

Koncepcja umiarkowanego czynszu i możliwości jej zastosowania w kontekście Społecznej Agencji Najmu¹

Streszczenie

W ekspertyzie zaproponowano, aby Społeczna Agencja Najmu (SAN) oferowała swoje rozwiązania przede wszystkim dla gospodarstw domowych z dochodami w luce pomocy mieszkaniowej (dochód za wysoki na mieszkanie komunalne, a za niski na mieszkania społeczne w TBS). Jeżeli SAN ma oferować mieszkania o umiarkowanym standardzie po umiarkowanym czynszu, to należy wskazać w jaki sposób określi standardy tego umiarkowania, a ściślej dostępności mieszkaniowej. W ekspertyzie wskazano możliwości w tym względzie, skupiając się przede wszystkim na koncepcji dostępności finansowej. Przeanalizowano dotychczasowe propozycje w tym zakresie i zaproponowano wskaźnik niedostępności czynszowej (stosunek minimum socjalnego i czynszu do dochodu gospodarstwa domowego). Przeprowadzono symulacje dla 21 gospodarstw domowych z dochodami w luce pomocy mieszkaniowej oraz uboższymi o 30%. Z symulacji wynikają wnioski dotyczące bilansu finansowego SAN w obu przypadkach. Ogólniejsza konkluzja jest taka, że analiza socjalnej i społecznej pomocy mieszkaniowej pod względem adekwatności, wymaga przyjęcia określonych standardów dostępności mieszkaniowej.

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

W Wielkiej Brytanii i w innych krajach od dość dawna dyskutowane jest zagadnienie dostępności mieszkaniowej (*housing affordability*). Doprowadziła ona między innymi do zgłaszania propozycji ustanowienia standardu umiarkowanego lub przystępnego czynszu (*living rent* w Wielkiej Brytanii) czy płacy wystarczającej na mieszkanie (*housing wage* w USA).

W przekonaniu autora ekspertyzy w Polsce ta problematyka była poruszana w bardzo wąskim zakresie, a mianowicie dostępności zakupu mieszkania na własność (np. Trojanek 2014). Możliwe, że inne aspekty dostępności mieszkaniowej pojawiają się niezależnie od siebie w kilku obszarach.

Po pierwsze, są to badania nad standardami poziomu życia, gdy szacuje się niezbędne minimalne koszty mieszkania (badania nad minimum egzystencji i minimum socjalnym).

Po drugie, przyznawaniu uprawnień do dodatków mieszkaniowych, które zmniejszają koszty mieszkaniowe, musiała towarzyszyć koncepcja dostępności finansowej mieszkania. Zawiera ona element standardu poprzez limit powierzchni, a także kryterium niskiego dochodu. Wynika stąd, że osoby zamieszkujące mieszkania o większej powierzchni i/lub mające wyższe dochody nie mają problemów z dostępnością.

Po trzecie, jest ona również obecna przy wyznaczaniu kryteriów dostępu do mieszkań komunalnych (w tym socjalnych), a także społecznych. W tych właśnie zasobach określono limity czynszowe, co jest wyrazem przekonania o tym, że czynsz nie powinien być tam zbyt wysoki, a więc powinien być przystępny lub umiarkowany. Wśród kryteriów przyznawania prawa do mieszkania komunalnego czy społecznego są również stosowane kryteria dochodowe. Maksymalny czynsz oblicza się na podstawie „kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego”, np. 4% w przypadku TBS.

Po czwarte, występuje ona także w przypadku rozwiązań pomocowych dla osób, które mają problemy ze spłatą kredytów mieszkaniowych.

Spółeczna Agencja Najmu jako podmiot not-profit ma oferować mieszkania z zasobów prywatnego rynku najmu o współczesnym standardzie i umiarkowanym lub przystępnym czynszu. Ma ona działać jako główny najemca mieszkań, który podnajmuje je niezamożnym lokatorom. Czynsz płacony przez SAN właścicielowi mieszkania zależy od czynszu rynkowego, choć jego ostateczny poziom może być mniej lub bardziej obniżony w wyniku negocjacji. Zagadnienie przystępności czynszowej ma zastosowanie w przypadku czynszu podnajmu między SAN a jej lokatorem. SAN ma działać w środowisku w którym zostały już wyznaczone pewne standardy czynszowe (maksymalne czynsze w zasobach komunalnych i w TBS) oraz kryteria dochodowe (dla dostępu do mieszkań komunalnych – dochód maksymalny, i TBS – opcjonalnie dochód minimalny i obligatoryjnie maksymalny). Zasadne jest więc pytanie, jaki poziom czynszu będzie oferował SAN dla podnajmowanych mieszkań oraz jakie kryteria dochodowe zostaną w związku z tym przyjęte. Parametry te powinny być określone w sposób uzasadniony celami działania SAN: przystępnością czynszową dla niezamożnych lokatorów.

Możliwe, że rozważania poczynione w tej ekspertyzie mają szersze znaczenie. Pojawienie się kolejnego standardu czynszowego wywołuje potrzebę przemyślenia zasad na podstawie których regulowane są wysokości czynszów w sektorze najmu publicznego i społeczno-prywatnego (SAN).

Wielowymiarowa adekwatność mieszkaniowa

W literaturze zagranicznej zaproponowano już kilka koncepcji dostępności mieszkaniowej w zakresie kosztowo-dochodowym (w znaczeniu *affordability*). Zaczniemy jednak od próby przedstawienia ujęć, w

których wyróżniano kilka wymiarów adekwatności mieszkaniowej (*adequate housing* OHCHR/UN Habitat 2014, *housing appropriateness*, Cai, Lu 2015).

Tabela. Siedem wymiarów odpowiedniego mieszkania

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
Lokalizacja	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 kulturalna (<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.

Operacjonalizacja tak wielu i różnych kryteriów adekwatności może być trudna, a w kontekście działalności praktycznej również mało realistyczna. Spójrzmy więc na koncepcję adekwatności, która uwzględnia mniej wymiarów, ale kryteria adekwatności zostały zoperacjonalizowane i zastosowane w badaniach empirycznych.

Tabela. Cztery wymiary adekwatności mieszkaniowej (*housing appropriateness*)

Wymiar adekwatności	Wskaźniki zastosowane do ewaluacji dostępności w danym wymiarze
Finansowy (przystępność, <i>affordability</i>)	Wydatki mieszkaniowe do dochodu gospodarstwa domowego
Lokalizacyjny (dostępność, <i>accessibility</i>)	Koszty czasowe i pieniężne transportu między lokalizacjami mieszkania i miejsca pracy
Wyposażeniowy (standard, <i>amenity</i>)	Warunki mieszkaniowe, np. dostępność kuchni, toalety i bieżącej wody

Socjalny (odpowiedniość, adequacy)	Przeludnienie w mieszkaniu, niestabilność życiowa (liczne przeprowadzki)
------------------------------------	--

Źródło: Cai, Lu 2015, s.

Ocena adekwatności mieszkaniowej musi się opierać na doprecyzowaniu wskaźników i wyznaczeniu progów adekwatności w każdym z wymiarów. Jeżeli SAN chce oferować mieszkania o wielowymiarowo minimalnej adekwatności, to należy zdefiniować czym ona jest. Oznacza to konieczność stworzenia standardów dla każdego z wymiarów. Zadanie to jest dużym wyzwaniem.

Finansowa adekwatność (*affordability*) może być różnie mierzona, ale poza wyborem sposobu pomiaru jest jeszcze problem wyboru progu minimalnej adekwatności w tym wymiarze. Jeżeli więc adekwatność finansową mierzyć będziemy stosunkiem koszty mieszkaniowe do dochodu gospodarstwa domowego, to otrzymamy zróżnicowany zbiór takich stosunków od niskich, np. porównajmy koszty mieszkaniowe stanowiące 10% dochodu gospodarstwa domowego z kosztami, które stanowią 60% dochodu. Na koszty mieszkaniowe składa się wiele elementów, a dochody gospodarstwa domowego mogą pochodzić z wielu źródeł i być stałe, zmienne, jednorazowe, brutto, netto. Pomijając jednak problem operacjonalizacji tych zmiennych, mamy za zadanie wyznaczyć maksymalny poziom stosunku kosztów mieszkaniowych do dochodu gospodarstwa domowego. Czy ma to być 25%, a może 30%, czy 40%?²

Na podobne problemy napotykamy chcąc ustalić adekwatność lokalizacyjną. Może łatwiej będzie ustalić dla kilku lokalizacji czas i koszty dojazdu do miejsca pracy. Pozostaje jednak kwestia określenia maksymalnego czasu i/lub kosztów transportu. Dojazd do pracy może zabierać w obie strony 40 minut i kosztować w najtańszej opcji w obie strony 6 zł, ale może też zabierać w obie strony 2 godziny i kosztować w najtańszej opcji 10 zł. Próg można ustalić na obu skalach, np. czas dojazdu do pracy w obie strony nie większy niż 2 godziny, minimalny koszt nie wyższy niż 10 zł. Takie decyzje wymagają jednak uzasadnienia, a następnie umiejętnego stosowania do poszczególnych przypadków.

Adekwatność wyposażeniowa ma bardziej wielowymiarowy charakter. W niektórych krajach określa się minimalne standardy wynajmowanych mieszkań. Wśród wymiarów adekwatności wyposażeniowej wymienia się i doprecyzowuje (Standards for Rented Houses Regulations 2008).

1. Warunki strukturalne mieszkania.
2. Wyposażenie sanitarne.
3. Wyposażenie grzewcze.
4. Miejsce do przygotowywania posiłków, przechowywania żywności i robienia prania.
5. Wentylacja.
6. Oświetlenie.
7. Bezpieczeństwo przeciwpożarowe.
8. Warunki do składowania odpadków.
9. Elektryczność i gaz.

W każdym z tych obszarów uszczegółowiono, co to znaczy, że mieszkanie spełnia normę minimalną. Zauważmy, że wśród tych wymiarów nie ma standardów dotyczących wyposażenia mieszkania w meble oraz ich jakość. Inna część aspektów zamieszkiwania nieujmowanych w powyższym standardzie

² W UE koszty mieszkaniowe wynosiły średnio 22,2% dochodów rozporządzalnych, a dla ubogich relatywnie gospodarstw domowych (poniżej 60% mediany dochodów) było to 41%. Eurostat przyjmuje za granicę nadmiernego obciążenia kosztami mieszkaniowymi 40% (The State of Housing in the EU 2015 s. 16).

są to cechy takie jak mieszkania, np. ochrona przed hałasem dochodzącym z zewnątrz, czy standard części wspólnych w przypadku budynków wielomieszkaniowych.

Poszukiwania narzędzi do oceny adekwatności w tym wymiarze są już prowadzone w kilku krajach. Na uwagę zasługuje przetestowane pod względem jakości psychometrycznej narzędzie do oceny ryzyka mieszkaniowego dla zdrowia. Składa się ono ze 185 pytań dotyczących ryzyk podzielonych na osiem obszarów (Nriagu, Smith, Socier 2011):

1. Warunki strukturalne mieszkania (18 pytań, np. jak sprawuje się ogrzewanie w zimie?).
2. Wilgoć, pleśń (8 pytań, np. czy woda skrapla się czasem na szybach?).
3. Elektryczność (7 pytań, np. czy są pokoje bez gniazdek elektrycznych?).
4. Wentylacja (13 pytań, np. czy jest w mieszkaniu czujnik dymu?).
5. Szkodniki (6 pytań, np. czy jest w mieszkaniu działająca lodówka?).
6. Zwierzęta domowe (4 pytania, np. czy w mieszkaniu jest kot?).
7. Pożarowe (6 pytań, np. czy w domu jest gaśnica?).
8. Styl życia (10 pytań, np. czy ktoś pali w mieszkaniu papierosy, cygara, fajkę?).

Inne narzędzie odnosi się do ogólniejszego pojęcia jakości mieszkaniowej (*housing quality*, Keall, Baker, Howden-Chapman et. al. 2010)³. Poza wskazanymi wyżej obszarami uwzględniono również: odpowiednią ochronę przed hałasem; bezpieczeństwo, zapewniona prywatność i odpowiednia przestrzeń; rozwiązania efektywne energetycznie; system oszczędzania wody i miejsce do przechowywania posortowanych odpadów. Oba narzędzia rozwijano w kontekście wpływu warunków mieszkaniowych na zdrowie.

W Polsce są firmy, które oferują usługi o charakterze odbioru technicznego mieszkania. Oferta usług w ramach inspekcji obejmuje wiele zagadnień ujmowanych jako ryzyka lub aspekty adekwatności wyposażeniowej mieszkania wskazane wyżej, ale koncentruje się na aspektach technicznych (www.inspekcjadomu.pl):

- sprawdzenie stanu elewacji i fundamentów,
- ocenę instalacji deszczowej i poszycia dachu (z wykorzystaniem kamery),
- wykonanie zdjęć termowizyjnych i analizę problemów cieplnych,
- sprawdzenie stanu okien i drzwi,
- sprawdzenie stanu ścian i podłóg,
- sprawdzenie stanu wilgotności ścian,
- sprawdzenie stanu instalacji elektrycznej,
- sprawdzenie stanu instalacji ogrzewania,
- sprawdzenie stanu instalacji gazowej,
- sprawdzenie stanu instalacji wodnej i ściekowej,
- sprawdzenie stanu wentylacji,
- sprawdzenie stanu toalet,
- sprawdzenie stanu kuchni,
- ocenę wyposażenia AGD/RTV,
- sprawdzenie stanu pomieszczeń gospodarczych,
- sprawdzenie innych obiektów (jeśli występują na terenie nieruchomości),

³ Narzędzie zostało opracowane na podstawie rozwiązań brytyjskich British Housing Health and Safety Rating System stosowany przez władze lokalne do oceny jakości wynajmowanych mieszkań z wyliczeniem podstawowych ryzyk.

- ogólną ocenę nieruchomości.

Pozostaje jeszcze ostatni wymiar adekwatności mieszkaniowej, a mianowicie dostosowanie mieszkania do potrzeb mieszkaniowych gospodarstwa domowego. Potrzeby mają bardziej obiektywny charakter i dotyczą koniecznej przestrzeni życiowej, co wyraża chociażby stosunek powierzchni mieszkania do liczby osób. Bardziej pierwotne jest pytanie, czy każde gospodarstwo domowe potrzebuje odrębnego mieszkania. Dotyczy to w szczególności jednoosobowych gospodarstw domowych, które mogą zamieszkiwać wspólnie w jednym mieszkaniu. Co oczywiste na 30 m² może zamieszkiwać 1 osoba, ale i 3 osoby. Przy czym nie chodzi tu wyłącznie o metry kwadratowe na osobę, ale również o pokoje na osobę. Pytanie więc, jakie musi być metrażowo i izbowo mieszkanie, aby spełniało kryterium minimalnej adekwatności socjalnej przy ustalonym standardzie stosunku mieszkania do gospodarstwa domowego oraz przy znanym składzie gospodarstwa domowego, np. czy para z dwojgiem dzieci w wieku 6 i 12 lat mogą mieszkać w mieszkaniu dwupokojowym o powierzchni 40 m², czy może minimalny standard wymaga, aby każde dziecko w wieku 4-17 lat miało odrębny pokój. Gospodarstwa domowe różnią się liczbą osób i standardy adekwatności socjalnej powinny uwzględniać potrzeby mieszkaniowe stąd wynikające⁴. Wśród tych osób nie tylko mogą być dzieci, ale też osoby niesamodzielne, z niepełnosprawnościami, co wpływa na specyfikę potrzeb mieszkaniowych. W tle są ogólnospołeczne wzory zamieszkiwania i preferencje w tym zakresie, np. większość chce zamieszkiwać w modelu rodzice z dziećmi w jednym mieszkaniu, a nie w modelu dziadkowie, rodzice i dzieci w jednym mieszkaniu.

Adekwatność finansowa

Należy podkreślić, że dyskusje o definicji dostępności mieszkaniowej trwają od kilku dekad, a o potrzebie bardziej generalnego namysłu nad tym zagadnieniem pisze się w anglojęzycznych periodykach akademickich od wczesnych lat 90. (Hancock 1993)⁵.

Jedna z definicji adekwatności finansowej (dostępności, przystępności, umiarkowanego czynszu, umiarkowanej ceny) jest następująca: „mieszkanie adekwatne finansowo jest wynajmowane za czynsz lub sprzedawane po cenie, które nie przekraczają określonego standardu adekwatności” (Milligan, Gilmour, 2012). Definicja ta wymaga uzupełnienia o to, w jaki sposób zdefiniowane zostaną standardy adekwatności finansowej.

Bardziej konkretne są następujące definicje:

- „zapewnienie danego standardu mieszkaniowego (lub różnych standardów) po cenie lub za czynsz, które nie obciążają, z perspektywy trzeciej strony (zwykle państwa), nadmiernie (*unreasonable*) dochodów gospodarstwa domowego” (MacLennan, Williams, za Hancock 1993).
- „gospodarstwo domowe jest zdolne do zamieszkiwania mieszkania, które spełnia dobrze określony odpowiedni standard (*adequacy*), przy danym typie i rozmiarze tego gospodarstwa, za czynsz netto, który pozostawia mu wystarczającą ilość dochodu, aby nie spaść poniżej progu ubóstwa” (Bramley, za Hancock 1993).

⁴ Możliwe, że należy też uwzględnić zwierzęta domowe należące do gospodarstwa domowego, takie jak psy czy koty. Dokładne określenie potrzeb zwierząt domowych w zakresie przestrzeni mieszkaniowej może być trudne.

⁵ W szerszym ujęciu reformy spod znaku *affordable housing* w Wielkiej Brytanii, USA i Australii są interpretowane jako nowe zjawiska, które trudno jest uchwycić w kategoriach wypracowanych w badaniach porównawczych mieszkalnictwa (Kemeny, Harloe) z wnioskami, że są to reformy o charakterze neoliberalnym (Blessing 2016).

Adekwatność finansowa dotyczy głównie dwóch przypadków sytuacji mieszkaniowych:

- osób, które najmują mieszkania za określony czynsz,
- osób, które są właścicielami mieszkania i spłacają kredyt mieszkaniowy.

W pierwszym przypadku pojawia się pytanie o to, czy najemcę stać na najem mieszkania za określony czynsz, a w drugim czy właściciela mieszkania z kredytem stać na spłatę kredytu o określonej wysokości.

Założmy, że oferta wynajmu mieszkania zawiera czynsz w wysokości 2000 zł, albo za metr trzeba zapłacić 9000 zł. Czy są to oferty umiarkowane i przystępne, czy może przekraczają standard adekwatności finansowej? Odpowiedź zależy przede wszystkim od poziomu dochodu gospodarstwa domowego. Jeżeli w pierwszym przypadku dochód ten wynosi 2500 zł, to stosunek czynszu do dochodu wynosi 80%, a po zapłaceniu czynszu gospodarstwo domowe będzie miało na pozostałe potrzeby 500 zł. Jeżeli standard adekwatności w odniesieniu do obciążenia czynszowego będzie wynosił nie więcej niż 30% i nie mniej niż 1000 zł na potrzeby inne niż mieszkaniowe, to należy uznać, że takie koszty mieszkaniowe nie są umiarkowane lub przystępne. Inaczej mówiąc są nadmierne, gdyż nie spełniają standardu adekwatności obciążenia czynszowego i pozostałej konsumpcji niezbędnej.

Ze względu na swoją prostotę bardziej popularne było podejście do definiowania standardu w kategoriach stosunku kosztów do dochodu. Nazywano go obciążeniem mieszkaniowym i mógł się odnosić zarówno do czynszów, jak i do kosztów kredytu (*rent burden, owner cost burden*). Operacjonalizacja tego pojęcia prowadziła do wyznaczania progów adekwatności na skali tego obciążenia na poziomie 25%, 30%, 40%, 50% (Kutty 2005, s. 115-116).

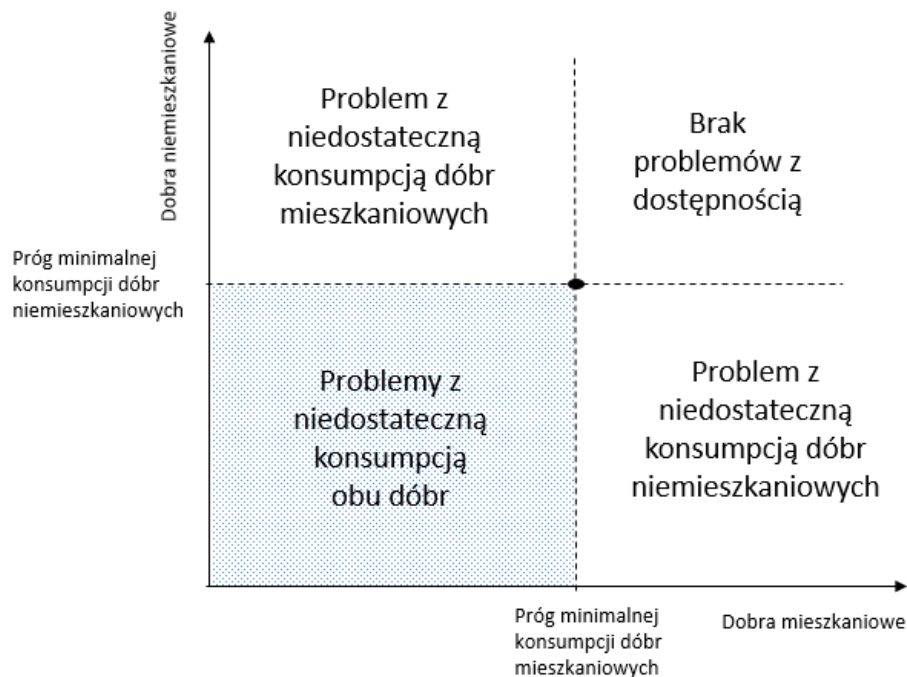
Problemy z właściwościami stosunku kosztów do dochodu oraz wyznaczania na tej skali progu adekwatności są jednak liczne i dość poważne. Zakładając, że gospodarstwo domowe ma określone potrzeby mieszkaniowe, to możemy mieć do czynienia z trzema sytuacjami po zestawieniu potrzeb ze standardem mieszkania:

- Potrzeby mieszkaniowe gospodarstwa domowego = standard mieszkania.
- Potrzeby mieszkaniowe > standard mieszkania.
- Potrzeby mieszkaniowe < standard mieszkania.

Ze względu na niedoskonałość rynku mieszkaniowego sytuacje braku dopasowania potrzeb do standardu mogą być znaczące. Zauważmy, że w każdym z wymienionych przypadków możemy mieć do czynienia z różnymi stosunkami kosztów mieszkaniowych do dochodów. Nietrudno sobie wyobrazić, że ktoś o średnim dochodzie żyje w mieszkaniu o wyższym standardzie niż potrzebny ze względu na jego potrzeby (np. więcej powierzchni niż potrzeba) i w związku z tym udział kosztów mieszkaniowych dochodzie jest wysoki. Jeżeli ten stosunek przekraczałby próg 30% musielibyśmy stwierdzić, że ten koszt mieszkaniowy nie jest w tym przypadku dostępny. Nie wynika to jednak z niskiego dochodu, ale z niedopasowania potrzeb do standardu mieszkaniowego. Innymi słowy to gospodarstwo domowe stać jest na odpowiednie mieszkanie, a tylko jego obecne mieszkanie jest nieodpowiednie. Jeżeli dodamy do tego, że może być to wybór, a nie konieczność, czyli gospodarstwo mogłoby się przenieść do mieszkania bardziej odpowiadającego potrzebom i jednocześnie o mniejszych kosztach mieszkaniowych, to trudno uznać, że ma ono problem z dostępnością finansową.

Ważne dla określenia dostępności finansowej są nie tylko potrzeby i standardy mieszkaniowe, ale też potrzeby i standardy nie-mieszkaniowe. W uproszczeniu można przedstawić tę konstatację jako kombinację dwóch rodzajów dóbr z dwoma progami konsumpcji odpowiedniej do potrzeb.

Rysunek. Adekwatność w przestrzeni zaspokojenia potrzeb na dobra niemieszkaniowe i mieszkaniowe

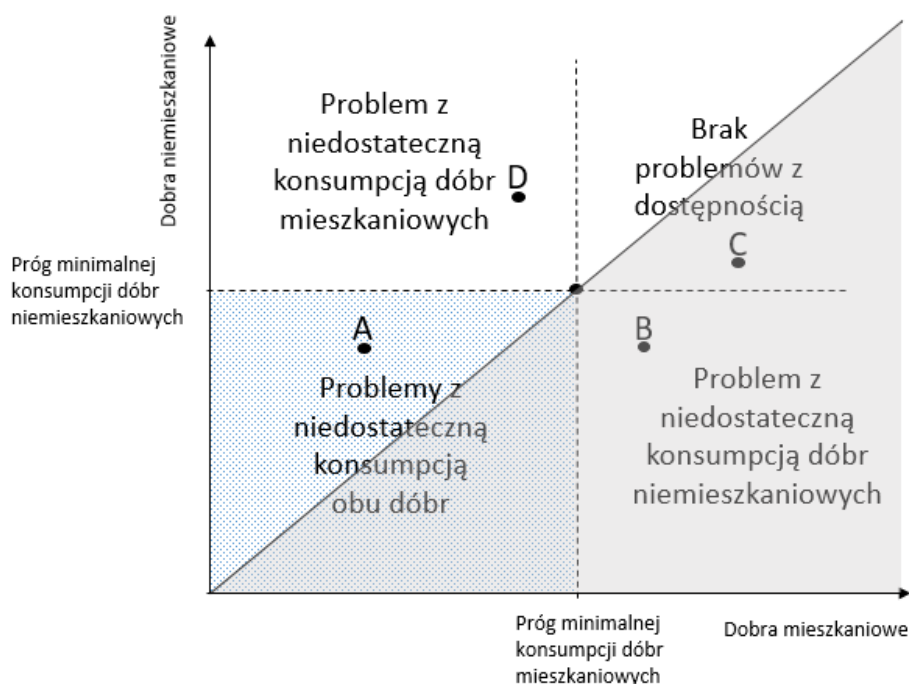


Źródło: Hancock 1993, s. 129, ze zmianami R.S.

Punkt na rysunku obrazuje pozycję gospodarstwa domowego, które konsumuje tyle dóbr niemieszkaniowych i mieszkaniowych ile powinno na podstawie minimalnych standardów. Sytuacje w lewym górnym i prawym dolnym obszarze są niejednoznaczne, gdyż konsumowanych jest więcej niż minimum jednego rodzaju dóbr przy spadku poniżej minimum konsumpcji drugiego rodzaju dóbr. Stąd też gospodarstwo domowe powinno dysponować dochodem, który umożliwia pokrycie konsumpcji w zakresie obu kategorii dóbr na poziomie co najmniej progów minimalnej konsumpcji.

Definicja dostępności finansowej progu na skali stosunku kosztów mieszkaniowych do dochodu gospodarstwa domowego nie bierze pod uwagę ani tego, że dochód powinien wystarczać również na inne potrzeby niż mieszkaniowe, ani też minimalnych standardów zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

Rysunek. Adekwatność w przestrzeni zaspokojenia potrzeb na dobra niemieszkaniowe i mieszkaniowe i koncepcja dostępności definiowanej jako stosunek kosztów mieszkaniowych do dochodów



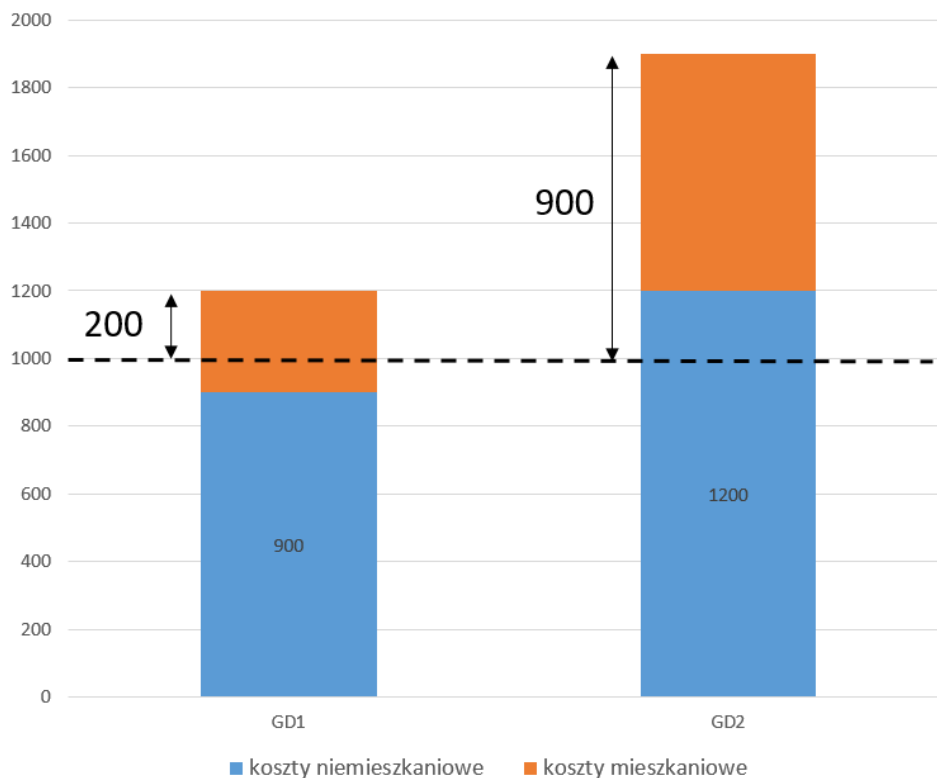
Źródło: Hancock 1993, s. 132, ze zmianami R.S.

Określony stosunek kosztów mieszkaniowych do dochodu obrazuje linia z początkiem w punkcie zerowym wykresu oraz przechodząca przez punkt przecięcia minimalnych standardów konsumpcji obu rodzajów dóbr. Szary obszar poniżej tej linii to gospodarstwa domowe, które powinny zostać uznane za mające problemy z dostępnością finansową mieszkania. Widzimy jednak, że takie podejście spowoduje, że podjęte zostaną wątpliwe decyzje:

- gospodarstwo domowe A, które nie ma zaspokojonych minimalnych potrzeb mieszkaniowych zostanie uznane za nie mające problemów z dostępnością,
- gospodarstwo domowe D, które nie ma zaspokojonych minimalnych potrzeb mieszkaniowych, ale ma zaspokojone minimalne potrzeby na pozostałe dobra zostanie uznane, za nie mające problemów z dostępnością,
- gospodarstwo domowe B, które ma zaspokojone minimalne potrzeby mieszkaniowe, ale nie starcza mu na minimum w zakresie pozostałych dóbr, zostanie uznane za mające problemy z dostępnością,
- gospodarstwo domowe C, które ma zaspokojone minima w przypadku obu kategorii dóbr zostanie uznane za mające problemy z dostępnością.

Odpowiedzią na problemy z sytuacją gospodarstw A i D jest rozwiązanie następujące: najpierw bierzemy pod uwagę wydatki na konieczne potrzeby niemieszkaniowe i interpretujemy pozostały dochód jako wyznaczający to, na co stać dane gospodarstwo domowe w przypadku potrzeb mieszkaniowych.

Rysunek. Dostępność na podstawie dochodu pozostałego po opłaceniu kosztów potrzeb niemieszkaniowych



Źródło: Marshall, Padley 2016 s. 6, ze zmianami R.S.

Porównujemy dwa gospodarstwa domowe, które mają określone wydatki miesięczne na dobra niemieszkaniowe i mieszkaniowe. Biorąc pod uwagę stosunek kosztów mieszkaniowych do dochodu (łączyńch wydatków) pierwsze gospodarstwo (GD1) ma ten stosunek w wysokości 25%, a drugie 37%. Pierwsze zostałoby uznane za takie, które nie ma problemów z dostępnością, a drugie za mające takie problemy. Jeżeli jednak koszt zaspokojenia potrzeb niemieszkaniowych dla obu gospodarstw wynosi 1000 zł, to pierwszemu zostaje na opłacenie kosztów mieszkaniowych 200 zł, a drugiemu 900 zł. Pierwsze gospodarstwo domowe ma więc problem z dostępnością mieszkaniową w wymiarze finansowym, a drugie go nie ma. Wniosek jest więc przeciwny do tego, który wynika z zastosowania stosunku kosztów mieszkaniowych do dochodu z progiem 30%.

Czy wobec powyższej krytyki kryterium obciążenia czynszowego powinno być stosowane? Po pierwsze, należy podkreślić, że to kryterium może być dostosowane do różnych typów gospodarstw domowych, a także do różnych poziomów dochodów, np. wyższe kryteria dla wyższych dochodów (*hybrid ratio measures*, Bramley 2012). Po drugie, walidacja tego typu kryteriów (25% dochodu brutto) z pomocą danych dotyczących subiektywnych odczuć trudności z płatnościami mieszkaniowymi i trudności materialnych doprowadziła do wniosku, że mają one nawet lepsze właściwości niż kryteria oparte na koncepcji ubóstwa wywoływanego przez koszty mieszkaniowe (Bramley 2012, s. 139).

Umiarkowany czynsz z perspektyw SAN

Oferta SAN ma być adresowana do określonego segmentu gospodarstw domowych. Jeżeli miałaby ona uzupełniać obecny system, to należałoby wyłączyć gospodarstwa mające szanse na mieszkania komunalne (spełniający maksymalne kryteria dochodowe) oraz te, które mają szanse na mieszkania społeczne w TBS (średnio zamożni, spełniający maksymalne kryteria dochodowe). Adresatami oferty SAN byłyby więc osoby niezamożne, ale nie ubogie.

Założmy, że mamy do czynienia z mieszkaniem o powierzchni 30 m² i jednoosobowym gospodarstwem domowym. Dla mieszkań komunalnych w Warszawie kryterium dochodowe wynosi 1940 zł. Jeżeli chodzi o kryteria dochodowe stosowane przez TBS to wyznaczane są kryteria minimalne (sugerowane) i maksymalne, przykładowo jeden z TBSów w Warszawie określił je odpowiednio: 3878 zł i 7757 zł. Możemy więc stwierdzić, że dla gospodarstw domowych o dochodach pomiędzy maksymalnym kryterium komunalnym i minimalnym kryterium TBS nie ma oferty (luka pomocy mieszkaniowej). W podanym przykładzie jest to przestrzeń prawie 2000 zł między 1940 zł a 3878 zł. Przestrzeń ta pokrywa się z zarobkami najbiedniejszych 25% Warszawiaków.

Dla bliższego zobrazowania tego zagadnienia przedstawiona zostanie sytuacja 21 gospodarstw domowych zamieszkujących minimalnie odpowiednie metrażowo mieszkania (według norm TBS⁶), 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 brutto⁷. 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 socjalne⁸. Czyli są wystarczające, ale gospodarstwa te muszą ponosić dodatkowe koszty w postaci czynszu. W ostatniej kolumnie zamieszczono porównywalny dochód gospodarstw domowych po przeliczeniu na jednostki ekwiwalentne (skala OECD 1 dla pierwszej osoby, 0,7 dla drugiej, 0,5 dla dzieci⁹).

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

⁶ 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. R. Cyran....

⁷ Poniżej tej granicy było 25% zarobków w Warszawie <http://wynagrodzenia.pl/artukul/wynagrodzenia-w-warszawie-w-2015-roku>.

⁸ 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. <https://www.ipiss.com.pl/?zaklady=minimum-socjalne>

⁹ Skalę taką stosuje GUS, Eurostat przyjmuje skalę 1, 0,5, 0,3.

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 gospodarstwa¹⁰) 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 jest poprzez stosunek czynszu do dochodu. On również dość dobrze informuje o tym, czy czynsz jest nadmierny. W większości przypadków stosunek ten przekracza 30%.

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.

Wysokość deficytu SAN zależy co najmniej od:

- 1) zasady wyznaczania umiarkowanego czynszu,
- 2) rozkładu dochodów lokatorów SAN,

¹⁰ 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 najmujące mieszkania mają dodatkowy konieczny wydatek który trzeba uwzględnić.

3) wysokości czynszu płaconego przez SAN właścicielom.

Zmiana parametru 1 wydaje się być najłatwiejsza, ale narażona będzie ona na zarzut, że SAN nie oferuje mieszkań za czynsz, na który stać osoby z luki pomocy mieszkaniowej. Szczególnie będzie to widoczne w przypadku dochodów z niższej połowy przedziału luki pomocy mieszkaniowej. Ponadto zwiększenie parametru np. do 40% dochodu dla górnej połowy luki pomocy mieszkaniowej), oznaczać będzie, że gospodarstwa te będą płaciły czynsz rynkowy, a więc faktycznie mogą być niezainteresowane ofertą SAN, która również pod względem standardu może odbiegać od ich aspiracji i możliwości finansowych¹¹.

Zmiana parametru 2 zależy od atrakcyjności oferty SAN dla lokatorów oraz ich możliwości na rynku mieszkaniowym. Z jednej strony SAN będzie oferował mieszkania o umiarkowanym czynszu, ale nie będą to mieszkania o wysokim standardzie, w atrakcyjnych lokalizacjach itd. Stąd też zamożniejsza część osób z luki pomocy może wybierać mieszkania za nieco droższy czynsz, ale lepiej odpowiadające ich preferencjom i dochodom. Część z tych osób może mieć zdolność kredytową i mieć w planach zakup mieszkania na własność. Gdyby SAN miał szczególnie zabiegać o lokatorów z górnej części luki pomocy dochodowej to naraża się na zarzut, że wyklucza tych, którzy są w trudniejszej sytuacji i którym bardziej jest potrzebny umiarkowany czynsz. Zagraża to misji społecznej SAN.

Zmiana parametru 3 zależy bezpośrednio od negocjacji między SAN a właścicielami. Właściele w dużych miastach mogą mieć wiele możliwości wynajmu mieszkania za czynsz rynkowy, więc chęć do obniżki czynszu może być ograniczona. SAN jednak oferuje zmniejszenie ryzyka wynajmu, więc można oczekiwać, że takie obniżki wystąpią. Trudno jednak przewidywać, że będą one średnio wyższe niż 10%-20%.

Umiarkowany czynsz SAN dla ubogich gospodarstw domowych

Rozważmy możliwość, że oferta SAN będzie kierowana również do osób znajdujących się poniżej luki pomocy mieszkaniowej, czyli spełniających kryteria uprawniające do wpisania na listę oczekujących na mieszkania komunalne. Osoby, które przez wiele lat czekają i żyją w trudnych warunkach i/lub w mieszkaniach o nadmiernych czynszach mogą być zainteresowane ofertą SAN, szczególnie jeżeli będzie to oferta mieszkań o minimalnym standardzie (poprawa standardu), umiarkowanym czynszu (obniżenie czynszu) i długoterminowa (większa pewność najmu).

Wykorzystamy przykład z poprzedniego punktu przyjmując, że dochody każdego z gospodarstw domowych są niższe o 30%. Spowoduje to, że większość z nich będzie miała dochody niższe niż minimum socjalne.

Tabela. Niedostępność czynszowa dla przykładowych 21 mieszkań i gospodarstw domowych, których dochody w większości wskazują na ubóstwo

Metraż minimum	Liczba osób w GD	Dochody	Minimum socjalne	Czynsz najniższy w Warszawie (Wawer w budynkach	Dochód na jednostkę (skala OECD)	Czynsz do dochodu	Minimum Socjalne dodać czynsz do dochodu
----------------	------------------	---------	------------------	---	----------------------------------	-------------------	--

¹¹ Możliwe, że nie będzie to istotny problem. Z informacji przekazanych przez firmę Mzuri wynika, że rynkowy czynsz najmu kształtuje się na poziomie 50% dochodu rozporządzalnego (informacja za: B. Audycka, Habitat for Humanity).

				sprzed 2005)			
32	2	1022	1 784	960	601	74%	2,49
52	4	2043	3 422	1560	757	60%	2,28
32	2	1266	1 784	960	745	60%	2,01
25	1	1022	1 080	750	1022	58%	1,64
44	3	2043	2 647	1320	929	51%	1,81
32	2	1510	1 784	960	888	50%	1,68
32	2	1510	1 784	960	888	50%	1,68
52	4	2531	3 422	1560	938	49%	1,84
25	1	1266	1 080	750	1266	47%	1,32
32	2	1754	1 784	960	1032	43%	1,45
44	3	2531	2 647	1320	1151	41%	1,46
52	4	3019	3 422	1560	1118	41%	1,54
52	4	3019	3 422	1560	1118	41%	1,54
25	1	1510	1 080	750	1510	39%	1,11
25	1	1510	1 080	750	1510	39%	1,11
32	2	2043	1 784	960	1202	37%	1,24
52	4	3507	3 422	1560	1299	35%	1,33
44	3	3019	2 647	1320	1372	35%	1,22
44	3	3019	2 647	1320	1372	35%	1,22
25	1	1754	1 080	750	1754	34%	0,95
44	3	3507	2 647	1320	1594	30%	1,05

Źródło: opracowanie własne

W powyższej symulacji przeprowadzonej dla uboższych o 30% gospodarstw domowych znacznie pogarszają się wskaźniki informujące o tym, czy gospodarstwa domowe stać na najtańszy czynsz rynkowy. Tylko jedno gospodarstwo domowe ma wskaźnik niedostępności czynszowej niższy niż 1.

Pytanie jaką politykę czynszową miałyby prowadzić SAN, żeby uwzględnić tak wysoki poziom niedostępności czynszowej w przypadku uboższych gospodarstw domowych. Załóżmy, że zastosowałyby granicę nadmiernego obciążenia kosztami mieszkaniowymi na poziomie 40% dochodu. Oznaczałoby to, że gospodarstwa domowe z przykładu mające obciążenie czynszowe ponad 40% (a jest ich 13) powinny otrzymać dodatkowe zniżki. Pamiętajmy również, że czynsz to tylko część wydatków mieszkaniowych.

Założmy, że żadne z gospodarstw domowych nie powinno płacić czynszu wyższego niż 40% ich dochodów (kryterium nadmiernego obciążenia kosztami mieszkaniowymi przyjmowane przez Eurostat). Wówczas maksymalny przychód SAN z czynszu wyniósłby miesięcznie 17 762 zł, a rocznie 213 149 zł. Jeżeli SAN udałoby się obniżyć czynsz płacony właścicielom nawet o 20%, deficyt czynszowy wyniósłby miesięcznie 1 366 zł, rocznie 16 387 zł.

Z powyższego hipotetycznego przykładu wynika, że zdobywanie mieszkań dla gospodarstw najuboższych i ubogich z prywatnego rynku najmu poprzez ich najem za pośrednictwem SAN w warunkach dużego miasta będzie bardzo drogie. Trudno to zmienić bez zapewnienia wzrostu dochodu gospodarstw domowych. Możliwe, że SAN mógłby podejmować decyzje o podnajmie również w takich przypadkach, gdyby była perspektywa szybkiego wzrostu dochodu gospodarstwa domowego. SAN może mieć na to wpływ poprzez swoich pracowników, gdyby mieli oni wśród swoich obowiązków

zadania z zakresu pośrednictwa pracy (SAN podnajmuje mieszkanie pod warunkiem, że lokator podejmie pracę wskazaną przez pracownika SAN i w ten sposób zwiększy swój dochód).

Inny sposób na zwiększenie dochodu ubożego gospodarstwa domowego to świadczenia pieniężne, w szczególności: emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy, renty socjalne, zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia rodzinne, świadczenie wychowawcze, dodatki mieszkaniowe i pomoc społeczna. Ze względu na to, że świadczenia te są przyznawane z różnych tytułów mogą na nie liczyć tylko te gospodarstwa domowe, które spełniają kryteria dochodowe i mają w swoim składzie uprawnione do nich osoby, czyli w wieku emerytalnym, z orzeczeniem o niezdolności do pracy, dzieci, młode osoby, które jeszcze się uczą, osoby zarejestrowane jako bezrobotne i uprawnione do zasiłku dla bezrobotnych.

Poniżej zostanie przedstawiona sytuacja gospodarstw domowych z dziećmi w wariantcie samotnie wychowujących i par z dziećmi po uwzględnieniu świadczenia wychowawczego (program 500+ uruchomiony w 2016 r.).

Tabela. Średnia miesięczna wysokość świadczeń socjalnych osób samotnie wychowujących dzieci po uwzględnieniu programu 500 plus

Struktura rodziny	Średni zasiłek rodzinny	Dodatki do zasiłku rodzinnego	Średni dodatek mieszk. + energetycz. +	Średni zasiłek z pomocy społecznej	Świadczenia wychowawcze z programu 500+	Średnia zaliczka z funduszu aliment.	RAZEM
M/O+D	112	185	219	232	500	235	1483
M/O+D+D	224	370	219	348	1000	470	2631
M/O+D+D+D	336	370+90	219	464	1500	555	3534
M/O+D+D+D+D	448	370+180	219	580	2000	740	4637
M/O+D+D+D+D+D	560	370+270	219	696	2500	925	5540

Źródło: B. Kowalczyk, *Pomoc społeczna i pracownik socjalny wobec programu Rodzina 500 plus „Cała wstecz czy wiatr w żagle?”*, maszynopis, 2016, s. 3.

Tabela. Średnia miesięczna wysokość świadczeń socjalnych dla dwojga rodziców wychowujących dzieci po uwzględnieniu programu 500 plus

Struktura rodziny	Średni zasiłek rodzinny	Dodatki do zasiłku rodzinnego	Średni dodatek mieszk.	Średni zasiłek z pomocy społecznej	Świadczenia wychowawcze z programu 500+	RAZEM
M+O+D	112		219	348	500	1179
M+O+D+D	224		219	464	1000	1907
M+O+D+D+D	336	90	219	580	1500	2725
M+O+D+D+D+D	448	180	219	696	2000	3543

Źródło: B. Kowalczyk, *Pomoc społeczna i pracownik socjalny wobec programu Rodzina 500 plus „Cała wstecz czy wiatr w żagle?”*, maszynopis, 2016, s. 3-4.

Jeżeli w gospodarstwach domowych z dziećmi są dzieci niepełnosprawne, to przysługują na nie specjalny dodatek do zasiłku rodzinnego (60 lub 80 zł w zależności od wieku dziecka), zasiłek pielęgnacyjny (153 zł), a w razie rezygnacji jednego z rodziców z pracy w celu sprawowania opieki może

on liczyć na świadczenie pielęgnacyjne niezależnie od dochodu w rodzinie (1300 zł). Jeżeli dziecko niepełnosprawne staje się osobą dorosłą i nadal ma orzeczenie to przysługuje mu renta socjalna (aktualnie 741,35 zł).

SAN powinien stosować strategię optymalne mające na celu zwiększenie dochodów lokatorów w krótkim i w dłuższym okresie w zależności od składu gospodarstwa domowego i sytuacji jego członków. Celem jest zmaksymalizowanie dochodu łącznego gospodarstwa, na który składają się zarobki i świadczenia pieniężne, w dłuższym okresie na który przewidziano najem.

Inne drogi są mało obiecujące. Obniżenie maksymalnej stawki SAN do 25% czy 20% dochodu będzie oznaczało wzrost deficytu wynikającego z obniżenia czynszu płaconego przez lokatora SAN. Trudno też oczekiwać, że wielu właścicieli będzie obniżało czynsz SAN o więcej niż 10-20% z tego tylko powodu, że podnajemcami będą bardzo ubogie gospodarstwa domowe (choć taki argument może mieć wpływ na niektórych właścicieli).

Można popierać rozwój SAN oferujących najem mieszkań najuboższym i ubogim gospodarstwom domowym ze względu na to, że państwo (rząd i samorządy) mają za zadanie wspierać takie gospodarstwa domowe. Słabość tego argumentu polega na tym, że różne rozwiązania w ramach tego wsparcia już istnieją, a wśród nich są również mieszkania komunalne z bardzo umiarkowanym czynszem i dużą pewnością najmu. Porównanie kosztów SAN z kosztami obecnych rozwiązań mogą być niekorzystne dla SAN, choć wymagałoby to dodatkowej analizy¹².

Uwagi końcowe i wnioski

Dotychczasowa dyskusja o adekwatności i dostępności mieszkaniowej w Polsce ograniczała się do dostępności mieszkań na własność. W ostatnich latach dotyczyło to głównie kredytów mieszkaniowych. Spowodowane było to obawami o wpływ kryzysu na zatrudnienie, w tym osób, które mają do spłacenia takie kredyty (2009 r.). Drugim powodem była dyskusja dotycząca trudności w spłacie tzw. kredytów frankowych zaciąganych na cele mieszkaniowe (2015 r.). W związku z tym mamy już w Polsce doświadczenia z rozwiązaniami o charakterze pomocowym dla kredytobiorców mieszkaniowych.

Pierwsze regulowała ustawa o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych udzielonych osobom, które utraciły pracę z 2009 r. Pomoc miała charakter zwrotny¹³ i mogła wynosić maksymalnie 12 razy 1 200 zł, była przekazywana na konto instytucji kredytującej, przyznawana była osobom zarejestrowanym jako bezrobotne i mające prawo do zasiłku dla bezrobotnych. Kryteriów dochodowych nie określono, ale aby zostać zarejestrowanym bezrobotnym z prawem do zasiłku trzeba spełniać kryterium przychodowe. Rozwiązanie wprowadzono z ograniczeniem czasowym: wnioski należało składać w terminie do dnia 31 grudnia 2010 r.

Drugie rozwiązanie funkcjonuje od niedawna na podstawie ustawy o wsparciu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, którzy zaciągnęli kredyt mieszkaniowy z 2015 r. Pomoc ta ma również charakter zwrotny¹⁴, może wynosić maksymalnie 18 razy nie więcej niż 1500 zł. Tym

¹² Warunkiem jej sensowności jest jednak to, że samorządy mogłyby wybierać między rozwiązaniami obecnymi a w pełni opartymi na SAN. Te drugie zakładają przekazanie mieszkań komunalnych SAN.

¹³ Zwrot pomocy przyznanej na podstawie ustawy rozpoczynał się w miesiącu następującym po miesiącu, w którym upłynęły dwa lata od zaprzestania płatności rat pomocy i miał być dokonywany przez 8 kolejnych lat.

¹⁴ Kredytobiorca zaczyna zwracać pieniądze po 2 latach od otrzymania ostatniej raty wsparcia, ma na to kolejne 8 lat, czyli rozwiązanie podobne do poprzedniego.

razem przewidziano, że nie tylko bezrobocie da uprawnienie do wsparcia, ale alternatywnie dwa kryteria dochodowe: 1) miesięczne koszty obsługi kredytu mieszkaniowego przekraczają 60% dochodów miesięcznych; 2) miesięczny dochód gospodarstwa domowego pomniejszony o miesięczne koszty obsługi kredytu mieszkaniowego nie przekracza kryteriów dochodowych określonych w ustawie o pomocy społecznej. Rozwiązanie, podobnie jak poprzednie, wprowadzono z ograniczeniem czasowym: wnioski można składać tylko do 31 grudnia 2018 r.

Kryteria zastosowane w drugiej ustawie wprowadzają do polskiego porządku prawnego dwa omówione w ekspertyzie rozwiązania w zakresie dostępności mieszkaniowej: stosunek kosztów mieszkaniowych do dochodu gospodarstwa domowego (więcej niż 60% jako nadmierne obciążenie), ubóstwo powodowane przez ponoszone koszty mieszkaniowe (dochód po kosztach mieszkaniowych niższy niż kryteria ubóstwa bliskie minimum egzystencji). W pierwszym przypadku wątpliwości budzi bardzo wysokie kryterium niedostępności dochodowej w porównaniu z kryteriami tego rodzaju proponowanymi na świecie (60% w polskiej ustawie do 25% w analizach Bramleya i 30% w wielu innych). W drugim wątpliwe może być bardzo niskie kryterium dochodowe, bliskie minimum egzystencji. Inna wątpliwość dotyczy rozłącznego, a nie łącznego stosowania obu tych kryteriów (zob. Bramley 2012).

Mamy już więc w porządku prawnym rozwiązania, które adresują problem dostępności finansowej mieszkania w wymiarze kredytowym z uwzględnieniem dochodów gospodarstwa domowego. Należy więc z nich skorzystać również w przypadku mieszkań czynszowych na prywatnym rynku. Wprowadzenie SAN pilotażowo i na stałe wydaje się być bardzo dobrą okazją, aby wprowadzić podobne rozwiązania w sektorze najmu.

W ekspertyzie zaproponowano, aby SAN oferował swoje rozwiązania przede wszystkim dla gospodarstw domowych z dochodami w luce pomocy mieszkaniowej (dochód za wysoki na mieszkanie komunalne, a za niski na mieszkania społeczne w TBS). Jeżeli SAN ma oferować mieszkania o umiarkowanym standardzie po umiarkowanym czynszu, to należy wskazać w jaki sposób określi standardy tego umiarkowania, a ściślej dostępności mieszkaniowej. W ekspertyzie wskazano możliwości w tym względzie, skupiając się przede wszystkim na koncepcji dostępności finansowej. Zaproponowano, aby SAN stosował kryterium dostępności na poziomie nie więcej niż 40% dochodu gospodarstwa domowego. Ze względu na to, że SAN ma pozyskiwać mieszkania z rynku prywatnego najmu powstaje zasadnicza kwestia znalezienia środków na wypełnienie luki między czynszem płaconym przez SAN właścicielom, a umiarkowanym czynszem wymaganym od lokatorów SAN.

Literatura

Bramley Glen, 2012, Affordability, poverty and housing need: triangulating measures and standards, "Journal of Housing and the Built Environment", vol. 27, nr 2.

Blessing Anita, 2016, Repackaging the poor? Conceptualising neoliberal reforms of social rental housing, "Housing Studies", vol. 31, nr 2.

Cai Wenjie, Xinhai Lu, 2015, Housing affordability: Beyond the income and price terms, using China as a case study, "Habitat International", vol. 47.

Hancock K. E., 1993, 'Can Pay? Won't Pay?' or Economic Principles of 'Affordability', "Urban Studies", vol. 30, nr 1.

Keall Michael, Michael G. Baker, Philippa Howden-Chapman, Malcolm Cunningham, David Ormandy, 2010, Assessing housing quality and its impact on health, safety and sustainability, "Journal of Epidemiology and Community Health" 2010, vol. 64, nr 9.

Kowalczyk Barbara, 2016, *Pomoc społeczna i pracownik socjalny wobec programu Rodzina 500 plus „Cała wstecz czy wiatr w żagle?”*, maszynopis.

Kutty Nandinee K., 2005, A new measure of housing affordability: Estimates and analytical results, "Housing Policy Debate", vol. 16, nr 1.

Marshall Lydia, Matt Padley, 2016, Defining and Measuring Housing Affordability in the Private Rented Sector Using the Minimum Income Standard, ENHR Conference 2016, Workshop No. 3.7 – "Housing Finance".

Milligan Vivienne, Tony Gilmour, 2012, Affordable housing strategies, w: Susan J. Smith, Marja Elsinga, Lorna Fox O'Mahony, Ong Seow Eng, Susan Wachter, Sasha Tsenkova (red.), International Encyclopedia of Housing and Home, vol 1, Elsevier, Oxford.

Nriagu Jerome, Pamela Smith, Deborah Socier, 2011, A rating scale for housing-based health hazards, "The Science of the total environment", vol. 409, nr 24.

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

Trojanek Radosław, 2014, Dostępność mieszkaniowa w wybranych miastach w Polsce w latach 1997-2012, „BIULETYN Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych Województwa Wielkopolskiego”, Nr 1-2/39-40.

The State of Housing in the EU 2015, 2015, A Housing Europe Review, Housing Europe.

Załączniki

Reformy w imię dostępności czynszowej mieszkalnictwa a tradycyjne mieszkalnictwo publiczne lub społeczne (Blessing 2016)

	'Affordable' rental	'Public' or 'social' rental
Role in wider housing system	• Promote social and tenure mobility • Prevent downward social mobility • Support labour markets • Underpin stable consumption • Preserve neighbourhood income diversity	• Safety net or transitional support for people with high and complex needs • Address homelessness
Targeting	• Low and moderate income working households in high demand areas	• Low-income and • High needs (e.g. elderly and frail, mental or physical health issues, substance abuse)
Providers	• Private (not-for-profit and for-profit) • Some municipal housing companies	• State housing agencies • Not-for-profits
Finance	• State 'seed funding' • Tax concessions • Private equity and loans	• State subsidies • Cross subsidies (commercial development and sale of mature stock) • Some private finance
Rent and tenancies	• Submarket rents (e.g. 20% below) • Short to medium term tenancies	• Short to medium term tenancies/on-going tenancies • Income related or submarket rents • Unlikely
Competition between social and commercial landlords?	• Competition for state incentives to provide affordable housing	
Collaboration between social and commercial actors	• Yes – using regulation or incentives to connect social and commercial markets	• Yes, some public/private partnerships
Long-term affordability?	• Time-limited affordability requirements • Some long-term 'affordable' stock	• In theory: on-going affordability, yet reliance on private finance for maintenance may undermine this

Table 1

Descriptive variables and scales for the housing-based hazard indicator (HHI).

HEBF1. Structural hazards scale	
1.	Does the roof leak?
2.	Are there cracks or defects in the building foundation?
3.	Have you noticed any peeling paint?
4.	Have you noticed any cracked plaster or plaster falling off of the walls?
5.	Have you noticed any water stains on the wall or ceiling?
6.	Have you noticed any ceiling damage?
7.	Is there wall damage? Such as....cracks, holes and big dents
8.	Have noticed any leaning or unstable walls, ceilings or floors?
9.	Are there holes or cracks in the ceilings or floors?
10.	Does the chimney have cracks or is it falling apart?
11.	Are you concerned with the lighting in your home?
12.	How is the heating in the house during winter time
	[1] Not adequate
	[2] Just right
	[3] Too much heat
13.	Is there a working air conditioning unit in the house (central air or unit)?
14.	Are there windows that are missing or cannot be opened?
15.	Is the sump cover missing?
16.	Are window guards installed?
17.	Do your walls need repainting?
18.	What is the age of the housing unit where you live (in years)?
HEBF2. Moisture/mold hazards scale	
1.	Have you seen mold in the house (usually black and growing in moist places such as a bathroom)?
2.	Have you noticed a mildew odor or musty smell (usually in a bathroom or basement)?
3.	Do you have any water leaks or plumbing problems?
4.	Does it get very damp or very dry in the house?
5.	Is there an exhaust fan in the bathroom?
6.	Does the clothes dryer have an exhaust to the outside?
7.	Have you noticed any leaks in the sewage system?
8.	Does water condense on the windows? (for example, do water droplets or steam form on the windows?)

HEBF3. Electrical hazards scale

-
1. Have you noticed any exposed wiring in the fuse box?
 2. Are there broken plugs or other exposed wiring in the house?
 3. Are there rooms with no electrical outlets?
 4. Are the electrical plugs childproof? (for example...)
(not left open for a child to insert objects into them)
 5. Do fuses blow because of an overloaded circuit?
 6. Are there any low-hanging power lines (outside the house)?
 7. Do you use an electric stove for cooking?

HEBF4. Ventilation hazards and combustion appliances scale

-
1. Do you have any of the following in the home: wall furnace, wood burning stove, or kerosene space heater?
 2. Do you have a wood burning stove in the home?
 3. Do you have a kerosene space heater in the home?
 4. Do you have a gas stove?
 5. Does the gas stove leak?
 6. Do you have a gas fireplace?
 7. Does the fire place have a screen?
 8. Do you have a wood burning fireplace?
 9. Does the wood burning fireplace have a screen?
 10. Is there a working vented fan above the stove?
 11. Are there any broken windows in the home?
 12. Is there a working smoke detector in the home?
 13. Is there a working carbon monoxide detector in the home?

HEBF5. Pest hazards scale

-
1. Do you ever see cockroaches inside the home?
 2. Have you ever seen ants or termites inside the home?
 3. Do you suspect you have mice or rats (i.e., see them, found droppings inside the home, or heard them)?

HEBF5. Pest hazards scale

-
4. Do birds or bats come inside the home?
 5. Do you have adequate food storage and preparation space?
 6. Is there a working refrigerator in the house?

HEBF6. Pet hazards scale

-
1. Is there a cat living in the home?
 2. Does a dog live in the home?
 3. Does the child/children living in the home have furry toys?
 4. Do you have plants in the home?

HEBF7. Fire hazards scale

-
1. Does the entry door open inwards?
 2. Is there a fire extinguisher in the home?
 3. If yes to HEF41c or HEF41d → Does your fireplace have a screen?
 4. Do you live in a multi-family unit with fire escape?
 5. Do you live in a multi-family unit and the elevators work most times?
 6. Do you light any gas appliances in the home with matches or other type of lighter?

HEBF8. Lifestyle-associated hazards (use higher weighting factor) Scale

-
1. Does anyone smoke in the home (cigarettes, cigars, pipes)?
 2. How many cigarettes are smoked in the home per day?
 3. Is there carpeting in the home?
 4. Do you have area rugs in the home?
 5. Have pesticides been used (by you/exterminator) to control cockroaches/ants in the home?
 6. Has anyone recently done any repairs (repaired the walls or removed the paint) in the home?
 7. Is there a first aid kit in the home?
 8. How often are the floors/carpets cleaned?
 9. Are the chairs and sofas covered with cloth?
 10. Are the chairs and sofas covered with plastic?
-

Narzędzie do oceny jakości mieszkaniowej (Keall, Baker, Howden-Chapman et. al. 2010)

Table 2 Links between housing quality features (and their associated hazards and methods of measurement by the New Zealand housing quality measurement tool) and likely outcomes (health, safety and sustainability)

Housing quality feature measured	Hazards associated with housing	Method of measurement	Health, safety and sustainability outcomes
Adequate structural soundness: Adequate foundations Adequate walls, floors Adequate roof, cladding Adequate windows Adequate stairs Adequate chimneys Adequate internal walls Cylinders and header tanks have earthquake restraints	Structural collapse and falling elements†	Visual inspection by trained assessor Measurement of key dimensions (some structural elements)	Injury following natural disaster
Adequate water supply: Adequate potable water Adequate water for non-potable uses	Inadequate or contaminated water supply	Visual inspection by trained assessor Source of water Treatment method of water, if not reticulated	Enteric infections
Adequate sanitary areas and waste disposal: Sanitary and functional toilet Adequate personal washing facilities and hot water Sanitary and functional facilities for clothes washing. Adequate solid waste storage and collection Safe and functional sewage disposal Safe and function storm water, surface water and ground water disposal	Infection from poor hand-washing and sewage Infection from pests (rodents, flies, etc)	Visual inspection by trained assessor including subfloor inspection Test water temperature at hot tap Evidence of pests	Enteric infections
Adequate food preparation areas: Safe and functional cooking device Adequate space/area for food preparation and cleaning, hot water Adequate safe space for food storage	Infection from contaminated food	Visual inspection by trained assessor Test water temperature at hot tap Type and safety of cooking device Surface area and quality of food preparation area	Enteric infections
Adequate safety from falls and other injuries: Safe bath and shower areas Safe decks, surfaces, barriers Safe stairs, treads, risers Safe window sills Safe handrails and grabrails Safe floor areas Safe outside paths and steps Safe doors and windows Adequate fencing of section Adequate fencing of pool Good location and operability of amenities	Falls associated with baths, etc Falling on level surfaces, etc Falling on stairs, etc Falling between levels Vehicle injuries in driveways Drowning in pools Collision and entrapment Poor ergonomics and operation of amenities	Visual inspection by trained assessor Measurement of key dimensions (stairs, decks, windows, handrails, paths, pools and fences)	Injuries and avoidable deaths in home‡

Adequate safety from fires, electrocution and explosion:

Safe and functional energy source
Safe and functional electrical and gas installations

Safe and functional wood burner, fire place, chimneys³³

Smoke alarms³⁴

Adequate escape route and exit ways

Hot water less than 55°C

Adequate warmth and dryness:

Optimal orientation

Adequate insulation

Adequate draft stopping

Adequate heating

Adequate site/subfloor drainage^{35 36}

Adequate ventilation

Minimum indoor temperature

Adequate protection from excess heat:

Optimal orientation and shading

Adequate insulation

Adequate ventilation

Safe heating facilities

Safe cooking facilities

Adequate lighting and sunlight:

Adequate natural lighting

Adequate artificial lighting

Electrical hazards

Fire

Flames, hot surfaces, etc

Explosions

Damp and mould growth³⁷

Excess cold¹³

Excess heat

Inadequate or excessive lighting

Inadequate sunlight exposure

Visual inspection by trained assessor

Test water temperature at hot tap

Test smoke detectors

Visual inspection by trained assessor

Measure thickness of ceiling insulation

Test of moisture levels in walls

Visual inspection by trained assessor

Visual inspection by trained assessor

Measurement of light intensity

Burns, scalds, electrocutions and avoidable deaths in home

Excess winter hospitalisations and deaths

Asthma

Excess summer hospitalisations and deaths

Falls at home

Reduced sleep and psychological well-being

Vitamin D deficiency and associated illnesses

Housing quality feature measured	Hazards associated with housing	Method of measurement	Health, safety and sustainability outcomes
Adequate control of indoor pollutants: Minimum asbestos products No lead paint Water pipes free from lead Minimum combustion products Minimum VOCs	Asbestos and manufactured mineral fibres Lead paint, ^{38–41} pipes ⁴² Biocides (eg, timber treatments) Carbon monoxide and fuel combustion products Uncombusted fuel gas Volatile Organic compounds—for example, formaldehyde Radiation*	Visual inspection by trained assessor—especially noting where building material has deteriorated, releasing fibres into the air Testing of paint for lead content Measurement of VOCs with hand-held device (although the concentration is highly variable over time, making them difficult to measure ⁴³)	Acute toxicity or asphyxiation Respiratory illnesses Range of chronic illnesses
Adequate protection from noise: Minimum internal noise sources Adequate insulation from external noise sources	Noise	Visual and aural inspection by trained assessor	Reduced sleep ⁷ and psychological well-being Potential chronic illnesses§
Adequate security, privacy and space: Secure windows and doors Adequate privacy from neighbours Adequate space for personal activities such as study	Entry by intruders Inadequate space Inadequate privacy	Visual inspection by trained assessor Measurement of floor area	Assaults at home Reduced sleep and psychological well-being Impaired educational attainment
Addresses energy efficiency: Adequate insulation Optimal orientation to sun Effective, sustainable heating Sustainable and non-polluting energy sources (eg, solar water heating)	Environmental degradation (global warming; depletion of natural resources; environmental pollution)	Visual inspection of insulation in ceiling, walls, floor All heating sources listed	Environmental well-being
Adequate sustainability of water use and waste disposal: Water-saving technology Collection and reuse system for rainwater Sustainable sewage disposal Specific area for storage of recycling	Environmental degradation (global warming; depletion of natural resources; environmental pollution)	Collection of rainwater not currently noted Visual inspection of stormwater and site drainage	Environmental well-being