

SPOŁECZNE AGENCJE NAJMU JAKO INNOWACJA NA RYNKU MIESZKANIOWYM



dr Katarzyna Suszyńska
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Katedra Inwestycji i Nieruchomości

Streszczenie

Zawijazywanie współpracy podmiotów publicznych i prywatnych w celu realizacji zadań związanych z budownictwem społecznym posiada długą tradycję w Europie Zachodniej. Choć z różnym powodzeniem, partnerstwa publiczno–prywatne wykorzystuje się na wielu etapach procesu inwestycyjnego (projektowanie, budowa, finansowanie, eksploatacja i utrzymanie). W Polsce wciąż jednak model ten budzi wiele obaw i kontrowersji pomimo znacznej potrzeby zwiększenia zasobu mieszkań dostępnych i optymalizacji zarządzania zasobem lokali społecznych.

W artykule omówiono instrument polityki mieszkaniowej obecny w wielu krajach Europy Zachodniej, lecz nie stosowany w Polsce, ani innych krajach Europy Środkowo–Wschodniej. Społeczne Agencje Najmu (SAN) stanowią formę łącznika pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym. To instytucje, których celem jest pośrednictwo w najmie prywatnych mieszkań czynszowych lokatorom nie będącym w stanie zaspokoić swych potrzeb mieszkaniowych na otwartym rynku.

Działalność agencji służy osiągnięciu celów społecznych poprzez „socjalizację” segmentu komercyjnych mieszkań na wynajem oraz ofertę wspierająco–opiekuńczych usług wobec najemców. Agencje przyczyniają się również do zwiększenia dostępności mieszkań, stabilizacji funkcjonowania rynku mieszkań na wynajem, a także skrócenia kolejki osób oczekujących na przydział mieszkania z gminnego zasobu mieszkaniowego. Niemniej, z wdrożeniem instrumentu związane są również liczne zagrożenia, np. zbyt wysoki koszt systemu gwarancji finansowych najmu, czy utrata płynności finansowej przez najemców – głównie osób o niskich dochodach.

Słowa kluczowe

Społeczne agencje najmu, budownictwo społeczne, mieszkania społeczne

1. Wstęp

Podstawę formułowania celów polityki mieszkaniowej stanowi właściwa diagnoza potrzeb mieszkaniowych i popytu mieszkaniowego. Analizując dotychczasową politykę mieszkaniową w Polsce przez pryzmat kryteriów ewaluacji sprawności działania, Herbst wyraża opinię jednoznacznie negatywną. We wszystkich trzech elementach determinujących sprawność działania (korzystność, skuteczność i efektywność), od lat nie osiągamy zamierzonych celów [Herbst 2013]. Diagnozę polskiego sektora mieszkaniowego zawarto m.in. w dokumencie strategicznym „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020r.” [Sejm RP 2010]. Opracowanie powstało w wyniku rezolucji Sejmu RP z dnia

19 lutego 2010r. w sprawie Rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego na lata 2010–2020. Za najpilniejsze problemy uznano niską dostępność mieszkań spowodowaną niedostateczną podażą, niezadowalający standard istniejącego zasobu mieszkaniowego oraz niski stopień pokrycia potrzeb konserwacyjno–remontowych tego zasobu. W raporcie wskazano priorytetowe działania nastawione na niwelację tych nieprawidłowości:

- 1) likwidację deficytów ilościowych, szczególnie w segmencie lokali socjalnych i innych mieszkań służących zaspokojeniu potrzeb osób wymagających innej społecznej pomocy mieszkaniowej;
- 2) wprowadzenie efektywnych form podaży czynszowych mieszkań dostępnych cenowo zarówno na wynajem, jak i na własność;

- 3) eliminację ryzyk rozwoju prywatnego budownictwa czynszowego;
- 4) redukcję kosztów budowy mieszkań i racjonalizację przestrzennie–funkcjonalną nowego zasobu poprzez przygotowanie uzbrojonych gruntów pod zabudowę mieszkaniową;
- 5) likwidację luki remontowej;
- 6) redukcję zużycia energii w sektorze;
- 7) racjonalizację procesów gospodarowania publicznym zasobem mieszkaniowym oraz zasobami TBS.



Z przedmiotowego dokumentu wynika, iż zwiększenie dostępności mieszkań dla osób niezamożnych i średniozamożnych stanowi kluczowy element obecnej polityki mieszkaniowej państwa. Działania w tej sferze są konieczne, jako że jedynie 30% społeczeństwa dysponuje zdolnością kredytową lub zasobem gotówki wystarczającym, by zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe za pomocą mechanizmów rynkowych [Muzioł-Węclawowicz 2017, s. 9].

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie Społecznych Agencji Najmu (SAN) stanowiących innowację na rynku mieszkań na wynajem, instrumentu polityki mieszkaniowej obecnego w wielu krajach Europy Zachodniej, lecz nie stosowanego jak dotąd w Polsce. W opracowaniu przedstawiono zarys koncepcji społecznego pośrednictwa najmu, jego definicje, cechy, a także korzyści i zagrożenia wynikające z poszerzenia instrumentarium polityki mieszkaniowej o przedmiotowe instytucje. Podjęcie tematu spowodowane jest wzmożonym zainteresowaniem Agencjami Najmu Społecznego ze strony samorządów i organizacji *non profit* działającym w sektorze mieszkaniowym. Zainteresowanie to wynika z intensywnej promocji instrumentu przez organizację *Habitat for Humanity Poland*, jak i poszukiwania przez podmioty gospodarki mieszkaniowej nowych rozwiązań w zakresie dostarczania na rynek tzw. mieszkań dostępnych.



2. Deficyt mieszkaniowy

W literaturze przedmiotu nie ma zgodności co do wielkości deficytu mieszkaniowego w Polsce. Oszacowanie liczby brakujących mieszkań jest utrudnione. Dane ilościowe dotyczące statystycznego deficytu mieszkaniowego zazwyczaj nie ujmują lokali mieszkalnych, które można określić jako substandardowe. W Narodowym Programie Mieszkaniowym, przyjętym 16 lutego 2016r. przez Radę Ministrów [MliB 2016] deficyt mieszkaniowy oszacowano na około 900 tys. lokali w skali kraju. Podobną estymację liczby brakujących mieszkań przytacza L. Nykiel [2011], jednak zaznacza on, że w rzeczywistości deficyt jest znacznie większy, bowiem podana liczba mieszkań obejmuje także około 700 tys. lokali niezamieszkałych, zatem deficyt wynosi około 1,7 mln mieszkań.

Równie trudne jest dokładne oszacowanie zapotrzebowania na społeczne mieszkania czynszowe. W zależności od przyjętej metodyki, jak i zastosowanych narzędzi pomiaru, rezultaty badań wykazują duże zróżnicowanie. Ponadto, najczęściej eksperci szacują deficyt mieszkań komunalnych (w tym socjalnych), pomijając analizy zapotrzebowania na lokale dostarczane przez Towarzystwa Budownictwa Społecznego (TBS). Zaniewska i Thiel [2005], powołując się na szacunki Instytutu Rozwoju Miast, ogólne zapotrzebowanie na mieszkania komunalne w miastach ocenia na 300 tys. lokali, w tym 175 tys. lokali komunalnych oraz 125 tys. lokali socjalnych. Z kolei wyniki badania przeprowadzonego przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w 2012r. pokazują, iż zapotrzebowanie na mieszkania z gminnego zasobu mieszkaniowego sięga 135 tys. lokali [MTBiGM 2012]. Wynik ten jest zbliżony z kalkulacjami A. Muzioł-Węclawowicz [2012, s. 5], która deficyt mieszkań komunalnych oszacowała na 120–140 tys. Dodatkowo, autorka ta oszacowała zapotrzebowanie na lokale w zasobie TBS na 100–120 tys., co daje sumaryczną estymację w całym segmencie mieszkań społecznych na poziomie 220–240 tys. lokali.

Biorąc pod uwagę powyższe szacunki dotyczące liczby lokali komunalnych i socjalnych, należy stwierdzić, że gminy nie dysponują zasobami odpowiadającym zgłaszanemu zapotrzebowaniu. Problem niedoboru mieszkań komunalnych stanowi poważne

wyzwanie gospodarki mieszkaniowej, gdyż dotyczy niemalże 25% ogółu zasobów mieszkaniowych miast [Muczyński i Turbaczewska 2013, s. 26–27]. Potęgają go aktualne regulacje prawne ograniczające możliwości dokonywania zamiany lokali i przemieszczania lokatorów w obrębie tych zasobów.

3. Mieszkania dostępne

Jak wynika z literatury przedmiotu, mieszkania dostępne (ang. *affordable housing*) zazwyczaj utożsamiane są z mieszkalnictwem społecznym (ang. *social housing*) [Priemus 1997; Tsenkova 2004; Rataj 2013; Suszyńska 2015]. Charakteryzują się one niższymi kosztami zakupu lub najmu, a to implikuje konieczność interwencji publicznej w gospodarkę mieszkaniową. Interwencjonizm ten legitymizuje, poza omówionym deficytem, również drastyczna dekapitalizacja istniejącej substancji mieszkaniowej, deprywacja mieszkaniowa, jak i niekorzystna – z punktu widzenia niezamożnych gospodarstw domowych – struktura własnościowa zasobu mieszkaniowego w kraju. W 2013r. ponad 75% substancji mieszkaniowej należało do właścicieli prywatnych, 16% stanowiło własność spółdzielni, pozostała część należała do gmin (7%), Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS) (1%) i innych podmiotów [Housing Europe 2015]. Jak wynika ze Spisu Powszechnego przeprowadzonego w 2011r., ponad 2,2 mln gospodarstw domowych (niepełna 17% wszystkich gospodarstw domowych) wynajmowało mieszkania – głównie z gminnego zasobu mieszkaniowego (ponad 1 mln gospodarstw domowych) i od właścicieli prywatnych (0,6 mln gospodarstw domowych) [GUS 2014].

A. Muzioł-Węclawowicz [2017] podkreśla, że potrzeby w zakresie mieszkań dostępnych są aktualnie dwukrotnie wyższe od rocznych efektów budownictwa mieszkaniowego w Polsce i niemal stukrotnie wyższe od rocznej produkcji lokali komunalnych i TBS. Istnieje więc konieczność poszukiwania dodatkowych rozwiązań, które doprowadzą do zwiększenia puli mieszkań dostępnych. Jednym ze sposobów, od lat praktykowanych w krajach rozwiniętych, jest włączenie części prywatnych zasobów mieszkaniowych do systemu mieszkalnictwa dostępnego (społecznego). Łącznikiem między właścicielami mieszkań a osobami potrzebującymi mieszkań dostępnymi są Społeczne Agencje Najmu.

4. Społeczne Agencje Najmu – zarys koncepcji

Ze względu na dużą różnorodność inicjatyw w zakresie społecznego pośrednictwa najmu w Unii Europejskiej, nie wypracowano uniwersalnej definicji Społecznej Agencji Najmu. FEANTSA [2012, s. 6] określa ją jako instytucję *non profit*, nastawioną na wsparcie osób niezamożnych o niezrealizowanych potrzebach mieszkaniowych. Podstawowa działalność agencji polega na wyszukiwaniu prywatnych właścicieli mieszkań, zachęceniu ich do wynajęcia lokali po obniżonym czynszu w zamian za wieloletnią umowę i liczne gwarancje bezpiecznego najmu, a następnie podnajęcie przedmiotowych mieszkań. Finałnymi najemcami są osoby, które miałyby problem z bezpośrednim zawarciem umowy najmu (mała wiarygodność ze względu na niskie dochody, czy też uprzedzenia właścicieli mieszkań wobec obcokrajowców, osób o odmiennym wyznaniu, czy kulturze). W dokumentach strategicznych organizacji, Społeczna Agencja Najmu przedstawiana jest jako narzędzie służące „socjalizacji” prywatnego sektora mieszkań czynszowych poprzez przesunięcie zarządzania zasobem lokali prywatnych do sektora publicznego. Zdaniem P. De Deckera [2012] wartością dodaną takich agencji, jest zapewnienie usług opiekuńczo-wspierających typu poradnictwo zawodowe czy pomoc w wyjściu z zależności. J. Hegedus, V. Horvath i E. Somogyi [2014] podkreślają, że koncepcja SAN jest bardzo prosta, ale bardzo skuteczna i jeżeli zostanie rozwinięta i zinstytucjonalizowana, znacznie zmniejszy się poziom niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych w krajach UE. Duży potencjał instrumentu SAN dostrzega również Komisja Europejska, czego wyrazem jest włączenie instrumentu do Pakietu Inwestycji Społecznych w ramach Strategii Europa 2020.

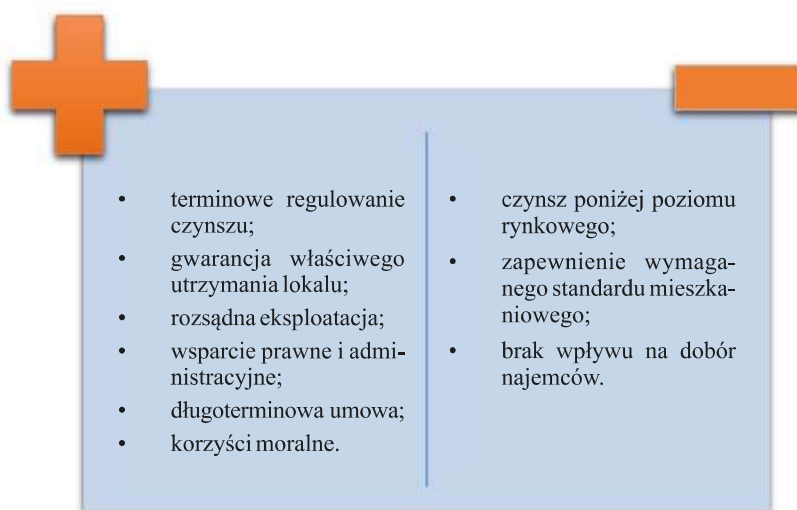
Aby umożliwić najem osobom niezamożnym, zagrożonym wykluczeniem społecznym, kwalifikującym się do mieszkań wspomaganych czy osobom oczekującym na najem lokalu socjalnego lub komunalnego, agencje muszą pozyskiwać z rynku prywatnego lokale czynszowe po obniżonym czynszu. W celu skłonienia właścicieli do przekazania niewynajętych lokali w zarządzanie agencji w zamian za obniżony czynsz, stosują szereg zachęt. Są to m.in. gwarancja długotrwałego najmu (np. w Belgii umowa podpisywana jest na 9 lat), właściwej gospodarki remontowej, jak i kompleksowej obsługi najmu.

Społeczne Agencje Najmu przejmują zadania związane z selekcją najemców, przekazują lokale w najem, rejestrują umowę najmu, pobierają czynsz, organizują naprawy bieżące, a także stale monitorują zdolność najemców do spłaty zobowiązań. Jeżeli zachodzi konieczność, oferują najemcy pomoc w rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych (np. doradztwo w kwestii opłacania rachunków, optymalizacji zużycia energii itp.) a nawet życiowych (np. doradztwo zawodowe).

Korzyści z wdrożenia Społecznych Agencji Najmu można rozpatrywać z perspektywy właścicieli lokali, najemców, jak i w szerokim ujęciu społeczno-ekonomicznym. Na Rysunku 1 przedstawiono zalety funkcjonowania SAN z punktu widzenia właścicieli lokali czynszowych pozyskanych do zasobu społecznego z rynku prywatnego, a na Rysunku 2 korzyści dla głównych beneficjentów modelu, czyli najemców.

Rysunek 1

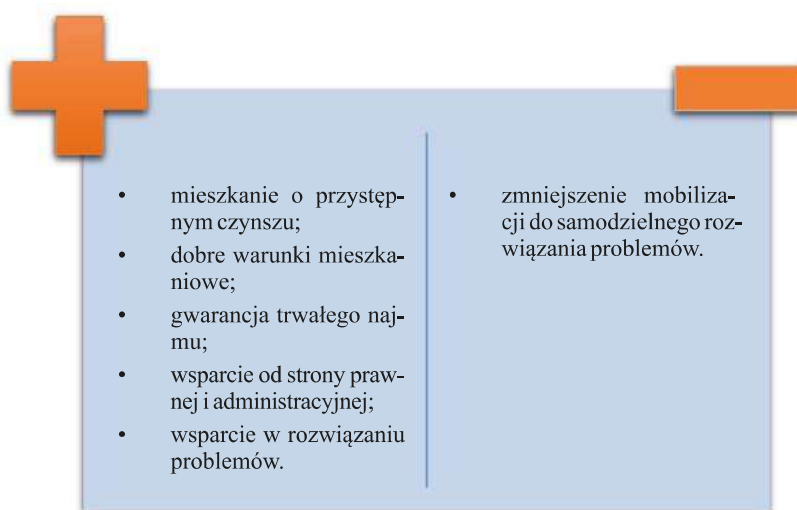
Korzyści i straty wynikające ze współpracy z SAN – perspektywa właściciela mieszkania



Źródło: opracowanie własne na podstawie FEANTSA [2012], Muzioł-Węclawowicz [2017] oraz Mullins i Sacranie [2017].

Rysunek 2

Korzyści i straty wynikające ze współpracy z SAN – perspektywa finalnego najemcy



Źródło: opracowanie własne na podstawie FEANTSA [2012], Muzioł-Węclawowicz [2017] oraz Mullins i Sacranie [2017].

Przedstawione zestawienia jednoznacznie przemawiają za słusznością wdrożenia SAN z uwagi na przewagę korzyści nad negatywnymi stronami zarówno po stronie najemców, jak i właścicieli prywatnych mieszkań na wynajem. Dodatkowym argumentem jest to, że stworzenie warunków do funkcjonowania SAN byłoby procesem możliwym do szybkiego przeprowadzenia (korzystanie z mieszkań gotowych do użycia). Warto wspomnieć o walorach agencji związanych z poszerzeniem oferty mieszkań na wynajem. Stanowią one szansę na stabilizację funkcjonowania rynku mieszkań na wynajem – z jednej strony poprzez zmniejszenie liczby mieszkań niewynajętych, z drugiej – poprzez zwiększenie dostępności mieszkań i mobilności mieszkaniowej. Ważnym argumentem, z punktu widzenia samorządów gminnych, jest również możliwość korzystania z zasobów przedmiotowych agencji do realizacji zadań własnych gminy, m.in. dostarczania lokali socjalnych czy zastępczych.



Nie sposób jednak nie wspomnieć o zagrożeniach niepowodzenia koncepcji. Społeczne agencje najmu obciążone są dużym ryzykiem głównie ze względu na realną możliwość utraty płynności finansowej najemców. Problem ten jest bardzo dotkliwy w zasobie mieszkań gminnych – według danych GUS, około 40% najemców nie płaci czynszu regularnie [GUS 2014]. Ponadto, utrzymanie SAN z niewielkiego zysku powstałego z różnicy między przychodem za czynsz a kosztami utrzymania jest bardzo trudne. W tym celu należy wskazać instytucję odpowiedzialną za pokrywanie kosztów zaległości w czynszu oraz zniszczeń w mieszkaniu np. specjalny fundusz wynajmu mieszkań [Sokołowska 2016].



5. Podsumowanie

Zaangażowanie sektora prywatnego do realizacji zadań publicznych ma dwie podstawowe przesłanki – immanentny deficyt finansów publicznych, jak i niższą efektywność sektora publicznego w porównaniu do sektora prywatnego. Współpraca tych sektorów może przynieść wiele korzyści obydwu stronom partnerstw oraz finalnym beneficjentom – konsumentom usług publicznych [Muzioł–Węclawowicz 2017].

Jak pokazuje doświadczenie krajów rozwiniętych, partnerstwo międzysektorowe przynosi wiele korzyści również w segmencie mieszkalnictwa czynszowego. Społeczne Agencje Najmu są innowacyjną instytucją wypełniającą lukę w polityce mieszkaniowej – prowadzą do zwiększenia dostępności mieszkaniowej przy użyciu już istniejącej substancji mieszkaniowej, bez konieczności inicjowania czasochłonnych procesów inwestycyjnych. Wreszcie, bardzo istotnym walorem agencji jest ich społeczny wymiar – przeciwdziałanie „prekaryzacji” mieszkaniowej i wykluczeniu społecznemu poprzez ulokowanie słabszych gospodarstw domowych wśród rodzin wynajmujących lokale na zasadach rynkowych. Takie rozwiązanie należy uznać za pożądane z punktu widzenia paradygmatu deinstytucjonalizacji pomocy oraz polityki włączenia społecznego.

Bibliografia

1. De Decker P., 2012, *Social Rental Agencies: An Innovative Housing-led Response to Homelessness*, FEANTSA.
2. FEANTSA, 2012, *Good Practice Briefing – Social Rental Agencies: An Innovative Housing-led Response to Homelessness*, Pascal de Decker and FEANTSA Working Groups. Belgium, FEANTSA.
3. GUS, 2014, *Gospodarka mieszkaniowa w 2013r.*, Warszawa.
4. Hegedus J., Horvath V., Somogyi E., 2014, *The Potential of Social Rental Agencies within Social Housing Provision in Post Socialist Countries: The Case of Hungary*, *European Journal of Homelessness*, 8 (2), s. 41–67.
5. Herbst I., 2013, *Potrzeby mieszkaniowe w Polsce. Dostęp do mieszkania w kontekście polityki prorodzinnej*, Raport dla Kancelarii Prezydenta RP, Warszawa.
6. Housing Europe, 2015, *The State of Housing in the EU 2015*, the European Federation for Public, Cooperative and Social Housing, Bruksela.
7. MIIB (Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa), 2016, *Narodowy Program Mieszkaniowy*, Uchwała RM z dnia 27.09.2016r.
8. Muczyński A., Turbaczewska A., 2013, *The concept of displacement of tenants in the management of housing stock*, *Real Estate Management and Valuation*, Vol. 21, No. 4, pp. 26–35.
9. Mullins D., Sacranie H., 2017, *Social lettings agencies in the West Midlands: literature review and typology*, *Housing and Communities Research*, Birmingham.
10. Muzioł–Węclawowicz A., 2012, *Zapotrzebowanie na społeczne mieszkania czynszowe w Polsce w 2012r.*, Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa.

11. Muzioł–Węclawowicz A., 2017, *Społeczna Agencja Najmu. Dokument strategiczny, Habitat for Humanity Poland, Warszawa.*
12. Nykiel L., 2011, *Demograficzne uwarunkowania rozwoju mieszkalnictwa i rynku mieszkaniowego, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, vol. 19, nr 3.*
13. Priemus H., 1997, *Growth and Stagnation in Social Housing: What is 'Social' in the Social Rented Sector?, Housing Studies, 12 (4), pp. 549–560.*
14. Przyemeński A., Oliwa–Ciesielska M., 2014, *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społeczna ludności ubogiej, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.*
15. Rataj Z., 2013, *Osiedle socjalne Darzybów w Poznaniu – założenia a realizacja, Praca Socjalna, nr 6, s. 81–95.*
16. Sejm RP, 2010, *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020, Warszawa.*
17. Sokołowska M., 2016, *Wsparcie socjalne najemców tracących zdolność opłacania czynszu, Habitat for Humanity Poland, Warszawa.*
18. Suszyńska K., 2015, *Tenant participation in social housing stock management, Real Estate Management and Valuation 3, pp. 47–53.*
19. Tsenkova S., 2004, *The social housing sector in Prague and Warsaw: trends and future prospects, Geojournal, Volume 79, Issue 4, pp. 433–447.*
20. Zaniewska H., Thiel M., 2005, *Mieszkania dla ubogich w Polsce w świetle rządowego programu pilotażowego, Problemy Rozwoju Miast, Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast, 3:5–23, Kraków.*

SOCIAL LETTING AGENCY – AN INNOVATIVE TOOL IN THE FIELD OF HOUSING

Summary

Cooperation between public and private actors with the aim of carrying out social housing projects has long been exercised in Western Europe. Although with various results, public–private partnerships have been used on various stages of the investment process (design, construction, financing, operation and maintenance). In Poland, however, the formula still arouses doubts and controversies and is often rebuffed despite the acute shortage of affordable housing and the compelling need for leaning social housing management.

The focus of the paper is on a housing policy tool that has been present in many Western European countries, yet is not fully recognized in Poland nor in other Central and Eastern European countries. Social Letting Agencies (or Social Rental Agencies) are the institutions whose aim is to rent apartments from the private landlords and sublet them to vulnerable tenants that would otherwise encounter problems in meeting their housing needs on the open market.

The social goals of the agency are realized through “socializing” the sector of private rental apartments, as well as directing the extended care offer to the tenants. The economic goals in turn contribute to the housing affordability increase, stabilization of the rental market, as well as shortening the waiting lists to public housing allocation. However, the implementation of the tool entails many threats, e.g. too expensive guarantees of the lease, or losing the capacity to pay rent by the tenants – mainly low–income and vulnerable households.

Key words

Social letting agencies, social housing, affordable housing

JEL classification

R31