

dr Aleksandra Zubrzycka-Czarnecka¹
Instytut Polityki Społecznej UW

Działalność związana ze społecznym pośrednictwem najmu we Francji² - innowacja wzmacniająca spójność społeczną *Ekspertyza*

Spis treści

1.	Wprowadzenie	2
2.	Miejsce działalności związanej ze społecznym pośrednictwem najmu w systemie wynajmu mieszkań prywatnych osobom o niskich i/lub niestabilnych dochodach.....	3
3.	Rola organizacji pozarządowych w systemie wynajmu mieszkań prywatnych osobom o niskich i/lub niestabilnych dochodach	10
	3.1. Ramy prawne działalności organizacji pozarządowych	10
	3.2. Zakres i charakter działalności organizacji pozarządowych	12
4.	Trzy przykładowe programy społecznego pośrednictwa najmu we Francji.....	15
	4.1. Paryski program: Wynajmujcie Solidarnie i Bez Ryzyka - <i>Louez Solidaire et Sans Risque</i> ...	16
	4.2. Program: Solidarny najem - <i>Solibail</i>	17
	4.3. Działalność sieci organizacji pozarządowych: <i>Społeczne Agencje Nieruchomości – AIVS</i>	19
5.	Podsumowanie doświadczeń francuskich. Rekomendacje dla Polski.....	22

¹ a.zubrzycka@uw.edu.pl

² W ekspertyzie zostały wykorzystane materiały z książki A. Zubrzycka-Czarnecka, *Polityka mieszkaniowa we Francji na przełomie XX i XXI wieku*, Aspra Jr, Warszawa 2011.

1. Wprowadzenie

Od lat 80. XX wieku w krajach Europy Zachodniej narasta problem wykluczenia mieszkaniowego. Skłania on aktorów społecznych związanych z polityką mieszkaniową i miejską do poszukiwania nowych instrumentów, zwiększających dostęp osób w trudnej sytuacji społecznej i mieszkaniowej do godnych warunków mieszkaniowych.

W wielu krajach (np. Belgia, Hiszpania, Wielka Brytania, Irlandia, Niemcy) inicjatywy w tym zakresie podjęły organizacje pozarządowe działające nie dla zysku. Wspierane przez władze samorządowe i prywatnych darczyńców, często w ramach partnerstw publiczno-społecznych, wypracowały szereg instrumentów, mających na celu zapewnianie mediacji lokatorskich, budowanie tanich mieszkań jako deweloper społeczny czy występowanie jako najemca mieszkań w sektorze prywatnym, następnie je podnajmujący osobom w trudnej sytuacji społecznej i mieszkaniowej. Ostatnie rozwiązanie określane jest w literaturze mieszkaniowej jako *społeczna agencja najmu* (ang. *Social Rental Agencies*). Modelowe cechy *społecznych agencji najmu* zostały opisane przez Pascala de Deckera na przykładzie Belgii (De Decker 2009 oraz 2012). W innych krajach europejskich występują zróżnicowane działania na rzecz wykorzystania zasobu czynszowych mieszkań prywatnych do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób o niskich i/lub niestabilnych dochodach. Działania te posiadają niektóre z cech belgijskich *społecznych agencji najmu*.

W tym kontekście, interesujące wydają się doświadczenia Francji w łagodzeniu kwestii mieszkaniowej za pomocą zwiększania dostępu osób o niskich i niestabilnych dochodach do mieszkań prywatnych na wynajem. Francuska polityka mieszkaniowa charakteryzuje się znacznym poziomem wydatków społecznych oraz innowacyjnością. Przekłada się to na sferę zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności. Stanowi ona przykład wielosektorowej polityki o bogatym instrumentarium (Zubrzycka-Czarnecka 2011) oraz – jak dotąd – znacznej dostępności i hojności świadczeń mieszkaniowych³. Koszt francuskiej polityki mieszkaniowej sięga ok. 46 miliardów euro rocznie (ok. 2% PKB) (Gazzane 2015). **Jednym z instrumentów francuskiej polityki mieszkaniowej, rozwijanym na szerszą skalę od prawie 10 lat, jest wykorzystanie zasobu mieszkań prywatnych na cele społeczne (zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób o niskich i/lub niestabilnych dochodach, często wykluczonych**

³ Obecnie we Francji toczą się debaty na temat reform francuskiej polityki mieszkaniowej. Reformy te mają polegać na ograniczeniu hojności oraz dostępności do zasiłku mieszkaniowego APL, Schaeffer 2015.

społecznie). Na potrzeby ekspertyzy i w nawiązaniu do literatury francuskiej, działania te określam jako społeczne pośrednictwo najmu. Charakterystyczną cechą francuskiej polityki mieszkaniowej i miejskiej jest zróżnicowanie form działań związanych ze społecznym pośrednictwem najmu. Obejmują one nie tylko świadczenie usług mieszkaniowych, ale także usług reintegracji społecznej dla osób o niskich i/lub niestabilnych dochodach. Ich znaczenie we Francji polega przede wszystkim na wspieraniu realizacji zasady *wymieszania społecznego (mixité sociale)*⁴, a także na łagodzeniu sytuacji nagłych oraz priorytetowych.

2. Miejsce działalności związanej ze społecznym pośrednictwem najmu w systemie wynajmu mieszkań prywatnych osobom o niskich i/lub niestabilnych dochodach

Wykorzystanie prywatnych mieszkań na wynajem do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych o charakterze socjalnym rozwijało się we Francji w **kontekście realizacji roszczeniowego, gwarantowanego prawa do mieszkania (DALO)** (Zubrzycka-Czarnecka 2010), **strategii Najpierw Mieszkanie (Logement d'abord)** oraz **sieci zintegrowanych usług dostępu do mieszkania (SIAO)**⁵. W ostatnich latach, tematyka działań związanych ze społecznym pośrednictwem najmu została włączona do dyskursu politycznego w związku z **ustawą Duflo numer 2013-61 z 18 stycznia 2013 r. o wykorzystaniu gruntów publicznych na rzecz mieszkalnictwa oraz na rzecz wzmocnienia obowiązku rozwoju budownictwa społecznego**⁶. Jednym z celów powyższej ustawy – wyrażonym w art. 17 - było zwiększenie skuteczności realizacji artykułu 55 ustawy numer 2000-1208 z 13 grudnia 2000 r. o solidarności i odnowieniu miejskim (SRU), dotyczącym wymaganej kwoty 20% mieszkań społecznych⁷ w całym zasobie mieszkań głównego pobytu w gminach, zagrożonej - w przypadku jej

⁴ Zasada *mixité sociale* jest obecna we francuskiej polityce mieszkaniowej i miejskiej od 1982 r. (Raport Dubedouta). W kontekście mieszkaniowym, zasada ta upatruje źródła problemów miejskich w sferze typu zabudowy i rozmieszczenia przestrzennego. Celem zasady *mixité sociale* w mieszkalnictwie jest przeciwdziałanie mieszkaniowej segregacji przestrzennej.

⁵ Service intégré de l'accueil et de l'orientation

⁶ LOI n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, Le Service Public de la Diffusion du Droit, źródło internetowe: <<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026954420>>

⁷ Ustawa z 2013 r. podniosła kwotę mieszkań społecznych z 20 do 25% i określiła czas jej realizacji na 2025 rok.

nieprzestrzegania – karami pieniężnymi⁸. Realizacja tej kwoty wymaga nie tylko rozbudowy zasobu mieszkań w budownictwie społecznym, ale także włączenia prywatnych mieszkań czynszowych do realizacji społecznych celów mieszkalnictwa.

Zasób mieszkań społecznych o umiarkowanych czynszach - HLM nie jest bowiem w stanie sam podołać temu wyzwaniu. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób o niskich i średnich dochodach odbywa się także w ramach prywatnego zasobu mieszkań czynszowych. W 2013 r. wielkość zasobu prywatnych mieszkań czynszowych szacowano ogółem na 6,3 mln mieszkań (Chapelon J., Laporte P., Massin I. 2013, s. 40). Oceniając znaczenie działań społecznego pośrednictwa najmu na rynku mieszkaniowym należy zauważyć, że mieszkania podnajmowane lokatorom socjalnym stanowią niewielki odsetek prywatnego zasobu mieszkaniowego. Brakuje szerszej wiedzy (np. informacji zbiorczych) na temat liczby tych mieszkań czy bardziej szczegółowej charakterystyki ich lokatorów.

Podjmując próbę określenia skali tych działań należy zauważyć, że **jest to instrument uzupełniający programy budownictwa społecznego**. Zasób społecznych mieszkań czynszowych (przede wszystkim budowanych i zarządzanych przez organizacje Mieszkań o Umiarkowanych Czynszach - HLM) we Francji jest szacowany na 5,4 mln mieszkań (Chapelon J. i in. 2013, s. 40). Jednak, w związku z kryzysem mieszkaniowym, wydłużającymi się kolejkami do przydziału mieszkań typu HLM (w 2014 r. około 1,8 mln osób oczekiwało na przydział mieszkania w budownictwie społecznym, Raport *O sytuacji mieszkaniowej* 2015, s. 11) oraz niskim poziomem rotacji lokatorów w zasobie budownictwa społecznego (ok. 10% rocznie, Chapelon J. i in. 2013, s. 40) francuski rząd postrzega sektor prywatny jako niezbędny instrument polityki mieszkaniowej umożliwiający zwiększenie podaży mieszkań czynszowych dostępnych dla osób o niskich dochodach.

Warto zauważyć, że **działania związane ze społecznym pośrednictwem najmu we Francji wpisują się w krajobraz istniejących wcześniej praktyk i instytucji**.

⁸ Kary te okazywały się mało skuteczne. Wnioski z badań ewaluacyjnych (np. Bilek A., Bono P.-H., Monmousseau F., Trannoy A., (2009). *L'article 55 de la loi SRU : un coup d'épée dans l'eau en région Paca ?*, IDEP) wskazywały na potrzebę zaostrzenia dolegliwości sankcji finansowych. Zostały one uwzględnione w ustawie z 2013 r. (np. wprowadzono możliwość pięciokrotnego zwiększenia kary finansowej).

Tabela 1. Działania instytucji publicznych we Francji w zakresie wykorzystania czynszowego zasobu prywatnego mieszkań na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności o niskich dochodach

Najważniejsze rozwiązania	
<p>1. Zawieranie umów z wynajmującym – właścicielem mieszkań czynszowych w sektorze prywatnym przez instytucje publiczne (<i>conventionnement du parc privé</i>)</p>	<p>W wyniku tych umów wynajmujący uzyskuje preferencyjne kredyty (na przykład na remont mieszkań) lub subwencje z Krajowej Agencji na rzecz Poprawy Warunków Mieszkaniowych (ANAH)⁹, w zamian za co zobowiązuje się do wynajmowania mieszkania po cenach niższych niż rynkowe przez okres do 9 lat.</p> <p>Według danych z Raportu <i>O sytuacji mieszkaniowej</i> Fundacji Abbé Pierre z 2014 roku¹⁰, we Francji w 2006 roku liczba mieszkań prywatnych, wynajmowanych po cenach niższych niż rynkowe, objętych umowami z ANAH, sięgała 38 682 tysięcy¹¹.</p> <p>Jednak w kolejnych latach obserwowano spadek tego segmentu podaży mieszkań prywatnych na wynajem, dostępnych dla osób o niskich dochodach. Największy spadek odnotowano w 2011 roku (o 44% rok do roku). W 2012 roku zasób ten sięgał już tylko 6 201 mieszkań¹².</p> <p>Sytuacja ta była związana z reorientacją subwencji ANAH w 2011 roku. Zostały one w większym stopniu skierowane do</p>

⁹ Instytucja umów ANAH funkcjonuje od października 2006 r. Właściciel mieszkania zobowiązuje się przez okres od 6 do 9 lat wynajmować mieszkanie osobom o niskich dochodach, po określonej, niższej niż rynkowa cenie, w zamian za ulgi podatkowe, ewentualne subwencje remontowe oraz gwarancje lokatorskie.

¹⁰ Źródło internetowe: <http://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/content-files/files/rapport_2014_sur_letat_du_mal-logement_en_france.pdf>

¹¹ Dane z ANAH, za: Raport *O sytuacji mieszkaniowej*, Fundacja Abbé Pierre, 2014, s. 155-156.

¹² Dane dla innych lat: w 2007 roku – 33 696 mieszkań, w 2008 roku – 25 997 mieszkań, w 2009 roku 37 722 mieszkań, w 2010 – 29 692 mieszkania, w 2011 roku – 11 112 mieszkań.

	<p>publicznego sektora mieszkań czynszowych oraz ukierunkowane na inwestycje związane z gruntownym remontem mieszkań.</p> <p>Dodatkowo, należy zauważyć, że w omawianej kategorii mieszkań niewielki udział mają mieszkania o najniższym czynszu - LCTS¹³ (2 024 mieszkania w 2006 roku, 2 459 mieszkań w 2007 roku, 2932 mieszkania w 2008 roku, 3 338 mieszkań w 2009 roku, 2845 mieszkań w 2010 roku, 1741 mieszkań w 2011 roku oraz 655 mieszkań w 2012 roku).</p>
<p>2. Zakup przez instytucje publiczne mieszkań w sektorze prywatnym, od deweloperów, z przeznaczeniem na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach oraz budowa mieszkań czynszowych przez deweloperów</p>	<p>W planie antykryzysowym z 2008 r. Prezydent Francji Nicolas Sarkozy zapowiadał zakup od deweloperów 30 000 mieszkań, które miały zostać włączone do zasobu budownictwa społecznego (Lattard 2008 oraz Zubrzycka-Czarnecka 2009).</p> <p>W związku z rosnącym popytem na mieszkania czynszowe, we Francji wielu deweloperów (<i>promoteurs immobiliers</i>) włączyło do swojej oferty budowę mieszkań na wynajem (np. Akerys – około 15 000 umów najmu podpisanych w 2005 r., około 6 000 ofert najmu rocznie¹⁴; Monné-Decroix – 5 630 ofert najmu rocznie¹⁵, Nexity (jego filia-Lamy jest liderem prywatnych mieszkań na wynajem dla studentów – zasób 11 000 mieszkań we Francji oraz ważnym aktorem na rynku mieszkań na wynajem- ogółem 27 800 umów najmu</p>

¹³ Ten typ mieszkań (LCTS - Logement Conventionné Très Social) pod wieloma względami różni się od polskich lokali socjalnych. Są to mieszkania w sektorze prywatnym, których właściciele podpisali umowę z Krajową Agencją na rzecz Poprawy Warunków Mieszkaniowych. Lokatorzy są wskazywani przez prefekta lub przez wynajmującego – muszą spełniać kryteria dochodowe (określane co roku w drodze dekretu) i nie mogą być członkami rodziny wynajmującego.

¹⁴ Źródło internetowe: <http://www.akerys-location.com/location/metiers_location.php>

¹⁵ Źródło internetowe: <<http://www.louez.monne-decroix.fr/Louez-Immobilier-Nos-Locations/Infos-Pratiques.html>>

	<p>w 2007 r.¹⁶). Jednakże firmy deweloperskie prowadzą restrykcyjną selekcję lokatorów¹⁷ ze względu na kryteria dochodowe i stabilność zatrudnienia.</p> <p>Jak dotąd oferty najmu prezentowane przez deweloperów zaspokajają potrzeby mieszkaniowe jedynie średnio i wysoko zarabiających Francuzów.</p>
<p>3. Wprowadzenie instytucji <i>Funduszu Gwarancji Lokatorskich</i></p>	<p>Innym instrumentem zaproponowanym przez władze publiczne na rzecz zwiększenia zasobu prywatnych mieszkań czynszowych na wynajem jest <i>Fundusz Gwarancji Lokatorskich</i> (GRL) mający docelowo zastąpić instrument LOCA-PASS. <i>Fundusz Gwarancji Lokatorskich</i>¹⁸ został wprowadzony w grudniu 2007 r. na mocy porozumienia pomiędzy państwem i federacją instytucji opłacających 1% logement¹⁹ - Unią Ekonomii Społecznej na rzecz Mieszkalnictwa (l'UESL) (Björner, 2008, s. 49). Działa na zasadzie ubezpieczenia na wypadek niepłacenia czynszu przez lokatora, gwarantując zapłatę zaległego czynszu i opłat mieszkaniowych przez cały okres najmu oraz obejmując współpracę z pracownikiem socjalnym na wypadek nagłych zdarzeń losowych w życiu lokatora (Ibidem, 2008, s. 50). Lokator posiadający gwarancję lokatorską nie jest już zobowiązany do płacenia kaucji. Warunki do otrzymania gwarancji dla właściciela to podpisanie odpowiedniej</p>

¹⁶ Źródło internetowe:

<http://www.lamy.net/common/code/b2c/news_b2c.asp?news_Model=qui&news_pageSize=1000>.

¹⁷ Por. Dokumenty niezbędne do wynajmu mieszkania, <<http://www.louez.monne-decroix.fr/Louez-Immobilier-Nos-Locations/Infos-Pratiques.html>>

¹⁸ Na mocy ustawy Alur z 24 marca 2014 r. na rzecz dostępności do mieszkania i odnowy urbanistycznej, od 1 stycznia 2016 r. rozwiązanie to zostanie zastąpione instytucją powszechnego ubezpieczenia lokatorskiego (*systeme de garantie universelle de loyers*).

¹⁹ Podatek ten wprowadzony we Francji w 1953 r. – określaný jako 1%logement, Akcja Mieszkaniowa (*Action Logement*) czy Udział Pracodawców w wysiłku na rzecz Budownictwa mieszkaniowego (*1% employeur* lub PEEC) - jest obowiązkowy dla przedsiębiorstw prywatnych działających poza sektorem rolniczym, zatrudniających więcej niż 20 pracowników. Jego wysokość sięga obecnie 0,45% funduszu płac z roku poprzedniego. Jest opłacany do 31 grudnia każdego roku.

	<p>umowy ubezpieczeniowej z instytucją ubezpieczeniową uprawnioną do udzielania GRL²⁰. Z kolei lokator, aby być objęty ubezpieczeniem, musi spełniać następujące warunki: ponosić duży wysiłek mieszkaniowy (stosunek czynszu do dochodów od 33% do 50%), posiadać niestabilne zatrudnienie (<i>contrat de travail précaire</i>) oraz nie wykazywać zdolności do dostarczenia kaucji (Ibidem, 2008, s. 50). W literaturze przedmiotu wskazuje się na małą znajomość tego rozwiązania wśród lokatorów i właścicieli mieszkań na wynajem oraz na małe zainteresowanie opisywanym rozwiązaniem ze strony tych ostatnich (Ibidem, 2008, s. 50). Dodatkowo, jak dotąd, gwarancja GRL przysługuje stosunkowo małej grupie lokatorów. Ostatnie propozycje rządowe zmierzają do uczynienia z tego rozwiązania uniwersalnej gwarancji lokatorskiej, przez rozszerzenie kręgu jego adresatów.</p>
<p>4. Instytucja <i>solidarnej własności</i></p>	<p>20 marca 2009 r. wprowadzono instytucję <i>solidarnej własności</i>²¹ zachęcającą właścicieli mieszkań w starej lub nowej zabudowie mieszkaniowej do przeniesienia na okres od 15 do 30 lat prawa do korzystania i czerpania pożytków z mieszkania (<i>ususfructus</i>) na rzecz określonej organizacji pozarządowej lub organizacji HLM, które następnie wynajmą mieszkanie osobom o niskich dochodach. Zachętą mają być ulgi podatkowe oraz możliwość skorzystania z preferencyjnych pożyczek PLA lub PLUS.</p>

Źródło: opracowanie własne.

²⁰ Są to instytucje bankowe i ubezpieczeniowe, które zawarły umowę ze Stowarzyszeniem na rzecz Dostępu do Gwarancji Lokatorskich (APAGL).

²¹ *Boutin veut développer la "propriété solidaire"*, L'Express L'Expansion, 28.04.2009, <http://lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/boutin-veut-developper-la-propriete-solidaire_1353741.html>

Przechodząc - z kolei – do tematyki działań francuskich instytucji publicznych, skierowanych bezpośrednio do osób o niskich dochodach i w trudnej sytuacji mieszkaniowej, należy podkreślić, że były one podejmowane sporadycznie od lat 70. XX wieku. W 1977 roku wprowadzono program socjo-edukacji mieszkaniowej *ASELL*²², który został upowszechniony w 1979 roku i uzyskał wsparcie finansowe Departamentalnych Dyrekcji ds. Sanitarnych i Socjalnych (DDASS) (Bertrand 2005, s.1). Z kolei pierwszy we Francji *Plan działania departamentu na rzecz mieszkań dla osób w trudnej sytuacji mieszkaniowej* (PDLP) utworzono w 1987 roku w Yvelines (Ibidem, s. 1). Instrument ten został upowszechniony w drodze ustawy Bessona z 31 maja 1990 roku o prawie do mieszkania²³.

W związku z decentralizacją polityki społecznej (1982 r.) oraz polityki mieszkaniowej (1982 r. i 2004 r.), państwo nie zatrudnia już pracowników socjalnych, mogących działać w obszarze mieszkalnictwa (z wyjątkiem Departamentalnych Dyrekcji ds. Sanitarnych i Socjalnych - DDASS). **Departamenty, które w wyniku decentralizacji stały się podstawowym filarem lokalnej polityki społecznej i mieszkaniowej, zwracają się do organizacji pozarządowych działających nie dla zysku w celu realizacji założeń - przyjmowanego przez każdy departament - Planu działania departamentu na rzecz mieszkań dla osób w trudnej sytuacji mieszkaniowej (PDLP)** (Ibidem, s. 2). **Podstawowym instrumentem wspierającym finansowo organizacje pozarządowe jest instytucja departamentalnych Funduszy na rzecz solidarności mieszkaniowej (FSL)** (Ibidem, s. 2). Fundusze te są tworzone i finansowane przez władze departamentu. Działalność funduszy została uregulowana na mocy ustawy Bessona z 1990 r. (art. 6, 6-1, 6-2, 6-3, 6-4). Mogą one – w zależności od wewnętrznego regulaminu – przyznawać pożyczki, subwencje, opłacać kaucje, zaliczki na cele mieszkaniowe oraz przyznawać zasiłki zadłużonym lokatorom na spłatę zadłużenia lub uregulowanie opłat mieszkaniowych (woda, energia elektryczna, telefon). Fundusze mogą także finansować wsparcie ze strony pracownika socjalnego. Ich beneficjentami są osoby w trudnej sytuacji społecznej (w tym dochodowej) i mieszkaniowej. Osoby te to zarówno najemcy, podnajmujący, rezydenci schronisk i miejsc czasowego pobytu oraz właściciele mieszkań (przede wszystkim w domach wielorodzinnych). *Fundusze na rzecz*

²² Accompagnement Socio Educatif Lié au Logement

²³ Można uznać, że polskim odpowiednikiem jest ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. 2006 nr 251 poz. 1844). Jednak ustawa francuska ukierunkowana jest nie tylko na wskazanie instrumentów finansowania socjalnych aspektów lokalnej polityki mieszkaniowej, ale także na kształtowanie i programowanie, z udziałem lokalnych aktorów społecznych, jej celów oraz działań prowadzących do ich osiągnięcia.

solidarności mieszkaniowej mogą udzielać gwarancji finansowych organizacjom pozarządowym działającym na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności. Fundusze te mogą pokrywać część kosztów związanych z działalnością społecznego pośrednictwa najmu (najem mieszkań w sektorze prywatnym w celu ich podnajęcia osobom w trudnej sytuacji społecznej i mieszkaniowej).

Na poziomie krajowym, centralnym, przyjmowane są innowacyjne rozwiązania mające ułatwiać działalność organizacji pozarządowych w zakresie społecznych aspektów mieszkalnictwa. Mogą one starać się o subwencje ze strony państwa, regionów, departamentów, gmin, związków międzygminnych, instytucji publicznych, instytucji zarządzających środkami z *1% logement* (podatku pracodawców na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych) czy prywatnych darczyńców (Chapelon J. i in., s. 24-25).

3. Rola organizacji pozarządowych w systemie wynajmu mieszkań prywatnych osobom o niskich i/lub niestabilnych dochodach

W ramach francuskiego systemu wynajmu mieszkań prywatnych osobom w trudnej sytuacji społecznej i mieszkaniowej szczegółowo uregulowano rolę organizacji pozarządowych.

3.1. Ramy prawne działalności organizacji pozarządowych

Na podstawie art. 6 i art. 6-1 ustawy Bessona z 31 maja 1990 r. o prawie do mieszkania²⁴ oraz art. 36 i art. 37 ustawy z 29 lipca 1998 r. o zwalczaniu wykluczenia społecznego²⁵, projekty organizacji pozarządowych, dotyczące wykorzystania prywatnego rynku najmu do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności w trudnej sytuacji społecznej i mieszkaniowej, zostały objęte wsparciem finansowym i prawnym ze strony departamentu i państwa.

²⁴ Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, Le Service Public de la Diffusion du Droit, źródło internetowe:

<<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006075926>>

²⁵ Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, Le Service Public de la Diffusion du Droit, źródło internetowe:

<<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000206894>>

Dodatkowo, ustawa z 1998 r. na mocy art. 31 nakłada na władze publiczne obowiązek konsultacji działań w zakresie społecznych aspektów mieszkalnictwa z organizacjami społecznymi działającymi w tej dziedzinie. Organizacje pozarządowe działające nie dla zysku (największe i najsilniejsze, o zasięgu krajowym²⁶) mają swoich przedstawicieli w najważniejszych instytucjach doradczych i eksperckich w zakresie społecznych aspektów polityki mieszkaniowej.

Ze względu na te możliwości udziału w politycznym procesie decyzyjnym, w literaturze francuskiej (Philippe Zittoun) zwraca się uwagę na dołączenie polityki mieszkaniowej do obszaru polityk publicznych *uniwersalnych*, w opozycji do obszaru polityk publicznych *liberalnych* (rozumianych jako selektywne, w kontekście dostępu podmiotów do udziału w decyzjach podejmowanych w ich zakresie) (Bertrand 2005, s. 6-7).

Ustawa MOOL²⁷ numer 2009-323 z 25 marca 2009 r.²⁸ (art. 2) oraz związany z nią dekret numer 2009-1684 z 30 grudnia 2009 r. określiły obszary działalności organizacji pozarządowych w zakresie zaspokajania społecznych potrzeb mieszkaniowych ludności. Są to: (1) pośrednictwo między właścicielem mieszkania i najemcą (i/lub podnajmującym), (2) zarządzanie nieruchomościami oraz (3) praca socjalna z najemcami i/lub podnajmującymi (Chapelon J. i in. 2013, s. 18). Pełnienie tych funkcji możliwe jest po uzyskaniu zezwolenia z prefektury, oddzielnie do każdego z powyższych obszarów działań. Zezwolenie jest przyznawane na pięć lat, po tym okresie jest odnawialne. Warunkiem jego uzyskania jest wykazanie się kompetencjami we wskazanym zakresie. Dodatkowo, w przypadku działań związanych z zarządzaniem nieruchomościami, organizacja powinna posiadać odpowiednie uprawnienia przyznawane przez prefekta na okres dziesięciu lat.

W literaturze francuskiej podkreśla się (na przykład Patrice Duran i Jean-Pierre Thoenig), że aktywizacja organizacji pozarządowych działających nie dla zysku w obszarze mieszkalnictwa mieści się w charakterze *konstytutywnym (politique constitutive)* segmentu polityki mieszkaniowej, dotyczącym zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności w trudnej

²⁶ Na przykład: UNIOPSS, FNARS, PACT ARIM, ATD Quart-Monde, FAPIL, DAL.

²⁷ Ustawa ta dotyczy działań mających na celu łagodzenie i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu za pomocą rozwiązań wspierających zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych ludności. W tym kontekście ujmuje problematykę organizacji pozarządowych działających w obszarze mieszkalnictwa. Tym samym różni się ona od polskiej ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873).

²⁸ LOI n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, Le Service Public de la Diffusion du Droit, źródło internetowe:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020438861>>

sytuacji mieszkaniowej i społecznej (Bertrand 2005, s. 2). Oznacza to, że dokumenty, na których bazuje ta polityka określają jedynie ogólne zasady, reguły oraz procedury organizacyjne. Polityka ta nie jest oparta na sformalizowanych definicjach problemów mieszkaniowych i społecznych, które miałyby łagodzić czy rozwiązywać. Jej realizacja nie jest objęta sformalizowanymi procedurami operacyjnymi.

3.2. Zakres i charakter działalności organizacji pozarządowych

W praktyce organizacje pozarządowe wykazują się znacznym poziomem elastyczności w kontekście określania zakresu podejmowanych działań. Działania te można następująco – za Catherine Bourgeois (Bertrand 2005, s. 4) – uporządkować:

Tabela 2. Zakres i charakter działań organizacji pozarządowych

<p>Najważniejsze rodzaje działań organizacji pozarządowych w zakresie wykorzystania rynku najmu do celów zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności o niskich dochodach</p>	
<p>1. Mediacje socjalne w zakresie stosunków lokatorskich (AML)</p>	<p>Od 1998 r., organizacje pozarządowe działające nie dla zysku, zajmujące się podnajmem mieszkań lub zarządzające mieszkaniami dla osób w trudnej sytuacji mieszkaniowej otrzymują od władz publicznych pomoc pokrywającą koszty mediacji pomiędzy właścicielami mieszkań i ich lokatorami²⁹.</p>
	<p>Obejmują one m.in.:</p>

²⁹ Działalność ta jest finansowana ze środków departamentalnych *Funduszy na rzecz solidarności mieszkaniowej*. Dla przykładu, w 2006 roku w departamencie Charente-Maritime wysokość tej pomocy na mieszkanie w skali roku mogła sięgać 500 euro.

2. Działania mające na celu włączenie społeczne za pomocą mieszkania

- Pomoc na rzecz rozwoju zasobu mieszkań przejściowych (ALT)³⁰;
- Pomoc finansową w zamian za rezerwację części zasobu mieszkań będących w dyspozycji organizacji pozarządowych działających nie dla zysku na rzecz przyjęcia, w trybie pilnym, osób w trudnej sytuacji mieszkaniowej, zagrożonych eksmisją, bezdomnych;
- Działalność interdyscyplinarnych zespołów, w zakresie problematyki miejskiej i socjalnej (MOUS). Powoływane są one przy instytucjach realizujących *Plan działania departamentu na rzecz mieszkań dla osób w trudnej sytuacji mieszkaniowej* (PDLP). Podlegają nadzorowi Departamentalnych Dyrekcji ds. Infrastruktury (DDE) oraz Departamentalnych Dyrekcji ds. Sanitarnych i Socjalnych (DDASS). Ich zadaniem jest wzmacnianie współpracy pomiędzy aktorami społecznymi *for profit* związanymi z rynkiem mieszkaniowym oraz organizacjami pozarządowymi, działającymi na rzecz dostępu do mieszkań dla osób w trudnej sytuacji mieszkaniowej. Celem działalności zespołów MOUS jest wspieranie reintegracji społecznej i mieszkaniowej osób zagrożonych bezdomnością lub złymi warunkami mieszkaniowymi. Instytucje MOUS pełnią m.in. rolę pośrednika w kontaktach oraz w obiegu informacji. Do nich zgłaszane są skargi na nadużycia w praktykach

³⁰ Rola tych mieszkań jest zbliżona, choć nieco szersza niż polskich pomieszczeń tymczasowych (ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U. 2001 nr 71 poz. 733).

	<p>stosowanych przez aktorów społecznych na lokalnym rynku nieruchomości oraz nieprawidłowości w zasobie mieszkaniowym (np. substandard mieszkaniowy). Działalność MOUS jest finansowana ze środków publicznych.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Działania z zakresu think-tank (np. gromadzenie informacji, przeprowadzanie badań i przygotowywanie raportów na temat sytuacji mieszkaniowej we Francji)³¹.
<p>3. Zarządzanie zasobem mieszkaniowym</p>	<p>W tym działania w zakresie pośrednictwa nieruchomości (<i>gestion locative adaptée avec intermédiation locative</i>)³².</p>

Źródło: opracowanie własne.

Organizacje pozarządowe działające w obszarze mieszkalnictwa i integracji społecznej mogą wynajmować mieszkania w zasobie prywatnym i publicznym³³ w celu ich podjęcia gospodarstwom domowym w trudnej sytuacji mieszkaniowej i społecznej (*ménages défavorisés*). Działalność organizacji pozarządowych w tym zakresie określana jest jako *pomoc na rzecz rozwoju zasobu mieszkań przejściowych (logement de transition)*³⁴.

Celem tego typu działalności organizacji pozarządowych jest poprawa relacji między wynajmującym i najemcą mieszkania w sektorze prywatnym oraz publicznym poprzez

³¹ Organizacje pozarządowe odegrały kluczową rolę w rozwoju we Francji w latach 80. XX wieku subdyscypliny polityki mieszkaniowej poświęconej działaniom na rzecz osób w trudnej sytuacji mieszkaniowej i społecznej, określanej jako polityka inkluzji społecznej za pomocą mieszkania, por. Bertrand 2005, s. 1.

³² Działalność tych organizacji jest zbliżona do polskich agencji pośrednictwa nieruchomości. Różnica polega na tym, że nie działają one dla zysku.

³³ W niektórych regionach Francji organizacje pozarządowe wynajmują mieszkania czynszowe w sektorze publicznym (zasobie mieszkań o umiarkowanych czynszach HLM). Następnie podnajmują je swoim klientom. Przykładowo, w regionie *Pays de la Loire* w 2013 roku około 20 organizacji pozarządowych wynajmowało w tym zasobie około 100 mieszkań.

³⁴ Polskimi odpowiednikami są lokale socjalne, mieszkania chronione oraz mieszkania treningowe.

pośrednictwo trzeciej strony³⁵. Zadaniem organizacji pozarządowych jest dążenie do stopniowego przejścia lokatora od statusu podnajmującego do statusu najemcy (*baux glissants*). Formalnie podstawą władania mieszkaniem przez lokatora jest umowa podnajmu zawierana na czas określony (*bail de sous-location à durée déterminée*). Z czasem, umowa ta ewoluuje albo w klasyczną umowę najmu, albo wygasa – lokator jest kierowany do innej formy zakwaterowania lub innego mieszkania³⁶.

Działalność ta jest podejmowana nie tylko przez organizacje pozarządowe nie nastawione na zysk, ale także przez Gminne Centra Pomocy Społecznej (CCAS³⁷) czy instytucje działające w ramach partnerstw np. w formule unii ekonomii społecznej (UES³⁸)³⁹. Środki finansowe na ten cel mogą być pozyskiwane z – omawianych wcześniej - departamentalnych *Funduszy na rzecz solidarności mieszkaniowej* (FSL).

4. Trzy przykładowe programy społecznego pośrednictwa najmu we Francji

We francuskim systemie mieszkaniowym można wyróżnić trzy rodzaje inicjatyw związanych ze społecznym pośrednictwem najmu: (1) program samorządowy *Louez solidaire*, (2) program rządowy *Solibail* oraz (3) instytucje *Społecznych Agencji Nieruchomości (AIVS)* i zbliżone instytucje tworzone przez sieci organizacji pozarządowych. Warto podkreślić, że działania na rzecz wykorzystania rynku prywatnych mieszkań na wynajem do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych ludności o niskich dochodach wpisują się w kanon wartości promowanych w ramach francuskiej polityki mieszkaniowej. Są one postrzegane jako innowacja społeczna, wzmacniająca spójność społeczną poprzez działania oparte na solidarności społecznej. Znajduje to odzwierciedlenie we francuskich nazwach programów społecznego pośrednictwa najmu oraz w akcjach promocyjnych tego instrumentu polityki mieszkaniowej.

³⁵ *Guide des dispositifs d'hébergement et de logement adapté*, DGAS / DGALN – DHUP, Paryż 2008, s. 24, źródło internetowe: <http://www.dguhc-logement.fr/infolog/droit_logt/hebergement_logement_guide.pdf>

³⁶ Ibidem.

³⁷ Centre Communal d'Action Sociale

³⁸ L'union d'économie sociale, źródło internetowe: <<http://www.alternatives-economiques.fr/union-d-economie-sociale--ues- fr art 223 31360.html>>

³⁹ *Guide des dispositifs d'hébergement et de logement adapté*, DGAS / DGALN – DHUP, Paryż 2008, s. 24, źródło internetowe: <http://www.dguhc-logement.fr/infolog/droit_logt/hebergement_logement_guide.pdf>

4.1. Paryski program: Wynajmujcie Solidarnie i Bez Ryzyka - *Louez Solidaire et Sans Risque*

To inicjatywa lokalna, program uruchomiony przez władze miejskie Paryża w maju 2007 r., a następnie realizowany przez władze samorządowe w innych miastach Francji. Rozwiązanie to było wzorowane na doświadczeniach brytyjskich – projekcie *Temporary housing*. Jego celem jest zachęcenie właścicieli mieszkań na wynajem do ich wynajmowania organizacjom pozarządowym (wyspecjalizowanym, działającym w ramach partnerstw z władzami miejskimi), które następnie je podnajmują osobom o niskich i/lub niestabilnych dochodach.

Właściciele mieszkań prywatnych na wynajem podpisują umowę ze wskazanymi przez władze miejskie organizacjami pozarządowymi na okres od 3 do 6 lat. Umowa najmu nie podlega regulacjom ustawy mieszkaniowej Mermaz-Malandain z 6 lipca 1989 r., a jedynie jest regulowana przez przepisy Kodeksu Cywilnego. Oznacza to, że nie jest objęta wieloma przepisami chroniącymi prawa lokatorów. Dla przykładu, okres wypowiedzenia umowy wynosi 6 miesięcy. W razie braku wypowiedzenia – umowa jest automatycznie przedłużana na od 3 do 6 lat. Wynajmowane mieszkanie musi spełniać określone kryteria (zlokalizowane w Paryżu; o powierzchni co najmniej 16 m²; nie umeblowane; spełniające normy techniczne i bezpieczeństwa oraz wyposażone w podstawowe instalacje i media⁴⁰). Mieszkania wymagające remontu objęte są preferencyjnymi pożyczkami ANAH⁴¹.

Po spełnieniu powyższych warunków, wynajmujący ma zagwarantowaną - ze strony najemcy - zapłatę czynszu i opłat mieszkaniowych w czasie objętym umową najmu, bez względu na to, czy mieszkanie jest zamieszkałe przez lokatora. Właścicielowi mieszkania zapewniona jest także przez najemcę bezpłatna usługa zarządzania nieruchomością. Wynajmujący jest uprawniony do ulgi podatkowej (odpis od 30 do 70% dochodów z wynajmu od kwoty podlegającej opodatkowaniu – wysokość jest uzależniona od czasu, na który zawarta jest umowa oraz od wysokości czynszu). Uprawnienie to przysługuje po zawarciu umowy z ANAH na wynajem mieszkania po obniżonym czynszu przez okres co najmniej 6 lat.

Z kolei najemca – instytucja pozarządowa współpracująca z władzami samorządowymi - podpisuje umowę najmu i opłaca czynsz. Wysokość czynszu za m² jest corocznie określana

⁴⁰ *Présentation du dispositif: solidarité, tranquillité, rentabilité*, strona internetowa Mairie de Paris, źródło internetowe : <<http://www.paris.fr/pratique/louezsolidaire/presentation-du-dispositif/p9405>>

⁴¹ Narodowa Agencja Poprawy Warunków Mieszkaniowych (Agence Nationale de l'Habitat)

w rozporządzeniu, jest uzależniona od typu mieszkania, jego powierzchni i lokalizacji w określonej strefie mieszkaniowej. Przykładowo w 2012 r. w mieszkaniowej strefie A (Paryż i jego aglomeracja, regiony przy granicy ze Szwajcarią oraz część Łazurowego Wybrzeża) czynsz sięgał kwoty 17,77 euro za m². W strefie B (aglomeracje zamieszkałe przez więcej niż 50 tys. mieszkańców, niektóre gminy w regionach turystycznych i przygranicznych) – 11,61 euro za m². Z kolei w strefie C (pozostałe gminy) – 8,41 euro za m². Organizacje pozarządowe działające nie dla zysku podnajmują mieszkania na okres od 3 do 18 miesięcy osobom w trudnej sytuacji mieszkaniowej i o niskich dochodach. Organizacje te poszukują lokatora i zapewniają gwarancję lokatorską. W przypadku podnajęcia mieszkania pracownikowi o niskich dochodach, zabezpieczeniem opłat jest *Gwarancja Ryzyk Lokatorskich* (PASS-GRL) lub jej odpowiednik. W przypadku podnajęcia mieszkania gospodarstwu domowemu o niestabilnej sytuacji mieszkaniowej – depozyt, w wysokości opłat za 1 miesiąc. Organizacje pozarządowe zapewniają objęcie podnajmujących wsparciem pracownika socjalnego. Organizacje te zobowiązane są do pokrycia wszelkich kosztów związanych z ewentualną dewastacją mieszkania przez podnajmujących.

Adresatami oferowanej usługi mieszkaniowej są rodziny niepełne, osoby w złej sytuacji mieszkaniowej oraz pracownicy o niskich dochodach, którzy uzyskują dostęp do mieszkań w zasobie prywatnym, o umiarkowanym czynszu, różnorodnej - nie skoncentrowanej w dzielnicach podmiejskich - lokalizacji i dobrym stanie technicznym. Grupy docelowe objęte są programami reintegracji społecznej. Podnajmujący partycypuje w kosztach mieszkania, maksymalnie do poziomu ¼ swoich dochodów (pozostałe koszty ponosi organizacja pozarządowa). Zobowiązany jest do współpracy z pracownikiem socjalnym, który między innymi monitoruje zmiany dochodów (z pracy i ze świadczeń socjalnych) podnajmującego.

Należy zauważyć, że w przypadku Paryża w 2013 r. ok. 55% mieszkań objętych programem było zlokalizowanych w trzech – *mało prestiżowych* - północnych dzielnicach miasta: 18., 19. i 20. (Boccaro 2013). W 2013 r. program umożliwił podnajem ok. 1000 paryskich mieszkań przez ok. 2 370 tys. osób (Boccaro 2013).

4.2. Program: Solidarny najem - *Solibail*

Jest to program rządowy o zasięgu krajowym, szerszy niż formuła paryska, na doświadczeniach której był wzorowany. Działa od 2009 r. Składa się z dwóch modułów: (1)

najem i podnajem oraz (2) zarządzanie nieruchomościami (Gaffet 2014). Opiera się – podobnie jak wyżej omówiony program paryski – na partnerstwie (w tym przypadku nawiązywanym przez prefektury departamentu lub regionu z organizacjami pozarządowymi). Tym samym jest programem gwarantowanym i realizowanym przez władze centralne (zdekoncentrowaną administrację rządową).

Celem programu *Solibail* jest umożliwienie inkluzji społecznej – za pomocą godnych warunków mieszkaniowych - osobom ubogim, kwatrowanym w schroniskach, tanich hotelach czy tymczasowych miejscach zamieszkiwania. Program działa pozyskując mieszkania na wynajem od właścicieli prywatnych, by następnie lokale te przekazać w podnajem klientom (wyspecjalizowanych i objętych partnerstwem) organizacji pozarządowych.

Zobowiązania i uprawnienia stron tego programu są zbliżone po projekcie paryskiego. Instytucją reprezentującą władze publiczne są w tym przypadku prefektury (a nie władze samorządowe).

Od 2010 r. program jest monitorowany przez Dyrekcje Regionalne ds. Młodzieży, Sportu i Spójności Społecznej (les DRJSCS). Jest finansowany ze środków (BOP 177) Ministerstwa Spraw Socjalnych i Sportu (ze względu na socjalny charakter jego klientów) (Gaffet 2014).

Wnioski z badań ewaluacyjnych programów: *Louez solidaire* oraz *Solibail*⁴² wskazują na znaczne zainteresowanie we Francji właścicieli mieszkań na wynajem tymi rozwiązaniami (np. w przypadku programu *Solibail* osiągnięto założony w 2009 r. cel - 5000 miejsc pobytu na terenie Francji). Pozyskiwane mieszkania charakteryzują się odpowiednim standardem mieszkaniowym oraz – najczęściej – średniej wysokości czynszem. Podkreśla się nie tyle problematyczność pozyskiwania mieszkań, co właściwe objęcie beneficjentów powyższych programów wsparciem ze strony pracownika socjalnego. Badania pozwoliły zidentyfikować znaczne zróżnicowanie potrzeb lokatorów socjalnych. Związane jest ono ze zróżnicowaniem stopnia zagrożenia tych osób wykluczeniem zawodowym i/lub dochodowym oraz wykluczeniem zdrowotnym (fizycznym i/lub psychicznym). Wskazuje się na potrzebę zachowania elastyczności programów związanych z działalnością społecznego pośrednictwa najmu, przy zapewnieniu ich większej spójności – jako rozwiązań ogólnokrajowych (program *Solibail*).

⁴² Np. Badania jakościowe zrealizowane w 2012 r. oraz w 2013 r. przez DIHAL (dotyczyło regionu Ile-de-France) oraz zrealizowane w 2012 r. przez instytucję badawczą *Plein Sens* dla Caisse de Dépôts (dotyczyło pięciu regionów).

Bardziej krytyczną ocenę prezentują organizacje pozarządowe działające w obszarze bezdomności (w tym zwłaszcza związane z programem *Najpierw Mieszkanie - Logement d'abord*). Zgłaszane przez nie zarzuty dotyczą zbyt małej liczby pozyskiwanych mieszkań (David 2011). Co -jak wskazują- wynika z małej znajomości programów najmu społecznego przez właścicieli mieszkań czynszowych w zasobie prywatnym oraz z braku włączenia do programu przedsiębiorstw (a nie tylko osób fizycznych).

4.3. Działalność sieci organizacji pozarządowych: *Społeczne Agencje Nieruchomości – AIVS*

Poza omówionymi powyżej programami, od końca lat 80. XX wieku inicjatywy w zakresie pozyskania mieszkań w zasobie prywatnym do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób o niskich i/lub niestabilnych dochodach podejmują także sieci organizacji pozarządowych⁴³.

I tak, zarządzanie nieruchomościami i ich najem społeczny to jeden z obszarów działań organizacji pozarządowych zrzeszonych w Federacji Organizacji i Aktorów działających na rzecz Wsparcia i Włączenia Społecznego na pośrednictwem Mieszkania⁴⁴ (FAPIL⁴⁵). Federacja powstała w 1988 r., początkowo licząc 4 członków. Obecnie zrzesza ona 102 organizacje pozarządowe, działające na terenie całej Francji.

Jednym z najbardziej znanych instrumentów sieci FAPIL są *Społeczne Agencje Nieruchomości – AIVS*⁴⁶. Ich celem jest ułatwianie dostępu do najmu mieszkań w sektorze prywatnym osobom w trudnej sytuacji społecznej i mieszkaniowej oraz ochrona praw właścicieli mieszkań na wynajem. Są to instytucje tworzone przez organizacje pozarządowe działające nie dla zysku, należące do federacji FAPIL, o zróżnicowanym statusie i formach prawnych (stowarzyszenia, organizacje pożytku publicznego, spółdzielnie itp.). Organizacje te podlegają procedurze dopuszczenia do działalności przez prefekta (zgodnie z wymaganiami określonymi w artykule 9. ustawy Bessona numer 90449 z 31 maja 1990 r. i dekretem numer

⁴³ *Guide des dispositifs d'hébergement et de logement adapté*, DGAS / DGALN – DHUP, Paryż 2008, s. 25, źródło internetowe: <http://www.dguhc-logement.fr/infolog/droit_logt/hebergement_logement_guide.pdf>

⁴⁴ Szerzej: <http://www.fapil.net/>

⁴⁵ Fédération des Associations et des Acteurs pour la Promotion et l'Insertion par le Logement

⁴⁶ Agences Immobilières à Vocation Sociale

90783 z 3 września 1990 r.). Są one zobowiązane do podpisania *Listy Zasad Społecznych Agencji Nieruchomości*. Realizując swoje cele społeczne, zatrudniają pracowników etatowych oraz korzystają ze wsparcia wolontariuszy. Obecnie jest ich we Francji czterdzieści sześć. Działają one jak agencje nieruchomości⁴⁷ (pracownicy posiadają uprawnienia agentów nieruchomości oraz zarządców nieruchomości). W związku z prowadzoną działalnością instytucje Społecznych Agencji Nieruchomości wykupują kilka rodzajów ubezpieczeń (np. ubezpieczenie SOCAMAB ASSURANCES, ubezpieczenie w zakresie odpowiedzialności cywilnej i zawodowej – MACIFILIA). Najwięcej instytucji tego typu zlokalizowanych jest we wschodniej oraz północnej części Francji.

Właściciele mieszkań na wynajem przekazują je w zarząd *Społecznych Agencji Nieruchomości (mandat de gestion)*. Następnie podpisują umowę najmu ze wskazanymi przez *Społeczną Agencję Nieruchomości* lokatorami. Umowa najmu podlega regulacjom ustawy Mermaz-Malandain z 6 lipca 1989 r., chroniącym lokatora (np. dłuższy niż 6 miesięcy okres wypowiedzenia najmu). Mieszkanie musi spełniać określone kryteria budowlano-techniczne (obowiązkowa jest wstępna diagnoza mieszkań w tym zakresie). W zamian wynajmujący uzyskuje gwarancję - ze strony zarządcy nieruchomości - zapłaty czynszu i opłat mieszkaniowych w czasie objętym umową najmu. Przysługuje mu także bezpłatna usługa zarządzania nieruchomością. W ramach Wsparcia w Dostosowaniu Mieszkania⁴⁸ (AMO) *Społeczne Agencje Nieruchomości* wspierają właściciela w remoncie mieszkania (doradztwo prawno-podatkowe, administracyjne i techniczne), które następnie zostanie wynajęte osobom w trudnej sytuacji społecznej i mieszkaniowej. Mieszkania wymagające remontu objęte są preferencyjnymi pożyczkami ANAH. Ponadto *Społeczne Agencje Nieruchomości* wspierają właściciela mieszkania w sprawach administracyjno-podatkowych. Wynajmujący może – podobnie jak w przypadku programów *Louez Solidaire* oraz *Solibail* – uzyskać ulgi podatkowe po zawarciu odpowiednich umów z ANAH.

Niektóre *Społeczne Agencje Nieruchomości* prowadzą działania w zakresie przyjmowania ofert wynajmu mieszkań oraz pomocy w poszukiwaniu mieszkania. W ramach Dostosowanego do potrzeb Zarządzania Zasobem Mieszkań na Wynajem (GLA⁴⁹) przeprowadzają selekcję kandydatów na lokatorów, przygotowują umowę najmu oraz

⁴⁷ Zgodnie z wymaganiami określonymi w ustawie Hoguea numer 70-9 z 2 stycznia 1970 r. i rozporządzeniu numer 72-678 z 20 lipca 1972 r.

⁴⁸ Assistance à Maîtrise d’Ouvrage

⁴⁹ Gestion Locative Adaptée

zapewniają zarząd nieruchomością w poszanowaniu praw lokatorów oraz właścicieli mieszkań. W czasie trwania umowy najmu realizują zadania z zakresu pracy socjalnej (przy pomocy instytucji partnerskich), mediacji społecznej oraz monitoringu w odniesieniu do lokatorów. Wspierają lokatorów w zakresie problemów mieszkaniowych związanych z płaceniem czynszu.

Lokatorzy ponoszą całość kosztów najmu (koszty te są jednak niższe niż rynkowe). *Społeczne Agencje Nieruchomości* pobierają niewielkie prowizje od lokatorów. Są to opłaty w wysokości od 6 do 8% od kwoty czynszu.

Poza zarządzaniem zasobem mieszkaniowym za pomocą *Społecznych Agencji Nieruchomości* – AIVS, sieć organizacji FAPIL realizuje zarówno działania związane z pracą socjalną z osobami w trudnej sytuacji społecznej i mieszkaniowej, jak i z budową czy remontem mieszkań⁵⁰. Organizacje zrzeszone w federacji FAPIL udzielają informacji, oferują pomoc w ubieganiu się o usługi i świadczenia z systemu pomocy społecznej oraz wsparcie w dostępie do miejsca noclegowego i najmu (najczęściej zarządzanych przez AIVS) mieszkań (przede wszystkim w zasobie prywatnego rynku najmu). W 2011 r. zasób mieszkań objętych najmem/podnajmem społecznym za pośrednictwem *Społecznych Agencji Nieruchomości* sięgał 1 800 mieszkań (Chapelon i in. 2013, s. 22).

Podobną działalność, do wyżej opisanej, prowadzi w obszarze społecznych aspektów mieszkalnictwa sieć organizacji pozarządowych PACT⁵¹-ARIM powstała w Lyonie w 1942 r. Obecnie zrzesza 145 organizacji pozarządowych z całej Francji. Jej celem jest wspieranie osób w trudnej sytuacji społecznej i mieszkaniowej w utrzymaniu się w dotychczasowym miejscu zamieszkania oraz w dostępie do mieszkań⁵². Działania podejmowane przez organizacje zrzeszone w ruchu PACT-ARIM obejmują: pomoc socjalną dla osób w trudnej sytuacji społecznej i mieszkaniowej, zarząd nieruchomościami i mediacje, budowę mieszkań oraz opracowywanie i realizację projektów rozwoju lokalnego. W zakresie społecznego zarządzania nieruchomościami sieć ta utworzyła instytucje CLÉS (działające podobnie jak przywołane powyżej *Społeczne Agencje Nieruchomości* - AIVS). Organizacje ruchu PACT-ARIM zarządzają ok. 18 200 mieszkaniami i miejscami noclegowymi⁵³.

⁵⁰ *Promotion et insertion par le logement. La Fapil en chiffres*, grudzień 2014 r., s. 4., źródło internetowe :

<<http://www.fapil.net/wp-content/uploads/2015/01/Panorama-La-Fapil-en-chiffre-d%C3%A9cembre-2014.pdf>>

⁵¹ PACT - Protection, amélioration, conservation, transformation de l'habitat

⁵² Źródło internetowe: <http://www.pact-habitat.org/qui_sommes_nous.html>

⁵³ Źródło internetowe: <http://www.pact-habitat.org/chiffres_cles.html>

Warto także przywołać przykład sieci organizacji pozarządowych - Habitat i Rozwój (*Habitat et Développement*), która zrzesza 83 organizacje⁵⁴. Ich celem jest rozwój podaży tanich mieszkań na wynajem, wspieranie (zwłaszcza osób starszych) w pozostaniu w dotychczasowym miejscu zamieszkania oraz ograniczanie niegodnych warunków mieszkaniowych⁵⁵. W zakresie mediacji i społecznego zarządzania nieruchomościami organizacje te wypracowały instytucje **SIRES**⁵⁶ (odpowiednik *Społecznych Agencji Nieruchomości – AIVS*). W 2013 r. zarządzały one zasobem 8 692 mieszkań⁵⁷.

5. Podsumowanie doświadczeń francuskich. Rekomendacje dla Polski

Działania społecznego pośrednictwa najmu rozwijane są we Francji od prawie 10 lat. Ich znaczenie polega na wspieraniu realizacji zasady *wymieszania społecznego* (*mixité sociale*), a także na łagodzeniu sytuacji nagłych oraz priorytetowych potrzeb mieszkaniowych. Rozwiązanie to jest wykorzystywane do wspierania inkluzji społecznej osób żyjących w substandardowych warunkach mieszkaniowych, zagrożonych bezdomnością oraz osób bezdomnych. Stanowi jeden z etapów procesu reintegracji społecznej osób o niskich i/lub niestabilnych dochodach, w trudnej sytuacji społecznej i mieszkaniowej.

Innowacyjność działań związanych ze społecznym pośrednictwem najmu polega na kierowaniu lokatorów socjalnych do mieszkań czynszowych w zasobie prywatnym. Umożliwia to włączenie tego zasobu do realizacji społecznych celów mieszkalnictwa. Zachęty fiskalne oraz gwarancje prawne skłaniają właścicieli mieszkań na wynajem do włączenia się w projekty bazujące na solidarności społecznej. Działania te – poza wzmocnieniem pozytywnych postaw i norm społecznych – mają także wpływ na realizację prawa do miasta. Przyczyniają się do łagodzenia negatywnych konsekwencji procesu segregacji społeczno-przestrzennej, w tym gettoizacji.

W tym kontekście, działania związane ze społecznym pośrednictwem najmu wzbogacają instrumentarium francuskiej polityki mieszkaniowej. Stanowią odpowiedź na nowe wyzwania

⁵⁴ Źródło internetowe: <http://www.habitatdeveloppement.fr/reseau/index.cfm?cont=r_article&id=506>

⁵⁵ Źródło internetowe: <<http://www.habitatdeveloppement.fr/reseau/>>

⁵⁶ Service immobilier rural et social, źródło internetowe:
<http://www.habitatdeveloppement.fr/reseau/index.cfm?cont=r_article&id=531>

⁵⁷ Źródło internetowe: <http://www.habitatdeveloppement.fr/reseau/index.cfm?cont=r_article&id=506>

społeczne w zakresie zaspakajania potrzeby mieszkaniowej, związane z prekaryzacją rynku pracy oraz wykluczeniem społecznym znacznej części społeczeństwa francuskiego.

Podsumowując doświadczenia francuskie można wyróżnić **kilka modeli działań związanych ze społecznym pośrednictwem najmu**. W tym celu można przyjąć takie kryteria jak: kryterium odbiorcy-beneficjenta usług instytucji podejmujących działania społecznego pośrednictwa najmu, kryterium celu świadczenia tych usług oraz kryterium instytucji współpracującej z pośrednikiem usług najmu społecznego. Nie wyróżniono kryterium usług wspierających reintegrację społeczną lokatora – usługi te są zapewniane w ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi, we wszystkich omówionych w ekspertyzie działaniach związanych ze społecznym pośrednictwem najmu.

Ze względu na **kryterium odbiorcy-beneficjenta usług instytucji podejmujących działania społecznego pośrednictwa najmu** można zidentyfikować we Francji co najmniej dwa obszary działalności: **(1) wspieranie osób wychodzących z bezdomności** oraz **(2) wspieranie pracowników migrujących o niskich i/lub niestabilnych dochodach**. Są to bardzo zróżnicowane grupy osób, wymagające zindywidualizowanego i kompleksowego wsparcia pracowników socjalnych. Zróżnicowanie beneficjentów stanowi zaletę francuskich programów społecznego pośrednictwa najmu (są skierowane do większej liczby osób, co może wpływać na ich szersze poparcie społeczne i polityczne). Jest jednak wskazywane także jako ich wada – nie koncentrując się na jednej z grup, nie rozwiązują problemów żadnej z nich. Wydaje się jednak, że w długim okresie rozwiązanie to będzie miało ważne, pozytywne efekty w zakresie promowania reintegracji społecznej bez stygmatyzacji społecznej – działania pozornie *bardziej rozmyte* będą prowadziły do wspierania osób *w trudnej sytuacji mieszkaniowej*, bez wskazywania na przyczynę tej trudności (i szukania *winnego*). Tym samym francuskie programy społecznego pośrednictwa najmu realizują postulaty bazujące na solidarności społecznej. Działania te mają służyć wzmocnieniu spójności społecznej. W tym kontekście logikę francuskich programów i instytucji związanych ze społecznym pośrednictwem najmu należy ocenić jako spójną.

Z kolei przyjmując **kryterium celu świadczenia usług społecznego pośrednictwa najmu w odniesieniu do zasobu mieszkaniowego**, można wyróżnić co najmniej dwa cele, do których osiągnięcia się dąży. Są to: (1) **mieszkanie przejściowe**, udostępnione przez instytucje podejmujące działania związane ze społecznym pośrednictwem najmu, **ma służyć -w dalszej kolejności- uzyskaniu przez beneficjentów umowy najmu w komunalnym zasobie**

mieszkaniowym (zasób mieszkań społecznych) oraz (2) **mieszkanie przejściowe ma prowadzić do uzyskania umowy najmu w zasobie prywatnych mieszkań czynszowych** (np. przekształcenie umowy podnajmu w umowę najmu). Sytuacja ta świadczy o elastyczności francuskich programów społecznego pośrednictwa najmu. Założono możliwość wielu scenariuszy rozwoju sytuacji dochodowej i społecznej lokatorów socjalnych i uwzględniono tę złożoność w realizowanych rozwiązaniach.

Odnosząc się do **kryterium instytucji współpracującej z pośrednikiem usług najmu społecznego**, można zauważyć, że w przypadku francuskich programów i instytucji społecznego pośrednictwa najmu występowały co najmniej trzy rodzaje relacji: (1) pośrednikiem (pełniącym rolę najemcy) pomiędzy wynajmującym oraz podnajmującym, była organizacja pozarządowa w partnerstwie z władzami samorządowymi (program *Louez solidaire*), (2) pośrednikiem (pełniącym rolę najemcy) pomiędzy wynajmującym oraz podnajmującym, była organizacja pozarządowa w partnerstwie z przedstawicielami władzy centralnej w terenie (program *Solibail*) oraz (3) pośrednikiem pomiędzy wynajmującym i najemcą/rzadziej podnajmującym była samodzielnie organizacja pozarządowa (*Społeczne Agencje Nieruchomości AIVS*). Regulacje prawne umożliwiają tworzenie jeszcze jednego modelu działalności związanej ze społecznym pośrednictwem najmu, w którym pośrednikiem pomiędzy wynajmującym a podnajmującym są Gminne Centra Pomocy Społecznej (CCAS). Rozwiązanie to jednak nie występuje we Francji na szerszą skalę.

Nawiązując do przybliżonych powyżej doświadczeń francuskich warto zauważyć, że w warunkach polskich:

1. **Warto promować działania związane ze społecznym pośrednictwem najmu – mało znane w Polsce, a odpowiadające na wiele występujących także u nas problemów społecznych** (np. bezdomność, substandard mieszkaniowy, bariera mieszkaniowa w migracji wewnętrznej pracowników, segregacja społeczno-przestrzenna, gettoizacja zasobu mieszkań komunalnych, długie okresy oczekiwania na mieszkania komunalne, problem braku lokali socjalnych dla osób z wyrokiem eksmisyjnym). **Przyrost zasobu mieszkań komunalnych jest niewystarczający i nieelastyczny w stosunku do społecznych potrzeb mieszkaniowych**. Potrzeby te często pojawiają się nagle i wymagają natychmiastowej reakcji aktorów społecznych. **Pozyskanie lokalu mieszkalnego o obniżonym czynszu w zasobie prywatnym może stanowić**

uzupełnienie instrumentów lokalnej polityki mieszkaniowej odpowiadających właśnie na ten rodzaj potrzeb mieszkaniowych.

2. Wprowadzenie programów i instytucji społecznego pośrednictwa najmu mogłyby dotyczyć – podobnie jak we Francji – **dwóch grup beneficjentów: (1) osób wychodzących z bezdomności i/lub zagrożonych bezdomnością oraz (2) pracowników migrujących o niskich i/lub niestabilnych dochodach.**
3. Analogicznie do rozwiązań francuskich **warto uwzględnić kilka scenariuszy rozwoju sytuacji mieszkaniowej beneficjentów usług mieszkaniowych i reintegracyjnych świadczonych w ramach działań społecznego pośrednictwa najmu.** Należy co najmniej **włączyć te usługi w procedurę oczekiwania na mieszkanie socjalne lub komunalne oraz w działania w zakresie aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych czy w zakresie wspierania mobilności wewnętrznej pracowników.**

Na mocy art. 7, art. 18, art. 40 oraz art. 45 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95), kryteria przydziału mieszkań komunalnych są określane przez gminy, w ramach prawa miejscowego (uchwała rady gminy). W wielu gminach obserwujemy wydłużony okres oczekiwania na mieszkania komunalne. Według raportu Najwyższej Izby Kontroli pt. *Gospodarowanie lokalami komunalnymi w budynkach mieszkalnych* (Nr ewid. 185/2012/P/12/069/KIN) z 2013 r., średni czas oczekiwania na mieszkanie komunalne wynosi 6 lat. W tej sytuacji, usługi świadczone w ramach działań związanych ze społecznym pośrednictwem najmu mogłyby być wykorzystywane do wzmocnienia ochrony gospodarstw domowych w szczególnie trudnej sytuacji społecznej i mieszkaniowej przed zagrożeniem bezdomnością lub zamieszkiwaniem w złych warunkach mieszkaniowych, w oczekiwaniu na przydział lokalu komunalnego lub socjalnego. Wydatki na finansowanie usług mieszkaniowych i wspierających integrację społeczną lokatorów mogłyby pochodzić m.in. ze środków przeznaczanych na odszkodowania dla właścicieli mieszkań⁵⁸, z których nie można eksmitować lokatorów z powodu niewskazania przez gminy lokalu socjalnego.

W drugim przypadku, usługi mieszkaniowe świadczone w ramach działań społecznego pośrednictwa najmu mogłyby zostać objęte wsparciem finansowym z Funduszu Pracy

⁵⁸ Kurowska A., *Miliony za brak mieszkań*, źródło internetowe:
<http://www.kamienica.pl/files/Miliony_za_brak_mieszkan.pdf>

ze środków przeznaczonych na bony na zasiedlenie⁵⁹. Rozwiązanie to przyczyniałoby się do realizacji celów bonów na zasiedlenie – wsparcia mobilności zawodowej i przestrzennej osób bezrobotnych do 30. roku życia, poszukujących pracy, oferując dodatkowo usługi reintegracji społecznej. Kompleksowość tego rozwiązania – gwarantująca większe poczucie bezpieczeństwa - mogłaby przyczynić się do większego zainteresowania młodych bezrobotnych Polaków do zmiany miejsca zamieszkania w poszukiwaniu pracy⁶⁰. Działanie to jednak wymagałoby wprowadzenia zmian w art. 66n oraz art. 108 ust. pierwszy punkt 22i ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001).

4. Nawiązując do francuskich programów i instytucji związanych ze społecznym pośrednictwem najmu, **warto sformułować co najmniej dwa modele tego pośrednictwa: (1) z - współpracującą z władzami samorządowymi - organizacją pozarządową, pełniącą rolę najemcy i pośrednika pomiędzy wynajmującym oraz podnajmującym oraz (2) z instytucją samorządową (np. jednostką zajmującą się gospodarką mieszkaniową), pełniącą rolę najemcy i pośrednika pomiędzy wynajmującym i podnajmującym oraz współpracującą w zakresie usług społecznych z ośrodkiem pomocy społecznej lub organizacjami pozarządowymi.**

⁵⁹ Instrument aktywizacji bezrobotnych wprowadzony jako dotacja na zasiedlenie przyznawana od sierpnia 2012 r. do października 2013 r. w pilotażowym projekcie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pt. *Twoja kariera - Twój wybór*, w ramach programu *Młodzi na rynku pracy*. Bon na zasiedlenie został upowszechniony od 2014 r. na mocy art. 66n ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001). Jest on przyznawany przez starostę - za pośrednictwem powiatowych urzędów pracy - bezrobotnemu poniżej 30 lat (profil pomocy I). Bezrobotny składa wniosek o bon, który przysługuje mu w sytuacji podjęcia pracy lub działalności gospodarczej na okres co najmniej 6 miesięcy poza miejscem dotychczasowego zamieszkania. Spodziewane wynagrodzenie lub przychód musi osiągać wysokość co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę brutto miesięcznie. Musi także podlegać ubezpieczeniom społecznym. Miejscowość, w której bezrobotny znajdzie nowe miejsce zatrudnienia musi być oddalona od dotychczasowego miejsca zamieszkania co najmniej o 80 km lub o ponad 3 godziny drogi dziennie środkami komunikacji publicznej. Wysokość środków przyznawanych w ramach bonu na zasiedlenie nie mogą przekraczać kwoty 200% przeciętnego wynagrodzenia za pracę. W 2014 r. wysokość ta sięgała ok. 7 tys. złotych brutto. Według danych MPiPS, w 2014 r. z bonu na zasiedlenie skorzystało łącznie 1137 osób (w tym: 1115 osób w związku z podjęciem pracy oraz 22 osoby w związku z podjęciem działalności gospodarczej). W 2015 r. od stycznia do marca bony przyznano łącznie 1376 osobom (w tym: 1334 osobom w związku z podjęciem pracy oraz 42 osobom w związku z podjęciem działalności gospodarczej).

⁶⁰ Por. Krytyczne opinie ekspertów na temat skuteczności dotychczasowej formuły bonów na zasiedlenie: *Eksperci o bonie na zasiedlenie dla bezrobotnego: będzie klapa*, 26. 11.2013, źródło internetowe:

[<http://www.polskieradio.pl/42/275/Artykul/987666,Eksperci-o-bonie-na-zasiedlenie-dla-bezrobotnego-bedzie-klapa->](http://www.polskieradio.pl/42/275/Artykul/987666,Eksperci-o-bonie-na-zasiedlenie-dla-bezrobotnego-bedzie-klapa->)

6. **Warto wprowadzić instytucję ulg podatkowych dla właścicieli wynajmujących mieszkania w ramach programów związanych ze społecznym pośrednictwem najmu.** Rozwiązanie to wymagałoby zmian w prawie podatkowym.
7. **Należy zdiagnozować gotowość i możliwość organizacji pozarządowych do uczestniczenia w programach społecznego pośrednictwa najmu** (w Polsce nie ma sieci organizacji pozarządowych działających w obszarze mieszkalnictwa, funkcjonują jedynie pojedyncze organizacje pozarządowe). Większość z nich specjalizuje się w tematyce bezdomności (np. zajmują się prowadzeniem schronisk i pracą socjalną z bezdomnymi, mającą na celu wyjście z bezdomności)⁶¹. Część organizacji pozarządowych angażuje się w ochronę praw lokatorów, przeciwdziałanie eksmisji oraz niekontrolowanej reprivatyzacji (np. Komitet Obrony Lokatorów, Kancelaria Sprawiedliwości Społecznej, poznański Rozbrat, OZZ Inicjatywa Pracownicza, Lewicowa Alternatywa, Biuro Porad Obywatelskich). Nieliczne zajmują się wspieraniem podaży tanich mieszkań dla osób w trudnej sytuacji społecznej i/lub mieszkaniowej (np. Fundacja Pomocy Wzajemnej Barka, Habitat for Humanity, Kooperatywa Mieszkaniowa *Pomorze*, wrocławska Kooperatywa *Nowe Żerniki*). Część organizacji pozarządowych pełni rolę think-thanków w zakresie tematyki mieszkaniowej (np. Kongres Budownictwa, Polskie Towarzystwo Mieszkaniowe, Kongres Ruchów Miejskich, Forum Mieszkalnictwa i Rewitalizacji, Muzeum Sztuki Nowoczesnej w Warszawie⁶², Zieloni). Wiele organizacji pozarządowych stanowi instytucje reprezentujące interesy grup aktorów mieszkaniowych (np. Związek Banków Polskich, Fundacja na rzecz Kredytu Hipotecznego, Polski Związek Firm Deweloperskich, Stowarzyszenie Właścicieli Nieruchomości na Wynajem *Mieszkanicznik*, Warszawskie Stowarzyszenie Lokatorów, Wielkopolskie Stowarzyszenie Lokatorów, Krajowy Związek Rewizyjny Spółdzielczości Mieszkaniowej, Związek Zawodowy Budowlani, Konfederacja Budownictwa i Nieruchomości).
8. **Warto wprowadzić obowiązek opracowania i realizacji przez gminy dokumentów w rodzaju francuskiego *Planu działania departamentu na rzecz mieszkań dla osób w***

⁶¹ Np. Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, Fundacja Kapucyńska, Kamiliańska Misja Pomocy Społecznej, Stowarzyszenie *Monar*, Fundacja Pomocy Wzajemnej Barka, Caritas.

⁶² *Manifest Nowej Polityki Mieszkaniowej* opracowany przez zespół w składzie: Ula Siemion, Tomek Fudala, Dominika Brodowicz, Kuba Szczęsny, Darek Hyc, Kaja Pawelek, Bogna Świątkowska.

trudnej sytuacji mieszkaniowej (PDLP). Polskimi odpowiednikami są nie tyle wieloletnie programy gospodarowania zasobem gminy (obowiązek ich uchwalenia wynika z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz. U. z 2014r. poz. 150), co specyficzne akty prawne dotyczące lokalnej polityki mieszkaniowej, opracowywane przez gminy. Dokumenty te jednak nie są obowiązkowe ani nie ma mechanizmu ich monitoringu.

9. Kształtując regulacje wprowadzające programy społecznego pośrednictwa najmu, **warto wzbogacić sieć instytucjonalną polskiego mieszkalnictwa o instytucję w rodzaju francuskiej Krajowej Agencji na rzecz Poprawy Warunków Mieszkaniowych (ANAH)**. Instytucje tego typu działają w wielu krajach europejskich. Ich zaletą jest pozyskiwanie mieszkań o obniżonym czynszu w zróżnicowanej lokalizacji przestrzennej. Działalność ta przyczynia się do łagodzenia negatywnego zjawiska segregacji społeczno-przestrzennej na rynku mieszkaniowym oraz koncentracji ludności zagrożonej wykluczeniem społecznym i ubóstwem w określonych dzielnicach czy budynkach wielorodzinnych. Rozwój zasobu prywatnych mieszkań na wynajem o niskich czynszach nie tylko poprzez budowę nowych mieszkań, ale także przez pozyskiwanie mieszkań z rynku wtórnego oraz przywracanie na rynek pustostanów, nie jest wspierany przez żadną istniejącą obecnie publiczną instytucję działającą w obszarze mieszkalnictwa. Funkcji tej nie pełnią podlegające Ministerstwu Infrastruktury i Rozwoju: Instytut Rozwoju Miast w Krakowie oraz Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w Warszawie. Celu tego nie realizuje rządowy program *Mieszkanie dla Młodych*. Program ten został negatywnie oceniony przez Narodowy Bank Polski. Ekspert NBP w *Raporcie o sytuacji na rynkach nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2013 r.* podkreślili, że jest to program *wspierający sektor deweloperski a nie realizujący cele społeczne* (s. 22). Włączanie sektora prywatnych mieszkań czynszowych do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach jest jedynie częściowo realizowane przez program Banku Gospodarstwa Krajowego *Mieszkania na Wynajem*⁶³. Program ten jednak jest ograniczony do rynku pierwotnego oraz dużych miast.

⁶³ Por. Korucu J., *Najemca ma się czuć jak u siebie w domu*, „Metro”, 15.01.2015, s. 11. W ramach programu za kwotę 5 mld złotych ma zostać zakupionych ok. 20 tys. mieszkań w największych polskich miastach. Dla

10. W długim okresie warto do instrumentarium polskiej polityki mieszkaniowej włączyć – na wzór francuski - podatek pracodawców na cele mieszkaniowe. Podatek ten – określany jako *1% logement*, Akcja Mieszkaniowa (*Action Logement*) czy Udział Pracodawców w wysiłku na rzecz Budownictwa mieszkaniowego (*1% employeur* lub PEEC) - jest obowiązkowy dla przedsiębiorstw prywatnych działających poza sektorem rolniczym, zatrudniających więcej niż 20 pracowników.
11. Ryzykiem związanym z działalnością społecznego pośrednictwa najmu jest niewypłacalność podnajmujących, najemców oraz gwarantów (np. instytucji samorządowych). Doświadczenia francuskie wskazują na możliwość pojawienia się problemów finansowych tego rodzaju. **Warto kwestię tę potraktować jako priorytetową w ramach monitoringu instytucji prowadzących działalność społecznego pośrednictwa najmu oraz w ramach wyboru podnajmującego do świadczonych przez nie usług mieszkaniowych i reintegracyjnych.** Następnie zdolność podnajmującego do ponoszenia części kosztów czynszu i opłat mieszkaniowych powinna być systematycznie sprawdzana w ramach jego współpracy z pracownikiem socjalnym. Celem powinno być przeciwdziałanie zadłużaniu się lokatorów oraz unikanie narastania zadłużenia. W tym kontekście wydaje się, że **warto ustalić limit usług mieszkaniowych świadczonych w ramach działalności społecznego pośrednictwa najmu na okres np. pięciu lat.** Limit ten mógłby być zmieniany (np. powiększany) w zależności od oceny implementacji w Polsce tej formy działalności aktorów społecznych na rynku mieszkaniowym.

porównania, Towarzystwa Budownictwa Społecznego za podobną kwotę, przy wsparciu ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, wybudowały ok. 100 tys. mieszkań.

Bibliografia:**Książki i artykuły :**

1. Bertrand L. (2005). *Usages des associations dans l'administration du logement des personnes défavorisées*, CRETEIL, Institut d'urbanisme de Paris-Paris XII.
2. Bilek A., Bono P.-H., Monmousseau F., Trannoy A., (2009). *L'article 55 de la loi SRU : un coup d'épée dans l'eau en région Paca ?*, IDEP.
3. Björner G. (2008). *HLM, parc privé. Deux pistes pour que tous aient un toit*, Institut Montagne, [wersja elektroniczna],
<http://www.institutmontagne.org/medias/documents/note_logement_internet_avec_couv.pdf>
4. Boccara L. (2013). *L'intérêt partagé de la location solidaire*, „Le Monde”, 05.10.2013, źródło internetowe: <http://www.lemonde.fr/argent/article/2013/10/05/l-interet-partage-de-la-location-solidaire_3490562_1657007.html>
5. *Boutin veut développer la "propriété solidaire"* (2009), 28.04.2009, L'Express L'Expansion, <http://lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/boutin-veut-developper-la-propriete-solidaire_1353741.html>
6. Chapelon J., Laporte P., Massin I. (2013). *La mobilisation du parc privé à des fins sociales en particulier dans les communes en état de carence*, Raport CGEDD numer 008855-01, Paryż.
7. David T. (2011). *Relogement des SDF: le Solibail déçoit les associations*, „L'Express”, 09.12.2011, źródło internetowe: http://www.lexpress.fr/actualite/societe/relogement-des-sdf-le-solibail-decoit-les-associations_1060055.html#yX7tiIqZh4kIXXvS.99
8. [De Decker P. \(2009\). Social Rental Agencies: Still a Splendid Idea?](#), „European Journal of Homelessness” nr 3, s. 215-230.
9. De Decker P. (2012). *Social Rental Agencies: An Innovative Housing-led Response to Homelessness*, Bruksela, Feantsa.
10. *Eksperci o bonie na zasiedlenie dla bezrobotnego: będzie kłapa* (2013), 26. 11.2013, źródło internetowe: <<http://www.polskieradio.pl/42/275/Artykul/987666.Eksperci-o-bonie-na-zasiedlenie-dla-bezrobotnego-bedzie-klapa->>
11. Gaffet M. (2014). *Solibail, programme national d'intermédiation locative*, Paryż, DIHAL.
12. Gazzane H. (2015), 30.01.2015. *Les pistes choc pour réformer la politique d'aide au logement*, „Le Figaro”, źródło internetowe: <http://immobilier.lefigaro.fr/article/les-pistes-choc-pour-reformer-la-politique-d-aide-au-logement_53850146-a85b-11e4-bf76-4d2d450b8406/>

13. *Gospodarowanie lokalami komunalnymi w budynkach mieszkalnych* (2013), raport, Najwyższa Izba Kontroli, Nr ewid. 185/2012/P/12/069/KIN.
14. *Guide des dispositifs d'hébergement et de logement adapté* (2008), Paryż, DGAS / DGALN – DHUP, źródło internetowe: <http://www.dguhc-logement.fr/infolog/droit_logt/hebergement_logement_guide.pdf>
15. Korucu J. (2015), 15.01.2015, *Najemca ma się czuć jak u siebie w domu*, „Metro”.
16. Kurowska A., *Miliony za brak mieszkań*, źródło internetowe: <http://www.kamienica.pl/files/Miliony_za_brak_mieszkan.pdf>
17. L'union d'économie sociale, źródło internetowe: <http://www.alternatives-economiques.fr/union-d-economie-sociale--ues-_fr_art_223_31360.html>
18. Lattard H. (2008). *Relance: le plan Sarkozy est-il suffisamment puissant ?*, „L'Express L'Expansion”, 04. 12. 2008, źródło internetowe: <http://lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/relance-le-plan-sarkozy-est-il-suffisamment-puissant_1342179.html#W1qUiFBvf3Zmc3bh.99>
19. *Présentation du dispositif : solidarité, tranquillité, rentabilité*, strona internetowa Mairie de Paris, źródło internetowe : <<http://www.paris.fr/pratique/louezsolidaire/presentation-du-dispositif/p9405>>
20. *Promotion et insertion par le logement. La Fapil en chiffres*, grudzień 2014 r., źródło internetowe : <<http://www.fapil.net/wp-content/uploads/2015/01/Panorama-La-Fapil-en-chiffre-d%C3%A9cembre-2014.pdf>>
21. Raport *O sytuacji mieszkaniowej*, Fundacja Abbé Pierre (2014). Źródło internetowe: <http://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/content-files/files/rapport_2014_sur_letat_du_mal-logement_en_france.pdf>
22. Raport *O sytuacji mieszkaniowej*, Fundacja Abbé Pierre (2015). Źródło internetowe: <http://www.fondation-abbe-pierre.fr/sites/default/files/content-files/files/20e_rapport_sur_letat_du_mal-logement_en_france_2015.pdf>
23. *Raport o sytuacji na rynkach nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2013 r.* (2014), Narodowy Bank Polski.
24. Rayssiguier Y., Jégu J., Laforcade M. (2008). *Politiques sociales et de santé. Comprendre et agir*, Rennes: Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique.
25. Schaeffer F. (2015). *Logement : le plan choc soumis au gouvernement*, „Les Echos”, źródło internetowe: <<http://www.lesechos.fr/economie-france/budget-fiscalite/0204119469632-logement-les-propositions-chocs-sur-la-table-du-gouvernement-pour-degager-des-economies->

1088265.php?ol41VptlbCAgyftV.99#http://fr.slideshare.net/lesechos2/map-logement-conclusions>

26. Zubrzycka-Czarnecka A. (2009). *Programy działań antykryzysowych we Francji w:* Księżopolski M., Rysz-Kowalczyk B., Żołędowski C. (red.) *Polityka społeczna w kryzysie*, Aspra Jr, Warszawa.
27. Zubrzycka-Czarnecka A. (2010). *Gwarantowane prawo do mieszkania we Francji w:* Szarfenberg R., Żołędowski C., Theiss M. (red.) *Polityka publiczna wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, Elipsa, Warszawa.
28. Zubrzycka-Czarnecka A. (2011). *Polityka mieszkaniowa we Francji na przełomie XX i XXI wieku*, Aspra Jr, Warszawa.
29. Zubrzycka-Czarnecka A. (2011a). *Problemy mieszkaniowe we Francji w świetle Raportu Fundacji Abbé Pierre'a z 2011 r.*, „Polityka Społeczna”, nr 10, s. 29-34.

Akty prawne:

1. Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement, Le Service Public de la Diffusion du Droit, źródło internetowe:
<<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006075926>>
2. Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, Le Service Public de la Diffusion du Droit, źródło internetowe:
<<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000206894>>
3. Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, Le Service Public de la Diffusion du Droit, źródło internetowe:
<<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020438861>>
4. Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, Le Service Public de la Diffusion du Droit, źródło internetowe:
<<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000026954420>>
5. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001).

Strony internetowe :

1. Service immobilier rural et social, źródło internetowe:
<http://www.habitatdeveloppement.fr/reseau/index.cfm?cont=r_article&id=531>

2. Źródło internetowe: <<http://www.louez.monne-decroix.fr/Louez-Immobilier-Nos-Locations/Infos-Pratiques.html>>
3. Źródło internetowe: <<http://www.louez.monne-decroix.fr/Louez-Immobilier-Nos-Locations/Infos-Pratiques.html>>
4. Źródło internetowe: <http://www.akerys-location.com/location/metiers_location.php>
5. Źródło internetowe: <<http://www.habitatdeveloppement.fr/reseau/>>
6. Źródło internetowe:
<http://www.habitatdeveloppement.fr/reseau/index.cfm?cont=r_article&id=506 >
7. Źródło internetowe:
<http://www.habitatdeveloppement.fr/reseau/index.cfm?cont=r_article&id=506 >
8. Źródło internetowe:
<http://www.lamy.net/common/code/b2c/news_b2c.asp?news_Model=qui&news_pageSize=1000> ,
9. Źródło internetowe: <http://www.pact-habitat.org/chiffres_cles.html>
10. Źródło internetowe: <http://www.pact-habitat.org/qui_sommes_nous.html>