

Docelowy model Społecznej Agencji Najmu¹

Streszczenie

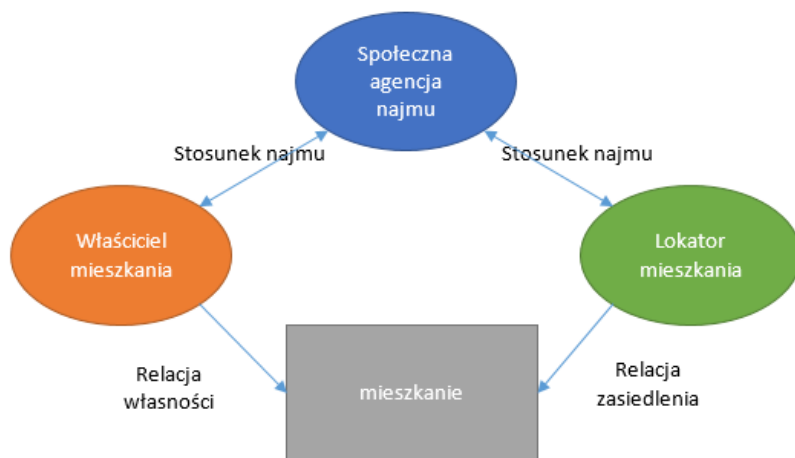
Dokument ma na celu zwięźle przedstawienie kluczowych cech nowej w Polsce koncepcji Społecznej Agencji Najmu (SAN) oraz sposobu jej zaprojektowania oraz wdrożenia lokalnie i w całym kraju. Krótko zostały opisane i wyjaśnione kryteria definicyjne SAN: 1) trzecia strona w stosunkach najmu; 2) działalność odpłatna, ale niegospodarcza; 3) poprawa sytuacji gospodarstw domowych znajdujących się w trudnych sytuacjach mieszkaniowych. Następnie podkreślono różnice między SAN a publicznymi i gospodarczymi podmiotami zajmującymi się najmem. W celu dodatkowego doprecyzowania tego, czym zajmuje się SAN wyszczególniono usługi, jakich udziela właścicielom i lokatorom. W kolejnym punkcie usytuowano SAN w polskim systemie mieszkaniowym wyróżniając dwie funkcje jakie może ona pełnić w stosunku do publicznych i prywatnych zasobów najmu oraz przepływów pomiędzy zasobami. Taka rozbudowana koncepcja SAN została doprecyzowana w ramach trzelementowego modelu SAN, na który składają się charakterystyki SAN jako 1) organizacji, która ma określone zadania, standardy działania, personel i wyzwania finansowe; 2) organizacji działającej w lokalnym kontekście prawnym i finansowym; 3) organizacji działającej w krajowym kontekście prawnym i finansowym.

¹ Ekspertyza dla projektu Społeczna Agencja Najmu finansowanego przez NCBiR: najemspoleczny.pl/

Czym jest społeczna agencja najmu (SAN)? SAN jest trzecią stroną w stosunkach najmu, której celem jest poprawa ich trwałości, jakości i dostępności

SAN jest to podmiot zajmujący się najmem mieszkań. Nie jest on jednak ani właścicielem mieszkania, ani też tym bardziej zamieszkującym je lokatorem. Jest to trzecia strona w stosunkach najmu. W zwykłym stosunku najmu umowę zawierają ze sobą właściciel mieszkania i lokator (z udziałem pośrednika lub bezpośrednio). W stosunku najmu SAN są dwie umowy najmu. Pierwsza – właściciela z SAN i druga - SAN z lokatorem.

Schemat. SAN jako trzecia strona w stosunkach najmu



Źródło: opracowanie własne

Wprowadzenie trzeciej strony do stosunku najmu motywowane jest tym, że nie utożsamia się ona ani z interesem właściciela, ani też z interesem lokatora. Takie usytuowanie pozwala zająć SAN pozycję mediatora, który bierze pod uwagę interesy obu stron.

Stosunek najmu mieszkania wiąże się z prawami i obowiązkami właścicieli i lokatorów tego podstawowego dobra. Nawiązywanie tego stosunku, realizacja praw i obowiązków stron podczas jego trwania oraz jego rozwiązywanie są to złożone działania związane z licznymi obawami, problemami, konfliktami i ryzykami. Wprowadzenie do stosunku najmu mieszkania trzeciej strony, profesjonalnego podmiotu specjalizującego się w kompleksowej obsłudze najmu mieszkań, pozwala na zmniejszenie obaw, problemów, zapobieżenie konfliktom, łatwiejsze i szybsze ich rozwiązywanie i ogranicza ryzyka dla obu stron stosunku najmu. W ten sposób poprawia się trwałość, jakość i dostępność stosunków najmu, a tym samym podstawowego dobra jakim jest mieszkanie.

Czy SAN jest podmiotem gospodarczym? SAN prowadzi działalność odpłatną, która jednak nie ma gospodarczego charakteru

Na rynku działają profesjonalne podmioty zajmujące się pośrednictwem czy zarządzaniem najmem w ramach zwykłej działalności gospodarczej. Celem tej działalności jest wypracowanie zysku do podziału między właścicieli przedsiębiorstwa. SAN jak inne podmioty prowadzące działalność ponosi jej koszty i ma również przychody (m.in. czynsz od lokatorów). Jego celem nie jest jednak wypracowanie zysku w postaci nadwyżki przychodów nad kosztami. A jeżeli taka nadwyżka wystąpi, to jest ona w całości

przeznaczona na działalność SAN. Jest to więc organizacja, która prowadzi działalność odpłatną, ale nie jest to działalność gospodarcza².

Komu pomaga SAN? SAN pomaga gospodarstwom domowym, które znajdują się w trudnej sytuacji mieszkaniowej pod względem standardów zamieszkiwania i/lub kosztów mieszkaniowych

Na pytanie, kto potrzebuje pomocy i w czym w systemie mieszkaniowym, pierwsza i podstawowa odpowiedź brzmi: osoby lub rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji mieszkaniowej. Na czym polegają takie sytuacje? Mają one dwa podstawowe wymiary, jeden dotyczy warunków mieszkaniowych, a drugi kosztów uzyskiwania tych warunków.

Tabela. Trudna sytuacja mieszkaniowa ujęcie jakościowe i kosztowe

Standard mieszkania	Koszty mieszkania	
	Umiarkowane w stosunku do dochodu	Nadmierne w stosunku do dochodu
Odpowiedni w stosunku do potrzeb	Brak trudności mieszkaniowych	Odpowiedni standard, ale koszty nadmierne
Nieodpowiedni w stosunku do potrzeb	Nieodpowiedni standard przy umiarkowanych kosztach	Nieodpowiedni standard i nadmierne koszty

Źródło: opracowanie własne

Po pierwsze, gospodarstwo domowe może nie mieć dostępu do mieszkania w ogóle (bezdomni w miejscach niemieszkalnych i w instytucjach zbiorowego zamieszkiwania takich jako schroniska, domy samotnej matki). Po drugie, może ono zamieszkiwać w mieszkaniach, ale niesamodzielnie (mieszkanie ze znajomymi, mieszkanie dorosłych dzieci z rodzicami, najem pokoi). Po trzecie, może zamieszkiwać samodzielnie, ale warunki tego zamieszkiwania nie odpowiadają potrzebom (np. wiele osób na małej powierzchni, brak samodzielnych pokoi dla dzieci). Po czwarte, może zamieszkiwać samodzielnie w warunkach odpowiadających potrzebom, ale koszty mieszkania są nadmierne w stosunku do dochodu.

Kryteria trudnej sytuacji mieszkaniowej mogą być spełniane przez gospodarstwa domowe zamieszkujące wszystkie rodzaje zasobów mieszkaniowych i mające różne poziomy dochodów. Gospodarstwo zamieszkujące własne mieszkanie z kredytem hipotecznym może być nadmierne obciążone kosztami mieszkaniowymi (spłata kredytu, opłaty mieszkaniowe, koszt podstawowych mediów). Jeżeli się ono powiększy to mieszkanie początkowo odpowiednie może stać się zbyt małe. Podobne problemy mogą mieć osoby w zasobach czynszowych. W zasobach publicznych mogą one dotyczyć w szczególności standardu mieszkania, a w prywatnych łączyć się z nadmiernymi kosztami mieszkaniowymi.

Standard mieszkania należy rozumieć szeroko w kontekście wielowymiarowej jakości mieszkaniowej. Nie tylko zbyt niski metraż, czy brak określonych instalacji odpowiadają za niedostateczną jakość. W ramach koncepcji adekwatności mieszkaniowej ONZ wyróżniono jej siedem wymiarów: bezpieczeństwo prawa do mieszkania; dostępność usług, urządzeń i infrastruktury; przystępność

² Głównie z tego powodu postanowiono, aby w nazwie SAN występował przymiotnik „społeczna”, inaczej i po angielsku not-for-profit. Taki typ organizacji należy do funkcjonujących w Polsce podmiotów ekonomii społecznej (zob. Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej), choć operuje w nowym obszarze dla takich organizacji, a mianowicie w zakresie stosunków najmu. Niestety w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2003 r. wśród kilkudziesięciu zadań publicznych żadne bezpośrednio nie jest związane z mieszkalnictwem.

kosztową; zamieszkiwalność; dostępność dla grup ze specyficznymi potrzebami; odpowiedniość lokalizacyjna; odpowiedniość kulturowa.

Tabela. Siedem wymiarów odpowiedniego mieszkania i kryteria adekwatności

Wymiar adekwatności	Opis kryteriów adekwatności
Bezpieczeństwo prawa do mieszkania (<i>security of tenure</i>)	Mieszkanie nie jest odpowiednie, jeżeli zamieszkujący je nie mają zabezpieczenia, które gwarantuje im ochronę przed przymusową eksmisją, nękaniami i innymi groźbami
Dostępność usług, materiałów, urządzeń i infrastruktury (<i>availability</i>)	Mieszkanie nie jest odpowiednie, jeżeli zamieszkujący je nie mają czystej wody pitnej, odpowiedniej kanalizacji, energii do gotowania, oświetlenia, miejsca do przechowywania żywności i odpadków
Przystępność kosztowa (<i>affordability</i>)	Mieszkanie nie jest odpowiednie, jeżeli jego koszty zagrażają lub ograniczają realizację innych praw człowieka zamieszkujących
Zamieszkiwalność (<i>habitability</i>)	Mieszkanie nie jest odpowiednie, jeżeli nie gwarantuje fizycznego bezpieczeństwa lub nie zapewnia odpowiedniej przestrzeni, a także ochrony przed zimnem, wilgocią, gorącem, deszczem, wiatrem oraz innymi zagrożeniami dla zdrowia oraz przed ryzykami budowlanymi
Dostępność (<i>accessability</i>)	Mieszkanie nie jest odpowiednie, jeżeli nie uwzględnia specjalnych potrzeb grup defaworyzowanych i marginalizowanych
Odpowiedniość lokalizacyjna	Mieszkanie nie jest odpowiednie, jeżeli jest odcięte od miejsc dających szansę na zatrudnienie, od usług opieki zdrowotnej, szkół, opieki nad dziećmi i innych instytucji społecznych lub jest zlokalizowane na obszarze zanieczyszczonym lub zagrażającym zdrowiu.
Odpowiedniość kulturowa (<i>cultural adequacy</i>)	Mieszkanie nie jest odpowiednie jeżeli nie szanuje i nie daje możliwości wyrażania swojej tożsamości kulturowej

Źródło: *The Right to Adequate Housing*, Fact Sheet No. 21/Rev.1, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, UN Habitat, 2014, s. 4.

Kolejne wymiary braku jakości mieszkaniowej otrzymamy, gdy uwzględnimy sytuacje, w których osoby lub rodziny przebywają w miejscach nie będących mieszkaniami lub w instytucjach zapewniających zbiorowe zakwaterowanie (np. schroniska dla bezdomnych, hostele). Kompleksowa klasyfikacja takich sytuacji została przedstawiona w Europejskiej Typologii Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS (patrz punkt dotyczący rekrutacji lokatorów).

Jaka jest różnica między SAN a podmiotami publicznymi zarządzającym najmem? Podmioty publiczne mogą być SAN, ale nie w stosunku do mieszkań będących ich własnością

Pomoc osobom w trudnych sytuacjach mieszkaniowych jest zadaniem samorządu (i rządu). Tworzy on w tym celu wyspecjalizowane komórki lub jednostki organizacyjne (zakłady administracyjne), ale też niezależne podmioty prywatnoprawne (np. spółki). Zajmują się one zarządzaniem najmem w zasobach mieszkaniowych należących do samorządu.

SAN wchodzi w stosunek najmu między właścicielem mieszkania i gospodarstwem domowym, które je zamieszkuje. Typowy zakład administracyjny gminy lub spółka komunalna zarządza najmem mieszkań, które są własnością komunalną. Jeżeli więc gmina wynajmuje mieszkanie, a stosunkiem najmu zarządza komórka organizacyjna gminy lub stworzona przez nią spółka, to nie jest ona trzecią stroną w stosunkach najmu. Podobnie rzecz się ma z TBS czy z FMnW oraz mieszkaniami, które należą do nich, a stosunkami najmu zarządzają osoby zatrudnione przez te podmioty.

Zakład administracyjny lub spółka ze 100% udziałem gminy czy inna publiczna osoba prawna mogą jednak pełnić rolę trzeciej strony, jeżeli same wejdą w stosunek najmu i następnie podnajmą najmowane mieszkanie osobom fizycznym. Aby był spełniony warunek definicyjny SAN, najem musi dotyczyć mieszkań będących własnością kogoś innego niż sam najmujący, a warunkiem podnajmu powinna być trudna sytuacja mieszkaniowa i jej poprawa po wejściu w stosunek podnajmu.

Podmioty publiczne mogą więc uzupełniać swoje zasoby czynszowe mieszkaniami najmowanymi od innych (prywatnych) właścicieli. Wówczas są SAN w stosunku do tych zasobów. Biorąc jednak pod uwagę to, że zasoby te mają tylko uzupełniać zasób publiczny rola SAN jest marginalna.

Jeżeli mieszkania będące własnością publiczną będą stanowiły coraz mniejszą część zasobów czynszowych, będzie to oznaczało większe możliwości rozwoju publicznych SAN nie jako uzupełnienia, ale głównego nurtu działalności. Samorządy staną jednak wtedy przed wyborem pomiędzy trzema opcjami: 1) tworzyć własne zakłady czy spółki, aby pełniły rolę SAN, 2) zakupić usługę zarządzania najmem społecznym SAN od podmiotów niepublicznych (zlecić zadanie publiczne), 3) utworzyć razem z podmiotami niepublicznymi nowy podmiot o charakterze mieszanym (np. fundacja, spółka czy spółdzielnia osób prawnych).

W przypadku ostatniej opcji zamazuje się różnica między SAN jako podmiotem publicznym i niepublicznym (o tych zagadnieniach patrz punkt o formach prawnych SAN).

Jaka jest różnica między SAN a podmiotami gospodarczymi zarządzającym najmem? Podmioty gospodarcze z definicji nie mogą być SAN

Podmioty gospodarcze mogą być trzecią stroną w stosunkach najmu. Różnice w stosunku do SAN zachodzą pod względem dwóch pozostałych cech definicyjnych. Po pierwsze, SAN nie jest podmiotem gospodarczym, nie prowadzi działalności gospodarczej. Po drugie, SAN nieodpłatnie pomaga gospodarstwom w trudnej sytuacji mieszkaniowej. Podmiot gospodarczy z definicji nie zajmuje się nieodpłatną pomocą gospodarstwom domowym.

Założmy, że samorząd zleca zadania z zakresu zarządzania najmem komunalnym komercyjnym agencjom. Czy te agencje nie będą wówczas pełniły roli SAN? Trudno uznać, że podmiot komercyjny będzie pełnił wtedy rolę trzeciej strony. Staje się on agentem właściciela w zabezpieczeniu jego interesów, na czym może ucierpieć dobro lokatora.

Komu i jakich usług udziela SAN? SAN świadczy usługi właścicielom w zamian za dogodne warunki umowy najmu i lokatorom w celu poprawy ich sytuacji mieszkaniowej

SAN ma na celu pomaganie gospodarstwom domowym w trudnej sytuacji mieszkaniowej, ale żeby to osiągnąć musi uzyskiwać na dogodnych warunkach mieszkania. Uzyskanie takich warunków wymaga zaoferowania pewnych korzyści, które mają postać usług. Polegają one na tym wszystkim co musiałby robić sam właściciel, aby wynajmować mieszkanie. SAN wyręcza właściciela w wielu czynnościach

związanych z procesem najmu i daje mu gwarancje, których nie uzyska od innych podmiotów. Właściciele w zamian za te usługi i gwarancje wynajmują mieszkania na długi okres, a przede wszystkim zgadzają się na obniżkę czynszu. SAN może mieć w ofercie odpłatne usługi, ale mają one charakter dodatkowy, np. zorganizowanie ekipy do remontu mieszkania i jego nadzór. Za remont i materiały płaci właściciel, a resztą zajmuje się SAN za dodatkową opłatą.

Główna część usług SAN jest adresowana do lokatorów, których sytuację mieszkaniową ma poprawić SAN. Jest to pakiet usług takich jak znalezienie mieszkania odpowiadającego potrzebom i preferencjom oraz poziomowi dochodu, sprawdzenia standardu oraz wspieraniu lokatora w wywiązywaniu się z obowiązków najemcy.

Tabela. Pakiety usług SAN

Adresat usług	Przykładowe usług (ich katalog może być szerszy)
Właściciel	Podstawowe – gwarancja stabilnego wynajmu – gwarancja zapłaty czynszu – gwarancja zwrotu mieszkania w niepogorszonym stanie – inspekcja stanu mieszkania – poszukiwanie i rekrutacja lokatorów – zawieranie umów z lokatorami – pobieranie czynszu od lokatorów – monitorowanie zaległości – sprawdzanie stanu mieszkania Opcjonalne – pomoc w uzyskaniu środków na remont – wsparcie w organizowaniu remontów – odbiór prac remontowych
Lokator	Podstawowe – gwarancja stabilnego najmu – poszukiwanie mieszkań o umiarkowanym standardzie i czynszu – inspekcja stanu mieszkania – negocjowanie czynszu – zawieranie koniecznych umów – wsparcie informacyjno-doradcze – wsparcie interwencyjne w przypadku problemów finansowych – pomoc w drobnych naprawach Opcjonalne – pomoc w urządzeniu mieszkania, jeżeli nie ma w nim mebli – wsparcie w sprawach urzędowych związanych z uzyskiwaniem pomocy finansowej

Źródło: opracowanie własne

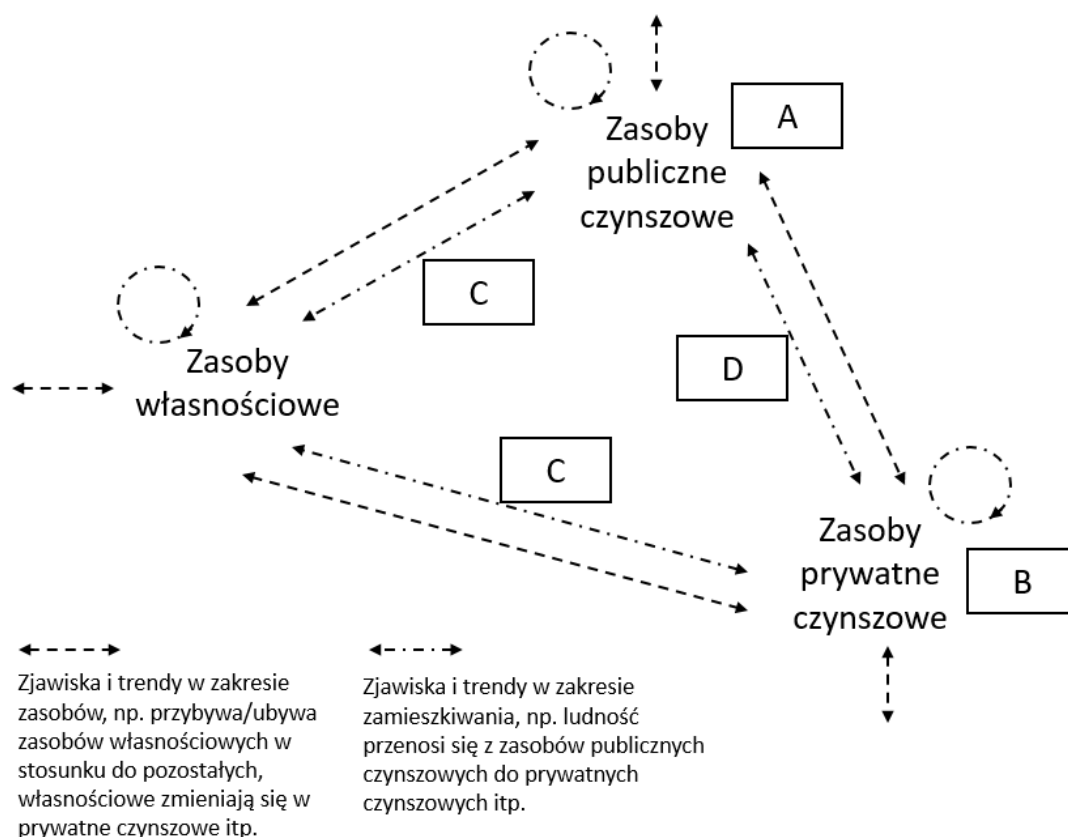
SAN jako trzecia strona w stosunkach najmu bierze pod uwagę interesy i korzyści właściciela oraz interesy i korzyści lokatora. Usługi SAN mają być z korzyścią dla obu stron. Tylko w takim przypadku właściciele i lokatorzy będą zadowoleni, pierwsi z tego, że wynajmują swoją własność bez większego

ryzyka, a drudzy, że zamieszkują mieszkanie o odpowiednim standardzie i umiarkowanym czynszu, a w razie problemów technicznych i socjalnych mogą liczyć na pomoc dobrej jakości.

Jaką rolę zajmie SAN w polskim systemie mieszkaniowym? Interwencja poprawiająca trwałość, jakość i dostępność najmu w zasobach publicznych i prywatnych oraz wsparcie długoterminowe w drodze do własności lub zasobu czynszowego

System mieszkaniowy tworzy zasób mieszkań i ludzie, którzy je posiadają i zamieszkują. Zasoby można podzielić według stosunku własnościowego zamieszkujących je ludzi do nich na własnościowe i czynszowe (najmowane). Z kolei do zasobów czynszowych należą mieszkania właścicieli prywatnych (zasoby prywatne) oraz mieszkania będące własnością publiczną (skarbu państwa, gmin, zasoby publiczne). Procesy inwestycyjne tworzą nowe zasoby, ich status może również się zmieniać, np. z właścicielskich na czynszowe, z czynszowych na właścicielskie. Ludzie zamieszkujący te zasoby pozostają w nich, ale też przenoszą się w ich ramach, np. ze starszych mieszkań własnościowych do nowszych, i pomiędzy nimi, np. z prywatnych zasobów czynszowych do publicznych, czy z zasobów czynszowych do własnościowych.

Schemat. System mieszkaniowy z uwzględnieniem usytuowania SAN



Źródło: opracowanie własne

W każdym z tych obszarów można stawiać różne cele. Ich prosta klasyfikacja opiera się na podziale według tego, czy dotyczą zasobów, czy też zamieszkujących je ludzi.

Ramka. Cele interwencji w systemie mieszkaniowym

- Cele dotyczące tworzenia, odtwarzania, remontowania, wyłączenia zasobów oraz ich struktury, np. większy udział mieszkań własnościowych w całym zasobie.
- Cele dotyczące sytuacji zamieszkujących je gospodarstw domowych i ich zachowań:
 - bez zmiany mieszkania, czyli zmiana sytuacji/zachowań lokatorów bez zmiany mieszkania,
 - ze zmianą mieszkania, czyli zmiana sytuacji/zachowań wraz ze zmianą mieszkania
 - wewnątrz danego zasobu,
 - pomiędzy zasobami.

Rządy starają się wpływać na polski system mieszkaniowy poprzez politykę mieszkaniową, część interwencji ma na celu wpływ na podaż (np. dofinansowanie inwestycji mieszkaniowych), część na strukturę własnościową (np. sprzedaż zasobów publicznych), część na popyt (np. obniżanie kosztów kredytów mieszkaniowych). Usystematyzowanie tych działań można uzyskać posługując się powyższą klasyfikacją celów. Pytanie jak SAN umieścić w systemie mieszkaniowym i dotychczasowej polityce mieszkaniowej³.

Litery na schemacie odpowiadają kilku różnym możliwościom wprowadzenia do polityki mieszkaniowej nowej interwencji w postaci SAN.

- A. SAN jako interwencja w publicznych zasobach czynszowych.
- B. SAN jako interwencja w prywatnych zasobach czynszowych.
- C. SAN jako interwencja w przepływy zamieszkujących między zasobami czynszowymi a własnościowym.
- D. SAN jako interwencja w przepływy zamieszkujących między prywatnym a publicznym zasobem czynszowym.

SAN jako interwencja w publicznych zasobach czynszowych.

SAN jako trzecia strona w zasobach publicznych (litera A na schemacie) wchodziłby między właściciela publicznego a lokatora. Ze względu na to, że właściciel publiczny ma charakter instytucjonalny musi dysponować aparatem administracyjnym, aby obsługiwać swoje zasoby mieszkaniowe. Mogą być to zakłady administracyjne, które zarządzają mieszkaniem komunalnymi, odrębne spółki prawa handlowego lub spółdzielnie (Towarzystwa Budownictwa Społecznego) czy też osoby prawne takie jak Fundusz Mieszkań na Wynajem. Różnorodność instytucjonalna zarządzających zasobami i najmem w publicznym zasobie czynszowym jest już duża. W związku z tym pojawia się generalna wątpliwość, czy wprowadzenie kolejnej organizacji do tego układu może spowodować istotną zmianę. Możliwe, że właściciel publiczny zamiast tworzenia publicznych osób prawnych czy spółek prawa handlowego ze swoim 100% udziałem mógłby zlecić SAN zajęcie się stosunkami najmu w tym sektorze jako trzeciej stronie. Przykładowo, gmina po uzyskaniu kolejnych 50 mieszkań do zasobu publicznego wynajmuje je SAN, zlecając temu podmiotowi zadania publiczne z zakresu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych określonych grup mieszkańców. SAN podnajmuje je uprawnionym lokatorom na ustalonych zasadach, zarządzając zasobem i całym procesem najmu, a także zapewnianiem pomocy dla lokatorów.

SAN jako interwencja w prywatnych zasobach czynszowych

³ O tym, w jaki sposób umiejscowić SAN w kontekście polityki mieszkaniowej zob. też R. Cyran, *Analiza, w której rozważone zostaną możliwości wdrożenia Społecznych Agencji Najmu ze względu na potencjał prywatnego rynku najmu, z uwzględnieniem Społecznych Agencji Najmu jako elementu strategii jednostek samorządu terytorialnego oraz szans i zagrożeń funkcjonowania tych Agencji na rynku*, ekspertyza dla projektu SAN, 2016,

Idea wprowadzenia SAN w Polsce miała za wzór interwencję w prywatnych zasobach czynszowych podejmowaną w Belgii⁴ (litera C na schemacie). Jeżeli chodzi o politykę mieszkaniową zasoby te były dotąd w Polsce raczej pomijane. Od lat 90. dynamicznie rozwija się zasób własnościowy poprzez indywidualną i masową prywatyzację rozwiniętej własności państwowej (a następnie komunalnej), zakładowej lub spółdzielczej, a także w coraz większym zakresie poprzez nowych inwestorów mających na celu zysk ze sprzedaży mieszkań na własność. Obok tego głównego procesu wprowadzano interwencję mającą na celu rozwój publicznego zasobu na wynajem poprzez dofinansowanie inwestycji mieszkaniowych gmin, Towarzystw Budownictwa Społecznego, czy w ostatnich latach w postaci zakupu mieszkań od deweloperów przez Fundusz Mieszkań na Wynajem. Udział prywatnego zasobu czynszowego jest w Polsce niewielki i skoncentrowany przede wszystkim w większych miastach, gdzie jest duży popyt. Zasoby te charakteryzują wysokie czynsze (dwa razy wyższe niż w TBSach i cztery razy wyższe niż w mieszkaniach komunalnych) i duże zróżnicowanie jakościowe. Ze względu na niedostateczną podaż mieszkań w publicznym zasobie czynszowym i brak możliwości wejścia na drogę ku zasobom własnościowym w sektorze tym jest wiele osób i rodzin, których na to nie stać, stąd ich warunki mieszkaniowe są niestabilne i nieodpowiednie do potrzeb. SAN jako interwencja w postaci trzeciej strony między prywatnym właścicielem a lokatorem może przyczynić się do uczynienia sektora prywatnego najmu bardziej dostępnym i stabilnym.

SAN jako interwencja w przepływy zamieszkujących między zasobami czynszowymi a własnościowym

Czynsz obniżony o 20-40% w zasobach czynszowych służyć może do tego, aby ułatwić lokatorowi ubieranie oszczędności i zakup mieszkania na kredyt, czyli przejście do zasobu własnościowego⁵. SAN może obsługiwać programy tego typu, być ich operatorem. Jako trzecia strona odpowiada za poziom czynszu płacony przez lokatora w okresie programu. Równocześnie może też być odpowiedzialny za wspieranie go w decyzjach o oszczędnościach (usługi z zakresu doradztwa i edukacji finansowej). Program może być finansowany w ramach strategii udostępniania zasobu własnościowego dla mniej zamożnych gospodarstw domowych. Ze względu na to, że mieszkanie z kredytem może być dla nich jednak zbyt drogie, istotne, aby decyzje kredytowe były podejmowane razem z przedstawicielem operatora, czyli SAN.

SAN jako interwencja w przepływy zamieszkujących między prywatnym a publicznym zasobem czynszowym

Ze względu na to, że wiele osób i rodzin formalnie i faktycznie nie ma dostępu do publicznego zasobu czynszowego i nie stać je na najem w zasobie prywatnym, zmuszone są do zamieszkiwania w złych warunkach mieszkaniowych i/lub płacenia nadmiernego czynszu. SAN jako trzecia strona może zaoferować takim gospodarstwom domowym obniżony czynsz w umiarkowanym standardzie. Interwencja będzie miała na celu poprawę i ustabilizowanie sytuacji mieszkaniowej na czas konieczny do uzyskania lokalu w publicznych zasobach czynszowych. Podobnie jak w poprzednim rozwiązaniu najem SAN ma z założenia charakter czasowy i przejściowy, choć w obu przypadkach okres najmu miałby charakter wieloletni. Należy dodać, że część publicznych zasobów czynszowych niekoniecznie spełnia minimalny standard i jest dostępna finansowo (czynsze są niskie, ale inne koszty mieszkaniowe

⁴ O rozwiązaniach belgijskich, a także francuskich i brytyjskich zob. C. Żołędowski, M. Ołdak, R. Szarfenberg (red.), *Społeczne agencje najmu jako instrument polityki mieszkaniowej. Przykłady europejskie i implementacja w Polsce*, IPS UW, 2015.

⁵ Realistyczność tej propozycji zależy od sytuacji lokatora i jego perspektyw na zdobycie stałej pracy. Jeżeli większość najemców SAN będą stanowiły osoby i rodziny z niskimi i niestabilnymi dochodami, to rozwiązania tego typu byłyby raczej na marginesie działalności SAN.

mogą okazać się wysokie), stąd SAN mógłby w części przypadków ułatwiać przejścia z zasobu publicznego do prywatnego, które poprawiają standard i dostępność finansową.

Opisane wyżej interwencje od drugiej do ostatniej koncentrują się w prywatnym zasobie czynszowym. Na tej podstawie można odróżnić dwie funkcje SAN w polskim systemie mieszkaniowym:

- SAN A: poprawa dostępności, jakości i trwałości najmu w publicznych zasobach czynszowych oraz ułatwianie mobilności wewnątrz zasobu publicznego.
- SAN BCD: poprawa dostępności, jakości i trwałości najmu w prywatnych zasobach czynszowych oraz ułatwianie mobilności pomiędzy zasobami.

Ze względu na to, że w publicznych zasobach czynszowych czynsze są kilka razy niższe niż w prywatnych, uwzględnienie dostępności wśród ogólnych celów działalności SAN A dotyczy przede wszystkim innych kosztów mieszkaniowych, np. energii elektrycznej w mieszkaniach bez centralnego ogrzewania.

Jednoczesne ustanowienie SAN A i SAN BCD stworzy dualny system SAN, w którym powstanie możliwość nawiązywania współpracy i tworzenia SAN ABCD, czyli zintegrowanego podmiotu, który będzie obsługiwał i integrował interwencje w zasobach czynszowych niezależnie od tego, kto jest ich właścicielem.

Czym jest model SAN? Jest to uproszczony opis SAN jako organizacji oraz sposobu ustanowienia takiej organizacji w kontekście lokalnym i krajowym

Powyżej zdefiniowano ogólnie SAN jako:

- trzecią stronę w stosunkach najmu, prowadzącą działalność odpłatną, ale nie gospodarczą,
- działalność ta ma na celu poprawienie trwałości, jakości i dostępności stosunków najmu dla osób i gospodarstw domowych w trudnej sytuacji mieszkaniowej,
- nowy rodzaj interwencji publicznej w systemie mieszkaniowym.

Czy to już wystarczy, aby uruchomić SAN w konkretnych gminach i w całym kraju? Odpowiedź brzmi „nie”. Potrzebujemy więcej szczegółów dotyczących SAN, aby krajowi i lokalni interesariusze byli w stanie przejść od ogólnej idei SAN do działań wdrożeniowych. Szczegóły te dotyczą przede wszystkim trzech wymiarów.

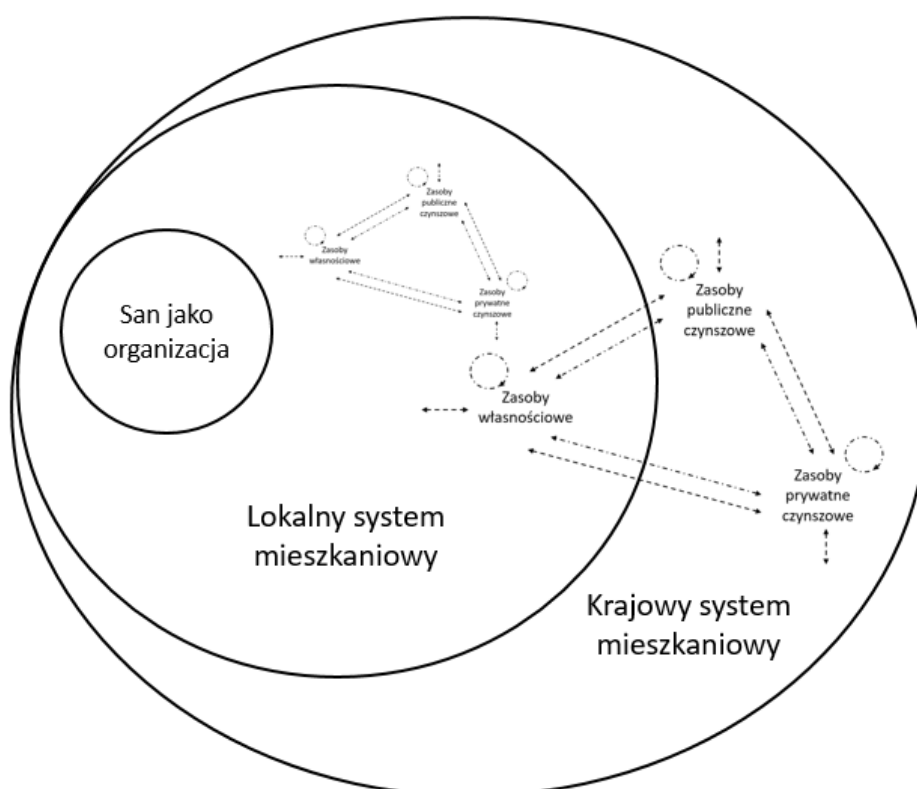
- SAN jako organizacji w sensie jej zadań, struktury organizacyjnej, udzielanych usług, personelu, budżetu itp.
- Sposobu ustanowienia tej organizacji w lokalnym kontekście systemu mieszkaniowego i obecnych już na nim interwencji.
- Sposobu ustanowienia tej organizacji w kontekście krajowym.

Dokładny opis organizacji pozwala wyobrazić sobie warunki konieczne związane z jej prowadzeniem. Dotyczą one zasobów finansowych, infrastrukturalnych i personelu, które są niezbędne, aby SAN realizował swoje podstawowe zadania. Już to może być wystarczającym impulsem, aby próbować ustanowić taką organizację i prowadzić działalność. Napotkać to może jednak na nieprzewidziane problemy w praktyce i zniechęcić do kontynuowania czegoś co miałoby szansę w razie lepszego przygotowania. Dotyczy to w szczególności działań, które nie są działalnością gospodarczą, która ma z założenia nie tylko nie przynosić strat, ale dawać zysk. SAN w powyższym ujęciu definicyjnym nie jest przedsięwzięciem biznesowym, dlatego z założenia jego przychody z prowadzonej działalności mogą

być niższe niż koszty. Nie jest to oczywiście konieczność, ale możliwość, stąd też samodzielne zakładanie SAN wiąże się z dużym ryzykiem.

Jego ograniczenie jest kluczowe, aby SAN nie tylko przetrwał w kilku lokalizacjach, ale też upowszechnił się jako nowa forma interwencji w systemie mieszkaniowym. Stąd też w zakres modelu SAN należy włączyć opis ustanowienia jej w lokalnym kontekście systemu mieszkaniowego oraz obecnych już w tym systemie interwencji. Interwencja w lokalne systemy mieszkaniowe nie jest w pełni autonomiczna ze względu na regulacje ogólnokrajowe. Z tego wynika, że model ustanowienia organizacji SAN w lokalnym kontekście może nie być wystarczający. Lokalne systemy mieszkaniowe są częścią krajowego systemu mieszkaniowego i interwencje na poziomie ogólnokrajowym mogą zwiększać lub zmniejszać szanse na rozpowszechnienie się SAN.

Schemat. Podstawowe elementy, które wymagają doprecyzowania w ramach modelu SAN



Źródło: opracowanie własne

SAN działa w lokalnym systemie mieszkaniowym razem z innymi aktorami i w kontekście istniejących interwencji. Lokalny system mieszkaniowy z innymi lokalnymi systemami tworzą krajowy system mieszkaniowy. Interwencje w systemie mieszkaniowym mogą być podejmowane autonomicznie na poziomie lokalnego systemu mieszkaniowego, ale muszą spełniać określone warunki brzegowe obowiązujące powszechnie. Interwencje w lokalnym systemie mieszkaniowym mogą być również stymulowane z ogólnokrajowego systemu.

Poniżej zostaną opisane elementy trzech części modelu SAN: organizacyjna, systemowa lokalna, systemowa ogólnokrajowa. Najwięcej uwagi zostanie poświęcone części organizacyjnej modelu SAN.

Organizacyjna część modelu SAN

Trzy podstawowe zadania SAN

Zadanie 1. Pośrednictwo najmu. Pierwsze zadanie podstawowe SAN wynikające z jej natury polega na zawieraniu długoterminowych umów najmu z właścicielami oraz długoterminowych umów podnajmu z lokatorami. Zadania te są komplementarne na poziomie mieszkania, czyli w przypadku każdego mieszkania umowie najmu z właścicielem powinna towarzyszyć umowa podnajmu z lokatorem. SAN powinien dążyć do takiego stanu, gdyż po pierwsze, jest to podstawowy sens jej działania, a po drugie zależy od tego jej kondycja finansowa (brak podnajmu mieszkania oznacza też brak przychodów z czynszu od lokatora).

Zadanie 2. Zarządzanie najmem. Drugie zadanie podstawowe SAN, wynikające z udanej realizacji pierwszego (znaleziono chętnych właścicieli i lokatorów, podpisano umowy właściciel-SAN, lokator-SAN), to dbanie o to, aby nawiązane już stosunki najmu przebiegały w sposób zgodny z zawartymi umowami. W wymiarze finansowym zasadnicze jest systematyczne opłacanie czynszu właścicielom oraz pobieranie czynszu od lokatorów, z którymi SAN podpisał umowy. Wywiązanie się z tego zadania jest najtrudniejszym wyzwaniem dla SAN. Jest tak ze względu na to, że nie prowadzi ona działalności gospodarczej, ale pożytku publicznego. Pożytkiem tym jest poprawa sytuacji najemców w systemie mieszkaniowym.

Zadanie 3. Pomoc dla lokatorów SAN. Trzecie zadanie podstawowe SAN jest ściśle powiązane z pierwszym i drugim. Polega ono na tym, że SAN reaguje na przejawy problemów (opóźnienia w płatnościach) w celu wyeliminowania ich przyczyn. Usługi dla najemców powinny zapewnić ciągłość opłacania czynszu przez lokatorów SAN i tym samym trwale poprawić ich sytuację mieszkaniową. Warunkiem tej poprawy jest współpraca ze strony właścicieli. Usługi SAN dla nich powinny ich zachęcić do współpracy i do obniżenia czynszu płaconego przez SAN, a tym samym przyczyniają się do osiągnięcia głównego celu SAN.

Działania konieczne do wypełniania podstawowych zadań

Zadanie 1⁶. Działanie 1. Poszukiwanie właścicieli. Zawieranie umów z właścicielami wymaga poszukiwania i porównywania ze sobą i wybierania ofert wynajmu. Mieszkania dla SAN muszą spełniać po pierwsze minimalne standardy, a po drugie powinny być względnie tanie. Ważna jest też lokalizacja w stosunku do siedziby SAN. Źródeł informacji o ofertach wynajmu jest wiele, ale możliwe są również niekonwencjonalne poszukiwania poprzez właścicieli już wynajmujących mieszkania SAN.

Działanie 2. Sprawdzanie ofert. Wybrane oferty należy sprawdzić pod względem aktualności, faktycznego standardu, co wymaga oględzin na miejscu. Należy też sprawdzić czy właściciel akceptuje warunki SAN, a w szczególności, czy jest gotów na wynajem długoterminowy i czy jest gotów w zamian za korzyści z wynajmu SAN i biorąc pod uwagę jej misję publiczną obniżyć czynsz.

Działanie 3. Zawieranie umów z właścicielami. Najem SAN wymaga podpisania odpowiednio sformułowanych umów, co jest następnym działaniem. Wymaga ono przygotowania umowy, skonsultowania jej z właścicielem, a następnie podpisania.

Działanie 4. Poszukiwanie lokatorów. SAN mający w ofercie mieszkania musi mieć również chętnych do ich podnajmu. SAN może ogłaszać swoje oferty tam gdzie je ogłaszają inni właściciele, może też

⁶ Więcej szczegółów na temat działań składających się na zarządzanie najmem zob. M. Kowalczyk, *Procedury administrowania zasobem mieszkaniowy*, ekspertyza dla projektu SAN, 2016.

mieć skierowania z organizacji zajmujących się problematyką mieszkaniową, czy z instytucji zarządzających zasobami miejskimi i z pomocy społecznej.

Działanie 5. Sprawdzanie sytuacji kandydatów na lokatorów. Lokatorzy powinni być w trudnej sytuacji mieszkaniowej i/lub mieć nadmierne w stosunku do dochodów koszty mieszkaniowe. Wymaga to porównania podstawowych cech zamieszkiwanego mieszkania z cechami gospodarstwa domowego oraz porównania kosztów mieszkaniowych jakie ono ponosi z jego dochodami. Potrzebne są do tego informacje o minimalnych standardach, o aktualnym mieszkaniu, o kosztach mieszkaniowych i dochodach gospodarstwa.

Działanie 6. Wpisanie kandydata na lokatora na listę oczekujących. Jeżeli gospodarstwo domowe spełnia kryteria trudnej sytuacji mieszkaniowej i wyraża zgodę na współpracę zostaje wpisane na listę oczekujących na mieszkanie SAN. Kolejność na liście powinna odpowiadać poziomowi trudności sytuacji mieszkaniowej. Wymaga to przygotowania metody porządkowania listy według priorytetów (patrz dalej punkt o rekrutacji lokatorów).

Działanie 7. Wybór mieszkania dla lokatora. Gospodarstwa zainteresowane najmem mieszkań od SAN powinny otrzymać ofertę odpowiednią dla ich potrzeb i dochodów. Jeżeli jest taka oferta lub kilka ofert, to należy ją przedstawić kandydatom, aby mogli się z nimi zapoznać i podjąć decyzję o zawarciu umowy, bądź o dalszym oczekiwaniu.

Działanie 8. Zawieranie umów z lokatorami. Jeżeli kandydat na lokatora SAN zdecyduje się na przyjęcie oferty należy przygotować umowę, przedstawić ją lokatorowi do akceptacji i podpisać. Wraz z podpisaniem umowy z lokatorem zamyka się sekwencja działań koniecznych do pełnej umowy najmu z trzecią stroną: umowa najmu SAN z właścicielem, umowa (pod)najmu SAN z lokatorem.

Działanie 9. Rozwiązywanie umów z właścicielami. Umowy z właścicielami wygasają i mogą być odnowione na kolejne okresy, ale czy to z inicjatywy właściciela czy też SAN mogą być również rozwiązane przed upływem terminu obowiązywania. Szczególnie trudne jest wypowiedzenie umowy najmu przez właściciela przed upływem terminu, gdyż powoduje to konieczność przedwczesnego rozwiązania umowy z podnajemcą SAN.

Działanie 10. Rozwiązywanie umów z lokatorami. Umowy z lokatorami SAN mogą wygasać, ale mogą być też rozwiązane z inicjatywy SAN lub lokatora. Powodów rozwiązania umowy ze strony SAN może być kilka, powodem może być wypowiedzenie umowy przez właściciela. Wówczas SAN zmuszony jest wypowiedzieć również umowę lokatorowi. Powoduje to konieczność szukania nowego mieszkania dla lokatora, czyli przejście do działania 1, gdy SAN nie ma mieszkań w ofercie, lub 7, gdy ma takie mieszkania i mogą być zasiedlone w niedługim czasie.

Zadanie 2⁷. Działanie 1. Opłacanie czynszu i innych opłat w ramach umowy SAN właściciel. Po podpisaniu umowy najmu przez SAN z właścicielem wszystkie określone w niej płatności powinny być dokonywane w odpowiednich terminach w taki sposób, jak to określono w umowie najmu.

Działanie 2. Pobieranie czynszu od lokatorów SAN. Podobnie jak SAN w stosunku do właściciela tak lokator SAN ma obowiązek opłacania wszystkich opłat w wysokości i w sposób jaki to określono w umowie. SAN sprawdza stan płatności na koniec terminu ich dokonywania przez lokatorów, aby wcześniej wykryć możliwe problemy.

⁷ Szczegółowy opis zakresu działań zob. M. Kowalczyk, *Procedury administrowania zasobem mieszkaniowy*, ekspertyza dla projektu SAN, 2016.

Działanie 3. Reakcja na opóźnienia w płatnościach ze strony lokatorów. W razie stwierdzenia, że płatność nie została zarejestrowana na koniec ustalonego terminu należy od razu skontaktować się z lokatorem, aby wyjaśnić przyczynę opóźnienia. W zależności od wyników kontaktu (udany lub nie), wyjaśnień lokatora SAN podejmuje decyzję, czy czekać na opóźnioną wpłatę czy też uruchomić procedurę zapobiegania zaległościom.

Działanie 3. Reakcja na zaległości w opłatach ze strony lokatorów. Nieuregulowane opóźnienia w opłatach czynszu ze strony lokatora zmieniają się w zaległości. Oznacza to, że procedura zapobiegania zaległościom była nieskuteczna i pojawiają się zaległości. Reakcja na nie ma nieco inny charakter niż w przypadku wykrycia opóźnienia. Kontakt z lokatorem powinien zostać zintensyfikowany w celu przygotowania programu zapobiegania dalszym zaległościom i spłaty zaległości, które już powstały. Może się to już wiązać z udzielaniem usług o charakterze pracy socjalnej.

Zadanie 3. Działanie 1. Określenie usług świadczonych przez SAN oraz ich standardów (przykładowe standardy zob. załącznik). SAN osiąga swoje cele przede wszystkim poprzez świadczenie usług właścicielom i lokatorom. Usług tych jest wiele rodzajów (patrz wyżej), mogą być wykonywane w różny sposób, część może być odpłatna itd. Stąd też wynika potrzeba jasnego określenia w szczegółach tego, co SAN oferuje właścicielom i lokatorom, w jakiej ilości i jakości, bezpłatnie czy odpłatnie. Oferta SAN powinna być więc jasna i szczegółowo opisana, a także aktualizowana w związku z doświadczeniem i praktyką (standardy usług).

Działanie 2. Udzielanie usług dla właścicieli wynajmujących mieszkania SAN. Po zawarciu umowy najmu z właścicielem SAN wykonuje na jego rzecz usługi polegające na działaniach, o których wspomniano wyżej. SAN poszukuje lokatorów, sprawdza ich sytuację, podpisuje z nimi umowy, monitoruje płatności, reaguje w przypadku opóźnień i zaległości, rozwiązuje umowy. Ponadto, o czym nie wspomniano SAN przyjmuje również zgłoszenia dotyczące awarii i usterek w mieszkaniu i rozwiązuje problemy z tym związane. Bez SAN musiałby się tym zajmować właściciel lub wynajęty przez niego pośrednik i zarządca najmem.

Działanie 3. Udzielanie usług dla lokatorów SAN. Zawarcie umowy najmu z lokatorem wymaga działań poprzedzających, polegających na poszukiwaniu mieszkań, sprawdzaniu ich standardu, a następnie dobieraniu ich pod względem potrzeb i preferencji kandydatów na lokatorów. Bez SAN działania tego rodzaju musiałby wykonywać lokator. Kiedy już zostanie podpisana umowa SAN również nie jest tylko właścicielem, który pobiera czynsz i kontroluje stan mieszkania, a w razie problemów po stronie lokatora domaga się ich usunięcia lub chce szybkiego opróżnienia lokalu. Różnica polega na tym, że SAN oferuje pomoc w razie wystąpienia problemów⁸. Może ona przybierać różne formy w zależności od tego, co jest przyczyną problemów. Najbardziej podstawową jest informowanie o tym, gdzie lokator może uzyskać pomoc. Każde dodatkowe działanie wzbogaca ofertę pomocy, np. poza tym gdzie można uzyskać pomoc, udziela się informacji o tym, jaka ona może być, jakie procedury i dokumenty są wymagane, jakie są warunki wsparcia itd. SAN nie będzie udzielać specjalistycznych usług rynku pracy, edukacyjnych, psychoterapeutycznych, szkoleniowych itp. Poprzez prosty ludzki kontakt, motywujący dialog i konkretną informację można jednak również skutecznie pomagać. Jest to szczególnie ważne, gdy problemy dopiero się zaczynają.

⁸ Szczegóły dotyczące tej pomocy zob. M. Sokołowska, *Wsparcie socjalne najemców tracących zdolność opłacania czynszu*, ekspertyza dla projektu SAN, 2016.

Rekrutacja lokatorów SAN i priorytety na liście oczekujących

Należy odróżnić kryteria dostępu od kryteriów priorytetu, gdy już stwierdzone zostanie uprawnienie. Pierwsze dotyczą tego, czy osoba/rodzina w ogóle może zostać lokatorem SAN, a drugie tego, jaki priorytet ma ona na liście oczekujących.

Biorąc pod uwagę to, że SAN ma pomagać osobom/rodzinom w trudnej sytuacji mieszkaniowej, zasadnicze jest doprecyzowanie, w jaki sposób takie sytuacje będą rozpoznawane w praktyce działania SAN.

Do identyfikacji trudnej sytuacji mieszkaniowej mogą być wykorzystane międzynarodowe definicje opracowane właśnie w takim celu. Jedną z nich jest Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia mieszkaniowego ETHOS. W jej ramach wyróżniono kilka szerszych kategorii trudnych sytuacji mieszkaniowych:

- 1) bez dachu nad głową,
- 2) bez mieszkania,
- 3) mieszkanie niezabezpieczone,
- 4) mieszkanie nieodpowiednie.

Zostały one następnie doprecyzowane poprzez bardziej konkretne i rozpoznawalne praktycznie sytuacje.

Tabela. Krytyczne sytuacje mieszkaniowe

Krytyczna sytuacja mieszkaniowa		Definicja opisowa
1.1	Przestrzeń publiczna lub „na zewnątrz”	Mieszkanie na ulicach lub w miejscach publicznych, bez schronienia które można określić jako mieszkanie
2.1	Noclegownia	Ludzie bez stałego miejsca do zamieszkiwania, którzy korzystają z noclegowni i schronisk niskoprogowych
3.1	Schronisko dla bezdomnych	
3.2	Mieszkania tymczasowe/rotacyjne	Gdzie docelowy czas pobytu jest krótki
3.3	Przejściowe mieszkania wspierane	
4.1	Schroniska dla kobiet	Ofiary przemocy w rodzinie (głównie kobiety) korzystające ze schronisk, w których docelowy czas pobytu jest krótki
5.1	Zakwaterowanie tymczasowe/ ośrodki recepcyjne	Imigranci w ośrodkach dla uchodźców (recepcyjnych i krótkiego pobytu) przebywający tam z powodu bycia imigrantem
5.2	Zakwaterowanie dla migrujących pracowników	
6.1	Instytucje penitencjarne	Bez zagwarantowanego miejsca do mieszkania przed opuszczeniem instytucji
6.2	Instytucje medyczne (w tym ośrodki dla narkomanów i szpitale psychiatryczne)	Przebywający w instytucji dłużej niż potrzeba z powodu braku mieszkania
6.3	Instytucje/domy dla dzieci	Bez zidentyfikowanego mieszkania (np. przed zbliżającymi się 18 urodzinami)
7.1	Domy pomocy dla bezdomnych ludzi starszych	Zakwaterowanie długoterminowe z opieką dla ludzi kiedyś bezdomnych (zazwyczaj pobyt dłuższy niż rok)

7.2	Wspierane zakwaterowanie dla ludzi, którzy wyszli z bezdomności	
8.1	Czasowo u rodziny lub przyjaciół	Przebywający w konwencjonalnych warunkach lokalowych, ale nie w swoim stałym miejscu zamieszkania ponieważ takowego nie posiadają
8.2	Wynajmujący (podnajmujący) nielegalnie	Zajmowanie lokalu bez umowy najmu lub nielegalne zajmowanie lokalu
8.3	Nielegalne zajmowanie ziemi	Zajmowanie ziemi bez praw do niej
9.1	Z orzeczoną eksmisją	Wydano nakaz eksmisji
9.2	Z nakazem zwrotu mienia	Gdy kredytodawca ma prawo do przejęcia własności
10.1	Interwencje policji/straży miejskiej	Gdy policja podejmuje działania aby zagwarantować bezpieczeństwo ofiar przemocy w rodzinie
11.1	Domy „na kółkach”	Nie przeznaczone do stałego zamieszkiwania
11.2	Budynki niekonwencjonalne	Szopa, szałas lub inna konstrukcja własna
11.3	Konstrukcje tymczasowe	Semi-stała konstrukcja typu buda lub domek letniskowy
12.1	Zamieszkałe lokale nie spełniające standardów mieszkaniowych	Nie nadające się do zamieszkania według ustawowego standardu krajowego lub regulacji budowlanych
13.1	Najwyższa krajowa norma przeludnienia (przeludnienie skrajne)	Zdefiniowane jako przekraczające krajowy standard przeludnienia lub pomieszczeń użytkowych lub metrażu na osobę

Źródło: Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS

Do tych sytuacji należy również dodać nadmierne koszty mieszkaniowe (14.1). Europejski Urząd Statystyczny Eurostat jako kryterium nadmiernego obciążenia kosztami mieszkaniowymi przyjmuje 40% dochodu rozporządzalnego gospodarstwa domowego. W przypadku belgijskich SAN stosowane są dwa progi:

- 1) powyżej 50%,
- 2) w przedziale 35-49%.

Niektóre z sytuacji wyszczególnionych w tabeli wymagają dalszego doprecyzowania. W szczególności są to sytuacje 12.1 i 13.1. Sytuacja pierwsza wymaga wyszczególnienia określonych norm, jakie ma spełniać mieszkanie⁹. Druga wymaga norm metrażowych i/lub dotyczących pokoi w mieszkaniu. Eurostat uznaje za przeludnione mieszkania, w których gospodarstwo domowe nie dysponuje minimalną liczbą pokoi:

- 1 pokojem na gospodarstwo domowe,
- 1 pokojem na parę w gospodarstwie domowym,
- 1 pokojem na każdą osobę w wieku 18 i więcej lat,
- 1 pokojem na dwójkę osób tej samej płci między 12 i 17 rokiem życia,
- 1 pokojem na każdą osobę między 12 i 17 rokiem życia nie uwzględnioną w poprzedniej kategorii,
- 1 pokojem na dwoje dzieci poniżej 12 roku życia.

Ta norma może być wykorzystana również dla wyróżnienia sytuacji przeciwnych do przeludnienia. Głównym przykładem są duże metrażowo mieszkania z kilkoma pokojami zamieszkiwane przez

⁹ Normy ogólniejsze dotyczące budynków, ale także mieszkań w budynkach zawiera obszerne rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

samotne osoby starsze. Ogólniej będą to wszystkie mieszkania, w których przekraczane są powyższe normy.

Za skrajnie przeludnione można uznać takie mieszkania, w których po przeliczeniu metrażu na osobę w wieloosobowych gospodarstwach domowych mamy wynik mniejszy niż 5 m², a na gospodarstwo jednoosobowe jest to mniej niż 10 m². Są to normy stosowane dla mieszkań socjalnych.

Na podstawie powyższego możemy wyróżnić następujące kryteria dostępu gospodarstw domowych do mieszkań SAN.

- 1) Znajduje się w krytycznej sytuacji mieszkaniowej (1.1-13.1).
- 2) Zamieszkuje mieszkanie niespełniające standardów, ale nadające się do zamieszkania.
- 3) Zamieszkuje mieszkanie umiarkowanie przeludnione (normy wyższe niż dla mieszkań socjalnych).
- 4) Ponosi nadmierne koszty mieszkaniowe.

Spełnienie przynajmniej jednego z tych kryteriów powinno kwalifikować do wpisania na listę oczekujących na mieszkanie SAN.

Wyznaczenie priorytetów na liście może być oparte na systemie punktowym. Każda sytuacja mieszkaniowa w ramach podstawowych kryteriów otrzymuje określoną liczbę punktów. Gospodarstwa domowe z wyższą liczbą punktów powinny być wyżej na liście oczekujących.

Tabela. Trudne sytuacje mieszkaniowe – punkty dla potrzeb wyznaczania priorytetów na listach oczekujących

Wskaźnik sytuacji mieszkaniowej	Liczba punktów
Bezdomność	
Brak lokalu mieszkalnego lub schronienia	20
Przebywanie w więzieniu lub w schronisku dla bezdomnych	17
Przebywanie w ośrodku dla uchodźców, tymczasowym miejscu zamieszkiwania (w tym w hostelu)	17
Zamieszkiwanie u przyjaciół lub rodziny (w związku z utratą mieszkania)	17
Eksmisja z lokalu mieszkalnego	11
Decyzja o opróżnieniu lokalu mieszkalnego w terminie mniej niż 3 miesiące	17
Decyzja o opróżnieniu lokalu mieszkalnego w terminie więcej niż 3 miesiące	14
Kemping	
Zamieszkiwanie na polu kempingowym	17
Substandard mieszkaniowy oraz przeludnienie	
Mieszkanie substandardowe, niespełniające norm budowlanych	20
Mieszkanie substandardowe, ale spełniające normy budowlane	14
Substandard mieszkaniowy	11
Mieszkanie przeludnione	20
Lokal mieszkalny niedostosowany do potrzeb i składu gospodarstwa domowego, bez decyzji o jego opuszczeniu	17
Lokal mieszkalny niedostosowany do potrzeb i składu gospodarstwa domowego	14
Koszt mieszkania/Dostępność cenowa mieszkania	
Wydatki na mieszkanie przekraczają 50% dochodu rozporządzalnego gospodarstwa domowego	14

Wydatki na mieszkanie przekraczają 35% dochodu rozporządzalnego gospodarstwa domowego, ale są niższe niż 50% dochodu rozporządzalnego gospodarstwa domowego	11
Osoby młode	
Osoby usamodzielniające się, opuszczające zinstytucjonalizowane formy zamieszkiwania	17

Źródło: De Decker za: A. Zubrzycka-Czarnecka, *Spółeczne agencje najmu (AIS/SVK) w Belgii – innowacja służąca przeciwdziałaniu „prekaryzacji mieszkaniowej”*, w: C. Żołędowski, M. Ołdak, R. Szarfenberg (red.), *Spółeczne agencje najmu jako instrument polityki mieszkaniowej. Przykłady europejskie i implementacja w Polsce*, IPS UW, 2015, s. 41-42.

Powyższe propozycje są oparte wyłącznie o kryterium potrzeby mieszkaniowej. Trzeba jednak pamiętać, że SAN operujący w prywatnym zasobie czynszowym nie będzie mógł oferować najniższego możliwego czynszu, porównywalnego z tym w mieszkaniach komunalnych czy nawet społecznych (TBS). Będzie to możliwe tylko wtedy, gdy lokatorzy SAN z niskimi dochodami otrzymają znaczące dopłaty do czynszu. Wynika stąd, że bez takich dopłat oferowany czynsz może być nadmiernym obciążeniem dla ich dochodów. Mogą więc wystąpić sytuacje, że SAN wpisuje dane gospodarstwo domowe na listę oczekujących, ale ze względu na brak odpowiednich czynszowo mieszkań w ofercie, nie jest w stanie zapewnić im poprawy sytuacji mieszkaniowej pod względem obciążenia czynszowego dochodu. Nie oznacza to, że SAN nie jest w stanie poprawić sytuacji pod innymi względami, np. standardu mieszkania. Jeżeli gospodarstwo domowe i tak musi mieszkać w prywatnym zasobie czynszowym z dużym obciążeniem kosztami mieszkaniowymi, to przeniesienie się do mieszkania SAN o lepszym standardzie przy porównywalnym obciążeniu oraz z zapewnieniem pomocy i wsparcia oznacza, że sytuacja mieszkaniowa również się poprawia. Jeżeli nawet obciążenie kosztami wzrośnie, to SAN poprzez wsparcie może sprawić, że dochody także wzrosną.

SAN może więc stosować kryteria dochodowe dostosowane do oferowanych przez siebie czynszów. Ważne jednak, aby nie wykluczały one tych gospodarstw domowych, które nie mają szans na pomoc w postaci mieszkań komunalnych. Wynikające stąd kryterium dochodowe musi być więc w przedziale dochodów wyższych niż kryterium komunalne z możliwym ograniczeniem od góry (mogą nim być sugerowane przez TBS dochody minimalne¹⁰). Stosowanie kryteriów dochodowych nie powinno być jednak kluczowe ze względu na zastrzeżenia poczynione wyżej. Poprawa sytuacji mieszkaniowej pod innymi względami niż obciążenie kosztami mieszkaniowymi dochodu jest możliwa, podobnie jak poprawa sytuacji dochodowej gospodarstwa domowego po uzyskaniu wsparcia ze strony SAN.

Narzędzia wspomagające realizację działań SAN

Większość powyższych działań może być ułatwiona przez narzędzia papierowe i informatyczne offline i online. Opracowanie narzędzi informatycznych wymaga zlecenia dla programisty. Narzędzia informatyczne offline pozwalają pracownikom SAN wykonywać szybciej rutynowe czynności, np. sprawdzenie czy lokator spełnia kryteria trudnej sytuacji mieszkaniowej SAN. Docelowo można sobie wyobrazić, że SAN będzie miał swoją interaktywną stronę internetową, która będzie oferować

¹⁰ Nie wszystkie TBSy stosują sugerowany dochód minimalny, przestając jedynie na maksymalnym, zob. <http://www.tbswarszawapoludnie.pl/informacje-o-tbs-1.html>. Przedział tych dochodów można nazwać luką pomocy mieszkaniowej, gdyż wyklucza z pomocy w postaci mieszkań komunalnych, a także mieszkań społecznych, zob. R. Szarfenberg, *Koncepcja umiarkowanego czynszu i możliwości jej zastosowania w kontekście Społecznej Agencji Najmu*, ekspertyza dla projektu SAN, 2016.

narzędzia on-line. Właściciel będzie mógł sprawdzić, czy jego mieszkanie o określonych parametrach kwalifikuje się do oferty SAN, czy też nie, a w tym drugim przypadku, co o tym decyduje (np. brak spełnienia minimalnego standardu, nadmierny czynsz). Gospodarstwo domowe, które chce sprawdzić, czy spełni kryteria trudnej sytuacji mieszkaniowej SAN będzie mogło wypełnić formularz, który zwróci odpowiedź, czy kryteria są spełniane, czy też nie są, a w tym drugim przypadku, które z kryteriów o tym zdecydowało. Osoby, które zostały już wpisane na listę oczekujących będą mogły sprawdzić szacowany czas dalszego oczekiwania itp.

Narzędzia dla niektórych z działań nie muszą być dedykowane dla SAN, gdyż zajmuje się ona tym czym zajmują się też podmioty rynkowe. Może istnieć wiele narzędzi przeznaczonych właśnie dla tych podmiotów, choć mogą być one odpłatne. Jednym z działań SAN jest poszukiwanie właścicieli mieszkań chętnych do wynajęcia mieszkania. Jest wiele podmiotów, które szukają tego samego, a właściciele chcą, aby ich oferta była widoczna. Powstały więc już firmy, które tworzą bazy danych o ofertach zbierane z różnych źródeł. Innym działaniem SAN jest rekrutacja lokatorów, a tym zajmują się też podmioty rynkowe, więc również w tym przypadku mogą istnieć gotowe już narzędzia. Z drugiej strony narzędzia dostępne na rynku, poza tym że są odpłatne, mogą wymagać również modyfikacji ze względu na specyfikę działań SAN.

Personel SAN – menedżer najmu społecznego

Jak każda organizacja SAN wymaga kierownictwa i pracowników do zapewniania lub wykonywania wskazanych wyżej działań. Różnica między zapewnianiem a wykonywaniem polega na tym, że SAN nie musi wykonywać wszystkich powyżej wskazanych działań poprzez własnych pracowników. Może zawierać umowy z firmami lub innymi organizacjami, aby to one wykonały określone usługi. Jeżeli chodzi o sprawdzanie standardu mieszkania, drobne naprawy w mieszkaniach, SAN może mieć własnych techników, ale może też zlecić takie usługi na zewnątrz. Dotyczy to nie tylko usług o charakterze technicznym, ale również specjalistycznych usług pomocy, takich jak poradnictwo prawne, psychologiczne i rodzinne, czy pośrednictwo pracy dla lokatorów. Ze względu na to, że SAN nie działa dla zysku, ale dla pożytku publicznego może poszukiwać usługodawców, którzy będą świadczyli usługi bezpłatnie lub też za zmniejszoną odpłatnością. Nie muszą być to specjaliści już gdzieś zatrudnieni w samorządzie czy w organizacjach, SAN może poszukiwać wolontariuszy wśród specjalistów, którzy dotąd nie pracowali pro bono. Może nawiązywać kontakty z firmami, które w ramach społecznej odpowiedzialności biznesu mogłyby świadczyć określone usługi.

Niezależnie od tego, na jakich zasadach SAN będzie współpracował z różnymi usługodawcami, SAN musi zatrudniać co najmniej kilku stałych pracowników – menedżerów najmu społecznego¹¹. Przyjmując, że każdy z nich nie powinien mieć więcej niż 15-20 mieszkań i lokatorów pod opieką, dla SAN mającego 30-40 mieszkań należałoby zatrudnić dwóch takich pracowników.

Wspominane wyżej podstawowe zadania SAN to pośrednictwo najmu, zarządzanie najem i usługi wsparcia dla lokatorów. Zadania te należy podzielić między pośrednika najmu oraz menedżera najmu społecznego.

Schemat. Podstawowa jednostka organizacyjna SAN

¹¹ W Polsce stosuje się już nazwy „zarządca najmu” czy „opiekun mieszkania”. W tym drugim przypadku nieco szczegółów podano w kontekście pomocy i integracji społecznej, zob. *Model mieszkań wspomaganych adresowanych do osób chorujących psychicznie*, projekt „Małopolskie Obserwatorium Polityki Społecznej - Etap I”, ROPS Kraków, s. 19-21.

1. Pośrednictwo najmu



2. Zarządzanie najmem



3. Usługi wsparcia dla lokatorów

Źródło: opracowanie własne

SAN musi zatrudniać osobę lub osoby odpowiedzialne za pośrednictwo najmu (głównie analizowanie i pozyskiwanie zasobów czynszowych) i za zarządzanie najmem oraz usługi wsparcia dla lokatorów (z podziałem na część techniczną i część socjalną wsparcia).

Ramka. Kluczowy personel SAN

1. Osoba zarządzająca SAN odpowiedzialna za przetrwanie i rozwój SAN, a w tym za rekrutację pracowników SAN, za zarządzanie ich pracą oraz finanse SAN.
2. Osoba odpowiedzialna za pozyskiwanie mieszkań dla SAN (pośrednik mieszkaniowy).
3. Osoba odpowiedzialna za realizację zawartych już umów najmu i wsparcie lokatorów (menedżer najmu społecznego).

Działalność menedżera najmu społecznego nie polega na tym, że on sam zajmuje się całością zarządzania najmem i udzielaniem konkretnego wsparcia socjalnego i technicznego lokatorom. Jego rola w dużej mierze polega na zapewnieniu, że działania związane z zadaniami zarządzania najmem i usługami wsparcia dla lokatorów będą wykonane w odpowiednim czasie i sprawnie. Odpowiada to roli koordynacyjnej, menedżer najmu społecznego koordynuje działania wielu usługodawców w zależności od tego, jakie problemy pojawią się w sytuacji życiowej lokatora i w związku z użytkowaniem mieszkania. Poza rolą o charakterze logistycznej koordynacji usług, jest jednak również zadanie monitorowania i wspierania lokatora w korzystaniu z nich, aby osiągnął on oczekiwane wyniki. Takie podejście znane jest jako *case management*, zarządzanie przypadkiem¹².

Skala zatrudnienia w SAN zależy przede wszystkim od liczby obsługiwanych mieszkań. Jeżeli jest ich niewiele, a SAN nie ma zamiaru zdobywać kolejnych mieszkań, zadania zarządcze i pośrednicze może wykonywać jedna osoba, a główna część pozostaje dla menedżera najmu społecznego. Im więcej będzie mieszkań i lokatorów, tym więcej osób będzie musiało być zatrudnionych. Zatrudnienie mniejsze niż wymagane będzie powodowało obniżenie jakości działań, co będzie podważało reputację SAN w oczach właścicieli i lokatorów.

Kwalifikacje kluczowego personelu SAN. Kompetencje (wiedza, umiejętności, postawy ogólne i specyficzne dla danej organizacji) wymagane do wykonywania poszczególnych działań są podobne do tych, których wymaga się od pracowników na podobnych stanowiskach w innych organizacjach.

¹² T. Kaźmierczak, *Narzędzia indywidualizacji usług reintegracyjnych. Kontrakt socjalny i case management*, w: A. Karwacki, T. Kaźmierczak, M. Rymsza, *Reintegracja. Aktywna polityka społeczna w praktyce*, ISP, 2014, s. 221.

Zarządzanie organizacją wymaga określonych kompetencji, podobnie jak pośrednictwo mieszkaniowe, zarządzanie najmem, różne usługi dla lokatorów. SAN jest organizacją profesjonalną, a więc w procesie rekrutacji oraz zarządzania personelem należy stworzyć zespół SAN, który będzie sprawnie prowadził działania w ramach zadań podstawowych SAN. Stworzenie profesjonalnej organizacji nastawionej na rozwój w długim okresie nie będzie możliwe, jeżeli SAN będzie organizacją projektową, która ma działać tylko przez określony czas (np. rok lub dwa lata).

Rozpoznanie nowego zawodu w postaci menedżera najmu społecznego może być koniecznym uzupełnieniem procesu profesjonalizacji SAN w Polsce. Najbardziej obiecujące jest rozwijanie tego zawodu na bazie uznanej już w Polsce profesji pracy socjalnej (kierunek studiów I stopnia, specjalizacje I i II stopnia). Kwalifikowani pracownicy socjalni po przeszkoleniu z zakresu zarządzania najmem mogą podjąć się zadań menedżera najmu społecznego jako pracownicy SAN.

Zakres obowiązków menadżera najmu społecznego, osoby odpowiedzialnej za sprawną i efektywną organizację funkcjonowania SAN obejmować powinien zarówno kompetencje prawno-zarządcze, ale również wrażliwość społeczną i umiejętności socjalno-psychologiczne. To w dużej mierze od skuteczności menadżera najmu społecznego zależy powodzenie funkcjonowania SAN.¹³

Finanse SAN

Kosztom SAN są przede wszystkim czynsz za wynajem dla właścicieli oraz koszty administracyjne i personalne związane z realizowaniem przez SAN jego podstawowych zadań. Głównym źródłem przychodów SAN jest czynsz wpłacany SAN przez lokatorów.

Ramka. Podstawowe źródła kosztów i przychodów SAN

- Przychody SAN = czynsz od lokatora
- Koszty SAN = czynsz dla właściciela + koszt realizowania zadań SAN
- Bilans = czynsz od lokatora - (czynsz dla właściciela + koszt realizowania zadań SAN)

Czy SAN jest w stanie zachować nieujemny bilans między kosztami i przychodami? Innymi słowy, czy jest możliwe, że czynsz od lokatorów będzie zbliżony do kosztów czynszowych, własnych i pozostałych SAN?

SAN proponuje właścicielom korzyści w postaci gwarancji i usług i oczekuje, że właściciel obniży z tego powodu czynsz. W przypadku właścicieli prywatnych chodzi o obniżki w stosunku do czynszu rynkowego, z badań niereprezentatywnych przeprowadzony w czterech miastach wynikało, że właściciele indywidualni po zapoznaniu się z ideą SAN mogą być gotowi do obniżek o 10%¹⁴.

Z wcześniejszych założeń wynika, że SAN ma pomagać gospodarstwom w trudnych sytuacjach mieszkaniowych. Polegają one na zamieszkiwaniu w nieodpowiednich warunkach mieszkaniowych i/lub na nadmiernym czynszu (kosztach mieszkaniowych) w stosunku do dochodów. SAN ma więc zaoferować minimalnie odpowiednie warunki mieszkaniowe za czynsz, który nie będzie nadmierny. Można uznać, że nawet bez zmiany warunków mieszkaniowych obniżka czynszu będzie poprawiała trudną sytuację mieszkaniową. Problem polega na tym, że przy niewielkiej obniżce czynszu ze strony

¹³ Więcej na ten temat z propozycją oparcia metod pracy na metodzie doceniającej (*appreciative inquiry*) M. Sokołowska, *Wsparcie socjalne najemców tracących zdolność opłacania czynszu*, ekspertyza dla projektu SAN, 2016.

¹⁴ *Społeczna Agencja Najmu jako instrument polityki mieszkaniowej w Polsce. Raport z badań jakościowych*, Instytut Badawczy IPC, 2016.

właściciela i przy uwzględnieniu kosztów własnych SAN przestrzeń dla obniżki czynszu dla lokatora będzie niewielka lub w ogóle nie będzie takiej możliwości.

Przyjmując mniej uproszczony model finansów SAN musimy wziąć pod uwagę ryzyka dotyczące strony przychodów. Są one związane z problemem pustostanów i zaległości czynszowych. Nie zawsze udaje się podnająć mieszkanie bez miesiąca lub dwóch pustostanu. Poza tym nie zawsze polityka przeciwdziałania zaległościom musi być skuteczna. W związku z tym pojawia się konieczność posiadania przez SAN dodatkowych rezerw na takie sytuacje¹⁵.

Do źródeł dodatkowych kosztów należy dodać koszty odświeżenia mieszkania przy zmianie lokatorów lub rozwiązywaniu umowy z właścicielem.

W ten sposób zwiększa się prawdopodobieństwo, że SAN będzie miała deficyt. Zależy to od kilku parametrów, ale w szczególności od tego, o ile zostanie obniżony czynsz przez właściciela oraz jaką politykę w zakresie ustalania poziomu czynszu będzie miała SAN.

Ramka. Podstawowe i pozostałe źródła kosztów i przychodów SAN

- Przychody SAN = czynsz od lokatora
- Koszty SAN = czynsz dla właściciela + koszt realizowania zadań SAN + rezerwa na pustostany i zaległości + koszty odświeżania mieszkań
- Bilans = czynsz od lokatora – (czynsz dla właściciela + koszt realizowania zadań SAN + rezerwa na pustostany i zaległości + koszty odświeżania mieszkania)

Czynsz płacony przez SAN właścicielom mieszkań zależy przede wszystkim od czynszu rynkowego. SAN może wynegocjować obniżki, ale trudno spodziewać się, aby były one znaczne. Najważniejszy parametr, na który ma wpływ SAN to czynsz, który ustali dla lokatora. Z jednej strony jest to główny przychód więc nie należy go ustalać zbyt nisko, z drugiej strony SAN chce pomagać osobom i rodzinom, które są w trudnej sytuacji mieszkaniowej, więc nie powinna ustalać czynszu nadmiernego w stosunku do dochodu lokatora.

Dla bliższego zobrazowania tego zagadnienia przedstawiona zostanie sytuacja 21 gospodarstw domowych zamieszkujących minimalnie odpowiednie metrażowo mieszkania (według norm TBS¹⁶), ale mających różne dochody. Przyjęto, że dochody te pochodzą z pracy, nie są niższe niż 2000 zł i nie są wyższe niż 3 500 zł brutto¹⁷. Dokonano ich przeliczenia na wartości netto. W przypadku gospodarstw domowych z więcej niż jedną osobą uwzględniono, że tylko jedna osoba zarabia, oraz że dwie mają podobne wynagrodzenia (niskie, średnie i wyższe). Dochody większości tych gospodarstw domowych są wyższe niż minimum socjalne¹⁸. Czyli są wystarczające, ale gospodarstwa te muszą ponosić dodatkowe koszty w postaci czynszu. W ostatniej kolumnie zamieszczono porównywalny dochód

¹⁵ W bezpośrednich stosunkach najmu właściciele wykazują mniejszą lub większą wyrozumiałość dla lokatorów opóźniających się z czynszem. W przypadku najmu SAN jedną z ważnych korzyści jest systematycznie wpływający czynsz, więc rezygnacja z tej korzyści czynić będzie wynajem mieszkania SAN mniej atrakcyjnym. Symulacje z założeniami dotyczącymi takich rezerw: *Opracowanie wstępnej analizy wykonalności dla Społecznej Agencji Najmu*, REAS, 2016.

¹⁶ Normy te przyjęto za informacją: <http://tbs24.pl/progi-dochodow-najemcow.html>. Normy przewidziane dla SAN mogą być podobne, ale są też propozycje, aby były wyższe (zob. niżej).

¹⁷ Poniżej tej granicy było 25% zarobków w Warszawie <http://wynagrodzenia.pl/artukul/wynagrodzenia-w-warszawie-w-2015-roku>.

¹⁸ Minimum socjalne jest obliczane przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, wyraża w jednostkach pieniężnych minimalnie wystarczający poziom zaspokojenia potrzeb biologicznych i społecznych dla różnych typów gospodarstw domowych. Wartości minimum socjalnego dla 2015 r. zob. załącznik.

gospodarstw domowych po przeliczeniu na jednostki ekwiwalentne (skala OECD 1 dla pierwszej osoby, 0,7 dla drugiej, 0,5 dla dzieci¹⁹).

Tabela. Niedostępność czynszowa dla przykładowych 21 mieszkań i gospodarstw domowych

Metraż (minimum TBS)	Liczba osób w gospodarstwie domowym	Dochody gospodarstwa domowego	Minimum socjalne IPISS (2015)	Najniższy w Warszawie średni czynsz rynkowy (Wawer, budynki sprzed 2005)	Minimum socjalne dodać czynsz do dochodu	Czynsz do dochodu	Dochód na jednostkę (skala OECD)
32	2	1459	1 784	960	1,88	66%	859
52	4	2919	3 422	1560	1,71	53%	1081
32	2	1808	1 784	960	1,52	53%	1064
52	4	3616	3 422	1560	1,38	43%	1339
44	3	2919	2 647	1320	1,36	45%	1327
32	2	2157	1 784	960	1,27	45%	1269
32	2	2157	1 784	960	1,27	45%	1269
25	1	1459	1 080	750	1,25	51%	1459
52	4	4313	3 422	1560	1,15	36%	1598
52	4	4313	3 422	1560	1,15	36%	1598
32	2	2505	1 784	960	1,10	38%	1474
44	3	3616	2 647	1320	1,10	37%	1644
25	1	1808	1 080	750	1,01	41%	1808
52	4	5011	3 422	1560	0,99	31%	1856
32	2	2919	1 784	960	0,94	33%	1717
44	3	4313	2 647	1320	0,92	31%	1961
44	3	4313	2 647	1320	0,92	31%	1961
25	1	2157	1 080	750	0,85	35%	2157
25	1	2157	1 080	750	0,85	35%	2157
44	3	5011	2 647	1320	0,79	26%	2278
25	1	2505	1 080	750	0,73	30%	2505

Źródło: opracowanie własne

Wskaźnik niedostępności czynszowej (minimum socjalne dla danego gospodarstwa domowego dodać czynsz w stosunku do dochodu netto gospodarstwa²⁰) przekracza 1 w większości przypadków. Oznacza to, że gospodarstwa te żyją w odpowiednich metrażowo mieszkaniach, na które ich nie stać. Prostszy jest wskaźnik niedostępności czynszowej określany poprzez stosunek czynszu do dochodu. On również

¹⁹ Skalę taką stosuje GUS, Eurostat przyjmuje skalę 1, 0,5, 0,3.

²⁰ Jeżeli podzielimy minimum socjalne dla danego gospodarstwa przez jego dochód uzyskujemy informację o tym, w jakim stopniu dochód ten pozwala osiągnąć minimalnie wystarczający poziom życia. Gdy stosunek jest większy od 1, to dochód jest niższy niż minimum socjalne. W minimum socjalnym uwzględniane są koszty mieszkaniowe bez czynszu najmu, stąd też gospodarstwa domowe wynajmujące mieszkania mają dodatkowy konieczny wydatek który trzeba uwzględnić.

dość dobrze informuje o tym, czy czynsz jest nadmierny. W większości przypadków stosunek ten przekracza 30%²¹.

W świetle kryteriów trudnej sytuacji mieszkaniowej SAN, większość gospodarstw z przykładu zostałyby zaliczona do tej kategorii (wskaźnik niedostępności czynszowej równy lub wyższy 1). Zadaniem SAN jest znalezienie mieszkań, które również spełnią minimalny standard (nie tylko metrażowo), za które lokatorzy zapłacą jednak niższy czynsz.

SAN może przyjąć różne polityki czynszowe. Załóżmy, że zaproponuje gospodarstwom domowym z powyższego przykładu czynsz niższy niż rynkowy o 20%. Efektem tego będzie obniżenie średniej indywidualnych wskaźników niedostępności czynszowej o 0,08 punktu (z 1,15 do 1,07), wskaźnik ten dla jednego gospodarstwa zmniejszy się z ponad 1 do mniej niż 1. Jeżeli chodzi o wskaźnik obciążenia czynszowego, średnia zmniejszy się o 8 punktów procentowych (z 40% do 32%) i będzie o 9 mniej gospodarstw domowych z tym wskaźnikiem powyżej granicy 30%.

Jakie konsekwencje będzie miała taka polityka dla finansów SAN? Jeżeli SAN płacić będzie właścicielom najniższe czynsze w Warszawie (w przykładzie najniższy średni czynsz dzielnicowy w budynkach sprzed 2005), to po ich obniżeniu o 20% dla swoich lokatorów różnica między czynszem płaconym przez SAN a otrzymywanym wyniesie miesięcznie minus 4 782 zł i rocznie minus 57 384 zł. Biorąc pod uwagę jeszcze koszty własne SAN, pustostany, zaległości i odświeżenie mieszkania deficyt ten będzie jeszcze wyższy.

Gdyby SAN miał możliwość znacznych obniżek czynszu płaconych właścicielom, np. o 40%, to mógłby osiągnąć jednocześnie cele społeczne i finansowe obniżając czynsz dla lokatorów o 20%. Różnica stanowiła by przychód netto, z którego można by finansować pozostałe koszty. Przy takich założeniach ujemny wynik różnicy wskazany wyżej staje się dodatni, czyli SAN ma nadwyżkę miesięczną 4 782 i roczną w wysokości 57 384 zł. W kategoriach kosztów własnych SAN nie jest to wiele (jeden etat), ale jako rezerwa na pustostany i zaległości może mieć już znaczenie (jest to równoważność około czterech średnich czynszów płaconych przez lokatorów SAN).

Tabela. Czynsz rynkowy, czynsz dla właściciela niższy o 40%, czynsz dla lokatora niższy o 20% dla przykładu 21 gospodarstw domowych

Najniższy średni czynsz dzielnicowy (Wawer, budynki sprzed 2005)	80% czynszu rynkowego dla lokatora	60% czynszu rynkowego dla właściciela
960	768	576
1560	1248	936
960	768	576
750	600	450
1320	1056	792
960	768	576
960	768	576
1560	1248	936
750	600	450
960	768	576

²¹ Granica przyjmowana w innych krajach, ale stosowane są też granice wyższe, np. 40% jako kryterium nadmiernego obciążenia (Eurostat), szerzej zob. R. Szarfenberg, *Koncepcja umiarkowanego czynszu i możliwości jej zastosowania w kontekście Społecznej Agencji Najmu*, ekspertyza dla projektu SAN, 2016.

1320	1056	792
1560	1248	936
1560	1248	936
750	600	450
750	600	450
960	768	576
1560	1248	936
1320	1056	792
1320	1056	792
750	600	450
1320	1056	792
<i>Suma: 23910</i>	<i>Suma: 19128</i>	<i>Suma: 14346</i>

Źródło: opracowanie własne

Zasadniczy problem z powyższym scenariuszem osiągnięcia wysokiej nadwyżki czynszowej polega na tym, że właściciele po prostu nie zgodzą się na tak duże obniżki w zamian za korzyści oferowane przez SAN. Jeżeli zgodzą się średnio na czynsz o 10% niższy niż rynkowy, to SAN może zaproponować lokatorom czynsz niższy o 5%, ale będzie to już niewielka obniżka. Da ona też dużo mniejsze efekty dla wskaźników niedostępności czynszowej i obciążenia czynszowego. Cztery razy mniejsza będzie też nadwyżka czynszowa: 1 196 zł miesięcznie i rocznie 14 346 zł. Można oczywiście ją zwiększyć poprzez większą skalę działań. Załóżmy, że SAN zwiększy trzy razy liczbę mieszkań o takich samych parametrach i założeniach do 63. Wówczas nawet przy różnicy 5 punktów procentowych między czynszem dla właściciela a czynszem dla lokatora, SAN będzie miał nadwyżkę czynszową miesięcznie 3 586 zł i roczną 43 038 zł. Wraz ze skalą działania rosną jednak również ryzyka pustostanów i zaległości, a więc i wymagana rezerwa²².

W praktyce wiele zależy od skuteczności personelu SAN, z jednej strony w uzyskiwaniu obniżek czynszu od właścicieli, a z drugiej strony w zapobieganiu pustostanom i zaległościom. Istotne są też możliwości szybkiego zwiększenia liczby obsługiwanych właścicieli i lokatorów. Jeżeli powstanie kilka SAN w różnych miastach, część będzie bardziej skuteczna, a część mniej skuteczna. Wyniki całości należy więc szacować ostrożnie.

Z powyższych rozważań, a także z bardziej zaawansowanych analiz²³ wynika, że SAN nie jest w stanie sam się finansować z przychodów ze swojej podstawowej działalności. Skąd miałby uzyskać dodatkowe środki na finansowanie deficytu? Jest kilka możliwych odpowiedzi na to pytanie:

- 1) z innej działalności niż podstawowa,
- 2) z dotacji prywatnych,
- 3) z dotacji publicznych,
- 4) z środków zwrotnych.

Pierwsza możliwość zakłada, że SAN prowadzi też inną działalność, która przynosi mu duże nadwyżki bilansowe, z których może sfinansować deficytową działalność. Jeżeli więc w zakładanie SAN będą zaangażowane organizacje, które mają duże nadwyżki bilansowe ze swojej podstawowej działalności, wówczas ten scenariusz pokrycia deficytu może być realny. Pytanie tylko, czy można realistycznie

²² W analizie wykonalności finansowej SAN przyjęto optymistycznie, że zaległości wymagają rezerwy na poziomie 10% wpływów z czynszu, a pustostany 5%, zob. *Opracowanie wstępnej analizy wykonalności dla Społecznej Agencji Najmu*, REAS, 2016.

²³ *Opracowanie wstępnej analizy wykonalności dla Społecznej Agencji Najmu*, REAS, 2016.

przewidywać, że są to organizacje nie nastawione na zysk i w dodatku zainteresowane działaniem w obszarze problemów mieszkaniowych. Nie są to z pewnością organizacje nastawione na pomoc osobom bezdomnym, czy też organizacje nastawione na interesy lokatorów.

Druga możliwość zakłada, że znajdą się prywatni grantodawcy, którzy będą chętni, aby finansować działalność SAN. Możliwe, że organizacje biznesowe specjalizujące się w zagadnieniach mieszkalnictwa, a w szczególności mieszkalnictwa na wynajem byłyby być zainteresowane wspieraniem organizacji not-for-profit, która skutecznie pomaga rodzinom w trudnej sytuacji mieszkaniowej.

Trzecia możliwość zakłada zaangażowanie środków publicznych. Może mieć ono postać dotacji na działalność SAN, ale też wsparcia dla lokatorów SAN. Bezpośrednie dotacje na działalność organizacji pozarządowych nie są obecnie popularną formą zaangażowania środków publicznych. W przypadku podmiotów ekonomii społecznej możliwe jest jednak uzyskanie dofinansowania na pierwszy rok działalności (spółdzielnie socjalne). Ogólniej rzecz biorąc, dominuje logika zakupu określonych usług poprzez procedury konkurencyjne (z ewentualnymi preferencjami lub zastrzeżeniami dla organizacji pozarządowych). Jest jednak inna droga zaangażowania środków publicznych. Jeżeli SAN obniża czynsz rynkowy dla lokatorów zasobów prywatnych, np. o 20% w stosunku do tego, który płaci właścicielom, to brakujące 20% lub przynajmniej znaczącą część pokrywa dotacja publiczna. Uzasadnieniem nie jest więc ani dotowanie konkretnego typu organizacji, ani też zakup konkretnych usług, ale dotowanie części wydatków mieszkaniowych gospodarstw domowych²⁴.

Ostatnia możliwość zakłada, że SAN będzie finansowany z pożyczek, które mogą mieć charakter preferencyjny, a więc również z interwencją publiczną. SAN z definicji jest podmiotem ekonomii społecznej i powinien móc liczyć na zwrotne (jak i bezzwrotne) wsparcie finansowe przeznaczone na działalność tego rodzaju²⁵. Pożyczki niezależnie od tego jak mogą być preferencyjne trzeba jednak zwracać, więc takie rozwiązanie dla założenia deficytowej działalności nie wydaje się rozsądne.

Przykład budżetu rocznego SAN z uwzględnieniem źródeł finansowania²⁶

Organizacja pozarządowa doświadczona w korzystaniu z prywatnego zasobu czynszowego przygotowała budżet dla SAN, który dysponowałby 30 mieszkaniami. Poniżej przedstawione zostaną jego założenia i wyszczególnione pozycje kosztów z uwzględnieniem źródeł pokrycia.

Koszty działalności SAN można podzielić na jednorazowe związane z uruchomieniem biura i stałe związane z jego prowadzeniem i obsługą projektu²⁷. Drugi rodzaj kosztów finansowych dotyczy

²⁴ Jedną z propozycji idących w tym kierunku polega na wprowadzeniu dotacji do czynszu w wysokości 1% wartości odtworzeniowej, zob. R. Cyran, *Analiza, w której rozważone zostaną najważniejsze rządowe programy wspierania rozwoju mieszkalnictwa i zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli oraz możliwości finansowania w ramach tych programów, lub poprzez ich stosowną modyfikację, lub też poprzez wprowadzenie nowych programów mieszkaniowych, funkcjonowania społecznych agencji najmu w Polsce*, ekspertyza dla projektu SAN, 2016.

²⁵ Wsparcie dla takich podmiotów jest przewidziane w programie rządowym Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej oraz w ramach regionalnych programów operacyjnych, zob. R. Szarfenberg, *Organizacje obywatelskie promują włączenie społeczne, walczą z ubóstwem i wszelką dyskryminacją poprzez projekty finansowane z regionalnych programów operacyjnych 2014-2020. Przewodnik*, ekspertyza dla projektu „W stronę skutecznego modelu partycypacji obywatelskiej”, WRZOS, 2016.

²⁶ Na podstawie A. Porowska, *Organizacja pozarządowa jako operator SAN*, ekspertyza dla projektu SAN, 2016.

²⁷ Przy założeniu, że SAN będzie finansowany jako projekt, który dostanie dofinansowanie ze środków programu samorządowego, rządowego lub mieszanego, zob. R. Szarfenberg, *Możliwości finansowania SAN ze środków budżetu państwa i funduszy UE na pomoc i integrację społeczną*, ekspertyza dla projektu SAN, 2016.

podziału między uczestników programu. Należą do nich koszty najemcy, koszty właściciela mieszkania oraz stałe koszty SAN pokrywane przez gminę. Koszty związane z remontami i bieżącymi naprawami pokrywane są zgodnie z umową przez właściciela mieszkania. W sytuacji kiedy wina za powstałe szkody leży po stronie najemcy to on ponosi koszty usunięcia tych szkód.

Wynajmowane mieszkania będą ubezpieczone co zminimalizuje ryzyko ponoszenia dodatkowych wysokich kosztów od zdarzeń losowych. Poniżej przedstawiony kosztorys realizacji projektu w ciągu 12 miesięcy uwzględnienia aktualne ceny wynajmu mieszkań na wolnym rynku w Warszawie oraz aktualny poziom płac. Zakładane jest wynajęcie 20 mieszkań poniżej 30 m² w cenie 1 200 zł za miesiąc. Z tego wynajmujący opłaca 800 zł miesięcznie, 400 zł miesięcznie otrzymuje dopłaty z programu. Drugą pulę stanowi 10 mieszkań o powierzchni powyżej 30 m² w cenie 1 500 zł miesięcznie z czego wynajmujący opłaca 1 000 zł oraz otrzymuje 500 zł dopłaty z programu. Ponadto koszty realizacji projektu w ciągu 12 miesięcy obejmuje koszt dwóch etatów ze składkami przez cały rok, zlecenie dla firmy technicznej, firma rachunkowa, opłaty za media, opłaty za telefony, paliwo koszt amortyzacji samochodu, wynajem biura i zakup wyposażenia.

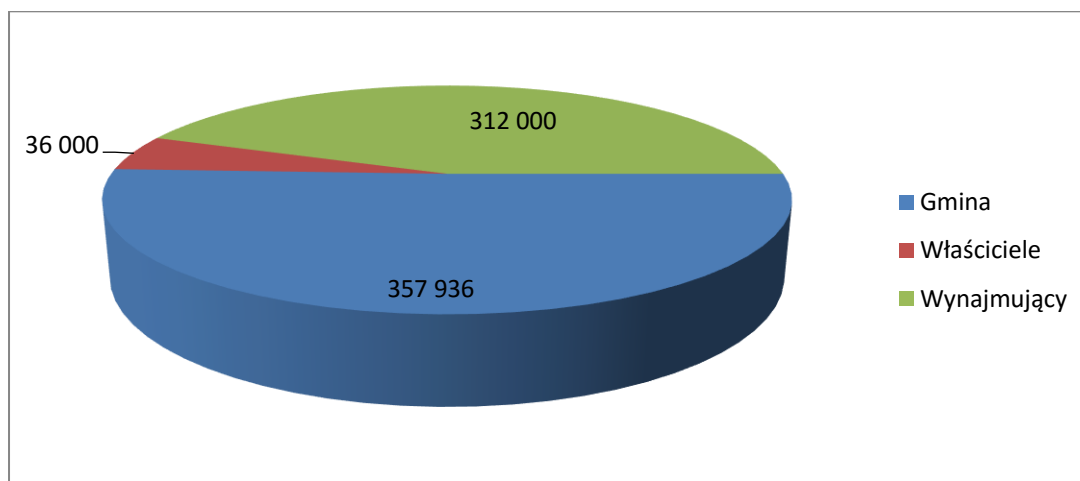
Tabela. Roczny koszt działalności SAN ze wskazaniem źródeł pokrycia

Rodzaj kosztów	Ilość jednostek	Koszt jednostkowy (w zł)	Rodzaj miary	Koszt całkowity (w zł)	Z tego do pokrycia przez SAN (w zł)	Z tego do pokrycia przez najemcę (w zł)
1. Koszty całkowite pracodawcy za dwa etaty (2 x 5 897,34 zł). Umowa o pracę.	12	11 794,68	m-c	141 536,16	141 536,16	0,00
2. Zlecenie dla firmy technicznej	12	500,00	m-c	6 000,00	6 000,00	0,00
3. Firma rachunkowa	12	500,00	m-c	6 000,00	6 000,00	0,00
4. Opłaty za media w biurze(prąd, woda, ogrzewanie)	12	1 000,00	m-c	12 000,00	12 000,00	0,00
5. Opłaty za telefon i Internet	12	600,00	m-c	7 200,00	7 200,00	0,00
6. Koszty paliwa oraz opłaty za amortyzację samochodu	12	2 000,00	m-c	24 000,00	24 000,00	0,00
7. Wynajem biura	12	1 500,00	m-c	18 000,00	18 000,00	0,00
8. Zakup art. biurowych, znaczki pocztowe	12	500,00	m-c	6 000,00	6 000,00	0,00
9. Wynajem mieszkań (20 mieszkań o pow. do 30 m ²)	12	24 000,00	m-c	288 000,00	96 000,00	192 000,00
10. Wynajem mieszkań (10 mieszkań o pow. > 30 m ²)	12	15 000,00	m-c	180 000,00	60 000,00	120 000,00
11. Zakup komputera	1	2 500,00	szt.	2 500,00	2 500,00	0,00
12. Zakup monitora do komputera	1	700,00	szt.	700,00	700,00	0,00
13. Zakup laptopa	1	2 000,00	szt.	2 000,00	2 000,00	0,00
14. Zakup wyposażenia (biurko, stoliki, krzesła)		12 000,00		12 000,00	12 000,00	0,00
Ogółem:				705 936,16	393 936,16	312 000,00

Źródło: A. Porowska, *Organizacja pozarządowa jako operator SAN*, ekspertyza dla projektu SAN, 2016.

Powyższe koszty oszacowane zostały na podstawie kosztów realizacji programu mieszkań treningowych realizowanego przez Kamiliąńską Misję Pomocy Społecznej. Koszty SAN pokrywane będą z opłat pobieranych przez właścicieli mieszkania oraz z dofinansowania z budżetu gminy.

Rysunek. Źródła pokrycia kosztów SAN: gmina, właściciela i najemcy



Źródło: A. Porowska, *Organizacja pozarządowa jako operator SAN*, ekspertyza dla projektu SAN, 2016.

Finansowanie SAN w blisko połowie wynikać będzie z opłat wnoszonych przez uczestników programu, 36 000 zł rocznie pozyskane będzie od właścicieli mieszkań jako opłata za administrowanie powierzonym zasobem. Pozostała część kosztów to wkład gminy w lokalny program mieszkaniowy. Program SAN z uwagi na stały charakter, a także wypełnianie zadań własnych leżących po stronie gminy, powinien znaleźć swoje odzwierciedlenie w budżetach gmin. Mógłby stać się uzupełnieniem lokalnych strategii mieszkaniowych.

Z programów wspierających osoby ubogie, z niepełnosprawnościami, w podeszłym wieku, bezdomne, można uzyskać dodatkowe finansowanie jako obniżenie kosztów najemcy. Aktualnie Miasto Stołeczne Warszawa, rozpisując konkurs na wspieranie osób bezdomnych uwzględnia prowadzenie mieszkań treningowych. Wydaje się, że przy prowadzeniu dialogu z urzędnikami odpowiedzialnymi za ten obszar (w Warszawie Biuro Pomocy i Projektów Społecznych) można uzyskać poparcie dla finansowania wsparcia najemcom mieszkań z zasobów SAN. Miesięczny koszt pobytu w placówce dla osób bezdomnych dochodzi nawet do 3 000 zł miesięcznie. Z tego względu może być to alternatywa dla wsparcia instytucjonalnego i ważna część strategii deinstytucjonalizacji.

Forma prawna SAN

Z trzech cech definicyjnych SAN wynika, że jest ona trzecią stroną w stosunkach najmu, prowadzi działalność odpłatną, ale nie nastawioną na zysk oraz ma na celu poprawę sytuacji mieszkaniowej osób i rodzin w trudnych sytuacjach mieszkaniowych. Dla formy prawnej SAN istotna jest tylko druga z nich. Działalność nie dla zysku mogą prowadzić nie tylko organizacje będące podmiotami publicznymi (np. zakłady budżetowe, spółki komunalne), ale również organizacje prywatne mające formę prawną fundacji, stowarzyszenia, spółdzielni socjalnej, a także spółki pod warunkiem, że nie będzie ona prowadzona w celach zarobkowych. Możliwe jest również tworzenie podmiotów publiczno-prywatnych w sensie ogólnym, np. spółdzielnie socjalne osób prawnych.

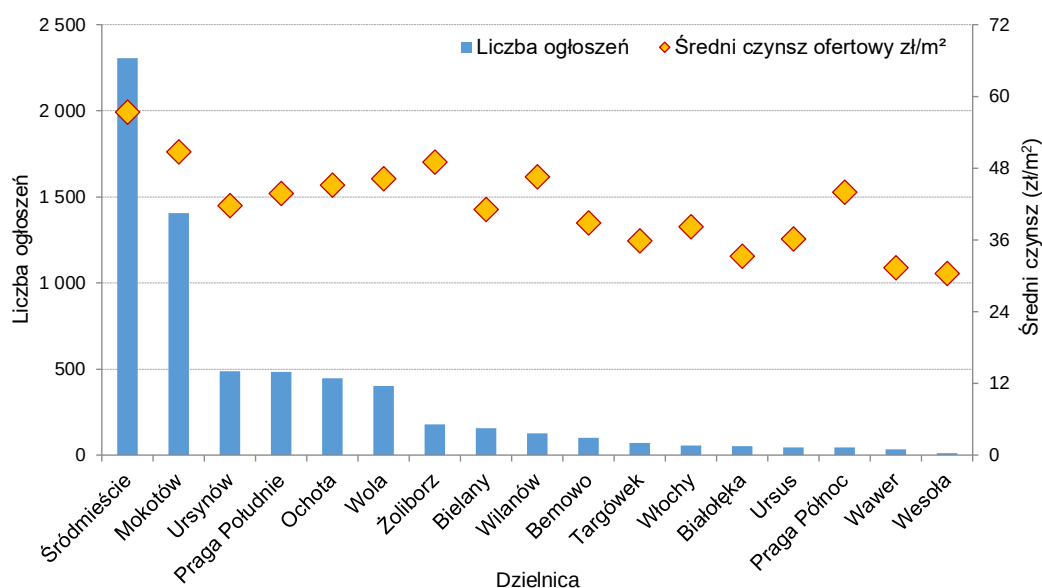
Jeżeli chodzi o podmioty prywatne analizy prawne wskazują na to, że „zakładanie SAN, przynajmniej w początkowym okresie tworzenia i funkcjonowania tego typu organizacji, powinno bazować na formule spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, lub fundacji, przy czym wybór zależy będzie także od tego, kto zakłada i prowadzi SAN”²⁸.

Lokalna część modelu SAN

Kolejnym wyzwaniem jest ustanowienie SAN w lokalnym systemie mieszkaniowym z obecnymi już na nim interwencjami. SAN nie jest w stanie się sam finansować i zakładamy, że nie będzie też źródeł prywatnych, które pozwolą mu na to. Pozostaje zaangażowanie środków publicznych. Ma ono poważne uzasadnienie, gdyż samorząd ma taki sam cel, jak SAN, a mianowicie poprawę sytuacji osób i rodzin, żyjących w trudnych warunkach mieszkaniowych. Realizacja tego celu przez samorząd odbywa się jednak przede wszystkim poprzez wynajem komunalnych zasobów czynszowych. SAN operować ma zaś głównie w prywatnych zasobach czynszowych. W ten sposób cały zasób czynszowy może zostać objęty działaniami pomocowymi.

Po analizie lokalnych prywatnych zasobów czynszowych można stwierdzić, że czynsze rynkowe są dość mocno zróżnicowane. Są takie obszary i zasoby, w których czynsze są wyraźnie niższe. Jest to najbardziej oczywista wskazówka dla SAN, gdzie szukać przede wszystkim mieszkań.

Wykres. Warszawa: liczba ogłoszeń i średni czynsz ofertowy w dzielnicach w starym budownictwie (budynki sprzed 2005 r.) – stan na kwiecień 2016



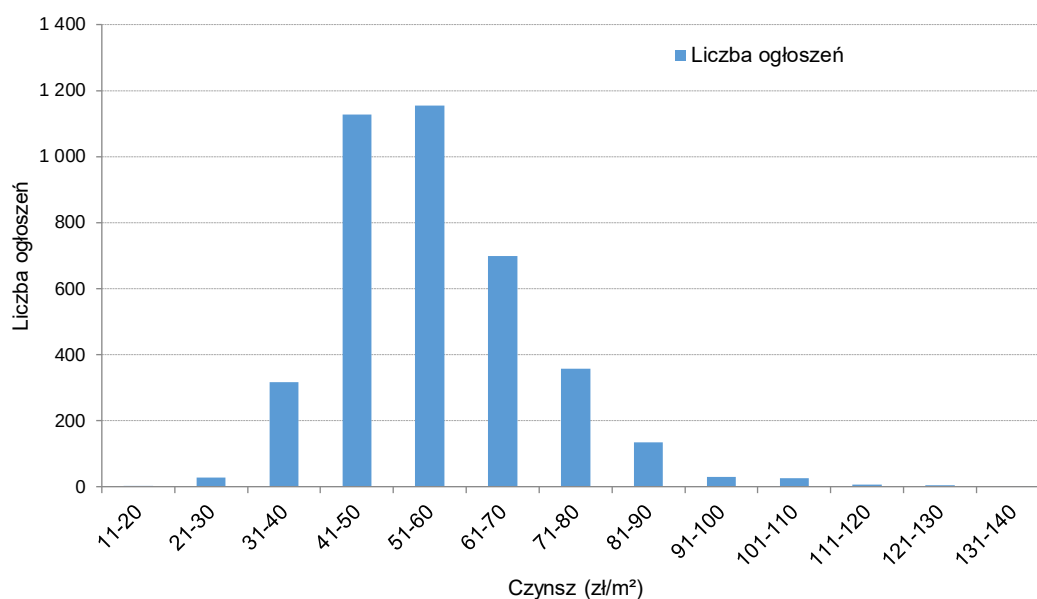
Źródło: Opracowanie wstępnej analizy wykonalności dla Społecznej Agencji Najmu, REAS, 2016, s. 12.

Z analizy dla Warszawy wynika, że różnice między dzielnicami najdroższymi a najtańszymi mogą sięgać nawet 27 złotych za m². Tam gdzie są najniższe średnie czynsze, jest też najmniej ofert. Dodatkowo każda oferta musi być sprawdzona pod względem tego, czy spełnia minimalny standard SAN.

²⁸ Więcej o formach prawnych w M. Habdas, J. Jagoda, G. Matusik, *Końcowa analiza prawna*, ekspertyza dla projektu SAN, 2016.

Sytuacja w poszczególnych dzielnicach miast może być również zróżnicowana. Jest to związane z różnicami pod względem standardu, ale też innych czynników.

Wykres. Mokotów: liczba ogłoszeń w zależności od czynszu za m² – stan na kwiecień 2016

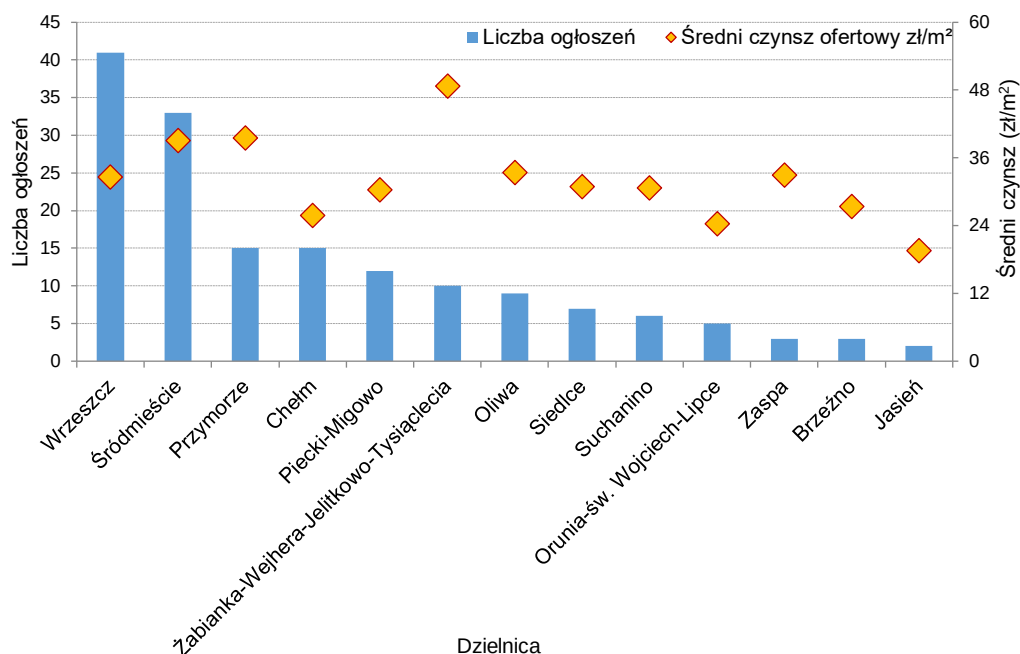


Źródło: Opracowanie wstępnej analizy wykonalności dla Społecznej Agencji Najmu, REAS, 2016, s. 16.

Można liczyć na oferty z czynszem na poziomie najniższych średnich w innych dzielnicach, ale jest ich stosunkowo niedużo. Biorąc też pod uwagę reakcje rynku, oferty wyjątkowo korzystne cenowo na tle pozostałych mogą szybko zniknąć.

Średnie czynsze dzielnicowe mogą się dość znacznie różnić między miastami. W Gdańsku najniższy taki czynsz jest o 10 zł niższy niż analogiczny w Warszawie. Miasta też różnią się między sobą pod względem liczby ofert.

Wykres. Gdańsk: liczba ogłoszeń i średni czynsz ofertowy w dzielnicach w starym budownictwie – stan na kwiecień 2016



Źródło: Opracowanie wstępnej analizy wykonalności dla Społecznej Agencji Najmu, REAS, 2016, s. 20.

Analiza lokalnego rynku mieszkaniowego i stałe poszukiwanie ofert jest więc bardzo ważną częścią działalności SAN. Poszukiwanie mieszkań o najniższych czynszach może być związane z tym, że mogą one nie spełniać minimalnych standardów SAN. Właściciele świadomi oferowania niskiego czynszu mogą też być mniej skłonni do obniżek. Ofert takich może być też dużo mniej niż innych, dlatego też SAN nie powinien ograniczać się wyłącznie do przeszukiwania najtańszych ofert. Pośrednik SAN negocjuje wysokość czynszu z właścicielem i stąd istnieje możliwość osiągnięcia podobnych wyników, jak dla mieszkań z przedziału najniższych czynszów.

W obecnym stanie prawnym jest możliwe prowadzenie działalności zbliżonej do SAN finansowane ze środków samorządów, np. program rozproszonych mieszkań treningowych Kamilińskiej Misji Pomocy Społecznej²⁹ czy program mieszkań treningowych Fundacji po DRUGIE³⁰. Różnią się one jednak od docelowego modelu SAN pod kilkoma względami. Do najważniejszych należy to, że po pierwsze nie zapewniają minimalnego standardu – podnajem dotyczy pokoi, a nie samodzielnych mieszkań, po drugie, są z założenia tymczasowe, najem komunalny jest docelowym stosunkiem najmu. Program ten jest wspierany przez środki z budżetu miasta, choć są one niewielkie i pochodzą z puli przeznaczonej na pomoc społeczną³¹. Przykładowo miasto stołeczne Warszawa ogłaszało następujące konkursy na prowadzenie mieszkań treningowych.

²⁹ K. Chotkowska, *Elementy koncepcji społecznej agencji najmu w polskich programach wychodzenia z bezdomności oraz warszawskich praktykach prowadzenia mieszkań chronionych dla osób chorujących psychicznie*, w: C. Żołędowski, M. Ołdak, R. Szarfenberg (red.), *Społeczne agencje najmu jako instrument polityki mieszkaniowej. Przykłady europejskie i implementacja w Polsce*, IPS UW, 2015.

³⁰ Adresatami tego programu było sześcioro wychowanków i wychowanków, którzy opuścili zakłady poprawcze i młodzieżowe ośrodki wychowawcze.

³¹ Główna działalność KMPS to prowadzenie schroniska dla bezdomnych mężczyzn.

- Przeprowadzenie programu reintegracji społecznej i przeciwdziałania bezdomności osób zagrożonych wykluczeniem i wykluczonych społecznie, polegającego na prowadzeniu mieszkania treningowego³².
- Działania socjalno-pomocowe polegające na prowadzeniu mieszkania chronionego - treningowego dla osób z niepełnosprawnością złożoną, poruszających się na wózku³³.

Cele i grupy docelowe tych programów i działań oraz ich skala są ograniczone (osoby bezdomne, młodzież opuszczająca zakłady poprawcze, osoby z niepełnosprawnością złożoną, poruszające się na wózku, w kilku mieszkaniach z najem pokoi lub decyzjami administracyjnymi kierującymi do mieszkań). Takie podejście zostało już usystematyzowane i uogólnione w kontekście wydatkowania Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce poprzez regionalne programy operacyjne.

Tabela. Mieszkania wspomagane jako mieszkania chronione, treningowe i wspierane

Typ usługi	Główny cel	Adresaci, grupy docelowe, w szczególności	Standardy
Mieszkania chronione	Przygotowanie do prowadzenia samodzielnego życia Zastępuje pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę	Osoby z zaburzeniami psychicznymi Osoby opuszczające pieczę zastępczą Osoby opuszczające młodzieżowy ośrodek wychowawczy, zakład dla nieletnich Cudzoziemcy, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy	Rozporządzenie MPiPS
Mieszkanie treningowe	Przygotowanie do prowadzenia samodzielnego życia w społeczności lokalnej	Osoby opuszczające pieczę zastępczą Osoby bezdomne Osoby z zaburzeniami psychicznymi	Wytyczne MliR (spełniają definicję usług świadczonych w lokalnej społeczności)
Mieszkanie wspierane	Zapewnienie pomocy w prowadzeniu samodzielnego życia	Osoby starsze Osoby z niepełnosprawnościami Osoby niesamodzielne Osoby wymagające wsparcia w formie usług opiekuńczych	Wytyczne MliR (spełniają definicję usług świadczonych w lokalnej społeczności)

Źródło: R. Szarfenberg, *Organizacje obywatelskie promują włączenie społeczne, walczą z ubóstwem i wszelką dyskryminacją poprzez projekty finansowane z regionalnych programów operacyjnych 2014-2020. Przewodnik*, ekspertyza opracowana na potrzeby projektu „W stronę skutecznego modelu partycypacji obywatelskiej”, WRZOS, 2015, s. 10.

³² W ramach V konkursu na realizację zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej, dofinansowanie otrzymała oferta „Mieszkania treningowe dla młodzieży bezdomnej i zagrożonej bezdomnością”, złożona przez Fundację po DRUGIE, na rok 2016 144 tys. zł, a w na rok 2017 157 tys. zł, <http://ngo.um.warszawa.pl/otwarte-konkursy/ogloszenie-v-otwartego-konkursu-ofert-na-realizacji-zadania-publicznego-z-zakresu--1>

³³ W ramach konkursu na realizację zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej 2014-2015 <http://bip.warszawa.pl/NR/exeres/29C96559-1915-4142-A458-382309E36A74,frameless.htm>

Czy miasta ogłaszające konkursy na takie działania realizują koncepcję SAN? Odpowiedź na to pytanie zależy od tego, czy spełniają one kryteria definicyjne SAN. Musi wystąpić podnajem, a nie decyzja administracyjna (wyklucza to prowadzenie mieszkań chronionych) i całego mieszkania, a nie pokoiów (wyklucza to również mieszkania chronione, ale też podnajem pokoi). Ponadto, skoncentrowanie się na kilku kategoriach osób, które są w trudnej sytuacji mieszkaniowej nie obejmuje wielu innych grup, które również są w trudnej sytuacji mieszkaniowej, np. osoby najmujące mieszkanie, które nie jest dla nich odpowiednie pod względem standardu i/lub ponoszonych kosztów.

Biorąc powyższe pod uwagę rysują się dwa scenariusze, które powinny być rozważone przez miasta zainteresowane rozwojem SAN.

1. Scenariusz rozwoju mieszkalnictwa wspomagane w kierunku SAN. Rozwój programów pomocy społecznej w postaci mieszkań wspomaganych w znanych już formułach mieszkań chronionych, a także mieszkań treningowych oraz wspieranych. Prowadzone będą one przez organizacje, które nie specjalizują się w udostępnianiu zasobów mieszkaniowych, ale we wspieraniu konkretnych grup. Takich, które posiadają specyficzne cechy, sygnalizujące konieczność wspomagania ich pobytu w mieszkaniach. Stopniowo jakość pomocy będzie się poprawiała, stosunki podnajmu wyprą decyzje administracyjne, a podnajem całych mieszkań wyprze podnajem pokoi.
2. Scenariusz rozwoju odrębnych programów mających na celu poprawę sytuacji mieszkaniowej poprzez wykorzystanie prywatnych zasobów czynszowych. Programy tego typu będą łączyły interwencję mieszkaniową i charakterystyczne dla nich pośrednictwo i zarządzanie najmem z interwencją socjalną dla lokatorów SAN w razie potrzeby. Programy te od razu będą nastawione na podnajem mieszkań dla osób lub rodzin, które znajdują się w trudnej sytuacji mieszkaniowej. Ta trudna sytuacja będzie jednak definiowana niezależnie od kryteriów pomocy społecznej i dlatego obejmie więcej osób i rodzin³⁴.

Prawdopodobieństwo realizacji scenariusza pierwszego wzmacnia w najbliższych latach to, że na działania w postaci mieszkań wspomaganych można uzyskać środki z Europejskiego Funduszu Społecznego³⁵.

Scenariusze te nie wykluczają się, ale drugi ma większy potencjał rozwojowy dla SAN. Poszerzenie grup wspomaganych poza typowe grupy obejmowane pomocą społeczną pozwoli na działania na większą skalę i zmniejszy część ryzyk związanych z bardzo niskimi i niestabilnymi dochodami lokatorów.

Jakie kroki powinno wykonać miasto, aby spełnił się drugi scenariusz?

1. Zorganizowanie cyklu debat z głównymi interesariuszami prywatnego rynku najmu (stowarzyszenia właścicieli mieszkań na wynajem, stowarzyszenia lokatorów, organizacje pomagające grupom w trudnych sytuacjach mieszkaniowych, w tym bezdomnym) w celu przedyskutowania lokalnej koncepcji programu poprawy sytuacji mieszkańców zasobów czynszowych SAN.
2. Wybór spośród interesariuszy biorących udział w debatach i zainteresowanych realizacją Miejskiego Zespołu ds. Programu SAN. Będzie on odpowiadał za wypracowanie

³⁴ Przykład takiego podejścia zaproponowano w Gdańsku, niemniej bez zasady trzeciej strony, najem będzie wspierany, ale stosunek najmu będzie łączył bezpośrednio właściciela i lokatora, *Model integracji imigrantów. Materiał roboczy do konsultacji społecznych*, Urząd Miejski w Gdańsku / Wydział Rozwoju Społecznego, kwiecień 2016.

³⁵ Szerzej R. Szarfenberg, *Możliwości finansowania SAN ze środków budżetu państwa i funduszy UE na pomoc i integrację społeczną*, ekspertyza dla projektu SAN, 2016.

najważniejszych szczegółów programu, a następnie za jego monitoring i decyzje co do zmian w kolejnych edycjach.

3. Wprowadzenie do dokumentów strategicznych w zakresie mieszkalnictwa i rozwiązywania problemów społecznych zadania polegającego na poprawie sytuacji mieszkaniowej osób i rodzin zamieszkujących w prywatnych zasobach czynszowych. Przykładowo w Poznaniu wśród programów strategicznych, SAN wpisuje się w Mieszkajmy w Poznaniu oraz Poznań Wrażliwy Społecznie, warto też wpisać SAN do dokumentu Polityka Mieszkaniowa Miasta Poznania na lata 2012-2022. W Warszawie w Strategii Społecznej Warszawy przewidziano program operacyjny „Polityka mieszkaniowa adresowana do grup o zróżnicowanych potrzebach mieszkaniowych”, a SAN właśnie odpowiada na takie potrzeby. Z kolei w Gdańsku SAN może być wpisany w działania realizowane w ramach Programu Operacyjnego Integracja Społeczna i Aktywność Obywatelska (Strategia Rozwoju Miasta Gdańsk 2030 Plus).
4. Podjęcie decyzji co do tego, czy program realizacji SAN w mieście będzie miał charakter stały, czy będzie to pilotaż, po którym dopiero zostaną podjęte decyzje dotyczące wprowadzenia go na stałe. Pilotaż powinien trwać co najmniej dwa lata, aby można było przetestować większość ważnych cech SAN, w tym długoterminowe umowy najmu i podnajmu.
5. Przyznanie na program SAN odpowiednich środków finansowych w budżecie miasta, np. w warunkach Warszawy byłoby to 358,9 tys. rocznie na zadanie poprawy sytuacji mieszkaniowej 30 osób i rodzin (patrz wyżej).
6. Ogłoszenie i rozstrzygnięcie konkursów na prowadzenie SAN (samodzielnie przez jedną organizację lub przez konsorcjum organizacji z udziałem jednostek miejskich³⁶).
7. Monitoring i ewaluacja realizacji programu SAN przez Miejski Zespół ds. Programu SAN i podjęcie decyzji o dalszym kontynuowaniu programu na większą skalę i ewentualnych zmianach usprawniających realizację.

Ogólnokrajowa część modelu SAN

Realizacja programów zbliżonych do SAN może mieć całkowicie lokalny charakter w obecnym stanie prawnym, co zostało zasygnalizowane w poprzednim punkcie. Trudno jednak liczyć na całkowicie oddolne upowszechnienie się SAN bez wsparcia ze strony ustawodawcy i rządu.

Regulacje prawne, co do których prowadzono analizy w kontekście wprowadzenia w życie SAN dotyczyły kilku zasadniczych ustaw³⁷:

- Ochrony praw lokatorów z wnioskiem, że dla SAN jako podmiotu prywatnego nie stwarza ona ograniczeń czy barier, ale w przypadku SAN z udziałem gminy, czy jako jednostki gminnej problemy takie powstają. Lokale najęte przez gminę od właścicieli prywatnych i następnie podnajmowane mieszkańcom musiałyby być traktowane na takich samych zasadach jak mieszkania komunalne (umowy najmu na czas nieokreślony, niestosowanie najmu okazjonalnego).
- Podatków dochodowych w relacjach właściciel-SAN i SAN-lokator, z wnioskiem, że dochód właściciela z tytułu wynajmu SAN będzie opodatkowany na zasadach ogólnych, oraz że SAN jako osoba prawna będzie także opodatkowywał swoje dochody na zasadach ogólnych, stawką 19%. Uzyskanie przez SAN statusu organizacji pożytku publicznego nie będzie zapewniało zwolnienia z tego podatku.

³⁶ Przykład podejścia w tym kierunku w innym obszarze (pomoc rodzinie) – lokalne systemy wsparcia w Warszawie, zob. T. Pactwa, *Rewitalizacja a rozwój lokalny*, prezentacja, 2015.

³⁷ M. Habdas, J. Jagoda, G. Matusik, *Końcowa analiza prawna*, ekspertyza dla projektu SAN, 2016.

- Podatków od wartości dodanej (VAT) z wnioskiem, że SAN będzie zwolniony z podatku VAT, gdyż podnajmuje mieszkania na cele mieszkaniowe. Jeżeli jednak właściciel wynajmujący mieszkanie SAN zostanie uznany za płatnika podatku VAT, a SAN nie będzie w stanie go odliczyć, to pojawi się po stronie wydatków SAN nowa pozycja (23% VAT od czynszu płaconego właścicielowi).
- Dodatków mieszkaniowych z wnioskiem, że możliwe będzie wsparcie osób, które staną się najemcami mieszkań SAN, pomocą w postaci dodatków mieszkaniowych, choć wskazano, że przepisy w tym zakresie będą wspierały lokatorów SAN w ograniczonym zakresie. Odpowiada za to ograniczenie sposób obliczania wysokości dodatków mieszkaniowych. Granicą przyjmowaną do ich obliczania jest czynsz w zasobach komunalnych. SAN będzie podnajmował mieszkania za czynsz o wiele wyższy od komunalnego, czego wsparcie w postaci dodatku mieszkaniowego nie uwzględni.
- Ochrony danych osobowych z wnioskiem, że SAN, podobnie jak inne podmioty przetwarzające dane osobowe, powinien opracować zasady przetwarzania i ochrony danych osobowych.
- Pomocy publicznej z wnioskiem, że ewentualne problemy w postaci niedozwolonej pomocy publicznej mogą wystąpić w zależności od tego, czy i w jaki sposób działalność SAN będzie dofinansowana ze środków publicznych (rządowych lub samorządowych). Przy czym jeżeli pomoc będzie skierowana do lokatora SAN, a nie do SAN jako osoby prawnej, wówczas problem nie będzie występował.

Biorąc powyższe wnioski pod uwagę sformułowano kilka rekomendacji wskazujących konieczne zmiany prawne³⁸. Zaproponowano więc zmiany mające na celu³⁹:

- 1) wprowadzenie ogólnych zasad SAN do polskiego prawa. Ustawa o ochronie praw lokatorów określałaby ogólne zasady działania SAN (trzecia strona w stosunkach najmu, działalność nie dla zysku, obniżony czynsz w stosunku do rynkowego, poprawa trudnej sytuacji mieszkaniowej) pozostawiając szczegółowe uregulowania gminom;
- 2) umożliwienie gminom wynajmowania mieszkań SAN. W ustawie o ochronie praw lokatorów rozszerzenia wymagają art. 20 ust. 3, a także art. 21 ust. 1 pkt 2 o wyrażne dopuszczenie wydzielania lokali z mieszkaniowego zasobu gminy na rzecz społecznego pośrednictwa najmu, polegającego na wynajmowaniu lokali po obniżonym czynszu i dalszym ich podnajmowaniu po czynszu niższym aniżeli rynkowy osobom o niskich dochodach;
- 3) zwiększenie dostępności dodatków mieszkaniowych dla najemców SAN. zniesienie limitowania lub podniesienia limitu wysokości dodatku mieszkaniowego, gdy mieszkanie jest w ofercie SAN, a także podwyższenie powierzchni uprawniającej do dodatków oraz zmiany uregulowań dotyczących dochodu utraconego, poprzez zmiany w ustawie o dodatkach mieszkaniowych;
- 4) rekompensowanie właścicielom wynajmu mieszkań SAN po stawkach poniżej czynszu rynkowego. Zwolnienie dotyczyłoby podatku dochodowego od osób fizycznych w stosunku do przychodów z najmu lokali mieszkalnych na rzecz SAN;
- 5) zmniejszenie kosztów działalności użytecznej społecznie dla podmiotów prowadzących działalność według zasad SAN. Zmiana polegałaby na zwolnieniu SAN z podatku dochodowego od osób prawnych w oparciu o art. 17 ust. 1 pkt 44 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych;
- 6) umożliwienie uzyskania przez SAN faktycznych obniżek czynszu poprzez zwolnienie jej z obowiązku odprowadzania VAT od czynszu płaconego właścicielowi. Zmiany wymaga art. 43

³⁸ Pominięto tę o zmianach, mających na celu umożliwienie gminom stosowanie najmu okazjonalnego.

³⁹ M. Habdas, J. Jagoda, G. Matusik, *Końcowa analiza prawna*, ekspertyza dla projektu SAN, 2016.

ust. 1 pkt 36 ustawy o VAT w sposób pozwalający na wyłączenie spod opodatkowania podatkiem od towarów i usług również wynajmu nieruchomości pośrednikom będącym SAN. Zaproponowano także rozważenie zwolnienia od podatku VAT wynajmu mieszkań na rzecz SAN przez osoby prawne (a nie tylko osoby fizyczne).

Żadna z powyższych zmian nie wprowadza rozwiązań, które bezpośrednio odnoszą się do źródeł finansowania deficytu w działalności SAN. Wynika on z pozyskiwania mieszkań z prywatnego zasobu czynszowego, gdzie czynsze są wysokie, oraz konieczności obniżek czynszu dla lokatorów, aby nie był on dla nich nadmierny (patrz wyżej).

W obecnych programach rządu w obszarze pomocy i integracji społecznej trudno jest znaleźć środki na finansowanie SAN⁴⁰. Najbliższy jej celom wydaje się „Program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności”. W kontekście SAN najważniejsze wydaje się działanie: „wprowadzenie i realizacja programów mieszkań chronionych/ treningowych/ wspieranych jako alternatywy dla instytucjonalnych form wsparcia w postaci schronisk dla osób bezdomnych”. Zostało ono umieszczone w ramach celu szczegółowego nr 1 „Zwiększenie samodzielności osób bezdomnych poprzez system usług reintegracji społecznej i zawodowej”. Do finansowania przewidziano trzy programy mieszkań chronionych/ treningowych/ wspieranych.

Na cały ten program przeznaczono kwotę 5 mln zł (w 2015 r. kwota była taka sama, dofinansowanie otrzymały 42 podmioty). Na realizację celu nr 1 można było uzyskać dotację w wysokości 50-150 tys. zł⁴¹. Podmioty przystępujące do konkursu muszą mieć wkład własny (ze środków własnych lub z innych źródeł) w wysokości minimum 20%. Wśród wydatków kwalifikowanych w ramach celu nr 1 wymieniono „wydatki związane z prowadzeniem programów mieszkań chronionych/ treningowych/ adaptacyjnych”. Wydaje się, że wśród tych wydatków będą mogły być zakwalifikowane wydatki na czynsze dla prywatnych właścicieli, od których SAN będzie najmował mieszkania. W konkursie z 2016 r. wyłoniono 40 projektów, przy czym tylko trzy przypisano do celu nr 1. Przyznane dodatki wynosiły 140 tys., 90 tys. i 50 tys. Projekty są realizowane w krótkim okresie: od czerwca do końca grudnia. Program ma kilka ograniczeń, które wywołują wątpliwości, czy z niego będzie można finansować SAN. Po pierwsze, nie jest jasne, czy celem mieszkań wspieranych lub adaptacyjnych może być zapewnienie stałego miejsca zamieszkania. Pojęcia te nie zostały zdefiniowane w programie. Po drugie, krótki okres realizacji przeszkadza w osiągnięciu celów, jakie ma SAN, a mianowicie zapewnienie stabilnego najmu. W ramach programu mieszkania od prywatnych właścicieli musiałyby być wynajęte wyłącznie na czas jego trwania. Po trzecie, SAN musiałby przyjąć, że jego główną grupą docelową są osoby bezdomne. Po czwarte, przyznane środki są bardzo niewielkie. Wniosek jest taki, że aby „Program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności” mógł finansować działalność typu SAN, musiałby być gruntownie zmieniony. Wymagałoby to zmiany podejścia do przeciwdziałania bezdomności z większym nastawieniem na jej zapobieganie oraz pomoc mieszkaniową w duchu priorytetu V „Zapobieganie niepewności mieszkaniowej i przeciwdziałanie bezdomności” Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu „Nowy wymiar aktywnej integracji” (przyjęty przez rząd w sierpniu 2014 r.). Kolejny wniosek jest taki, że programy pomocy i integracji społecznej same powinny być zintegrowane. Przemyślenia wymaga odrębne wydatkowanie środków na „Program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności” oraz program „Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu

⁴⁰ Więcej w R. Szarfenberg, *Możliwości finansowania SAN ze środków budżetu państwa i funduszy UE na pomoc i integrację społeczną*, ekspertyza dla projektu SAN, 2016.

⁴¹ Ogłoszenie o otwartym konkursie ofert w ramach programu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „Program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności”, Edycja 2016.

społecznemu - nowy wymiar 2020", który ma za zadanie dofinansować zatrudnienie socjalne (wśród jego adresatów są też osoby bezdomne).

Poza programami rządowymi w obszarze pomocy i integracji społecznej istnieją też te nastawione na wspieranie budownictwa mieszkaniowego. Do nich właśnie odwołuje się propozycja wprowadzenia systemowego mechanizmu wsparcia lokatorów SAN jako „nowej formuły realizacji potrzeb mieszkaniowych na rynku wynajmu mieszkań – najem i podnajem mieszkań w ramach Społecznych Agencji Najmu”⁴². Podstawą prawną ma być nowa ustawa o Społecznych Agencjach Najmu. Forma wsparcia została opisana następująco: „dofinansowanie ze środków Funduszu Dopłat podnajemcy czynszu za lokal mieszkalny w ramach umowy podnajmu ze Społeczną Agencją Najmu w wysokości 1% wartości odtworzeniowej, obowiązującej na terenie lokalizacji danej nieruchomości”⁴³. Środki na ten cel powinny pochodzić z programów, które dotąd wspierały przede wszystkim powstawanie własnościowego zasobu mieszkań. Odejście od nich ku wspieraniu mieszkalnictwa na wynajem jest też kluczowe w podejściu strategicznym nowego rządu⁴⁴.

Wprowadźmy instrument dopłaty 1% do przedstawianego wcześniej przykładu 21 mieszkań i gospodarstw domowych. Zakładamy, że udało się wynegocjować obniżkę czynszu płaconego przez SAN właścicielom o 10%. Czynsz zaproponowany lokatorom jest niższy o 5%, dodatkowo każdy lokator otrzymuje dopłatę do czynszu w wysokości 1% wartości odtworzeniowej ogłoszonej dla Warszawy w skali roku.

Tabela. Instrument dopłat do czynszu 1% wartości odtworzeniowej

Metraż minimum	Liczba osób w GD	Dochody gospodarstwa domowego	Czynsz płacony przez SAN (10% niższy niż rynkowy)	Dofinansowanie z Funduszu Dopłat	Czynsz dla lokatora 5% niższy niż rynkowy odjąć dopłatę	Czynsz do dochodu	Minimum socjalne dodać czynsz do dochodu
32	2	1459	864	154	758	52%	1,74
52	4	2919	1404	250	1232	42%	1,59
32	2	1808	864	154	758	42%	1,41
25	1	1459	675	120	592	41%	1,15
44	3	2919	1188	212	1042	36%	1,26
32	2	2157	864	154	758	35%	1,18
32	2	2157	864	154	758	35%	1,18
52	4	3616	1404	250	1232	34%	1,29

⁴² R. Cyran, *Analiza, w której rozważone zostaną możliwości wdrożenia Społecznych Agencji Najmu ze względu na potencjał prywatnego rynku najmu, z uwzględnieniem Społecznych Agencji Najmu jako elementu strategii jednostek samorządu terytorialnego oraz szans i zagrożeń funkcjonowania tych Agencji na rynku*, ekspertyza dla projektu SAN, 2016.

⁴³ Dopłaty miały być do normatywnej powierzchni mieszkania większej niż minimalne normy TBS: 35 m² dla jednoosobowego gospodarstwa domowego, 50 m² dla dwuosobowego gospodarstwa domowego, 65 m² dla trzyosobowego gospodarstwa domowego, 70 m² dla czteroosobowego gospodarstwa domowego, 80 m² dla pięcioosobowego gospodarstwa domowego, dodatkowe 5 m² dla każdej kolejnej osoby w gospodarstwie domowym. R. Cyran, *Analiza, w której rozważone zostaną najważniejsze rządowe programy wspierania rozwoju mieszkalnictwa i zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli oraz możliwości finansowania w ramach tych programów, lub poprzez ich stosowną modyfikację, lub też poprzez wprowadzenie nowych programów mieszkaniowych, funkcjonowania społecznych agencji najmu w Polsce*, ekspertyza dla projektu SAN, 2016, s. 103.

⁴⁴ Narodowy Program Mieszkaniowy, projekt z czerwca 2016.

25	1	1808	675	120	592	33%	0,92
32	2	2505	864	154	758	30%	1,01
44	3	3616	1188	212	1042	29%	1,02
52	4	4313	1404	250	1232	29%	1,08
52	4	4313	1404	250	1232	29%	1,08
25	1	2157	675	120	592	27%	0,78
25	1	2157	675	120	592	27%	0,78
32	2	2919	864	154	758	26%	0,87
52	4	5011	1404	250	1232	25%	0,93
44	3	4313	1188	212	1042	24%	0,86
44	3	4313	1188	212	1042	24%	0,86
25	1	2505	675	120	592	24%	0,67
44	3	5011	1188	212	1042	21%	0,74

Źródło: opracowanie własne

Po wprowadzeniu dopłaty 1% do czynszu lokatora SAN otrzymujemy takie same wyniki w zakresie dostępności czynszowej, jak w przypadku obniżenia czynszu rynkowego dla lokatora SAN o 20%. Jeżeli chodzi o wynik finansowy SAN, bez kosztów własnych, uwzględnienia pustostanów, zaległości i odświeżania mieszkań, będzie on dodatni w skali miesiąca i wyniesie 1 196 zł, co da rocznie 14 346 zł. Będzie to około 5% przychodów SAN z czynszu od lokatorów i dopłat, i nieco ponad średni czynsz miesięczny płacony przez SAN właścicielom. Zaproponowane rozwiązanie daje dodatni bilans czynszowy SAN, ale nie jest on na tyle duży, aby pokryć w pełni pozostałe koszty.

Pozostaje więc otwarta sprawa kolejnych instrumentów, które mogłyby zapewnić płynność finansową SAN, wśród nich są poręczenia i gwarancje⁴⁵, ubezpieczenie i specjalne formy pomocy dla lokatorów SAN.

Fundusz ubezpieczeniowy zakłada stałe wpływy ze składek, które obciążałaby właściciela i/lub lokatora, choć można proponować oskładkowanie także innych podmiotów rynku mieszkaniowego i dotacje z budżetu państwa. Fundusz ubezpieczałby ryzyko zaległości w SAN lub szerzej w całym zasobie czynszowym. W razie ich wystąpienia uruchamiana byłaby pomoc dla lokatorów. Składka nałożona na właścicieli i/lub lokatorów oznacza jednak dodatkowy koszt, a więc zmniejsza pozytywny bilans czynszowy SAN, o którym była mowa wyżej.

Specjalne formy pomocy zwrotnej przewidziano dla osób tracących pracę lub nadmiernie obciążonych spłatą kredytu mieszkaniowego⁴⁶. W podobny sposób należałoby zaprojektować pomoc dla lokatorów SAN z problemami powodującymi niemożność opłacania czynszu z powodu utraty pracy, czasowej lub trwałej niezdolności do pracy.

⁴⁵ Uwagi BGK na ten temat skonkludowano: „Rozważając wykorzystanie poręczeń lub gwarancji dla wspierania działalności SAN należy rozstrzygnąć, czy ta forma wsparcia nie spowoduje komplikacji systemu nie wnosząc do niego wartości dodanej. Konieczne jest rozstrzygnięcie wszystkich sygnalizowanych problemów i staranna analiza prawna”, *Wykorzystanie poręczeń i gwarancji dla wspierania Społecznych Agencji Najmu (SAN) (zagadnienia do dalszej analizy)*, opinia BGK dla projektu SAN, 2016.

⁴⁶ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy.

Spółeczna agencja najmu jest zobowiązana:

- przestrzegać wszystkich odnośnych przepisów dotyczących ochrony danych osobowych;
- nie ujawniać żadnych poufnych danych klientów bez uprzedniego uzyskania ich pisemnej zgody, z zastrzeżeniem przypadków, gdy wymagają tego przepisy prawa;
- dostarczać usługi, których jakość jest niezależna od rasy, wyznania, płci, orientacji seksualnej i wieku klientów;
- we wszystkich obszarach swojej działalności przestrzegać przepisów prawa;
- definiować wszystkie dostarczane usługi i związane z nimi opłaty (gdy są one wymagane) w Warunkach Świadczenia Usług i dostarczać każdemu wynajmującemu kopię tego dokumentu;
- aktywnie zachęcać partnerów, wynajmujących i najemców do dzielenia się uwagami na temat działalności SAN;
- aktywnie współpracować z lokalnym stowarzyszeniem zrzeszającym wynajmujących, jeśli takowe istnieje;
- oferować wszystkim pracownikom szkolenia, aby umożliwiać im ciągły rozwój zawodowy;
- pobierać za swoje usługi opłaty, które nie są wygórowane;
- co roku sporządzać sprawozdanie finansowe, które uwzględnia przewidywania dotyczące strat, dochodów oraz płynności finansowej w perspektywie kolejnych trzech lat;
- monitorować jakość usług w sposób ciągły, a także opracować zestaw wskaźników służących do monitoringu jakości;
- dysponować odpowiednim ubezpieczeniem z tytułu prowadzenia działalności;
- dysponować szczegółową procedurą rozpatrywania skarg;
- dysponować procedurami związanymi z pracą w pojedynkę, aby zapewnić bezpieczeństwo osobiste wszystkim pracownikom agencji, którzy pracują w pojedynkę.

Standardy świadczenia usług wynajmującym

Zanim zostanie zawarta umowa najmu, SAN jest zobowiązana:

- opracować dokument określający minimalne standardy dla wszystkich mieszkań, które mogą być obsługiwane przez agencję, a następnie dostarczyć każdemu wynajmującemu kopię tegoż dokumentu;
- odwiedzić nieruchomość i przekazać uwagi dotyczące wszelkich napraw/renowacji, które należy przeprowadzić, aby mieszkanie odpowiadało minimalnym standardom;

⁴⁷ Zmodyfikowane standardy będące załącznikiem do *Local lettings agencies: a good practice guide. Providing access to the private rented sector while generating income*, Crisis, 2011.

- wstrzymać się z wynajmowaniem mieszkania do momentu, gdy ukończone zostaną wszystkie naprawy/renowacje, które są niezbędne, by zapewnić zgodność z minimalnymi standardami;
- dostarczyć każdemu wynajmującemu pakiet informacyjny;
- udzielić wskazówek dotyczących wysokości czynszu, której wynajmujący może oczekiwać;
- zorganizować kontrole bezpieczeństwa instalacji gazowych oraz elektrycznych, jeśli poprosił o to wynajmujący;
- wyjaśnić wynajmującemu, jakie są jego prawa i obowiązki, a także jakie są prawa i obowiązki SAN jako najemcy;
- udzielić wskazówek dotyczących opcji ubezpieczenia budynku oraz jego wyposażenia, a także innych opcji ubezpieczenia, z pomocą których wynajmujący może zabezpieczyć swoje interesy w sytuacjach, które nie są zazwyczaj uwzględniane w standardowych polisach ubezpieczeniowych dotyczących wynajmowanych nieruchomości;
- towarzyszyć potencjalnym najemcom w oględzinach mieszkań na wynajem;
- podjąć działania związane ze sporządzeniem protokołu zdawczo-odbiorczego mieszkania, a także uzyskać podpis najemcy pod takim protokołem;
- dostarczyć umowę najmu i doprowadzić do jej zawarcia;
- pobrać od najemcy kaucję na pokrycie ewentualnych szkód lub uzgodnić z wynajmującym inną formę gwarancji;
- w stosownych przypadkach podjąć działania związane z zabezpieczeniem kaucji;
- udzielić pomocy związanej z przepisaniem liczników w przypadku mediów, z których najemca ma się rozliczać samodzielnie;
- przeprowadzić stosowne kontrole dotyczące tożsamości najemcy oraz jego referencji;
- zagwarantować, że najemca, który potrzebuje dodatkowego wsparcia, otrzyma takie wsparcie, zanim rozpocznie się okres najmu;
- przeprowadzić ocenę ryzyka w przypadku każdego najemcy, a także poinformować wszystkich pracowników, podwykonawców oraz wynajmujących o wszelkich istotnych zagrożeniach dla ich bezpieczeństwa osobistego, przestrzegając przy tym wymogów dotyczących zachowania poufności danych klienta.

Standardy Świadczenia Usług Najemcom

Kiedy najemca zwraca się do SAN, jej pracownik jest zobowiązany:

- omówić z najemcą jego wymagania dotyczące mieszkania oraz ustalić, w jakich rejonach chciałby on mieszkać, a także wziąć pod uwagę położenie wszelkich dostawców usług i wsparcia, z których korzysta najemca;
- wejść w kontakt ze wszelkimi innymi agencjami, które zaangażowane są w sprawę najemcy;

- poprosić najemcę, by wypełnił formularz zgłoszeniowy, a także określić wszelkie wymagania dotyczące dodatkowego wsparcia oraz możliwości zatrudnienia/uczestnictwa w szkoleniach, z których najemca może skorzystać;
- przeprowadzić ocenę ryzyka związanego z najemcą;
- przekazać najemcy pakiet informacyjny;
- ustalić, czy najemcy przysługują dodatki mieszkaniowe lub jakiegokolwiek inne świadczenia społeczne;
- towarzyszyć najemcy w oględzinach nieruchomości;
- jasno wytłumaczyć najemcy, jakie są jego prawa i obowiązki w sektorze prywatnych mieszkań na wynajem;
- zapisać najemcę na odpowiednie szkolenia dla przyszłych najemców, jeśli takowe są dostępne.

Po znalezieniu mieszkania, które jest odpowiednie dla najemcy, SAN jest zobowiązana:

- stwierdzić, czy cena odpowiedniej nieruchomości jest wystarczająco przystępna dla najemcy;
- sprawdzić, czy nieruchomość odpowiada minimalnym standardom i czy wykonano w niej wszystkie wymagane kontrole bezpieczeństwa wyposażenia, instalacji gazowej oraz instalacji elektrycznej;
- udzielić wskazówek dotyczących możliwości pozyskania mebli;
- wyjaśnić powody, dla których sporządzany jest protokół zdawczo-odbiorczy, a także uzgodnić zawartość takiego protokołu;
- udzielić wskazówek dotyczących wymagań związanych z kaucją lub zagwarantować poręczenie umowy najmu;
- poinformować, w jaki sposób kaucja będzie zabezpieczona;
- udzielić pomocy przy wypełnianiu wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego o ile najemca będzie do niego uprawniony;
- przekazać najemcy dane dotyczące dostawców mediów w danym rejonie, a także, w stosownych przypadkach, pomóc najemcy w przepisaniu liczników na jego nazwisko;
- upewnić się, że najemca rozumie, w jaki sposób funkcjonują wszystkie urządzenia, w które wyposażona jest mieszkanie, a także udzielić wskazówek dotyczących sposobów na zmniejszenie kosztów eksploatacyjnych nieruchomości;
- upewnić się, że najemca rozumie zapisy umowy najmu.

W okresie najmu SAN jest zobowiązana:

- regularnie przeprowadzać ocenę funkcjonowania najmu przez cały okres jego trwania;

- z wyprzedzeniem uzgadniać z najemcą terminy, w których ma on udostępniać nieruchomość, tak by można było skontrolować jej stan (zgodnie z ustaleniami zawartymi w umowie najmu);
- reagować na wszystkie prośby dotyczące konserwacji i napraw, które – w niektórych przypadkach – mogą być kierowane do wynajmującego w celu uzyskania jego zgody;
- niezwłocznie odpowiadać na wszelkie pytania najemców;
- udostępniać dane kontaktowe na wypadek pilnych pytań i napraw występujących poza normalnymi godzinami pracy;
- w stosownych przypadkach współpracować z innymi podmiotami udzielającymi wsparcia;
- w stosownych przypadkach kontaktować się z instytucjami w sprawie dodatków mieszkaniowych w imieniu najemcy;
- pobierać czynsz i przekazywać go wynajmującemu co miesiąc lub w inny uzgodniony sposób;
- przekazywać wynajmującemu informacje o stanie konta co miesiąc lub w inny uzgodniony sposób;
- przekazywać szczegółowe rachunki dotyczące wszelkich potrąceń;
- przez cały okres najmu kontrolować, czy najemca dba o mieszkanie poprzez przeprowadzanie ocen najmu w odstępach czasowych uzgodnionych z wynajmującym;
- uzgadniać przeprowadzanie rutynowych prac konserwacyjnych, których wartość nie może przekraczać limitu ustalonego uprzednio z wynajmującym. Wszelkie wydatki wykraczające poza ten limit muszą być przekazywane wynajmującemu do zatwierdzenia;
- omawiać z wynajmującym wszelkie prośby o naprawy skierowane przez najemcę, mając na uwadze ustalone wcześniej limity wydatków, o których mowa powyżej;
- korzystać wyłącznie z usług podwykonawców, którzy zostali zatwierdzeni przez SAN, aby mieć pewność, że posiadają oni wszystkie niezbędne ubezpieczenia i uprawnienia;
- monitorować informacje o płatnościach czynszowych, a także podejmować wszelkie stosowne i niezbędne kroki mające na celu sprawne odzyskanie zaległych płatności, które to kroki muszą być zgodne z procedurą postępowania w przypadku zaległości czynszowych przyjętą przez SAN;
- regularnie przekazywać wynajmującemu informacje związane z najmem.

Przed upływem okresu najmu SAN jest zobowiązana:

- dochodzić płatności zaległości czynszowych, postępując przy tym zgodnie z procedurą postępowania w przypadku zaległości czynszowych i wystrzegając się działań, które mogą zostać uznane za nękanie;
- przekazać najemcy odpowiednie wypowiedzenie umowy najmu;
- uzgodnić z najemcą termin kontroli mieszkania pod kątem jej stanu, a także doradzić najemcy, co może zrobić w przypadku stwierdzenia szkód, które należy usunąć przed końcem okresu najmu;

- uzgodnić z najemcą kontrolę stanu mieszkania w dniu, w którym najemca się wyprowadza, a także zarejestrować dane o wszelkich kwotach, które zostaną potrącone z kaucji najemcy lub z gwarancji pokrycia szkód;
- udzielić najemcy wszelkich dodatkowych wskazówek i pomocy, jeśli zachodzi taka potrzeba.

Załącznik. Minimum Socjalne w 2015 r.

Wyszczególnienie	Gospodarstwa pracownicze						Gospodarstwa emeryckie	
	1-osobowe	2-osobowe	3-osobowe	3-osobowe	4-osobowe	5-osobowe	1-osobowe	2-osobowe
	M+K/2	M+K	M+K +DM	M+K +DS	M+K +DM+DS	M+K +DM+2xDS	M+K/2	M+K
Żywność	259,22	518,44	728,26	787,26	997,08	1 265,89	248,47	496,94
Mieszkanie	394,13	572,69	781,16	781,16	991,12	1 202,79	394,13	572,69
– eksploatacja	338,42	502,46	698,15	698,15	885,20	1 071,13	338,42	502,46
– wyposażenie	55,72	70,24	83,00	83,00	105,93	131,66	55,72	70,24
Edukacja	15,26	30,52	89,09	150,51	209,08	344,33	0,00	0,00
Kultura i rekreacja	127,45	157,73	200,72	207,62	250,61	300,51	112,04	152,97
Odzież i obuwie	50,21	100,43	147,78	147,78	195,14	242,49	39,97	79,93
Ochrona zdrowia	41,85	79,57	104,18	105,48	130,09	156,01	81,42	158,72
Higiena osobista	31,68	61,45	73,81	88,79	101,70	129,14	25,64	49,37
Transport i łączność	79,76	146,62	372,11	383,81	383,81	395,50	98,51	164,65
Pozostałe wydatki	79,97	116,72	149,83	159,14	162,93	161,47	80,01	117,27
Razem MS	1 079,53	1 784,17	2 646,94	2 811,53	3 421,56	4 198,12	1 080,20	1 792,54
- na 1 osobę	1 079,53	892,09	882,31	937,18	855,39	839,62	1 080,20	896,27

Źródło: Obliczenia IPiSS na podstawie danych Departamentu Statystyki Społecznej GUS.

Uwaga: Symbole użyte w tablicy oznaczają odpowiednio: M – mężczyzna w wieku 25–60 lat, K – kobieta w wieku 25–60 lat, M+K/2 – wydatki na poziomie średniej arytmetycznej dla gospodarstwa mężczyzny i kobiety, DM – dziecko młodsze w wieku 4–6 lat, DS – dziecko starsze w wieku 13–15 lat. W przypadku gospodarstw emeryckich symbole M i K oznaczają odpowiednio mężczyznę i kobietę w wieku powyżej 60 lat.

Źródło: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne>