnej agencji zatrudnienia (LEA). Zachętą do korzystania z pośrednictwa bonów jest możliwość częściowego odliczenia ich wartości od podatku. Wykonawca usługi okazuje otrzymany znak w odpowiedniej placówce akceptującej (np. urzędzie pracy). Bezrobotny tym samym potwierdza, iż wykonał określoną pracę i w ten sposób uzyskał uprawnienie do otrzymania wypłaty pewnego świadczenia. Lokalne agencje zatrudnienia dokonują u emitenta rozliczenia użytych bonów, otrzymując jednocześnie od niego raport dotyczący wykorzystania świadczeń.

Dzięki zastosowaniu opisanego wyżej systemu znaków legitymacyjnych w pewnym stopniu może zostać ograniczona szara strefa. Nabywcy bonów, bez zbędnych formalności uzyskują możliwość legalnego zatrudnienia osoby do jednorazowej pracy. Jednocześnie otrzymują prawo do odliczenia części poniesionych kosztów od podatku. Bezrobotni utrzymują kontakt z rynkiem pracy (co sprzyja wychodzeniu z trwałego bezrobocia), a podejmowane prace pozwalają im na dalsze otrzymywanie pomocy społecznej. Państwo natomiast uzyskuje dodatkowe narzędzie do walki z bezrobociem, zwiększa kontrolę nad legalnością zatrudnienia oraz otrzymuje bieżące informacje o sytuacji na rynku pracy.

### **3.2 Znaki legitymacyjne jako elementy wspierające realizację polityki społecznej**

Oprócz wpływania na sytuację na rynku pracy, państwo zajmuje się także transferem świadczeń w ramach polityki społecznej. Działania te mogą polegać na udzieleniu pewnego rodzaju zapomogi różnym potrzebującym grupom, jak również mogą przybierać formę zachęty do określonych zachowań, pożądanych przez państwo.

System znaków legitymacyjnych ujawnia swoje pozytywne cechy przy transferze świadczeń określonym grupom docelowym. Mogą one przykładowo przyjmować formę bonów na określony asortyment towarowy lub usługowy dla osób szczególnie potrzebujących pewnego rodzaju świadczenia. Dobrym przykładem takiej sytuacji jest dokonany w 2004



roku, przez polski Urząd Do Spraw Repatriacji i Cudzoziemców, transfer świadczeń dla azylantów w postaci bonów na odzież i obuwiu. Urząd ten dysponował środkami pomocowymi przekazanymi przez Europejski Fundusz Uchodźczy na realizację polityki społecznej wobec osób ubiegających się o azyl. Warto zaznaczyć, że Unia Europejska nakłada specyficzne ograniczenia na sposoby rozdysponowania tego rodzaju funduszy. Mogą one być wykorzystywane np. na zakup pewnych produktów, nie mogą natomiast być przekazywane beneficjentom w postaci gotówkowej.

Urząd, przekazując tego rodzaju świadczenia w postaci znaków legitymacyjnych, był pewny, iż zostaną one przeznaczone rzeczywiście na odzież i obuwiu, jak również uniknął problemów związanych z ich zakupem, transportem i dystrybucją. Ponadto, nie wystąpiły w tym przypadku komplikacje związane z doбором asortymentu, jak również z jego odpowiednim dopasowaniem do indywidualnych potrzeb każdego z beneficjentów. Ważne jest również, iż procedury związane z zamówieniem bonów były znacznie prostsze, niż w przypadku zakupu odzieży, czy innego rodzaju asortymentu towarowego (odpowiednie przepisy Ustawy o zamówieniach publicznych).

Powyższy mechanizm może również być zastosowany przy dystrybucji innych form pomocy społecznej. W szczególności, kiedy państwo chce mieć większą pewność, iż zostanie ona wykorzystana rzeczywiście zgodnie z przeznaczeniem. System znaków legitymacyjnych może więc znaleźć zastosowanie (przykładowo) przy przekazywaniu świadczeń ofiarom klęsk żywiołowych, np. bony na żywność lub odzież dla powodzian. Beneficjentami tego rodzaju rozwiązań mogą być także inne grupy potrzebujące, np. osoby niepełnosprawne (np. bony do rozliczania usług transportowych), osoby starsze (np. bony na pomoc domową), dzieci z biednych rodzin (np. bony na podręczniki do szkoły) itp. Praktycznie możliwości wykorzystania systemu znaków legitymacyjnych do transferu grupom potrzebującym określonych świadczeń są dość szerokie. Ważne jest jednak, aby dobór tych świadczeń był odpowiednio dopasowany do rzeczywistych potrzeb określonych grup społecznych. Istotne jest także zapewnienie licznych punktów handlowo-usługowych, w których znaki legitymacyjne mogą być bezproblemowo zrealizowane, jak również odpowiednie dobranie ich nominałów i terminów ich realizacji.

Państwo za pośrednictwem znaków legitymacyjnych może również próbować skłonić określone środowiska do pewnych działań lub zachowań zgodnych z celem prowadzonej polityki społecznej. Przykładowo zamiarem odpowiednich władz (rządowych lub



samorządowych) może być zwiększenie aktywności kulturowej określonego środowiska lokalnego (np. młodzieży z terenów wiejskich). Państwo w tym celu może wydawać odpowiednie znaki legitymacyjne (np. za pośrednictwem szkół), uprawniające do skorzystania z usług wybranej przez beneficjenta placówki kulturalnej lub rozrywkowej, np. kino, muzeum, teatr, itp. Podmiot przekazujący ma wtedy większą pewność, że dane świadczenie zostanie właściwie wykorzystane, niż w przypadku przekazania na ten cel środków pieniężnych. Tego rodzaju rozwiązanie zostało wprowadzone we Francji w 2003 roku. Wprowadzono wtedy książeczki kuponowe dla uczniów szkół średnich, które mogły być realizowane na zakup książek lub biletów na imprezy kulturalne i rozrywkowe.

Oddzielną zupełnie kwestią jest skłonność beneficjentów do wykorzystywania takich bonów. Ważne jest więc, aby państwo nie ponosiło kosztów z tytułu niezrealizowania części takich znaków. Taką możliwość zapewnia odpowiednia konstrukcja umowy pomiędzy płatnikiem a emitentem.

Podobny mechanizm może być zastosowany w przypadku innych dziedzin polityki społecznej państwa, w których państwo potrzebuje większej gwarancji, iż przekazywane środki celowe zostaną właściwie wykorzystane. Może usprawniać on realizację polityki zdrowotnej np. poprzez stwarzanie zachęty do większej aktywności ruchowej określonych grup społecznych (wspomniane wcześniej w rozdziale 2 bony uprawniające do korzystania z obiektów sportowych). Państwo również może wykorzystać znaki legitymacyjne do usprawnienia polityki edukacyjnej, np. wydając bony na kursy językowe dla uczniów, stypendystów, urzędników państwowych itp. Beneficjenci takiej polityki uzyskaliby możliwość wyboru określonego rodzaju świadczenia zgodnego z własnymi preferencjami. Mogłoby to pozwolić na efektywne wykorzystanie transferowanego świadczenia, jak również na osiągnięcie indywidualnej satysfakcji z takiego rozwiązania.



#### 4. Podsumowanie i wnioski

System znaków legitymacyjnych niewątpliwie jest narzędziem mogącym usprawnić relacje pomiędzy pracodawcami a pracownikami, jak również relacje między państwem a jego obywatelami. Prostota systemu, łatwość jego obsługi, jak również duża przejrzystość sprawiają, iż jego zastosowanie ułatwia funkcjonowanie wielu dziedzin codziennego życia społecznego.

Aby jednak system spełniał pokładane w nim oczekiwania, muszą być spełnione określone warunki. W przypadku relacji pracodawca-pracownik znaki legitymacyjne powinny być wyłącznie substytutem określonego świadczenia, które zgodnie z intencją firmy ma być przekazane w formie usługi lub w postaci rzeczowej. Konieczne jest w tym celu zapewnienie odpowiednio rozbudowanej i zróżnicowanej liczby punktów akceptujących wydawane znaki legitymacyjne. Leży to w gestii emitentów i jest jednym z najważniejszych czynników gwarantujących prawidłowe funkcjonowanie systemu. Trzeba również zaznaczyć, iż w Polsce pojawia się coraz więcej akceptantów, jak i emitentów znaków legitymacyjnych.

W przypadku relacji państwo-obywatel znaki legitymacyjne powinny służyć do usprawnienia transferu środków pomocy społecznej do niektórych środowisk potrzebujących. Ważne jest więc, aby ze względu na często ściśle określone przeznaczenie znaków, dokonać trafnego doboru docelowych grup (potrzebujących rzeczywiście pewnej formy transferowanej pomocy). Może jednak zdarzyć się, iż w niektórych przypadkach beneficjenci nie będą wyrażać woli skorzystania z uzyskanego świadczenia, jak również będą próbowali odpłatnie przekazać otrzymany znak innemu konsumentowi. Można się tego wystrzec poprzez elastyczność systemu, mianowicie wprowadzając do znaku legitymacyjnego elementy personalizujące lub umieszczając ten znak na odpowiednich nośnikach (np. karty magnetyczne). Przeciwdziałać temu może również monitorowanie całego obiegu znaków legitymacyjnych. Trzeba również podkreślić, iż podmioty przekazujące znaki mają mimo wszystko większą gwarancję, iż przekazane w formie znaku świadczenie zostanie spożytkowane zgodnie z zamierzeniem, w przeciwieństwie do sytuacji, w której na ten sam cel przekazuje się płatność pieniężną.

Przeważnie znaki legitymacyjne są postrzegane przez firmy jako instrumenty do uzyskiwania krótkookresowych korzyści fiskalnych (zwolnienia podatkowe, ograniczanie kosztów). Pozostałe, zazwyczaj długookresowe korzyści społeczne, nie zawsze są zauważane.



W przypadku instytucji państwowych szczególnie ważne jest, że organizacje takie zmniejszają swoje zaangażowanie operacyjne w dystrybucję niektórych świadczeń społecznych. Jednocześnie ponoszone koszty obsługi systemu znaków legitymacyjnych są znacznie niższe od kosztów obsługi rozwiązań tradycyjnych. Powoduje to zwiększenie efektywności funkcjonowania państwa, jak również większą racjonalność realizowanych przez beneficjentów świadczeń.

Warunkiem powodzenia systemu znaków legitymacyjnych musi być prostota i niski koszt jego wdrożenia. Warto wspomnieć, że w Polsce osiągnięto kilka lat temu efekt odwrotny od zamierzonego, przy emitowaniu bonów paliwowych dla rolników – głównie z powodu bezpośredniego operacyjnego zaangażowania się państwa w obsługę tego systemu. System ten okazał się bardzo kosztowny (koszty wydruku i naniesienia zabezpieczeń w wytwórni papierów wartościowych), jak również bardzo skomplikowany i niewygodny (np. konieczność przetrzymywania zaksięgowanych bonów przez stacje paliw na wypadek kontroli skarbowej). Na dodatek system bonów paliwowych okazał się wyjątkowo nieszczelny, co w praktyce zwiększyło skalę nadużyć. Tego rodzaju doświadczenia prowadzą do wniosku, iż przy wdrażaniu systemu znaków legitymacyjnych, państwo powinno korzystać z outsourcingu. Innymi słowy powinno zlecać wykonanie przedsięwzięcia wyspecjalizowanej firmie, która posiada odpowiednie doświadczenie oraz przejmie na siebie koszty wdrożenia i zarządzania systemem.

W opinii IBnGR potrzebna jest dalsza dyskusja merytoryczna nad możliwościami wprowadzania systemu znaków legitymacyjnych. Ewentualne rozwiązania powinny uwzględniać polskie realia gospodarcze i społeczne. Warto również podkreślić, iż mimo różnych uwarunkowań pomiędzy krajami (inne prawo, poziom życia, mentalność społeczna itp.), wszędzie przy dystrybucji środków pomocowych i subsydiów przekazywanych przez państwo może pojawić się problem nadużyć. Ważne więc jest, żeby tego rodzaju patologie eliminować, bądź przynajmniej mocno ograniczać. Dotychczasowa praktyka pokazuje, że kraje które zastosowały system znaków legitymacyjnych, z powodzeniem nadal je stosują i osiągają zamierzone korzyści. Dobrym przykładem jest przypadek bonu dla bezrobotnych wprowadzonego w Belgii. Rozwiązanie to pozwoliło na zmniejszenie się bezrobocia, jak również na ograniczenie rozmiarów szarej strefy. Przydatne więc może być skorzystanie z doświadczeń tych krajów w Polsce.



## Słowniczek

**Akceptanci** – są to firmy i instytucje, które po okazaniu lub przekazaniu przez beneficjenta znaku legitymacyjnego zobligowane są do realizacji określonego świadczenia (wydania towaru, bądź wykonania usługi). Mogą to być różnego rodzaju placówki handlowe, restauracje, punkty usługowe (np. zakłady optyczne).

**Beneficjenci** – są to świadczeniobiorcy, użytkownicy znaków legitymacyjnych (pracownicy, określone grupy społeczne), w ich gestii leży realizacja bonów, kuponów itp.

**Emitenci** – są to niezależne podmioty, które kompleksowo zarządzają funkcjonowaniem całego systemu znaków legitymacyjnych: zajmują się emisją znaków, wprowadzają je do obrotu, a także zarządzają innymi aspektami funkcjonowania systemu jak np. rozliczeniami, raportowaniem, kontrolowaniem etc. oraz przygotowują całą sieć akceptantów.

**Płatnicy** - są to świadczeniodawcy, podmioty zamawiające znaki legitymacyjne i przekazujące je beneficjentom (np. państwo, pracodawca).

**Znak legitymacyjny** - dowód cywilnoprawny nie będący papierem wartościowym, z którego wynika uprawnienie o charakterze majątkowym do nabycia towaru bądź usługi. W praktyce są to niepieniężne środki umożliwiające otrzymanie określonego towaru lub usługi, np. bony towarowe, kupony żywieniowe, bilety, przepustki, karnety itp.