

# **Opracowanie analizy zadłużenia lokali komunalnych na obszarze rewitalizacji i propozycji prawno-finansowych ich oddłużenia**

**Zamawiający:**

Gmina Miasto Szczecin

**Wykonawca:**

EGO – Evaluation for Government Organizations S.C.

*Dr Izabela Grabowska, Klara Dąbrowska, Bartosz Ledzion, Marta Kopczyńska*



Warszawa, 1 marca 2018 r.

## Spis treści

1.	Wprowadzenie .....	3
	Cele i zakres opracowania .....	3
	Metodyka badania.....	3
2.	Charakterystyka problemu zadłużenia .....	7
3.	Charakterystyka dłużników .....	10
	3.1 Podstawowe informacje na temat rozmówców .....	10
	4.1.1 Struktura wieku i zatrudnienia .....	10
	4.1.2 Sytuacja rodzinna .....	11
	4.1.3 Stan zdrowia rozmówców .....	13
	4.1.4 Powody zamieszkania w lokalu komunalnym .....	13
	4.1.5 Wiedza rozmówców na temat wysokości opłat czynszowych i zaległości .....	14
	3.2 Profile dłużników komunalnych .....	16
	4.2.1 Wychodzący z długów z pomocą (ze wsparciem instytucji pomocowych) .....	17
	4.2.5 Wychodzący z długów bez pomocy (w małym stopniu korzystający ze wsparcia instytucji pomocowych) .....	17
	4.2.2 Tonący .....	17
	4.2.3 Najemcy socjalni.....	18
	4.2.4 Najemcy „przechodni” .....	18
	4.2.6 Podsumowanie .....	19
3.	Przyczyny niepłacenia czynszu .....	24
	4.1 Cechy dłużników i ich gospodarstw domowych.....	24
	4.2 Ukrywanie dochodów, nielegalne zatrudnienie jako strategia części dłużników .....	25
	4.3 Odbiór społeczny.....	26
	4.4 Hierarchia wydatków i przepisy regulujące egzekucję należności czynszowych .....	27
	4.5 Standard lokali komunalnych .....	29
	4.6 Dług czynszowy – efekt wiązki przyczyn, a nie jednego czynnika .....	30
	4.7. Działania instytucji pomocowych .....	32
	4.8 Platforma dialogu między poszczególnymi interesariuszami.....	33
	4.9 Podsumowanie .....	35
5.	Narzędzia oddłużania .....	37
	5.1. Efektywność rozwiązań redukujących zadłużenie.....	37
	6.2. Propozycje rozwiązań .....	41
	6.2.1 Narzędzia w zakresie prewencji i wczesnego etapu oddłużania .....	42
	6.2.2 Narzędzia dotyczące długotrwałego zadłużenia.....	56
6.	Spis rycin.....	61

# 1.Wprowadzenie

## Cele i zakres opracowania

Przedmiotem zamówienia, zgodnie z IWZ, jest opracowanie wieloaspektowej analizy zadłużenia czynszowego lokali komunalnych na obszarze rewitalizacji (osiedle Centrum, Śródmieście-Zachód, Turzyn) oraz propozycji prawno-finansowych ich oddłużenia, z uwzględnieniem poniżej wskazanych aspektów dla osiedli Centrum, Śródmieście-Zachód, Turzyn.

Raport podzielono na kilka części. Pierwsza dotyczy metodologii analiz. Druga zaś to przedstawienie problemu zadłużeń czynszowych na analizowanym obszarze, trzecia to opis przyczyn zadłużenia. Ten rozdział jest kluczowy dla badania. Przedstawia bowiem wyniki profilowania dłużników oraz odnosi się przez ten pryzmat do przyczyn powstawania zaległości czynszowych. W kolejnym rozdziale podejmujemy kwestię narzędzi służących oddłużaniu. Krótko prezentujemy obecny stan korzystania z narzędzi, aby w dalszej kolejności zaproponować możliwe do wdrożenia rozwiązania.

Należy zaznaczyć, że zestawienia danych wskazane w IWZ zostały wykonane na podstawie danych, które zostały dostarczone przez zarządców. Pozyskanie tych danych inną drogą nie było możliwe. Zestawienia te w różnych układach zasilają merytoryczne części raportu – w ramach podejmowanego wątku.

## Metodyka badania

Analizy zawarte w niniejszym raporcie sporządzono bazując na dwóch podstawowych źródłach danych.

### a. Dane ilościowe (statystyczne) pozyskane od zarządców w zakresie zadłużenia

- *podstawowa charakterystyka danych*

W wyniku rozmów pomiędzy wykonawcą a zamawiającym oraz zarządcami ustalono możliwy do przekazania zakres danych. Szczególnie istotne z punktu widzenia analizy były dane, które mogły być przypisane do konkretnego adresu dłużnika. Niemniej jednak należy zaznaczyć, że zakres (zarówno przedmiotowy, jak czasowy) oraz forma przekazanych danych przez STBS i ZBiLK różniła się od siebie, co miało wpływ na formę analiz.

W wyniku działań analitycznych stworzono połączoną bazę danych z danych, które można przypisać do poszczególnych adresów. Poniższa tabela przedstawia liczby dłużników (po adresach), które zostały przesłane w bazach danych ze ZBiLK oraz STBS:

Tabela 1 Dane wejściowe o charakterze indywidualnym (po adresach) (źródło: dane ZBiLK oraz STBS)

	2014	2015	2016
<b>ZBiLK</b>	8220	7790	7542
<b>STBS</b>	-	-	201*

UWAGA: \* W danych przekazanych przez STBS w bazie figuruje 284 dłużników, liczba ta jednak nie obejmuje zadłużonych do 1 miesiąca. Do dalszych analiz przyjęto liczbę lokali wykazanych w bazie po adresach (201).

Pomiędzy rokiem 2014 a 2016 mieszkanie mogło utrzymać się w bazie (występować na liście mieszkań zadłużonych przez cały czas), zostać wycofane z bazy mieszkań zadłużonych (w wyniku spłaty długu bądź eksmisji), albo pojawić się w bazie mieszkań zadłużonych (w wyniku przejścia ze stanu braku długu do kategorii mieszkań zadłużonych). W związku z tym ostateczna liczba **unikatowych adresów**, które pojawiły się w ZBiLK w latach 2014-2016 wyniosła **8199** mieszkań. W przypadku **STBS** dane dotyczyły jedynie roku 2016r. Różny format danych i ich zakres spowodował konieczność odrębnych analiz dla obu zarządców.

Przy tak dużej bazie danych mogą pojawić się niezgodności danych pomiędzy latami, z tego powodu baza poddana została procedurze „oczyszczania”. Z bazy danych wykluczono w pierwszej kolejności te przypadki, w których pomiędzy latami nie zgadzał się metraż. W wyniku tego działania uzyskano bazę **7560 unikatowych mieszkań**. W następnym kroku z bazy danych usunięto te lokale, które stały puste w latach 2014-2016 (przy czym zaznaczyć należy, że z bazy danych usunięto wyłącznie te przypadki, w których przez cały omawiany okres mieszkanie stało puste). W wyniku tego działania baza danych liczyła **7163 unikatowych przypadków**. Poniższa tabela przedstawia ostateczną liczbę mieszkań w podziale na poszczególne lata, uwzględnionych w analizie:

Tabela 2 Dane ostateczne o charakterze indywidualnym (po adresach) (źródło: opracowanie własne)

	2014	2015	2016
<b>ZBiLK</b>	6714	6309	6141
<b>STBS</b>	-	-	201

Prezentowane tu dane odnoszą się wyłącznie do przypadków, dla których nie było wątpliwości co do klasyfikacji. Zasób mieszkań STBS stanowi około 4% zbioru zasobu liczonego łącznie ZBiLK+STBS. Do tych danych odwołujemy się zatem dużo rzadziej, podstawę wnioskowania stanowią te pochodzące ze ZBiLK. Nie liczby bezwzględne w powyższym zestawieniu powinny przykuwać uwagę, ale tendencja, którą ono obrazuje. Mowa o spadku (o 8,54%) liczby dłużników ogółem w latach 2014-2016 (w latach 2014-2016 odnotowano spadek o 5,57%, 2015-2016: 3,15%).

- Przyjęte założenia

W danych ZBiLK zdarzały się wartości dodatnie salda zadłużenia (co sugerowałoby brak zadłużenia). Po kontakcie z autorami bazy, ustalono, że w przypadku, gdy z najemcą rozwiązuje się umowę (w bazie danych sytuacja ta może zostać zdiagnozowana, gdy jednego roku mieszkanie zajmowane jest przez najemcę umownego, a w następnym roku – przez bezumownego) zamykane jest dotychczasowe konto dłużnika i otwierane jest nowe, na które nie zostaje przepisane manko, z okresu, gdy był on jeszcze użytkownikiem umownym. Wykonawca uznał więc, że w sytuacji, gdy w bazie danych użytkownik zmienia swoją kwalifikację z umownego na bezumownego, wówczas do salda pierwszego (i ewentualnie drugiego) roku po utracie statusu najemcy umownego saldo ulega urealnieniu, co oznacza, że odejmuje się od niego wartość salda z poprzedniego roku (czyli wartość salda z zamkniętego konta, gdy był on najemcą umownym). W tabelach sytuacja ta jest opisana jako „Realne saldo 2015” oraz „Realne saldo 2016”, zaś na wykresach, ze względu na oszczędność miejsca, jako Saldo2015\* oraz Saldo2016\*. Wykonawca zdaje sobie sprawę z tego, że w tych przypadkach jest to jedynie aproksymacja rzeczywistego zadłużenia, jednak pozwala ona uniknąć sytuacji, gdy „dłużnik” legitymuje się dodatnim saldem.

Drugim założeniem poczynionym na potrzeby analiz była „możliwość korzystania z pomocy społecznej”. Ponieważ bazy danych z PUP oraz MOPR nie zawierały numerów mieszkań, a jedynie numery domów, dokonano kolejnej aproksymacji możliwości korzystania z pomocy społecznej: jeśli dany numer budynku pojawiał się w bazie danych, wówczas wszystkim mieszkańom z bazy dłużników przypisywano wartość „1”, co w tym przypadku należy interpretować właśnie jako „możliwość” korzystania z pomocy społecznej.

#### - *Analizy*

Na wykresach w raporcie najczęściej pokazywano dane w podziale na trzy kategorie, liczone według kwartyli (pierwszego, drugiego oraz trzeciego). Pierwszy kwartyl określa poziom 25% mieszkań. Jeżeli np. jest mowa o powierzchni lokalu i wartość pierwszego kwartyla = 36, oznacza to, że 25% mieszkań ma powierzchnię 36 m<sup>2</sup> i mniejszą. Drugi kwartyl zwany jest medianą i dzieli badaną próbę na połowę. W przypadku omawianej powierzchni mieszkania, mediana = 42,6 oznacza, że połowa badanych mieszkań ma powierzchnię mniejszą niż 42,6 m<sup>2</sup>, zaś połowa – większą. Trzeci kwartyl, analogicznie do pierwszego, odcina górne 25% próby. Gdy w przypadku powierzchni mieszkań trzeci kwartyl wynosi 55, oznacza to, że 25% największych mieszkań ma powierzchnię większą niż 55 m<sup>2</sup>.

Segmentację dłużników opracowano na podstawie danych ZBiLK, ze względu na ich większe spektrum w odniesieniu do cech zadłużonych mieszkań (np.: metraż, czas pozostawiania w bazie dłużników, możliwość korzystania przez tych ostatnich z pomocy społecznej, oraz zdarzenia dotyczące najemców mieszkań, takie jak zmiana statusu najemcy z umownego na bezumownego czy

umieszczenie mieszkania w bazie egzekucji komorniczych.) W wyniku działania hierarchicznej analizy segmentacyjnej, wyłoniono 5 segmentów, opisanych w dalszej części raportu. Dodatkowo należy zaznaczyć, że prezentacja struktury zadłużonych mieszkań według segmentów ma za zadanie przybliżyć charakter zjawiska. Ze względu na sposób przekazania danych, rodzących konieczność eliminacji z bazy danych części rekordów, a także na możliwość dublowania się części informacji dotyczących dłużników (wiążącą się z system indeksów) prezentowane rozkłady mają charakter przybliżony.

#### **b. Dane pochodzące z wywiadów jakościowych**

Podczas badania przeprowadzono także 15 rozmów z mieszkańcami osiedli Szczecina przeznaczonych do rewitalizacji. Do wywiadów udało się pozyskać mieszkańców analizowanych osiedli, w tym w szczególności ulic: Bolesława Krzywoustego, Bolesława Śmiałego, Piotra Ściegiennego, Jagiellońskiej, Jagiełły oraz Bohaterów Warszawy. Kamienice, w których mieszkają respondenci zarządzane są przez ZBiLK lub STBS. Wywiady przeprowadzono także z przedstawicielem jednego ze stowarzyszeń działających w przestrzeni śródmiejskiej Szczecina (tutaj jednak nie pozyskano wiele istotnych dla badanego zagadnienia informacji, potwierdzono jedynie te przekazywane przez innych rozmówców), a także ekspertami ze strony Zamawiającego, a zatem ze ZBiLK oraz z instytucji pomocowych – MOPR i PUP.

## 2. Charakterystyka problemu zadłużenia

W ramach tej części opracowania wskażemy na podstawowe tendencje dotyczące zadłużenia komunalnego na analizowanym obszarze. Analizę przeprowadzono na podstawie danych przekazanych przez obu zarządców. W szczegółach badaniu poddane zostały wartość zadłużenia i udział poszczególnych kategorii zadłużenia w ogólnej wartości długów z tytułu wynajmu mieszkań komunalnych. Analizy dotyczyły okresu 2014-2016.

Podstawowe zestawienia danych dotyczących wartości zadłużenia dla ZBiLK w okresie 2014-2016 przedstawia poniższa tabela. Zaległości zostały wyróżnione ze względu na wysokość zadłużania na aktualnym indeksie zadłużonego. Dodatkowo wskazano na kategorię „pozostałe zaległości”, które dotyczą wysokości zadłużenia z już zamkniętych indeksów.

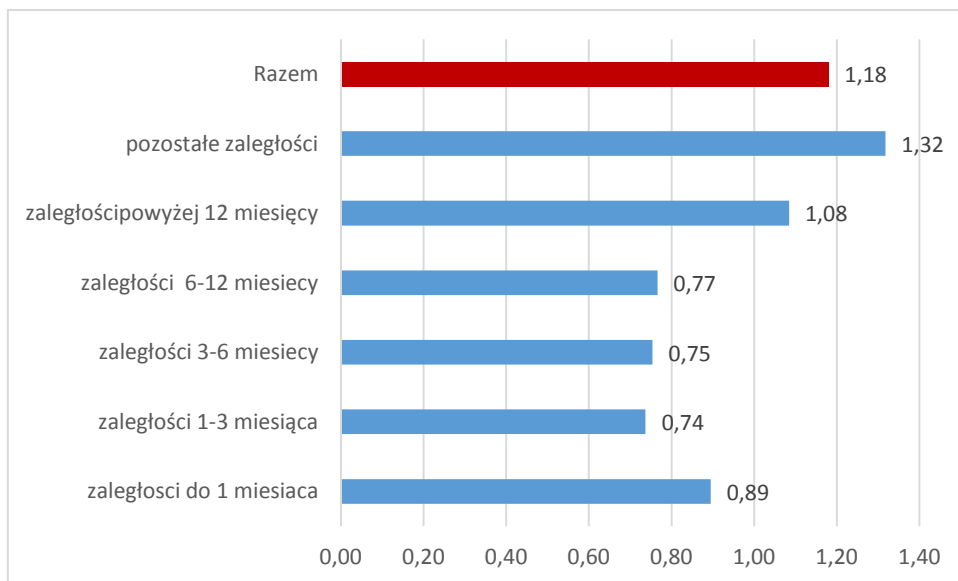
Tabela 3 Wartość zadłużenia w ZBiLK w latach 2014-2016 wg kategorii (źródło: dane ZBiLK)

Kategoria zaległości	2014		2015		2016	
	Wartość	Udział	Wartość	Udział	Wartość	Udział
zaległości do 1 miesiąca	127 185,98	0,15%	134 047,50	0,15%	113 770,82	0,11%
zaległości 1-3 miesiąca	469 422,20	0,56%	323 627,00	0,35%	346 020,80	0,35%
zaległości 3-6 miesięcy	625 213,11	0,74%	526 307,30	0,57%	471 226,33	0,47%
zaległości 6-12 miesięcy	1 437 150,72	1,70%	1 301 510,00	1,42%	1 100 602,94	1,11%
zaległości powyżej 12 miesięcy	43 643 554,68	51,69%	46 353 741,00	50,45%	47 318 722,18	47,51%
pozostałe zaległości: MX,UX,GX,TX,SX.PX <sup>1</sup>	38 137 043,33	45,16%	43 240 152,00	47,06%	50 247 235,16	50,45%
<b>Razem</b>	<b>84 439 570,02</b>	<b>100,00%</b>	<b>91 879 384,80</b>	<b>100,00%</b>	<b>99 597 578,23</b>	<b>100,00%</b>

Łączna kwota zaległości w ZBiLK wzrosła od około **84,4 mln w 2014 r. do 99,6 mln w 2016 r.** na analizowanych obszarach. Około połowę tej wartości stanowią zaległości z zamkniętych już indeksów, w analizowanych latach wartość i udział tej kategorii długu rośnie. Natomiast w przypadku aktualnych indeksów dominuje zadłużenie powyżej 12 miesięcy, stanowiąc w 2014 r. około 51,7%, a w 2016 r. około 47,5%. Udział tej kategorii długu maleje, pomimo niewielkiego wzrostu w bezwzględnej wartości – głównie ze względu na szybszy wzrost wartości i udziału kategorii zaległości na zamkniętych indeksach. W przypadku pozostałych kategorii zadłużenia mamy do czynienia z bezwzględnym spadkiem wartości sięgającym od 23% dla zaległości 6-12 miesięcy, do 26% dla zaległości 1-3 miesiąca. Stosunkowo najmniejszy spadek zanotowano dla zaległości do 1 miesiąca – około 11%. Dynamika zmian zadłużenia wg kategorii została przedstawiona na wykresie poniżej.

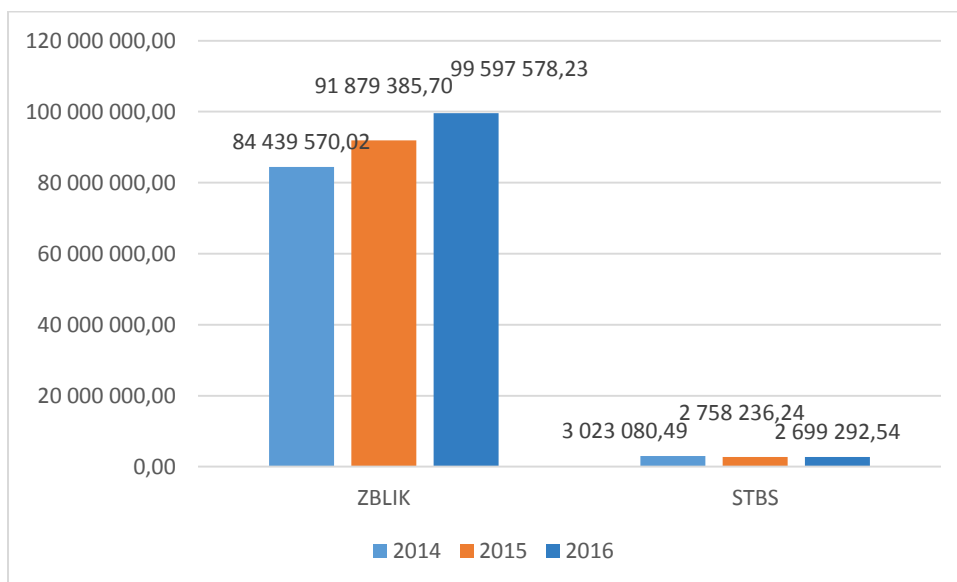
Wykres 1 Dynamika zmian zadłużenia w ZBiLK w latach 2014-2016 (źródło: dane ZBiLK)

<sup>1</sup> Niezamieszkałe i zadłużone lokale (po opuszczeniu lokalu przez najemców pozostał dług).



W przypadku danych dotyczących drugiego zarządcy – STBS należy wskazać przede wszystkim na mniejszą skalę działania tego zarządu w porównaniu z ZBiLK, co sprawia automatycznie, że bezwzględne wartości zadłużenia są znacznie mniejsze. Dla zobrazowania różnic w skali działania obu zarządców odnośnie do zasobu komunalnego przedstawiamy poniższy wykres dotyczący kształtowania się łącznej wartości zadłużenia dla obu zarządców.

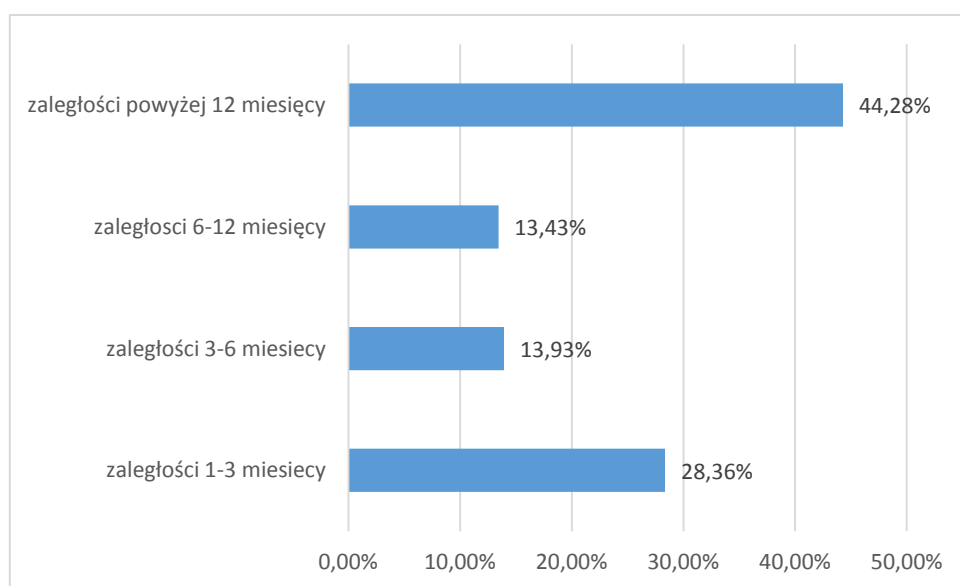
Wykres 2 Wartość łącznego zadłużenia zasobu komunalnego w latach 2014-2016 zarządców (źródło: dane ZBiLK i STBS)



W przeciwieństwie do ZBiLK, łączna wartość zadłużenia mieszkalnego zasobu komunalnego w analizowanym okresie w STBS spadła – od około 3 mln w 2014 r. do około 2,7 mln w 2016 r. Ze względu na różny format i zakres danych przekazanych przez obu zarządców, strukturę zadłużania dla STBS przedstawiono jedynie dla 2016 r. Co więcej struktura obejmuje jedynie aktualne indeksy zadłużeń, z wyłączeniem zadłużenia do 1 miesiąca.



Wykres 3 Struktura zadłużenia w STBS w 2016 r. (źródło: dane STBS)



W STBS, podobnie jak w ZBiLK dominują zadłużenia długoterwale, tj. powyżej 12 miesięcy, jednak nie w tak przytłaczającej części. Niemalże co trzeci dłużnik z aktywnym indeksem ma zaległości krótkoterminowe od 1 do 3 miesięcy. Zaległości od 6 do 13 miesięcy sięgają ok. 27%. Struktura zadłużenia obu zarządców jest nieco inna. ZBiLK to głównie zadłużenia długoterminowe, podczas w STBS znaczna część stanowią dodatkowe zadłużenia krótkie – od 1 do 3 miesięcy.

Niezmiernie trudno na podstawie przekazanej bazy danych, szczególnie ZBiLK precyzyjnie podać liczbę najemców/osób zadłużonych, ponieważ ze względu na przyjęty system księgowy zadłużenie wskazywane jest w indeksach, zatem dany najemca może być wykazywany w strukturze zadłużenia kilka razy, np. w ramach pozostałych zadłużeń i w ramach jednej z kategorii zadłużenia wyróżnionego według okresu zalegania. Na tym etapie można wyciągnąć wniosek dla ZBiLK, iż **nieznacznie malejąca z roku na rok liczba dłużników boryka się z coraz większym zadłużeniem.**

### 3. Charakterystyka dłużników

Celem tej części opracowania jest wielowymiarowa charakterystyka dłużników. Wyniki analizy przedstawione zostały w kilku częściach. Pierwsza dotyczy opisu dłużników, zarówno w odniesieniu do ich sytuacji w różnych sferach życia, jak i sytuacji zadłużeniowej. Druga zaś wyróżnionych w toku postępowania badawczego profili użytkowników. Te dwie części mają kluczowe znaczenie przy formułowaniu wniosków i rekomendacji oraz propozycji dalszych działań.

W rozdziale stosujemy metody ilościowe i jakościowe, zarówno w odniesieniu do zbierania, jak i analizy danych. W ramach metod jakościowych przeprowadzono wywiady zarówno z dłużnikami komunalnymi, jak ekspertami z MOPR i PUP oraz reprezentującymi Zamawiającego.

W ramach części ilościowej odnosimy się do danych przekazanych przez zarządów w uzgodnionym z zamawiającym procesie zbierania danych. Należy zaznaczyć, że w rozdziale tym bazowano na próbie, która posłużyła do stworzenia profili dłużników (połączona baza danych dla ZBiLK, oczyszczona z nietypowych przypadków). Szczegóły konstrukcji tej bazy zawarto w rozdziale dotyczącym metodologii.

#### 3.1 Podstawowe informacje na temat rozmówców

Rozmowy przeprowadzono z **9 kobietami i 6 mężczyznami**. Zaznaczmy, iż umówić się na rozmowy z dłużnikami było niezmiennie trudno. Wynikało to po części z ich **nastawienia, nieufności w stosunku do badaczy** (co od razu koniecznie należy zaznaczyć, iż motywacja finansowa w postaci 50 zł za około godziny poświęconego na rozmowę nie była wystarczająca - fakt znaczący, jeśli za constans przyjmiemy, iż dłużnicy komunalni to osoby cierpiące ubóstwo). Podstawowy powód był tu jednak o wiele bardziej przyziemny – **nieobecność w godzinach pracy lub w ogóle nieobecność. Z relacji niektórych sąsiadów można wywnioskować, że część lokali była już od pewnego czasu opuszczona**. Można zatem powiedzieć, iż w **wylosowanej próbie dłużników komunalnych osoby pracujące nie stanowiły wcale nikłego odsetka, trudniej było po prostu do nich dotrzeć**. W efekcie w ciągu miesiąca udało przeprowadzić się jedynie **15 wywiadów spośród ponad setki odwiedzonych przez badaczy lokali**.

##### 4.1.1 Struktura wieku i zatrudnienia

Niemal połowę badanych (metodą jakościową) stanowią osoby starsze, przebywające obecnie na emeryturze (6 os.) lub rencie (2 os.). Pozostałych siedem osób to mieszkańcy w wieku produkcyjnym (od 36 do 62 lat) – cztery z nich pracują (m.in. sektor budowlany, sprzątanie klatek schodowych), reszta pozostaje bezrobotna. Dla większości z rozmówców brak jest danych dotyczących

wykształcenia, oprócz jednego przypadku – kobiety o wykształceniu wyższym, niegdyś pracującej m.in. na uczelni. Wydaje się też, iż jeden z badanych mężczyzn również odbył gruntowną edukację, na co wskazywać by mogła jego droga zawodowa: prowadził m.in. agencję nieruchomości, pierwszą agencję pośrednictwa pracy w Szczecinie, jak twierdzi zawsze obejmował stanowiska kierownicze. Na temat pozostałych osób brak informacji w tym zakresie.

Struktura wieku i zatrudnienia respondentów nie oddaje stanu faktycznego. Osoby pracujące były trudniej dostępne niż bezrobotne bądź przewlekle chore.

Porównanie cech badanych mieszkańców takich, jak wiek i zatrudnienie z ogółem populacji szczecinian jasno pokazuje, iż rzeczywiście mowa tu nierównowadze<sup>2</sup>. Jak powiedziano wyżej, część z rozmówców zapewne pracuje i stąd była niedostępna. Z drugiej strony w czasie rozmów eksperci nierzadko wspominali o niekorzystnym procesie, jakiemu podlega śródmieście Szczecina: młode osoby, jeśli pozwala im na to sytuacja finansowa, przeprowadzają się na nowe osiedla na obrzeżach miasta, pozostawiając w centrum starszych mieszkańców<sup>3</sup>. **W efekcie wśród dłużników komunalnych rzeczywiście znaczący (aczkolwiek nie tak znaczący jak w naszej próbie) odsetek stanowią będą zapewne osoby starsze, utrzymującymi się w głównej mierze ze świadczeń z ZUS-u.** Dodajmy, iż młodszy rozmówcy, których udało nam się zastać **niemal w połowie, zgodnie z deklaracjami, pozostają bezrobotni.**

#### 4.1.2 Sytuacja rodzinna

Co więcej możemy powiedzieć o samych dłużnikach? Z przeprowadzonych rozmów wyłania się wspólna dla wszystkich respondentów cecha: **samotność lub skomplikowana sytuacja rodzinna.** Podkreślmy, iż nie chodzi w tym miejscu o ocenę modelu życia rodzinnego badanych, ale o odnotowanie faktów, które bez wątpienia mają wpływ na sytuację materialną gospodarstw. I tak w trakcie badania przyszło nam rozmawiać z dwiema samotnymi matkami, w dwóch innych przypadkach mieliśmy do czynienia z niepełnymi rodzinami dwupokoleniowymi (samotny mężczyzna

<sup>2</sup> Przytoczmy dane z badań, w których wzięto pod uwagę reprezentatywną próbę mieszkańców okolic głównej ulicy miasta: *Śródmiejski odcinek Alei Wojska Polskiego w oczach mieszkańców Szczecina. Raport z badań socjologicznych*, Szczecińskie Towarzystwo Socjologiczne. Liczebność próby wynosiła 1063 respondentów. Osoby w wieku produkcyjnym stanowiły tu – podobnie jak w naszym badaniu – ponad połowę badanych, jednak odsetek emerytów i rencistów wynosił tylko 22,0%. Dane dotyczące całej populacji szczecinian pod kątem struktury wiekowej dostępne są na stronie:

<http://szczecin.stat.gov.pl/dane-o-wojewodztwie/wojewodztwo/ludnosc/>

<sup>3</sup> Słowa te znajdują potwierdzenie m.in. w badaniu przeprowadzonym w 2010 r. podsumowanego w raporcie *Analiza potencjału społecznego mieszkańców dwóch kwartałów zabudowy mieszkaniowej zlokalizowanych pomiędzy ul. Piłsudskiego, Monte Cassino, Jagiellońską i Ślaską (kwartały nr 16 i 17)*, Szczecin listopad-grudzień 2010 r. Tutaj ponad połowę (ze 193 os.) badanych stanowili mieszkańcy powyżej 50 r. ż. Podobny odsetek osób powyżej 50 r. ż. (57,9% z 342 przebadanych mieszkańców; największy odsetek w grupach wiekowych stanowiły zaś osoby powyżej 61 r. ż. – 36,0%) odnotowano także w raporcie podsumowującym wyniki innego badania: *Badanie socjologiczne zrealizowane wśród mieszkańców 5 kwartałów zabudowy mieszkaniowej zlokalizowanych przy Alei Wojska Polskiego na odcinku od Placu Szarych Szeregów do Placu Zwycięstwa w Szczecinie. Raport końcowy*, Szczecin 2017. O gentryfikacji Śródmieścia Szczecina mowa także w: *Diagnoza stanu istniejącego Miasta Szczecin*, Szczecin 2017.

mieszkający z matką oraz kobieta mieszkająca z córką i wnuczką). Inni mieszkańcy to mężczyzna wychowujący dziecko z konkubiną, dwa małżeństwa (brak informacji o dzieciach) oraz samotna rozwiedziona kobieta (brak informacji o dzieciach). Pozostali rozmówcy, to w wyniku różnych kolei losu, takich jak śmierć współmałżonka, rozwód, wyjazd dzieci za granicę, osoby samotne.

Dostępne dane statystyczne nie pozwalają niestety na sformułowanie jednoznacznych wniosków na temat struktury badanych gospodarstw domowych. Porównanie zmian stawek czynszu za lata 2014-2016 (w ujęciu wartości bezwzględnych, na m<sup>2</sup> oraz na osobę w poszczególnych kwartylach) wykazują zbyt małe różnice w poszczególnych wartościach, aby można było przypisać je innym czynnikom niż drobne wahnięcia w kwotach opłat.

Tło dla powyższych rozważań stanowić mogą natomiast statystyki dotyczące wybranych aspektów życia rodzinnego mieszkańców Szczecina. Okazuje się, że nasi rozmówcy odzwierciedlają niekorzystne zjawiska charakterystyczne dla całej populacji. Zgodnie z danymi z 2016 r. wskaźnik rozwodów w przeliczeniu na 1000 mieszkańców wynosił tu 2,0‰, podczas gdy dla całego woj. zachodniopomorskiego było to 1,8 ‰, zaś w skali kraju – 1,7 ‰<sup>4</sup>. Woj. Zachodniopomorskie, w tym sam Szczecin, znajduje się także na pierwszym miejscu statystyk dotyczących dzieci przebywających w pieczy zastępczej<sup>5</sup>. Jest to bez wątpienia do pewnego stopnia pokłosie powojennej historii miasta. Szczecinianie to w dużej mierze ludność napływowa, siłą rzeczy – wykorzeniona. Historia powojenna miasta to przede wszystkim niekontrolowane migracje. W latach powojennych do Szczecina wracali Niemcy, licząc na powrót państwowości niemieckiej na te tereny. Przybywali tutaj także Żydzi, głównie z za Buga czy z głębi Związku Radzieckiego, traktujący miasto jako przystanek w dalszej drodze. Najlicniejsza grupa – Polacy, była niejednorodna. Mimo, że władze liczyły na ściągnięcie tutaj ludności obytej z miastami, połowa osiedleńców pochodziła ze wsi. O ile np. we Wrocław osiedlali się głównie lwowianie, tak do Szczecina przyjeżdżali przedstawiciele praktycznie każdego regionu przedwojennej Polski<sup>6</sup>. Przywołajmy jeszcze wypowiedzi przedstawicieli instytucji pomocowych, w których jasno mowa o wykorzenieniu ludności Szczecina:

✓ *Brak u mieszkańców Szczecina przywiązania do ziemi, tradycji, rodziny. (...) Nie ma tych korzeni rodzinnych, jak w Wielkopolsce, na Podkarpaciu, czy na Śląsku. (...).*

<sup>4</sup> *Ludność, ruch naturalny i migracje w woj. zachodniopomorskim w 2016 r.*, Urząd statystyczny w Szczecinie, 2017 r.

<sup>5</sup> Dane statystyczne dotyczące tego zagadnienia dostępne na: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/dzieci-i-rodzina/dzieci/rodzina-piecz-zastepcza-w-2016-r-1,1.html>. Więcej informacji o organizacji pieczy zastępczej w Szczecinie, w tym też liczby podopiecznych można znaleźć m.in. w *Strategii rozwiązywania problemów społecznych Gminy Miasto Szczecin na lata 2015-2020*, przyjętej uchwałą nr XVI/384/16 Rady Miasta Szczecin 23 lutego 2016 r., dostępnej pod linkiem: [http://bip.um.szczecin.pl/konsultacje/chapter\\_116126.asp](http://bip.um.szczecin.pl/konsultacje/chapter_116126.asp).

<sup>6</sup> Jan Musekamp, *Między Stettinem a Szczecinem. Metamorfozy miasta od 1945 do 2005 roku*, Nauka i Innowacje, Szczecin 2013.

Dodajmy przy tym, iż znaczna część ludności napływowej zatrudniona była przy budowie Stoczni Szczecińskiej bądź innych dużych inwestycjach budowlanych. Sąsiedztwo z Niemcami oznaczało też w pewnym okresie intratny handel przygraniczny, w tym handel walutą. Dla wielu osób paranie się tymi zajęciami oznaczało wysoki poziom życia. Zamknięcie tych możliwości nierzadko okazywało się równoznaczne z drastycznym obniżeniem tego standardu, a nawet koniecznością korzystania z pomocy społecznej – zmiany, której wielu zapewne trudno przyjąć<sup>7</sup>.

Powojenna historia Szczecina, charakteryzująca się napływem ludności z całej Polski stanowi o jego specyfice na tle innych polskich miast. W kontekście społecznym odzwierciedleniem tego procesu mogą być takie zjawiska jak anomia, rozluźnienie poczucia więzi rodzinnych, przybieranie postawy roszczeniowej.

#### 4.1.3 Stan zdrowia rozmówców

Aż **1/3 badanych** rozmówców skarżyła się na **zły stan zdrowia**, przy czym mowa tu o bardzo poważnych chorobach bądź przebytych operacjach, jak stwardnienie rozsiane, by-passy czy powypadkowe schorzenie kręgosłupa. **W każdym z tych przypadków choroba uniemożliwia podjęcie pracy** (3 osoby w tej grupie są w wieku produkcyjnym), **także dorywczej**.

#### 4.1.4 Powody zamieszkania w lokalu komunalnym

Zamieszkiwanie w lokalu komunalnym **w żadnym z badanych przypadków – zgodnie z deklaracjami – nie było wolnym wyborem rozmówcy, zawsze zmuszała go do tego sytuacja życiowa**. Były to też najczęściej odległe w czasie wydarzenia, o czym świadczy czas przebywania w danym miejscu. Zdecydowana większość rozmówców **zamieszkuje dany lokal komunalny ponad 10 lat** (tylko dwie osoby mieszkają tu po 6 i 8 lat). Swoisty rekord stanowią tu daty wprowadzenia w 1956 i 1968 r. Czasem o takim miejscu zamieszkania decydowały niekorzystnie układające się sprawy rodzinne:

- ✓ *No mieszkalam kiedyś z mężem, ale musiałam odejść, no i tu akurat przydzielili mi ten pokój i tak po prostu.... I tak siedzę.*

Przeprowadzone rozmowy pokazują, iż mamy do czynienia z osobami zasiedziałyymi w danym miejscu lub od dawna korzystającymi z lokali komunalnych (nawet jeśli wcześniej w innej lokalizacji). Co istotne, zdecydowana większość rozmówców, mimo częstego niezadowolenia z warunków

<sup>7</sup> W tym kontekście warto śledzić postępy obecnie prowadzonego w Szczecinie badania dotyczącego spójności społecznej: <http://szczecin.stat.gov.pl/aktualnosci/badanie-spojnosci-spoecznej.85.1.html>

lokalowych – najczęściej sanitarnych – nie chce się wyprowadzać nie tylko z konkretnej dzielnicy, ale także swojego mieszkania<sup>8</sup>.

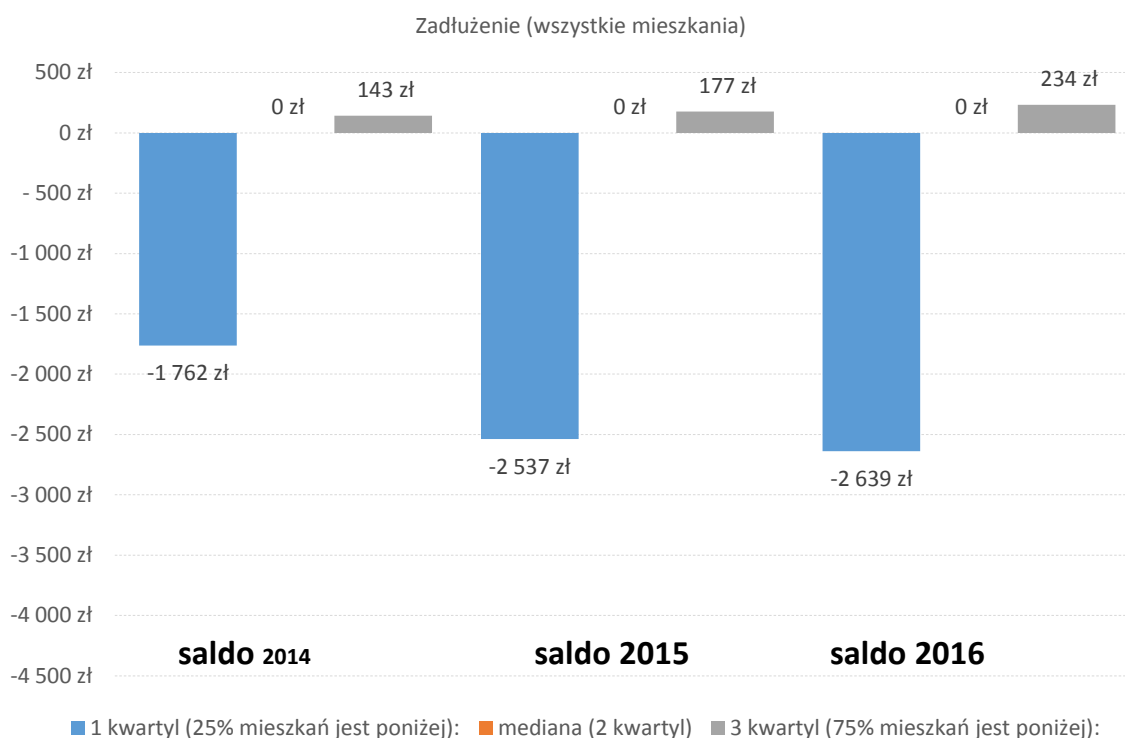
#### 4.1.5 Wiedza rozmówców na temat wysokości opłat czynszowych i zaległości

Co znamienne, rozmówcy pytani o zaległości czynszowe nie zawsze umieli podać dokładnej kwoty, ograniczając się najczęściej do sum przybliżonych lub do rzędu ich wielkości. Żaden z badanych nie wiedział, jaką część zadłużenia stanowią odsetki. **Na podstawie przeprowadzonych rozmów można powiedzieć, iż dłużnicy bardzo często wypierają ze świadomości wysokość zadłużenia, rat bądź odsetek. Po pierwsze dlatego, że wielu z nich nie potrafi sobie nawet wyobrazić tych kwot, po drugie ma świadomość, że nie jest w stanie spłacić takich sum, stąd przechodzą one w kategorię „mnóstwo.”** A rzeczywiście mowa o kwotach niebagatelnych, najniższa z nich wynosi bowiem około 3000 zł, wyższe zobowiązania opiewają zaś nawet na 30, 60 czy 100 000 zł. Najniższy czynsz w mieszkaniach badanych osób wynosi 220 zł, najwyższy – 1200, które to różnice wynikają przede wszystkim z metrażu zajmowanych lokali. Tyle wynika z przeprowadzonych rozmów. O wiele więcej na temat długów czynszowych można powiedzieć na podstawie analiz danych statystycznych. W 2016 r. aż co 4-te mieszkanie zarządzane przez ZBiLK było zadłużone na kwotę co najmniej 2,639 zł.

---

<sup>8</sup> Tylko w jednym przypadku rozmówcy najmujący lokal od STBS-u mówili z nadzieją o przyszłej wyprowadzce – również do mieszkania będącego w gestii miasta.

Wykres 4 Urealnione salda zadłużeń lokali komunalnych w latach 2014-2016<sup>9</sup> (źródło: dane ZBiLK)



Jeśli zaś chodzi o średnią wartość zadłużenia lokali komunalnych w badanej próbie to, na podstawie dostępnych danych dla ZBiLK, możemy powiedzieć, że w 2016 r. wynosiła ona około 7500 zł. Jest to kwota wysoka, nawet dla osoby pracującej, mającej zarobki na poziomie średniej płacy krajowej. Powodem tej sytuacji na pewno nie mogą być drastyczne podwyżki czynszu, jako że na przestrzeni badanych lat ulegała ona jedynie niewielkim zmianom (mediana wysokości czynszu w badanych latach podlegała niewielkim wahaniom, niezależnie od statusu mieszkania. Dla całej badanej próby zaobserwowano wzrost 1,6%, jednak w przypadku lokali komunalnych – spadek o 3%).

Dłużnikom komunalnym często brak podstawowej wiedzy dotyczącej zadłużenia – czasu jego trwania, wysokości odsetek, wysokości samych zaległości, jak wyznaczonych miesięcznych rat. Jest to najpewniej efekt psychicznego wyparcia (a nie braku informacji ze strony administracji), związanego ze stresem, jaki niesie za sobą posiadanie rosnącego długu. Uniemożliwia w każdym razie realne zarządzanie jego spłatą.

<sup>9</sup> Prezentowane dane dotyczą indeksów (kont), których dany dłużnik może mieć kilka, choć aktywne jest jedno. Wynika to z faktu, iż wypowiedzenie umowy najmu jest równoznaczne z zamknięciem dotychczasowego konta najemcy i otwarciem nowego, na którym przychody bądź zaległości liczone są od nowa. Dla osób, które w analizowanym okresie zmieniły status z najemcy umownego na bezumownego w latach 2015-2016 staraliśmy się urealnić te wielkości, tzn. pokazać ciągłość zadłużenia poprzez odpowiednie sumowanie wartości sald. Jednak należy pamiętać, że jest to wciąż szacunek łącznego zadłużenia. Więcej informacji na ten temat w części raportu odnoszącej się do metodologii badania.

### 3.2 Profile dłużników komunalnych

Na podstawie połączonej bazy danych ZBiLK dokonano segmentacji w ramach zaawansowanej procedury statystycznej. Szczegóły metodologiczne zawarto w ramach rozdziału dotyczącego metodologii analiz.

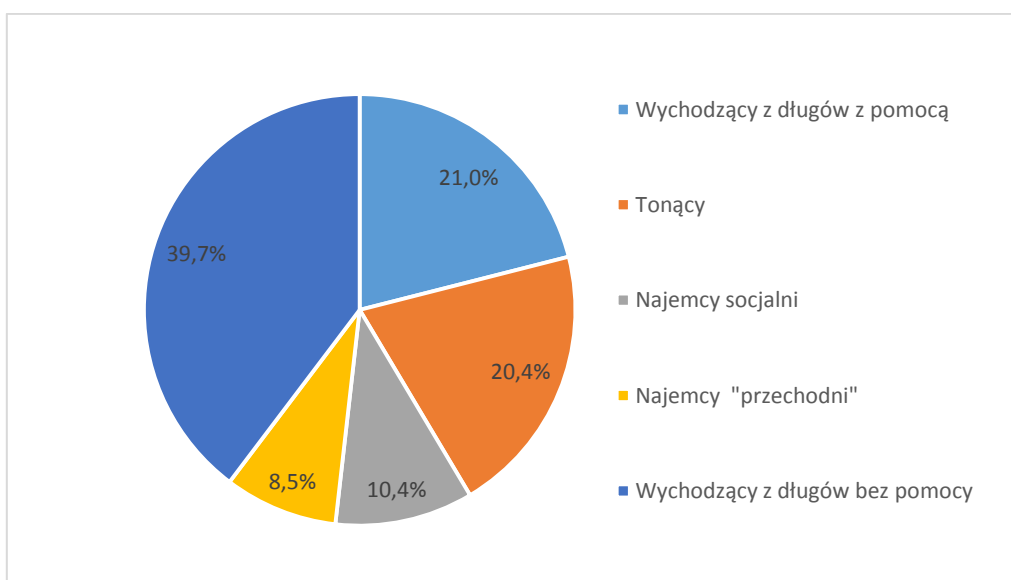
Wyróżniono 5 kategorii dłużników. Są to:

- ✓ wychodzący z długów z pomocą (ze wsparciem instytucji pomocowych),
- ✓ wychodzący z długów bez pomocy (w małym stopniu korzystający ze wsparcia instytucji pomocowych).
- ✓ tonący,
- ✓ najemcy socjalni,
- ✓ najemcy „przechodni”.

Nazwy segmentów mają charakter umowny, wyznaczony ze względu na dominującą cechę. Wyróżnione segmenty mają kluczowe znaczenia dla analiz objętych niniejszym raportem, ponieważ znaczna część wyników prezentowana jest w podziale na wyróżnione grupy dłużników, aby lepiej przedstawić ich charakterystykę.

Procentowy udział poszczególnych klastrów został przedstawiony na poniższym wykresie.

Wykres 5 Udział procentowy poszczególnych kategorii dłużników w analizowanej próbie (źródło: dane ZBiLK)





#### 4.2.1 Wychodzący z długów z pomocą (ze wsparciem instytucji pomocowych)

Są to osoby, które spłacają zadłużenie lub mają potencjał do jego stopniowej spłaty, przy czym częściej niż pozostali dłużnicy komunalni stanowią klientów instytucji pomocowych – MOPR i PUP. Szczególnie wsparcie pierwszej wzmiankowanej instytucji cieszy się zainteresowaniem wśród mieszkańców z tej grupy.

- Około **21,0%** badanych dłużników
- Najprawdopodobniej **stali klienci MOPR** (93% badanych) i **PUP** (65% badanych) w latach 2014-2016.
- Wyłącznie najemcy lokali komunalnych **na podstawie umowy** (prawidłowość dla całego trzyletniego okresu: 2014-2016).

#### 4.2.5 Wychodzący z długów bez pomocy (w małym stopniu korzystający ze wsparcia instytucji pomocowych)

Lokatorzy spłacający zaległości czynszowe, w małym stopniu korzystający z oferty instytucji pomocowych (zwłaszcza MOPR).

- Około **40,0%** badanych dłużników
- W nikłym odsetku korzystają z usług MOPR, jednak niemal połowa dłużników w tej grupie to odbiorcy oferty PUP.
- **Najmowanie lokalu na podstawie ważnej umowy w przypadku zdecydowanej większości.**

Można przypuszczać, że część osób z tego segmentu pracują w tzw. szarej strefie. Są formalnie zarejestrowani w PUP, aby móc być objętym ubezpieczeniem społecznym. Jednak pomimo niewielkiego wsparcia instytucji pomocowych udaje im się zmniejszać saldo zadłużenia lub nie dopuścić do jego wzrostu.

#### 4.2.2 Tonący

To mieszkańcy mający najwyższe w grupie zadłużenie czynszowe, przy czym dostępne dane wskazują na nikłe prawdopodobieństwo jego spłaty. Zadłużenie będzie raczej rosnąć niż maleć. W badanej grupie **co 5 dłużnik „tonie”**.

- Około **20,5%** badanych dłużników
- Najprawdopodobniej w około **50%** odbiorcy pomocy **MOPR i PUP**.
- Wszyscy w tej grupie to lokatorzy zajmujący mieszkania komunalne **bezumownie**.

### 4.2.3 Najemcy socjalni

To mieszkańcy, którzy najprawdopodobniej zamieszkiwali w lokalach komunalnych, obecnie jednak zamieszkują w socjalnych – a zatem o niższej stawce czynszu i niższym standardzie.

- Około **10,0%** badanych dłużników
- W około **60-70% najemcy bezumowni**
- Duże prawdopodobieństwo gospodarstw wieloosobowych.

### 4.2.4 Najemcy „przechodni”

Tę część lokatorów wyróżnia **„dynamika” sytuacji: zmiana miejsca zamieszkania z lokalu komunalnego na socjalny** (bądź obniżenie standardu zajmowanego lokalu komunalnego powodujące jego redefiniowanie na lokal socjalny).

- Około **8,5%** badanych dłużników
- W latach **2015-2016** widoczny w tej grupie znaczący wzrost liczby mieszkańców zajmujących użytkujących lokale w **sposób bezumowny**.

Analiza danych statystycznych, która pozwoliła m.in. na wyróżnienie poszczególnych segmentów dłużników, a także informacje pozyskane w czasie badań jakościowych jasno wskazują, iż dłużnicy czynszowi – zwłaszcza ci z długotrwałym zadłużeniem – **nie potrafią sami znaleźć wyjścia z sytuacji kryzysowych** (śmierć małżonka, utrata pracy, wypadek, choroba). **Stąd często pojedyncze dramaty są zapalnikiem, który wyzwała reakcję łańcuchową.** Zaczynają się pojawiać niebezpieczne pożyczki, próby wyłudzeń, włącza się bezradność, pojawia się alkohol, depresje. Jeśli odnieść spostrzeżenie to bezpośrednio do wyodrębnionych segmentów dłużników to dotyczyć ono będzie przede wszystkim **„tonących” i lokatorów „mieszkań przechodnich”**.

Ci, którzy starają się wyjść z zadłużenia – bez względu na to, czy z mniejszym czy większym wsparciem instytucji pomocowych – zapewne przezwyciężają lub nie poddają się depresji bądź wyuczonej bezradności. Oczywiście wszystko to z lepszym lub gorszym skutkiem, czego probierzem jest po części zarówno wysokość jak czas trwania pozostawania w stanie zadłużenia. Wydaje się, że inne kategorie dłużników, przede wszystkim **„tonący”,** ale także **lokatorzy mieszkań socjalnych,** jak tych określonych przez nas jako **„przechodnie”,** przynajmniej w części, zagrożeni są **stanem depresji, bezradności, osamotnienia w pogłębiających się problemach.** Podkreśliły: „przechodniość” części wyróżnionych dłużników oznacza najpewniej nie tylko zmianę statusu najmu lokalu, ale pewno też rychłe zasilenie grupy „tonących”. W sytuacji nieustannego stresu związanego z realizacją podstawowej potrzeby życiowej, jaką jest posiadanie dachu nad głową jednym z mechanizmów obronnych jest „internalizacja” tego stanu rzeczy (np. zasłyszane podczas wywiadów: *proszę pana, ja*

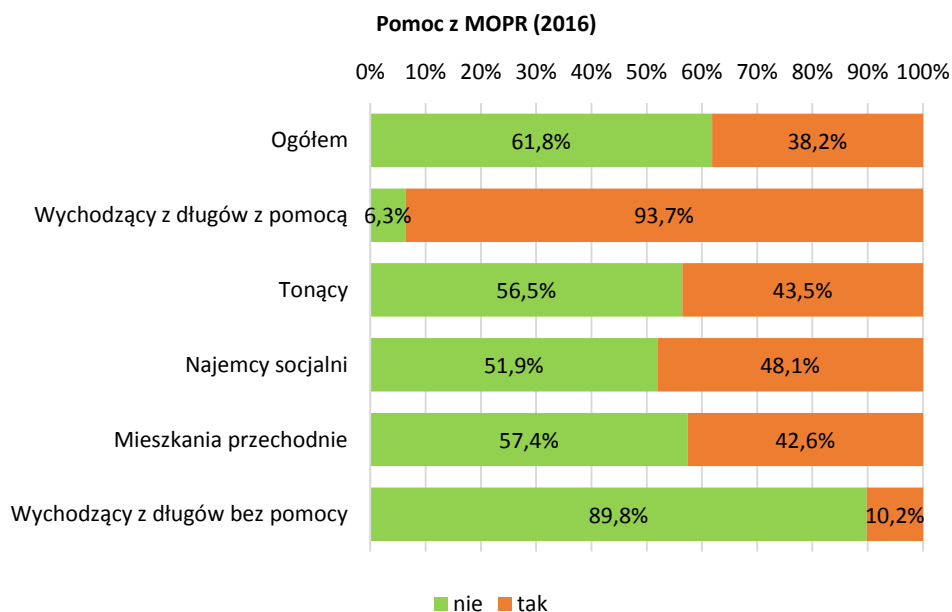
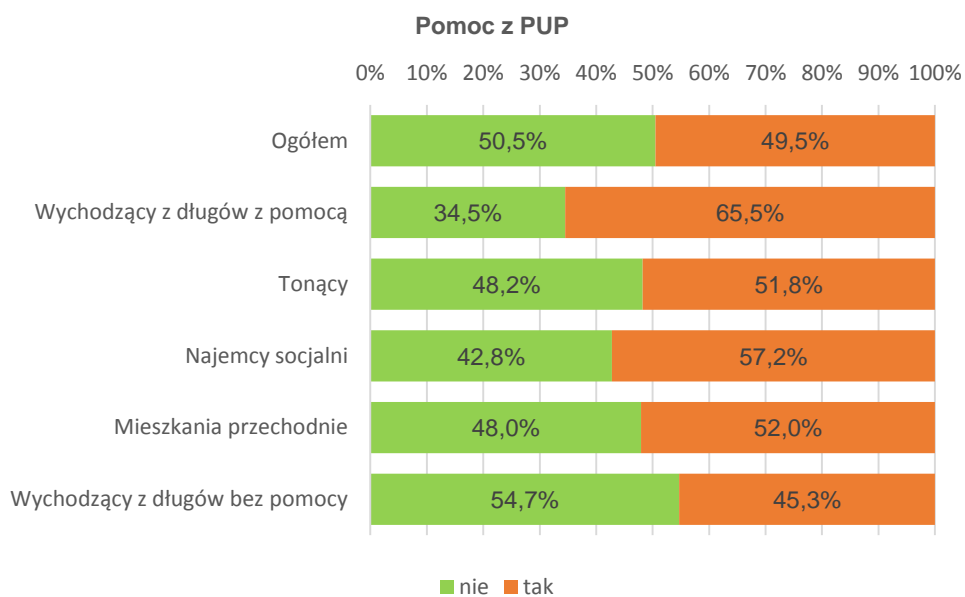
*już to i do zimna się przyzwyczaiłam.*). Wielu badanych nie widzi możliwości zmiany sytuacji dzięki swoim decyzjom. Jeśli mają nadzieję na jakiegokolwiek zmiany na lepsze, to nie zakładają, że pojawią się one w wyniku podjętych samemu działań, ale pozytywnemu zbiegowi okoliczności.

Powiedzmy raz jeszcze, osoby wychodzące w jakiś sposób z długów to przede wszystkim ci, którzy starają się przezwyciężyć niekorzystną sytuację oraz mają po temu jakiegokolwiek możliwości, czyli przede wszystkim pracę, ale też wsparcie instytucji pomocowych, bądź korzystanie z takich instrumentów jak dodatek mieszkaniowy. W pewnym sensie jednak dużo „łatwiej” jest działać tak, jak zawsze – **tkwić w kole źle podejmowanych decyzji**. Stąd stosunkowo duży odsetek „tonących”, jak tych, którzy w pewnym momencie utonęli i zasilili grupę najemców lokali socjalnych (np. w wyniku eksmisji). Są to osoby, które przyjęły **życiowe strategie przetrwania w problemach, a nie strategie wyjścia z problemów**. Motywuje ich głównie bieżące „gaszenie pożarów”, a nie próba długofalowej zmiany. Wiele osób opowiada też o długach i problemach ciągnących się pokoleniami (np. zasłyszane w wywiadach: *dług jest po babci*) – **to osoby, które nie znają innych modeli zachowań**.

#### 4.2.6 Podsumowanie

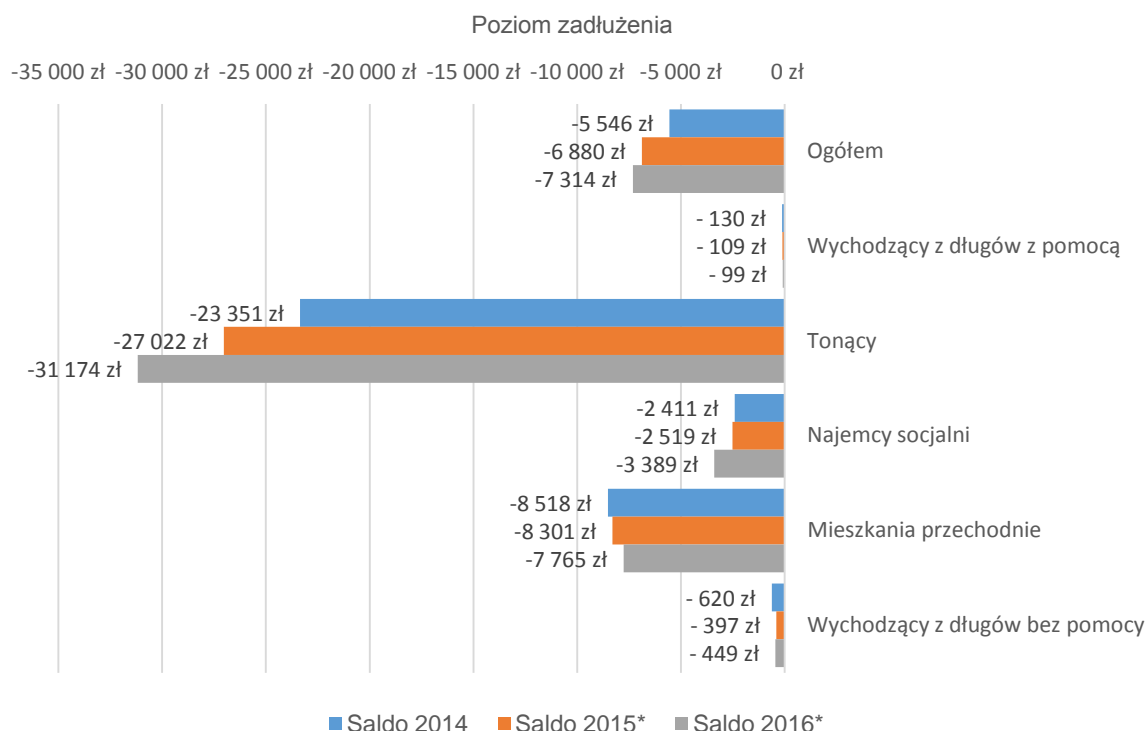
**Ostrożnie optymistyczne perspektywy na spłatę zadłużenia można mieć dla około 60%** najemców mieszkań komunalnych. Są to lokatorzy określani przez nas jako „wychodzący z długów z pomocą (ze wsparciem instytucji pomocowych)” i „wychodzący z długów bez pomocy”. Jak powiedziano wyżej, kryterium tego podziału stanowi korzystanie bądź niekorzystanie z pomocy MOPR i PUP, jednak to właśnie przede wszystkim pobieranie świadczeń z Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie różni obie grupy: w 2016 r. w grupie wychodzących z długów z pomocą niemal wszystkie (93,7%) osoby były z dużym prawdopodobieństwem także klientami MOPR, podczas gdy w drugiej grupie takie świadczenia pobierał co 10-ty badany (10,2%). Dodać należy przy tym, iż wsparcie MOPR nie obejmuje dodatku mieszkaniowego, który w Szczecinie rozdysponowywany jest przez inną instytucję. Pomoc Ośrodka zatem, jakkolwiek może mieć duże znaczenie dla odbiorców, nie jest bezpośrednio związana ze spłatą samego zadłużenia czynszowego. Udział klientów Powiatowego Urzędu Pracy wynosił w odpowiednio w kategoriach: wychodzący z długów z pomocą i bez pomocy – 65 i 43,5%. Oznacza to, iż w przypadku (przynajmniej części) dłużników czynszowych wsparcie PUP może ograniczać się wyłącznie do rejestracji jako bezrobotny, bez realnego wpływu na zwiększenie potencjału do spłaty zadłużenia.

Wykres 6 Zestawienie kategorii dłużników komunalnych pod kątem korzystania ze wsparcia PUP i MOPR w 2016 r. (źródło: dane ZBiLK).



**Aż co piąty dłużnik „tonie”** – nie radzi sobie ze spłatą zaległości, które szybko rosną. Na przestrzeni ostatnich trzech lat (2014-2016) średnia kwota zaległości w tej grupie zwiększyła się niemal o 8 000 zł, co w tym przypadku oznacza wzrost o 33%.

Wykres 7 Zestawienie kategorii dłużników komunalnych pod kątem poziomu zadłużenia w latach 2014-2016 (źródło: dane ZBiLK)

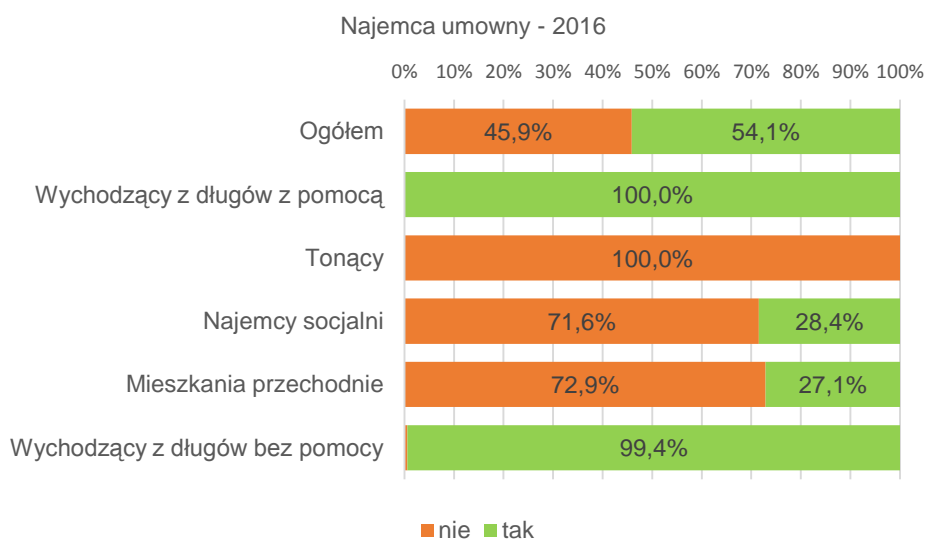


\*Salda urealnione dla najemców, którzy w analizowanym okresie zmienili status z najemcy umownego na bezumownego.

**W grupie osób spłacających zadłużenie, maleje ono w stosunkowo niewielkim tempie, podczas gdy u tonących znacząco z roku na rok rośnie.**

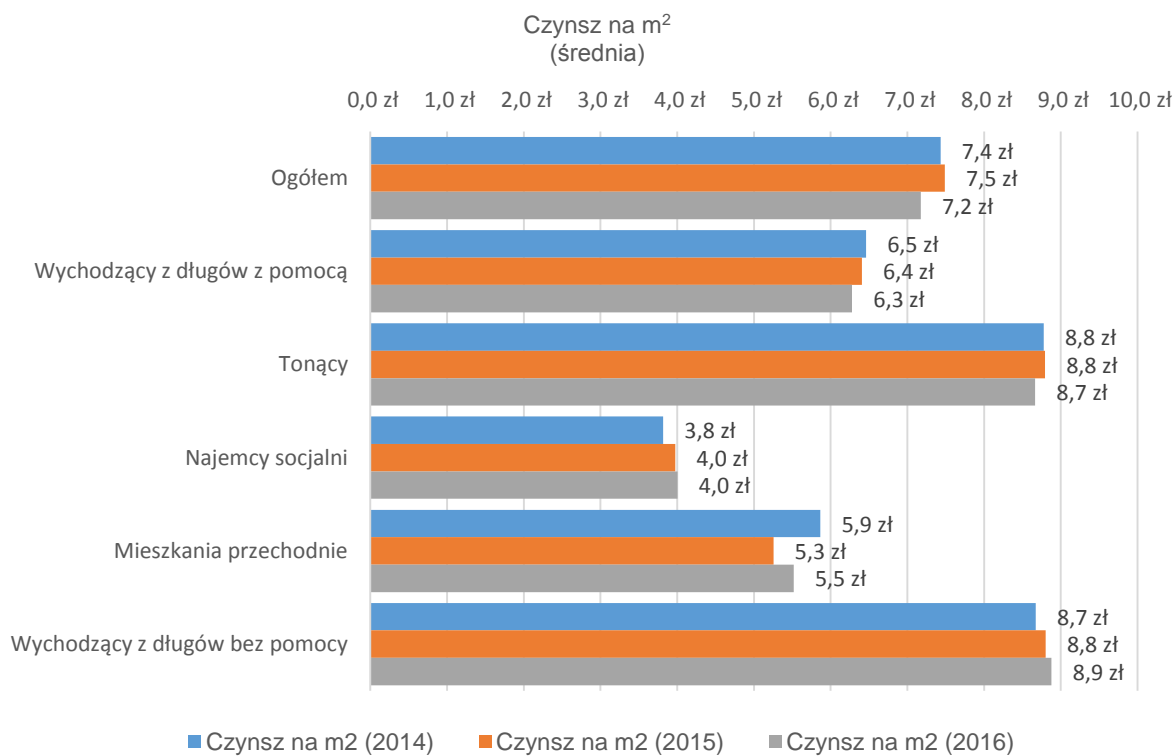
Co jest przyczyną złej sytuacji „tonących”? Na podstawie przeprowadzonych badań wydaje się, iż można mówić o korelacji między sytuacją osoby zadłużonej a jej statusem jako najemcy mieszkania (najem umowny i bezumowny). **Dłużnicy borykający się z największym długiem komunalnym w całości zaliczają się do tzw. najemców bezumownych. Na potencjał spłaty zadłużenia decydujący wpływ ma najem lokalu na podstawie umowy (w przypadku bezumownego najmu stawka czynszu znacząco wzrasta). Najem bezumowny dla dłużnika oznacza automatycznie zasilenie grupy „tonących” (poniżej podano dane za rok 2016, ale dla dwóch poprzednich lat przedstawiają się one analogicznie).**

Wykres 8 Zestawienie kategorii dłużników pod kątem statusu najmu (umowny – bezumowny) w 2016 r. (źródło: dane ZBiLK)



**Stawka czynszu za m<sup>2</sup> nie ma wielkiego znaczenia dla potencjału wyjścia z długu czynszowego.** Co prawda „tonący” obarczeni byli w badanym okresie stosunkowo (w porównaniu z całą grupą dłużników) wysokimi opłatami, jednak nie różniły się one znacząco od tych, które uiszczają osoby wychodzące z zadłużenia, nie korzystające przy tym ze świadczeń instytucji pomocowych.

Wykres 9 Zestawienie kategorii dłużników pod kątem uiszczanej średniej stawce czynszu za m<sup>2</sup> w latach 2014-2016 (źródło: dane ZBiLK).



### 3. Przyczyny niepłacenia czynszu

W tej części raportu poruszamy bezpośrednio kwestie powodów zadłużenia w odniesieniu do indywidualnych charakterystyk respondentów, jak kwestii o bardziej instytucjonalnym charakterze. Rozdział ten wieńczę rozważania dotyczące wielowymiarowości zjawiska zadłużenia. Jako tło instytucjonalne analiz służy kolejna część dotycząca działań instytucji pomocowych. Spostrzeżenia kończy refleksja nad koniecznością wypracowania platformy dialogu służb miejskich z dłużnikami jako warunku wdrażania skutecznych programów oddłużeniowych.

W ramach metod jakościowych poszukiwano odpowiedzi na podstawowe pytanie: „dlaczego część mieszkańców Szczecina nie płaci czynszu?” Perspektywy dłużników i ekspertów różnią się od siebie. Często są to odpowiedzi pozornie sprzeczne – tzn. dłużnicy inaczej patrzą na badany problem niż eksperci – jednak po głębszej analizie należałoby je raczej postrzegać jako uzupełniające się. Rozmowy prowadzone z osobami bezpośrednio zaangażowanymi w badane zagadnienie, stanowią bowiem jedyną w swoim rodzaju możliwość zbadania sprawy „od kuchni”, ale jednocześnie zagrożenie dla jej obiektywnego przedstawienia. Mamy bowiem do czynienia z jasnym, nierzadko bardzo gwałtownie wypowiedianym stanowiskiem, widzianym jednak tylko z jednej strony – naszego rozmówcy. Stąd niezbędne jest przedstawienie także zdania pozostałych interesariuszy, a zatem przedstawicieli Zamawiającego oraz ekspertów z instytucji pomocowych. Dostarczają oni w pewnym sensie wiedzy bardziej zobiektywizowanej, a na pewno opartej na szerszym spojrzeniu, obejmującym cały kontekst problemu.

#### 4.1 Cechy dłużników i ich gospodarstw domowych

Dlaczego część szczecinian popadła w sytuację długu czynszowego? **Podstawowa rozróżnienie dotyczy tego czy dłużnicy mają odpowiednie zasoby finansowe czy nie. To kluczowa linia podziału.**

Odwołując się do wyników badań dłużników w Łodzi i Warszawie w przypadku dłużników bez zasobów/potencjału do spłaty zadłużenia wyróżnić można następujące osoby:

- ✓ ubodzy emeryci i renciści nie mogące „dorobić” ze względu na wiek lub stan zdrowia,
- ✓ „biedni pracujący” – osoby pracujące, których wynagrodzenie nie pozwala zaspokoić podstawowych potrzeb,
- ✓ osoby uzależnione balansujące na granicy przetrwania,
- ✓ osoby dotknięte życiowymi dramatami (śmierć małżonka, wypadek, nagła utrata pracy),
- ✓ osoby nie wiedzące, jak korzystać z instrumentów wsparcia oferowanych przez miasto.

Czy w przypadku Szczecina można mówić o analogiach? Czy dla starszych osób wytłumaczeniem będzie ubóstwo i samotność (brak pomocy od pracujących członków rodziny), a w przypadku



młodszych – pracujących – zwykle cwaniactwo? Zauważmy, że osoby, z którymi udało nam się przeprowadzić wywiady zatrudnione są przy pracach niskopłatnych, jak sprzątanie czy niewymagające wysokich kwalifikacji zajęcia w sektorze budowlanym. Skarzyły się one na fakt, iż wysokość wynagrodzenia nie pozwala na dokonanie podstawowych opłat. Najemców tych można by zatem zaliczyć do grupy tzw. biednych pracujących, tzn. osób zatrudnionych legalnie, jednak z wynagrodzeniem nie wystarczającym na podstawowe wydatki<sup>10</sup>. Kontynuując tę perspektywę, oddajmy najpierw głos samym dłużnikom, podkreślając **deklaratywny charakter ich wypowiedzi**. Rozmówcy pytani o powody powstania u nich zadłużenia czynszowego najczęściej skarżyli się w pierwszej kolejności na:

- **brak pracy (także dorywczej)**, wynikający często ze **złego stanu zdrowia** oraz **sytuację rodzinną**.

- ✓ *Przez chorobę zaczęło się to wszystko walić.*
- ✓ *Mąż mnie zostawił, starszy syn się powiesił, no i tak się skumulowało, zabrakło.*

W czterech przypadkach respondenci twierdzili, iż **splacają długi po byłych najemcach**: mieszkanie zadłużył były mąż, syn bądź matka.

Jeśli mowa o ubóstwie, to dodajmy, iż niejednokrotnie w czasie prowadzonych rozmów mieliśmy do czynienia nie tyle z długami czynszowymi, co z szerszym zjawiskiem życia w codziennym niedostatku.

**Wielu rozmówcom, zgodnie z deklaracjami, pieniędzy brakuje nie tylko na opłacenie czynszu, ale na zaspokojenie podstawowych potrzeb.**

- ✓ *Dzieci przynoszą jedzenie, inaczej umarł w butach.*
- ✓ *Zmuszona byłam wziąć pożyczkę w banku na jedzenie.*
- ✓ *Na nic mnie nie stać.*
- ✓ *Nie splacam, bo nie mam z czego.*

## 4.2 Ukrywanie dochodów, nielegalne zatrudnienie jako strategia części dłużników

Zdajemy sobie sprawę, iż strategia potocznie określana jako cwaniactwo jest trudna do rzetelnego omówienia. Jest to bowiem zjawisko pozornie powszechnie znane, nie ujęte jednak bezpośrednio w żadnych statystykach. W efekcie dla „cwaniactwa” nie mamy twardych danych. Osobę ubogą, np. dłużnika komunalnego, łatwo zatem niesprawiedliwie określić mianem cwaniaka, z drugiej strony utrzymywanie właśnie takich cwaniaków przez system pomocy ze strony państwa i samorządu

---

<sup>10</sup> Wiele o tej niekorzystnej sytuacji znaczącego odsetka Polaków poświęca się uwagi w mediach branżowych – o tematyce ekonomicznej i społecznej – np.: <https://www.bankier.pl/wiadomosc/W-Polsce-co-siodmy-pracownik-to-tzw-biedny-pracujacy-7235030.html>; <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosc/951015.html>.

powoduje, iż ci, którzy jej rzeczywiście potrzebują, nie otrzymują jej wcale lub otrzymują w niewystarczającym zakresie. Jak potwierdzili zarówno przedstawiciele PUP jak MOPR wielu ich **klientów pracuje nielegalnie zagranicą, potrzebują jedynie (wcale nie najwyższego) świadczenia stałego oraz ubezpieczenia zdrowotnego**. Spostrzeżenia te poświadczają obserwacje badaczy starających umówić się na wywiad. Wielokrotnie przyszło im trafiać na puste, zamknięte mieszkania, których lokatorzy – jak wynika z relacji sąsiadów – wyjechali do pracy do Niemiec.

- ✓ *Nigdy nie podejmą pracy, bo im komornik wejdzie na wynagrodzenie.*
- ✓ *Żyją całkiem przyzwoicie i nie są to odosobnione przypadki. (...) Oni podjeżdżają furami.*
- ✓ *[wśród świadczeniobiorców nie brakuje takich, którzy] są pierwsi w kolejce po zasiłek, bo spieszą się do pracy.*

Podkreślimy świadomość, iż zwłaszcza w tych rozważaniach, a zatem, gdy nie można powołać się na wiarygodne statystyki opisujące skalę zjawiska pracy w „szarej strefie”, nie ma miejsca na generalizację. Nie można też jednak pominąć milczeniem wypowiedzi przedstawicieli instytucji pomocowych dotyczących klientów ukrywających np. swoje kompetencje bądź doświadczenie zawodowe po to, aby nie dostać ofert pracy. Osoby te, zdaniem rozmówców pracują „na czarno”, też zagranicą i rejestrują się wyłącznie po to, aby uzyskać świadczenia. Zdecydowanie nie chcą podejmować zatrudnienia, gdy grozi im zajęcie komornicze. Nie można powiedzieć, ile z takich osób to jednocześnie dłużnicy komunalni<sup>11</sup>, wzmiankowane wyżej obserwacje badaczy zdają się jednak skłaniać ku przypuszczeniu, iż stanowią wcale niebagatelną jej część. Do podobnych wniosków skłania analiza danych statystycznych, zgodnie z którą z dużym prawdopodobieństwem wyróżnić można grupę dłużników charakteryzującą się dużym odsetkiem korzystających ze wsparcia instytucji pomocowych (określeni przez nas jako „osoby wychodzące z długów z pomocą”, stanowiące 1/5 badanej próby; ze wsparcia PUP, zgodnie z dostępnymi danymi korzystać może nawet do połowy badanych).

### 4.3 Odbiór społeczny

Dla utrzymywania patologicznej sytuacji – zarówno w zakresie nielegalnego zatrudnienia, wyłudzenia świadczeń społecznych czy wreszcie rezygnacji z płacenia czynszu w najmowanym lokalu komunalnym niezbędne jest **przyzwolenie społeczne**. O istnieniu takowego w odniesieniu do długu czynszowego świadczą wypowiedzi samych dłużników, przyznających, iż kłopoty finansowe sąsiadów zupełnie ich nie interesują. Przyzwolenie społeczne w tych przypadkach jest więc raczej elementem

---

<sup>11</sup> Takich danych nie ma. W tym kontekście można jedynie powiedzieć, iż przedstawiciele badanych instytucji pomocowych nie dysponują wiedzą dotyczącą bezpośrednio dłużników komunalnych na badanym terenie, mają jednak dość dokładne informacje dotyczące panującego tam bezrobocia. Obszar wybrany do rewitalizacji zamieszkuje około 1400 osób niemających pracy, z czego ponad 700 to długotrwale bezrobotni.

szerszego obrazu panujących tu relacji które określić można mianem **wyobcowania, anomii, czasem nawet wrogości**. Poświadczeniem tej opinii mogą być poniższe wypowiedzi dłużników.

✓ *Tutaj klucza od strychu nie można od nikogo dostać.*

✓ *Jeden drugiego to by w łyzce wody utopił.*

#### 4.4 Hierarchia wydatków i przepisy regulujące egzekucję należności czynszowych

Zarówno eksperci z instytucji pomocowych, jak sami dłużnicy potwierdzili, iż podjęcie decyzji o zaprzestaniu płacenia czynszu oraz kontynuowanie takiego postępowania wzmacniane jest przez poczucie słabości przepisów windykacyjnych. **Gdy brakuje pieniędzy na codzienne wydatki, „najłatwiej” jest zrezygnować z opłacania czynszu, właśnie ze względu na nieefektywność przepisów egzekucyjnych.** Szczególnie w segmencie tonących dłużników czy mieszkańców socjalnych **priorytetem wydatków jest jedzenie, także zdrowie, co świadczy o stosunkowo niskim poziomie dochodowym dłużników** i niskim poziomie zaspokojenia innych potrzeb. Czynsz ma zdecydowanie mniejszy priorytet dla dłużników **długotrwałych** – może to być związane zarówno z gorszą sytuacją dochodową tych osób, jak również ze swojego rodzaju „przyzwyczajeniem się i oswojeniem sytuacji”, szczególnie jeśli nie ma obiektywnych, dokuczliwych konsekwencji stanu zadłużenia. **Zadłużenie czynszowe jest dominującym rodzajem zadłużenia, często jedynym wydatkiem**, z którego najłatwiej się rezygnuje, gdyż nie ma bezpośrednich konsekwencji. Sytuację te ilustrują poniższe cytaty z wypowiedzi dłużników:

✓ *Te potrzeby związane z opłatą czynszu, to w jakiejś tam drabince, w jakiejś tam gradacji, to ja uważam, że są najniżej. Prąd, gaz, wodę płacę, bo to odcina się natychmiast. A czynsz nie.*

✓ *Brakowało na życie, to się nie płaciło za czynsz.*

✓ *Przyczyna to jest jedna. Po pierwsze, jest to przyzwolenie społeczne, że możesz nie płacić i jest druga przyczyna taka, że my nic temu dłużnikowi tak naprawdę nie jesteśmy w stanie zrobić. Bo gdyby sąd się trochę ogarnął, albo zmieniła się ustawa i dała eksmisję na bruk, to by tego nie było (...). Chodzi o to, że te 2/3 by się ogarnęło i by zapłaciło. Bo to nie są ludzie, którzy nie mają pieniędzy (...). To są ludzie, którzy nie mają woli płacenia.*

✓ *Zakup mieszkania w kredycie to jest automatyczne płacenie, tam sobie nikt nie pozwoli na eksmisję, a tu może mieszkać i my mu nic nie zrobimy.*

Szczególnie ostatnia z cytowanych powyżej wypowiedzi skłania do zastanowienia nad efektywnością przepisów egzekucyjnych. W istocie, konieczność spłacenia miesięcznej raty kredytu hipotecznego

jest łatwiejsza do egzekucji w prawie bankowym niż konieczność dokonania co miesiąc opłaty za najem lokalu komunalnego.

Stawka czynszu co prawda drastycznie rośnie przy bezumownym najmie lokalu, jednak de facto dług pozostaje nie do odzyskania, jeśli nie ma po temu woli dłużnika<sup>12</sup>. Zjawisko to określamy mianem **nieadekwatności przepisów egzekucyjnych**. Są one bowiem nie tylko nieefektywne, ale – naszym zdaniem – **nieadekwatne do sytuacji, nie rozwiązują problemu, lecz go pogłębiają**. Wniosek ten dobitnie potwierdza analiza danych statystycznych dotyczących dłużników komunalnych. Wyróżniono na jej podstawie kategorię dłużników „tonących”, tzn. borykających się z najwyższym w grupie zadłużeniem na przestrzeni ostatnich 3 lat. Zgodnie z dostępnymi danymi w badanym okresie żaden z „tonących” nie był najemcą „umownym”, tzn. pozostawał w lokalu mimo wypowiedzenia umowy najmu przez zarządcę. Prześledźmy schemat stosowanego tutaj rozwiązania: mieszkaniec nie płaci czynszu i nie odpowiada na stosowne pisma kierowane przez administrację (abstrahujemy tu od powodów takiego postępowania). Po kilku miesiącach trwania takiej sytuacji kolejne wezwania do zapłaty wysyłane są już z tytułu bezumownego korzystania z lokalu<sup>13</sup>, co pociąga za sobą zwiększenie stawki czynszu. Szybko w ten sposób powstaje spirala długu, z której wielu niezmiernie trudno się wyrwać. W naszej próbie **co piąty dłużnik „tonie”**, dług zamiast maleć z każdym miesiącem staje się coraz wyższy. **Pytanie, na które trzeba odpowiedzieć, w naszym przekonaniu, jest takie: czy bezumowny najem lokalu to skutek czy przyczyna owego „tonięcia”?** Ma to kluczowe znaczenie dla dalszej polityki miasta związanej z zarządzaniem zasobami lokalowymi.

Nieadekwatność i nieefektywność przepisów egzekucyjnych sprawia, iż, gdy brakuje pieniędzy na codzienne wydatki, „najłatwiej” jest zrezygnować z opłacania czynszu. Dla dłużnika jednak oznacza to popadnięcie w spiralę rosnącego długu.

Egzekucje komornicze, są co prawda dostępnym środkiem, jednak nie wobec każdego dłużnika. Nie można bowiem nimi obciążyć zarobków na poziomie najniższej pensji krajowej lub świadczeń społecznych. Pozostają też zupełnie nieefektywne w przypadkach pracy „na czarno”.

- ✓ *Nawet nie próbują rozsądnie kłamać. Oni mówią prosto, że nie opłaca mi się oficjalnie pracować, bo komornik do mnie przyjdzie. A oni i tak pracują. Tylko rzeczywiście te pieniądze wydają na inne potrzeby.*

<sup>12</sup> Procedurę w tym zakresie opisano w *Instrukcji windykacji w Zarządzie Budynków i Lokali Komunalnych w Szczecinie*, Szczecin 2014.

<sup>13</sup> Zapis z *Instrukcji windykacji w Zarządzie Budynków i Lokali Komunalnych w Szczecinie*, Szczecin 2014:

Podajmy tu jeszcze sytuacje, o których wspomnieli eksperci z instytucji pomocowych, dotyczące klientów, którzy *mają ponad stan*, np. *mieszkanie własnościowe*, a korzystają z opieki społecznej na koszt gminy. Podano tu konkretne sytuacje, w których mieszkanie własnościowe stanowiące zasób starszej osoby jest szybko przejmowane przez jej rodzinę (dzięki temu, że np. w akcie notarialnym widnieje członek rodziny nie kwalifikujący się do obowiązku alimentacyjnego), a opłaty za pobyt w DPS-ie spadają na gminę.

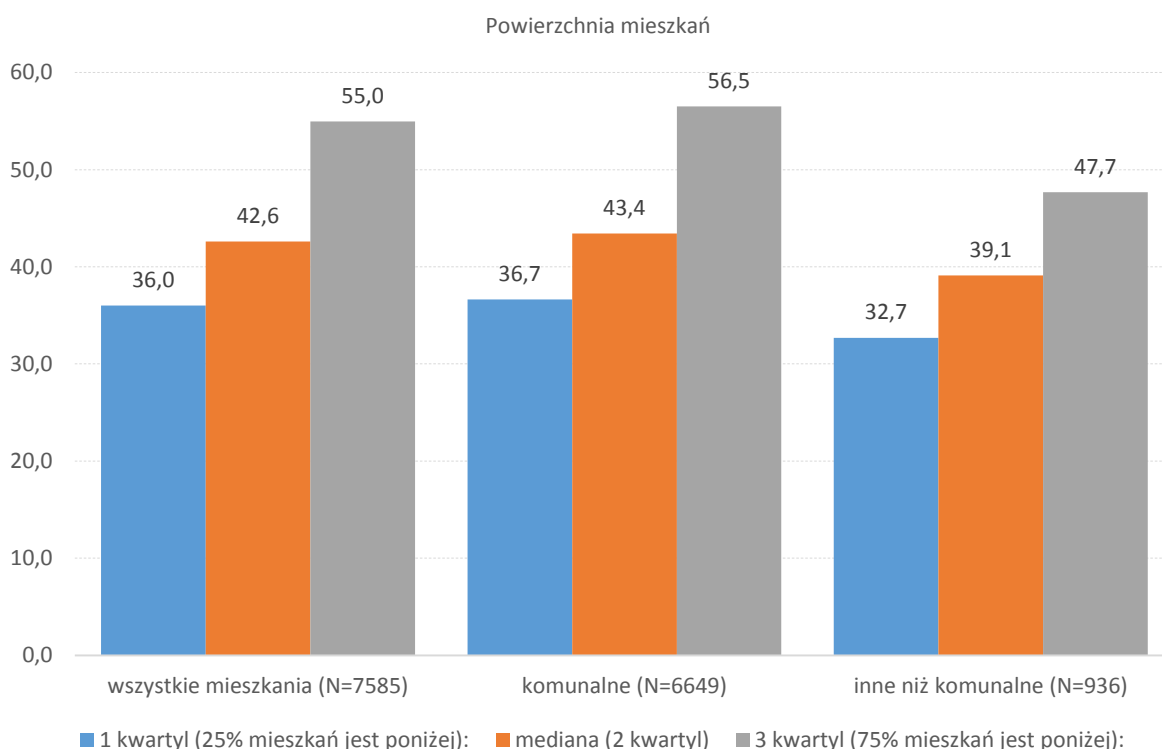
Realnym powodem zadłużenia komunalnego, obok sytuacji losowych, niezależnych od samych dłużników są również w części przypadków świadomie przyjmowane postawy roszczeniowości i cwaniactwa, które w powiązaniu z nieadekwatnością i nieefektywnością przepisów egzekucyjnych sprzyjają w utrzymaniu patologicznej sytuacji.

## 4.5 Standard lokali komunalnych

**Sam standard lokali znajdujących się w gestii miasta do pewnego stopnia może niestety sprzyjać powstawaniu długów czynszowych.** Znaczna część mieszkań znajduje się w przedwojennych kamienicach. Lokale tu są duże (nawet do ponad 100 m<sup>2</sup>), zatem nawet stawka czynszu na m<sup>2</sup> w rezultacie składa się na stosunkowo wysokie miesięczne opłaty. Druga sprawa to wysokość mieszkań, przekładająca się zimą na wysokie koszty ogrzewania. W wielu rozmowach pojawiły się tego rodzaju stwierdzenia. Trzeba jednak powiedzieć, że, odnosząc się do realnego problemu, nie oddają rzeczywistości w jej ujęciu, jeśli można tak powiedzieć, statystycznym. W załączniku nr 1 do uchwały nr XXII/502/16 Rady Miasta Szczecin w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania zasobem Gminy Miasto Szczecin na lata 2016-2020 podano m.in.: ***Pod koniec 2014 r. przeciętna wielkość mieszkania komunalnego wynosiła 49,60 m<sup>2</sup> i była o 14 m<sup>2</sup> mniejsza od przeciętnej powierzchni mieszkania w Szczecinie***<sup>14</sup>. Spostrzeżenie to potwierdzają dostępne dane. Zgodnie z nimi powierzchnia lokalu zajmowana przez badanych dłużników czynszowych (ZBiLK) w 2016 r. wynosiła średnio 48,35 m<sup>2</sup>, a aż ¾ tych lokali ma nie więcej niż 55 m<sup>2</sup>.

<sup>14</sup> Załącznik Nr 1 do uchwały Nr XXII/502/16 Rady Miasta Szczecin z dn. 6 kwietnia 2016 r., *Wielkość i struktura mieszkaniowego zasobu gminy oraz zasobu lokali TBS w dyspozycji gminy wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.*, Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego, Poz. 3816.

Wykres 10 Powierzchnia lokali komunalnych zarządzanych przez ZBiLK w latach 2014-2016 (źródło: dane ZBiLK)



Wysokie koszty ogrzewania, to zaś przede wszystkim wynika braku podłączenia wielu mieszkań komunalnych do sieci centralnej:

- ✓ **Podczas gdy ponad 89% mieszkań w mieście ogrzewanych było z sieci miejskiej, tylko 25,1% lokali gminnych korzystało z tego źródła ogrzewania. Pozostałe (około 75%) posiadały ogrzewanie piecowe, etażowe lub z kotłowni lokalnej<sup>15</sup>.**

Jeśli chodzi o warunki lokalowe, to system ogrzewania w większym stopniu niż wielkość mieszkania przyczyniać się może do powstania długu czynszowego.

## 4.6 Dług czynszowy – efekt wiązki przyczyn, a nie jednego czynnika

Opinie dłużników, ekspertów z instytucji pomocowych oraz przedstawicieli Zamawiającego, a także obserwacje mieszkań, badanych dzielnic Szczecina poczynione przez samych badaczy i analiza danych zastanych pozwalają stwierdzić, iż w przypadku długu czynszowego nie powinniśmy mówić o odrębnych przyczynach, ale o **wiązce przyczyn**. Ich sploty różnią się jedynie natężeniem występowania poszczególnych czynników, wśród których obok bezrobocia czy złego stanu zdrowia

<sup>15</sup> Jw.

poczesne miejsce zajmuje też niestety cwaniactwo, roszczeniowość i przyzwolenie społeczne na sytuację długu czynszowego.

Najczęstsze powody długów czynszowych deklarowane przez samych dłużników: bezrobocie lub wynagrodzenie nie pozwalające na uiszczenie codziennych opłat (tzw. biedni pracujący), zły stan zdrowia, skomplikowana sytuacja rodzinna, wskazują na to, iż do zadłużenia czynszowego dochodzi często w przypadkach, gdy w ogóle w gospodarstwie domowym dzieje się bardzo źle. Patologiczną sytuację podtrzymuje nieadekwatność stosownych przepisów i rozwiązań oraz przyzwolenie społeczne na niepłacenie czynszu.

To, iż **dług czynszowy jest wynikiem splotu wielu niekorzystnych okoliczności w życiu dłużnika** jest, naszym zdaniem, najważniejszą konstatacją. **Dług pojawia się wtedy, gdy w gospodarstwie domowym dzieje się źle. Gdy sytuacja w przeciągu kilku miesięcy nie ulega poprawie, zadłużenie zaczyna bardzo szybko rosnąć, ze względu na charakter regulacji prawnych.** Ma to decydujący wpływ na charakter badanego zadłużenia czynszowego i perspektywę jego spłaty.

Wśród badanych aż 7 z 15 posiadało dług z tytułu czynszu powyżej 10 000 zł. **Wspólną cechą niemal wszystkich (5) gospodarstw w tej grupie jest fakt, iż prowadzone są one przez osoby (z różnych powodów) niepracujące. Właśnie brak źródła zarobkowania wydaje się głównym powodem zarówno powstawania długów czynszowych** (*vide* uprzednie bezrobocie jako przyczyna zaległości czynszowych), **jak potem brakiem możliwości ich spłaty.** Wysokość zadłużenia w większości przypadków wskazuje także na to, że nie mówimy tu o doraźnych kłopotach finansowych, w których rzeczywiście pozostałe wydatki niejako „kredytowane” są kosztem opłat czynszowych, z opóźnieniem, ale jednak regulowanych. Mowa niestety o zadłużeniu, które określilibyśmy jako **strukturalne<sup>16</sup>**. Tzn. **niezależnie od przyczyn powstania zadłużenia – czy realne trudności życiowe czy cwaniactwo dłużnika – ma ono charakter długotrwały, przy braku stosowanych rozwiązań systemowych pozwalających na zwalczanie tego niepożądanego zjawiska.** Wniosek ten zdecydowanie znajduje potwierdzenie w danych statystycznych, zgodnie z którymi największa liczba dłużników zalega z opłatami ponad rok. W 2016 r. takich osób było półtora razy więcej niż tych, u których dług czynszowy odzwierciedla najprawdopodobniej jedynie przejściowe kłopoty (zaległości do 1 miesiąca). **Trzeba jednak powiedzieć, iż obie wspomniane grupy, a zatem dłużnicy „strukturalni” i dłużnicy „incydentalni” stanowią większość badanych.** Pozostałe osoby, a zatem zalegające z opłatami od miesiąca do 12 miesięcy, to około 1/3 dłużników. **Projektując rozwiązania**

---

<sup>16</sup> Używamy tego określenia na analogicznych zasadach jak jest ono stosowane wobec bezrobocia. Strukturalne – a zatem mające przyczyny systemowe, nie zaś wynikające wyłącznie z cech samych interesariuszy.

pomagające wyjść z zadłużenia, należy pamiętać o tej grupie – aby nie zasiłła ona najliczniejszego zbioru dłużników „strukturalnych”.

#### 4.7. Działania instytucji pomocowych

Eksperci z MOPR na wstępie rozmowy zaznaczyli, iż – jeśli chodzi o zadłużenie czynszowe w lokalach komunalnych, działania w tym zakresie należą do Zarządu Budynku i Lokali Komunalnych, dodatki mieszkaniowe realizowane są zaś w Szczecińskim Centrum Świadczeń (świadczenia rodzinne w Szczecinie nie są rozdysponowywane przez MOPR). Stąd wiedza, którą dysponują, w odniesieniu do dłużników komunalnych ma charakter kontekstowy. Przedstawiciele obu instytucji, których klienci bez wątpienia rekrutować się muszą także wśród dłużników komunalnych – MOPR i PUP – nie poświęciły w prowadzonych rozmowach wiele uwagi na temat współpracy. **Na podstawie pozyskanych informacji można stwierdzić, iż wymienione instytucje nie prowadzą zintegrowanych programów dla wspólnych klientów<sup>17</sup>.** Tymczasem analiza danych statystycznych wydaje się przemawiać za zasadnością prowadzenia takich przedsięwzięć. Z dużym prawdopodobieństwem możemy bowiem określić, iż około połowa badanych dłużników korzysta z pomocy PUP i około 40% - z MOPR.

W kontekście współpracy instytucji miejskich na rzecz dłużników komunalnych wspomnieć natomiast warto o porozumieniu zawartym między ZBiLK a PUP, w ramach którego organizowano roboty publiczne, jako element programu „Odpracuj dług”<sup>18</sup>. Zainteresowanie tego rodzaju rozwiązaniem, zdaniem rozmówców, było jednak znikome. W ubiegłym roku w programie wzięły udział jedynie dwie osoby. Podejmując wyznaczone prace, godziły się one na potrącenie ¼ swojego wynagrodzenia na rzecz spłaty zaległości względem zarządcy mieszkań komunalnych. **Jakkolwiek różne mogą być przyczyny tak słabego zainteresowania programem, warto zauważyć prawidłowość, iż osoby dysponujące wolnym czasem, najczęściej są już w podeszłym wieku lub charakteryzują się złym stanem zdrowia. W obu przypadkach podjęcie pracy jest bardzo trudne lub niemożliwe. Ci zaś, którzy nie zmagają się z takimi przeszkodami, na udział w programie nie mają czasu, gdyż pracują – legalnie bądź w „szarej strefie”.** Zauważmy przy tym, iż żaden z rozmówców pytany o rozwiązanie pomocne w spłaceniu długu nie wspomniał o potrzebie i przydatności podobnego przedsięwzięcia.

Słabe zainteresowanie programem „Odpracuj dług”, jak deklaracje dłużników dotyczące tego rozwiązania wskazują, iż – z różnych przyczyn – nie stanowi ono efektywnego rozwiązania dla redukcji długu czynszowego.

<sup>17</sup> Konstatację tę potwierdza także *Sprawozdanie z działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Szczecinie za rok 2016*, Szczecin 2016, udostępnione badaczom przez pracowników szczecińskiego MOPR.

<sup>18</sup> Więcej informacji na temat tego programu oraz innych możliwości form redukcji długu czynszowego w lokalu komunalnym na stronie ZBiLK: <http://zbiik.szczecin.pl/?type=article&action=view&id=258>.



Z informacji pozyskanych w trakcie badania wynika, iż na terenie osiedli Centrum, Śródmieście-Zachód i Turzyn nie prowadzi działalności żadna organizacja chroniąca prawa lokatorów<sup>19</sup>. Podkreślimy, iż żaden z dłużników komunalnych, zgodnie z deklaracjami, nie miał nigdy do czynienia z taką instytucją (ani z jakąkolwiek pomocową organizacją pozarządową), nigdy o takiej nie słyszał. Sami dłużnicy komunalni nie są także postrzegani jako odrębna grupa odbiorców działań przez żadne ze stowarzyszeń bądź fundacji<sup>20</sup>. Brak zainteresowania sektora społecznego tą kwestią jest dość znamieny, wpisujący się w spostrzeżenia dotyczące słabego zakorzenienia szczecinian. Dla samych dłużników oznacza m.in. mniejsze szanse na zrozumienie i korzystanie w pełni ze swoich praw. Pewną alternatywę w tym zakresie daje od 2015 r. usługa bezpłatnej pomocy prawnej<sup>21</sup>.

#### 4.8 Platforma dialogu między poszczególnymi interesariuszami

Trzeba przyznać, iż relacje między odbiorcami różnorodnych świadczeń społecznych a instytucjami pomocowymi są często bardzo trudne. Poniżej przytoczone przykłady wypowiedzi nie mają za zadanie „dolewać oliwy do ognia”, ale pokazać punkty zapalne, które – w naszym przekonaniu – wpierw należy zdefiniować, następnie starać się zlikwidować, aby ułatwić wypracowanie rozwiązań badanego problemu.

I tak wywiady z przedstawicielami instytucji pomocowych przybierały czasem ton skargi. Rozmówcy narzekali, iż pracownicy socjalni narażeni są na „kontakt z patologią”, wyzywani, tłamszeni, np. poprzez niekończące się serie skarg pisanych przez bardziej obeznanych z prawem klientów instytucji pomocowych. Niejednokrotnie są adresatami gróźb i poddawani próbie wymuszeń. Wszystko to, jak twierdzą rozmówcy, powoduje wycieńczenie fizyczne i z czasem porzucenie zawodu.

- ✓ *Jesteśmy sprowadzani przez klientów do roli służalczej (...). Coraz więcej agresji, coraz częściej zmuszeni jesteśmy korzystać z asysty policji.*
- ✓ *Klienci [są] roszczeniowi, nastawieni na to, że im się należy i że mają dostać.*

Roszczeniowi, co nie znaczy, nie dotknięci prawdziwymi problemami, jak uzależnienia, niedołężność będąca wynikiem starości, ciężkiej choroby, niepełnosprawność, samotność, sieroctwo, przemoc domowa, ubóstwo, zaburzenia psychiczne. Ale też i cwaniactwo. Z drugiej strony dłużnicy czynszowi

<sup>19</sup> Mowa tu nie tylko o informacjach pozyskanych w MOPR, PUP, czy w czasie rozmów z dłużnikami, ale także w formie pisemnej z Biura ds. Organizacji Pozarządowych Urzędu Miasta Szczecin.

<sup>20</sup> Wynika to też pośrednio z rozmów prowadzonych w MOPR i PUP oraz informacji uzyskanej z Biura ds. Organizacji Pozarządowych Urzędu Miasta Szczecin oraz samych organizacji. W trakcie badania – jeśli chodzi o organizacje pozarządowe – udało się przeprowadzić rozmowę z prezesem jednego ze stowarzyszeń prowadzącego działalność kulturalną w dzielnicach Szczecina wyznaczonych do rewitalizacji. Informacje tu pozyskane nie okazały się jednak niezbyt znaczące z punktu widzenia badanego tematu.

<sup>21</sup> [http://bip.um.szczecin.pl/chapter\\_131015.asp](http://bip.um.szczecin.pl/chapter_131015.asp)

skarżą się na trudności w kontaktach z administracją szczególnie w kwestii remontów części wspólnych, a przede wszystkim na standard najmowanych lokali:

- ✓ *Nie mam tu gazu, bo to jest tylko pokój zrobiony.... Nie ma gazu, jest tylko prąd, ale tu mam boiler w kuchni zrobiony, no to wszystko ciągnie, wszystko kosztuje, nawet się nie ogrzewam, widzi pan, nawet się przyzwyczaiłam, do tego...*
- ✓ *Ja we własnym zakresie robiłem sobie ogrzewanie elektryczne i robiłem wodę, którą miałem cały czas zimną. Robiłem piec elektryczny.*
- ✓ *Okna bez ramy, gniją, wypadają. (...) Wszystko pęka, rury pękają, gdzie mama podstawia miski.*
- ✓ *Widzi pan, ja mam nowe meble kupione i tutaj mi wszystko od tyłu butwieje.*

Kolejna sprawa to brak toalety, łazienki, a czasem kuchni w mieszkaniu i konieczność korzystania z tych znajdujących się na korytarzu lub zamieszkiwanie w lokalu dzielonym pomiędzy większą liczbę rodzin.

- ✓ *Dziwne jest, jak człowiek musi się załatwić, a tu sąsiadka idzie.*
- ✓ *W tym mieszkaniu po prostu ja mam jeden pokój przedzielony na pół, wspólna kuchnia też przedzielona, wspólny korytarz i z mojego pokoju jest zrobiony korytarzyk, ma pani sąsiadka. To jest też uciążliwe, bo ona też i w nocy wstaje i wszystko, po prostu no nikt się tym nie interesuje. Z mojego pokoju przychodzi pani do swojego pokoju. W XXI w. to jest chyba jakieś... Ale pieniądze są brane, tak?*

Część rozmówców uznała płacony przez siebie czynsz za zbyt wysoki w odniesieniu do standardu najmowanego lokalu:

- ✓ *Za tę norę, to ja bym mogła 100 zł płacić, nie więcej.*

**Powyższe wypowiedzi przytoczyliśmy nie po to, aby w pełni oddać sytuację mieszkaniową respondentów, bo są to jedynie jednostkowe opinie, ale żeby wskazać na punkt widzenia dłużników w ich oczach usprawiedliwiający roszczeniowe nastawienie do administracji. Jest wielce prawdopodobne, iż mówiące w ten sposób o swojej sytuacji osoby nie będą odpowiadać na żadne pisma ze strony administracji, nie pojawią się także tam w celu ustalenia rozwiązania mającego zredukować zadłużenie.**

Dłużnicy swe roszczeniowe nastawienie wobec administracji tłumaczą najczęściej złymi warunkami lokalowymi, w których przyszło im funkcjonować. Niezależnie od zasadności tych opinii, leżą one często u podstaw braku kontaktu (także braku odpowiedzi na kierowane do nich pisma) z administracją z ich strony.

## 4.9 Podsumowanie

Przyczyny powstawania długów komunalnych można podzielić na 2 podstawowe grupy:

1. Związane bezpośrednio z samymi najemcami

2. Związane z otoczeniem najemców.

- ✓ Pierwsza grupa to przede wszystkim, deklarowane przez rozmówców, **bezrobocie, zły stan zdrowia, skomplikowana sytuacja rodzinna**. Ostatni z wymienionych aspektów wpisuje się w specyfikę **Szczecina, jako miasta zamieszkałego w dużej mierze przez ludność napływową**, a przez to do pewnego stopnia wykorzenioną, co znajduje odzwierciedlenie m.in. więziach rodzinnych i sąsiedzkich. Jeśli mowa o szeroko rozumianych cechach dłużników, nie należy bagatelizować stosowanych przez nich **strategii**. Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów jedną z nich, jest bez wątpienia **praca w „szarej strefie”**. Część najemców decyduje się na to rozwiązanie, aby uniknąć konieczności rezygnacji z pobieranych świadczeń bądź też zajęcia komorniczego na wynagrodzeniu. Zasadniczą trudnością w radzeniu sobie z tym zjawiskiem jest brak „twardych danych”, pozwalających ocenić jego skalę, nie mówiąc już o bezpośrednim wskazaniu poszczególnych przypadków.
- ✓ Druga grupa przyczyn powstawania długów komunalnych to raczej kontekst sytuacyjny wzmacniający zjawisko. Mowa tu o **przyzwoleniu społecznym na niepłacenie czynszu, standardzie części mieszkań komunalnych** (zwłaszcza wysokie koszty ogrzewania) i przede wszystkim **nieefektywności i nieadekwatności przepisów windykacyjnych**. W tym ostatnim przypadku zwrócić uwagę należy na instytucję **bezumownego najmu lokalu**, powodującą gwałtowny wzrost stawki czynszu, stosowaną wobec osób długotrwale zalegających z opłatami.
- ✓ **Dług czynszowy** nigdy nie jest prostą wypadkową jednej bądź drugiej z wymienionych grup przyczyn, a **efektem splotu wielu czynników i pojawia się wtedy, gdy w gospodarstwie domowym dzieje się źle**.
- ✓ Dostępne dane statystyczne dla ZBiLK pozwoliły podzielić dłużników na 5 kategorii. Szczególnie interesujących wniosków dostarczają te wyróżnione na podstawie modelu radzenia sobie z długiem, a zatem osoby określone jako „wychodzące z długów z pomocą”, „wychodzące z długów bez pomocy” oraz „tonący”. Dwie pierwsze z wymienionych grup stanowią około **60% badanych**. **Właśnie w stosunku do tych osób można mówić o ostrożnie optymistycznych perspektywach na spłatę zadłużenia**. W tym miejscu należy przypomnieć, iż prawdopodobne korzystanie przez najemców ze wsparcia takich instytucji jak MOPR i PUP

nie ma bezpośredniego przełożenia na spłatę zadłużenia czynszowego. Dodatek mieszkaniowy rozdysponowywany jest bowiem w Szczecinie przez inną instytucję, zaś dwie wyżej wymienione nie prowadzą programów adresowanych wyłącznie do osób borykających się z zadłużeniem czynszowym.

- ✓ Jakie są perspektywy spłaty zadłużenia? Niestety, mimo stosunkowo dużego odsetka osób radzących sobie lepiej lub gorzej z zadłużeniem, raczej pesymistyczne. Niepokoi nie tylko stosunkowo liczna grupa „tonących” oraz wzrost kwoty zadłużenia w ZBiLK ogółem, ale przede wszystkim fakt, iż **u osób spłacających zadłużenie, maleje ono w stosunkowo niewielkim tempie, podczas gdy u „tonących” znacząco z roku na rok rośnie**. Nadto, dane dotyczące długości zalegania z opłatami czynszowymi, wskazujące na znaczącą przewagę osób mających ponad roczne długi pozwalają definiować problem długu czynszowego w szczecińskich lokalach komunalnych jako „**strukturalny**”, a nie wynikający z doraźnych kłopotów najemców.

## 5. Narzędzia oddłużania

W rozdziale tym zajmujemy się rozwiązaniami wspierającymi dłużników lub spełniających rolę prewencyjną w stosunku do powstania zadłużenia. Rozdział podzielono na dwie części. W pierwszej zaprezentowano skuteczność rozwiązań stosowanych przez zarządów dotychczas w ramach szeroko rozumianej polityki mieszkaniowej miasta. W drugiej zaś znajduje się opis proponowanych rozwiązań.

### 5.1. Efektywność rozwiązań redukujących zadłużenie<sup>22</sup>

#### - *Zamiana zajmowanego mieszkania na mniejsze*

Zgodnie z dostępnymi danymi, w badanym zagadnieniu powierzchnia mieszkania nie gra decydującej roli – dłużnicy „tonący” zajmują mieszkania o bardzo zbliżonym metrażu do stanowiącego średnią w badanej grupie („tonący”: 49 m<sup>2</sup>, średnia to 47 m<sup>2</sup>). Zamiana lokalu na mniejszy w celu obniżenia stawki czynszu jest pewno rozwiązaniem dobrym jedynie dla niewielkiej liczby przypadków. Bezdyskusyjnie miałyby zastosowanie w przypadku osób samotnych zajmujących mieszkania, których metraż zdecydowanie przekracza ich potrzeby.

#### - *Rozłożenie zadłużenia na raty*

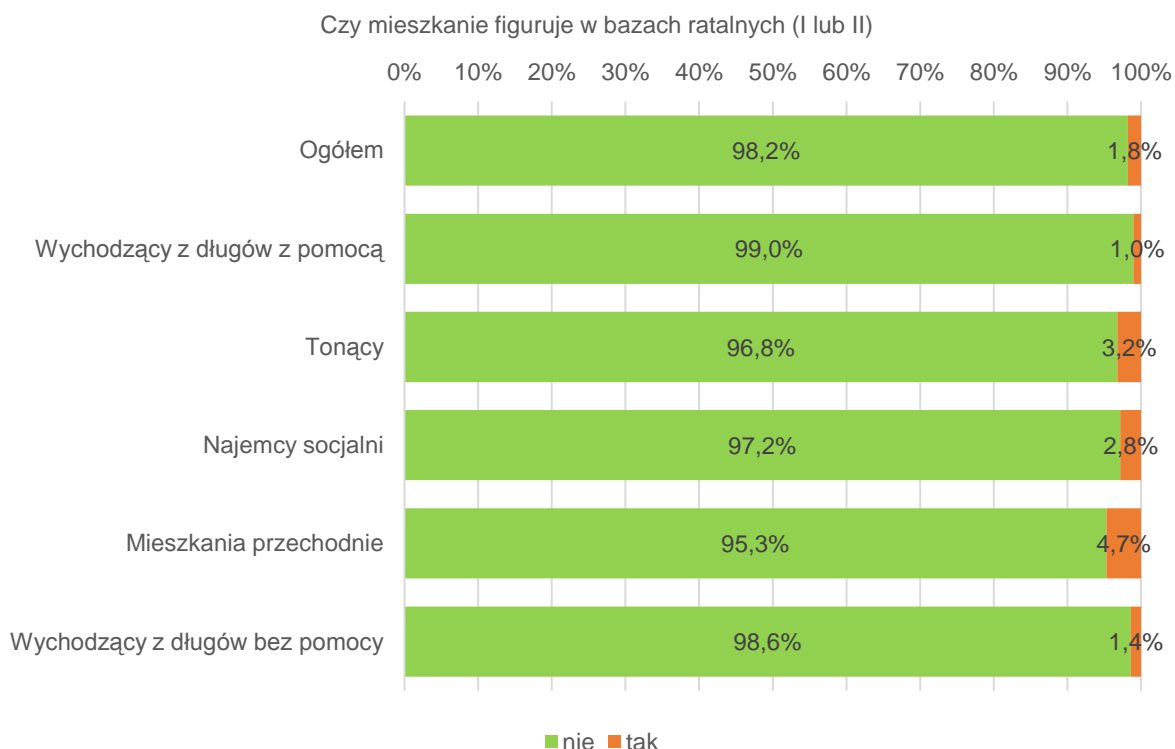
Poniższe zestawienie (obejmujące okres 2014-2016) wskazuje, iż z możliwości ratalnej spłaty zadłużenia korzysta bardzo niewielka liczba dłużników. Zestawienie dotyczy tylko adresów obecnych w połączonej bazie dłużników, więc obrazuje jedynie przybliżoną skalę korzystania z tego narzędzia. Wydaje się to zadziwiające, zdecydowanie warto zastanowić się nad przyczynami tego zjawiska i odpowiedzieć przede wszystkim na pytanie, czy rozłożenie długu na raty rzeczywiście z jakiś powodów nie interesuje dłużników czy nie wiedzą oni o tej możliwości? W każdym razie odsetek dłużników spłacających zaległości na podstawie umowy ratalnej jest zbyt mały, aby na jego podstawie prowadzić analizy. Zauważyć można jedynie, iż ci wychodzący z długów z pomocą oraz ci z niej niekorzystający w bardzo podobnym (nikłym) odsetku korzystają z rozwiązania ratalnego. Dostępne dane zdają się więc przemawiać za tym, iż nie ma ono wielkiego znaczenia dla redukcji zadłużenia.

---

<sup>22</sup> Na podstawie danych ze ZBiLK dotyczących 5467 dłużników z obszaru rewitalizacji dla okresu 2014-2016 1  
danych STBS za rok 2016.

oraz

Wykres 11 Zestawienie kategorii dłużników pod kątem korzystania z możliwości spłaty zadłużenia czynszowego w ratach, lata 2014-2016 (źródło: dane ZBiLK)



Rozłożenie długu na raty bądź obniżenie czynszu nie cieszy się także zainteresowaniem najemców lokali komunalnych zarządzanych przez STBS. Z rozwiązania ratalnego korzystają przede wszystkim lokatorzy, których oczywiście ze wszystkimi zastrzeżeniami dotyczącymi braku podstaw do jednoznacznego wnioskowania, określić moglibyśmy jako wychodzących z długu lub raczej aspirujących do wyjścia z długu. W grupie lokatorów zalegających z opłatami przez okres nie dłuższy niż pół roku **co 5 osoba spłaca zadłużenie w ratach**. Na podstawie poniższych danych zaryzykować można stwierdzenie, iż rozłożenie długu na raty jest rozwiązaniem odpowiednim dla tych, których kwota zadłużenia jeszcze nie przeraża i nie przerasta – także w aspekcie psychicznym, tzn. nie powoduje aktywizacji takich mechanizmów obronnych, jak internalizacja długu czy popadnięcie w stan wyuczonej bezradności.

Tabela 4 Odsetek dłużników czynszowych lokali komunalnych zarządzanych przez STBS w 2016 r. (źródło: dane STBS)

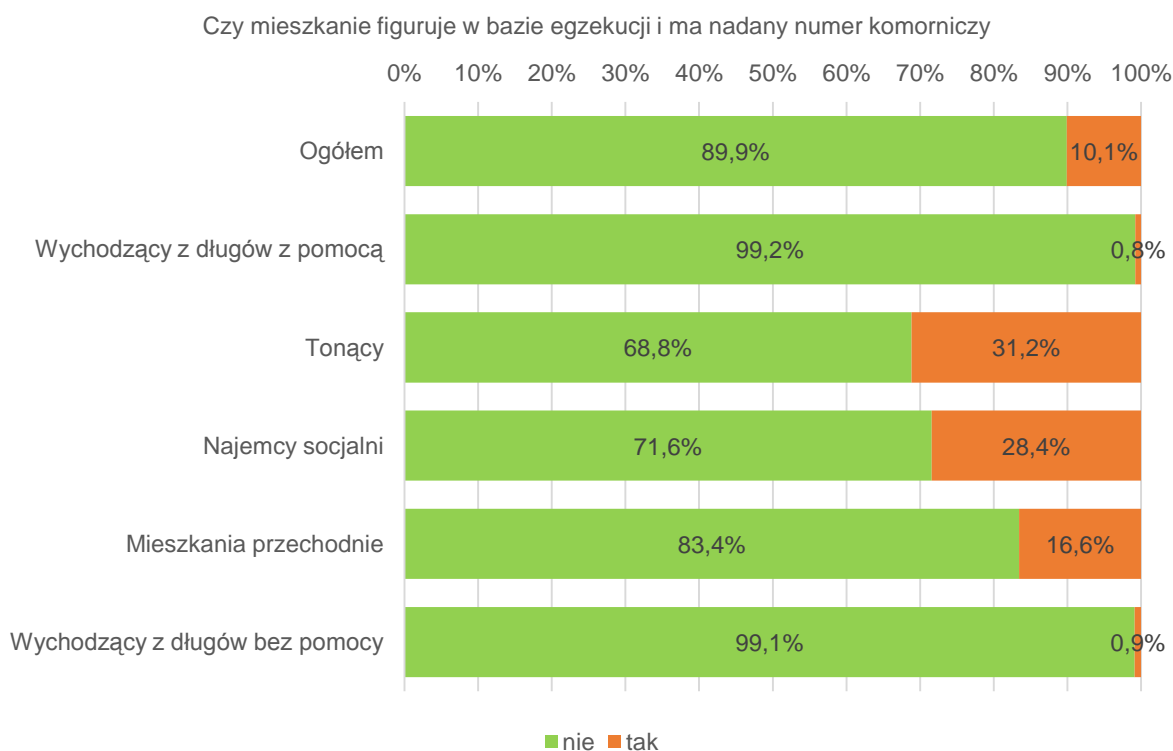
Kategoria zaległości	Korzystanie z rat / obniżki		Razem
	NIE	TAK	
1-3 miesięcy	94,74%	5,26%	100%
3-6 miesięcy	82,14%	17,86%	100%
6-12 miesięcy	96,30%	3,70%	100%
powyżej 12 miesięcy	95,51%	4,49%	100%

Razem	93,53%	6,47%	100%
-------	--------	-------	------

- Egzekucja długu

Egzekucja długu, a zatem odzyskiwanie zadłużenia za pośrednictwem komornika to, jak widać z poniższego zestawienia, ostateczność. A dla „tonących”, jak potwierdzają przeprowadzone wywiady, „ostatni gwóźdź do trumny”. Egzekucja komornicza oznacza bowiem przymusową, aczkolwiek powolną spłatę zadłużenia. Powolną – ze względu na wynagrodzenie komornika, które jest potrącanie od pobieranej kwoty. Do kasy administracji trafia więc kwota mniejsza niż pobierana z konta dłużnika. Egzekucję długu tylko pozornie zatem można uznać za rozwiązanie efektywne. Zapewnia ono co prawda określone wpływy do wierzyciela, nieproporcjonalnie jednak do spłaty zadłużenia pogarsza sytuację dłużnika, zwiększając przy tym prawdopodobieństwo „kombinowania” z jego strony, czyli przede wszystkim pracy w „szarej strefie” (potwierdzają to wypowiedzi badanych: *mam iść do pracy, aby komornik usiadł mi na wynagrodzenie?*).

Wykres 12 Zestawienie mieszkań poszczególnych kategorii dłużników pod kątem figurowania w bazie egzekucji komorniczej, lata 2014-2016 (źródło: dane ZBiLK)



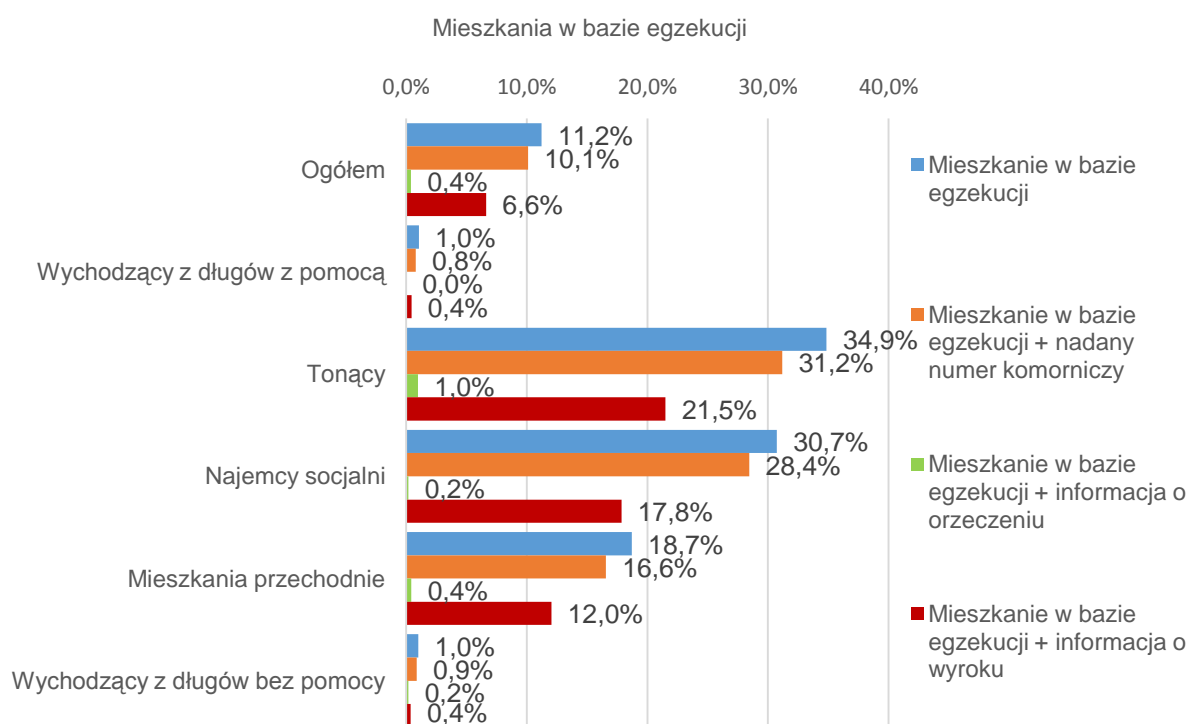
Dane pozyskane z STBS pozwalają stwierdzić, iż spłata należności czynszowych dochodzona jest na drodze egzekucyjnej przede wszystkim do osób zalegających z opłatami ponad rok.

Tabela 5 Zestawienie kategorii dłużników ze względu na stosowanie egzekucji należności w 2016 r. (źródło: dane STBS)

Kategoria zaległości	Egzekucja		Razem
	NIE	TAK	
1-3 miesięcy	100,00%	0,00%	100%
3-6 miesięcy	92,86%	7,14%	100%
6-12 miesięcy	92,59%	7,41%	100%
powyżej 12 miesięcy	28,09%	71,91%	100%
<b>Razem</b>	<b>66,17%</b>	<b>33,83%</b>	<b>100%</b>

Całościowo obraz dotyczący postępowania egzekucyjnego przedstawia się jak na poniższym wykresie. Niemalże 1/3 mieszkań mających różny status w bazie egzekucji należy do „tonących”.

Wykres 13 Zestawienie mieszkań dłużników czynszowych poddanych postępowaniu egzekucyjnemu, za lata 2014-2016 (źródło: dane ZBiLK)





## 6.2. Propozycje rozwiązań

W niniejszym rozdziale przedstawiamy metody wspierające dłużników komunalnych w regularnym **płaceniu czynszu lub spłaty zadłużenia czynszowego**. Metody zostały stworzone w oparciu o materiał zebrany w ramach analiz ilościowych prowadzonych na podstawie danych dostarczonych przez Szczecińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego (STBS) oraz Zarządu Budynków i Lokali Komunalnych (ZBLIK), wywiady jakościowe prowadzone z dłużnikami oraz przedstawicielami instytucji oraz w oparciu o warsztat podsumowujący. Ze względu na fakt, iż większość badanych respondentów wpadła w spiralę długu, w wyniku zdarzeń losowych, czego rezultatem było zaprzestanie regularnego opłacania czynszu, proponujemy problem zadłużenia rozwiązywać jeszcze przed jego powstaniem lub we wczesnej fazie zadłużenia – przed narośnięciem długu. **Z tego względu, rozdział ten został podzielony na potencjalne narzędzia rozwiązania problemów pojawiających się w przypadku wczesnej fazy zadłużenia oraz długotrwałego zadłużenia.**

(1) WCZESNA FAZA ZADŁUŻENIA  
ORAZ DZIAŁANIA PREWENCYJNE

(2) ZADŁUŻENIE DŁUGOTRWAŁE

Każda opisana metoda składa się z poniższych elementów:



(1) Opis problemu zawiera kluczowe elementy czynniki w wyniku, których dłużnicy wpadają w spiralę długu bądź nie płacą czynszu. (2) Opisy rozwiązań są ogólnymi charakterystykami dotyczącymi filozofii rozwiązania opisanego w poprzednim punkcie problemu wraz z możliwymi formami implementacji przedstawionych rozwiązań. (3) Rezultaty odnoszą się do efektów wynikających z zastosowania danych metod. **Opisy zostały uszeregowane w kolejności skuteczności metod.**

## 6.2.1 Narzędzia w zakresie prewencji i wczesnego etapu oddłużania

### ZROZUMIAŁA KOMUNIKACJA - stworzenie zrozumiałych dla odbiorców komunikatów dotyczących oferowanej pomocy oraz procedur windykacyjnych

#### Opis problemu

Najemcy mieszkań komunalnych mają problemy z:

- (1) **pozyskiwaniem informacji dotyczących konsekwencji nieopłacania czynszu (np. dokładnych procedur windykacyjnych) oraz sposobów wyjścia z zadłużenia (np. systemów pomocy).**

Chodzi tutaj o nieczytelność stron internetowych, na których potrzebne informacje umieszczone są w zakładkach podrzędnych, a nie w najbardziej intuicyjnych miejscach.

- (2) **nierozumieniem bądź błędnym interpretowaniem treści komunikatów nadawanych przez administrację.**

Problem ten jest bardziej złożony i dotyczy sformalizowanego języka na stronie internetowej oraz w listach do najemców. W wyniku zastosowania w nich języka urzędowego są one nie czytelne (a później nawet nie czytane) przez odbiorców. Analiza mglistości tekstu (FOG) pism stosowanych przez ZBLIK pokazała, że ich pełne zrozumienie wymaga od odbiorców ponad 18 lat edukacji. Jeżeli dodatkowo najemcy znajdują się w trudnej sytuacji finansowo-rodzinnej, a szczególności dłużnicy, i nie mają możliwości dowiedzenia się o możliwościach wyjścia z zaistniałej sytuacji oraz o konsekwencjach swoich działań, powoduje to, że sytuacja staje się trudniejsza. Niezrozumienie wysyłanych przez gminę pism i powiadomień może tą sytuację tylko pogorszyć. Ponadto obie administracje ze względu na dostępne zasoby kadrowe prowadzą głównie z najemcami relacje korespondencyjne. Kontakty bezpośrednie są ograniczone do minimum, co dodatkowo potęguje atmosferę niezrozumienia i braku zaufania. W takiej sytuacji dłużnicy przyjmują bierną postawę oczekiwania, rzadko kiedy jako pierwsi wychodzą z inicjatywą nawiązania kontaktu.

Ponadto w trakcie badań badacze spotkali się z bardzo dużą trudnością nawiązania kontaktu z najemcami. Aby dotrzeć do 15 zadłużonych najemców konieczne było podjęcie próby kontaktu z ponad 115 najemcami o różnych porach dnia. Taką sytuację można wyjaśnić:

- (3) **niskim poziomem zaufania do administracji**

Badania wykazały, że niezrozumiała korespondencja wpływa na relacje pomiędzy dłużnikami a administracją. Na podstawie korespondencji dłużnicy budują swój obraz administracji co w efekcie końcowym wpływa na to, że obawiają się do niej przyjść, kiedy popadną w problemy.

#### **(4) ograniczoną dostępnością, która wynika z powodu niezamieszkańch mieszkań**

Problem niezamieszkańch mieszkań jest bardzo poważny, ponieważ znacznie ogranicza możliwości nawiązania kontaktu z najemcami w celu rozwiązania problemu narastającego długu. Ponadto jest zjawiskiem skrajnie nieuczciwej praktyki stosowanej przez najemców, która ogranicza zasób komunalny miasta dla osób, które go faktycznie potrzebują.

#### **Opis rozwiązania**

Ze względu na zaistniały problem zaleca się usprawnienia procesu komunikacji pomiędzy administracją a najemcami i dostosowanie jej do możliwości intelektualno-percepcyjnych odbiorców.

**Po pierwsze (1) zaleca się stworzenie prostej i intuicyjnej strony internetowej, po drugie (2) uproszczenie języka komunikacji formalnej w listach, pismach, a także komunikacji ustnej, po trzecie (3) zwiększenie częstotliwości bezpośrednich relacji z najemcami.**

**Strona internetowa (1)** powinna być skonstruowana z uwzględnieniem zasad UX (user experience), aby jej nawigacja umożliwiała użytkownikom szybkie i intuicyjne odnalezienie informacji, których potrzebują. Ponadto zaleca się zmianę trudnych – formalnych nazw zjawisk, na potoczne, tak aby potencjalny zainteresowany, mógł je szybko zlokalizować i zrozumieć. Z tego względu rekomenduje się proste strony internetowe z poziomym menu, w którym jedna z głównych (widocznych) zakładek dotyczyłaby zadłużenia, może ona przybrać nazwy takie jak: „**zadłużenie**”, „**dłużnicy**”, „**zaległości**”. Zawartość powinna zawierać zakładki informujące o:

- (1) **opcjach pomocy** świadczonych przez miasto w celu usprawnienia procesu wychodzenia z długu,
- (2) **konsekwencjach niespłacania zadłużenia** w podziale na kroki (po nie zapłaceniu pierwszego czynszu..., po braku wpłaty 3 miesięcznych należności za lokal, po 12 miesiącach... itd., opis precyzyjnych zasad windykacji),
- (3) **aktach prawnych**, na podstawie których działa podmiot,
- (4) **wzory wniosków**, których mogą potrzebować najemcy.

**Pisma oraz listy powinny być napisane językiem zrozumiałym dla odbiorców (2) tj. niesformalizowanym i zrozumiałym dla przeciętnego człowieka.** Obecnie stosowane pisma wymagają gruntownego przeprojektowania wizualnego (ang. layout) - zwłaszcza pod kątem zmniejszenia liczby wizualnych bodźców. Warto też zmienić ich strukturę, wprowadzić sekcje ze śródtytułami i zastosować mniej urzędowy język. Poniżej prezentujemy kluczowe zjawiska w pismach, którymi w pierwszej kolejności należy się zająć, z uwagi na ich wpływ na niską zrozumiałość<sup>23</sup>:

---

<sup>23</sup> Recenzja dr Tomasza Piekota

- **nadmiar bodźców wizualnych** – analizowane próbki są przeładowane wizualnie. Niestety, nie sprzyja to efektywnej lekturze, a obywatel może mieć wrażenie zagubienia. Zbędnymi bodźcami są zwłaszcza wszechobecne ramki (nadawcy, adresata, windykatorka).
- **podawanie pełnej nazwy urzędu** – w standardzie prostego języka zakazane jest podawanie pełnej nazwy urzędu (tu ze zwrotem: W imieniu...) w sytuacji, gdy nazwa ta widnieje w nagłówku pisma. Nazwy są zwykle rozbudowane i utrudniają dotarcie do podmiotu i orzeczenia zdań.
- **podział na akapity** – w analizowanych pismach rozmywa się podział na akapity. Zbędne są zwłaszcza wcięcia akapitowe, które trzeba zastąpić podwójnym odstępem między akapitami (światłem) – tak jak w piśmie nr 1.
- **brak sekcji ze śródtytułami** – niedopuszczalne jest w pismach efektywnych stosowanie akapitów bez śródtytułów. Śródtytuły to nawigacja po treści pisma. Dzięki nim czytelnik dowiaduje się, czego dotyczą poszczególne rozdziały pisma. Może też pismo szybko skanować (przeglądać w pośpiechu). W analizowanych pismach da się bez trudu wprowadzić sekcje ze śródtytułami (np. Przyczyny wypowiedzenia).
- **zasada H2H** – bardzo dobrą strategią efektywnego pisania jest używanie bezpośrednich nazw nadawcy i bezpośrednich zwrotów do autora. Technika ta nazywa się efektem H2H (human to human). Niestety, w badanym materiale pojawia się niewiele zwrotów odautorskich (per ja lub per my). Razi jednak zwłaszcza znikoma liczba zwrotów do czytelnika o funkcji apelu (per Pan/Pani/Państwo). Zwroty te powinny pojawiać się regularnie co kilkanaście wyrazów, a w badanym materiale pojawiają zwykle raz – na końcu pisma. A przecież ich funkcją jest pobudzanie czytelnika do działania.
- **urzędowe DNA** – język analizowanych pism jest nadmiernie sformalizowany i zbyt urzędowy. Pojawiają się w nim wyrazy podniosłe i zbędne „urzędzmy” (iż, dokonać, niniejszy, powyższy).

Ponadto do pism i komunikatów sms warto wprowadzić **TREŚCI BEHAWIORALNE** odwołujące się do heurystyk (np.: norm społecznych, zasady wzajemności, efektu ram), które mogą być pomocne nakłonieniu najemców do pożądanych zachowań (np.: reagowania na pismo, zgłoszenia do administracji, spłaty zadłużenia, regularnego płacenia za czynsz).

Eksperyment ze zmianą korespondencji przeprowadzony przez Ministerstwo Finansów i Bank Światowy dowiódł, że proste pisma behawioralne okazały się skuteczniejsze w zwiększeniu ściągalności podatków od pism tradycyjnych. Ich wskaźnik ściągalności wyniósł od 42,9 proc. do 48,6 proc. Dla porównania po otrzymaniu tradycyjnego pisma reagowało tylko 40,2 % odbiorców. (źródło: [http://www.finance.mf.gov.pl/web/bip/krajowa-administracja-skarbowa/wiadomosci/aktualnosci/-/asset\\_publisher/2UWI/content/id/6033955](http://www.finance.mf.gov.pl/web/bip/krajowa-administracja-skarbowa/wiadomosci/aktualnosci/-/asset_publisher/2UWI/content/id/6033955))

**Nawiązanie bezpośrednich relacji z dłużnikami (3)** jest bardzo ważnym czynnikiem poprawiających wizerunek zarządców zasobu komunalnego wśród najemców, co w konsekwencji prowadzi do budowy atmosfery zaufania i wzajemnego szacunku. Im lepsze relacje z dłużnikami posiada zarządca, tym większa jest **efektywność w egzekwowaniu zaległości czynszowych, ale także w zapobieganiu powstawaniu nowych zadłużeń.**

**Proponowane działania:**

- procedura przyznawania lokalu komunalnego powinna uwzględniać spotkanie informacyjno-edukacyjne nt. praw, obowiązków, konsekwencji niepłacenia za czynsz oraz form pomocy oferowanych przez miasto. W trakcie przekazania lokalu warto wyposażyć najemcę w „niezbędnik najemcy”, w którym zawarte byłyby wszelkie informacje o użytkowaniu lokalu oraz bezpośredni kontakt do osoby w administracji, do której może się zgłosić na wypadek wystąpienia nieprzewidzianych zdarzeń. Podczas pierwszego spotkania z najemcą Zarządca powinien poprosić o numer telefonu oraz zgody najemcy do wykorzystania telefonu w sprawach dot. lokalu,
- zmapowanie ognisk zadłużenia na mapie miasta wg. różnych typów dłużników,
- organizacja spotkań sąsiedzkich w okolicach o największym problemie zadłużenia. Celem spotkań byłoby z jednej strony nawiązanie relacji z najemcami, z drugiej strony przekazanie informacji nt. możliwości wsparcia mieszkańców oferowanych przez miasto (od dopłat i obniżek do czynszu, po narzędzia ułatwiające spłatę zadłużenia),
- wizyty zarządców u mieszkańców borykających się z zadłużeniem, przekazywanie bezpośrednie zaproszeń do Centrum Obsługi Najemcy w celu rozwiązania problemu zadłużenia lub rozmowy z najemcami na miejscu. W działaniu tym bardzo ważna jest „widoczność” pracowników Zarządców w terenie, co uświadomi mieszkańcom, że model dotychczasowej relacji korespondencyjnej zmienia się w bezpośredni, namacalny kontakt.
- w przypadku braku kontaktu z najemcami warto, żeby zarządcy podjęli stałą współpracę z Urzędem Pracy, MOPR oraz Szczecińskim Centrum Świadczeń w celu wymiany informacji o wspólnych klientach. Dzięki współpracy pracownicy ww. instytucji mogliby nawzajem wspomagać się w sytuacjach konieczności nawiązania kontaktu z najemcami ciężko uchwytnymi. Przykładowo najemca unikający kontaktu z zarządcą mógłby podczas wizyty w

MOPR otrzymać zaproszenie do ZBLIK w celu skonsultowania problemu narastającego zadłużenia.

Powyższe zadania wymagają od Zarządców alokacji dodatkowych osób do pracy w terenie, co prawdopodobnie wymaga dodatkowych etatów w stosunku do obecnego stanu kadrowego obu jednostek (ZBLIK i STBS).

### Przewidywane efekty

W wyniku bezpośrednich kontaktów, zastosowania zrozumiałych dla odbiorców komunikatów, najemcy będą rozumieć konsekwencje nie płacenia czynszu oraz będą lepiej poinformowani, jak poradzić sobie z problemami. Dzięki temu więcej osób będzie mogło skorzystać z rozwiązań oferowanych przez administrację. Przejrzysta komunikacja i informowanie o konsekwencjach braku działań przesuwa ciężar odpowiedzialności za własny los (podjęcie spłaty długu lub eksmisję) na dłużnika, dzięki temu miasto może bardziej efektywnie zarządzać lokalami komunalnymi oraz udzielać pomocy potrzebującym, ale nie tym „wykorzystującym” obowiązujące przepisy.

## STANDRYZACJA OBSŁUGI NAJEMCÓW – dostosowanie komunikacji do typu najemcy/dłużnika

### Opis problemu

Przeprowadzone badania pokazały, że w komunikacji pomiędzy administracją a najemcami występują utrudnienia. Większość rozmówców zadeklarowało, że nie zna swoich administratorów osobiście, a ich relacje mają charakter korespondencyjny. Nieskuteczność porozumiewania się z najemcami drogą listowną została wykazana w narzędziu „Właściwa komunikacja”. W dużej mierze to ten typ komunikacji przyczynia się do niskiego poziomu doinformowania lokatorów mieszkań komunalnych o drogach wyjścia z zaistniałej sytuacji. **Brak bezpośrednich relacji pomiędzy administracją a najemcami powoduje wytworzenie się atmosfery braku zrozumienia i zaufania.**

**Pomimo, iż wspólnym problemem dłużników są trudności z regularnym opłacaniem należności czynszowych oraz spłatą długu, różnią się oni pomiędzy sobą stadium zadłużenia i dlatego wymagają dopasowanej do specyfiki danego typu dłużnika.** Obecny sposób komunikowania się z najemcami powoduje, że część dłużników ma dużą obawę przed kontaktem z zarządcami i przyjmuje bierną podstawę oczekiwania. Dlatego należy dostosować sposób porozumiewania się z poszczególnymi typami dłużników poprzez ustandaryzowanie obsługi i dostosowanie jej do różnych typów dłużników.

### Opis rozwiązania

Aby skutecznie docierać do różnych typów najemców i rozwiązać problem braku kontaktu z najemcami proponujemy **wystandaryzować proces obsługi najemców, tak aby był on dostosowany do sytuacji poszczególnych typów dłużników**. Sugerujemy, aby standaryzacja objęła zarówno bezpośrednie jak i pośrednie sfery kontaktu między administracją a najemcami.

**Standardy obsługi najemców powinny być dopasowane do typów dłużników wyodrębnionych w badaniu.** Dzięki temu komunikacja będzie bardziej skuteczna, a najemcy zyskają poczucie iż osoby „po drugiej stronie” rozumieją trudności i skomplikowanie sytuacji, w której znaleźli się najemcy. **W badaniu wyodrębniono 5 typów dłużników:**

- ✓ Wychodzący z długów bez pomocy
- ✓ Wychodzący z długów z pomocą
- ✓ Tonący
- ✓ Mieszkania przechodnie
- ✓ Najemcy socjalni

Zalecamy stworzenie dedykowanych i wystandaryzowanych do najemców różnych typów scenariuszy rozmów (najlepszych praktyk do tej pory stosowanych) i przeszkolenie z nich wszystkich pracowników administracji obsługujących najemców.

**W standardach obsługi najemców i dłużników powinny być zdefiniowane mierniki umożliwiające konkretne postępowanie. Należą do nich:**

- ✓ Sposób nawiązania kontaktu
- ✓ Sposoby podtrzymywania kontaktu
- ✓ Częstotliwość kontaktu

Do każdego typu najemcy powinien zostać stworzony **scenariusz rozmowy**, który pomoże w przeprowadzaniu wywiadów środowiskowych i będzie dostosowany do sytuacji dłużnika. Ustandaryzowane scenariusze rozmów powinny zostać udostępnione pracownikom Centrum Obsługi Najemców.

Pomimo opracowania standardów działania, zaleca się zachowanie **elastyczności w podejściu do dłużników**. Głównym celem standaryzacji obsługi najemców jest podwyższenie jakości usług i budowanie trwałych relacji z najemcami. Z tego względu, nie zaleca się restrykcyjnego przestrzegania ustalonych standardów w sytuacjach, w których okaże się, iż zaistniały problem wymaga innych metod działania.

**Przewidywane efekty**

**Standaryzacja obsługi najemców** może przynieść pozytywne efekty na wielu polach. Przede wszystkim **przyczyni się do wypracowania skutecznej formy kontaktu z dłużnikami**. Dzięki temu będą oni doinformowani o sytuacji, w której się znajdują i nie będą obawiać się kontaktu z administracją. Na takiej bazie może być budowane zaufanie. Standaryzacja umożliwi także stałe kontakty z dłużnikami przez co da możliwość monitorowania sytuacji u wszystkich najemców zalegających z płatnościami.

## **PLAN SZYBKIEJ REAKCJI – w przypadku braku wpłaty należności za wynajmowany lokal**

### **Opis problemu**

Zadłużenie mieszkańców komunalnych rozpoczyna się najczęściej w wyniku pojedynczego wydarzenia perturbacji bądź tragedii życiowych, których najemcy nie są w stanie samodzielnie udźwignąć. Historie części badanych pokazują, że nie potrafią oni samodzielnie znaleźć wyjścia z sytuacji kryzysowych (śmierć małżonka, utrata pracy, wypadek, choroba). Stąd często **pojedyncze dramaty są punktem zapalnym, który wyzwala reakcję łańcuchową**. Od tego momentu trudności z opłacaniem czynszu nawarstwiają się, zadłużenie narasta, a najemcy wpadają w spiralę długu. Często też pojawiają się pożyczki, włącza się bezradność, czasami też pojawia się alkohol.

Z przeprowadzonych badań wynika, że spora część dłużników wpada w spiralę w długu w wyniku wydarzeń losowych lub choroby. **Brak szybkiej identyfikacji problemu i nieudzielenie w odpowiednim momencie wsparcia prowadzi do nawarstwiania się problemów i utrudnia (a czasem uniemożliwia) powrót do sytuacji sprzed pojawienia się problemu, który był impulsem do powstania spirali długu.**

Badanie pokazało, że rozmówcy często wstydzą się sytuacji, w której się znaleźli, a to z kolei przekłada się na niechęć do dzielenia się z innymi osobami swoimi dramatami. W efekcie najemcy rzadko wychodzą sami do innych i rozmawiają o zaistniałej, newralgicznej sytuacji. Z czasem braku uzyskania pomocy, problemy nawarstwiają się, często zanim zadłużony dojdzie do równowagi, zadłużenie jest na tyle wysokie, że przekracza możliwości spłaty dłużnika. Z tego względu, żeby prewencyjnie zapobiegać takim sytuacją ważna jest:

**(1) szybka identyfikacja problemów,**

**(2) udzielenie odpowiedniego i kompleksowego wsparcia najemcy.**

### **Opis rozwiązania**

W problemach z zadłużeniem kluczowa jest szybkość reakcji na pojawiające się u najemców problemy z bieżącym opłacaniem czynszu. Proponujemy aby problemy zadłużenia czynszowego rozwiązywać w momencie, w którym pojawiają się problem. Należy szybko udzielać pomocy osobą,



które dopiero co wpadają w długi, a ich zadłużenie jest bardzo małe, przez co możliwe do potencjalnej spłaty. Aby w odpowiednim momencie wiedzieć o pojawieniu się zadłużenia, rekomendujemy **wprowadzenie stałego zautomatyzowanego monitoringu wpłat czynszowych w lokalach komunalnych**. Celem tego rozwiązania będzie wychwycenie braku wpłaty u mieszkańców, którzy zazwyczaj regularnie płacili za czynsz oraz szybkiej weryfikacji z czego wynikają opóźnienia w płaceniu.

**Po wychwyceniu nieopłacenia pierwszego czynszu następowałby kontakt telefoniczny lub osobisty z dłużnikiem, weryfikujący czy brak opłacenia czynszu jest zwykłym przeoczeniem, celowym działaniem, czy też stanowią oznakę poważnych kłopotów.** W przypadku ostatniej sytuacji, należy podjąć interwencję, która może mieć formę rozmowy nt. wspólnego rozwiązania problemu (rozłożenia na raty, chwilowego zamrożenia długu, czy skierowania do wyspecjalizowanej placówki np. pomagającej znaleźć pracę). Nie zaleca się kontaktu listownego, w szczególności kiedy nie jest on powiązany z kontaktem telefonicznym lub osobistym. Badania wykazały, że pisma od administracji są niezrozumiałe i nie chętnie czytane ze względu na ich „formalny” charakter.

W sytuacji braku kontaktu z najemcą (nie możliwości nawiązania kontaktu osobistego, braku odpowiedzi na pisma) na zarządcy budynku powinien spoczywać obowiązek powiadomienia o tej sytuacji MOPR, ze względu na to iż najprawdopodobniej ma tam miejsce trudna sytuacja życiowa, która wymaga interwencji z zewnątrz. Zaleca się również wypracowanie zasad współpracy pomiędzy jednostkami odpowiedzialnymi za zarządzanie lokalami komunalnymi, a miejskimi ośrodkami pomocy społecznej. Dzięki zainicjowaniu stałej współpracy powstanie stały obieg informacji dotyczący sytuacji najemców, co ułatwi wszystkim instytucją pracę z ich klientami.

**Bardzo ważne jest określenie precyzyjnych procedur dotyczących działania w sytuacjach pojawienia się nieopłacenia pierwszego czynszu, które będą obejmowały:**

- mechaniczne wychwytywanie braku płatności
- procedurę kontaktu i udzielania szybkiej i zintegrowanej pomocy najemcy.

### **Przewidywane efekty**

Jeśli zaległości wynikają z zapomnienia albo celowego działania, bezpośredni kontakt oraz natychmiastowa reakcja administracji zmieni postrzeganie konsekwencji nie płacenia długu i może pobudzić dłużników do jej spłaty. Do takich rozwiązań są oni przyzwyczajeni przez dystrybutorów energii, sieci komórkowe oraz telewizje kablowe, w przypadku których w wyniku braku opłat wysyłane są ponaglenia: informacje o narastających zaległościach, a także konsekwencje nie uiszczenia opłat. **W przypadku mieszkańców, których nieopłacenie czynszu wynikało z wydarzeń losowych, działamy prewencyjnie i rozwiązujemy problem, kiedy jest on jeszcze relatywnie mały.** Z badań wynika, że część dłużników nie myśli realnie o spłacie długu, ponieważ jego całkowita kwota

„przerasta” ich możliwości. Z tego względu, działanie w początkowej fazie narastania problemu, pomaga potencjalnym dłużnikom nie wpaść w długi oraz tworzy pozytywny model zachowania czyli radzenia sobie z problemami finansowymi w sposób inny niż zaniechanie płacenia.

## PROGRAM WSPARCIA UBÓSTWA ENERGETYCZNEGO

### Opis problemu

Podczas prowadzonych wywiadów większość rozmówców skarżyła się na wysokie koszty ogrzewania, niewystarczające środki, aby je pokryć, czego skutkiem jest najczęściej przebywanie w wyziębionym lokalu, bądź też rezygnacja z opłacania czynszu kosztem regulowania rachunków za prąd czy gaz.

- ✓ *Nie ma gazu, jest tylko prąd, ale tu mam boiler w kuchni zrobiony, no to wszystko ciągnie, wszystko kosztuje, nawet się nie ogrzewam, widzi pan, nawet się przyzwyczaiłam do tego...*
- ✓ *Tu jest niebezpiecznie w tym mieszkaniu nawet mieszkać, nie można palić węglem, bo ulatnia się czad, w piecu pali więc drewnem.*

Opinie te znajdują potwierdzenie w dokumentach miejskich dotyczących zasobu lokalowego. Wysokie koszty ogrzewania wynikają przede wszystkim z braku podłączenia wielu mieszkań komunalnych do sieci centralnej:

- ✓ *Podczas gdy ponad 89% mieszkań w mieście ogrzewanych było z sieci miejskiej, tylko 25,1% lokali gminnych korzystało z tego źródła ogrzewania. Pozostałe (około 75%) posiadały ogrzewanie piecowe, etażowe lub z kotłowni lokalnych<sup>24</sup>.*

Problem w części szczecińskich lokali komunalnych można zatem scharakteryzować następująco: „osoby ubogie albo przebywają w niekomfortowych, szkodzących zdrowiu, ze względu na permanentne chłód i wilgoć warunkach, albo – starając się zapewnić minimalny poziom komfortu termicznego – przeznaczają na ogrzewanie nieproporcjonalnie dużą część budżetu domowego”. Skutkować może to m.in. popadnięciem w zadłużenie czynszowe. Sprzyja temu świadomość, że brak terminowych opłat za prąd lub gaz spowoduje szybkie odcięcie tych źródeł energii, wyegzekwowanie długu czynszowego jest rozciągnięte w czasie i nie ma natychmiastowych konsekwencji.

Na komfort termiczny mieszkańców ma wpływ nie tylko źródło energii cieplnej i wysokość dochodów gospodarstwa domowego, ale także powierzchnia zajmowanego mieszkania (im większe, tym trudniej ogrzać), a także efektywność termiczna budynku. Nie bez znaczenia są też zachowania i preferencje gospodarstw domowych. Zauważmy, że gros najemców komunalnych w Szczecinie to osoby starsze, dla których temperatura komfortu jest wyższa niż dla osób dorosłych. Podobnie z dziećmi – w mieszkaniu musi być cieplej (niż dla dojrzałej osoby dorosłej), aby nie doczuwały one dyskomfortu związanego ze zbyt niską temperaturą.

---

<sup>24</sup> Załącznik Nr 1 do uchwały Nr XXII/502/16 Rady Miasta Szczecin z dn. 6 kwietnia 2016 r., *Wielkość i struktura mieszkaniowego zasobu gminy oraz zasobu lokali TBS w dyspozycji gminy wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.*, Dziennik Urzędowy Województwa Zachodniopomorskiego, Poz. 3816.

Szeroko rozumiane trudności z utrzymaniem komfortu termicznego przez mieszkańców wpisują się w zjawisko **ubóstwa energetycznego**<sup>25</sup>. Samo pojęcie staje się w Polsce coraz bardziej popularne, nierzadko już pojawia się w debacie publicznej. Nie doczekało się jednak jeszcze regulacji pranych, stało się natomiast przedmiotem badań, podjętych przede wszystkim przez Instytut Badań Strukturalnych (IBS). Przedstawiciele tej organizacji opracowali nie tylko definicję ubóstwa energetycznego, ale także zdiagnozowali przyczyny tego zjawiska w Polsce oraz sformułowali rekomendacje do walki z jego negatywnymi skutkami. Za ubóstwo energetyczne proponują uznać

<sup>26</sup>. Wyróżniają jego dwie miary – obiektywną i subiektywną. **Obiektywna** odwołuje się do **proporcji w budżecie domowym: przychodów i wydatków na energię ciepłą i elektryczną. Subiektywna to odczucia mieszkańców, twierdzących, że nie są w stanie spełnić swoich podstawowych potrzeb energetycznych, np. mieszkają w zbyt zimnych lokalach**. Zgodnie ze statystykami dla 2016 r. podanymi przez IBS **województwo zachodniopomorskie** (brak danych dla miast, w tym dla Szczecina) w skali subiektywnej plasuje się na tle Polski wysoko: **14,6%** (w przedziale 6,1-17,9%).

IBS wyróżnił 4 charakterystyczne przypadki ubóstwa energetycznego w Polsce. Na podstawie dostępnych danych (jakościowych, ilościowych, a także analizy danych zastanych) możemy bez wątpliwości stwierdzić, iż część najemców szczecińskich lokali komunalnych wpisuje się w jeden z nich – **miejską enklawę biedy**, czyli: *ubogich mieszkańców przedwojennych kamienic ogrzewanych piecami węglowymi w złym stanie technicznym*. I dalej z ustaleń IBS dla tej kategorii najemców: *Około połowa gospodarstw [w ujęciu ogólnopolskim] w tej grupie mieszka w lokalach należących do gmin, istotne źródło utrzymania stanowią świadczenia społeczne*.

### Opis rozwiązania

Punktem wyjścia dla zaproponowania rozwiązań niwelujących ubóstwo energetyczne szczecińskich najemców komunalnych powinna być z jednej strony **inwentaryzacja zasobu miasta pod kątem efektywności energetycznej**, z drugiej zaś zebranie informacji mówiących do pewnego stopnia o **potencjalnych kłopotach finansowych mieszkańców** (zagrożenia popadnięcia w dług czynszowy), definiowanych tutaj jako korzystanie ze świadczeń pomocy społecznej. Rozwiązania kierowane

---

<sup>25</sup> Mowa tu o definicji przyjętej przez jeden z instytutów naukowych: Instytut Badań Strukturalnych. Podawane w tekście informacje dotyczące zagadnienia ubóstwa energetycznego bazują na ustaleniach IBS: *Policy Brief: Ubóstwo energetyczne w Polsce – diagnoza i rekomendacje*, Listopad 2016, IBS Warszawa: <http://ibs.org.pl/publications/ubostwo-energetyczne-w-polsce-diagnoza-i-rekomendacje/>

<sup>26</sup> <http://zbiik.szczecin.pl/?type=article&action=view&id=253>

powinny być w pierwszym rzędzie do osób zamieszkujących lokale w budynkach o niskiej efektywności energetycznej, zagrożone ubóstwem (korzystające ze świadczeń pomocy społecznej). Pod uwagę powinien być brany także wiek najemców – pierwszeństwo w korzystaniu z rozwiązania dla osób powyżej 60 roku życia oraz gospodarstw z dziećmi.

Instrumenty pomocowe powinny funkcjonować w 3 strategicznych obszarach ubóstwa energetycznego:

- **obniżaniu obciążeń gospodarstw domowych opłatami stałymi (czynsz),**
- **obniżaniu cen energii,**
- **poprawie efektywności energetycznej budynków.**

Poniżej podano praktyczne rozwiązania możliwe do stosowania przez zarządcę zasobu komunalnego, mające za zadanie obniżenie poziomu ubóstwa energetycznego mieszkańców, a tym samym zwiększenie potencjału regularnego opłacania kosztów stałych, w tym czynszu.

Jednym z rozwiązań może być **modyfikacja przepisów dotyczących warunków obniżenia stawek czynszu**. Obecnie brane pod uwagę jest tu wyłącznie kryterium dochodowe: *Nowy system obniżek jest jednym z głównych założeń uchwały. Jego wprowadzenie powoduje obniżenie stawek czynszu najemców mieszkań komunalnych oraz z zasobu TBS. System obniżek ma na celu wsparcie najemców mieszkań o czynszów komunalnych, którzy osiągają najniższe dochody. W 2015 r. z obniżek skorzystało 1722 najemców. Uchwała przyjęta 6 września zakłada zwiększenie wysokości obniżek czynszu: z 15 na 25%, z 30 na 40% i z 40 na 50%. System obniżek został skonstruowany w oparciu o kryteria dochodowe w sposób gwarantujący osobom najuboższym pozostawienie wysokości czynszu na zbliżonym poziomie. Obniżki będą udzielane najemcom, których średni dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza określonego poziomu<sup>27</sup>. Proponujemy, aby do kryteriów obniżenia stawki czynszu brana pod uwagę była nie tylko wysokość dochodu w gospodarstwie domowym, ale też efektywność energetyczna budynku.* Obniżka czynszu z tego tytułu stosowana mogłaby być w okresie jesienno-zimowym.

W celu obniżenia cen energii dla najemców zasobu komunalnego zagrożonych ubóstwem energetycznym, zamieszkujących w budynkach o niskiej efektywności energetycznej niezbędna jest współpraca ze Szczecińską Energetyką Ciepłą. Zarządca dysponujący stosownymi informacjami na temat efektywności energetycznej zasobu lokalowego, którym dysponuje oraz struktury gospodarstw domowych może zaproponować wspomnianej instytucji wdrożenie rozwiązania mającego na celu niwelację jednego z czynników ubóstwa energetycznego – **wprowadzenie taryfy socjalnej na ceny energii dla części swoich najemców.**

---

<sup>27</sup> <http://zbiik.szczecin.pl/?type=article&action=view&id=253>

Zalecamy, aby zarządca zasobu miasta **upowszechniał wśród mieszkańców lokali komunalnych informację na temat rozwiązań wynikających nie tylko z prawa miejscowego, ale również regulacji ogólnokrajowych**. Przykładem może być tutaj **zryczałtowany dodatek energetyczny** przysługujący określonej kategorii osób, tzw. odbiorców wrażliwych, na mocy ustawy Prawo energetyczne<sup>28</sup>. Jeśli mowa o kampaniach społecznych kierowanych do najemców komunalnych zagrożonych ubóstwem energetycznym należy powiedzieć, iż konieczne jest również **podnoszenie ich stanu wiedzy na temat racjonalnego gospodarowania energią**.

Niemniej ważne jest **systematyczne** (np. jako element rewitalizacji zasobu) **podnoszenie efektywności energetycznej budynków**, wymagających takich działań, a zatem przede wszystkim podłączanie ich do

miejskiej sieci grzewczej, remonty, ocieplanie budynków, wymiana stolarki okiennej etc.

Przy podejmowaniu decyzji nt. **podnoszenia efektywności energetycznej budynków** kluczowe jest nadanie priorytetowego znaczenia budynkom z dużą liczbą gospodarstw ubogich energetycznie, które z jednej strony cechują się niską efektywnością energetyczną, z drugiej strony dominują w nim lokatorzy podejmujący świadczenia z pomocy społecznej.

### Przewidywane efekty

Podkreślmy raz jeszcze, iż samo zjawisko ubóstwa energetycznego w Polsce jest zagadnieniem dopiero opisywanym, na razie na poziomie badawczym, brakuje stosownych regulacji prawnych, przepisów, wskaźników dotyczących efektywności podejmowanych działań. Stąd trudno mówić o mierzalnych efektach proponowanych przez nas rozwiązań. Bez wątpienia jednak, jeśli zostaną zastosowane, przyczynią się do wzrostu komfortu życia i polepszenia sytuacji zdrowotnej u mieszkańców zasobu komunalnego oraz obniżenia wydatków na energię ciepłą i energetyczną. To zaś przełoży się na wzrost potencjału w zakresie regularnego płacenia czynszu bądź spłacania długów czynszowych. Dodajmy jeszcze, iż skoro mowa o rozwiązaniach nowych i innowacyjnych niezmiennie ważnym elementem ich wdrażania będzie monitoring efektów oraz ich całościowa ewaluacja.

---

<sup>28</sup> Dz.U. 2017, poz. 220.

## ODPOWIEDZIALNOŚĆ GRUPOWA - *Budowanie współodpowiedzialności za mieszkania komunalne*

### Opis problemu

**Mieszkańcy lokali komunalnych często nie czują się współodpowiedzialni za mieszkania, które użytkują** ze względu na to, iż mają poczucie małego wpływu na kwestie remontów, czy zmiany przestrzeni wspólnych, które użytkują. Z tego względu są bardziej skłonni do unikania opłat za wynajem tych mieszkań, często też nie szanują miejsc, w których mieszkają. Szczególnie nie dbają o przestrzeń wspólną (np.; klatki schodowe, podwórka).

### Opis rozwiązania

**Warto spróbować zbudować wśród lokatorów poczucie współodpowiedzialności za mieszkanie, które wynajmują.** Osoby płacące regularnie czynsz mogłyby np. zgłaszać swoje stanowisko na temat planu remontów budynku na kolejny rok, a wszystkie osoby mogłyby uczestniczyć w spotkaniach dotyczących kondycji budynków i potrzebnych remontów. Proponujemy przeprowadzać spotkania z mieszkańcami, po to aby dowiedzieć się czego potrzebują i jakie są ich aktualne potrzeby. *Można zorganizować spotkanie "Co trzeba zmienić/wyremontować w kamienicy, w której mieszkasz?"*. Takie wydarzenie może przyciągnąć lokatorów, którzy płacą i nie płacą czynszu, i z tego względu może być miejscem, w którym budują się relacje.

### Przewidywane efekty

Stworzenie relacji pomiędzy mieszkańcami a miejscem, w którym mieszkają przełoży się to na budowanie współodpowiedzialności oraz troszczenie się o mieszkania. Dzięki temu mieszkańcy będą bardziej skłonni do płacenia czynszu, ponieważ będą mieli większe poczucie przynależenia do tego miejsca.

## 6.2.2 Narzędzia dotyczące długotrwałego zadłużenia

### INWENTARYZACJA MIESZKAŃ – kontrole terenowe sprawdzające, ile z zadłużonych mieszkań komunalnych jest opuszczonych lub zamieszkiwanych okazjonalnie

#### Opis problemu

Z prowadzonych badań wynika, że **część zadłużonych mieszkań komunalnych w Szczecinie jest niezamieszkała lub sporadycznie zamieszkiwana**. Jest to sytuacja niezwykle niekorzystna ze względu na (1) niewykorzystywanie ograniczonych zasobów mieszkaniowych, które mogłyby być udostępnione potrzebującym mieszkańcom (2) narastanie długu oraz brak jego spłaty.

#### Opis rozwiązania

Rozwiązywanie problemu z porzuconymi lub sporadycznie zamieszkiwanymi mieszkaniami komunalnymi obciążonymi długiem, rekomendujemy objąć następującymi działaniami:

**(1) Identyfikacją mieszkań**, co do których jest duże prawdopodobieństwo, że nie są zamieszkane. Weryfikacji mieszkań może być dokonana na podstawie 3 kryteriów:

- responsywności, czyli braku odbioru listów poleconych lub informacji od operatora komórkowego, że smsy nie są doręczane,
- braku jakichkolwiek opłat za czynsz w okresie powyżej 6 miesięcy,
- informacji o odcięciu mediów (np.: prądu, usług telekomunikacyjnych, czy wody).

**(2) Wizjami lokalnymi**, których celem jest weryfikacja czy dane mieszkanie jest zamieszkane. Zaleca się sprawdzenie wytypowanych wcześniej mieszkań w różnych porach dnia (rano, popołudniu, wieczór) oraz w różnych dniach tygodnia (dni powszednie, soboty i niedziele). Warto przeprowadzić co najmniej 6 wizji lokalnych, żeby mieć pewność, że lokal nie jest na stałe zamieszkany.

**(3) wywiadami środowiskowymi** z sąsiadami oraz pracownikami MOPR w celu ustalenia czy dane mieszkanie jest opuszczone lub zamieszkiwane okazjonalnie np. tylko w weekendy.

Z uwagi na konieczność weryfikacji dużej liczby mieszkań zaleca się **stworzenie zespołu badawczo-inwentaryzacyjnego**, który będzie dedykowany wyłącznie temu zadaniu. Powołanie zespołu może przyjąć dwie formy:

- (1) **Wynajęcia podmiotu zewnętrznego**, który będzie weryfikował, czy mieszkania są zamieszkałe (projekt może zająć co najmniej pół roku),
- (2) **Stworzenia własnego zespołu inwentaryzacyjno-badawczego**, składającego się z minimum 5 osób, które będą zajmować się wyłącznie sprawdzaniem mieszkań. Rekomenduje się, aby



powołany zespół pracował w elastycznych godzinach pracy (nie tylko w godzinach pracy urzędu) ze względu na to, iż skuteczność działań w dużej mierze zależy od pory dnia jej realizacji.

### Przewidywane efekty

Dzięki przeprowadzeniu inwentaryzacji oraz wywiadów środowiskowych, zarządcy będą posiadać informacje na temat faktycznego stanu mieszkań opuszczonych lub okazjonalnie zamieszkiwanych. Dane te będą podstawą do podjęcia działań mających na celu przejęcie niezamieszkałych lokali.

### KAMPANIA INFORMACYJNA - mająca na celu zmianę postrzegania długu oraz aktywizację wszystkich członków rodziny do wspólnego opłacania czynszu

#### Opis problemu

**W opinii badaczy społeczna świadomość dotycząca zadłużenia może być niska.** W konsekwencji tego stanu społecznej akceptacji lub niewiedzy na temat zadłużenia problem ten może być marginalizowany i nie brany na poważnie. Dodatkowo **rodzina, która często postrzegana jest jako zaplecze i istotny czynnik wspierający w rozwiązywaniu problemów, w przypadku części dłużników pełni rolę odwrotną i przyczynia się do wzrostu, a nie zmniejszenia zadłużenia.** Wynika to przede wszystkim z sytuacji, w których **rodzice mający poważne problemy finansowe utrzymują dorosłe dzieci, które nie partycypują w kosztach domowego budżetu.** W części badanych gospodarstw domowych mieszkają osoby dorosłe (ponad 20-letnie), które nie studiują oraz nie podejmują aktywności zawodowej (praca). Pozostając u boku rodziców generują koszty utrzymania, lecz w nikłym stopniu (lub w ogóle) dokładają się do kosztów budżetu domowego. Są zatem realnym obciążeniem dla rodziców, którzy ledwo wiążą koniec z końcem. Wskazuje to na tendencję, że osoby wychowujące się w rodzinach, które mają problemy z regularnym opłacaniem czynszu, przejmują zaobserwowane w domu wzorce zachowań, które negatywnie wpływają na sytuację finansową gospodarstwa domowego.

#### Opis rozwiązania

Aby zmienić społeczne pojmowanie długu oraz zaktywizować najmłodszych członków rodziny do partycypacji w kosztach czynszu proponujemy przeprowadzać regularną kampanię informacyjną, która skierowana będzie do wszystkich mieszkańców budynków komunalnych z zastosowaniem szczególnych (spersonalizowanych) metod kontaktu z osobami zadłużonymi. **Celem rozwiązania jest przeskalowanie myślenia dłużników oraz ich rodzin, a także informowanie otoczenia dłużników (pozostałych mieszkańców i sąsiadów) o problemie.**

Kampania informacyjna powinna być przeprowadzona w budynkach, w których znajdują się mieszkania komunalne. Przykładowym nośnikiem informacji mogą być ulotki oraz plakaty umieszczane na tablicach informacyjnych znajdujących się w częściach wspólnych lokali komunalnych. Wszelkie komunikaty powinny być przygotowywane tak, aby odbiorcy szybko mogli zrozumieć najważniejszy przekaz. Zaleca się tworzenie jasnego przekazu słownego połączonego z wizualizacją graficzną. Informacje przekazywane w kampanii, powinny informować jaki % mieszkańców w danej lokalizacji płaci regularnie za czynsz, dodatkowo informując, że dzięki płatnościom za czynsz możliwy był / będzie remont budynku itd. Pod żadnym pozorem w akcji nie powinno się udostępniać danych dłużników. Celem tej części kampanii jest informowanie wspólnoty o bieżącej sytuacji oraz wołanie poczucia skrupowania wśród dłużników, którzy nie partycypują w kosztach utrzymania lokali. Dodatkowo w kampanii powinno się uwzględnić dorosłe dzieci dłużników nie partycypujące w kosztach lokali. W ulotkach mogą być zawarte informacje przedstawiające dwa typy zachowań wraz z ich konsekwencjami:

- (1) **Wzorcowe** pokazujące zachowanie, w którym każdy dorosły członek rodziny wspiera budżet domowy oraz troszczy się o wspólne mieszkanie -> **dzięki temu ognisko domowe nawet w sytuacjach trudnych, jest w stanie wspólnie działać na rzecz rozwiązania problemów i wzajemnego wsparcia.**
- (2) **Patologiczne** przedstawiające zachowanie, w którym pełnoletni członek rodziny, nadużywa zasobów rodziny, myśląc, że nadal jest „dzieckiem”, nie pomagając jednak w wielowymiarowej (w tym finansowej) opiece nad domem -> **w wyniku tego rodzina pogrąża się w problemach finansowych.**

Oprócz opisanych powyżej plakatów i ulotek informacyjnych, zaleca się także przeprowadzanie wywiadów środowiskowych z dorosłymi dziećmi dłużników, a na ich podstawie kierowanie do nich określonego pakietu wsparcia np. wysłaniu do psychologa, urzędu pracy, organizacji pozarządowej pomagającej młodym ludziom w wchodzeniu na rynek pracy itd.

Kampania informacyjna powinna być również dostosowana do typów dłużników. Określenie typów dłużników może odbywać się na podstawie geolokalizacji. Na początku należy stworzyć mapę przedstawiającą „ogniska” zadłużenia wg. różnych typów dłużników, która będzie podstawą myślenia o tym w jakich miejscach umieszczać jakie komunikaty. Dzięki graficznemu przedstawieniu lokalizacji typów dłużników będzie można z większą skutecznością docierać z dobranym pod dłużnika komunikatem nakłaniającym go do zmiany zachowania.

### Przewidywane efekty

Zaproponowane narzędzie ma charakter miękkiej i dotyczy zmian w mentalności ludzi. **Dzięki regularnemu informowaniu i promowaniu wiedzy o zadłużeniu przyczyniamy się redefinicji negatywnych wzorców zachowań dłużników oraz ich rodzin.** Wpływamy także na społeczne pojmowanie długu i uświadamianie konsekwencji zadłużenia oraz braku partycypacji w kosztach użytkowania mieszkania przez dorosłe dzieci dłużników. Działania edukacyjne skierowane do dzieci dłużników są szczególnie istotne ze względu na fakt, iż przyczyniają się one do przerwania powielania negatywnych modeli polegających na niepłaconiu czynszu za zajmowany lokal komunalny.

### RATALNA SPŁATA DŁUGU LUB JEGO UMORZENIE- *informowanie oraz promowanie tej metody oddłużania*

#### Opis problemu

Mieszkańcy lokali komunalnych, mogą przejściowo znajdować się w trudnej sytuacji finansowej, która nie pozwala im na regularne wnoszenie opłat czynszowych lub w bardzo złej sytuacji finansowej, która uniemożliwia spłatę zadłużenia. Mimo tego, iż opisani wyżej najemcy-dłużnicy, kwalifikują się do ratalnej spłaty długu bądź jego umorzenia, z możliwości tej korzysta jednak bardzo mało dłużników. Przyczynia się to do wzrostu zadłużania, ale również utrwalania się zachowań regularnego nieopłacania czynszu.

#### Opis rozwiązania

Aby zapobiegać narastaniu długu i zachęcić do jego spłaty można zastosować narzędzia informujące oraz promujące ratalną spłatę długu oraz jego restrukturyzację. Aby zachęcić najemców do skorzystania z możliwości proponujemy:

- (1) **Zidentyfikować, dla których dłużników właściwa jest opcja ratalnej spłaty długu bądź jego umorzenia.**
- (2) **Zgłosić się do wybranych dłużników w celu przeprowadzenia bezpośrednich konsultacji mających na celu przedstawienie możliwych sposobów spłaty długu oraz konsekwencji wynikających z przyjęcia biernej postawy. Warto do osób wysłać zaproszenia do konsultacji zaistniałych problemów, a nie wezwania do zapłaty.**
- (3) **W przypadku umorzenia długu warto określić wkład własny dłużnika, jaki musi wpłacić jednorazowo, ratalnie lub odpracować, żeby zbudować poczucie partycypacji spłacie w**

**długu. W zależności od sytuacji najemcy i stanu długu wkład powinien wahać się między 5% a 40% zadłużenia.**

Dodatkowo informacje o możliwości wyjścia z zadłużenia w wyniku spłaty ratalnej bądź umorzenia długu można umieszczać na plakatach informacyjnych w budynkach, w których występuje duży odsetek dłużników. Zaleca się przyjęcie prostej wizualnej formy promocji. Umieszczanie pism, zapisów regulaminu, wydrukowanych w kolorach czarno-białych jest nieskuteczne, ponieważ do skonsumowania tej formy przekazu mieszkańców potrzebuje dużo czasu. Rekomenduje się czytelne, szybkie w odbiorze komunikaty oraz zamieszczenie numeru telefonu, pod którym można uzyskać bardziej szczegółowe informacje.

### **Przewidywane efekty**

Przykłady wielu miast pokazują, że zarówno umorzenie części długu jak i jego ratalna spłata są dobrymi narzędziami do odzyskiwania przez miasto długów. Dzięki zastosowaniu programu umorzenia części długu miasto może odzyskać przynajmniej część należności, które najprawdopodobniej nie zostałyby odzyskane, gdyby nie zachęta w postaci umorzenia jego znacznej części.

Oba narzędzia są skuteczne w ściąganiu długów od najemców o ile, najemcy są ich świadomi i rozumieją zasady ich działania. Z tego względu rekomenduje się bezpośrednio informowanie dłużników w drodze indywidualnych porad i konsultacji na temat sposobu i zasad spłaty długu w ratach oraz umorzenia zadłużenia.

## 6. Spis rycin

### Spis tabel

Tabela 1 Dane wejściowe o charakterze indywidualnym (po adresach) (źródło: dane ZBiLK oraz STBS)	4
Tabela 2 Dane ostateczne o charakterze indywidualnym (po adresach) (źródło: opracowanie własne)	4
Tabela 3 Wartość zadłużenia w ZBiLK w latach 2014-2016 wg kategorii (źródło: dane ZBiLK)	7
Tabela 5 Odsetek dłużników czynszowych lokali komunalnych zarządzanych przez STBS w 2016 r. (źródło: dane STBS)	38
Tabela 6 Zestawienie kategorii dłużników ze względu na stosowanie egzekucji należności w 2016 r. (źródło: dane STBS)	40

### Spis wykresów

Wykres 1 Dynamika zmian zadłużenia w ZBiLK w latach 2014-2016 (źródło: dane ZBiLK)	7
Wykres 2 Wartość łącznego zadłużenia zasobu komunalnego w latach 2014-2016 zarządów (źródło: dane ZBiLK i STBS)	8
Wykres 3 Struktura zadłużenia w STBS w 2016 r. (źródło: dane STBS)	9
Wykres 4 Urealnione salda zadłużeń lokali komunalnych w latach 2014-2016 (źródło: dane ZBiLK)	15
Wykres 5 Udział procentowy poszczególnych kategorii dłużników w analizowanej próbie (źródło: dane ZBiLK)	16
Wykres 6 Zestawienie kategorii dłużników komunalnych pod kątem korzystania ze wsparcia PUP i MOPR w 2016 r. (źródło: dane ZBiLK)	20
Wykres 7 Zestawienie kategorii dłużników komunalnych pod kątem poziomu zadłużenia w latach 2014-2016 (źródło: dane ZBiLK)	21
Wykres 8 Zestawienie kategorii dłużników pod kątem statusu najmu (umowny – bezumowny) w 2016 r. (źródło: dane ZBiLK)	22
Wykres 9 Zestawienie kategorii dłużników pod kątem uiszczanej średniej stawce czynszu za m <sup>2</sup> w latach 2014-2016 (źródło: dane ZBiLK)	23
Wykres 10 Powierzchnia lokali komunalnych zarządzanych przez ZBiLK w latach 2014-2016 (źródło: dane ZBiLK)	30
Wykres 11 Zestawienie kategorii dłużników pod kątem korzystania z możliwości spłaty zadłużenia czynszowego w ratach, lata 2014-2016 (źródło: dane ZBiLK)	38
Wykres 12 Zestawienie mieszkań poszczególnych kategorii dłużników pod kątem figurowania w bazie egzekucji komorniczej, lata 2014-2016 (źródło: dane ZBiLK)	39
Wykres 13 Zestawienie mieszkań dłużników czynszowych poddanych postępowaniu egzekucyjnemu, za lata 2014-2016 (źródło: dane ZBiLK)	40