

REGIONALNY OŚRODEK POLITYKI SPOŁECZNEJ W TORUNIU



SPOŁECZNE ZASOBY MIESZKANIOWE W WOJEWÓDZTWIE KUJAWSKO-POMORSKIM

Raport z badania

Toruń, 2023

Opracowanie i realizacja badania:



Dział Analiz, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej
w Toruniu, ul. Bartkiewiczówny 93, 87-100 Toruń
www.rops.torun.pl

oraz Infondo Sp. z o.o.,
ul. Zegrzyńska 81A/102,
05-119 Legionowo

Grafika: <https://pixabay.com/pl/>

Wszelkie prawa zastrzeżone. Każda reprodukcja lub adaptacja całości lub części niniejszego raportu wymaga pisemnej zgody Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Toruniu.

Niniejsze badanie zostało sfinansowane ze środków Samorządu Województwa
Kujawsko-Pomorskiego

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	5
1. METODOLOGIA BADANIA.....	7
1.1. Cel i główne założenia badania	8
1.2. Wybór metod i technik badawczych	9
2. ANALIZA WYNIKÓW BADANIA	12
2.1. Struktura badanych gmin województwa kujawsko-pomorskiego	12
2.2. Rodzaj i skala społecznych zasobów mieszkaniowych w województwie kujawsko-pomorskim	13
2.3. Skala gospodarstw domowych oczekujących na społeczny zasób mieszkaniowy w województwie kujawsko-pomorskim	22
2.4. Problemy występujące w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych w województwie kujawsko-pomorskim	25
2.5. Sposoby zapobiegania problemom i ich rozwiązywania w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych w województwie kujawsko -pomorskim	38
2.6. Współpraca w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych w województwie kujawsko-pomorskim	47
2.7. Funkcjonujące przepisy w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych w województwie kujawsko-pomorskim.	51
2.8. Dobre praktyki w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych w województwie kujawsko-pomorskim	57
2.9. Źródła finansowania rozwoju społecznych zasobów mieszkaniowych w województwie kujawsko-pomorskim	63
2.10. Krótkie omówienie wyników badania przeprowadzonego wśród spółdzielni mieszkaniowych województwa kujawsko-pomorskiego.....	65
2.11. Krótkie omówienie wyników indywidualnych wywiadów pogłębionych przeprowadzonego wśród organizacji pozarządowych zajmującymi się problematyką wykluczenia mieszkaniowego	74
3. WNIOSKI I REKOMENDACJE	84
3.1. Wnioski.....	84
3.2. Rekomendacje	86
BIBLIOGRAFIA	89

WPROWADZENIE

Prawo do mieszkania jest jednym z podstawowych praw każdego człowieka. W Polsce prawo to zostało zawarte w art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i brzmi ono: „*Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania*”. Oznacza to, że mieszkanie jako dobro powinno być możliwe do osiągnięcia zarówno dla zamożnych gospodarstw domowych, jak również tych o niskich dochodach. Prawo do mieszkania stanowi fundament prowadzenia polityki mieszkaniowej, której cele kształtowane są na szczeblu krajowym, natomiast za ich realizację odpowiadają władze lokalne¹. Zadaniem własnym gminy jest tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej, a podstawą prawną tego obowiązku jest ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. To mieszkalnictwo powinno zatem stanowić jeden z głównych elementów gminnej polityki.

Szerokie ujęcie przedmiotu niniejszego badania, pozwala spojrzeć na problem dostępności do mieszkalnictwa społecznego uwzględniając zarówno perspektywę grup znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, jak również grup z tzw. luki czynszowej. Pojęcie luki czynszowej odnosi się do sytuacji, w której z jednej strony wysokość uzyskiwanych dochodów jest zbyt niska i nie pozwala na zakup mieszkania finansując go np. kredytem hipotecznym lub wynajmem mieszkania na tzw. wolnym rynku, zaś z drugiej strony osiągnięte dochody są zbyt wysokie, aby móc uzyskać mieszkanie z zasobu komunalnego². W konsekwencji osoby te mają niewielkie szanse na realizację swoich potrzeb mieszkaniowych.

Niniejszy raport końcowy z badania pn. *Spoleczne zasoby mieszkaniowe w województwie kujawsko-pomorskim* jest efektem przeprowadzonych badań ilościowych i jakościowych³ wśród gmin oraz spółdzielni mieszkaniowych w województwie kujawsko-pomorskich. Celem niniejszego badania była ocena stanu społecznych zasobów mieszkaniowych w województwie kujawsko-pomorskim, stanowiąca podstawę projektowania i podejmowania dalszych interwencji.

Zagadnienie badawcze skupiły się na kwestiach dotyczących:

- rodzaju i skali społecznych zasobów mieszkaniowych,
- skali gospodarstw domowych oczekujących na społeczny zasób mieszkaniowy,
- problemów występujących w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych,
- sposobów zapobiegania problemom i ich rozwiązywania w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych,
- współpracy w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych,

¹ *Mieszkalnictwo*. Instytut Rozwoju Miast i Regionów, 2020 r.: [<https://irmir.pl/wp-content/uploads/2020/07/Mieszkalnictwo.pdf>], data korzystania 06.01.2023 r.

² Czym jest luka czynszowa i jakie niesie ze sobą konsekwencje? [<https://www.totalmoney.pl/artykuly/czym-jest-luka-czynszowa-i-jakie-niesie-ze-soba-konsekwencje>], data korzystania 06.01.2023 r.

³ Zostały również przeprowadzone dwa indywidualne wywiady pogłębione (IDI) wśród organizacji pozarządowych województwa kujawsko-pomorskiego zajmującymi się problematyką wykluczenia mieszkaniowego.

- funkcjonujących przepisów w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych,
- dobrych praktyk w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych,
- źródeł finansowania rozwoju społecznych zasobów mieszkaniowych.

Odpowiedzi na wyżej wymienione zagadnienia badawcze uzyskano za pomocą kwestionariusza ankiety udostępnionego drogą elektroniczną (CAWI) oraz indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI). Badanie online (CAWI) skierowane było do wszystkich gmin (144) i spółdzielni mieszkaniowych (179) w województwie kujawsko-pomorskim. Przeprowadzono łącznie 15 indywidualnych wywiadów pogłębionych: 9 wywiadów z przedstawicielami gmin województwa kujawsko-pomorskiego, 4 wywiady z przedstawicielami spółdzielni mieszkaniowych województwa kujawsko-pomorskiego oraz 2 wywiady z przedstawicieli organizacji pozarządowych województwa kujawsko-pomorskiego zajmującymi się problematyką wykluczenia mieszkaniowego. Zgromadzony materiał ilościowy został poddany ocenie specjalisty z obszaru społecznych zasobów mieszkaniowych w trakcie wywiadu eksperckiego.

1. METODOLOGIA BADANIA

Badanie polegało na szukaniu odpowiedzi na pytania badawcze przy zastosowaniu wybranych narzędzi badawczych. W prawidłowo zaplanowanym procesie badawczym opracowanie pytań i narzędzi badawczych powinno być poprzedzone dwoma działaniami tj. konceptualizacją i operacjonalizacją pojęć. Konceptualizacja pojęć polega na zdefiniowaniu kluczowych dla badania pojęć opisujących zjawiska, będących przedmiotem badawczego zainteresowania oraz określeniu relacji pomiędzy tymi pojęciami⁴.

W niniejszym badaniu pojęciami kluczowymi są:

- społeczny zasób mieszkaniowy - rozumiany jako dostępności do lokalu/mieszkania na zasadach społecznych, rozumianych jako preferencyjne warunki (z określonymi kryteriami dostępu), różniących się od warunków występujące na rynku komercyjnym.
- katalog społecznych zasobów mieszkaniowych - jako spisany zbiór różnych form społecznych zasobów mieszkaniowych.

Generalnie same pojęcia (i ich definicje) nie są ze swojej natury obserwowalne. Toteż niezbędne jest przełożenie ich na mierzalne wskaźniki. Operacjonalizacja jest więc procesem doboru wskaźników, korespondujących z przyjętymi w toku konceptualizacji definicjami określonych zjawisk⁵. W toku operacjonalizacji przyjęto, że:

- społeczny zasób mieszkaniowy występuje:
 - w formie dostępności do lokalu mieszkalnego komunalnego,
 - w formie dostępności do lokalu socjalnego (najem socjalny lokalu),
 - w formie dostępności do lokalu w postaci mieszkania chronionego/ wspomagane,
 - w formie dostępności do lokalu mieszkalnego będącego w zasobie społecznych inicjatyw mieszkaniowych (SIM)⁶ (w tym mieszkania społeczno-czynszowe stanowiące zasób byłych towarzystw budownictwa społecznego⁷, bez mieszkań komunalnych, które mieszczą się w innej z wymienionych kategorii),
 - w formie dostępności do lokalu mieszkalnego w ramach Programu Mieszkanie Plus⁸,
 - w formie dostępności do lokalu mieszkalnego w ramach Społecznych Agencji Najmu (SAN)⁹,
 - inna forma dostępności do lokalu na zasadach społecznych.

⁴ Konceptualizacja pojęć: [<http://researchonline.pl/baza/czytaj/podkategoria/40>], data korzystania 27.01.2022.

⁵ Operacjonalizacja pojęć: [<http://researchonline.pl/baza/czytaj/podkategoria/40>], data korzystania 27.01.2022.

⁶ Społeczna inicjatywa mieszkaniowa (SIM) - to spółka realizująca budownictwo społeczne. Więcej w: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/spoleczna-inicjatywa-mieszkaniowa>, data korzystania 20.06.2022 r.

⁷ Towarzystwo budownictwa społecznego (TBS) - są to podmioty utworzone ustawą z dnia 26 października 1995 roku o niektórych formach popierania budownictwa. Oferta TBS skierowana do osób mniej zamożnych, których nie stać na kupno lub wynajmowanie mieszkania na wolnym rynku: [https://pl.wikipedia.org/wiki/Towarzystwo_budownictwa_spo%C5%82ecznego], data korzystania 14.06.2022.

⁸ Program Mieszkanie Plus to rządowy program w zakresie mieszkalnictwa, z opcji wynajmu mieszkania lub wynajmu z opcją dojścia do własności. Program Mieszkanie Plus: [<https://mieszkaniplus.gov.pl/>], data korzystania 06.01.2023 r.

⁹ Społeczna agencja najmu (SAN) to podmiot współpracujący z gminą, który pośredniczy między właścicielami mieszkań na wynajem i osobami, którym dochody lub sytuacja życiowa utrudniają najem mieszkania w warunkach rynkowych. Celami działania SAN są: zwiększenie oferty mieszkaniowej dla osób o średnich i niższych dochodach, rozszerzenie narzędzi dostępnych gminom w ramach realizacji lokalnej polityki mieszkaniowej o formułę, która może stanowić alternatywę dla budownictwa komunalnego i rozwój rynku mieszkań na wynajem. Więcej w: Społeczne agencje najmu: [<https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/spoleczne-agencje-najmu>], data korzystania 15.06.2022 r.

1.1. Cel i główne założenia badania

Głównym celem badania jest charakterystyka społecznych zasobów mieszkaniowych w województwie kujawsko-pomorskim. Na podstawie badania został sporządzony katalog społecznych zasobów mieszkaniowych w województwie kujawsko-pomorskim. Wyniki badania pozwalają również uzyskać odpowiedź na pytania dotyczące sposobów zapobiegania problemom i ich rozwiązywania w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych w gminach województwie kujawsko-pomorskim.

Cel główny zostanie osiągnięty poprzez uzyskanie odpowiedzi na poniższe zagadnienia badawcze:



Rodzaj i skala społecznych zasobów mieszkaniowych w województwie kujawsko-pomorskim



Skala gospodarstw domowych oczekujących na społeczny zasób mieszkaniowy w województwie kujawsko-pomorskim



Problemy występujące w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych w województwie kujawsko-pomorskim



Sposoby zapobiegania problemom i ich rozwiązywania w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych w województwie kujawsko-pomorskim



Współpraca w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych w województwie kujawsko-pomorskim



Funkcjonujące przepisy w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych



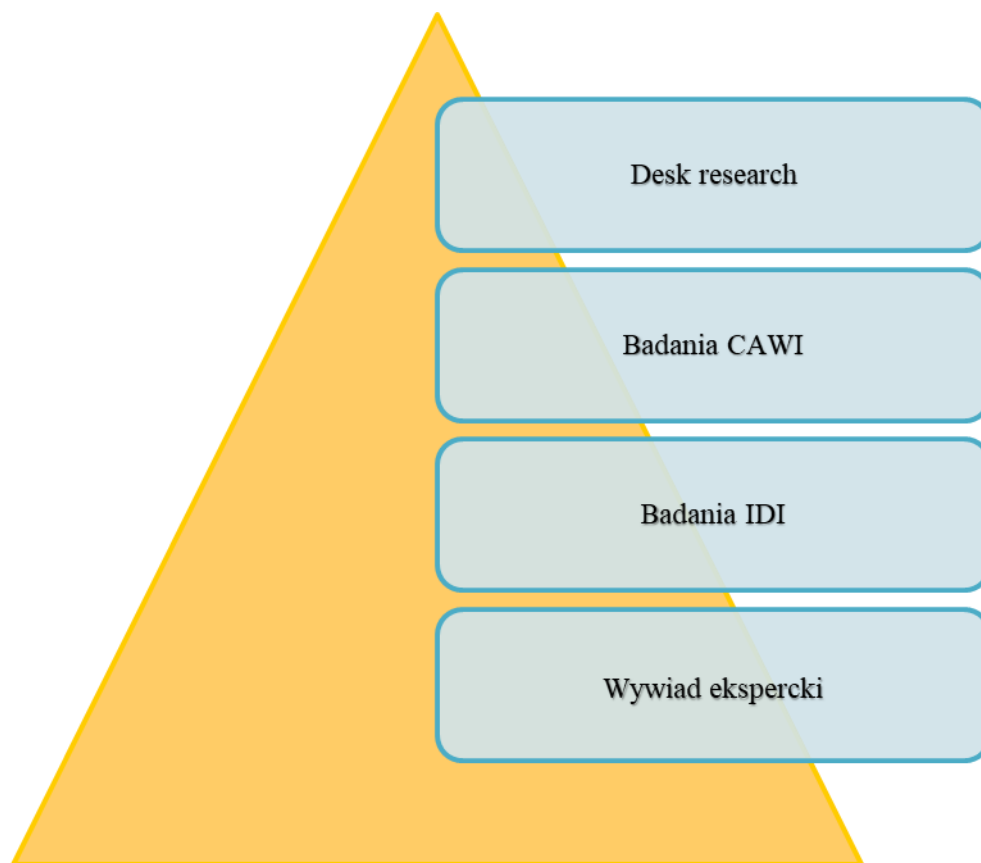
Dobre praktyki, inicjatywy, polskie lub zagraniczne w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych w województwie kujawsko-pomorskim



Źródła finansowania rozwoju społecznych zasobów mieszkaniowych

1.2. Wybór metod i technik badawczych

Na potrzeby niniejszej badania wykorzystane zostały następujące metody i techniki badawcze.



Analiza danych zastanych (Desk Research - DR)

Opis techniki/metody:

Metoda desk research polega na zbieraniu i analizie danych wtórnych, czyli takich, które już istnieją i zostały przygotowane przez inne podmioty. Nie są więc wytwarzane przez badacza i nie wymagają prac w terenie¹⁰.

Sposób zastosowania:

Analiza danych zastanych pozwoli na oszacowanie skali zasobów udzielanego wsparcia w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych w województwie kujawsko-pomorskim.

Dobór próby:

Analiza danych ze źródeł zastanych: Ocena Zasobów Pomocy Społecznej, GUS-BDL i inne źródła.

¹⁰ Marcin Rechciński, Jarosław Balon, Małgorzata Grodzińska-Jurczak. Dane zastane – ocena użyteczności do badania konfliktów społecznych wokół obszarów chronionych w trzech skalach przestrzennych: [file:///C:/Users/karolinab/Downloads/XYZ_05_Rehcinski_z%20tabelami.pdf], data korzystania 24.01.2023 r.

Wywiad internetowy wspomagany komputerowo (Computer - Assisted Web Interview - CAWI)

Opis techniki/metody:

Badania online (CAWI) polega na zebraniu danych i informacji od respondenta poprzez wypełnienie przez niego wcześniej przygotowanego kwestionariusza ankiety udostępnionej drogą elektroniczną. Osoba przeprowadzająca badanie posiada od razu wszystkie zebrane informacje w jednym pliku, co powoduje, że nie trzeba przepisywać i kopiować otrzymanych odpowiedzi. Populacja respondentów dobierana jest ze względu na ich powiązanie z tematyką badań¹¹.

Sposób zastosowania:

Badania online (CAWI) pozwoli na uzyskanie informacji w zakresie m.in. skali oczekujących na społeczny zasób mieszkaniowy, kluczowych problemów, sposobów zapobiegania problemom i ich rozwiązywania, współpracy, funkcjonujących przepisów, źródeł finansowania.

Próba pełna

Uczestnicy badania CAWI to przedstawiciele całej populacji gmin (144) oraz spółdzielni mieszkaniowych (179) z terenu województwa kujawsko-pomorskiego. Do gmin i spółdzielni mieszkaniowych został wysłany link zawierający do wypełnienia kwestionariusz ankiety. Link został wysłany na podany adres e-mail wskazany w bazie funkcjonujących w województwie kujawsko-pomorskim gmin i spółdzielni mieszkaniowych.

Indywidualny wywiad pogłębiony (Individual in-Depth Interviews - IDI)

Opis techniki/metody:

Indywidualny wywiad pogłębiony (IDI) polega na prowadzeniu przez badacza indywidualnej rozmowy z respondentem w oparciu o wcześniej przygotowany scenariusz wywiadu. Respondent dobierany jest ze względu na jego powiązanie z tematyką badań. Celem wywiadu jest poznanie poglądów, opinii i oczekiwań respondenta oraz uzyskanie możliwie największej ilości ważnych dla badania szczegółów. Rozmowa odbywa się w miejscu i terminie ustalonym z respondentem. Prowadzący wywiad zadaje respondentowi pytania zawarte w scenariuszu wywiadu, umożliwiając osobie badanej swobodną i nieskrępowaną wypowiedź. Prowadzący ma prawo naprowadzić respondenta, jeśli zainteresuje się niezwiązanymi z tematyką badania kwestiami, a także dopytać o szczególnie interesujące kwestie w celu uzyskania obszerniejszych danych i wyczerpania danego zagadnienia. Nie może on natomiast w żaden sposób sugerować respondentowi odpowiedzi, wyrażać własnego zdania bądź w jakikolwiek inny sposób wpływać na postawę osoby uczestniczącej w badaniu. Cała rozmowa zostaje zarejestrowana na nośniku audio, a następnie poddana transkrypcji i analizie. Ponadto, prowadzący ma prawo notować szczególnie istotne wnioski, spostrzeżenia bądź opinie badanego, które mogą okazać się przydatne na etapie analizy bądź stać się podstawą do opracowania pogłębiających pytań w trakcie wywiadu. Wszystko to pozytywnie wpływa na jakość zebranego materiału, należy jednak

¹¹ Przygotowanie i przeprowadzenie badania doświadczenia ośrodków Krajowego Systemu Usług dla MSP w prowadzeniu projektów. Raport z badania. Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source”. Fundacja Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu - Poznański Park Naukowo-Technologiczny. Poznań. 2008, ss. 21-23.

dokładnie poinformować respondenta o jego pełnej anonimowości, dzięki czemu nie potraktuje podejrzliwie wskazanych czynności wykonywanych przez badacza¹².

Sposób zastosowania:

Badania IDI pozwolą na pogłębieniu wiedzy m.in. na temat istniejących problemów, ich przyczyn, sposobów zapobiegania i ich rozwiązywania w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych w województwie kujawsko-pomorskim.

Dobór próby:

Respondenci indywidualnych wywiadów pogłębionych zostali wybrani w drodze doboru celowego. To metoda doboru próby badawczej, polegająca na subiektywnym, świadomym kontrolowanym wyborze uczestników pod względem określonych cech, ważnych z punktu widzenia realizacji badania. Wywiady zostały przeprowadzone z przedstawicielami gmin, przedstawicielami spółdzielni mieszkaniowych oraz przedstawicielami organizacji pozarządowych zajmującymi się problematyką wykluczenia mieszkaniowego.

W ramach badania przeprowadzonych zostało łącznie 15 indywidualnych wywiadów pogłębionych. Udział w badaniu wzięli:

- przedstawiciele gmin województwa kujawsko-pomorskiego - w zależności od typu gminy, występujących problemów, stosowanych rozwiązań (9 wywiadów),
- przedstawiciele spółdzielni mieszkaniowych województwa kujawsko-pomorskiego - w zależności od lokalizacji spółdzielni, występujących problemów, stosowanych rozwiązań (4 wywiady),
- przedstawiciele organizacji pozarządowych województwa kujawsko-pomorskiego zajmującymi się problematyką wykluczenia mieszkaniowego w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych (2 wywiady).

Wywiad ekspercki

Opis techniki/metody:

W trakcie rozmowy zostają przedstawione wnioski i rekomendacje z badania, które następnie zostają poddane opinii eksperta. Ekspert wypowiada się na temat możliwych do wdrożenia rekomendacji w danym obszarze. Wywiad to moment, podczas którego ekspert weryfikuje i ocenia materiał zgromadzony przez zespół badawczy. Jest to czas dokonywania ewentualnych uzupełnień, dodatkowych wyjaśnień. Wywiad służy zminimalizowaniu potencjalnych błędów interpretacyjnych oraz uwzględnienia specyfikę przedmiotu badania, o których autorzy badania mogli nie wiedzieć¹³.

Sposób zastosowania:

Ekspert odniósł się do przedstawionych wniosków i rekomendacji z badania ankietowego (CAWI).

Dobór próby:

W przypadku wywiadu został zastosowany dobór celowy, a więc taki, który zapewnił udział osoby posiadającej kompleksową wiedzę w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych.

¹² Tamże.

¹³ Joanna Cukras-Stelągowska. Wywiady eksperckie z przedstawicielami elit - możliwości i ograniczenia w badaniach nad grupami o statusie mniejszościowym. Przegląd Badań Edukacyjnych, nr 34 (2021), ss. 116-117.

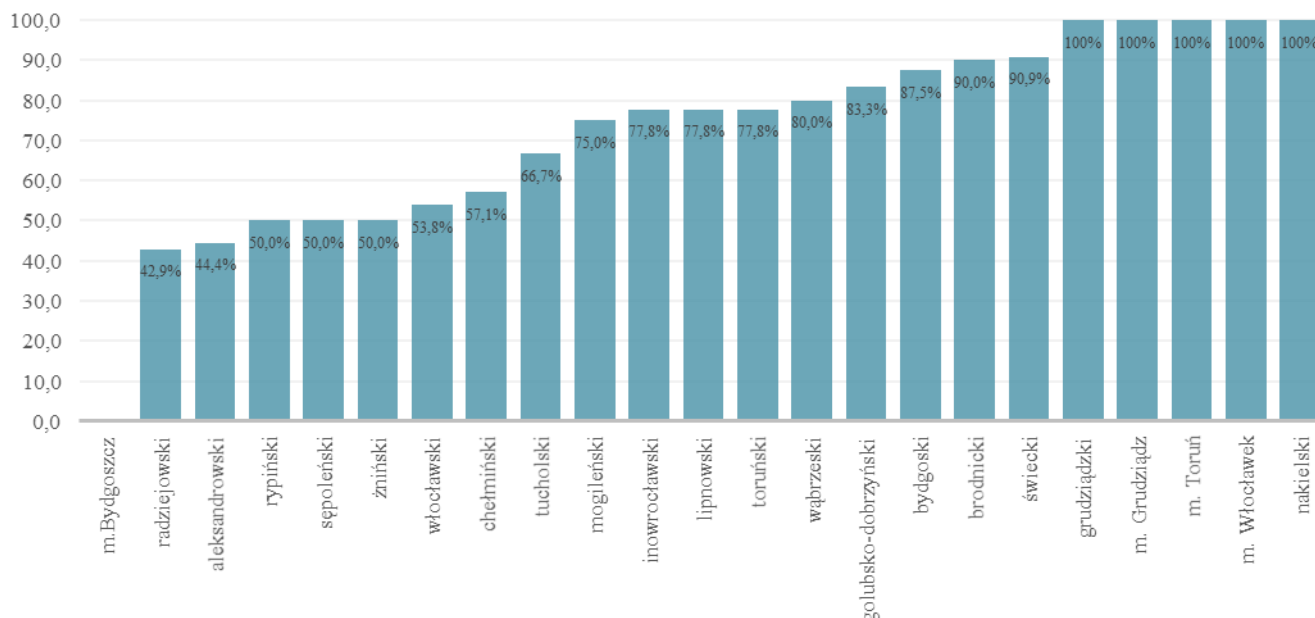
2. ANALIZA WYNIKÓW BADANIA

W badaniu diagnozującym sytuację w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych w województwie kujawsko-pomorskim przeprowadzono kwestionariusz ankiety wśród samorządów gminnych i spółdzielni mieszkaniowych. Pytania zawarte w kwestionariuszu ankiety miały na celu oszacowanie skali społecznych zasobów mieszkaniowych, występujących problemów, stosowanych sposobów zapobiegania i rozwiązywania problemów, jak również współpracy, funkcjonujących przepisów, dobrych praktyk i źródeł finansowania.

2.1. Struktura badanych gmin województwa kujawsko-pomorskiego

W badaniu łącznie wzięły udział 103 z 144 gmin województwa kujawsko-pomorskiego, co oznacza 71,5% gmin z całej populacji.

Wykres 1. Odsetek gmin z powiatów, które wzięły udział w badaniu



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania [N=103]

Powiatami ziemskimi, w ramach których udział w badaniu wzięły wszystkie funkcjonujące gminy był powiat grudziądzki i powiat nakielski. To tam, badanie cieszyło się największym zainteresowaniem. Pomimo prób zachęcenia do udziału w badaniu prowadzonym przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu, nie wzięło w nim udziału jedno z miast na prawach powiatu - m. Bydgoszcz. Niski poziom udziału w badaniu zaobserwowano również wśród gmin powiatu radziejowskiego i aleksandrowskiego (poniżej 50% gmin).

2.2. Rodzaj i skala społecznych zasobów mieszkaniowych w województwie kujawsko-pomorskim

Biorąc pod uwagę zamysł badania, w ramach katalogu dostępnych społecznych zasobów mieszkaniowych w województwie kujawsko-pomorskim znalazły się poniższe formy.

Diagram 1. Katalog społecznych zasobów mieszkaniowych w województwie kujawsko-pomorskim



mieszkania komunalne



lokale socjalne (najem socjalny lokalu)



mieszkania chronione, wspomagane, w tym wspierane, treningowe



mieszkania w ramach Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych
– SIM (w tym TBS-y)



mieszkania w ramach Programu Mieszkanie Plus

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Mieszkania komunalne



Mieszkania komunalne to mieszkaniowy zasób gminy, będący w jej posiadaniu, którym dysponuje, wynajmując go swoim mieszkańcom, którzy spełniają uchwalone kryteria, w szczególności finansowe¹⁴. Kryteria aplikowania o mieszkanie komunalne ustala indywidualnie każda gmina, która dysponuje takimi mieszkaniami. Kryteria te wskazywane są w uchwale rady gminy lub miasta. Osoby zainteresowane pozyskaniem takiego mieszkania występują ze stosownym wnioskiem do gminy, który następnie podlega weryfikacji przez specjalnie powołaną do tego celu komisję. W przypadku pozytywnej weryfikacji wnioskodawca trafia na listę oczekujących¹⁵. Ubiegając się o wynajem lokalu od gminy, można spotkać się z koniecznością wyboru jednego z trzech przedstawionych propozycji. Trzykrotna odmowa przyjęcia propozycji wynajęcia mieszkania komunalnego może powodować przesunięcie wnioskującego na koniec kolejki lub skreślenie go z listy oczekujących. Mieszkania komunalne, o względnym stanie technicznych, niskim czynszu, zachęcają mieszkańców do starania się o ten społeczny zasób mieszkaniowy. To powoduje, że listy oczekujących są coraz dłuższe, jak i czas uzyskania takiego mieszkania. Jak wynika z raportu Najwyższej Izby Kontroli (NIK)¹⁶ czas oczekiwania na przyznanie mieszkania komunalnego - w przypadku kontrolowanych gmin - wahał się od 34 dni do 17 lat.

Zgodnie z danymi Oceny Zasobów Pomocy Społecznej za rok 2011 oraz danymi z niniejszego badania, na przestrzeni pół roku, tj. od grudnia 2021 r. do czerwca 2022 r., w badanych gminach ubyło ok. 3,6 tys. (12,5%) mieszkań komunalnych. Tendencję zmniejszania się skali zasobów mieszkaniowych w gminach potwierdzają również wyniki kontroli NIK, wskazując ją jako jedną z przyczyn pogłębiającego się problemu z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach¹⁷. Zgodnie z raportem NIK główną przyczyną spadku liczby lokali była: ich sprzedaż, wyłączenia z użytkowania z powodu złego stanu technicznego oraz niskie tempo pozyskiwania nowych lokali¹⁸.

W 2021 r.¹⁹ w województwie kujawsko-pomorskim 6 gmin (4%) nie dysponowało mieszkaniami komunalnymi.

¹⁴ Pomoc mieszkaniowa: [<https://www.gov.pl/web/archiwum-inwestycje-rozwoj/pomoc-mieszkaniowa>], data korzystania 24.01.2023 r.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ *Informacja o wynikach kontroli. Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach*. Departament Infrastruktury. KIN.430.015.2019. Nr ewid. 16/2020/P/19/033/KIN.

¹⁷ Tamże, s.10.

¹⁸ Tamże, s.10.

¹⁹ Ocena Zasobów Pomocy Społecznej w województwie kujawsko-pomorskiego za rok 2021.

Lokale socjalne (najem socjalny lokalu)



Lokale socjalne (najem socjalny lokalu) to główny instrument zapewnienia minimalnych warunków mieszkaniowych przez gminę. Zgodnie z ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego: *Umową najmu socjalnego lokalu jest umowa najmu lokalu nadającego się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia*

pokoju przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m², a w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m², przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie²⁰. Taki lokal może przysługiwać wyłącznie konkretnej osobie, nie rodzinie²¹. Umowę najmu socjalnego lokalu zawiera się na czas oznaczony²². Ma to zachęcić lokatorów do poprawy swojej sytuacji życiowej. Lokale te przyznawane są wyłącznie osobom bez tytułu prawnego do innego lokalu i o niskich dochodach²³. Lokal przyznawany jest również osobom, którym sąd w wyroku eksmisyjnym przyznał takie uprawnienie (obowiązek zapewnienia najmu socjalnego lokalu ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu)²⁴.

Według statystyk OZPS, w roku 2021 liczba lokali socjalnych w województwie kujawsko-pomorskim wynosiła ok. 5,6 tys. lokali.

²⁰ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, art. 22.

²¹ Mieszkanie komunalne – co trzeba o nim wiedzieć?: <https://www.morizon.pl/blog/mieszkanie-komunalne-poradnik/>, data korzystania 06.01.2023 r.

²² Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, art. 23.

²³ Tamże.

²⁴ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, art. 14.

Mieszkania chronione, wspomagane, w tym wspierane, treningowe



Formę wsparcia mieszkaniowego o nieco innym charakterze stanowią mieszkania wspomagane i chronione. Zasady funkcjonowania mieszkań chronionych regulowane są ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, a wdrażane na podstawie rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie mieszkań chronionych, i mimo, że w myśl art. 53 ww. ustawy: *Wsparcie świadczone w mieszkaniu chronionym nie stanowi zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób lub*

rodzin, to w objaśnieniach do formularze M-01 GUS nakazuje się ich wykazywanie przez gminy w ramach mieszkaniowego zasobu gminy. Powyższa ustawa nie odnosi się do mieszkań wspomaganych, mieszkania te regulowane są tylko Wytycznymi w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020.

Zgodnie z zapisami ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej, która przygotowuje pod opieką specjalistów osoby tam przebywające do prowadzenia samodzielnego życia lub wspomaga te osoby w codziennym funkcjonowaniu²⁵. Wyróżnia się mieszkania chronione treningowe i mieszkania chronione wspierane²⁶.

Mieszkania chronione treningowe	Mieszkania chronione wspierane
➤ zapewnia się usługi bytowe oraz naukę, rozwijanie lub utrwalanie samodzielności, sprawności w zakresie samoobsługi, pełnienia ról społecznych w integracji ze społecznością lokalną, w celu umożliwienia prowadzenia samodzielnego życia.	➤ zapewnia się usługi bytowe, a także pomoc w wykonywaniu czynności niezbędnych w życiu codziennym i realizacji kontaktów społecznych, w celu utrzymania lub rozwijania samodzielności osoby na poziomie jej psychofizycznych możliwości. ➤ przeznaczone jest dla: 1) osoby niepełnosprawnej, w szczególności osoby niepełnosprawnej fizycznie lub osoby z zaburzeniami psychicznymi; 2) osoby w podeszłym wieku lub przewlekle chorej.

Źródło: Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej

Definicja mieszkania wspomagane zawarta jest w Wytycznych, w których czytamy, że jest to: *usługa społeczna świadczona w społeczności lokalnej w postaci mieszkania lub domu, przygotowującego osoby w nim przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zapewniającego pomoc w prowadzeniu*

²⁵ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

²⁶ Tamże.

samodzielnego życia. Mieszkanie lub dom może być prowadzone w formie mieszkania treningowego i wspieranego²⁷.

Mieszkania wspomagane treningowe	Mieszkania wspomagane wspierane
➤ przygotowującego osoby w mieszkaniu przebywające do prowadzenia samodzielnego życia. Usługa ma charakter okresowy i służy określonym kategoriom osób w osiągnięciu częściowej lub całkowitej samodzielności, m.in. poprzez trening samodzielności, poradnictwo, pracę socjalną lub inne usługi aktywnej integracji.	➤ stanowiące alternatywę dla pobytu w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Usługa ma charakter pobytu stałego lub okresowego (w przypadku potrzeby opieki w zastępstwie za opiekunów faktycznych) i służy osobom potrzebującym wsparcia w codziennym funkcjonowaniu lub osobom z niepełnosprawnościami.

Źródło: Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020.

Formą mieszkania wspieranego nie jest mieszkanie socjalne²⁸.

Główne różnice	
Mieszkania chronione	Mieszkania wspomagane
➤ regulowane ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, a wdrażane na podstawie rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki społecznej z dnia 26 kwietnia 2018 r. w sprawie mieszkań chronionych, ➤ prowadzone przez każdą jednostkę organizacyjną pomocy społecznej lub podmiot uprawniony, ➤ minimalna powierzchnia użytkowa - 12 m² na osobę, ➤ wymogi wobec osób w mieszkaniach chronionych wspieranych (usługi przemieszczania się, utrzymanie higieny osobistej, ubieranie się są świadczone nie krócej niż 3 h dziennie przez 7 dni w tygodniu), ➤ mieszkanie, ➤ skierowanie na podstawie decyzji administracyjnej, ➤ węższy katalog grup docelowych - bez	➤ regulowane są tylko Wytycznymi w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020, ➤ nie wskazano podmiotów prowadzących, a więc wszystkie podmioty, ➤ minimalna powierzchnia użytkowa - 8 m² na osobę, ➤ bardziej elastyczne wymogi dotyczące usług, bardziej zindywidualizowane podejście - rodzaj i zakres czynności, ➤ mieszkanie lub dom, ➤ skierowanie na podstawie wniosku, realizowane w oparciu o umowę cywilnoprawną lub kontrakt

²⁷ Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020.

²⁸ Tamże.

osób wymagających całodobowej opieki.

socjalnego,
➤ szerszy katalog - również osoby wymagające całodobowej opieki.

Źródło: Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej oraz Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020.

Mieszkania w ramach Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych - SIM (w tym TBS-y)



Społeczna inicjatywa mieszkaniowa, w skrócie SIM - to spółki tzw. not for profit budujące mieszkania społeczne. Jej zadaniem jest budowanie mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu. Mieszkania w ramach SIM przeznaczone są dla osób i rodzin nie posiadających własnego mieszkania w danej miejscowości, którzy dysponują środkami na regularne opłacanie czynszu, jednakże ich dochody są za niskie na zaciągnięcie kredytu hipotecznego na mieszkanie²⁹.

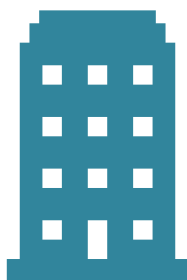
Wśród korzyści bycia najemcą lokalu w ramach społecznej inicjatywy mieszkaniowej wymienia się:

- możliwość zamieszkania w ramach SIM bez konieczności zaciągania wysokiego kredytu; umowa z SIM może jedynie obligować do wniesienia partycypacji w wysokości do 30% kosztów budowy lokalu mieszkalnego;
- nawet o połowę niższe stawki czynszu niż na rynku komercyjnym;
- dla najemców będących równocześnie partycypantami, możliwość w przyszłości rozliczenia partycypacji w czynszu (tzw. „wakacje czynszowe”, dzięki którym najemca przez czas określony w umowie, a w przypadku emerytów - bezterminowo, będzie płacił nawet 20% niższy czynsz);
- możliwość zmiany umowy najmu na umowę najmu z dojściem do własności (uzyskanie własności mieszkania w perspektywie lat)³⁰.

²⁹ Więcej w: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/spoleczna-inicjatywa-mieszkaniowa>, data korzystania 23.01.2023 r.

³⁰ Tamże.

Mieszkania w ramach Programu Mieszkanie Plus



Programu Mieszkanie Plus - powstał w 2016 r. z inicjatywy rządu i jest jednym z projektów Narodowego Programu Mieszkaniowego. Jego celem jest wsparcie polskich rodzin, które nie mogą pozwolić sobie na zakup własnego mieszkania z powodu niewystarczającej zdolności kredytowej³¹.

Zgodnie z raportem NIK-u z 2021 roku, realizacja Program Mieszkanie Plus nie przyniosła oczekiwanych efektów, a tym samym nie wpłynęła istotnie na rozwiązanie problemów mieszkaniowych lokalnych społeczności. Wyniki kontroli wskazały na przyczyn tej sytuacji, w ramach których znalazł się brak skutecznych i spójnych ze sobą rozwiązań prawnych, a także opieszałość we wdrażaniu aktów wykonawczych³². Raport NIK wskazał również na:

- wciąż palący problemem polskiego mieszkalnictwa jakim jest statystyczny deficyt mieszkaniowy;
- nadal nierozwiązany problemem zapewnienia mieszkań gospodarstwom domowym, których dochody uniemożliwiają osiągnięcie zdolności kredytowej i zakup mieszkania;
- tendencję spadkową finansowego wsparcia dla sektora mieszkaniowego ze strony budżetu państwa.

Zgodnie ze statusem³³ realizacji Programu Mieszkanie Plus na dzień 7 października 2019 r. liczba mieszkań wybudowanych w ramach ww. Programu w województwie kujawsko-pomorskim wyniosła łącznie 1 424 (m. Toruń - 324, m. Świecie - 250, Nakło nad Notecią - 190, m. Inowrocław - 250, m. Kruszwica - 350, m. Włocławek - 60).

³¹ Mieszkanie Plus - praktyczny poradnik[<https://www.expander.pl/poradniki/mieszkanie-plus-praktyczny-poradnik/>], data korzystania 13.02.2023 r.

³² Więcej w: Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie Programu Mieszkanie Plus. Departament Infrastruktury. KIN.430.009.2021 Nr ewid.181/2021/P/21/026/KIN.

³³ Mieszkanie Plus[<https://www.gov.pl/web/archiwum-inwestycje-rozwoj/mieszkanie-plus>], data korzystania 13.02.2023 r.

Spoleczne Agencje Najmu (SAN)



Spoleczna agencja najmu, w skrócie SAN to podmiot współpracujący z gminą, który pośredniczy między właścicielami mieszkań na wynajem i osobami, którym dochody lub sytuacja życiowa utrudniają najem mieszkania w warunkach rynkowych³⁴. Celem funkcjonowania SAN jest zwiększenie oferty mieszkaniowej dla osób o średnich i niższych dochodach. Stanowi alternatywę dla budownictwa komunalnego i rozwój rynku mieszkań na

wynajem³⁵.

Spoleczną agencję najmu może prowadzić spółka gminna, stowarzyszenie, fundacja lub spółdzielnia socjalna. Warunkiem prowadzenia tego typu działalności na terenie gminy jest zawarcie z gminą umowy o współpracy.

Kryteria uprawniające do najmu mieszkania w ramach SAN określa gmina³⁶.

W województwie kujawsko-pomorskim społeczne agencje najmu nie funkcjonują.

³⁴ Społeczne agencje najmu.[<https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/spoleczne-agencje-najmu>], data korzystania 13.02.2023 r.

³⁵ Tamże.

³⁶ Tamże.

2.3. Skala gospodarstw domowych oczekujących na społeczny zasób mieszkaniowy w województwie kujawsko-pomorskim

Dobrym wskaźnikiem zapotrzebowania na społeczny zasób mieszkaniowy jest skala gospodarstw domowych oczekujących³⁷ na ten zasób. Jak pokazały wyniki badania, w województwie kujawsko-pomorskim blisko 5 tys. gospodarstw domowych oczekiwało na przyznanie mieszkania/lokalu w ramach społecznych zasobów mieszkaniowych³⁸. Największy wskaźnik oczekujących gospodarstw domowych odnotowano w przypadku najmu socjalnego lokalu (ponad 2,4 tys. gospodarstw domowych).

Diagram 2. Skala gospodarstw domowych oczekujących na społeczny zasób mieszkaniowy w województwie kujawsko-pomorskim



Blisko 2 tys. gospodarstw domowych oczekiwało na mieszkanie komunalne (dane z 100 gmin; ok. 70% gmin)



Nieco ponad 2,4 tys. gospodarstw domowych oczekiwało na lokal socjalny (najem socjalny lokalu) (dane z 99 gmin; ok. 69% gmin)



84 gospodarstwa domowe oczekiwały na mieszkanie chronione /wspomagane, w tym mieszkania wspierane, treningowe (dane z 95 gmin; ok. 66% gmin)



450 gospodarstw domowych oczekiwało na mieszkanie w ramach Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych (w tym TBS-y) (dane z 96 gmin; ok. 67% gmin)



35 gospodarstw domowych oczekiwało na mieszkanie w ramach Programu Mieszkanie Plus (dane z 96 gmin; ok. 67% gmin)

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

³⁷ Poprzez gospodarstwa domowe oczekujące należy rozumieć te, które znajdują się na listach uprawnionych do danego lokalu/mieszkania i oczekują na zawarcie umowy.

³⁸ Wynik ten nie uwzględnia zapotrzebowania w gminach, które wskazały "brak danych" lub nie wzięły udziału w badaniu.

W ramach realizowanego przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu badania pn. *Społeczne zasoby mieszkaniowe w województwie kujawsko-pomorskim*, na zlecenie zrealizowano 9 indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI) z przedstawicielami gmin. Na podstawie odpowiedzi udzielonych przez uczestników IDI można wnioskować, że skala zapotrzebowania na społeczny zasób mieszkaniowy jest znacznie wyższa aniżeli ta widniejąca na listach oczekujących.

Tak jak mówiłam, że mamy około trzystu wniosków, które jeszcze nie zostały ujęte na... te osoby na listach. (...) No bo po prostu... nie zostały, no bo mamy też tak ograniczony limit tych osób, żeby... No nie możemy robić... Bo tak to byśmy musieli na tych listach dwieście osób ująć, a mamy w uchwale, że możemy tylko... nie przekroczyć stu... Tak mamy w uchwale.

Dwóch respondent IDI dostrzegło tendencję wzrostową zapotrzebowania na mieszkanie/lokal w społecznych zasobach mieszkaniowych, czego wynikiem mogła być pandemia wirusa SARS-CoV-2, wybuch wojny na Ukrainie oraz inflacja.

(...) wzrost właśnie tych zapotrzebowań, czyli też wzrost tej skali osób, które mają no odpowiednio niskie zarobki, czy taką sytuację ekonomiczną czy majątkową, która sprawia, że nie są w stanie na tym konkurencyjnym rynku najmu rynkowego wynająć mieszkań, więc szukają właśnie pomocy w ramach usług... tych wszystkich społecznych usług mieszkaniowych, jakie realizowane są na terenie naszej gminy. To nie zawsze są te osoby też najuboższe, ale takie które też utraciły możliwość gdzieś tam konkurowania na rynkowych, uwolnionych czynszach najmu, które są na wolnym rynku.

(...) na pewno epidemia wpłynęła na te dwa podstawowe właśnie czynniki problemowe, czyli kwestie właśnie wzrostu zapotrzebowań i wzrostu niestety też tych trudności z zapłatą czynszu, zaległości mieszkaniowych (...)

(...) wojna na Ukrainie przyniosła efekt ekonomiczny na rynku najmu. Po prostu jeszcze bardziej poszły w górę ceny tych rynkowych usług mieszkaniowych, we wszelkiej postaci, i towarzysząca temu też oczywiście kwestia wzrostu kosztów utrzymania (...)

(...) mamy coraz więcej sytuacji, że no mieszkańcy składają wnioski o lokale komunalne, a my niestety nie możemy tych wniosków realizować. A też jakie przyczyny są... na pewno też z racji tego, że ta inflacja, jaka w tej chwili występuje, to też ma na pewno głęboki wpływ.

Jeden z uczestnik wywiadów IDI ten wzrost zapotrzebowania uzasadniał starzeniem i zubożeniem społeczeństwa.

No na pewno starzenie i zubożenie społeczeństwa, na pewno problemy w zakresie opłat za lokale mieszkalne.

Podsumowując wyniki badania ankietowego oraz wypowiedzi uczestników indywidualnych wywiadów pogłębionych, można stwierdzić, że w obszarze społecznych zasób mieszkaniowy odnotowuje się wysoką skalę zapotrzebowania na ten

zasób, nierzadko wykraczającą poza ogólnodostępne statystyki. Powodem tej sytuacji - zdaniem rozmówców - była pandemia wirusa SARS-CoV-2, wybuch wojny na Ukrainie oraz galopująca inflacja.

2.4. Problemy występujące w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych w województwie kujawsko-pomorskim

Charakteryzując sytuację w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych w województwie kujawsko-pomorskim należy uwzględnić problemy występujące w tym obszarze. Bezspornym i najczęściej występującym - w odpowiedziach respondentów - problemem jest „*brak lub niewystarczający zasób mieszkań/lokalii komunalnych/socjalnych w społecznym zasobie gminy*”(81,6%). Drugi, równie palący problem to zaległości w opłatach za mieszkanie (70,9%). Respondentom nie jest też obcy problem „*braku lub niewystarczających środków finansowych na budowę lub adaptację lokali stanowiących społeczny zasób mieszkaniowy na terenie gminy*”(62,1%) i problem „*niewystarczające wsparcie w zakresie źródeł dofinansowania remontów i modernizacji budynków mieszkalnych*” (44,7%) w obszarze tych zasobów. Przedstawiciele gmin dostrzegają również problem „*braku lub niewystarczającego zasobu innych form społecznych zasobów mieszkaniowych ...*” (33,0%). Niewątpliwie inną formą społecznych zasobów mieszkaniowych, poza zasobami komunalnymi, są mieszkania chronione czy wspomagane bądź mieszkania w ramach społecznych agencji najmu. Pomimo dostępnych źródeł dofinansowania wsparcia budownictwa zwiększającego zasób mieszkaniowy gminy, nadal w porównaniu do istniejących potrzeb, wsparcie to - w opinii respondentów - jest niewystarczające (19,4%). W mniejszym stopniu (ok. 15 %) problem stanowią zasoby kadrowe. Jedynie w 7% odpowiedzi znalazł się problem „*brak lub niechęć do współpracy podmiotów dysponujących zasobem mieszkaniowym na terenie gminy*”. Tylko 6% gmin „*nie zмага się z problemami w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych*”.

Tabela 1. Problemy występujące w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych

Kafeteria	%
brak lub niewystarczający zasób mieszkań/lokalii komunalnych/socjalnych w społecznym zasobie gminy	81,6%
problem z zaległościami w opłatach za mieszkanie ³⁹	70,9%
brak lub niewystarczające środki finansowe na budowę lub adaptację lokali stanowiących społeczny zasób mieszkaniowy na terenie gminy	62,1%
niewystarczające wsparcie w zakresie źródeł dofinansowania remontów i modernizacji budynków mieszkalnych	44,7%
brak lub niewystarczający zasób innych form społecznych zasobów mieszkaniowych zaspokajających potrzeby mieszkaniowe na terenie gminy	33,0%
brak gruntów na budowę lokali stanowiących społeczny zasób mieszkaniowy (w tym zasób komunalny/socjalny) na terenie gminy	23,3%

³⁹Zgodnie definicją GUS: „Kwota, którą nie uiścili zarówno najemcy jak i właściciele mieszkań, wynikająca z opłat za użytkowane lokale

tj. czynsz, wodę, odprowadzanie ścieków lub odbiór nieczystości ciekłych, odbiór odpadów komunalnych, windę itd.”.

„Zaległości powstają, gdy użytkownicy mieszkań zalegają z bieżącymi opłatami minimum jeden miesiąc”.

Pojęcia stosowane w statystyce publicznej. Zaległości w opłatach za mieszkanie: [<https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/638,pojecie.html>], data korzystania 05.01.2022 r.

niewystarczające wsparcie w zakresie źródeł dofinansowania budowy lokali mieszkalnych (w tym w ramach społecznego budownictwa czynszowego)	19,4%
brak lub niewystarczające zasoby kadrowe do pozyskania środków finansowych na budowę lub adaptację lokali stanowiących społeczny zasób mieszkaniowy na terenie gminy	14,6%
problemy zaległościami w opłatach za mieszkanie w innych formach społecznych zasobów mieszkaniowych zaspokajających potrzeby mieszkaniowe na terenie gminy	9,7%
brak lub niechęć do współpracy podmiotów dysponujących zasobem mieszkaniowym na terenie gminy	6,8%
nie zmagamy się z problemami w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych	6,0%
inny problem (jaki?)	brak wskazań

*Pytanie wielokrotnego wyboru, odpowiedzi nie sumują się do 100%.

Jak pokazało pytanie uszczegóławiające powyższy szeroki wachlarz problemów wskazywanych przez przedstawicieli gmin, kluczowymi problemami, których rozwiązanie przyniosłoby rozwój społecznych zasobów mieszkaniowych na terenie gminy były poniższe cztery.

Tabela 2. Kluczowe problemy występujące w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych

Lp.	Kafeteria	%
1.	brak lub niewystarczający zasób mieszkań/lokalii komunalnych/socjalnych w społecznym zasobie gminy	72,8%
2.	brak lub niewystarczające środki finansowe na budowę lub adaptację lokali stanowiących społeczny zasób mieszkaniowy na terenie gminy	40,8%
3.	problem z zaległościami w opłatach za mieszkanie ⁴⁰	39,8%
4.	niewystarczające wsparcie w zakresie źródeł dofinansowania remontów i modernizacji budynków mieszkalnych	28,2%

*Pytanie wielokrotnego wyboru, odpowiedzi nie sumują się do 100%.

Pytanie o problemy występujące w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych zostało również zadane uczestnikom indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI). Wypowiedzi respondentów potwierdziły wyniki uzyskane w ramach badania ankietowego w kontekście istotności problemów. Problemem uznawanym przez rozmówców IDI za jeden z najdotkliwszych był "brak lub niewystarczający zasób mieszkań/lokalii komunalnych/socjalnych w społecznym zasobie gminy".

I rzeczywiście jest tak, że tych wyroków jest no więcej niż lokali, które pozyskujemy, które kwalifikowałyby się na te lokale socjalne zgodnie z przepisami ustawowymi, tak? Więc na pewno jest brak lokali socjalnych...

⁴⁰Zgodnie definicją GUS: „Kwota, którą nie uiszcili zarówno najemcy jak i właściciele mieszkań, wynikająca z opłat za użytkowane lokale

tj. czynsz, wodę, odprowadzanie ścieków lub odbiór nieczystości ciekłych, odbiór odpadów komunalnych, windę itd.”.

„Zaległości powstają, gdy użytkownicy mieszkań zalegają z bieżącymi opłatami minimum jeden miesiąc”.

Pojęcia stosowane w statystyce publicznej. Zaległości w opłatach za mieszkanie: [https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/638,pojecie.html], data korzystania 05.01.2022 r.

właściwie bardziej niewystarczająca liczba tych lokali... w społecznym zasobie gminy.

Tak że w tej chwili mamy około 300 wniosków złożonych przez mieszkańców, którzy ubiegają się o lokale komunalne bądź najem socjalny, ale niestety tych lokali brakuje.

(...) to oczywiście braki lub niewystarczająca ilość mieszkań zaspakajających te rosnące potrzeby i kwestia właśnie tego, że dłużej trzeba czekać na uwolnienie jakiegoś mieszkania, czy trzeba stworzyć dopiero jakieś zasoby lub dokonać adaptacji.

Tak, oczywiście. Lokali mogłoby być więcej, i na pewno byłyby te lokale obsadzone. (...)

(...) że mamy niewystarczającą ilość lokali tych komunalnych i socjalnych.

Ciągle brak jest, tak bym powiedział, ciągle jest za mało, żeby tutaj zaspokajać potrzeby mieszkańców na terenie gminy.

Zdecydowanie jest ich brak.

Jest to zasadniczy problem. Czyli z uwagi na to, że one są zajmowane przez niewłaściwe rodziny, tych lokali jest brak

W toku rozmowy respondenci IDI wskazywali przyczynę braku lub niewystarczającej liczby gminnych zasobów, stanowiącej równocześnie następny z kluczowych problemów w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych, a mianowicie brak środków finansowych na budowę lub adaptację tych zasobów.

Finansowanie jest jak gdyby główną zaporą tutaj.

(...) "źródła finansowania" tu jest... więc no tak, na pewno niewystarczające. Zawsze jest jakby mało. To tutaj ten problem by istniał.

To jest problem globalny, gdzie naprawdę mamy wielkie tutaj... no jakby powiedzieć... braki, jeżeli chodzi o środki, bo nie tylko na budowę czy adaptację, ale też i na takie poszczególne, na remonty nawet bieżące mieszkań, które się zwalniają.

(...) ten brak jakby dostępności odpowiednich, niewystarczająca ilość zasobu no to kwestia oczywiście niewystarczających środków finansowych, to się ze sobą wiąże, czyli cała ta ekonomia finansów publicznych związana z tym, że nie zawsze ta ilość środków, czy też odzyskiwanych środków w czynszach od poszczególnych najemców pozwala z odpowiednią prędkością dokonywać tych adaptacji czy remontów, czy budowy nowych mieszkań, mając nawet na uwadze poprawiające się trochę otoczenie dopłat czy korzystania właśnie z funduszy, które państwo gdzieś stara się uruchamiać jako fundusz na przykład dopłat czy rozwoju mieszkalnictwa w zakresie tworzenia zwłaszcza nowych budynków, czy to w ramach społecznych inicjatyw mieszkaniowych, czy, ściślej mówiąc, zasobach gminnych.

Jest to na pewno duży problem, szczególnie jeszcze w obecnych czasach, gdzie budżety gminne są bardzo napięte.

Poza powyższymi problemami, jako niezwykle dotkliwy uczestnicy indywidualnych wywiadów pogłębionych wskazali problem zaległości w opłatach za mieszkanie. Problem ten - w opinii rozmówców - implikuje kolejne problemy, np. brak środków finansowych na bieżące remonty. Obserwuje się tendencję zwiększania się tych zadłużeń podyktowaną wzrostem ogólnych kosztów utrzymania gospodarstw domowych.

Są wszędzie. My około dwóch milionów złotych mamy w tej chwili zaległości, ogółem, na naszych mieszkaniach komunalnych.

Nie ukrywam, te zaległości z roku na rok one się powiększają. (...) Niemniej mam tu na myśli to, że my zgodnie z przepisami windykujemy, robimy wszystko żeby windykować te zaległości w określonym czasie ustawowym, no niemniej tu jest problem jakby ze ściągalnością, tak?

Oczywiście, problem taki... tak jak jest problem z mieszkaniami, na pewno jest i problem z opłatami za mieszkania.

(...) "opór czynszowy" albo też problemy dotyczące zaległości w opłatach za mieszkania, które są udostępniane w ramach społecznych usług mieszkaniowych i związany z tym cały proces odzyskiwania tych środków. Nie zawsze udaje się w pełni te środki też uzyskiwać, nie wszyscy płacą w terminie, to są często też osoby z różnymi kłopotami czy problemami, więc to jest taki też, w tle tych finansowych właśnie też, kłopotów z finansami publicznymi, element, niestety też wzrastających czasami tych zaległości, zwłaszcza podyktowanych wzrostami kosztów utrzymania gospodarstw domowych, a spadkiem ich faktycznej wydajności jeśli chodzi o zarobki.

To jest też, no myślę, że problem jakby przejawiający się przez wszystkie zasoby lokali socjalnych i komunalnych. To przede wszystkim w tych zasobach mamy zaległości.

Tak, to jest też zasadniczy problem.

Wagę problemu potwierdzają dane statystyczne uzyskane z przeprowadzonego badania ankietowego. Wyniki pokazały, że blisko 40% mieszkań komunalnych oraz około 60% lokali socjalnych w województwie kujawsko-pomorskim w czerwcu 2022 r. było obciążonych zaległościami w opłatach za mieszkanie, przy czym zaległości dotyczyły okresu powyżej 6 miesięcy.

Diagram 3. Lokale/mieszkania obciążone zaległościami w opłatach za mieszkanie⁴¹



Blisko 40% mieszkań komunalnych (dane z 103 gmin; 71,5% gmin)



Okolo 60% lokali socjalnych (najem socjalny lokalu)

(dane z 103 gmin; 71,5% gmin)

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Na uwagę zasługuje fakt, iż w przypadku mieszkań chronionych/wspomaganych, mieszkań w ramach Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych (SIM) oraz mieszkań w ramach Programu Mieszkanie Plus obciążenie zaległościami w opłatach za mieszkanie dotyczyło tylko nielicznych gospodarstw domowych. Może to świadczyć o wysokiej skutecznych sposobów zapobiegania zadłużeniom funkcjonujących w ramach tych form.

Diagram 4. Lokale/mieszkania nie obciążone zaległościami w opłatach za mieszkanie⁴²



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania.

Zgodnie z OZPS⁴³ w roku 2021 r. liczba wyroków bez wskazania lokalu socjalnego w gminach województwa kujawsko-pomorskiego wynosiła 692 osoby. W porównaniu do roku 2018, w roku 2021 liczba tych wyroków spadła o 151 wyroków tj. ok. 22%, czego jednym z powodów - zgodnie z informacją uzyskaną z wywiadu IDI - mogła być tzw. tarcza antykryzysowa⁴⁴, która wprowadziła wstrzymanie wykonania egzekucji komorniczych.

Ostatnimi czasy, z uwagi na Covid, na to zamrożenie jakby działalności komorniczej to spowodowało, że tej windykacji było ciut mniej i jakby ta zaległość tutaj rosła. Tak, na pewno jest to problem dla nas.

⁴¹Dotyczy zaległości, które powstały w okresie minimum 6 miesięcy.

⁴²Dotyczy zaległości, które powstały w okresie minimum 6 miesięcy.

⁴³Ocena Zasobów Pomocy Społecznej za rok 2021 r.

⁴⁴Tarcza antykryzysowa: <https://www.gov.pl/web/rozwój-technologia/tarcza-antykryzysowa>],

(...) był też czas, w którym, w czasie epidemii, nie wykonywano egzekucji komorniczych z lokali mieszkalnych i teraz też komornicy od kwietnia bieżącego roku dostarczają tytuły wykonawcze do naszej gminy celem zrealizowania różnych zapotrzebowań na te cele egzekucji komorniczych polegających na opróżnianiu mieszkalnych nieruchomości. I to jest tutaj coś, co zadziało właśnie ze spóźnionym zapłonem, no bo przepisy tak zwanej tarczy antykryzysowej w jej tam poszczególnych wersjach właśnie te procesy czy to sądowe, czy potem egzekutywy realizacji tych wyroków po prostu wstrzymywały. Więc teraz widzimy taką tendencję no właśnie rozlewania się tych orzeczeń. (...) To dotyczyło zarówno zasobów komunalnych, jak i zasobów prywatnych, a więc i tych usług społecznych także, no bo my także występujemy czasami, niestety, w nieodwracalnych sytuacjach, z pozwami o eksmisję i też byliśmy stroną takich postępowań, więc wiedzieliśmy doskonale, że część takich postępowań była wstrzymywana. I teraz zbieramy jakby tego efekt, gdzie widzimy tendencje wzrostowe, gdzie nie notowaliśmy od dawna takich wzrostów wyroków eksmisyjnych, na przykład z zasobów prywatnych, czy to z usług społecznych.

Zgodnie z obowiązującym prawem w Polsce nie wykonuje się eksmisji tzw. „na bruk”, niemniej jednak nie zawsze osoba eksmitowana ma zapewniony lokal zastępczy. W zależności od sytuacji, miejscem zamieszkania osoby eksmitowanej może być lokal socjalny, lokal zamienny lub pomieszczenie tymczasowe. W wybranych sytuacjach eksmisja zostaje przeprowadzona do noclegowni, schroniska dla bezdomnych lub innej placówki dysponującej miejscem noclegowym, wskazanej przez gminę⁴⁵. Zgodnie z ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego: W wyroku nakazującym opróżnienie lokalu sąd orzeka o uprawnieniu do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu albo braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy. Obowiązek zapewnienia najmu socjalnego lokalu ciąży na gminie właściwej ze względu na miejsce położenia lokalu podlegającego opróżnieniu. Należy zaznaczyć, że wyroków sądowych nakazujących opróżnienie lokalu nie wykonuje się w okresie od 1 listopada do 31 marca roku następnego włącznie, jeśli osobie eksmitowanej nie wskazano lokalu, do którego ma nastąpić przekwaterowanie. Jednakże okresu ochrony nie stosuje się, gdy powodem opróżnienia lokalu jest stosowanie przemocy w rodzinie lub wykraczanie w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi domowemu, albo niewłaściwe zachowanie czyniące uciążliwym korzystanie z innych lokali w budynku albo gdy zajęcie lokalu nastąpiło bez tytułu prawnego⁴⁶.

Istotnym do rozwiązania problemem w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych - często wskazywanym przez uczestników IDI - jest również niewystarczające wsparcie w zakresie źródeł dofinansowania remontów i modernizacji budynków mieszkalnych.

(...) sześćdziesiąt procent substancji na terenie gminy ... to są substancje okresu pierwszej, drugiej wojny światowej, więc jakby konieczność ich

⁴⁵ Pomieszczenia dla osób eksmitowanych i terminy wykonywania eksmisji: [<https://www.spes.org.pl/twoje-prawa/eksmisja/pomieszczenia-dla-osob-eksmitowanych-i-terminy-wykonywania-eksmisji>], data korzystania 26.01.2023 r.

⁴⁶ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

dokapitalizowania jest ciągła i nieustająca, więc na pewno ten problem należy zauważyć.

(...) nadal widzimy kłopoty jeśli chodzi o remonty i modernizacje (...) Więc w naszej ocenie te niewystarczające źródła finansów na remonty i modernizacje budynków mieszkalnych to problem, który w mojej ocenie występuje.

(...) w naszej gminie akurat, mamy oprócz braku ilościowego, problemy związane ze stanem technicznym tych lokali. Są to na ogół lokale o dużo niższych standardach, to są lokale w starych budynkach, w starych kamienicach. (...) To są lokale, tak jak mówię, w kilkudziesięcioletnich kamienicach, opalane piecami starego typu, lokale niejednokrotnie bez własnych łazienek, toalet, z toaletami na zewnątrz. Więc tutaj ten stan techniczny... z jednej strony w liczniku mam metry kwadratowe, mam lokal, z drugiej strony mam lokal, który trudno czasami jest przekazać zainteresowanemu, bo jest w tak złym stanie technicznym lub wymaga potężnych nakładów.

Czynsz, który pobieramy, który, no możliwy jest zgodnie z obowiązującymi przepisami i dostosowany do standardu lokalu, pozwala na prowadzenie prac takich jakby zabezpieczających i jest gros budynków, które są, no wieloletnimi kamienicami i wymagają dużych nakładów napraw.

(...) na remonty są ciągle potrzeby, tak bym powiedział (...) No na remonty, na przykład po eksmisji to wiadomo, że te mieszkania są zniszczone (...)

(...) te stare budynki wymagają jakiegoś bardziej takiego generalnego remontu, no to chciałoby się pozyskać te środki na te remonty.

Identyfikując problemy w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych jeden z respondentów wskazał jeszcze na inny problem, a mianowicie brak spójnej polityki rzędu w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych.

Powiem tak, jest problem tego typu, że nie ma spójnej polityki w tej przestrzeni. Co znajdzie się rząd, to ma swój program autorski, i usiłuje ten program przeprowadzić. Z reguły rozpoczyna, a nigdy go nie kończy. Za każdym razem te programy wsparcia nazywają się inaczej. Kiedyś było Mieszkanie dla Młodych, teraz jest Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe. Wydaje się nowe przepisy, buduje się coś od nowa, a po prostu to nie tędy droga. Musi być spójny program, długofalowy i skierowany przede wszystkim do młodych małżeństw, bo tu jest największa potrzeba. (...) No... to jest to, do czego wracam jeszcze raz, czyli te inicjatywy, które prowadzą do budowy i tworzenia nowych mieszkań. One nie są dostatecznie stabilne, długofalowe i jasne i precyzyjne dla odbiorców...

Zwrócono również uwagę na niekorzystny system dofinansowań rządowych rozwoju społecznych zasobów mieszkaniowych. Dostępne wsparcie finansowe - w opinii rozmówców - powinno być udzielane w formie zaliczek, gdyż nie wymaga to od samorządów posiadania „z góry” puli środków finansowych na budowę, których często w budżetów samorządów brakuje. Poza tym, zbyt wysokie oprocentowanie kredytów powoduje, że inwestycja jest po prostu nieopłacalna.

(...) są tutaj środki wsparcia, pomocy nawet do 85%, że można uzyskać dofinansowanie, ale to wszystko jest... na chwilę obecną, przynajmniej w ostatnich latach, nie wiem, jak to będzie w przyszłym roku... że samo dofinansowanie, gdyby było wcześniej, w formie zaliczki, na pewno byłoby to o wiele korzystniejsze. A tak jak miasto, tak jak my musimy zainwestować środki już na budowę takiego na przykład budynku komunalnego, a dopiero te środki dostajemy tam w transzach po jakimś tam okresie późniejszym. A na ten... właśnie w tym momencie tych środków nie ma. (...) Właśnie tak myślę, że chodzi o to wsparcie finansowe. Żeby można było coś takiego uzyskać, że jeżeli składamy wniosek, to jak przystępujemy do realizacji tej inwestycji, żeby można było zaliczkowo uzyskiwać środki.

Sytuacja makroekonomiczna, zmieniające się dynamicznie, czyli sytuacja, którą mamy w tej chwili, czyli wysoki wskaźnik WIBOR, który powoduje brak możliwości poruszania się takiej spółki jak moja przy środkach finansowych ze źródeł opartych właśnie o finansowanie WIBOR-owe. To na pewno coś nowego, co wyszło. Jeszcze parę lat temu można było się wspomóc kredytem oprocentowanym na kilku procentach, w tej chwili oprocentowanie rzędu dziesięć, naście procent powoduje, że powstanie inwestycji i przeliczenie potem jakiejś nawet części tej inwestycji na czynsz miesięczny powoduje, że ten czynsz jest wysoki i ta inwestycja się, po prostu mówiąc, nie spina.

I może jeszcze problemy, [w] społecznych inicjatywach mieszkaniowych teraz, tak zwanych SIM-ach, czy, no ewentualnie budownictwie w tych innych jakby procedurach, korzystając z SBC, albo Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej, no to na chwilę obecną jest to zbyt wysoki procent kredytów i wysoki WIBOR. To, że tak powiem, kredytowanie się inwestycji w tym momencie jest nieopłacalne. (...) po analizie obecnych stawek, które, no... Kredytów, które by trzeba zaciągnąć, wspomagając budowę inwestycji, oprócz tych inwestycji z funduszu dopłat, czy z funduszu tych SBC, no to czynsz musiałby wynosić 30 złotych, więc to w przypadku naszego miasta jest nierealne i niemożliwe do wybudowania. Poza tym kolejny problem, który się pojawił, osoby zainteresowane lokalami, gdzie muszą pozyskać środki finansowe na wkład, już poza tymi naszymi lokalami socjalnymi, komunalnymi, tylko, no na różne formy budownictwa, czy tam na wynajem w TBS-ie, czy z docelową własnością, nie mają na dzień dzisiejszy zdolności kredytowej.

Tak, aczkolwiek teraz te programy przy współpracy BGK dają możliwość dofinansowania 85% na remonty czy budowę nowych mieszkań, natomiast cała ta procedura jest skomplikowana i trudna w czasie do realizacji, w związku z tym te programy są, jednakże gdyby usprawnić procedury w zakresie przyznawania tych grantów na pewno byłoby tych środków więcej.

Problem w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych stanowi również kwestia termomodernizacji, wdrażania zasad „antysmogowych”.

(...) w mojej ocenie, i nie tylko mojej, bo kolegów, którzy zajmują się wdrażaniem właśnie kwestii termomodernizacyjnych czy modernizacyjnych, dostrzegamy wciąż jeszcze brak takiej dużej spójności w działaniach. To też jest efekt i pokłosie chyba braku w ogóle środków państwowych na ten cel.

Wynika to być może także z kwestii zatrzymania środków unijnych z tego Funduszu Odbudowy, bo tam ... zaznaczała takich potrzeb, związanych z potrzebami także klimatycznymi. Wdrażanie między innymi tych zasad, nazwijmy to, antysmogowych, gdzie musimy na przykład zlikwidować piece, i temu podobne sytuacje. Niestety z większości tych programów gminy nie mogą skorzystać. Musimy więc liczyć na dobrą wolę na przykład najemców, że wystąpią też o jakieś środki na taką modernizację i we własnym zakresie będą próbowali coś robić, albo musimy poszukiwać modernizacji, ale ze spełnieniem pewnych norm albo wytycznych, które nie zawsze da się osiągnąć (...)

Zdecydowanie aplikowałbym o więcej, zdecydowanie chciałbym, żeby było więcej programów celowanych, dedykowanych właśnie, tak jak wspomniałem, na przykład dla takiej starszej substancji. Żebym mógł remontować, żebym mógł odnawiać, nie tylko z powodów estetycznych, wizualnych czy technicznych, ale również z dobrze nam znanych powodów ekologicznych, czyli patrz, czytaj "wymiana pieców węglowych".

Wśród problemów znalazł się również problem długiego oczekiwania na przyznanie mieszkania komunalnego lub lokalu socjalnego.

Mamy osoby oczekujące na listach. Jeżeli to jest rodzina wieloosobowa, czasami to przechodzi już w lata, powyżej dziesięciu lat. Jeżeli to jest gospodarstwo mniejsze, jeden, dwie osoby, no to małe lokale zwalniają nam się częściej.

Jeden z rozmówców wskazał także na brak weryfikacji uprawnień osób, które zamieszkują w społecznym zasobie mieszkaniowym.

W mojej ocenie największym problemem w dostępie do tych lokali na preferencyjnych warunkach jest brak weryfikacji uprawnień osób, które już mieszkają w tym zasobie. (...) W mojej ocenie gminy są powołane do tego, żeby pomagać osobom o niskich dochodach, natomiast na przestrzeni lat tak się wydarzyło, że w tym zasobie mieszkają osoby z dziada pradiada i to są właściwie osoby, które mają dochód przekraczający dochód uprawniających do lokalu komunalnego czy socjalnego i oni nadal tam mieszkają. (...). To zostało teraz wprowadzone ustawą niedawno i jest możliwość takiej weryfikacji, co dwa i pół roku gmina ma możliwość weryfikacji osób, które mieszkają w tym zasobie, do tego czy mają takie uprawnienie... to spowodowałoby rzeczywiście, że ta dostępność do tych lokali byłaby większa (...)

Inny z respondentów na pytanie o brak lub niewystarczające zasób innych form społecznych zasobów mieszkaniowych zauważył, że z uwagi na koszty tworzenie takiego zasobu dla dużych gmin miejskich jest łatwiejsze aniżeli małych gmin wiejskich.

Więc może niespecjalnie akurat występujący tak na terenie gminy miasta ..., bo my mamy bardzo różnorodny system i taki mieszany, natomiast z rozmów z mniejszymi gminami wynika - które prowadzimy czasami też dla własnych jakichś tam potrzeb wymiany dobrych praktyk - wynika, że w wielu gminach

po prostu, no niektóre miasta nie są w stanie tego... mniejsze gminy, bo miejskie gminy mają zazwyczaj troszeczkę prościej z zasobami, natomiast wdrażanie tych nowych form jest po prostu czasami kosztowne.

Na pytanie o problemy najpilniejsze do rozwiązania, dwóch respondentów IDI wskazało na poszerzenie oferty źródeł dofinansowania rozwoju społecznych zasobów mieszkaniowych.

Dostęp do źródła finansowania wspartego właśnie jakimś programem rządowym, państwowym, gdzie taka spółka na przykład jak moja, mogłaby aplikować o środki na budownictwo czy socjalne czy komunalne, które to środki byłyby oparte nie o rynkowe, komercyjne wskaźniki oprocentowania, tylko właśnie o jakiś taki program o charakterze społecznym, który umożliwiałby takiej spółce jak moja prowadzenie... czyli gminie po prostu... prowadzenie inwestycji w budownictwo mieszkaniowe na takim poziomie, żeby nie dociążyć budżetu, a żeby czynsz uregulowany osobnymi przepisami dla mieszkańców tych właśnie nieruchomości, dla przyszłych najemców tych nieruchomości był na tyle niski, żeby był właśnie pomocą, a nie obciążeniem.

No kwestie możliwości, żeby ruszenia z budowami i finansowania. Kwestie kredytów jakichś stałych, stałą jakąś stopą procentową na realnych jakichś warunkach i jakby możliwość w tych programach wtedy skorzystania z uzyskania środków z jakąś zdolnością kredytową tych osób. To to są jakby pewnie najpilniejsze rzeczy, które, żeby dalej budownictwo ruszyło, bo w tej chwili będzie stopowało przy tej obecnej sytuacji. (...) No to sytuacja, która spowodowała, no sytuacje kredytowe i inflacyjne, no to to są rzeczy, które w tej chwili wyhamowują proces inwestycyjny.

Podsumowując wypowiedzi rozmówców indywidualnych wywiadów pogłębionych na temat problemów występujących w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych można stwierdzić, że najbardziej dotkliwym zdaje się być problem niewystarczającej skali zasobów w stosunku do nieustannie zwiększającej się skali osób oczekujących na ten zasób. Jednym z powodów tej sytuacji - w ocenie rozmówców - jest nie tylko brak środków finansowych na budowę, ale - bardziej palący - brak funduszy na bieżące remonty i modernizacje istniejących zasobów, które nie tylko ze względu na strukturę wiekową, ale obowiązujące przepisy (w tym antysmogowe) wymagają *dokapitalizowania*. Brak tych środków wynika w głównej mierze z niskiej ściągłości czynszów. Powoduje on konieczność bieżącego finansowania przez badane gminy posiadanych zasobów z innych źródeł, m.in. ze sprzedaży budynków i lokali mieszkalnych. Przeszkoda w rozwoju społecznych zasobów mieszkaniowych - zdaniem respondentów IDI - jest brak spójnej polityki mieszkaniowej w tym obszarze. Obecne rozwiązania (programy) wsparcia gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych wydają się nie posiadać prostych procedur administracyjnych i jasno określonych do spełnienia warunków. Zastrzeżenia budzi też ich krótkofalowy charakter.

W dalszej części wywiadu uczestnicy zostali poproszeni o zidentyfikowanie grup, których najbardziej dotyczą problemy w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych. Na początku respondenci mieli wypowiedzieć się, czy są to jednoosobowe czy wieloosobowe gospodarstwa domowe. Wypowiedzi rozmówców

były zróżnicowane. Przy czym, respondenci wskazujący osoby samotnie zamieszkujące uzasadniali swoje wypowiedzi.

Bardziej jednoosobowych. (...) Natomiast u pojedynczych osób, no to ta trudność, jeśli się pojawi, no to tutaj często wraca po prostu całkowita bezskuteczność. Jeśli jeszcze ktoś nie chce żadnej dodatkowej pomocy, no to nawet żaden domownik nie będzie w stanie go przekonać. No i taka osoba, według mojego doświadczenia, ma zupełnie inną motywację, często o wiele niższą, no bo nie motywuje się na przykład, żeby pomóc dzieciom, bo jest sama, jest wyłączona troszeczkę... To jest odczuwalne nawet w rozmowach z tymi osobami, które miałem okazję prowadzić.

Jednoosobowych. Zdecydowanie jednoosobowych. W tym czasie, szczególnie z tego względu, że, jak mówię, osoby jak mają pieniądze na dzieci, też mają inne możliwości. A osoby, które żyją na przykład z zasiłku stałego, który w tej chwili wynosi 719 złotych, no to po prostu też nie są w stanie jakby też wszystkich tych zobowiązań uregulować.

Pytanie dotyczące grupy/grup, które - w opinii respondentów - najbardziej borykają się z problemami w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych okazało się czynnikiem w pewnym stopniu różnicującym te problemy. Brak mieszkań to częściej problem dotyczący osoby młode, młode małżeństwa, rodziny z dziećmi (bez niepełnosprawności w rodzinie), zaś problem z utrzymaniem mieszkania przeważa wśród rodzin z niepełnosprawnością/wielodzietnych, osób z zaburzeniami psychicznymi, osób w kryzysie bezdomności lub zagrożone bezdomnością oraz osób starszych.

No młode małżeństwa nie dysponują wystarczającymi zasobami dla urządzenia sobie miejsce do mieszkania, czy wynajęcia, czy wybudowania, czy jakiegokolwiek innego... jakiegokolwiek innej formy. W tej chwili już nawet do współpracy z deweloperem, ponieważ umarły kredyty hipoteczne, no i... to jest problem.

No młodzi ludzie przede wszystkim tutaj są. Przychodzą do gminy, pytają o mieszkania. Którzy też nie spełniają warunków określonych w uchwale, która mówi, że mogą dostać najemcy...w ustawie. No na przykład wynajmują mieszkania, borykają się, kredytu też nie dostaną.

Osoby starsze też, ale w innym kontekście. Z reguły te osoby mają mieszkania, mają problem z ich utrzymaniem, w taki sposób to działa, bądź mają problem z ogrzaniem, z poradzeniem sobie w takim mieszkaniu. Bo jeżeli to jest mieszkanie gdzieś na terenach wiejskich, niekiedy duże, w domku jednorodzinnym i zostaje na przykład wdowa po rolniku, która ma niską emeryturę z KRUS-u. Nie jest w stanie tego mieszkania utrzymać. To jest też grupa, która no też jest problemowa.

(...) No na pewno te osoby w bezdomności i osoby z zaburzeniami psychicznymi to myślę, że to są takie osoby, które sobie najmniej radzą w kontekście płatności.

(...) na pewno jest i problem z opłatami za mieszkania to są wielodzietne rodziny lub jest osoba w tej rodzinie niepełnosprawna, niezależnie czy to dzieci czy osoba dorosła.

Zauważamy wzrost też w tej grupie osób starszych, to być może też wynika z mniejszej zasobności w portfelach. (...) Ale na pewno te osoby zagrożone bezdomnością, osoby bezdomne, no często też długotrwale bezrobotne, osoby z zaburzeniami, to na pewno jest spektrum największej chyba ilości problemowych przypadków w tej chwili.

Osoby starsze, tak jak mówiłam, pojawia się ten problem, ale to już jest związane z sytuacją, jeżeli to są niskie jakieś tam emerytury, nagle się pojawiło, że, no jedna osoba odeszła, czy jest choroba i tu się zaczyna problem. To tu są takie przypadki nie związane, że tak powiem, z uporem, tylko, no brakiem faktycznych możliwości spowodowanych chorobą, albo na przykład odejściem drugiego członka rodziny, gdzie zostaje jeden dochód, więc tutaj trzeba monitorować te osoby, bo często nie mają jakby wiedzy, że mogą pójść po dodatek mieszkaniowy, bo mają właściwe metry, tak że tutaj trzeba być stale czujnym, bo nagle się u kogoś zmieniła sytuacja, no i można pomóc przez programy, które funkcjonują, a osoby czasami nie mają wiedzy.

Zdecydowanie osób z niepełnosprawnościami.

W kontekście osób z zaburzeniami psychicznymi i osób starszych pojawia się również problem z funkcjonowaniem tych osób w mieszkaniu - bo mieszkają samotnie, a często wymagają zaopiekowania - a to niesie ze sobą zagrożenie dla współmieszkańców.

(...) No one są jakby nieświadome... [do tego dochodzą] problemy starcze, nie wiem, jakaś demencyjność, więc no... One mają problemy jakby z funkcjonowaniem raz że w społeczeństwie. My się jakby spotykamy z szeregiem zanieczyszczenia tych lokali, dewastacji. Mało tego, doprowadza to też do zagrożeń, bo no kilka sytuacji w ostatnim czasie mieliśmy, takie związane nawet gdzieś z nieumiejętnym korzystaniem z gazu choćby, wie Pani, to już tak naprawdę dość poważnie i dość szeroko. A tych osób starszych niestety jest coraz więcej gdzieś w tym społeczeństwie (...) brak jakby opieki wokół tych osób. Więc to jest też jakby ten problem, gdzie te osoby są same dla siebie... pomijając fakt, że nie wszyscy się kwalifikują na pomoc ze strony instytucji odpowiednich, tak? bo... raz, że nie wszyscy jakby o nią proszą... ale no jest szereg osób, które no niestety są zdyskwalifikowane z tej pomocy, z uwagi, nie wiem, na jakieś przekroczenie dochodów choćby. Poza tym, mówię, gdzieś tam rodzina zagranicą i wtedy one są tutaj tak same sobie i tak to wygląda.

Dwóch uczestników IDI wyodrębniło jeszcze inną kategorię osób, które z jednej strony uchylają się od uiszczania opłat za mieszkanie, a z drugiej nie są zainteresowane żadną z proponowanych im rozwiązań wyjścia z sytuacji zadłużenia. To w tych gospodarstwach domowych obserwuje się powielanie negatywnych w skutkach zachowań w postaci nieregulowania czynszu za mieszkanie jako pewnego rodzaju normy społecznej.

Najczęściej jest to ten poziom najmu socjalnego, czyli tych najtrudniejszych przypadków, tak naprawdę, w obszarze społecznych usług mieszkaniowych, gdzie czynsz jest w zasadzie niski, a ludzie i tak nie wpłacają tych środków. Więc tutaj, w tym obszarze widzimy spory też opór do wszelkich form takiej dodatkowej pomocy. Jest to najem zresztą, może w cudzysłowie, można powiedzieć "przymusowy", bo gmina też sobie tych najemców nie wybiera,

to są też często osoby z bardzo trudną historią poprzedniego gdzieś tam najmu, czy korzystania z lokali, bo trafiły do miejskich zasobów po eksmisjach, często z olbrzymimi też długami z poprzednich miejsc zamieszkania oraz jeszcze z długami z innych przyczyn i jakakolwiek egzekucja w stosunku do nich jest i tak nieskuteczna, więc są to osoby, które nie regulują tych swoich zobowiązań też wieloletnio, często przyzwyczajają do tego swoich domowników, co stanowi dosyć istotny, trudny do pokonania problem dla pracowników też socjalnych, czy też pracowników społecznych, którzy muszą później z tymi rodzinami próbować jakiejś współpracy, a nie każdy sobie jej niestety życzy.

(...) takie też się zdarzają przypadki i w stosunku do rodziny, gdzie pracuje ktoś i normalnie funkcjonuje, ma o wiele, wiele wyższe dochody, a nie ma zwyczaju i nie zapłaci tego czynszu. I sytuacja komornicza, no, że tak powiem, to jest grupa osób, która jest świadoma tego, że jeżeli nawet oddamy do windykcji, to i tak dostaniemy na końcu pismo o umorzeniu.

Jeden z respondentów zwrócił z kolei uwagę na negatywne konsekwencje regularnego nieopłacania czynszu dla samego najemcy.

Dopiero się dziwią, co niektórzy, bo na przestrzeni lat mamy osoby, które doszły już do jakichś tam wieków emerytalnych, okazało się, że w ciągu swojego życia gdzieś tam ileś przepracowały, że nabyły prawo do emerytury i na końcu się dziwią, że... Wtedy zaczyna w tym wieku dorosłym, gdzie potrzeby i leki i tak dalej, zaczynają być komornicze emerytury, bo nagle się okazało, że wszyscy myśleli, że całe życie nie będzie ściągania, a nagle w takim momencie, kiedy przychodzi ta emerytura, jakieś świadczenie, które może być zajęte, no to chociażby w minimalnym stopniu jest zajmowane.

2.5. Sposoby zapobiegania problemom i ich rozwiązywania w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych w województwie kujawsko-pomorskim

Ważny aspekt analizy sytuacji w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych w województwie kujawsko-pomorskim stanowią sposoby zapobiegania problemom i ich rozwiązywania w zakresie zadłużeń czynszowych. Wyniki badania pokazały, że najczęstszym stosowanym przez gminy sposobem radzenia sobie z problemami w społecznym zasobie mieszkaniowym jest pomoc finansowa, głównie w formie dodatku mieszkaniowego (87,4%). Dość często gminy praktykują również *rozłożenie zadłużenia czynszowego na raty* (68,0%). Znaczna część respondentów, uznaje za niezbędny *kontakt w sytuacji wystąpienia problemu z regulowaniem opłat lub wystąpienia zaległości w opłatach za mieszkanie* (62,1%). Jedynie nieco ponad połowa respondentów (52,4%) zadeklarowała, że wysyła informacje o zbliżających się terminach płatności i konsekwencjach braku terminowej spłaty. 1/3 gmin *informuje o instrumentach pomocowych w sytuacji wystąpienia problemu z regulowaniem opłat lub wystąpienia zaległości w opłatach za mieszkanie* (31,1%) oraz o *możliwościach przeniesienia osoby/rodziny posiadającej zaległości w opłatach za mieszkanie do innego lokalu* (29,1%), zaś 1/5 oferuje pomoc prawną (26,2%). W przypadku nieterminowych wpłat za mieszkanie ok. 19% gmin umarza naliczane odsetki. Około 20% badanych gmin umarza części zadłużenia czynszowego, zaś ok. 10% umarza je w całości. Zaledwie ok. 13% gmin wdrażanie programów odpracowywania zadłużenia czynszowego. Tylko 2% badanych gmin stosuje pomoc psychologiczną. Blisko 4% gmin nie stosujemy żadnych sposobów zapobiegania/ rozwiązywania problemom/ów w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych.

Tabela 3. Stosowane sposoby zapobiegania problemom i ich rozwiązywania w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych

Kafeteria	%
pomoc finansowa m.in. w formie dodatku mieszkaniowego	87,4%
rozłożenie zadłużenia czynszowego na raty	68,0%
kontakt w sytuacji wystąpienia problemu z regulowaniem opłat lub wystąpienia zaległości w opłatach za mieszkanie	62,1%
wysyłanie informacji o zbliżających się terminach płatności i konsekwencjach braku terminowej spłaty	52,4%
informowanie o instrumentach pomocowych w sytuacji wystąpienia problemu z regulowaniem opłat lub wystąpienia zaległości w opłatach za mieszkanie	31,1%
możliwość przeniesienia osoby/rodziny posiadającej zaległości w opłatach za mieszkanie do innego lokalu	29,1%
pomoc prawna w sytuacji wystąpienia problemu z regulowaniem opłat lub wystąpienia zaległości w opłatach za mieszkanie	26,2%
umorzenie części zadłużenia czynszowego	18,4%
umorzenie odsetek za nieterminowe wpłaty	18,4%
wdrażanie programów odpracowywania zadłużenia czynszowego	12,6%

umorzenie całości zadłużenia czynszowego	9,7%
nie stosujemy żadnych sposobów zapobiegania/rozwiązywania problemom/ów	3,9%
pomoc psychologiczna w sytuacji wystąpienia problemu z regulowaniem opłat lub wystąpienia zaległości w opłatach za mieszkanie	1,9%
inna forma	1,9%

*Pytanie wielokrotnego wyboru, odpowiedzi nie sumują się do 100%.

Pytanie dodatkowe, dotyczące najczęściej stosowanych sposobów potwierdziło powyższe wyniki badania.

Tabela 4. Najczęstsze sposoby zapobiegania problemom i ich rozwiązywania w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych

Lp.	Kafeteria	%
1.	pomoc finansowa m.in. w formie dodatku mieszkaniowego	68,9%
2.	wysyłanie informacji o zbliżających się terminach płatności i konsekwencjach braku terminowej spłaty	49,5%
3.	rozłożenie zadłużenia czynszowego na raty	44,7%
4.	kontakt w sytuacji wystąpienia problemu z regulowaniem opłat lub wystąpienia zaległości w opłatach za mieszkanie	34,0%

*Pytanie wielokrotnego wyboru, odpowiedzi nie sumują się do 100%.

Pytanie o sposoby radzenia sobie z problemami w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych, w tym w zakresie zadłużeń czynszowych, zostało zadane również uczestnikom indywidualnych wywiadów pogłębionych. Uzyskane odpowiedzi wskazują, że niekwestionowanym i priorytetowym sposobem poradzenia sobie z problemami mieszkaniowymi w tym obszarze jest pomnażanie tego społecznego zasobu stosując przy tym różne dostępne sposoby.

(...) ale stosowaliśmy nadbudowy istniejących budynków wielorodzinnych, gdzie w stosunkowo niewielkich nakładach finansowych pozyskiwano przestrzeń do samodzielnego zagospodarowania, do adaptacji na cele mieszkaniowe. To była taka ścieżka, a drugą ścieżką to są zamiany lokali z osobami, które dużych lokali nie potrzebują już, czyli na przykład jest wdowa, która mieszka sama w lokalu tam pięćdziesięciokilkumetrowym i stosujemy zamianę lokali dla rodzin rozwijających się, z dziećmi, potrzebujących mieszkań.

Na pewno rozbudowy obiektów. No chyba takie dwa takie główne, bo przez te kierunki to poszerzamy jakby ten zasób tutaj, czy socjalny czy komunalny.

(...) kupowaliśmy lokale na zasadach, tak zwanym rynku wtórnym, w spółdzielni mieszkaniowej. Ale teraz no ze względu na brak środków niestety też tego programu nie możemy realizować. W związku z tym wspomagamy się tylko w zasadzie lokalami, które zostają zwolnione przez najemców, bądź to poprzez... jak ktoś umiera lub ktoś mieszkanie nam zdaje, bo czy kupił sobie... kupił sobie mieszkanie po prostu lub wybudował dom czy na takich zasadach. I to są znikome ilości tych mieszkań.

Jeden z rozmówców wskazał na możliwość wykupu mieszkań jako pewnego sposobu poradzenia sobie z niszczącym społecznym gminnym zasobem mieszkaniowym.

Mieliśmy w naszym zasobie kiedyś możliwość wykupienia mieszkań z bonifikatą i część lokali jakby z bonifikatą 95%, więc część lokali została wykupiona, powstały wspólnoty mieszkaniowe, w których się znacznie poprawiła kondycja wtedy budynków zasobów mieszkaniowych, które powstały, ponieważ, no już mieszkańcy wtedy tak jakby widzieli, że jeżeli płacą, to płacą na budynek, w którym zamieszkują i nie jest to jakby w jednym koszyku. Obecnie też mieliśmy przez jakiś czas tę bonifikatę przerwano. Na chwilę obecną też ta bonifikata została przywrócona, żeby pojedyncze lokale, które zostały naszą własnością we wspólnotach, jeżeli ktoś ma możliwość finansową i takowe ma możliwości i chęci, to może z niej skorzystać.

Dość często stosowanym przez gminy sposobem zapobiegania zadłużeniom czynszowym - wskazywanym w wypowiedziach respondentów IDI - jest przyznanie dodatku mieszkaniowego, a w przypadku wystąpienia już tego zadłużenia - rozłożenie tego zadłużenia na raty bądź możliwość jego odpracowania.

(...) dodatki mieszkaniowe, (...) to część tych świadczeń przeznaczają na utrzymanie mieszkania, żeby im nie rosły zaległości. (...) Najemcy mający trudną sytuację mają stworzoną możliwość odpracowywania zadłużenia.

To dotyczy zarówno kwestii oferowanego spektrum usług pomocy społecznej związanych między innymi na przykład z formami pomocy materialnej, pomocy w postaci różnych świadczeń rodzinnych, dodatku mieszkaniowego zwłaszcza... (...) zniżki czynszowe, ale także właściwa informacja. Tu myślę, że też jest kluczowe, aby właśnie podawać najemcy pewne rozwiązania wynikające z nieświadomości prawnej (...) co ich czeka, jakie są konsekwencje braku terminowej spłaty, jak te osoby mogą sobie same pomóc, zgłaszając się do odpowiednich instytucji, czy nawet korzystając z nieodpłatnych porad prawnych, oferowanych przecież na terenie gminy, każdej gminy. Możliwość także informacji o tym, że jeżeli ktoś nie radzi sobie w obecnym miejscu zamieszkania, bo opłaty są zbyt drogie, czy koszty utrzymania tego mieszkania, bo jest zbyt duże na przykład, no to może także wystąpić o zamianę. (...) także oczywiście stosowane są ulgi w spłacie zadłużeń, pod warunkiem spełnienia kryteriów. (...) w szerokim takim aspekcie, nowych inwestycji mieszkaniowych, czy też adaptacji istniejących zasobów. To są takie podstawowe nasze działania.

Tak, jest możliwość spisania takiej umowy, rozłożenia na raty.

Dlatego głównymi takimi sposobami w naszej gminie są... że ci najemcy, którzy posiadają te zadłużenia, występują z wnioskami o rozłożenie na raty lub nawet czasem o umorzenie.

W ramach pytania o potencjalne do zastosowania sposoby poradzenia sobie z powyższymi problemami i o warunki jakie musiałyby zaistnieć, żeby to rozwiązania było możliwe, jeden z rozmówców wskazał na korzyści jakie może nieść ze sobą zaangażowanie organizacji pozarządowych w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych.

Myślę, że dużą formą pomocy mogłoby być jeszcze dodatkowe wsparcie polegające na... być może te osoby z tego korzystają, ja akurat nie wiem i się nie spotkałem, ale uważam, że dużo jest też organizacji pozarządowych, które mają formy czasami też nieszablonowego czy też niestandardowego podejścia do pewnych kwestii aktywizacji także zawodowej osób, czyli takiego właśnie szerszego spojrzenia na aspekt...

W dalszej części rozmówcy indywidualnych wywiadów pogłębionych zostali poproszeni o ocenę skuteczności wskazanych sposobów zapobiegania problemom i ich rozwiązywania w społecznym zasobie mieszkaniowym. Z wypowiedzi osób wynika, że najskuteczniejszym z nich jest działanie dwutorowe, z jednej strony rozbudowywanie społecznego zasobu, z drugiej praca z zadłużonymi gospodarstwami domowymi.

Myślę, że najskuteczniejszą metodą przeciwdziałania problemom jest jak najszybsze dokonywanie rozbudowy zasobów, bo wyposaża to miasto w możliwość też odpowiednich działań. (...) Więc tutaj infrastrukturalne działanie w zakresie dostarczania nowych mieszkań i ich adaptacji jest kluczowym elementem rozwiązania tych pozostałych problemów społecznych, a we współpracy z najemcą i pomocy mu w spłacie właśnie tych zaległości, no to tutaj dostrzegam bardzo istotne działanie i wsparcie proponowane przez pracowników społecznych i administratorów, czyli tych ludzi z terenu.

Kilka lat temu podjęliśmy decyzję o wybudowaniu bloku z przeznaczeniem pod najem. Ten ruch spowodował ożywienie się na rynku, nie tylko społecznym, komunalnym w ..., ale również na rynku prywatnym, deweloperskim. (...) Powstały nowe mieszkania, do których wprowadzili się ci, których było na to stać lub byli na odpowiednich listach, żeby te mieszkania objąć, więc tutaj widzę taki... rozwiązanie problemu nastąpiło poprzez zwiększenie ilości nowych mieszkań i jakby taką naturalną cyrkulację.

(...) chcąc uniknąć większych tych trudności [problemu z zadłużeniami], to po prostu stawiałabym na pracę z tymi rodzinami. Właśnie tą pracę socjalną. A tam, gdzie jeszcze dochodzą problemy z dziećmi, absolutnie na pracę, jak najbardziej pracę z asystentem rodziny, ponieważ właśnie to ci pracownicy w jakiś sposób mogą najbardziej to kontrolować, najbardziej to monitorować, też jakby mieć wpływ na to, jak są wydawane środki, które rodziny otrzymują między innymi na dzieci. (...) Więc stawiałabym na pracę socjalną, pracę tutaj z asystentem rodziny, no i oczywiście jak najbardziej regulowanie wszelkich zobowiązań i docieranie do świadomości tych osób, tych rodzin, że niestety z małych zaległości z czasem urosną duże zaległości.

Najbardziej efektywne to są wizyty u mieszkańców. [Dłużnicy] do nich nikt nigdy nie poszedł, tak? i oni czują się bezkarnie, bo nie ma tej... jakby sankcji. (...) nikt nie wyrzuci człowieka z mieszkania, ponieważ jest takie ustawodawstwo, że właściwie jak nie płaci, to jest wyrok eksmisji i trzeba wskazać kolejne mieszkanie (...) Ale te wizyty, i na przykład już pisma dotyczące... że jeżeli pani nie zapłaci, wypowiemy umowę najmu, dostanie pani lokal o obniżonym standardzie... powodują, że ludzie, właśnie ci najwięksi dłużnicy, zaczęli spłacać, w ratach możliwych do udźwignięcia, te zaległości.

Podsumowując wypowiedzi uczestników wywiadów odnośnie stosowanych sposobów radzenia sobie z problemami w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych priorytetowym jest rozbudowywanie tego zasobu. Począwszy od stosowanej rozbudowy istniejących budynków, adaptacji, po zamianę lokali, wykup/podnajem mieszkań od spółdzielni mieszkaniowych. Niepokojącym zjawiskiem zdaje się być fakt wyprzedawania mieszkań wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, też jako pewnego rodzaju sposobu poradzenia sobie z niszczącym zasobem. Wśród katalogu stosowanych rozwiązań, najskuteczniejszym wydaje się być działanie ukierunkowane z jednej strony na pomnażaniu tych zasobów, z drugiej pracy socjalnej z zadłużonymi osobami/ rodzinami.

Kolejna część wywiadu poświęcona była omówieniu tzw. ścieżki postępowania w reagowaniu na problem zadłużenia w opłatach za mieszkanie. Jak wynika z wypowiedzi rozmówców funkcjonuje ogólna ścieżka postępowania w reagowaniu na problem zaległości czynszowych. Wynika ona z obowiązujących przepisów.

(...) jakby głównie kładziemy nacisk na ten trzymiesięczny okres zaległości. Jeżeli lokator nam, czy klient nam tu zalega powyżej trzech miesięcy, jest tak zwane pierwsze wezwanie do zapłaty, tak? Dajemy krótki termin na uregulowanie tych zobowiązań. Jeżeli, no tak się nie dzieje... też pośrednio tutaj pracownicy działu windykacji docierają do tych osób, dzwonią, pytają, jaki jest problem, żeby no na zasadzie współpracy ustalić kwestie tej spłaty zobowiązania. Natomiast jeżeli no jest opór taki materii no już trudnych [lokatorów] no to do spraw sądowych włącznie, tak? do nakazów zapłaty, no i wówczas no w takich już ostatecznych sytuacjach wchodzi komornik, która ściąga zobowiązanie. Ale to tak krótko, w punktach, od takiej miękkiej, tak jak mówię, wezwań do zapłaty, po nakazy zapłaty, płatnicze, sądowe, gdzie są te należności windykowane.

Jeżeli najemca lokalu mieszkalnego zalega trzy pełne okresy płatności, to wówczas jest wystawione wezwanie. Później... no tym osobom proponuje się właśnie odpracowanie długu lub składają wnioski o rozłożenie na raty. No a jeżeli to nie pomaga, to wysyłane są wezwania do zapłaty przez Biuro Informacji Gospodarczej, a później, następnie oddajemy należność do sądu. I mamy tutaj, też już od kilku lat, bo chyba trzeci rok, практикуjemy w ten sposób, że aby w jak najmniej dotkliwy sposób wyegzekwować od dłużnika należności z tytułu czynszu i pozostałych opłat, miasto kieruje sprawy za pośrednictwem odpowiedniej platformy, pozwu o zapłatę do Elektronicznego Sądu w Lublinie. I koszty uzyskania tytułu wykonawczego są zdecydowanie niższe niż w tradycyjnym sądzie, a co za tym idzie, nie

powiększają znacznie zadłużenia... nie powiększają się znacznie zadłużenia tych najemców, a kwoty kosztów procesu i klauzuli sięgają rzędu od trzydziestu do dwustu złotych, gdyż nie są tu doliczane koszty zastępstwa procesowego dla radców prawnych.

Tak. To znaczy pierwsza rzecz no to wprowadzony został, każda tutaj z instytucji oferujących społeczne usługi mieszkaniowe stosuje regulamin windykacyjny spłaty zaległości, należności związanych z wynajmowanymi mieszkaniami. No on się oczywiście posilkuje przepisami ogólnymi, czyli ustawą o ochronie praw lokatorów, gdzie wiadomo, że za te trzy pełne okresy można zastosować no już taką formę najbardziej ostateczną, czyli wypowiedzenia umowy najmu. Ale reakcja jest oczywiście o wiele wcześniejsza, czyli wysyłanie informacji o właśnie zaległości w zapłacie, czyli istnieniu jakichś niedopłat, i konsekwencji, czyli odsetkach, jakichkolwiek kosztach egzekucyjnych temu towarzyszących w przypadku braku takiej terminowej spłaty, w tym oddanie oczywiście sprawy do sądu, są wysyłane odpowiednio wcześniej. Podobnie jak stosowanie wszelkich tych zasad dotyczących rozłożenia zadłużenia czynszowego na raty na przykład, czy udzielenia ulgi w spłacie należności, czy obniżki stawki czynszu (...) ta informacja jest też kluczowa i informacja o niej, jej właściwe wyjaśnienie, bo to często są zawile przepisy, to też właśnie ten klucz do przekonania osób do tego, że pewne rzeczy mogą być nieodwracalne w skutkach, albo odwrotnie, powinny być wykonane w odpowiednim terminie, aby nie narazić się na dodatkowe koszty.

Nadzorca wysyła upomnienia, mówi o zadłużeniu. Po każdym tam trzech miesiącach, kwartale informuje tego najemcę, że ma zadłużenie. Czy on reaguje, czy nie, bo tam ma taki obowiązek, żeby informować, docierać do niego z tą informacją. No i później informacje gmina również ma tutaj, listę otrzymuje tych dłużników, żebyśmy też mogli reagować na postępowania dłużników. To ich wysyłamy... czy rozmawiamy, jaki ta osoba ma... wzywamy... jaki ma problem. Dajemy właśnie te odpracowanie. Kilka osób też się zgłasza, są takie możliwości, lub na raty. (...) im szybciej tym lepiej, nie? Żeby to zadłużenie nie urosło za dużo, nie? Bo później ta osoba też nieraz taka jest zamknięta w sobie, ma jakieś problemy, nie chce się kontaktować. (...) trzeba na bieżąco to śledzić, nie można za długo odpuszczać, bo wiadomo, że ta osoba tego później nie pokona. Tego zadłużenia, które rośnie.

Właściwie najłatwiej ściąga się przy najmniejszych zaległościach, tak? Jeżeli jest nowy najemca i nie płaci trzy miesiące, to od razu reagujemy, tak? Bo przy tych zaległościach długoletnich to tak naprawdę to już ta skuteczność jest bardzo mała. Czyli trzy czynsze i reagujemy.

Usiłujemy... tak... nie jest raczej możliwe ściągnięcie przez komornika, sądowe i tak dalej. I to nie tędy droga. Usiłujemy podpisywać ugody, które powodują spłaty w ratach. I to jest taka ścieżka. Natomiast są nieściągalni lokatorzy, którzy... no są tutaj problemem na pewno i tutaj nie można nic zrobić. Ani eksmitować, bo nie ma gdzie, bo mieszkań zastępczych również brak, a chęci do zapłaty nie ma i tu jest pat. (...) To jak się pojawiają trzykrotne, trzykrotny czynsz, to jest taki dzwonek alarmowy, to jest pierwsza rzecz.

Rozmówcy zostali również zapytani o diagnozowanie sytuacji osób/rodzin, u których występuje zadłużenie w opłatach za mieszkanie, w sensie przyczyny nieregulowania opłat. Respondenci IDI zgodnie przyznali, że identyfikowanie tych przyczyn to podstawa podejmowania dalszych działań.

Tak, tak. Prosimy tutaj o to pomoc społeczną i informujemy o tym lokatora, żeby się zwrócił do pomocy społecznej. Pomoc społeczna diagnozuje i próbuje w jakiś sposób również zaradzić temu. Szczególnie tutaj dodatki mieszkaniowe, uzyskanie prawa do dodatku mieszkaniowego jest takim kluczem jak gdyby do powodzenia tych splat.

(...) każdą sytuację traktujemy no prawie indywidualnie, tak? bo na pewno, jeżeli ktoś tutaj przychodzi i z nami rozmawia i jest w dialogu i ma problemy, nie wiem, natury zdrowotnej, natury innej losowej, to oczywiście współpracujemy z takim dłużnikiem, ustalając jakieś wspólne terminy w zakresie spłaty tej należności. (...) W związku z tym, owszem... bardziej bym powiedziała, że identyfikujemy problemy.

To już tutaj dopiero jak ktoś wystąpi z wnioskiem i wtenczas rozpatrujemy ten wniosek i tam dopiero widzimy, jakie przyczyny są. Z tego pisma i z tych wszystkich dokumentów, które są załączane do wniosków no widzimy, z jakiego powodu (...)

Tak, bo każda sprawa jest indywidualna. Bo niektórzy nie płacą, bo nie płacą, a niektórzy nie płacą, bo rzeczywiście mają problemy finansowe. Ale to jesteśmy w kontakcie z MOPS-em, z opiekunami, tak? i zawsze tutaj szukamy rozwiązania takiego, żeby było najlepsze dla mieszkańców.

Dalsza część rozmowy poświęcona była kwestii procedury przyznawania mieszkań /lokal. Pytanie konkretnie dotyczyło tego, czy w procedurze przyznawania mieszkań/lokal brane są pod uwagę warunki psychofizyczne osoby, której mieszkanie/lokal jest przyznawany. Wszyscy respondenci IDI zgodnie przyznali, że jest to brane pod uwagę. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że takich „bezbarierowych” mieszkań/lokal brakuje.

Oczywiście, że tak. Wiadomo, że osoba z niepełnosprawnością nie otrzyma mieszkania na czwartym

Oczywiście. To tutaj jakby, tak jak mówię, to jest takie studium indywidualnego przypadku, bo osoby składające wnioski o tego typu lokale, one są weryfikowane i jeżeli osoby posiadają czy orzeczenia czy jakieś zaświadczenia lekarskie, zaświadczenia tutaj do wniosków. To jest jak najbardziej brane pod uwagę. Wówczas, w zależności od kategorii tej niepełnosprawności choćby, brane jest pod uwagę, czy niepełnosprawność jest ruchowa i wskazywane są lokale na parterze, gdzieś tam ze swobodnym dostępem, dojazdem do lokal bądź z platformami dostępowymi, bądź osoby które, no nie wiem, jeżeli mają zaburzenia psychiczne no to też gdzieś staramy się, żeby to były takie bezpieczne lokale, tak? Żeby lokal był, nie wiem, w energię elektryczną wyposażony, bez instalacji gazowych.

Tak. No staramy się i nieraz jest, tak jak tych lokali brakuje, no a ktoś tam nawet jest osobą niepełnosprawną, a sam wyraża zgodę, że może to być na pierwszym piętrze, no to też taka osoba uzyskuje taki lokal, jeżeli mamy do dyspozycji. Ale staramy się, jeżeli to jest osoba na wózku (...) [lub] z windą dla osób niepełnosprawnych, to do tego wieżowca również.

Tak. Tutaj ustawa jest w tej chwili dla gmin tak ściśle też wiążąca, powiększona została ta... to spektrum ochrony osób niepełnosprawnych w zakresie dostarczania im mieszkań komunalnych. (...) Generalna zasada jest taka, że warunki lokalu powinny uwzględniać rzeczywiste potrzeby wynikające z rodzajów niepełnosprawności. Tu znowu kłania się ta kwestia właśnie orzeczenia o niepełnosprawności, czy jakichś dodatkowych zaleceń dotyczących rehabilitacji takiej osoby, czy właśnie jej pomocy, czy usprawnień.

Oczywiście, że tak. Takie rzeczy się zdarzają, że przyznanie lokalu musi być właśnie powiązane z tą funkcją fizyczną, czy intelektualną takiej osoby. To się zdarza, takie coś ma miejsce. Na etapie wniosku jest to rozpatrywane. Natomiast problem jest inny, posiadanie akurat lokalu spełniającego tak specyficzne preferencje jest niezwykle trudne i często taki proces rekrutacyjny, czy ten wniosek o wydanie mieszkania z zasobu trwa bardzo długo. (...) Może nie intelektualne, ale na przykład mamy przypadki rodzin z dziećmi autystycznymi, tak? gdzie umieszczenie takiej rodziny w budynku wieloosobowym, we wspólnocie mieszkaniowej powodowałoby szereg konfliktów. Więc dla takich osób, dla takich rodzin szuka się lokali na tak zwanym uboczu, żeby ta dysfunkcja nie była uciążliwa dla pozostałych współlokatorów. Tak? Dla osób starszych, z niepełnosprawnościami, czy przykutych do wózka inwalidzkiego staramy się znaleźć lokale parterowe, czy takie żeby ta osoba mogła z poziomu zero dostać się do swojego lokalu.

Zdarzają nam się teraz na liście osoby niepełnosprawne i też osoby, które, no, że tak powiem, mają problemy jakby ruchowe. Nasz zasób socjalny i komunalny na chwilę obecną, jest to stary zasób i że tak powiem, nie ma takich wygód, które by mogły spełnić standard tych osób. W sytuacji, kiedy jest lista na kolejny rok, umieszczamy osoby, które jakby składają wnioski, to w momencie, kiedy się spotyka Społeczna Komisja Mieszkaniowa, analizuje te wszystkie sytuacje i jeżeli jest sytuacja wyjątkowa, jeżeli wnioskuje do nas o przyspieszenie przydziału, to jest... No, jeżeli jest taka możliwość, to jakby przesuwamy wyżej na liście w związku z okresem oczekiwania. (...) Jeżeli jest mieszkanie na parterze i się nam pojawi, no to wtedy próbujemy rozwiązać te problemy, które właśnie mamy na liście z osobami niepełnosprawnymi. To tak staramy się taką sytuację rozwiązywać.

Staramy się robić tak: jak komuś proponuję mieszkanie socjalne, to wiadomo, że w tych dokumentach przedstawiam to orzeczenie, czy nie może chodzić, czy ma jakieś inne trudności no to tak staramy się, żeby na parterze. (...) Właśnie patrzymy, czy ruchowo, czy jakieś inne, psychiczne ma tutaj... czy też... sprawdzić, czy ta osoba starsza wejdzie na to drugie piętro, czy na pierwsze piętro...

Tak, bierzemy. Mamy tutaj w zasobie mieszkania chronione, które są jakby nadzorowane przez MOPS. Osoby starsze, które mają zaburzenia, też mają zazwyczaj opiekunów, którzy regularnie ich odwiedzają. Oczywiście tych potrzeb jest dużo, ale staramy się mieć te osoby jakby na uwadze i pod taką opieką, kontrolą (...) Tak, tak. Zazwyczaj osoby, które są niepełnosprawne, wymagają podjazdu, to takie mieszkania otrzymują na parterze.

W toku dalszej rozmowy, kilku respondentów IDI przyznało, że nie prowadzi statystyk w zakresie gospodarstw domowych zamieszkujących społeczne zasoby mieszkaniowe. W przypadku małych gmin - zdaniem rozmówców - nieprowadzenie tych statystyk wynika z faktu znajomości gospodarstw domowych. Trzech rozmówców wywiadów przyznało, że są one prowadzone.

Tak. W ramach przydziału to oczywiście, prowadzimy takie statystyki. Musimy o tym wiedzieć z uwagi na to, że to w zależności od liczby osób przyznawane są te lokale, typu wielkość tego lokalu, powierzchnia lokali mieszkalnych, w zależności od potrzeb. Jeżeli osoba jest niepełnosprawna no to też pod względem technicznym ten lokal musi być odpowiednio przystosowany. Tak, jak najbardziej prowadzimy tutaj tego typu jakby, nie wiem, klasyfikację... uszeregowanie bardziej jakby, pod względem potrzeb.

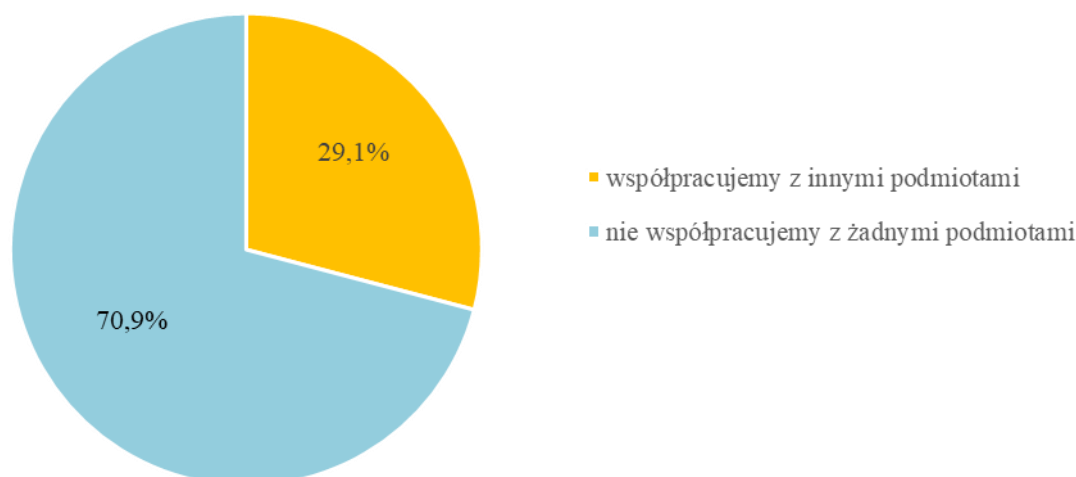
Tak, to jest prowadzone, oczywiście. Pod kątem pomocy mieszkaniowej miasto ewidencjonuje przede wszystkim właśnie liczebność, jeszcze jest też istotna liczebność dzieci, odsetki dotyczące też samotnie wychowujących dzieci... Takie zestaw statystyk jest zawsze przygotowywany przy poszczególnych naborach na najem lokali komunalnych.

Tak, to prowadzi wydział, który w ogóle prowadzi ten proces jakby weryfikacji wniosków, zna sytuację rodzinną, rozpatruje te wnioski z komisją mieszkaniową. I te statystyki są prowadzone przez wydział urzędu miasta.

2.6. Współpraca w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych w województwie kujawsko-pomorskim

Kolejnym analizowanym zagadnieniem była współpraca w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych. Z deklaracji gmin wynika, że jedynie ok. 30% z nich podejmuje współpracę z innymi podmiotami w tym obszarze.

Wykres 2. Współpraca z innymi podmiotami w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych

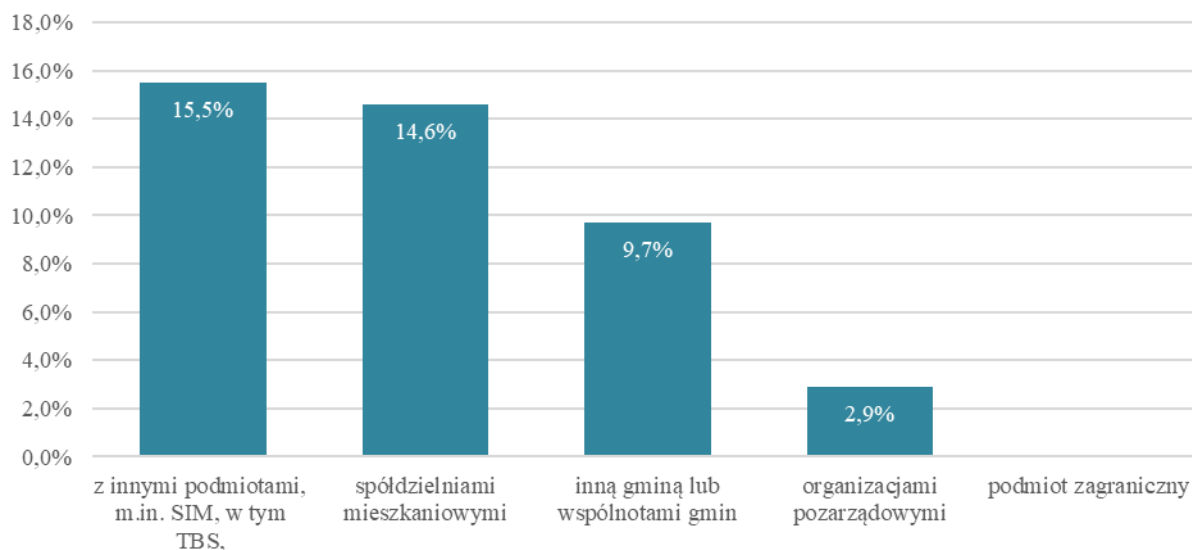


Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania [N=103]

Blisko 16% badanych gmin w roku 2022 współpracowało „z innymi podmiotami”, wśród których najczęściej wskazywanym podmiotem była Społeczna Inicjatywa Mieszkaniowa „KZN-Bydgoski” - spółka realizującą rządowy program budownictwa społecznego na terenie gmin województwa kujawsko-pomorskiego⁴⁷. Około 15% odpowiedzi dotyczyło współpracy ze spółdzielniami mieszkaniowymi. Jedynie blisko 3% gmin współpracowało z organizacjami pozarządowymi. Gminy nie współpracują z podmiotami zagranicznymi w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych.

⁴⁷ Gminy z województwa kujawsko-pomorskiego będące Wspólnikami Spółki to: Barcin, Białe Błota, Dragacz, Gostycyn, Miasto Inowrocław, Koronowo, Mogilno, Mroczka, Nakło nad Notecią, Nowe, Pruszcz, Sadki, Sępólno Krajeńskie, Sicienko, Strzelno, Świecie. Łącznie 16 gmin. Społeczna Inicjatywa Mieszkaniowa „KZN-Bydgoski” <https://www.simkznbydgoski.pl/>, data korzystania 10.01.2022 r.

Wykres 3. Typy podmiotów, z którymi współpracują gminy w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych



*Pytanie wielokrotnego wyboru, odpowiedzi nie sumują się do 100%.

Jak wynika z analizy, typ podmiotu różnicuje zakres współpracy. W przypadku bydgoskiej spółki zakres współpracy gmin dotyczył wsparcia w pozyskaniu środków finansowych ze źródeł zewnętrznych w celu budowy domów mieszkalnych oraz ich eksploatacji na zasadach najmu. Współpraca ze spółdzielniami mieszkaniowymi polega głównie na przekazywaniu informacji w zakresie zadłużeń, w sprawie eksmisji lub odszkodowań za niedostarczenie osobie/rodzinie lokalu socjalnego, rzadziej w zakresie wynajmu lub wykupu mieszkań od spółdzielni z przeznaczeniem na lokale socjalne. Gminy nie wskazały zakresu współpracy z III sektorem.

Na pytanie sondujące możliwość współpracy gmin z innymi podmiotami, jedynie 6 gmin, które nie zadeklarowały wcześniej takiej współpracy, byłaby gotowych na jej podjęcie w przyszłości. Wskazania te dotyczyły współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Współpraca była również przedmiotem dyskusji podczas indywidualnych wywiadów pogłębionych. Wyjaśniono rozmówcom, iż chodzi tutaj o współpracę z innymi gminami, spółdzielniami mieszkaniowymi, organizacjami pozarządowymi, aniżeli o współpracę z innymi jednostkami organizacyjnymi gminy. Na podstawie wypowiedzi uczestników indywidualnych wywiadów pogłębionych można stwierdzić, że jeśli ta współpraca istnieje, to jej zakres wynika w głównej mierze z przepisów ustawowych.

Więc spółdzielnie mieszkaniowe na pewno. Ta współpraca to niekiedy polega na tym, że oni nam dają lokal do wysiedlenia, do eksmisji na lokal zastępczy. No trudno to nazwać współpracą, no ale jest. (...) Spółdzielnie tak. Ngo-sy... no jest (...) i ono współpracuje ze środowiskowym domem samopomocy i tutaj chodzi o te osoby niepełnosprawne, ale współpraca polega na tym, że oni nas tutaj, że tak powiem, informują o potrzebach i wskazują osoby, które takiej pomocy potrzebują. Nie ma pomocy w...

urządzaniu mieszkań, czyli już takiej pomocy merytorycznej. Jest współpraca w diagnozowaniu potrzeb.

Na terenie ... to jest spółdzielnia mieszkaniowa, (...) Domy Dziecka (...) jest potrzeba zaspokajania ich potrzeb. (...) spółdzielnia... no zrzeszenie... lokalne zrzeszenie... (...) jeżeli chodzi o takie potrzeby w zakresie lokali socjalnych to my realizujemy zadanie jakby z całego miasta.

Spółdzielnia Mieszkaniowa (...) wykupowaliśmy te mieszkania, bo nas spółdzielnia informowała, tak na tej zasadzie, że mają tam mieszkania do sprzedaży. Na tej też, że mamy podpisane porozumienie już od iks lat, że jeżeli brakuje nam lokali na... tych lokali socjalnych, czy na najem socjalny teraz, a spółdzielnia ma wyroki eksmisyjne no to nie płacimy im odszkodowania w takiej wysokości, w jakiej po prostu by musieli płacić za najem.

Najczęściej to kwestia tutaj kontaktów z dużymi, ... największymi nadal istniejącymi spółdzielniami mieszkaniowymi (...) z innymi gminami (...).

W ramach społecznych usług mieszkaniowych współpracujemy z (...) spółka, która powstała, która ma właśnie korzystać z dalszych tych programów, nawiązała współpracę z gminami.

Ze spółdzielnią to tak, bardzo super mamy tutaj. (...) To nie mamy właśnie takich problemów, które tam... w tych mieszkaniach, które tam wynajmujemy i podnajmujemy dalej, to naprawdę dobra współpraca jest.

Właściwie najbardziej to tutaj ze stowarzyszeniami, czyli organizacjami pozarządowymi. Natomiast z innymi gminami, spółdzielniami nie współpracujemy. (...) To są stowarzyszenia właśnie, które opiekują się osobami starszymi, tak? I mamy z nimi jakby dobre kontakty, oni reagują na to, że na przykład należy komuś pomóc. Ale to tylko właśnie w takim zakresie. (...) To są, na przykład zlecamy sprzątanie mieszkań, takim osobom, które.. zazwyczaj osobom starszym, tak? I to są takie, tego typu usługi, lub takie usługi opiekuńcze, bo ta organizacja ma w sobie takie usługi właśnie sprzątające, opiekuńcze, pomocnicze.

Na pytanie, jak uczestnicy wywiadów oceniają współpracę z innymi podmiotami, większość z nich oceniła ją jako merytoryczną i wystarczającą. Jedynie zdaniem jednego z respondentów IDI współpraca ta mogłaby być lepsza. W jego ocenie ograniczające ją mogą być tutaj przepisy prawa, a także brak dobrej woli.

Na pewno mogłaby być lepsza. To znaczy my przede wszystkim jesteśmy zainteresowani wymianą doświadczeń i praktyk dotyczących zarządu nieruchomościami oraz wdrażaniem polityki mieszkaniowej. Napotykamy też często na problemy natury prawnej, polegające na tym, że nie wszystkie informacje dotyczące aktualnej sytuacji życiowej lub warunków mieszkaniowych osób potrzebujących wsparcia w otrzymywaniu takiej pomocy mieszkaniowej możemy wymienić między sobą. No bo po prostu polega to na zasadzie ochrony danych osobowych, chyba że taka osoba składa odpowiednie oświadczenie, że zgadza się, aby jakaś instytucja przekazała informacje za nią, czy na przykład jakaś inna gmina wymieniła z nami pewne informacje ogólne, nawet czasami na to napotykamy niekiedy

kłopoty. Więc na pewno mogłaby wyglądać jeszcze lepiej. Niekoniecznie musiałaby być czymś uregulowana, ale czasami... nie zawsze jest odpowiednia dobra wola. (...) Tutaj trochę brakuje takich inicjatyw lokalnych, czy chęci czy poparcia dla nich i takich wspólnych nawet inwestycji czy przedsięwzięć w tym zakresie.

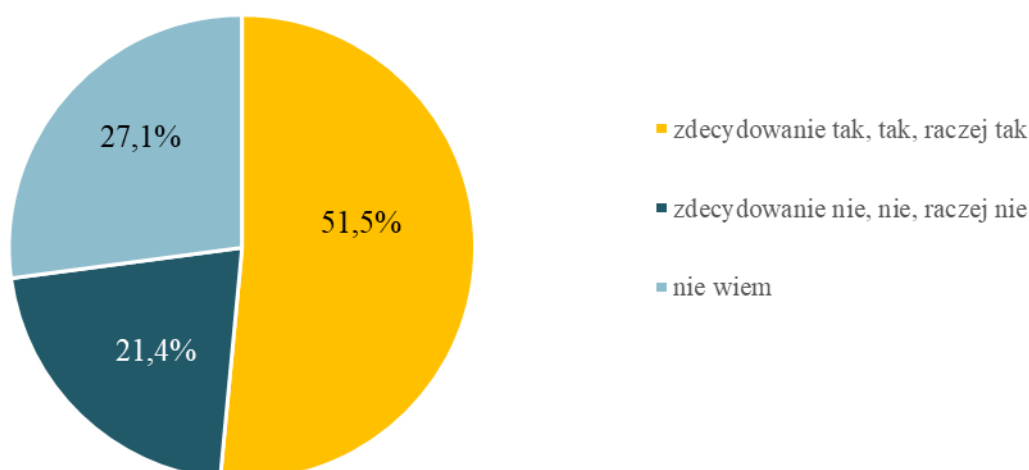
Inny uczestnik IDI dostrzegający potrzebę zaangażowania trzeciego sektora w inicjatywy w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych zwrócił uwagę na konieczność rozwijania tej współpracy.

Jeśli chodzi o stowarzyszenie, na pewno można by było rozwinąć, bo takie usługi i taka współpraca jest potrzebna.

2.7. Funkcjonujące przepisy w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych w województwie kujawsko-pomorskim.

Jak pokazały wyniki badania, ponad połowa (51,5%) respondentów dostrzega potrzebę zmiany przepisów w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych.

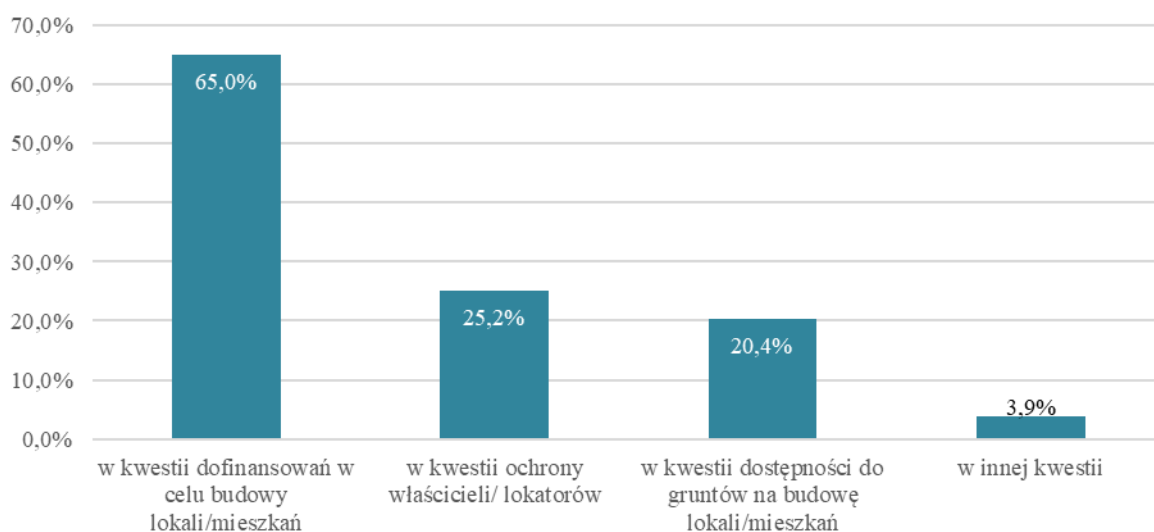
Wykres 4. Potrzeba zmiany przepisów w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania [N=103]

Najważniejszą kwestią, która - w opinii respondentów - wymaga wprowadzenia zmian są przepisy w zakresie dofinansowań w celu budowy lokali/mieszkań w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych (65,0%). 1/4 respondentów dostrzega potrzebę zmian w kwestii ochrony właścicieli/lokatorów, zaś 1/5 w kwestii dostępności do gruntów na budowę lokali/mieszkań.

Wykres 5. Zakres zmiany przepisów w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych



*Pytanie wielokrotnego wyboru, odpowiedzi nie sumują się do 100%.

Respondenci badania ankietowego (CAWI) pytani o uszczegółowienie zakresu zmiany przepisów w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych w kwestii dofinansowań w celu budowy lokali/mieszkań wskazywali na poszerzenie wachlarza źródeł finansowania i zakresu aplikowania o środki finansowe opartych na dogodniejszych warunkach i mniej skomplikowanych procedurach: ułatwienie procedur administracyjnych, więcej środków z budżetu państwa lub z funduszy unijnych na budowę lub remont budynków mieszkalnych z lokalami komunalnymi, zmiana dotyczący większych możliwości pozyskiwania funduszy na budownictwo mieszkaniowe na bardziej dogodnych warunkach, łatwiejsza dokumentacja do przygotowania przy naborach wniosków, instrumenty finansowe pozwalające na budowę lokali komunalnych np. granty, pożyczki, dofinansowanie z regionalnego RPO, zwiększenie dostępności do środków pozabudżetowych oraz ułatwienie przejmowania gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa, jasno określone zasady przyznawania dofinansowania na budowę lokali, w kwestii pozyskiwania bezpłatnych dotacji na cele mieszkaniowe, programy dot. dofinansowań do budowy mieszkań, bezzwrotne wsparcie finansowe na remonty lokali komunalnych, wdrożenie programów umożliwiających pozyskanie środków na remont budynków.

Ważna jest również szeroka informacja o możliwych źródłach pozyskiwania środków finansowych na budowę mieszkań/lokalii stanowiących społeczny zasób mieszkaniowy gminy: informacja o możliwości pozyskiwania środków finansowych, propagowanie możliwości uzyskania dofinansowań, możliwość większego dofinansowania przy minimalnym wkładzie własnym.

W opinii respondentów zakres zmian przepisów powinien także dotyczyć wprowadzenia szerszego katalogu rozwiązań w sytuacji nieregulowania opłat za mieszkanie/lokal oraz mniej skomplikowanych procedur eksmisyjnych: Zmiana powinna polegać na przedstawieniu sposobu regulowania zaległości z tyt. najmu lokalu komunalnego w przypadku gdy lokator nie wykazuje dochodów; bardziej elastyczne przepisy prawa w zakresie eksmisji uciążliwych, zadłużonych lokatorów, krótsza ścieżka do usunięcia dłużnika z lokalu mieszkalnego; możliwość w sytuacjach koniecznych eksmisji lokatorów.

Respondenci badania ankietowego w ramach zmiany przepisów sygnalizowali również potrzebę objęcia szerszego grona osób młodych i rodzin z niższymi dochodami: finansowe wsparcie rodzin w nabywaniu własnego mieszkania; większa możliwość pozyskania lokali przez rodziny z mniejszymi dochodami; „brak zdolności kredytowej i brak instrumentów wsparcia dla młodych zamyka drogę dla małżeństw w uzyskaniu najmu tanich lokali komunalnych np. w ramach samodzielnej adaptacji, wykonania remontu w lokalach w porozumieniu z wynajmującym z późniejszą ulgą w czynszu; (...) wprowadzenie ułatwień w dostępie do dodatków mieszkaniowych poprzez zwiększenie progu dochodu umożliwiającego wystąpienie o dodatek przez najemcę lokalu oraz proporcji czynszu objętego dotacją w ramach przyznawanego dodatku.

W kwestii gruntów badani wskazywali na ich brak, tudzież ułatwienie procedur ich przeznaczenia: możliwość zabudowy gruntów rolnych na wsiach oraz większe wsparcie finansowe na budowę nowych obiektów; uproszczenie procedur przekształcania gruntów rolnych na tereny mieszkaniowe; (...) zniesienie ograniczeń

w sposobie zagospodarowania działek Skarbu Państwa znajdujących się na terenach gminy w przypadku możliwości ich przeznaczenia na cele gminnego budownictwa socjalnego, społecznego.

Uczestnicy indywidualnych wywiadów pogłębionych odnosili się również do funkcjonujących przepisów w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych. Trzech rozmówców wywiadów dostrzega potrzebę, nie tyle zmiany, co konieczność uporządkowania i uproszczenia istniejących przepisów w tym obszarze.

Może nie zmiany, ale uporządkowania, uproszczenia i stworzenia mechanizmów przyjaznych osobom potrzebującym i osobom pragnącym w taki sposób rozwiązać swoje problemy mieszkaniowe. (...) Przede wszystkim powinno być to długofalowe działanie skierowane do konkretnych odbiorców... i tutaj jeszcze raz wspomnę te młode małżeństwa, bo to jest klucz... i powinno im dać jasne i możliwe do spełnienia warunki pozyskiwania mieszkań.

Powiem szczerze, że naprawdę z punktu widzenia już takiej wieloobszarowości to... to nie tyle jakby problem jest w instytucjach, ale problem... jeżeli byśmy mieli już się czegośkolwiek doszukiwać, to w przepisach, tak? (...) No tutaj na pewno w zakresie współpracy między jednostkami, organizacjami, tak? No takie... kompetencyjność, żeby ona też była bardziej usystematyzowana i uszeregowana. (...) na pewno trzeba by było się zastanowić nad takim jak gdyby współkoordynowaniem zespołowym bardziej, tak? no różnych placówek. (...) Tak żeby przepisy umożliwiały większą współpracę, tak? Tak, takie jakby... taki zespół do rozwiązywania danego problemu.

[..] No kwestia uregulowania tych spraw kredytowych, to to jest jakby najważniejszą rzecz, którą chyba by trzeba rozwiązać, żeby, że tak powiem, inicjatywa mieszkaniowa funkcjonowała.

Dwóch respondentów IDI nie dostrzega potrzeby wprowadzania żadnych zmian w przepisach mieszkaniowych, wskazując przy tym na mnogość różnych ustaw, które trzeba po prostu znać. Jeden z kolei z rozmówców bardzo szczegółowo odniósł się do zmian, które powinny zostać wprowadzone do obowiązujących przepisów. Wśród wymienionych przez uczestnika kwestii warunkujących rozwój społecznych zasobów mieszkaniowych znalazły się następujące.

- odpowiedni poziom współpracy

Myślę, że tutaj kluczowa kwestia to może być po prostu odpowiedni poziom współpracy, albo wzajemnych wymagań na przykład, między poszczególnymi podmiotami, aby wdrożyć taki system. Czy też należyta wymiana czasami informacji poszczególnych instytucji, czyli przygotowywanie takich lapidarnych, połączonych ze sobą informacji poszczególnych instytucji, które przekazują dane między sobą, bo tutaj czasami widzę pewien problem, że o niektórych takich sytuacjach organizacje na przykład pozarządowe, które wspierają kogoś, wiedzą wcześniej, ale nie przekazują tej informacji dalej do urzędu miasta, czy na przykład ośrodka pomocy społecznej, i odwrotnie, czasami działa to w obie strony. No wiadomo, RODO nie zawsze też pozwala na pełen zakres takiej

wymiany informacji, ale podpisanie odpowiednich porozumień, czy zawarcie odpowiednich przepisów w systemie takiej pomocy mogłoby być rozwiązaniem tej kwestii. Takich nieszablonowych, w sensie podejścia, no i wykształcenie, zwiększenie poziomu wykształcenia też osób, które pracują właśnie jako administratorzy, aby miały też odpowiednie przygotowanie do takiego właśnie nieszablonowego podejścia. (...) Taka potrzeba jest w naszej ocenie.

- zwiększanie kompetencji sądu w zakresie swobodnej decyzji o uprawnieniu pozwanych do najmu socjalnego

(...) dostrzegamy po prostu nadmierny przyrost roszczeń w tym zakresie, tego najmu socjalnego, który często jest po prostu wyzyskiwany troszeczkę też przez pozwanych bez należytych dowodów. Obecnie dyspozycja artykułu 14 jej ustawy o ochronie praw lokatorów jest zbyt, nadal jest zbyt wąska.

- umożliwienie weryfikacji zarobków najemców lokali komunalnych w ramach tzw. starych umów.

Wprowadzono zapisy umożliwiające weryfikację zarobków najemców lokali komunalnych i to jest krok oczywiście w dobrą stronę. Minimum co dwa i pół roku gminy takie prawo posiadają. Mogą oczywiście zwiększyć ten okres, co jaki będą badań, weryfikować czynsze. Niestety zabrakło odwagi legislatorom, bo dotyczy to tylko umów zawartych po wejściu w życie zmian, czyli od roku... Może dotyczyć tylko tych nowo zawieranych umów, nie może dotyczyć tych starych umów. (...) niepotrzebne rozbalansowanie tego. Bo w tej chwili pojawiła się grupa tych uprzywilejowanych, czyli tych, którzy mieli szczęście zawrzeć umowy odpowiednio wcześniej i ich dochodów zweryfikować nie możemy, a z kolei grupa tych, którzy nowo zawarli, już są poddawani takiej weryfikacji i wyżki czynszu.

- odpowiedzialność osób objętych wyrokami tylko do wysokości czynszu najmu socjalnego lokalu

(...) to jest artykuł 18, który według nas wymaga natychmiastowej poprawki. Tam niepotrzebnie ograniczono odpowiedzialność osób objętych wyrokami tylko do wysokości czynszu najmu socjalnego lokalu, czyli odpowiedzialność odszkodowawczą za bezumowne korzystanie z lokalu, co powoduje olbrzymie uchybienia w pracy w dochodach czynszowych gminy. Osoby, które do tej pory zajmowały często bardzo ekskluzywne gdzieś tam mieszkanie na nieco wyższych czynszach, obecnie no nie mają żadnej presji do ich opuszczenia z powodu tego, że mogą sobie płacić czynsz w wysokości najmu socjalnego lokalu, niezależnie od tego jaki standard ma ten lokal, jakie wyposażenie.(...)

- gospodarowanie nieruchomościami i dodatkami mieszkaniowymi

Ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami, to zainteresowana gmina jest bardzo jeszcze polepszeniem kwestii możliwości gospodarowania działek skarbu państwa znajdujących się na terenie gminy w przypadku ich przeznaczania na cele gminnego budownictwa socjalnego, społecznego. (...) można by efektywnie wykorzystać. (...) jeśli chodzi o dodatek mieszkaniowy, to od dawna ja jestem, ale nie tylko ja, postulatorem pewnych zmian

dotyczących ulatwień w dostępie do dodatków mieszkaniowych poprzez zwiększenie normatywów dotyczących progu dochodu, który umożliwia występowanie o taki dodatek przez najemców i proporcji tego czynszu...

Dwóch z kolei respondentów IDI wskazało na kwestie odszkodowań. W ocenie rozmówców odpowiedzialność za problemy zadłużeń w zasobie prywatnym nie powinna spoczywać jedynie na gminie.

No na pewno kwestia odszkodowania jest dużym problemem, więc ta kwestia odszkodowań nie powinna przechodzić na barki gminy. Bo są jakby sytuacje, no różne, patrząc z doświadczenia, że właściciele czasami wynajmują lokale, nie zwracając uwagi, komu wynajmują, a czasami, to tak powiedzmy sobie, jak mają pusty lokal, to powiedzmy, wynajmą pierwszemu z rzędu, chociaż może być już przekonany, że i tak nie zapłaci, ale jak odda sprawę do sądu, to gmina i tak zapłaci za ten czynsz, i tak zapłaci za ten czynsz prędzej czy później, bo z wyroku eksmisji odszkodowanie z automatu gmina dostanie.

I kwestia, która, że tak powiem, problemem jest dla gmin, to to może jest jakby... Wyroki eksmisji, które są dużym obciążeniem dla gmin. Bo każdy wyrok eksmisji w zasobach mieszkaniowych, który się gdzieś tam pojawi w zasobach prywatnych, z automatu wchodzi do gminy i jest dużym obciążeniem dla gminy, bo w tym momencie, gdy gmina nie ma lokalu mieszkalnego, to spotyka się z dużym odszkodowaniem.

W kontekście zmiany przepisów jeden z rozmówców zwrócił uwagę na brak możliwości zajęcia środków finansowych tj. 500+, 300+ przez gminy w sytuacji nieregulowania opłat za mieszkanie.

(...) problem, który jakby w przepisach mieszkaniowych istnieje, to sytuacja braku możliwości zajęcia środków finansowych, które są świadczeniami rodzinnymi typu 500+, czy alimenty i inne tam już, cały szereg (...)

Zdaniem innych uczestników IDI w obecnych przepisach należałoby wprowadzić pewne ograniczenia w przyznawaniu lokali socjalnych dla najemców, którzy niszczą ten zasób. Uproszczenia - w opinii rozmówców - wymagają również procedury eksmisyjne.

(...) zmiana przepisów (...) żeby trochę więcej do powiedzenia miał ten wynajmujący (...) Może tu by było pewne ograniczenie, jak niszczy ten socjal, dostanie eksmisję. O, to by się przydało, że nie dostanie, jak zniszczysz, nie jesteś uprawniony do tego socjalu. (...) Jak zniszczy, już nie dostaje tego socjalu, tylko dostaniesz tymczasowe pomieszczenie, bo są też takie, na przykład. Jak nie przyjmiesz tymczasowego pomieszczenia, no to do schroniska.

Szczególnie ustawy o ochronie praw lokatorów, bo ona jest bardzo blokująca w niektórych tematach.(...) [powinna być] uproszczona procedura w przypadku osób, które niszczą mieszkania, albo się znęcają, tak? Tutaj nie powinno być zwłoki w zakresie rozpatrywania tych wyroków eksmisyjnych, tak? To jest problematyczne. Niszczenie zasobu bezkarne to jest coś, z czym gmina sobie nie radzi, tak naprawdę. Bo środki finansowe na wyremontowanie mieszkania w obecnych czasach są znaczne.

Ostatni z rozmówców odniósł się do kwestii związanych z procesem przygotowywania przepisów ustaw, dostrzegając konieczność bardziej praktycznego ich odniesienia.

Właśnie te procedury w zakresie źródeł dofinansowania programów. Bo te programy rzeczywiście są, ale one są tak przygotowane, że mogłyby być realizowane, a właściwie nie są, bo nie informacji o środkach, kiedy będą, dostępność, więc to paraliżuje jakby całe postępowanie. (...) Moim zdaniem to wynika z takiej legislacji, ustawodawstwa. Może to są... osoby, które przygotowują te projekty ustaw nie bardzo są praktykami i też nie odnoszą tych procedur do tego, jak to rzeczywiście się odbywa i to może być problematyczne.

2.8. Dobre praktyki w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych w województwie kujawsko-pomorskim

W toku badania ankietowego (CAWI) respondenci zasygnalizowali kilka rozwiązań które warto by upowszechniać w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych. Przeprowadzone indywidualne wywiady pogłębione pozwoliły szerzej omówić wskazane rozwiązania.

W ramach dobrych praktyk dotyczących zwiększenia zasobu mieszkaniowego uczestnicy IDI wskazali m.in. na adaptacje, wolny najem, mieszkanie za remont, podnajem lokali od spółdzielni mieszkaniowej, najem za remont.

*(...) gdy mówiłem o tych nadbudowach, o tworzeniu powierzchni do **samodzielnego zaadaptowania**. To dotyczyło też i młodych małżeństw. Odbywało się to również w formie przetargu, takiego że jest zrobiona nadbudowa, jest powierzchnia do zagospodarowania, w takim standardzie, że tak powiem, deweloperskim, do samodzielnego wykończenia. Tego rodzaju sprawy miały miejsce.*

Wolny najem to jest tak, że my na przykład przeznaczamy dane lokale bądź... lokal bądź kilka lokali... za tak zwaną stawkę czynszu wolnego. On jest zazwyczaj o dobrym stanie technicznym no i wtedy na zasadzie kto da więcej za metr kwadratowy danego lokalu. To jest na tej zasadzie.

Mieszkanie za remont no to to jest ta substancja o takim dość... która wymaga sporych nakładów finansowych z punktu widzenia spółki, no i taki lokal też przeznaczamy do remontu, jest on gdzieś tam ogłaszany. Znaczący nie gdzieś tam, tylko podawana jest informacja tutaj przez stronę spółki, bądź osoby też pytają o taką możliwość, są informowane. No i wtedy jest określony czas, na przykład od pół roku wzwyż, do przeprowadzenia prac remontowych, w zależności od stanu technicznego tego lokalu, i po tym czasie osoba może mieszkać, w ramach umowy najmu.

*(...) **remont mieszkań** przez przyszłych najemców. Jest to na takiej zasadzie, że jak się zwalniają mieszkania to wtenczas... Mamy podjętą uchwałę Rady Miasta w sprawie zasad wynajmowania lokali i lokale mieszkalne będące w zasobie miasta zakwalifikowane do remontu można oddawać w najem osobom umieszczonym na listach. (...) Tak. I wysyłamy do tych osób, które... tylko do tych, które złożyły wnioski... wysyłamy do wszystkich pismo, z taką informacją, podajemy tam informację, że lista tych pustostanów będzie wywieszona na tablicy ogłoszeń przy Urzędzie Miasta czy tutaj u nas, przed naszym biurem, i wówczas te osoby mogą sobie po prostu wybierać z tej listy te lokale i później otrzymują odpowiednie druki takich wniosków i te wnioski wypełniają i my im te lokale po prostu wskazujemy. I osoby te, sami mieszkania sobie remontują. Z tym że jeżeli chodzi o wymianę instalacji elektrycznej, wymianę stolarki okiennej, drzwi tam wewnętrznych, podejścia kanalizacyjne to robi miasto. Natomiast te wszystkie inne remonty, tak jak ściany, podłogi, takie tam inne wykonują sobie we własnym zakresie.*

Podnajmujemy tutaj od spółdzielni mieszkania. Znaczący wynajmujemy, podnajmujemy dla tych co, czy są na liście, czy z wyrokami eksmisji. Bo też mamy tutaj kilka mieszkań, które... no rozwiązujemy tak w zasadzie, żeby nie

płacić odszkodowań za brak lokalu socjalnego to tutaj posilkujemy się... wiadomo, że te mieszkania otrzymujemy tam w złym stanie technicznym, w które musimy trochę zainwestować, wyremontować i później tego najemcę tam wprowadzić, no to posilkujemy się takim rozwiązaniem. (...) Oni dają tutaj nam te mieszkania, które... na przykład, które nie chcą wykorzystać albo tam nie chcą sprzedać albo coś ... zagospodarować. No to proponują nam, czy byśmy nie wynajęli. Oni czynsz, a dali właśnie tu nieraz jako socjal dla tych osób z listy, nie? żebyśmy tutaj wypełnili te obowiązki ustawowe, że kto jest na liście, żeby dostał te mieszkanie. No to w tym zakresie tak. To jest, bym powiedział, dobra współpraca. (...) To są inne czynsze, tak, mamy zawarte umowy. I później mamy napisane, że możemy dalej komuś tutaj... z przeznaczeniem na lokal socjalny, na przykład, nie? No i później proponujemy tutaj komuś tam z listy, oczywiście, to mieszkanie. No i później oni mieszkają w zasobie spółdzielni, która jest właścicielem, a my jesteśmy najemcami. Jak wymiana okien czy coś, to... my się zwracamy o naprawę na przykład, czy tam... Oni robią przeglądy wszystkie, czy tam wymianę drzwi, okien, coś takiego, w swoim zasobie.

*(...) **program Najem za remont.** Tak, oczywiście, że dobra praktyka, bo to jest jakby furka dla osób, które mają nieco większy dochód niż mieszkanie socjalne i komunalne. Gmina nie ma środków, żeby wyremontować te mieszkania, więc ogłasza taką informację publicznie, że jest mieszkanie do remontu i rzeczywiście to się sprawdza, są takie potrzeby, szczególnie teraz, kiedy ludzie nie mogą zdobyć kredytu na zakup własnego mieszkania, a mają trochę środków żeby wyremontować, jest to jakaś dodatkowa furka do tego, żeby inna grupa osób również mogła skorzystać z tego gminnego zasobu mieszkaniowego.*

Wśród propozycji dobrych praktyk znalazły się również te odnoszące się do kwestii redukcji zadłużeń czynszowych. Dwóch respondentów IDI bardzo szeroko omówiło programy odpracowania czynszowego.

*Ten zakres wykonywanych czynności to prace porządkowe, drobne prace remontowe, a także nieraz i prace administracyjne. Prace świadczone są w naszej ... Gospodarce Komunalnej i Mieszkaniowej, w Zakładzie Robót Komunalnych, także w szkołach podstawowych, w przedszkolach oraz w Ośrodku Sportu i Rekreacji. Prawo do spłaty zadłużenia w formie świadczenia rzeczowego przysługuje również osobom, które zamieszkują, są zameldowane w tym mieszkaniu i są pełnoletnie. Niekoniecznie to musi wykonywać najemca, ale też na przykład czy są już dorosłe dzieci, a nie pracują w tym czasie, czy jakaś inna osoba, która zamieszkuje, to może również to świadczenie też odpracowywać. **Odpracowanie zadłużenia czynszowego** nie jest tutaj w tym momencie alternatywą do płacenia czynszu z tytułu najmu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu naszego miasta, a jedynie formą pomocy dłużnikom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej lub życiowej. Osoba w okresie wypełnienia świadczenia zobowiązana jest do opłacania bieżących należności z tytułu zajmowanego lokalu. I wprowadzone możliwości odpracowania zaległości czynszowych jest, uważamy że dobrym rozwiązaniem, wartym kontynuacji i cieszy się coraz większym zainteresowaniem.*

(...) **programu Dłużnik**. I to jest program, który się u nas sprawdził. Najemcy mający trudną sytuację mają stworzoną możliwość odpracowywania zadłużenia. Jest to uregulowane dokumentami w uchwale rady miasta w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy miasta [...]. Jest dopuszczona możliwość odpracowania zadłużenia. I w tej sytuacji jest stworzone dodatkowo zarządzenie, w którym jest określona stawka godzinowa wartości pracy takiej osoby. Może odpracować osoba, najemca, może odpracować członek rodziny. On w pracy, gdzie jest... W naszych na przykład jednostkach, bo to jest jakby nieopodatkowane, nie ma ZUS-u, jest to świadczenie innego rodzaju świadczenia rzeczowego. I na przykład jak jest ustalona stawka godzinowa 14 złotych, on idzie na przykład do szkoły, na przykład grabienie liści. Na przykład do wsparcia pań do sprzątania w szkole, czy na przykład w ... Domu Kultury do jakiejś pomocy przy tam jakichś takich... No głównie to są prace porządkowe. No zdarzają się jakieś tam sytuacje wyjątkowe inne, ale głównie to są prace porządkowe. I w tym sposobie, no umożliwiamy osobom możliwość odpracowania zadłużenia, jeżeli ktoś ma chęci. Zdarzyły nam się przypadki, że nawet osoba, która wiele lat zalegała w kwocie 20 tysięcy i jakby w żaden sposób nie szło to ściągnąć, w momencie, kiedy uruchomiliśmy ten program, pani poza jakby dodatkowymi opłatami czynszu odpracowała całą kwotę zaległości, tak że są osoby, które, no bardzo aktywnie w to wchodzi. Są osoby, które, że tak powiem, po naszych prośbach, no odpracowują zaległości, żeby one nie rosły, zachęcając, że odpracowanie zaległości i jakby czysta karta na lokalu, to w momencie, kiedy ktoś chce się ubiegać o zamianę lokalu na lepszy standard, to jest ten plus i jest takowa możliwość. (...) Jest stworzona taka karta aktywności pracy i każdy w jednostce... Na przykład jest skierowana osoba, na przykład pan Kowalski do szkoły numer dwa, który pracuje i ktoś, kto jest pod tam skrzydlami w szkole, kto... On przychodzi do pracy, to spisuje ilość godzin, które tam przychodzi. Czy przychodzi na przykład na... Bo to nie przychodzą osoby na jakby osiem godzin. Przychodzą na dwie godziny, trzy godziny, albo przychodzą na przykład tam jakiegoś dnia, w zależności kto jaką ma... bo niektórzy robią to poza pracą, a niektórzy są bezrobotni, więc mają inne ramy czasowe. Więc to w zależności od osoby. Niektóre osoby są na przykład tam dwie, trzy godziny i ta ilość godzin jest policzona w ciągu miesiąca, ile przepracowała dana osoba. Taki dokument wtedy z wyliczeniem tej stawki godzinowej 14 złotych przechodzi do urzędu. My jako urząd wtedy tę kartę aktywności rozliczamy i przechodzi ona do wydziału finansowego w celu zdjęcia kwoty, która została odpracowana z czynszu (...). Jest zarządzenie, które określa stawkę godzinową. Jak zaczynaliśmy program, to zaczynaliśmy bodajże od 7,50, a w tej chwili, no jakby, że tak powiem, jak najniższa płaca bardzo jakby rośnie, no to my też staramy się tę stawkę w miarę możliwości urealniać co jakiś czas. Na chwilę obecną nadal mamy 14 złotych. (...) Na odpracowywanie z tą konkretną osobą zawieramy umowę. (...) ubezpieczenie tak, bo gdyby się coś zdarzyło na terenie naszego obiektu, że, no powiedzmy, się ktoś nawet poślizgnął, coś by się wydarzyło, to ponosimy odpowiedzialność. Tak że my mamy po stronie naszej, które jest... W zarządzeniach wynika, że jest przeszkolony pod kątem BHP i ma ubezpieczenie ten człowiek. (...)

W kontekście dobrych praktyk, inny z rozmówców wywiadu wskazał **na kaucje stosowane przy wydawaniu lokalu**.

Doświadczenie nasze, (...) która prowadziła również rekrutację do takich najmów, wyraźnie wskazuje na jednak kaucje stosowane przy wydawaniu lokalu, w wysokości trzech, czterech, pięciu czynszów miesięcznych powodują lepsze dbanie przez najemców o lokal, powodują lepszą rzetelność w płatności czynszu i brak problemów windykacyjnych. I to taka na szybko właśnie uwaga, że jednak taka drobna preselekcja tego lokatora z punktu widzenia możliwości finansowych, z punktu widzenia... mieszkania w mieszkaniu o wyższym standardzie, ale jednak przy takiej odpowiedzialności ze swojej strony.

Kolejny uczestnik wywiadu, jako wartę upowszechnienia rozwiązanie w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych wskazał - **kontakt z najemcą za pomocą mediów społecznościowych - Facebook'a**.

(...) ktoś opuści mieszkanie i jest puste, gdzieś tam wyjedzie zagranicę, no to ja mu napiszę na Facebook'u, go odnajdę i co zamierza zrobić, coś takiego... czemu nie? tutaj, żeby się kontaktował tutaj. Bo są niektórzy, że czy przez rodzinę dotrę do niego... ktoś wyjedzie do Niemiec czy gdzieś, no i tam sobie układa życie, ale tutaj, wiadomo, żeby otrzymać to mieszkanie no to trzeba całą procedurę, przez sąd, przez komornika. Są duże koszty opłat tego. No a tak jak się nawiąże kontakt, czy telefonicznie, czy przez rodzinę, no to jest szybciej odzyskać nawet zadłużenie, które spłaci, czy tam w ratach, czy od razu. No bo wie, że no mamy z nim kontakt. To dużo daje, Pani powiem, nie? To Facebook też jest dobry, powiem Pani, bo też miałem takie przypadki, kilka lat temu i... w Wielkiej Brytanii była osoba, która tam mieszkała, no i poprzez takiego właśnie pisanie to dużo daje, nie? i zdała mieszkanie. Czy teraz ostatnio w Monachium była taka pani, która tam sobie na kilka miesięcy wyjechała, no przeszło rok, no później zdała nam mieszkanie. No takie efekty... dają tutaj dobre rezultaty. Zamknąć sprawę i wysłać pismo no to jeszcze by było za mało, ale można przez rodzinę, przez mamę czy dzieci dotrzeć do tej osoby i to skróci czas na przykład przekazania mieszkania czy spłaty zadłużenia. No niektórzy, Pani powiem, też... Jak się wezwie tutaj do urzędu, porozmawia, czy ma problemy... bo niektórzy unikają, a później się porozmawia, to zaproponuje się albo rozłożenie na raty albo odpracowanie, to już jest inaczej. Dlatego widać, że jak jest zainteresowanie tym dłużnikiem, no to inaczej on też później postępuje.

Dość często stosowaną dobrą praktyką przez dwóch respondentów IDI była **zamiana lokali**. Rozwiązanie to stosowane było przez rozmówców w dwojaki sposób. W pierwszym przypadku jako nagroda za systematyczne regulowanie opłat, w drugim jako czynnik motywujący najemcę lokalu do spłaty zadłużenia.

(...) no to próbujemy się też wspierać zamianami lokali. Próbowujemy rozmowy z mieszkańcami. (...) kiedy zwalnia nam się lokal we wspólnocie mieszkaniowej, gdzie jest własność, co do zasady w okolicach dziewięćdziesiąt parę procent, pojedyncze lokale są naszą własnością, gminy, to staramy się już, że tak powiem, dać możliwość zamiany osób, które się sprawdziły już w naszym zasobie, które znamy, że nie ma jakichś

konfliktów, nie ma jakichś zaległości, nie ma alkoholu, nie ma jakichś, że tak powiem, interwencji policji, to staramy się, no, że tak powiem, wynagrodzić takie osoby przejściem do tych budynków wspólnot mieszkaniowych, bo w momencie, kiedy zasiedlimy osobę, która jest, no nam nieznana i się potem pojawiają sytuacje właśnie alkohol, czy interwencje ciągle policji, no to potem problem wraca do nas, że tak powiem, ze zdwojoną siłą (...).

Jak mówiłem o tych mieszkaniach [zamiana lokali], które tutaj zniszczy, dostanie wyrok, to dostanie inne mieszkanie, bym powiedział, no oczywiście które spełnia lokal socjalny, no ale o mniejszym standardzie, ale to spełnia na przykład, nie? To robimy na przykład. No jakbym w bloku zniszczy, tutaj nie płaci, dostanie w starym budownictwie, oczywiście. To tak rozwiązujemy te problemy, bo przenieść, które tam woda, kanaliza, wszystko jest, piec, wszystko jest, na przykład ogrzewanie piecowe, no nie ma tam na przykład centralnego (...) To pozycja jest, która motywuje tych ludzi do płacenia. Nie będziesz tutaj płacił, będzie propozycja innego mieszkania, troszeczkę które jest... no o niższym, ale spełnia jako lokal socjalny. No i nie musi być to w naszej miejscowości... jest w miejscowości, tylko na terenie na przykład wiejskim.

W trakcie wywiadu, z kolei inny respondent IDI, doniósł się do **Programu Mieszkanie dla Absolwenta**.

(...) program Mieszkanie dla Absolwenta opiera się na zasobach komunalnych. I tutaj co roku, dla tych najlepszych absolwentów, którzy nie przekroczyli odpowiedniego wieku, mają odpowiednie wyniki, jednocześnie deklarują też odpowiednie osiągnięcia, które ocenia specjalna komisja ekspertów w dziedzinie naukowej czy jakichś tam osiągnięć zawodowych nawet, no to w tym zakresie miasto proponuje co roku maksymalnie pięć takich mieszkań z możliwością kontynuacji tego najmu pod warunkiem, że ktoś podtrzyma obecność tutaj w mieście, będzie miał tutaj pracę, będzie chciał tutaj pozostać na stałe.

W opinii dwóch uczestników wywiadów ogromne znaczenie w kontekście zadłużeń czynszowych w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych ma **sposób podejścia do osób/rodzin posiadających zaległości w opłatach za mieszkanie**.

No nie traktować jak wroga, tego dłużnika, tak bym powiedział, tylko jako przyjaciela, żeby on widział również człowieka, że chcę mu pomóc z tego wyjść, z tego zadłużenia. To jest chyba podstawa, nawiązywanie tego kontaktu, czy tam wezwanie, czy telefoniczne, dotarcie, go odwiedzenie, na przykład do mieszkania, żeby porozmawiać, bo też to tak praktykuję. (...) Ja to stosuję. Lepiej z człowiekiem porozmawiać. Zobaczę, jaki jego problem jest, z czym sobie nie radzi, dlaczego nie płaci, przyczynę.

(...) podchodzimy indywidualnie do każdej sprawy. Czyli jeśli przychodzi jakaś osoba i mówi: "Nie ma pieniędzy. Czy jest możliwość odpracowania długu w ramach wymalowania klatki czy posprzątania klatki?" Naprawdę tutaj wszystkie te możliwości są stosowane. Jeśli to są osoby, które są godne tego, tak?, bo są osoby, które zupełnie nie współpracują, bo nie chcą, bo są leniwe. Nie dlatego, że są chore. Naprawdę takie indywidualne podejście... które zazwyczaj gmina nie ma czasu, żeby stosować, a tutaj spółka może sobie na to pozwolić... przynoszą efekty i to polecam. To są takie praktyki...

takie ludzkie spojrzenie na sprawę, indywidualne, dostosowanie do potrzeb mieszkańców (...) Na pewno to jest takie uświadamianie tym najemcom, że ten zasób jest... szczególnie zasób socjalny... to właściwie ma pomóc w wyjściu z takiej trudnej sytuacji ekonomicznej, w której się człowiek znalazł. (...) Czyli takie uświadamianie ludzi, którzy są w tym zasobie, szczególnie tych dłużników, tak? że jest obowiązek płacenia za swoje zobowiązania za mieszkanie.

Powiązany z powyższym jest częściowo postulat **specjalistyczne kształcenia administratorów, z tzw. gminnego administratora na tzw. administratora społecznego.**

Myślę, że większe oczekiwania, większa potrzeba takiego specjalistycznego wykształcenia administratorów zwłaszcza z terenu, którzy takim społecznym trochę podejściem mogliby osiągnąć czasami więcej niż tylko skupiając się na właściwej realizacji regulaminu wynajmowania mieszkania i umowy najmu. (...) ... zmiany trochę tego szablonu takiego gminnego administratora. Pracujemy nad tym, żeby otworzyć trochę bardziej tą informację na najemcę, podjąć z nim bardziej aktywną współpracę. Z tym że no tutaj kluczowy jest tak naprawdę odpowiedni partner do wdrażania tego, czyli albo właśnie współpraca z jakąś organizacją pozarządową. (...) jednocześnie takiej szerokiej pomocy społecznej, a więc nie tylko skupieniu się na mieszkaniu jako takim i czynszach, ale również takim szerszym aspekcie pomocowym.

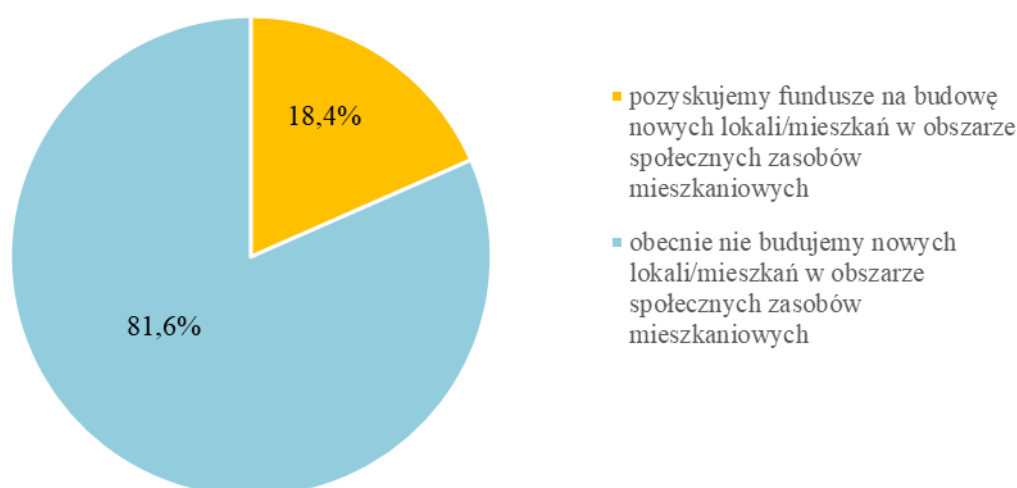
Ostatni z rozmówców, za dobre rozwiązanie uznał, uczestnictwo w Zgromadzeniu Ogólnym Związku Miast Polskich.

Należymy do Związku Miast Polskich. Regularnie uczestniczymy... bo Związek Miast Polskich organizuje takie spotkania cykliczne... aktywnie uczestniczymy i faktycznie wymieniamy się doświadczeniami w różnym zakresie. W zasadach najmu, czy weryfikacji tych uprawnień, jakie czynsze powinny być. Wymieniamy się tymi informacjami z innymi miastami.

2.9. Źródła finansowania rozwoju społecznych zasobów mieszkaniowych w województwie kujawsko-pomorskim

Analiza danych wykazała, że zdecydowana większość badanych gmin województwa kujawsko-pomorskiego nie pozyskuje środków finansowych na budowę nowych lokali/mieszkań w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych (81,6%). Jedynie niecała 1/5 badanych gmin zadeklarowała, że wręcz przeciwnie, aplikuje o te środki.

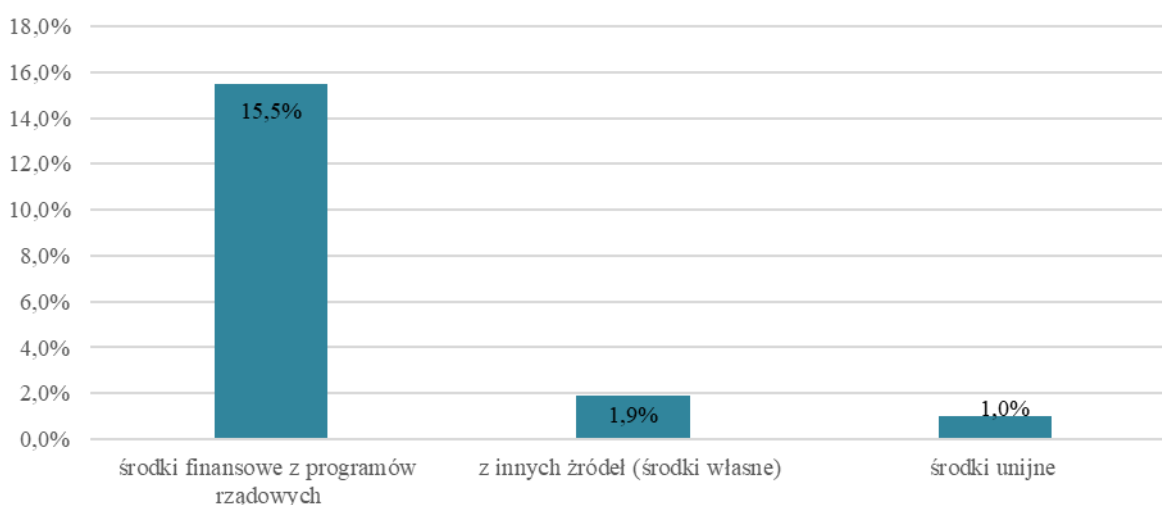
Wykres 5. Pozyskiwanie środków finansowych na budowę nowych lokali/mieszkań w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych



Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonego badania [N=103]

Główne źródło finansowania budowy nowych lokali/mieszkań w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych stanowią programy rządowe (15,5% z 18,4%).

Wykres 6. Źródła finansowania budowy nowych lokali/mieszkań w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych



*Pytanie wielokrotnego wyboru, odpowiedzi nie sumują się do 100%.

Najczęściej wymienianym programem rządowym przez badane gminy był Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa (RFRM, Fundusz). Celem Funduszu jest poprawa dostępności mieszkań poprzez pobudzenie nowych inwestycji mieszkaniowych na rynku mieszkań budowanych z przeznaczeniem na wynajem przez Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe (SIM). Środki te służą sfinansowaniu części lub całości wydatków gminy na objęcie udziałów lub akcji w tworzonej lub działającej SIM⁴⁸. Tylko nieco mniej wskazań dotyczyło bezzwrotnego wsparcie budownictwa z Funduszu Dopłat. Celem Funduszu jest zwiększenie zasobu lokali mieszkalnych oraz lokali i pomieszczeń z zakresu pomocy społecznej, służących zaspokajaniu potrzeb osób o niskich i przeciętnych dochodach ⁴⁹. W odpowiedziach badanych gmin znalazł się również Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych (RFIL), w ramach którego rządowe środki trafiają do gmin, powiatów i miast w całej Polsce na inwestycje bliskie ludziom. Wsparcie jest bezzwrotne i pochodzi z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19⁵⁰. Jedna gmina wskazała na finansowanie unijne w ramach Działania 2.8. Rozwój usług społecznych świadczonych w środowisku lokalnym, POWER.

⁴⁸Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa: [<https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/rzadowy-fundusz-rozwoju-mieszkalnictwa/>], zapis z dnia 12.01.2023 r.

⁴⁹Bezzwrotne wsparcie budownictwa z Funduszu Dopłat: [<https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/programy/bezzwrotne-wsparcie-budownictwa-z-funduszu-doplat>], zapis z dnia 12.01.2023 r.

⁵⁰ Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych: [<https://www.gov.pl/web/premier/rzadowy-fundusz-inwestycji-lokalnych>], zapis z dnia 12.01.2023 r.

2.10. Krótkie omówienie wyników badania przeprowadzonego wśród spółdzielni mieszkaniowych województwa kujawsko-pomorskiego

Zgodnie z uzyskaną i zweryfikowaną bazą adresową spółdzielni mieszkaniowych, w województwie kujawsko-pomorskim we wrześniu 2022 r. funkcjonowało 179 tego typu podmiotów. W niniejszym badaniu wzięły udział 33 spółdzielnie mieszkaniowe, co stanowi 18,4% całej populacji. Z uwagi na dość niski poziom zwrotu wypełnionych kwestionariuszy ankiety, wyniki uzyskane z badania nie mogą być uogólniane na całą populację, a jedynie opisują sytuację w przebadanych spółdzielniach mieszkaniowych. Niewątpliwie uzyskane wyniki mogą posłużyć jako podstawa do realizacji podobnych badań w przyszłości.

Na pytanie dotyczące problemów, z którymi borykają się spółdzielnie mieszkaniowe, aż 20 z 33 badanych wskazało na *niewystarczające wsparcie w zakresie źródeł dofinansowania remontów i modernizacji budynków mieszkalnych*. Nieco niższy wynik (19 wskazań) dotyczyło *problemu zaległości w opłatach za mieszkanie*. Nieco ponad 1/5 badanych wskazała na *inne problemy*, wśród których dominował problem wzrostu cen energii cieplnej i elektrycznej. Jedynie 5 badanych podmiotów wskazało, że nie zmagają się z problemami w obszarze mieszkaniowym.

Najczęstszym sposobem zapobiegania problemom i ich rozwiązywania w obszarze mieszkaniowym przez badane spółdzielnie mieszkaniowe było *rozłożenie zadłużenia czynszowego na raty* (25 podmiotów). Dość często spółdzielnie stosują również *pomoc finansową m.in. w formie dodatku mieszkaniowego oraz kontakt w sytuacji wystąpienia problemu z regulowaniem opłat lub wystąpienia zaległości w opłatach za mieszkanie* (wskazały 22 podmioty). Tylko nieco rzadziej wysyłane są *informacje o zbliżających się terminach płatności i konsekwencjach braku terminowej spłaty* (20 badanych spółdzielni). Jedynie 13 badanych spółdzielni informuje o *instrumentach pomocowych w sytuacji wystąpienia problemu z regulowaniem opłat lub wystąpienia zaległości w opłatach za mieszkanie*. Około 1/5 badanych podmiotów oferuje *pomoc prawną w sytuacji wystąpienia problemu z regulowaniem opłat lub wystąpienia zaległości w opłatach za mieszkanie*. Żadna z badanych spółdzielni mieszkaniowych nie stosuje *umorzenia całości zadłużenia czynszowego*, ani *umorzenia części zadłużenia czynszowego*. Badane spółdzielnie nie stosują również *pomocy psychologicznej w sytuacji wystąpienia problemu z regulowaniem opłat lub wystąpienia zaległości w opłatach za mieszkanie*.

Tabela 5. Główne sposoby zapobiegania problemom i ich rozwiązywania przez badane spółdzielnie mieszkaniowe

Kafeteria	Liczba podmiotów
rozłożenie zadłużenia czynszowego na raty	25
pomoc finansowa m.in. w formie dodatku mieszkaniowego	22
kontakt w sytuacji wystąpienia problemu z regulowaniem opłat lub wystąpienia zaległości w opłatach za mieszkanie	22
wysyłanie informacji o zbliżających się terminach płatności i konsekwencjach braku terminowej spłaty	20
informowanie o instrumentach pomocowych w sytuacji wystąpienia problemu z regulowaniem opłat lub wystąpienia zaległości w opłatach za mieszkanie	13
umorzenie odsetek za nieterminowe wpłaty	12
pomoc prawna w sytuacji wystąpienia problemu z regulowaniem opłat lub wystąpienia zaległości w opłatach za mieszkanie	6

*Pytanie wielokrotnego wyboru, odpowiedzi nie sumują się do 100.

Prawie połowa badanych spółdzielni mieszkaniowych (14) wskazała, że współpracuje z gminą lub wspólnotami gmin. Zakres współpracy dotyczy: *wymiany poglądów i możliwości usuwania na bieżąco powstających problemów związanych z bieżącą eksploatacją, dodatków mieszkaniowych i innych form pomocowych, zawierania umów najmu na lokale mieszkalne z przeznaczeniem na lokale socjalne*. 6 z 33 badanych spółdzielni wskazało, że współpracuje z innymi spółdzielniami mieszkaniowymi. Wymiana doświadczeń w zarządzaniu, budownictwie, administrowaniu zasobami mieszkaniowymi, w tym prowadzeniu działalności remontowej i modernizacyjnej to zagadnienia dominujące w ramach tej współpracy.

Aż 23 z 33 badanych spółdzielni zadeklarowało, że dostrzega potrzebę zmiany przepisów w obszarze mieszkalnictwa, 4 podmioty nie widzą takiej potrzeby, zaś w 6 przypadkach trudno jest powiedzieć. Ponad połowa badanych spółdzielni dostrzega potrzebę zmiany przepisów w *kwestii dofinansowań w celu budowy lokali mieszkalnych* (12 badanych). Podobna ilość wskazań dotyczyła kategorii *inna odpowiedź*, w ramach której badani wskazywali m.in. na: *dotację budżetową do c.o. i c.w., stabilność przepisów ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, dofinansowania do remontów, dociepleń budynków, w kwestii skutecznej egzekucji zaległości za opłaty mieszkaniowe, zasad przyznania dodatku mieszkaniowego*.

26 z 33 badanych spółdzielni mieszkaniowych zadeklarowało, że obecnie nie buduje nowych mieszkań. W przypadku 5 badanych spółdzielni źródłem finansowania budowy nowych lokali mieszkalnych są *środki własne spółdzielni lub środki przyszłych członków spółdzielni (m.in. poprzez fundusze powiernicze)*.

Tak samo, jak w przypadku gmin, wśród badanych spółdzielni mieszkaniowych zostały przeprowadzone indywidualne wywiady pogłębione (łącznie 4 wywiady) w celu rozwinięcia i wyjaśnienia niektórych zagadnień wskazanych w kwestionariuszu ankiety.

W przypadku pytania dotyczącego problemów, z jakimi zmagają się spółdzielnie mieszkaniowe, wszyscy respondenci IDI zgodnie wskazali na dwa podstawowe: pierwszy brak środków na remont budynków, drugi *problem z zaległościami w opłatach za mieszkanie*.

Identyfikując problemy w obszarze mieszkaniowym trzy osoby odniosły się do *niekorzystnych form dofinansowań państwowych*. Zwrócono uwagę na zaprzestanie realizacji programów rządowych korzystnych z punktu widzenia spółdzielni mieszkaniowych.

(...) w tych dofinansowaniach państwowych, ale jest wyjątkowe niekorzystna w tej chwili... jeszcze nigdy takiej nie było od... to już jest tak, ja wiem, od kilku lat, no nie? (...) I na przykład w przypadku paneli fotowoltaicznych, czy pieców na gaz, olej, to po prostu nie wchodzi w grę premia termomodernizacyjna, tylko właśnie kredyty niskooprocentowane. A to nam niczego nie załatwia. (...) No kredyt niskooprocentowany? No bez sensu, kompletnie. (...) To może być dla bogatej spółdzielni, ale nie dla takiej małej, biednej spółdzielni jak nasza. (...) bez problemu taki kredyt dostaniemy. Ale jak ja mam wziąć kredyt i zapłacić jeszcze odsetki, to jeżeli mówię o niskooprocentowanym, to wcale te odsetki nie są aż tak małe. To ja wolę zbierać pieniądze, swoje własne, i zrobić remont dopiero wtedy, kiedy zbieram.

Tutaj państwo, z nieznanym mi przyczyn, poskręcało parę dobrych projektów, które wspierały... może tak nie stricte społeczne, ale po prostu budowę dla osób o niższych dochodach. Taki wszedł program budownictwa lokatorskiego, z kredytu Funduszu Mieszkaniowego, który pozwalał przy wpłacie 30% wkładu, pozostało do rozłożenia 25, nawet do 30 lat spłaty. To były też raty bardzo korzystne i pozwalały praktycznie... no to było mieszkanie na każdą kieszeń... budować budynki, spełniać cele społeczne, czyli stać jest daną osobę przy niskich zarobkach na posiadanie własnego M, a spłata nie była bardzo uciążliwa, bo to oczywiście było tańsze niż kredyt komercyjny, kredyt, który można uzyskać komercyjnie w banku. (...) na tą chwilę nie ma takiego programu, pod kątem spółdzielni, który byłby korzystny.

(...) chociażby program „Mieszkanie Plus”. Bardzo ładnie to wyglądało, gruntów oczywiście jest problem, bo nie było tutaj dostępnych takich gruntów ze skarbu państwa, które można było wziąć, natomiast gdybyśmy weszli w budowie na parametrach określonych w tamtym czasie (...) bo byśmy nie dali rady w cyklu inwestycyjnym wchłonąć tej inflacji, która jest.

Dwóch uczestników indywidualnych wywiadów pogłębionych zwróciło również uwagę na brak specjalistów do pozyskiwania funduszy zewnętrznych, co również stanowi pewne ograniczenie w powiększaniu zasobów mieszkaniowych. W opinii jednego z respondentów IDI brak gruntów na budowę nowych budynków mieszkalnych to w większości problem dużych miast. Dużą przeszkodę w realizacji polityki mieszkaniowej stanowią również kwestie związane z rosnącymi kosztami energii elektrycznej i ciepłej.

No w tej chwili to przede wszystkim energia, ciepło, koszty tego, które jakby przycinają całą resztę możliwości, bo musimy się skupić na zapewnieniu bieżących jakby opłat. Jednym z takich przykładów to na przykład mam fotowoltaikę z pompami ciepła i cały ten interes w obecnych warunkach, który się wydawał, jak pozyskiwaliśmy na to środki, w miarę rozsądny finansowo, obecnie jest dość trudny do utrzymania. To jest problem.

Z kolei w opinii innego z uczestników wywiadu bardzo negatywny wpływ na rynek usług mieszkaniowych ma galopująca inflacja.

Dużym problemem jest inflacja, która w tej chwili jakby go zjada. I bardzo duży wzrost cen usług budowlanych. I to jest jakby problem bieżący, na ten moment. Rozchwywanie rynku budowlanego. Mieliliśmy umowy podpisane jakieś wieloletnie, które w tej chwili na obsługę, na konserwacje nam wypowiadają stawki, bo nie dają rady. Jest znaczny wzrost najniższej krajowej i wykonawcy nie chcą dalej pracować.

Z pewnością większej uwagi wymagają problemy, które związane są ze starzeniem się społeczeństwa, pogłębiająca się niesamodzielnością mieszkańców spółdzielni. W tym kontekście dwóch rozmówców zwróciło uwagę na problem braku wind w budynkach mieszkalnych.

Windy. Bo to jest... to jest numer jeden. Dotyczy to bardzo wielu mieszkańców, bo się mieszkańcy, członkowie spółdzielni starzeją (...)

W dalszej części wywiadów rozmówcy zostali zapytani o drogę postępowania w reagowaniu na problem zadłużeń czynszowych. Na podstawie wypowiedzi uczestników można stwierdzić, że w spółdzielniach mieszkaniowych funkcjonuje taka ścieżka i wynika ona z przepisów.

Praktycznie pierwsza reakcja już jest po miesiącu zalegania. Pojawia się informacja, upomnienie o konieczności uregulowania opłaty. Jeżeli to nie pomaga, staramy się osoby zaprosić do nas do spółdzielni na tak zwaną "rozmowę", nazwijmy ją dyscyplinującą. Jeżeli to nie pomaga, pozostaje nam wezwanie przedsądowe i pójdzie właśnie w kierunku rozpoczęcia tej procedury. I jeżeli jest taka możliwość, czyli to po prostu trochę trwa i mamy jakąkolwiek wolę współpracy, to próbujemy dotrzeć do danej osoby, do jej nieruchomości, spotkać się w tak zwanym terenie, bo dla wielu osób barierą nie do przejścia jest rozmowa u nas. Przyczyny są przedziwne, ale widzimy, że spotykając się w mieszkaniu dłużnika, zarówno jakość jak i to co ustalimy jest bardziej przestrzegane niż u nas. Tam się nikt nie spieszy, są u siebie swobodni. A my tak naprawdę jesteśmy takim łącznikiem, który daje pomysły, propozycje rozwiązania, ale z drugiej strony my za kogoś nic nie zrobimy. To i tak finalnie musi kończyć się jakąś formą porozumienia, bo brak jego no to kończy się taką klasyką, czyli nakaz zapłaty, postępowanie komornicze (...) eksmisji przy mieszkaniach lokatorskich i najmie, a o licytacji jeżeli to jest mieszkanie własnościowe lub odrębna własność. One też mają miejsce, chociaż rzadko, ale też takie są historie.

(...) [My] monitorujemy ciągle, w sposób ciągły. Jeden pracownik zajmuje się tym monitoringiem. Przypomina, upomina, telefonicznie, pisemnie. Tak żeby nie wygenerować za dużego zadłużenia (...) Natomiast tam, gdzie jest wola spłaty zadłużeń, to stosujemy... tak zwane ugody spisujemy,

rozkładamy to zadłużenie na dogodne raty (...) mamy formalnie taką drogę wyznaczoną, bo to jest instrukcja w zakresie windykacji zaległości i ta instrukcja dokładnie reguluje sposób postępowania z zadłużeniami. Że jeżeli tam jest do trzech miesięcy, no to upominamy, powyżej trzech miesięcy występujemy o nakaz zapłaty sądowy. No oczywiście to są procedury związane z prowadzeniem tej windykacji.

Normalnie to jest monit po dwóch miesiącach. Po trzech miesiącach jest wezwanie do zapłaty, najczęściej w tym czasie ktoś przychodzi i jeżeli chce przyjść, to spisujemy ugodę, bądź pomagamy w wystąpieniu o dodatek mieszkaniowy.

Następnie respondenci IDI zostali zapytani o diagnozowanie sytuacji osób/rodzin, u których wystąpiło zadłużenie czynszowe. Rozmówcy wywiadów zgodnie zadeklarowali, że zawsze starają się docierać do przyczyn nieregulowania opłat za mieszkanie przez najemców.

Tak. Zawsze bierzemy to pod uwagę. Pozwalamy tym osobom... jeśli widzimy, że oni mają chęć, że będą spłacać... rozkładamy im na raty. Wiemy, że mają problemy, no to tym bardziej nie idziemy do sądu, bo wiemy, że pójście do sądu to podroży koszty tym osobom tych zadłużeń, zwiększy zadłużenia.

Więc to tutaj weryfikacja jest podczas spotkań, zarówno u nas jak i w terenie i to pozwala no chyba znaleźć najlepsze rozwiązanie sytuacji. Bo nie ma sytuacji bez wyjścia, tak bym powiedział. Zawsze na samym końcu jest, jeżeli ktoś posiada, jeszcze jest ten lokal, który jest kapitałem, który pozwala parę spraw załatwić.

Rozmówcy wywiadów zapytani o najskuteczniejsze sposoby rozwiązywania problemów i ich przeciwdziałaniu w zakresie zadłużeń czynszowych wymienili dwa: pierwszy to systematyczny monitoring mieszkań odnośnie regulowania czynszów, drugi to kontakt z osobą i poznanie faktycznych problemów nieregulowania opłat za mieszkanie.

W tematyce zadłużeniowej no to tutaj mimo wszystko ja cały czas obstawiam, że najważniejszy jest kontakt z osobą i poznanie faktycznych problemów. Co to jest, czy kwestia rodziny, czy jest kwestia zdrowotna. Tu można wymieniać przyczyny. Próbowanie znaleźć wspólnego rozwiązania i unikania dodatkowych kosztów związanych z sądem, prokuraturą i innymi historiami, które też się pojawiają. (...) To jest bardzo szeroki krąg osób, których to dotyczy. Więc my możemy tutaj w ramach radców prawnych znaleźć rozwiązania naprawdę nietypowe, w wielu przypadkach, i po prostu pomóc komuś wyjść na prostą. I to wszystko jest za free oczywiście. Tutaj nie ma za to żadnych kosztów.

No najbardziej skuteczny to jest to ciągle przypominanie. Przypominanie, interweniowanie, pilnowanie tych podpisanych ugód, no.

Staramy się po pierwsze być dobrym zarządcą, czy administratorem, informować ludzi o tym, co jest, windykację prowadzić w miarę na bieżąco, czyli starać się nie dopuścić do dużych problemów, wspomagać mieszkańców, zarówno przez, powiedzmy, dostęp do programów

zgłoszeniowych, awarii, innych szkód, dostęp do swoich kont w celu ich lepszej obsługi. Tego typu działania. [Respondent nr 4]

W toku rozmowy osoby zgodnie przyznały, że problem niepłacenia czynszu za mieszkanie częściej dotyczy gospodarstw jednoosobowych aniżeli wieloosobowych. Zapytani o kategorie osób, których najbardziej dotyczy problem zaległości czynszowych wymienili oni: osoby starsze, osoby z zaburzeniami psychicznymi, osoby z niepełnosprawnościami.

Bym powiedział, teraz coraz częściej są to te jednoosobowe gospodarstwa domowe. Tu mówimy o osobach starszych, gdzie zostają z jedną emeryturą, z tak zwaną wdowią emeryturą, jak to się ładnie określa, gdzie jest większe mieszkanie, mniejsze, wiadomo, zużycie, ale sam koszt mieszkania jest kłopotem.

W kontekście zaległości w opłatach za mieszkanie, jeden z respondentów IDI wskazał również na rodziny wielodzietne.

I... bardziej bym powiedział "wielodzietne", czyli takie gdzie jest skrajność, gdzie jest po prostu ileś osób i mimo wsparcia państwa w postaci jakiegoś tam programu 500+, to nie wystarcza. (...) rodziny wielodzietne, ale tu mówię o układzie przynajmniej dwa plus trzy i w górę.

W trakcie wywiadów uczestnicy IDI zadeklarowali, że nie widzą potrzeb prowadzenia statystyk pod kątem rodzaju grup najemców. W opinii badanych, każda sprawa jest indywidualna. Problematycznym jest też fakt niepodawania przez najemców faktycznej liczby osób zamieszkujących pod przysłowiowym „jednym dachem”. Barierą w prowadzeniu statystyk - zdaniem rozmówców - są też przepisy prawa (RODO).

Nawiązując do przepisów prawa w obszarze usług mieszkaniowych, każdy z respondentów IDI, dostrzegł potrzebę ich zmiany. Wśród kwestii, które - zdaniem rozmówców - wymagają największych zmian, znalazły się następujące.

- zasady przyznawania dodatków mieszkaniowych.

Dodatki mieszkaniowe są tak umyślane, że jeżeli przekraczasz metraż, to nie należy ci się dodatek mieszkaniowy na jedną osobę. (...) starsze osoby nie mają w żaden inny sposób pomocy dofinansowania do mieszkania. W momencie gdyby one dostały dofinansowanie, tylko od wymaganego metrażu... (...) czyli na daną osobę przypada, że jeżeli masz 45 metrów kwadratowych i należy ci się dodatek, to niech ta osoba dostanie na te 45 metrów kwadratowych, a za pozostałe 20... bo ma na przykład 60 metrów... czyli za pozostałe 15, bo ma 60 metrów, niech nie dostanie dodatku mieszkaniowego, ale niech chociaż ten metraż, który się należy jednej osobie, to niech dostanie ten dodatek, bo to jest naprawdę, z tych emerytur to tym ludziom jest ciężko. A tacy ludzie już nie chcą zmieniać tych mieszkań, wyprowadzać się, przeprowadzać. Tak. Nie mówiąc o tym, że na przykład jest rodzina trzyosobowa, przekracza metraż i już też nie może dostać... a są biedni.

Ja uważam, że (...) nie powinno być ograniczeniem metraż. Bo mogą być ludzie bardzo biedni... (...) a przekraczają metraż i nie dostaną, bo przekraczają metraż. To jest tak niesprawiedliwe.

- kryteria dochodowe

(...) fajnie by było że jest ta forma pomocy dla osób ubogich, żeby te kryteria, zwłaszcza dochodowe, no ustawiać tak, żeby to była realna pomoc nie dla dwóch, a na przykład dla dziesięciu procent. Przez dochody można dużo pomóc (...). To jeżeli one nie uwzględniają obecnej sytuacji, wysokości inflacji, no to każda zmiana, na przykład płacy minimalnej powoduje, że wiele osób z automatu wypada, a przecież im się nie żyje lepiej.

- jednolity system dopłat do ciepła

Jednolity system na przykład dopłat do ciepła, jeżeli już mamy. (...) jak [ktoś] dostał trzy tony węgla, tak na przykład dostałby dodatek energetyczny, każdy, i właściciel lokalu, czy użytkownik lokalu i on by się rozliczył. My byśmy normalne pieniądze bez oświadczeń, bez innych tematów od firm, które obsługujemy, a on by miał pieniądze na to, żeby to zapłacić. A w tej chwili jeden dostaje trzy tony węgla w niektórych wspólnotach, którymi administruję, a inny dostaje 2%, czy 3% dopłaty do centralnego ogrzewania, z którego korzysta. Tak że to są bardzo różne uwarunkowania.

Przedstawiciele spółdzielni mieszkaniowych zostali zapytani również o kwestię współpracy. Bezsprzecznie wyrazem funkcjonowania współpracy jest moment kontaktowania się podmiotów ze sobą. Kontakt ten szczególnie jest istotny na poziomie wczesnej interwencji, gdy możliwe jest objęcie wsparciem osób/rodzin u których problem zaległości czynszowych dopiero się pojawił. Na podstawie wypowiedzi respondentów IDI można stwierdzić, że niekiedy brakuje tej współpracy.

No to w zasadzie zgłaszamy już konkretne nakazy eksmisyjne, nie? Bo taka jest procedura. My występujemy o wydanie nakazu eksmisyjnego do sądu, sąd wydaje taki nakaz i wtedy ten nakaz my zgłaszamy do gminy ..., która ustawia w kolejce, że tak powiem, nasze nakazy do realizacji.

W różnych momentach. Albo ten ktoś przychodzi i po rozmowie się dowiadujemy o jego problemach i jego kierujemy, i wtedy przychodzi ktoś tutaj do nas z MOPS-u rozmawiać, lub też czasem jest to starsza osoba, lub nieradząca sobie w życiu, że tak powiem. To sami występujemy o zbadanie sytuacji i pomoc. Nam pewnych czynności wykonywać nie wolno, ze względu na RODO, ochronę danych i tak dalej.

Współpraca spółdzielni mieszkaniowych z innymi podmiotami - w ocenie badanych - jest bardziej konsultacyjna i okazjonalna. W opinii jednego z respondentów przy współpracy potrzebna jest dobra wola, a tej w wielu sytuacjach brakuje. Współpraca ze spółdzielniami mogłaby być lepsza, gdyby nie dostrzegalny egocentryzm w funkcjonowaniu spółdzielni mieszkaniowych. Spółdzielnie wymieniają się dobrymi praktykami, sposobami postępowania, jednakże - zdaniem jednego respondenta IDI - brakuje ich wspólnego działania czy to w mediach czy na szczeblu rządowym. Spółdzielnie mieszkaniowe to też duży potencjał w działaniach społeczno-kulturalnych na rzecz różnych grup społecznych, który często jest niewykorzystywany.

Ostatnia części indywidualnych wywiadów pogłębionych dotyczyła rozwiązań, które można by upowszechniać wśród innych spółdzielni mieszkaniowych. W toku rozmów respondenci IDI wskazali na następujące.

- **spółka przy spółdzielni**

Mamy w ramach naszej spółdzielni taką spółkę, która dla osób ze spółdzielni, bezprowizyjnie próbuje po prostu znaleźć mniejsze lokum, najczęściej. I pomóc w dobrej cenie sprzedać obecnie posiadane, a z uzyskanych środków pokrycie swoich zobowiązań. Więc to tak co do opłat to tutaj działa. Jeżeli chodzi o kwestie kredytowe, no ten temat teraz w ogóle stanął, ale staraliśmy się po prostu przez też znane nam osoby czy jakieś podmioty, pomóc w określeniu zdolności kredytowej, nawet przeanalizowaniu wartości posiadanego M pod kątem zbycia (...) tutaj, myślę, pod kątem nawet nabywców, którzy posiadają mieszkanie, chcą poprawić sobie czy lokalizację czy na przykład pójść na nowe mieszkanie z gminą, więc pomoc w zbyciu ich mieszkania, zawarcie umowy na kupno nowego mieszkania... Pomagamy w zbyciu i w nabyciu.

- **windykacja z ludzką twarzą, windykacja w terenie**

(...) windykacja z ludzką twarzą. Czyli stawiamy na człowieka, rozwiązanie spraw indywidualnych, czyli jest człowiek, jest problem, problem do znalezienia. Działanie niestandardowe, czyli nie tylko co może dana osoba, ale też właśnie wskazanie rozwiązań pomocowych poza tą osobą, znaczy rodzina, jakieś instytucje typu MOPS, MOPR, ZOL, czy instytucje, nie wiem, Caritas, że na przykład ktoś potrzebuje wsparcia nawet duchowego, ewentualnie na przykład nie stać go na obiad, mówię może się tam zgłosić, zjeść coś ciepłego raz dziennie, tak? Więc to są jakieś takie nasze niestandardowe działania (...) Windykacja w terenie jako takie hasło, dlatego że windykując w terenie, widzimy daną rodzinę, daną osobę, wiemy jak mieszkają, jak wygląda właściwie ich centrum życiowe. (...) Tam już mówimy ze sobą w realu, na jego warunkach, na jego zasadach i ta rozmowa jest wielokrotnie lepsza i bardziej treściwa. (...) my nie wyważamy drzwi. Jeżeli ktoś chce, to zawsze wymaga dwóch stron. A gwarantuję, to jest dobre rozwiązanie.

- **spółdzielczy dom kultury**

(...) Spółdzielczy Dom Kultury. Tak że to jest finansowane przez mieszkańców, przez darczyńców, ale również częściowo przez gminę. To jest nasza instytucja. (...) Ten nasz dom kultury współpracuje z domem kultury gminnym też. (...) wnioski do budżetu gminnego składamy, do budżetu obywatelskiego wspomagamy mieszkańców, żeby złożyli. Poprzez funkcjonowanie domu spółdzielnia współpracuje z różnymi organizacjami pozarządowymi. Celem działania domu kultury jest też integracja mieszkańców spółdzielni.

- **indywidualne konta mieszkańca**

Przed wszystkim komunikację, każdy mieszkaniec ma możliwość podglądu konta swojego, każdy mieszkaniec może się z nami kontaktować, szczególnie to wypłynęło teraz w dobie pandemii, bez przychodzenia. Są maile, są

telefony, gdzie ma ustalone hasło i może się z nami kontaktować, powiedzmy nawet nie przychodząc, rozwiązać większość problemów z domu.

- **windykacja pozytywna** - polega ona na nagradzaniu mieszkańców spółdzielni, którzy płacą terminowo opłaty za mieszkanie w postaci drobnych upominków lub tańszych usług.

(...) wydajemy kalendarz coroczny, który otrzymują bezpłatnie, co sobie bardzo chwalą. Kartka od zarządu z podziękowaniem w tym zakresie. To jest pozytywnie odbierane.

(...) Na przykład nasi mieszkańcy, którzy z nami współpracują, mają tańsze usługi poprzez nasz ośrodek kultury, a więc dziecko, które poszło na kolonie ma taniej, wynajem sali ma taniej jako nasz członek spółdzielni

2.11. Krótkie omówienie wyników indywidualnych wywiadów pogłębionych przeprowadzonego wśród organizacji pozarządowych zajmujących się problematyką wykluczenia mieszkaniowego

W ramach badania pn. "Społeczne zasoby mieszkaniowe w województwie kujawsko-pomorskim" na zlecenie ROPS w Toruniu przeprowadzone zostały dwa indywidualne wywiady pogłębione z przedstawicielami organizacji pozarządowych zajmującymi się problematyką wykluczenia mieszkaniowego. Celem wywiadów było poznanie perspektywy trzeciego sektora w zakresie sytuacji, problemów i potrzeb w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych.

Pierwsza część indywidualnych wywiadu pogłębionych poświęcona była omówieniu problemów występujących w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych. Na podstawie wypowiedzi rozmówców, można stwierdzić, że głównym problemem w tym obszarze jest niewystarczający zasób mieszkaniowy, a priorytetowym działaniem powinno być jego pomnażanie.

W kontekście problemu zaległości w opłatach za mieszkanie - w ocenie pierwszego respondenta - problem ten na terenie gminy działania organizacji pozarządowej nie występuje. Jest to wynikiem prowadzenia monitoringu mieszkań odnośnie regulowania czynszów przez pracownika socjalnego lub opiekuna mieszkania (w przypadku mieszkań wspomaganych). Z kolei - zdaniem drugiego respondenta IDI - jest to najbardziej palący problem do rozwiązania w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych. W jego opinii w gminach brakuje tzw. *asystentów społecznych*, których rolę mogły by pełnić na zlecenie gmin organizacje pozarządowe. Mieszkańcy najmu socjalnego to często osoby z deficytami społecznymi, wycofane, charakteryzujące się brakiem zaufania do instytucji publicznych. Dostępne wsparcie w postaci *asystenta społecznego* dedykowane miałyby być przede wszystkim tej grupie osób.

Poszukując przyczyn niewystarczającej skali czy braku społecznych zasobów mieszkaniowych - w opinii pierwszego rozmówcy - należy zwrócić uwagę na fakt *trudności lokalowych generalnie*, a także na kryzys energetyczny.

(...) co z tego, że gmina przekaze nam lokal, który jest zimny, który jest ogrzewany piecem kaflowym i którym ma cztery metry do sufitu i w żaden sposób osoba, która ten lokal dostanie, nie jest w stanie go ogrzać (...)

Z kolei drugi uczestnik IDI poszukując ogólnych przyczyn problemów w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych wskazał na brak spójnej polityki mieszkaniowej (też w sensie spójnego systemu i myślenia systemowego w ramach wsparcia mieszkaniowego).

SIM-y sobie, TBS-y sobie, ZGN-y sobie, kryteria naboru się wykluczają i nie ma komunikacji między... Bo TBS powinien, według mnie, zapytać gminę najpierw, kogo ma w zasobie. Mogłyby się zasoby uzupełniać, czyli starsza osoba zajmująca duży metraż z zasobu gminy mogłaby być przeniesiona do niewielkiego mieszkania, na przykład w TBS-ie, a duże mieszkanie mogłoby być wykorzystane dla młodej rodziny.

Kryteria z ośrodków pomocy społecznej, niezależnie czy mówimy o MOPRze, OPSze czy tam o czymkolwiek innym, się wykluczają z kryteriami z Miasta.

Mówię tutaj o pomocy takiej... jak już dostanie ktoś wsparcie na przykład węglowe, to nie może dostać już na prąd. No to takie są... A często osoby, które potrzebują wsparcia tego społecznego w rynku mieszkaniowym, to z jakichś powodów tego wsparcia społecznego potrzebują, więc one też nie są na tyle wydolne, aby wdrożyć w życie to, co my im mówimy.

Zwrócił on również uwagę na kompletny brak monitoringu społecznych zasobów mieszkaniowych i wymiany informacji w tym obszarze.

I tu jest kolejny punkt bardzo ważny, czyli kompletny brak monitoringu. Czyli jak ktoś już to mieszkanie dostał i dopóki płaci, to ich nie obchodzi, czy ta osoba nadal się kwalifikuje. Mało tego, jak ktoś jest w najmie socjalnym, to jest weryfikowany pod kątem dochodów i ewentualnie traci prawo do najmu socjalnego i jakby automatycznie jest wykopywany z mieszkania zamiast automatycznie powinien przejść na wyższą stawkę. Jakby nie ma w ogóle pomysłu w tym wszystkim.

(...) że ktoś ma mieszkanie komunalne, a tak naprawdę w ogóle dawno już powinien iść sobie kupić, bo w ogóle cztery razy więcej zarabia niż jak w momencie, kiedy je dostał. W ogóle jakby już nie kwalifikuje się do wsparcia. (...) Status tego mieszkania mógłby być zmieniony na wyższy czynsz. Nie jakiś taki najwyższy, rynkowy, ale wyższy (...)

W dalszej części indywidualnych wywiadów pogłębionych uczestnicy odnieśli się do sposobów radzenia sobie z problemami czy ich zapobieganiu w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych. Pierwszy z respondentów zwrócił uwagę na istotną rolę partnerstwa gminy (jako lidera) z organizacją pozarządową. Partnerstwa opartego na współdziałaniu, w ramach którego zadaniem organizacji pozarządowej jest poszukiwanie lokali dostępnych cenowo na prywatnym rynku mieszkaniowym, w tym pełnienie roli pośrednika pomiędzy gminą a prywatnymi zarządcami. Zdaniem rozmówcy, taka forma partnerstwa zapewnia właścicieli zasobu prywatnego o stabilności partnera. Kluczowym w najmie mieszkań rynku prywatnego - w ocenie uczestnika - jest spełnienie dwóch kryteriów, po pierwsze mieszkanie musi być regularnie opłacane, drugie - lokal nie może zostać zdewastowany. Drugi respondent IDI, poza powyższym, wskazał równocześnie na możliwość wykorzystania potencjału organizacji pozarządowych w ramach - wcześniej omawianej - asystentury społecznej, asystentury mieszkań realizowanej przez *asystentów społecznych, asystentów mieszkań*.

Przedstawiciele badanych organizacji społecznych, w toku wywiadu zgodnie przyznali, że problemy w obszarze mieszkaniowym (nie tylko społecznych usług mieszkaniowych) są częściej udziałem jednoosobowych gospodarstw domowych (osób żyjących samotnie).

My większość osób obsługujemy... poza obywatelami Ukrainy to są osoby gospodarujące samotnie. No bo jakby ja patrzę bardziej pod kątem problemów, które rozwiązujemy, więc dorosła młodzież po pieczy zastępczej zazwyczaj, zazwyczaj osoby w pojedynkę, tak? osoby wychodzące z kryzysu bezdomności, no zazwyczaj mężczyźni w pojedynkę, usamodzielniające się osoby niepełnosprawne zazwyczaj w pojedynkę, tak? Więc zero-jedynkowo

wychodzi mi, że zazwyczaj pracujemy z osobami, nazwijmy ich, samotnymi, tak? albo gospodarującymi samotnie, samodzielnie.

Samotnych osób raczej. Jak już to dwójka starszych ludzi. Rzadko wieloosobowych. Zazwyczaj jest takie... to już powiem tak bardzo potocznie, z takiego doświadczenia życiowego... widzę, że jak jest jakaś rodzina, to zawsze ludzie jakoś sobie tam pomagają, jakoś się wesprą, jakoś sobie radzą. Ale najgorzej mają takie starsze osoby samotne bądź jakieś starsze małżeństwo, gdzie już dzieci gdzieś ta czy zagranicą czy wyjechały czy mają swoje rodziny.

Podsumowaniem pytania dotyczącego dookreślenia grup społecznych, które najczęściej borykają się z problemami zaległości czynszowych, może być wypowiedź jednego z rozmówców.

To ja może powiem, że to jest kategoria: osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami, z zaburzeniami psychicznymi, w kryzysie bezdomności lub zagrożonych bezdomnością i bardzo często to jest wszystko jednocześnie. Starsza, niepełnosprawna, zagrożona i po prostu z zaburzeniami psychicznymi... Bo dostała od tego wszystkiego depresji na koniec, i się leczy, albo i się nawet nie leczy.

Podjęmując próbę określenia profilu osoby najczęściej borykającej się z problemem mieszkaniowym, drugi z rozmówców wskazał następująco.

Najczęściej jest to kobieta krótko na emeryturze lub krótko przed emeryturą, samotna, która jest w tej trudnej sytuacji, ponieważ większość życia... to są roczniki '52, '55, '60, które dotknęły... to są dziewczyny, które pracowały na czarno i nie mają wyrobionych lat do wysokich świadczeń. (...) No to w naszym ekosystemie ekonomicznym dzieje się dokładnie to samo teraz, co się działo w latach dziewięćdziesiątych, czyli rośnie czarny rynek pracy. I tutaj cała gama powodów, od kryzysu uchodźczego poczynawszy, po brak zaopiekowania polityki zarządzania długiem obywateli. Chodzi mi przede wszystkim o te osoby w wieku przedemerytalnym, nad którymi do końca życia będzie ciążył dług alimentacyjny, nawet jak pójdą na emeryturę. Więc zatrzymanie tego błędnego koła.

Ale jeszcze bardzo ważne, jeszcze trzeba do tej grupy dodać osoby przewlekle chore. Zmagające się z jakimiś takimi przewlekłymi chorobami... choroby płucne, takie jakieś astmy... które naprawdę fizycznie jakby... Inaczej, które jakby na dzień dobry nie wyglądają, a faktycznie powodują taką sytuację, że te osoby nie są w stanie podjąć pracy.

Następnie uczestnicy IDI zostali zapytani o współpracę organizacji pozarządowej z innymi podmiotami. Pierwszy rozmówca wskazał na współpracę z tym szczeblem samorządu, którego zakres działań wpisuje się w zakres działalności i potrzeb organizacji pozarządowej. Zwrócił on uwagę na inne podejścia samorządu do różnych działań, które niekoniecznie jest spójne z wizją i sposobem działania organizacji pozarządowych, co może stanowić pewną barierę w realizacji współpracy.

No jakby domeną i cechą samorządu jest to, że chce dużo i tanio. To się nie da, prawda? To jest główna bolączka. Jeżeli mamy dobrej jakości usługi, w

ogóle usługi, to nie mogą być ilościowe i najtańsze. To jest zasadniczy problem i na tym polu chyba najczęściej się potykamy i próbujemy mówić, że to nie o to tutaj chodzi, prawda? Więc to jest jedna z chyba najbardziej takich kluczowych rzeczy.

Pytając o zakres współpracy - zgodnie z wcześniejszymi wypowiedziami pierwszego rozmówcy - liderem partnerstwa powinien być samorząd, bo dysponuje zasobem mieszkaniowym, zwiększa zaufanie potencjalnych partnerów i beneficjentów, zaś ze strony organizacji pozarządowej są pomysły, realizacja i promocja.

W toku indywidualnych wywiadów pogłębionych, badani przedstawiciele NGO zadeklarowali, że współpracują zarówno z regionalnymi organizacjami pozarządowymi, jak również krajowymi. Współpraca z lokalnymi organizacjami polega w głównej mierze na uzupełnianych się działaniach wspierających mieszkańców.

(...) organizacje pozarządowe przysyłają do nas osoby, które potrzebują wsparcia w temacie mieszkaniowym. (...) Bądź na przykład same prowadzą projekty, które gdzieś uzupełniają się z naszymi działaniami i się po prostu wymieniamy czy jakby warsztatami dla tych ludzi, czy na przykład jakimś innym wsparciem, czy na przykład jedni dają obiady, inni na przykład wspierają psychologicznie, czy na przykład mają akurat dobry projekt na jakieś określone warsztaty zawodowe. No różnie. Ale to prostu taka wymiana... wymiana usług, można powiedzieć. (...) Staramy się... (...) żeby ngo-sy uzupełniały swoje usługi. Bo my nie musimy mieć ani psychoterapeutów na etacie.

Współpraca na poziomie krajowym to w głównej mierze to te wszystkie inicjatywy charakteryzujące się niestandardowym podejściem, m.in. Program Housing First w obszarze bezdomności, model Mix-Community, czyli miks lokatorski, program mieszkań treningowych czy społeczne agencje najmu.

W kontekście współpracy i poszukiwania zasobów, drugi rozmówca IDI zwrócił uwagę na współdziałanie z zarządcami nieruchomości.

Po pierwsze, zarządcom się zdarzają pustostany związane z nieuregulowanym stanem prawnym. Na przykład spadkobrania czy jakieś inne sytuacje, jakieś DPS-y czy... takie sytuacje które powodują, że nagle ktoś porzuca mieszkanie bądź nie ma tego właściciela bądź umiera ten właściciel i to mieszkanie jest puste, nie do jakby wyegzekwowania jest zmiana stanu prawnego, bądź ta zmiana stanu prawnego jest bardzo długotrwała. Na przykład wymaga procesu związanego ze spadkobraniem. (...) Wtedy taki zarządca, gdyby były odpowiednie regulacje... Ja to po prostu robię na wniosek, czyli składając wniosek do sądu o uznanie mnie takim zarządcą sądowym od razu składam wniosek, żeby sąd wyraził zgodę czy na jakiś remont czy coś czy na najem tego mieszkania, czasowy, roczny.

W kolejnej części indywidualnych wywiadów pogłębionych, uczestnicy odnieśli się do przepisów w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych. W opinii pierwszego rozmówcy nie zawsze formalizacja działań jest pozytywna, gdyż niesie ze sobą pewne ograniczenie ich zakresu. Dobrym przykładem zbyt restrykcyjnych przepisów - w ocenie respondenta - są te dotyczące mieszkań chronionych. W tym miejscu, pierwszy respondent IDI, zwrócił uwagę na pewien *opór* samorządów

gminnych we wprowadzaniu nowych rozwiązań, które mając możliwość wprowadzania ich uchwałą, często nie wykorzystują tej możliwości, czekając na rozwiązania centralne.

Z kolei drugi rozmówca wywiadu wskazał na nielogiczności funkcjonujących przepisów w obszarze mieszkaniowym.

(...) na przykład jest osoba, która ma jakieś tam wsparcie, obecnie jest z jakąś tam, z jakimś zasiłkiem i ona na przykład nie może iść do pracy, bo go straci. Po prostu absurd. No takie po prostu rzeczy, które się wykluczają, a co powoduje, że ta osoba dalej jest... niby się łapie w przepisach dotyczących mieszkania socjalnego, ale co z tego, jak ona i tak tego mieszkania nie będzie w stanie otrzymać. Bo nie może pracować, bo inaczej straci tamto.

Mieszkanie wynajmowane na rynku prywatnym, w sensie od... właściciel kamienicy wynajmuje mieszkanie. Z uwagi na dochody nie może pani uzyskać dodatku mieszkaniowego, bo nie spełnia tego kryterium na jedną osobę. Dochód ma na jedną osobę wyższy, bo jest sama na siedemnastu metrach przy tysiącu pięciu złotych. Wstrzymany zasiłek na prąd, zapomogi i żadna instytucja w ... nie jest w stanie pani pomóc w temacie właśnie takiego wsparcia mieszkaniowego. Pani jest z niepełnosprawnością, no w ogóle w oczekiwaniu na lokal socjalny lat iks. No i to są też takie wyzwania.

Czasami jest możliwość, żeby przekazać lokal w gorszym stanie. Nieelastyczne przepisy dotyczące kwalifikowania osób do wsparcia. Czyli ktoś kto się nie kwalifikuje, bo na przykład zabrakło mu jeden złoty czy parę złotych do kryterium dochodu i po prostu od razu taka osoba jest odrzucona. Nie ma jakby takiego... takiej podwójnej weryfikacji, że owszem może tam brakuje faktycznie do kryterium dochodu, ale z innych przesłanek osoba się kwalifikuje.

Nawiązując do funkcjonujących przepisów, zwrócono również uwagę na konieczność wprowadzenia zmian odnoszących się do zasobów nieodremontowanych, niespełniających określonych standardów, a przez to latami niewykorzystywanych.

I z przepisy są nieelastyczne i uniemożliwiają też urzędnikom w gminie, w tym Zakładzie Mieszkaniowym, jakby takie elastyczne formy dysponowania tym zasobem. Po prostu określony standard, który oni muszą spełnić. Nie ma standardu, nie ma na to kasy, mieszkanie stoi puste.

(...) bo musi być spełniony standard mieszkania, który trzeba... Żeby komuś zaoferować mieszkanie w określonym standardzie, który z ustawy wynika, to trzeba ileś pieniędzy wyłożyć. I gmina po prostu nie jest w stanie tego na bieżąco remontować. I teraz jest kompletna nieelastyczność przepisów w tym zakresie. Te mieszkania stoją puste. Równie dobrze mogłyby być przekazane ngo-som do zagospodarowania, mogłyby... oczywiście po jakimś monitoringu... bardzo wiele jest różnych możliwości, które mogłyby być realizowane, ale jest taka nieelastyczność przepisów (...)

Zwrócono tutaj również uwagę na problem nierespektowania list mieszkaniowych, który niekoniecznie wynika z przepisów, a decyzji włodarzy gmin i miast, a to niesie ze sobą wiele negatywnych konsekwencji.

Nierespektowanie przez włodarzy list mieszkaniowych. Obecnie do kolejki mieszkaniowej wpadają ludzie na przykład z wywłaszczeń. Ja rozumiem, że wpadają ludzie na przykład z katastrof budowlanych, pożarów, ale z wywłaszczeń. No wywłaszczenie to jest działanie gminy intencjonalne. Gmina powinna mieć osobne środki na to, osobne fundusze, osobne zasoby. A nie, ludzie, którzy czekają na lokal mieszkaniowy, są na przykład na eksmisjach, są w jakichś trudnych sytuacjach i teraz wpada dwieście osób z budynku ..., bo [włodarz] będzie poszerzał ulicę.

Drugi z respondentów IDI, w ramach proponowanych zmian przepisów odniósł się również do następujących kwestii.

- braku regulacji prawnych dotyczących wymuszania na gminach tworzenia spółek odrębnych do administrowania mieniem.

Obecnie ZGN-y mogą funkcjonować jako jednostki... są jako samorządu, a nie są jako spółki miejskie. Co bardzo wiele rzeczy, konsekwencji to rodzi. Oznacza to że jakby jest niby osobna kieszeń, ale w jednych portkach. Nie mają osobnego budżetu.

- sposobu gospodarowania sprzedanym zasobem

(...) sprzedawane są lokale w zasobie przekazanym do spółki [ZGM], to pieniądze ze sprzedaży już trafiają do budżetu gminy. To jest w ogóle absurd. Taka spółka, której przekazany jest zasób, powinna sama tym zasobem gospodarować. Czyli jeżeli decyduje się na sprzedaż, to środki ze sprzedaży po prostu wkłada, na przykład, nie wiem, w trzy mieszkania z TBS-u nowe. (...) Poza tym środki z tych sprzedaży... no mówię... no nie idą z powrotem do ZGN-u na remonty czy zakupy nowych mieszkań, czy budowy nowych mieszkań, tylko po prostu wpadają do puli gminnej, która przeznacza te środki na zupełnie inne inwestycje.

- zakazu wyprzedawania przez gminy społecznych zasobów mieszkaniowych

(...) gmina po prostu potem zabiera z ZGN-u puste mieszkania, sprzedaje i sobie remontuje jakąś inną ulicę. To jest w ogóle... A potem dziwota, że ludzie czekają... [na lokale]

- statusu gminnych spółek

Gdyby te [ZGM] spółki, w formie odrębnych podmiotów, miały określony jakiś tam status, to (...) na przykład mogłyby funkcjonować jako spółki z o.o. non profit. Mogłyby na przykład ubiegać się o dotacje. Mogłyby na przykład różne preferencyjne rzeczy robić. Oczywiście to musiałoby być odpowiednio uregulowane. Bo w tym momencie to są gminy, a gmina sama siebie finansować nie może.

Wśród postulowanych działań, na które należy położyć większy nacisk, znalazła się także kwestia zwiększania kompetencji i umiejętności pracowników z obszaru

społecznych zasobów mieszkaniowych. W opinii pierwszego respondenta, powyższym pracownikom często brakuje odpowiedniego podejścia w pracy z osobami będącymi w sytuacji zadłużenia. Wysunął on postulat obejmowania tych pracowników wsparciem systemowym w postaci szkoleń, jak również wsparciem psychologicznym.

Uczestnicy indywidualnych wywiadów pogłębionych odnieśli się również do kwestii finansowaniem rozwoju społecznych zasobów mieszkaniowych. Pierwszy z rozmówców zwrócił uwagę na ogromną rolę funduszy europejskich, m.in. w zakresie przebudowy, adaptacji, modernizacji, remontów i termomodernizacji budynków w kontekście zwiększania potencjału społecznych zasobów mieszkaniowych. Z kolei drugi rozmówca wysunął postulat rozszerzenia wachlarza podmiotów do dofinansowania z Banku Gospodarstwa Krajowego.

To znaczy na pewno fajnym źródłem są te środki, które Bank Gospodarstwa Krajowego ma na to społeczne budownictwo czynszowe. Oczywiście tam by trzeba troszeczkę jakby rozszerzyć te możliwości finansowania, żeby organizacje mogły jakby no jeszcze bardziej preferencyjnie z tego korzystać. Oczywiście organizacje, które jakby, no ten cel chcą realizować. Też mogłoby być zaangażowanie spółek Skarbu Państwa dużych, dużych firm właśnie w zakresie no tych zakładowych mieszkań. To jest bardzo fajne rozwiązanie, które mogłoby funkcjonować. No i dalej tutaj te preferencje kredytowe dla budowy przez ngo-sy, no. W tym momencie jest tylko i wyłącznie ten program Społeczne Budownictwo Czynszowe i tam na niego patrzyłam... on jeszcze jest taki troszeczkę mało atrakcyjny dla innych podmiotów niż te SIM-y... SIM KZN. To są takie spółki z tego społecznego zasobu nieruchomości. One mają większe preferencje, bo one dostają dodatkowe subwencje, ale w takim mniejszym zakresie można by było to przez ngo-sy robić także. No i tutaj preferencje podatkowe dla podmiotów prywatnych i firm, które by się angażowały w to budownictwo społeczne. Bo jest bardzo dużo firm, które mają ogromne zyski i ogromne zyski mogłyby przeznaczyć... mogą przeznaczyć na filantropię bądź mogą przeznaczyć na przykład na dobrostan... tak jak ciągle tu o tym jednak mówię, bo to jest fajny pomysł, żeby duże firmy jakąś część swoich zysków przeznaczały na budownictwo mieszkaniowe dla swoich po prostu... dla swoich pracowników, bądź innych osób w potrzebie mieszkaniowej. Bo i tak i tak te zyski... muszą te zyski przeznaczyć na podatki, tak? Tak że jakies... A to spełnia też ten wymóg jakby społecznego zaangażowania, nie

Ostatnie pytanie indywidualnych wywiadów pogłębionych dotyczyło wskazania dobrych praktyk w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych. Wśród wymienionych rozwiązań wartych upowszechniania respondenci wskazali na następujące.

- **usługi asystenckie i wsparcie kompleksowe przy najmie**

No to, wcześniej rozmawialiśmy, te asystenckie usługi. Czyli jakby takie... wszystkie te usługi około najmu, czyli takie to wspieranie zawodowe, ale też takie wspieranie w zakresie jakby zaglądanie do tego mieszkania, czyli taki no asystent najmu, trochę taki streetworker. (...) Czyli jest wsparcie

doradcy zawodowego, jest wsparcie psychoterapeuty i zarządcy nieruchomości. I rozwiązujemy problemy kompleksowo. Bardzo często problem mieszkaniowy jest powiązany z problemem zadłużenia albo z problemem zawodowym, czyli niskie wykształcenie bądź brak jakiegoś zawodu, jakiegokolwiek, takiego rynkowego jakiegoś i... bądź jakiś problem emocjonalny, blokada psychiczna bądź po prostu jakaś trauma. I tu też wchodzi psycholog. I jakby współpraca w tych trzech obszarach. Obszar taki prawny związany z mieszkalnictwem, obszar zawodowy, obszar taki psychologiczny.

- **mieszkania zakładowe**

(...) dobrą praktyką było wspieranie mieszkań zakładowych z opcją wykupu. Ja mówię no oczywiście o dużych przedsiębiorstwach. (...) To, generalnie to u nas w Polsce funkcjonowało bardzo dobrze przez wiele lat i... No ale niestety po okresie komuny wiele rzeczy zostało po prostu uznane za dobrodziejstwo komuny i po prostu jakby z automatu, tylko dlatego że było w okresie okresu komuny, zostało uznane za złe. A to wcale nie były złe rzeczy.

(...) Musiałaby być jakaś regulacja prawna, jakiś projektu musiałby być, który by pozwalał takim przedsiębiorstwom na zaciąganie jakichś preferencyjnych kredytów na budowanie mieszkań dla swoich pracowników. Na przykład z jakąś tam partycypacją. (...) żeby one miały jakąś korzyść z tego. Czyli jakieś preferencje podatkowe do tego by musiały być. (...) Ale chodzi o to, żeby takie przedsiębiorstwo... na przykład jakaś bardzo duża firma bierze na siebie kredyt na przykład, żeby wybudować budynek wielorodzinny dla swoich pracowników. Z jakąś tam partycypacją, żeby oni potem mogli to wykupić, na własność. Przy czym istotne byłoby na przykład sąsiedztwo zakładu produkcyjnego. Żeby od razu jakby tych ludzi mieć bliżej, żeby na przykład nie inwestować w autobusy ...

- **model uzupełniających się działań pomiędzy organizacjami pozarządowymi**

Tak, tak. No to współpraca z innymi organizacjami w zakresie uzupełnienia się w tych warsztatach i... Bo jak na przykład, tak jak Pani powiedziałam, że na przykład robimy projekty, które są dosyć do siebie, ale nie w każdym... To jest tak, że jak piszemy projekt, to po prostu tak jakby chcemy sfinansować swoje działanie. Ale nie każdy projekt daje nam takie same możliwości, na przykład jeden projekt jest bardziej na doradztwo, inny projekt jest na przykład typowo warsztatowy, a na przykład trzeci projekt jest na takie typowe działanie infrastrukturalne, że możemy zrobić remont, piąty... I wszystkie są mniej więcej w podobnym temacie, bo gdzieś jest psycholog, gdzieś jest po prostu jakieś doradztwo, gdzieś jest jakiś problem mieszkaniowy, zawodowy, a za to inna organizacja na przykład akurat w tym czasie na przykład oferuje jakieś szkolenia zawodowe. Wtedy na przykład z tą organizacją współpracujemy i oni nam tego delikwenta, którego mamy w tym projekcie na przykład jeszcze przeszkalają i on może dzięki temu na przykład zdobyć prawo jazdy kategorii jakiejś tam i zacząć jakąś nową pracę, nie? Tak że... albo na przykład inna organizacja gdzieś... na przykład na nowy obszar wchodzi... gdzieś podejmuje współpracę na przykład z jakimś przedsiębiorstwem, które gdzieś tam chce zatrudnić ileś

osób do jakiejś na przykład linii produkcyjnej. I my na przykład przygotowujemy albo rekrutujemy osoby, które gdzieś tam są z problemami mieszkaniowymi i te osoby pomagamy zaopiekować mieszkaniowo, psychologicznie i tu znajdujemy im pracę.

- **kooperatywy mieszkaniowe**

Generalnie jest ustawa o kooperatywach mieszkaniowych. To też jest europejski temat. Kooperatywy mieszkaniowe polegają na tym, że osoby fizyczne się zrzeszają... na przykład, nie wiem, dwie, trzy, cztery rodziny wspólnie budują budynek wielorodzinny, czterolokalowy. I teraz na przykład fajne by było to... bo jeszcze nie wiem, jaki ostatecznie kształt ma ta ustawa o kooperatywach... No ale wiadomo, że takie osoby nie mają doświadczenia zawodowego w budowie mieszkań i mogą bardzo wiele popełnić błędów. I fajnie by było gdyby na przykład w ramach tej deregulacji czy tam innej regulacji tej społecznej agencji najmu, ustawowej, można było wprowadzić jakby taki... albo, zresztą nie wiem, czy w ogóle to by było wykluczone, ale na przykład takie społeczne agencje najmu mogłyby prowadzić tak zwane... tak zwany proces... być inwestorem zastępczym, czyli jakby inkubować te kooperatywy mieszkaniowe. Czyli na przykład ogłaszać się, że wspierają merytorycznie, ale też... jakby to powiedzieć... To znaczy, że posiadają narzędzia, które pozwalają jakby osobom się spotkać, wspólnie dogadać, ustalić, co chcą i zlecić na przykład jakiś taki nadzór nad tą budową specjalistom ze Społecznej Agencji Najmu, którzy przeprowadzają cały ten proces od kredytu po budowę, oczywiście przy współpracy tych osób fizycznych. Tak że jest wiele możliwości jakby wykorzystania tych narzędzi Społecznych Agencji Najmu. One są troszeczkę teraz ograniczone te Społeczne Agencje. One mają tylko jakby redystrybuować te mieszkania do najemców i zajmować się opieką. Czyli właściwie są takimi zarządcami. Ale też powinny nadzorować takie procesy inwestycyjne, czyli remonty, adaptacje... to by mogło być fajne. Ale też jakby na zewnątrz, czyli też trochę na tym procesie zarabiać, żeby dalej mieć na własne funkcjonowanie, no bo obecnie największym problemem tych Społecznych Agencji Najmu jest to, że one są... jakby no że trzeba dokładać do ich utrzymania. No ale przecież wystarczy to zlecić ngo-som i ngo-sy poradzą sobie, żeby to... i odblokować tą opcję, żeby te Społeczne Agencje Najmu mogły na siebie zarabiać. I dalej, tutaj jakby zaangażowanie tych innych ngo-sów w te procesy... właśnie różnych praktyk związanych z na przykład chociażby wspieraniem jakby takiego zaangażowania społecznego dużych firm. Bo teraz duże firmy na przykład jakiś datek przekazują czy coś i już mają to spełnione, ale przecież równie dobrze mogą zadbać o dobrostan właśnie tych swoich pracowników. Poprzez jakby wsparcie, przez ngo-s, gdzieś tych ich potrzeb mieszkaniowych. Tak że to też funkcjonuje w Europie, tak działanie.

Drugi rozmówca promując rozwiązanie usług asystentury mieszkaniowej, wskazał na różnice tej formy wsparcia w stosunku do wsparcia w mieszkaniu wspomagany. Wskazał na ryzyko zabierania *sprawczości*, wyręczania osób przebywających w tego typu mieszkaniach.

Tutaj jednym z przykładów są te mieszkania wspomagane. (...) Z wyłączeniem osób po kryzysach i chorobach psychicznych, tak? Tutaj wspomaganie jest potrzebne i terapeuta, który pracuje na co dzień jest potrzebny. Ale osoby po ośrodkach wychowawczych, czy wychodzące z zakładów karnych, czy z jakichkolwiek innych, gdzie łapią się na mieszkania wspomagane... badania z całego świata już pokazują, że mieszkania z asystenturą, a nie wspomagane w kupie, w zupełnie innym środowisku, z którego się wywodzi, jest tańsze i skuteczniejsze w takiej aktywizacji mieszkaniowej.

A w mieszkaniu wspomagany to osoby wiedzą, że w tych godzinach ktoś jest na stałe, a poza tymi godzinami nie przyjdzie. Czy przyzwyczaić... bardzo ciężko jest osobie, która nawet chce być samodzielna i potrafi... bo to wiadomo, powinno być poprzedzone diagnozą, na ile jest gotowość, asystent też powinien tam z różną intensywnością, ale chodzi o to, żeby nie ... przyzwyczajać [ludzi] do tego, że są... oddawanie im sprawczości. Żeby otrzymywali wsparcie, a nie byli wyręczani. Asystentura w Polsce polega niestety na wyręczaniu. A przykład Dąbrowy Górniczej jest dobry, gdzie Dąbrowa, chyba jako pierwsze miasto w Polsce zaczęło prowadzić takie mieszkania... w trochę lepszych dzielnicach, żeby wyciągać ludzi z ich naturalnych środowisk. (...) Poza tym przykłady... tak jak mieszkania wspomagane są robione we Włoszech. I tam są w zasadzie tylko przez ngo-sy... ale znowu, to jest wspomaganie typu doradztwa jak ogarnąć tematy, a nie wyręczania.

3. WNIOSKI I REKOMENDACJE

3.1. Wnioski

Na podstawie wyników analiz i badania przeprowadzonego wśród przedstawicieli gmin, spółdzielni mieszkaniowych oraz organizacji pozarządowych województwa kujawsko-pomorskiego w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych, sformułowano szereg wniosków odpowiadających na poszczególne zagadnienia badawcze.

- W województwie kujawsko-pomorskim w katalogu społecznych zasobów mieszkaniowych znalazły się następujące formy: **mieszkania komunalne, lokale socjalne (najem socjalny lokalu), mieszkania chronione i wspomagane, w tym wspierane i treningowe, mieszkania w ramach Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych - SIM (w tym TBS-y) oraz mieszkania w ramach Programu Mieszkanie Plus.**
- **Zmniejsza się liczba mieszkań w społecznym zasobie mieszkaniowym gmin.** W województwie kujawsko-pomorskim w okresie od grudnia 2021⁵¹ r. do czerwca 2022 r. (tj. pół roku) w badanych gminach ubyło ok. 3,6 tys. (12,5%) mieszkań komunalnych. W roku 2021 w 6 gminach nie funkcjonowały tego rodzaju mieszkania⁵². Głównym powodem spadku liczby mieszkań w badanych gminach było niskie tempo pozyskiwania nowych mieszkań, ich sprzedaż, wyłączenie ich z eksploatacji z uwagi na zły stan techniczny. Stanu zasobów nie poprawiły realizowane przez badane gminy różne działania (poza budową nowych budynków/lokalii mieszkalnych) mające na celu zwiększanie mieszkaniowego zasobu: jak rozbudowa istniejących budynków mieszkalnych, adaptacja lokali do potrzeb mieszkaniowych, zamiana lokali, wykup budynków lub lokali mieszkalnych oraz podnajem lokali od spółdzielni mieszkaniowych.
- W województwa kujawsko-pomorskiego obserwuje się **niewystarczającą skalę społecznych zasobów mieszkaniowych w stosunku do skali nieustannie zwiększających się potrzeb ich mieszkańców**, odzwierciedlającą się liczbą gospodarstw domowych oczekujących na ten zasób. Wyniki badania wskazują, że w czerwcu 2022 roku w 71,5% gmin województwa kujawsko-pomorskiego objętych badaniem **blisko 5 tys. gospodarstw domowych oczekiwało na przyznanie mieszkania/lokalu**⁵³ w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych (w tym ponad 2,4 tys. gospodarstw domowych oczekiwało na przyznanie lokalu socjalnego - najem socjalny lokalu).
- Najczęściej występującymi problemami w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych w badanych gminach były: **niewystarczający zasób mieszkań/lokalii komunalnych/socjalnych w społecznym zasobie mieszkaniowym gminy (81,6%), zaległości czynszowe (70,9%), niewystarczające środki finansowe na budowę lub adaptację lokali do potrzeb mieszkaniowych (62,1%) oraz**

⁵¹ Dane zawarte w Ocenie Zasobów Pomocy Społecznej w województwie kujawsko-pomorskiego za rok 2021.

⁵² Tamże.

⁵³ Dane pochodzą z niniejszego badania ankietowego.

niewystarczające wsparcie w postaci źródeł dofinansowania remontów i modernizacji budynków i lokali mieszkalnych (44,7%).

- **Brak środków na budowę, adaptację, modernizację, remont budynków i lokali mieszkalnych** był jedną z głównych przyczyn zmniejszania się społecznego zasobu mieszkaniowego badanych gmin. Brak środków w dużej mierze wynikał z niskiej ściągalności czynszów, spowodowanej z kolei niedostatecznie skutecznymi instrumentami i rozwiązaniami do ich egzekwowania (w szczególności w ramach najmu socjalnego). Z badania wynika, że w województwie kujawsko-pomorskim w czerwcu 2022 r. blisko 40% mieszkań komunalnych oraz około 60% lokali socjalnych było obciążonych zaległościami w opłatach za mieszkanie (przy czym zobowiązania dotyczyły okresu minimum półrocznego). Odnośnie mieszkań chronionych/wspomaganych, mieszkań w ramach Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych (SIM) oraz mieszkań w ramach Programu Mieszkanie Plus zaległości czynszowe dotyczyły tylko nielicznych gospodarstw domowych, co może świadczyć o wysokiej skutecznych sposobów zapobiegania tym zadłużeniom w ramach powyższych form.

Jednym ze sposobów poszukiwania powyższych środków finansowych przez badane gminy była wyprzedaż budynków i lokali mieszkalnych. Wyprzedanie społecznego zasobu mieszkaniowego gmin miało również uchronić ten zasób przed dalszą degradacją, co dodatkowo wpływało na zmniejszanie się tego zasobu.

- **Problem braku wind w budynkach mieszkalnych, dostosowanie przestrzeni mieszkań do zmieniających się potrzeb ich mieszkańców, systematyczne monitorowanie mieszkań**, nabiera szczególnego znaczenia z uwagi na starzenia się ich mieszkańców i pogłębiającą się ich niesamodzielność w codziennym funkcjonowaniu. Zdaniem respondentów indywidualnych wywiadów pogłębionych coraz bardziej uwidacznia się problemu utrzymania i funkcjonowania w mieszkaniu osób starszych, jak również brak kompleksowych rozwiązań w tym zakresie.
- Podstawowymi sposobami zapobiegania problemom i ich rozwiązywania w zakresie zadłużeń czynszowych w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych w badanych gminach była: **pomoc finansowa, przede wszystkim w formie dodatku mieszkaniowego (87,4%), rozłożenie zadłużenia czynszowego na raty (68,0%), kontakt w sytuacji wystąpienia problemu z regulowaniem opłat lub wystąpienia zaległości w opłatach za mieszkanie (62,1%), wysyłanie informacji o zbliżających się terminach płatności i konsekwencjach braku terminowej spłaty (52,4%)**. Jedynie ok. 13% gmin objętych badaniem oferowała możliwość odpracowywania zadłużenia czynszowego w ramach gminnych programów służących temu celowi.
- **Podstawą powodzenia wszelkich działań w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych**, czego dowodzą wyniki badania, **jest współpraca**. Wyniki zawarte w niniejszym raporcie wskazują, że zaledwie ok. 30% gmin objętych badaniem podejmuje współpracę w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych z innymi podmiotami niebędącymi jednostkami organizacyjnymi gminy. Przy czym zakres współpracy ogranicza się jedynie do działań wynikających z zapisów ustawowych.

Brakuje również zaangażowania organizacji pozarządowych w działania służące wspieraniu gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności, w szczególności gospodarstw domowych o niskich dochodach.

- **Dostrzega się konieczność podjęcia niezwłocznych działań mających na celu wprowadzenie zmian w prawie mieszkaniowym**, w tym ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Ponad połowa gmin objętych badaniem wskazuje na potrzebę tych zmian, w szczególności w kwestii dofinansowań budowy nowych budynków i lokali mieszkalnych (65,0%), w kwestii ochrony właścicieli/lokatorów (25,2%) oraz w kwestii dostępności do gruntów pod budowę mieszkań (20,4%)⁵⁴.
- **Podstawowym źródłem finansowania rozwoju społecznych zasobów mieszkaniowych badanych gmin były ich środki własne**, przy czym 18,4% badanych gmin realizując inwestycje mieszkaniowe finansowała je środkami z funduszy zewnętrznych, w głównej mierze programów rządowych (15,5%), tj. Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa (RFRM, Fundusz), Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe (SIM) oraz Fundusz Dopłat z Banku Gospodarstwa Krajowego. Główną przyczyną nieaplikowania badanych gmin o środki zewnętrzne były skomplikowane procedury administracyjne i mało korzystne warunki finansowego wsparcia.

3.2. Rekomendacje

Na podstawie przeprowadzonych analiz i badania, a także na podstawie rozmowy z ekspertem w ramach wywiadu eksperckiego przygotowano poniższy zestaw rekomendacji.

- W związku z systematycznie wzrastającą skalą potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach występującą w gminach województwa kujawsko-pomorskiego rekomendowane jest **zwiększenie skali społecznych zasobów mieszkaniowych w gminach województwa kujawsko-pomorskiego poprzez zahamowanie procesu wyprzedaży i degradacji istniejących gminnych zasobów mieszkaniowych oraz tworzenie warunków do ich rozwoju**.
- Rekomenduje się **rozwój niestandardowych form społecznych zasobów mieszkaniowych** dedykowanych gospodarstwom domowym, w szczególności jednoosobowym gospodarstwom domowym, które przy niedużym wsparciu mogą prowadzić w miarę samodzielne życie w lokalnym środowisku (m.in. osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami, młodzież opuszczająca placówki opiekuńczo-wychowawcze, osoby opuszczające zakłady karne, osoby w kryzysie bezdomności lub zagrożone bezdomnością), **tj. mieszkania chronione, wspomagane, w tym treningowe i wspierane, readaptacyjne, itp.**
Zaleca się również prowadzenie pogłębionych badań na temat funkcjonowania mieszkań chronionych i wspomaganych w województwie kujawsko-pomorskim.

⁵⁴ Dane pochodzą z niniejszego badania ankietowego.

- Odpowiedzią na potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych (w szczególności młodych osób/rodzin), których wysokość dochodów nie uprawnia do najmu lokalu komunalnego, a jednocześnie osiągane dochody nie pozwalają na zakup lub najem lokalu na rynku nieruchomości, powinno być **opracowanie i wdrażanie długofalowych programów tanich mieszkań**, jak również **implementacja** funkcjonujących w kraju lub za granicą obecnych lub byłych **rozwiązań w obszarze mieszkaniowym**, tj. mieszkania zakładowe, kooperatywy mieszkaniowe, społeczne agencje najmu.
- W czerwcu 2022 r. blisko 40% mieszkań komunalnych oraz około 60% lokali socjalnych było obciążonych zaległościami czynszowymi (> 6 miesięcy). W związku z tym, z jednej strony **koniecznym staje się wdrażanie skutecznego systemu monitorowania mieszkań** celem przeciwdziałania zadłużeniom, z drugiej strony **upowszechnianie w gminach województwa kujawsko-pomorskiego perspektywy kompleksowego wsparcia dla zadłużonych gospodarstw domowych**, uwzględniającego, m.in. pomoc psychologiczną, pomoc psychoterapeutyczną, doradztwo zawodowe, itp.
Rekomenduje się upowszechnianie i wdrażanie niestandardowych form wsparcia dla zadłużonym gospodarstwom domowym, tj. asystent społeczny/asystent najmu.
Zaleca się również **opracowanie modelu opisującego ścieżkę powstępowania podjęcia wczesnych działań wspierających** w sytuacji wystąpienia problemu z regulowaniem opłat za mieszkanie opartym na współpracy spółdzielni mieszkaniowej z ośrodkiem pomocy społecznej i osobą/rodziną zadłużoną.
- Mając na uwadze proces demograficznego starzenia się mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego, w tym zwiększający się odsetek osób starszych, żyjących samotnie, z pogłębiającą się niesamodzielnością i wymagających wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, **niezwykle ważny staje się opracowanie i upowszechnianie modelu opisującego ścieżkę postępowania podjęcia działań pomocowych osobom starszym zamieszkującym w spółdzielniach mieszkaniowych** opartym na współpracy spółdzielni mieszkaniowej z ośrodkiem pomocy społecznej i podmiotem służby zdrowia oraz osobą starszą.
Rekomenduje się również **upowszechnianie wśród spółdzielni mieszkaniowych katalogu form świadczenia usług wspierających samodzielne funkcjonowanie osób starszych w miejscu zamieszkania** tj. usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, pomoc sąsiedzka, wolontariat opiekuńczy i inne formy samopomocowe.
- Rekomenduje się **zwiększanie roli podmiotów ekonomii społecznej, w tym organizacji pozarządowych w realizacji zadań służących wspieraniu gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych**, w szczególności gospodarstw domowych o niskich dochodach, m.in. w zakresie poszukiwania lokali dostępnych cenowo na rynku prywatnym, asystentury społecznej/asystentury najmu, szkoleń zwiększających kompetencje i umiejętności pracowników administracyjnych w obszarze społecznych zasobów mieszkaniowych.

- Aż 51,5%⁵⁵ gmin objętych badaniem dostrzega potrzebę **zmiany przepisów w prawie mieszkaniowym**. W związku z tym, **należy podjąć pilne działania na rzecz ich zmiany**, w szczególności w kwestii dofinansowań budowy nowych budynków i lokali mieszkalnych oraz ochrony właścicieli/lokatorów.
- W związku z niskim odsetkiem badanych gmin województwa kujawsko-pomorskiego aplikujących o środki finansowe z zewnętrznych źródeł, rekomenduje się **wprowadzenie zmian zwiększających dostępność gmin** (m.in. poprzez uproszczenie procedur aplikowania o środki, dogodniejsze warunki dofinansowań) **do instrumentów finansowego wsparcia rozwoju społecznych zasobów mieszkaniowych** oraz **wdrażanie programów wspierających finansowo gminy w prowadzeniu długofalowej polityki remontowej zapobiegającej dekapitalizacji tych zasobów**.

⁵⁵ Dane pochodzą z niniejszego badania ankietowego.

BIBLIOGRAFIA

Publikacje zwarte, artykuły, ustawy

1. Rechciński M., Balon J., Grodzińska-Jurczak M., Dane zastane - ocena użyteczności do badania konfliktów społecznych wokół obszarów chronionych w trzech skalach przestrzennych, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej UJ, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2017.
2. Cukras-Stelągowska J., Wywiady eksperckie z przedstawicielami elit - możliwości i ograniczenia w badaniach nad grupami o statusie mniejszościowym. Przegląd Badań Edukacyjnych, nr 34 (2021), ss. 116-117.
3. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.
4. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.
5. Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020.

Raporty z badań

1. Przygotowanie i przeprowadzenie badania doświadczenia ośrodków Krajowego Systemu Usług dla MSP w prowadzeniu projektów. Raport z badania. Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source”. Fundacja Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu - Poznański Park Naukowo-Technologiczny. Poznań. 2008, ss. 21-23.
2. Informacja o wynikach kontroli. Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Departament Infrastruktury. KIN.430.015.2019. Nr ewid. 16/2020/P/19/033/KIN.
3. Informacja o wynikach kontroli. Funkcjonowanie Programu Mieszkanie Plus. Departament Infrastruktury. KIN.430.009.2021. Nr ewid.181/2021/P/21/026/KIN.

Portale internetowe

1. <https://irmir.pl/wp-content/uploads/2020/07/Mieszkalnictwo.pdf>
2. <https://www.totalmoney.pl/artykuly/czym-jest-luka-czynszowa-i-jakie-niesie-ze-soba-konsekwencje>
3. <http://researchonline.pl/baza/czytaj/podkategoria/40>
4. <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/spoleczna-inicjatywa-mieszkaniowa>
5. https://pl.wikipedia.org/wiki/Towarzystwo_budownictwa_spo%C5%82ecznego
6. <https://mieszkanieplus.gov.pl/>
7. <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/spoleczne-agencje-najmu>
8. <https://www.gov.pl/web/archiwum-inwestycje-rozwoj/pomoc-mieszkaniowa>
9. <https://www.morizon.pl/blog/mieszkanie-komunalne-poradnik/>
10. <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/spoleczna-inicjatywa-mieszkaniowa>
11. <https://www.expander.pl/poradniki/mieszkanie-plus-praktyczny-poradnik/>
12. <https://www.gov.pl/web/archiwum-inwestycje-rozwoj/mieszkanie-plus>
13. <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/spoleczne-agencje-najmu>
14. <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce>

publicznej/638,pojecie.html

15. <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/tarcza-antykryzysowa>

16. <https://www.spes.org.pl/twoje-prawa/eksmisja/pomieszczenia-dla-osob-eksmitowanych-i-terminy-wykonywania-eksmisji>

17. <https://www.simkznbydgoski.pl/>

18. <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/rzadowy-fundusz-rozwoju-mieszkalnictwa/>

19. <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/rzadowy-fundusz-rozwoju-mieszkalnictwa/>

20. <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/programy/bezzwrotne-wsparcie-budownictwa-z-funduszu-doplat/>

21. <https://www.gov.pl/web/premier/rzadowy-fundusz-inwestycji-lokalnych>.