



jestem z
GDAŃSKA

GDAŃSKI MODEL INWESTYCJI W ZASOBY

MODEL OBLIGACJI SPOŁECZNYCH

Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Gdańsku

2018

Opracowanie i redakcja: Agnieszka Skowrońska

Wsparcie procesu opracowania modelu: Anna Dukowska, Marcin Męczykowski, Agnieszka Mróz

Weryfikacja i korekta merytoryczna modelu: Małgorzata Niemkiewicz

Zespół ds. społecznych, zadłużeń czynszowych: Gabriela Gloc, Przemysław Kluz, Piotr Kowzan, Adam Lisowski, Marek Majchrzak, Jan Palasik, Justyna Rozbicka, Małgorzata Sacharczuk, Mariusz Wilk, Alicja Zajączkowska

Zespół ds. finansów i wyceny usług: Sławomir Antkiewicz, Grażyna Chylińska-Chudziak, Maciej Gwiazda, Piotr Kryszewski, Sławomir Machała, Krzysztof Maciejewicz, Agnieszka Paształaniec-Szczerkowska, Michał Pielechowski, Katarzyna Rychter

Zespół ds. relacji i pozyskiwania inwestorów: Barbara Bąkowska, Magdalena Chełstowska, Wojciech Dąbrowski, Beata Dunajewska, Maciej Gwiazda, Aleksandra Krzywosz, Marta Penczar, Sylwia Ressel, Piotr Tumas

Opracowanie pod względem prawnym i ekonomicznym: DS Consulting

| | |
|---|-----------|
| Spis tabel | 6 |
| Spis aneksów | 7 |
| Wstęp | 8 |
| Rozdział 1: Problem zadłużeń czynszowych | 12 |
| 1.1. Zadłużenie czynszowe – podstawowe pojęcia | 12 |
| 1.1.1. Czynsz | 12 |
| 1.1.2. Zadłużenie i nadmierne zadłużenie | 12 |
| 1.1.3. Jak powstaje zadłużenie? | 13 |
| 1.1.4. Dłużnik i wierzyciel | 14 |
| 1.1.5. Odpowiedzialność za opłacanie należności czynszowych | 15 |
| 1.2. Skala zadłużenia czynszowego w Polsce i w Gdańsku | 15 |
| 1.2.1. Zaległości w opłatach za mieszkania w skali kraju | 15 |
| 1.2.2. Zadłużenie mieszkań w Gdańsku | 17 |
| 1.3. Przyczyny nadmiernego zadłużenia czynszowego | 21 |
| 1.3.1. Brak lub niewystarczające środki jako przyczyny nadmiernego zadłużenia czynszowego | 21 |
| 1.3.2. Ograniczenia powodujące nadmierne zadłużenie czynszowe w przypadku posiadania wystarczających środków | 23 |
| 1.3.3. Czynniki wpływające na pośrednie przyczyny nadmiernego zadłużenia czynszowego | 23 |
| 1.4. Skutki nadmiernego zadłużenia czynszowego | 25 |
| 1.4.1. Skutki dotyczące osoby zadłużonej i jej bliskich | 25 |
| 1.4.2. Skutki dotyczące otoczenia (społeczność) | 32 |
| 1.4.3. Skutki dotyczące infrastruktury i finansów zarządców nieruchomości (miejskich, spółdzielczych, wspólnot mieszkaniowych) | 33 |
| 1.4.4. Finansowe koszty zadłużenia czynszowego | 35 |
| 1.5. Ogólna charakterystyka osób zadłużonych na podstawie wyników badań, dostępnych analiz | 37 |
| 1.5.1. Struktura rodzinna i źródło dochodów osób z zadłużeniem czynszowym | 37 |
| 1.5.2. Dochody a zaspokajanie podstawowych potrzeb | 38 |
| 1.5.3. Przyczyna zadłużenia | 38 |
| 1.5.4. Podejmowane działania wyjścia z trudnej sytuacji | 38 |
| 1.5.5. Ocena perspektywy wyjścia z zadłużenia | 39 |
| 1.5.6. Postrzeganie dłużników przez społeczeństwo | 39 |
| 1.6. Dotychczasowe metody unikania i/lub rozwiązywania, przeciwdziałania problemowi i ocena ich skuteczności | 39 |
| 1.7. Wnioski oraz uzasadnienie potrzeby podjęcia problemu zadłużenia czynszowego | 43 |
| 1.7.1. Istota problemu zadłużenia czynszowego | 43 |
| 1.7.2. Mapa problemu: przyczyny, skutki, problemy powiązane, interesariusze | 44 |
| 1.7.3. Uzasadnienie potrzeby zajęcia się problemem zadłużeń czynszowych i zastosowania mechanizmu obligacji społecznych | 46 |
| Rozdział 2. Opis grupy docelowej | 49 |
| 2.1. Uzasadnienie wyboru grupy docelowej | 49 |

| | |
|--|------------|
| 2.1.1. Postawa wobec zadłużenia | 49 |
| 2.1.2. Kwota zadłużenia | 49 |
| 2.1.3. Okres zadłużenia | 50 |
| 2.1.4. Liczba osób w zadłużonym gospodarstwie domowym | 52 |
| 2.1.5. Rodzaj własności lokalu | 53 |
| 2.2. Pogłębiona charakterystyka grupy docelowej | 55 |
| 2.2.1. Rodzina w kryzysie ekonomicznym | 56 |
| 2.2.2. Szczególne podgrupy gospodarstw z zadłużeniem czynszowym, które będą objęte testowaniem | 58 |
| 2.3. Podsumowanie: potrzeby osób z zadłużeniem czynszowym | 62 |
| Rozdział 3. Cele i uczestnicy modelu | 64 |
| 3.1. Cele modelu | 64 |
| 3.2. Założenia modelu wynikające z teoretycznego modelu obligacji społecznych oraz stosowanej praktyki zagranicznej | 66 |
| 3.3. Rola poszczególnych uczestników Modelu | 67 |
| 3.3.1. Zarządca obligacji społecznej (instytucja publiczna) | 68 |
| 3.3.2. Pośrednik | 69 |
| 3.3.3. Inwestor | 69 |
| 3.3.4. Dostawca/dostawcy usługi | 72 |
| 3.4. Zarządzanie projektem/procesem wdrażania Modelu | 73 |
| 3.4.1. Mechanizmy koordynacji | 73 |
| 3.4.2. Zespół zarządzający | 73 |
| 3.4.3. Grupa Sterująca | 79 |
| 3.4.4. Rada Projektu | 79 |
| 3.5. Etapy wdrażania Modelu | 80 |
| Rozdział 4. Opis Programu „Inwestycja w zasoby sposobem na wyjście z zadłużenia” | 83 |
| 4.1. Cele i założenia | 83 |
| 4.1.1. Cele Programu | 83 |
| 4.1.2. Założenia | 83 |
| 4.2. Ścieżka uczestnika – kluczowe elementy Programu | 88 |
| 4.3. Opis poszczególnych etapów Programu | 91 |
| 4.3.1. Informowanie | 91 |
| 4.3.2. Pierwszy kontakt | 92 |
| 4.3.3. Współpraca z nawigatorami | 93 |
| 4.3.4. Zakończenie udziału w Programie | 103 |
| 4.4. Organizacja usługi | 104 |
| 4.5. Zasoby konieczne do realizacji Programu | 105 |
| 4.5.1. Zasoby osobowe | 105 |
| 4.5.2. Zasoby rzeczowe | 107 |
| 4.5.3. Zasoby finansowe | 108 |
| 4.6. Uwarunkowania wprowadzenia Programu | 110 |
| 4.6.1. Uwarunkowania prawne | 110 |
| 4.6.2. Uwarunkowania informacyjno-promocyjne | 111 |
| 4.6.3. Współpraca z innymi instytucjami | 114 |
| Rozdział 5. Opis spodziewanych rezultatów | 116 |

| | |
|---|------------|
| 5.1. Rezultaty Programu „Inwestycja w zasoby sposobem na wyjście z zadłużenia” | 116 |
| 5.2. Sposób wyceny efektów | 120 |
| 5.3. Monitoring rezultatów | 121 |
| 5.4. Ewaluacja usługi | 125 |
| 5.4.1. Ewaluacja wewnętrzna | 125 |
| 5.4.2. Ewaluacja zewnętrzna | 126 |
| Rozdział 6. Mechanizm płatności | 128 |
| 6.1. Ogólny model przepływu środków | 128 |
| 6.1.1. Założenia modelu przepływu środków | 128 |
| 6.1.2. Model przepływu środków w okresie testowania | 129 |
| 6.1.3. Docelowy model przepływu środków (po okresie testowania) | 133 |
| 6.2. Wybrany schemat płatności za osiągnięte wyniki | 134 |
| 6.2.1. Terminy i warunki płatności dla inwestora | 134 |
| 6.2.2. Terminy i warunki płatności dla usługodawcy | 135 |
| Rozdział 7. Montaż finansowy | 138 |
| 7.1. Koszt całkowitego wdrożenia modelu | 138 |
| 7.1.1. Założenia do kosztów całkowitego wdrożenia modelu | 138 |
| 7.1.2. Podział kosztów na podmioty wdrażające model | 138 |
| 7.2. Prognoza wpływów | 141 |
| 7.3. Określenie źródeł i zakresu finansowania modelu obligacji społecznych w okresie testowania | 141 |
| Rozdział 8. Analiza SWOT i ryzyka zastosowania mechanizmu obligacji społecznych do rozwiązania problemu zadłużenia czynszowego | 143 |
| 8.1. Analiza SWOT | 143 |
| 8.2. Potencjalne koszty i ryzyka zastosowania mechanizmu obligacji społecznych w rozwiązaniu problemu zadłużenia | 145 |
| 8.2.1. Transfer ryzyka | 145 |
| 8.2.2. Szczegółowa analiza ryzyka | 146 |
| 8.3. Korzyści zastosowania mechanizmu obligacji społecznych w rozwiązywaniu problemu zadłużenia czynszowego | 151 |
| 8.3.1. Korzyści zarządcy | 151 |
| 8.3.2. Korzyści usługodawcy | 151 |
| 8.3.3. Korzyści pośrednika | 151 |
| 8.3.4. Korzyści inwestora | 152 |
| 8.3.5. Korzyści dla wszystkich podmiotów | 152 |
| 8.4. Uwarunkowania wdrożenia modelu | 152 |
| 8.4.1. Uwarunkowania związane z rozliczaniem dotacji EFS | 152 |
| 8.4.2. Uwarunkowania prawne | 152 |
| 8.4.3. Uwarunkowania wewnętrzne uczestników Modelu | 153 |
| 8.4.4. Uwarunkowania makroekonomiczne | 155 |
| 8.4.5. Uwarunkowania polityczne | 155 |
| 8.4.6. Uwarunkowania promocyjne | 156 |
| Rozdział 9. Partnerstwo testujące wypracowany Model | 158 |
| Rozdział 10. Podsumowanie | 159 |

| | |
|---|-----|
| 10.1. Kryterium kosztowe (porównanie kosztów realizacji modelu do kosztów obecnie ponoszonych na analogiczne działania) | 159 |
| 10.2. Kryterium efektywności | 161 |
| 10.3. Kryterium skuteczności | 165 |
| 10.4. Kryterium czasu realizacji..... | 166 |
| 10.5. Replikowalność | 166 |

SPIS TABEL

| | |
|--|-----|
| Tabela 1. Zaległości w opłatach za mieszkanie według form własności według stanu na 31.12.2016 r. w Polsce | 16 |
| Tabela 2. Udział mieszkań, których lokatorzy zalegają z opłatami za mieszkanie według form własności (w % do ogółu mieszkań w poszczególnych grupach zasobów) w Gdańsku..... | 19 |
| Tabela 3. Stan zadłużenia mieszkań komunalnych w latach 2012-2017 w Gdańsku (w zł)..... | 20 |
| Tabela 4. Dane o eksmisjach w Gdańsku na dzień 31.12.2015 r. | 30 |
| Tabela 5. Dane dotyczące liczby o kosztów utrzymania osób bezdomnych w noclegowniach i schroniskach w 2016 r. | 37 |
| Tabela 6. Dotychczasowe metody przeciwdziałania i rozwiązywania problemu zadłużeń czynszowych w Gdańsku. | 40 |
| Tabela 7. Liczba zadłużonych mieszkań komunalnych oraz wysokość zadłużenia w wybranych miastach (stan na 31.12.2016 r.)..... | 46 |
| Tabela 8. Struktura zadłużenia mieszkań komunalnych w podziale na kwoty zadłużenia (stan na 30.06.2017 r.) | 50 |
| Tabela 9. Struktura zadłużenia mieszkań komunalnych ze względu na okres zadłużenia (stan na 30.06.2017 r.) | 51 |
| Tabela 10. Struktura zadłużenia mieszkań w Spółdzielni Mieszkaniowej „Chełm” ze względu na okres zadłużenia (stan na 30.07.2017 r.)..... | 51 |
| Tabela 11. Liczba zadłużonych lokali według rodzaju własności lokalu (zadłużenie narastająco od momentu powstania zadłużenia) w Gdańsku..... | 53 |
| Tabela 12. Cele Modelu | 64 |
| Tabela 13. Rodzaje zasobów | 84 |
| Tabela 14. Kategorie definiowania zasobów klienta według Glickena..... | 85 |
| Tabela 15. Przykładowy formularz Planu działania..... | 99 |
| Tabela 16. Kosztorys Programu „Inwestycje w zasoby sposobem wyjścia z zadłużenia”..... | 109 |
| Tabela 17. Grupy, cele i kanały komunikacji – promocja Programu..... | 112 |
| Tabela 18. Macierz wskaźników Programu „Inwestycja w zasoby sposobem na wyjście z zadłużenia” | 117 |
| Tabela 19. Adekwatność elementów Programu „Inwestycja w zasoby sposobem na wyjście z zadłużenia” do potrzeb osób zadłużonych..... | 119 |
| Tabela 20. Sprawozdanie okresowe | 122 |
| Tabela 21. Sprawozdanie końcowe..... | 124 |
| Tabela 22. Terminy i warunki płatności dla usługodawcy | 135 |
| Tabela 23. Całkowity koszt wdrożenia modelu..... | 139 |
| Tabela 24. Harmonogram zaangażowania środków..... | 142 |

| | |
|---|-----|
| Tabela 25. Analiza ryzyka..... | 147 |
| Tabela 26. Porównanie składowych kosztów działań prowadzonych obecnie oraz działań planowanych..... | 160 |
| Tabela 27. Porównanie kosztów i wpływów do budżetu gminy w przypadku braku interwencji oraz z interwencją w postaci Programu „Inwestycja w zasoby”..... | 162 |

SPIS ANEKSÓW

- Aneks nr 1 – Raport z badań ilościowych „Sytuacja społeczno-ekonomiczna osób posiadających zadłużenie czynszowe w Gdańsku”
- Aneks nr 2 – Opis i analiza skuteczności dotychczasowych metod unikania i/lub rozwiązywania, przeciwdziałania problemowi zadłużeń czynszowych
- Aneks nr 3 – Mapa problemu zadłużenia
- Aneks nr 4 – Raport z badań jakościowych z osobami z zadłużeniem czynszowym
- Aneks nr 5 – Załączniki do Programu „Inwestycja w zasoby sposobem na wyjście z zadłużenia”
- Aneks nr 6 – Narzędzie monitorowania Programu „Inwestycja w zasoby sposobem na wyjście z zadłużenia”
- Aneks nr 7 – Materiały dla inwestorów
- Aneks nr 8 – Tabele finansowe
- Aneks nr 9 – Opis konsultacji Modelu

Gdański Model Inwestycji w Zasoby (dalej zwany „Modelem”) opracowany został w ramach projektu pn. „Zadłużeni w obligacjach” realizowanego w odpowiedzi na konkurs nr POWR.04.01.00-IZ.00-00-008/16 i ogłoszonego przez Ministerstwo Rozwoju w Ścieżce B – Obligacje społeczne PL w temacie: Obligacje społeczne jako narzędzie zwiększania efektywności świadczenia usług społecznych w obszarach wsparcia EFS w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, Oś priorytetowa: IV. Innowacje społeczne i współpraca ponadnarodowa, Działanie: 4.1 Innowacje społeczne.

Celem konkursu było stworzenie nowego mechanizmu finansowania usług społecznych w Polsce z wykorzystaniem obligacji społecznych poprzez 1) **opracowanie gotowego do testowania modelu wdrażania obligacji społecznych** oraz 2) **zawiązanie funkcjonalnego partnerstwa**, którego zadaniem będzie przetestowanie wypracowanego modelu w ramach konkursu drugiego etapu oraz pozyskanie inwestora, który sfinansuje przedsięwzięcie.

Miasto Gdańsk poprzez Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie przystąpiło do realizacji projektu, ponieważ jest zainteresowane nowym sposobem finansowania zadań społecznych oraz poszukuje coraz efektywniejszych sposobów radzenia sobie z problemem zadłużeń czynszowych. Obligacje społeczne są narzędziem, które z jednej strony mogą zapewnić dodatkowe źródła finansowania zadań publicznych, a z drugiej strony stwarzają szansę zwiększania efektywności usług społecznych. Powyższe wpisuje się również w koncepcję zarządzania przez rezultaty, co obecnie jest jednym ze standardów zarządzania w sektorze publicznym w wielu państwach europejskich. Podejście to zakłada m.in. prowadzenie analizy efektywności, czyli badanie czy osiągnięte efekty działań instytucji są adekwatne do wydatkowanych na ten cel środków finansowych. Planując wykonanie określonego zadania publicznego, administracja musi więc nie tylko określić, jakie cele zostaną poprzez te zadania zrealizowane, ale również wypracować bądź zaadaptować istniejące sposoby pomiaru wyznaczonych celów oraz przeprowadzić ewaluację podjętej interwencji. Dzięki temu możliwe jest określenie na ile dana inwestycja przyniosła społecznie oczekiwany efekt.

Model dotyczy problemu zadłużeń czynszowych. Problem ten jest złożony, wynikający m.in. z niemożności zbilansowania dochodów i wydatków (na co wpływają różne czynniki). Jest to też problem powszechny, występujący w wielu miastach, o czym świadczy rosnąca kwota zadłużenia. Stosowane dotychczas metody okazują się niewystarczająco skuteczne, dlatego poszukiwane są nowe sposoby zapobiegania i radzenia z powstałym zadłużeniem. W trakcie prac nad Modelem zaprojektowano rozwiązanie, które może być zastosowane w różnych miejscach.

Prezentowany Model składa się z kilku kluczowych elementów, którymi są przede wszystkim:

- określony problem społeczny,
- sposób finansowania,
- płatność za wyniki.

Problem społeczny został zanalizowany zarówno pod względem skuteczności dotychczasowych działań, które miały zapobiegać i pomagać w sytuacji zadłużenia czynszowego, jak i określono nowe, skuteczniejsze usługi oferowane osobom z zadłużeniem czynszowym. Rezultatem tych usług ma być wyjście z zadłużenia czynszowego lub co najmniej zmniejszenie kwoty zadłużenia. W tym celu

określone zostały mierzalne rezultaty. Natomiast sposób finansowania określa warunki płatności, poziom zysku oraz podmioty i sposób zarządzania przepływami finansowymi. Oba główne elementy łączy płatność za rezultaty, czyli wypłacenie określonego poziomu wynagrodzenia za osiągnięcie określonego poziomu rezultatów. Na schemacie poniżej przedstawiono kluczowe elementy Modelu, które zostały opisane w poszczególnych rozdziałach.

Schemat 1. Kluczowe elementy Gdańskiego Modelu Inwestycji w Zasoby, oprac. własne



Model składa się z dokumentu głównego oraz dziewięciu aneksów – każdy z aneksów dotyczy innego obszaru tematycznego.

Opisy elementów modelu, które zostały określone w konkursie, znajdują się w następujących rozdziałach lub aneksach:

1. **Wskazanie problemu społecznego/problemów społecznych do rozwiązania**, na które odpowiedzią jest innowacyjny instrument obligacji społecznych (opis prawdopodobnych przyczyn oraz skutków problemów, w tym generowanych przez nie kosztów społecznych, mapowanie problemów powiązanych) – Rozdział 1.
2. **Analiza dotychczasowych metod** unikania danego problemu społecznego/problemów społecznych bądź minimalizowania jego skutków (prewencja versus przeciwdziałanie) oraz ocena ich skuteczności – Aneks nr 2.
3. **Charakterystyka grupy docelowej, tj. odbiorców usługi społecznej/usług społecznych** w ramach instrumentu obligacji społecznych – Rozdział 2.
4. **Analiza SWOT** (kosztów i korzyści) zastosowania instrumentu obligacji społecznych w danej dziedzinie – Rozdział 8.
5. **Opis potencjalnego rodzaju wsparcia (usługi społecznej lub pakietu usług społecznych)**, jakie otrzymają odbiorcy – Rozdział 4.

6. **Określenie spodziewanych efektów**, które zostaną osiągnięte w ramach mechanizmu obligacji społecznych – Rozdział 5.
7. **Wskazanie sposobu pomiaru efektów**, w tym jego częstotliwości, źródła danych – Rozdział 5.
8. **Wyznaczenie terminu**, w którym planowane efekty zostaną osiągnięte – Rozdział 5.
9. **Sposób wyceny, w tym sama wycena** planowanych efektów – Rozdział 5.
10. **Wskazanie schematu płatności** za osiągnięte wyniki – Rozdział 6.
11. **Montaż finansowy** – Rozdział 7.
12. **Wskazanie wszystkich uczestników** proponowanego modelu obligacji społecznych z wyszczególnieniem ich funkcji lub zakresu zadań do zrealizowania – Rozdział 3.
13. **Transfer ryzyka** – Rozdział 8.
14. **Uzasadnienie** dlaczego proponowany model wdrażania obligacji społecznych jest lepszym rozwiązaniem zdefiniowanego problemu/problemów społecznych od obecnie dostępnych rozwiązań z uwzględnieniem kryterium kosztowego (porównaniem kosztów realizacji modelu do kosztów obecnie ponoszonych na analogiczne działania), kryterium efektywności, kryterium skuteczności oraz kryterium czasu realizacji – Rozdział 10.
15. **Uwarunkowania modelu** – Rozdział 8, rozdział 4.

Model został wypracowany we współpracy i szerokich konsultacjach z ekspertami z różnych dziedzin, z wykorzystaniem badań ilościowych i jakościowych osób z zadłużeniem czynszowym. W procesie tworzenia (w szczególności do wypracowania nowej usługi) wykorzystano także metodykę Design Thinking, która pozwala łączyć perspektywę przyszłych odbiorców działań oraz osób, które będą ich wspierać. Praca odbywała się w trzech grupach roboczych. Członkami grup roboczych byli eksperci posiadający wiedzę i doświadczenie w zakresie problemu społecznego (zadłużenie, praca z osobami zagrożonymi wykluczeniem społecznym), finansów, w tym finansów publicznych oraz relacji i pozyskiwania inwestorów. Dodatkowo przeprowadzono konsultacje z osobami zadłużonymi oraz z pracownikami organizacji oraz instytucji, które będą uczestniczyły we wdrażaniu usługi, a także z inwestorami (opis konsultacji znajduje się w Aneksie nr 9).

W trakcie opracowywania Modelu zostali wyłonieni partnerzy zainteresowani jego wdrażaniem oraz potencjalni inwestorzy. Informacje na temat podmiotów, które zamierzają testować Model znajdują się w Rozdziale 9.

W opracowaniu używane są trzy różne określenia:

- Projekt pn. „Zadłużeni w obligacjach” - w ramach projektu wypracowano model wdrażania obligacji społecznych oraz usługę dla osób z zadłużeniami,
- Model nazywany „Gdańskim Modelem Inwestycji w Zasoby” – który obejmuje cały proces wdrażania obligacji społecznych
oraz

- Program „Inwestycja w zasoby sposobem na wyjście z zadłużenia” – gdzie program jest usługą oferowaną osobom zadłużonym.

W związku z tym, że Model będzie testowany jako projekt finansowany ze środków EFS, czyli w warunkach interwencji finansowej, koniecznym było opisanie dwóch wariantów modelu przepływu środków. Dlatego w tekście pojawia się określenie „model, który będzie testowany” (czyli model z udziałem środków EFS) oraz „model docelowy” (model bez udziału środków EFS, po zakończeniu finansowania).

Model uzyskał pozytywną recenzję Romana Pomianowskiego – specjalisty ds. wspierania osób zadłużonych, który napisał m.in.:

„O potrzebie poszukiwania bardziej efektywnych działań prewencyjnych i pomocowych w zakresie zadłużenia czynszowego świadczą, tak ilościowe jak i jakościowe dane dotyczące ogromnej skali i szczególnej specyfiki tego problemu. Autorzy projektu bardzo rzetelnie i kompleksowo uzasadnili potrzebę planowanych działań. Więcej, analiza dotychczas podejmowanych działań (zdecydowanie nieefektywnych – doraźnych, wąsko i lokalnie podejmowanych) uzasadnia wręcz konieczność wypracowania i zweryfikowania modelu, który po rzetelnej weryfikacji mógłby stanowić rodzaj dobrej praktyki, procedury do stosowania w skali ogólnopolskiej.”

1.1. ZADŁUŻENIE CZYNSZOWE – PODSTAWOWE POJĘCIA

1.1.1. CZYNSZ

Zadłużenie czynszowe to niespłacone w określonym terminie należności czynszowe. W potocznym rozumieniu „czynsz” to wszystkie opłaty związane z mieszkaniem, które płacone są zarządcy lub właścicielowi mieszkania. Natomiast prawnie - czynsz to powtarzające się okresowe świadczenie majątkowe pobierane przez właściciela (lub zarządzającego) nieruchomości lub gruntów za udzielone osobie fizycznej lub prawnej prawo używania ich lub użytkowania w formie wynajęcia lub wydzierżawienia. W przypadku mieszkań mamy do czynienia z czynszem najmu, czyli okresową opłatą pieniężną za prawo używania lokalu, pobieraną przez wynajmującego od najemcy.

W związku z powyższym czynsz w sensie prawnym dotyczy tylko najmu mieszkań, czyli uiszczany powinien być głównie w mieszkaniach komunalnych, товариствach budownictwa społecznego lub przy wynajmie mieszkań od ich właścicieli. Natomiast w przypadku mieszkań ze spółdzielczym prawem własnościowym oraz mieszkań własnościowych zarządzanych przez wspólnoty mieszkaniowe, czyli w przypadku gdzie nie jest zawierana klasyczna umowy najmu, ich właściciele płacą „opłaty eksploatacyjne” związane z użytkowaniem lokalu oraz części wspólnych nieruchomości.

Tak więc opłaty za mieszkanie można podzielić na dwie kategorie: opłaty z tytułu najmu mieszkania oraz opłaty za dodatkowe usługi związane z korzystaniem z mieszkania (np. koszt zarządzania nieruchomością, część opłat za media, np. za wodę, energię, gaz, czy sprzątnięcie części wspólnych). Dla uproszczenia w niniejszym dokumencie używane jest określenie „zadłużenie czynszowe” jako określenie niespłacania w określonym terminie opłat, które powinny być wnoszone na podstawie umowy najmu lub przynależności do spółdzielni mieszkaniowej lub wspólnoty mieszkaniowej.

1.1.2. ZADŁUŻENIE I NADMIERNE ZADŁUŻENIE

Zadłużenie gospodarstwa domowego oznacza, że ma ono do spłaty zobowiązania finansowe (potocznie „ma długi”). Wyróżniane są dwa rodzaje zadłużenia:

- niedostateczne zadłużenie – oznaczające brak dostępu do dodatkowych źródeł siły nabywczej, który ogranicza swobodę decyzji ekonomicznych gospodarstwa domowego,
- nadmierne zadłużenie – oznaczające, iż gospodarstwo domowe nie jest w stanie terminowo i w całości spłacać swoich bieżących zobowiązań finansowych.

Przekroczenie terminu opłaty nawet o jeden dzień powoduje zadłużenie. Również opłata należności w terminie, lecz w niepełnej wysokości jest zadłużeniem. Nie każde zadłużenie czynszowe jest traktowane jako problem. Zakłada się bowiem, że zadłużenie do 3 miesięcy lub opłaty ponoszone w niepełnej wysokości są stosunkowo łatwe do spłacenia. Przyjęto, że mogą one wynikać z chwilowych kłopotów najemcy lub z zapomnienia o terminie opłaty. Jednak każde zadłużenie jest sygnałem, że należy wzmocnić czujność, gdyż może przerodzić się ono w zadłużenie nadmierne.

Nadmierne zadłużenie czynszowe oznacza, że najemca lub właściciel lokalu nie jest w stanie spłacać należności, do których się zobowiązał. Z każdym miesiącem jego zadłużenie rośnie, co sprawia, że spada możliwość jego całkowitej spłaty. **Przyjęto, że nadmierne zadłużenie czynszowe to nieopłacanie należności czynszowych przez co najmniej sześć miesięcy z rzędu.** W kontekście zadłużenia czynszowego odzyskanie zdolności do obsługi zadłużenia oznacza przywrócenie możliwości regulowania cyklicznych zobowiązań wraz z odsetkami, których wysokość może być przedmiotem ugody z wierzycielem.

Długi poszczególnych osób różnią się między sobą strukturą, nawet gdy ich wysokość jest podobna, gdyż na kwotę zadłużenia czynszowego składają się nieopłacone należności oraz naliczane odsetki.

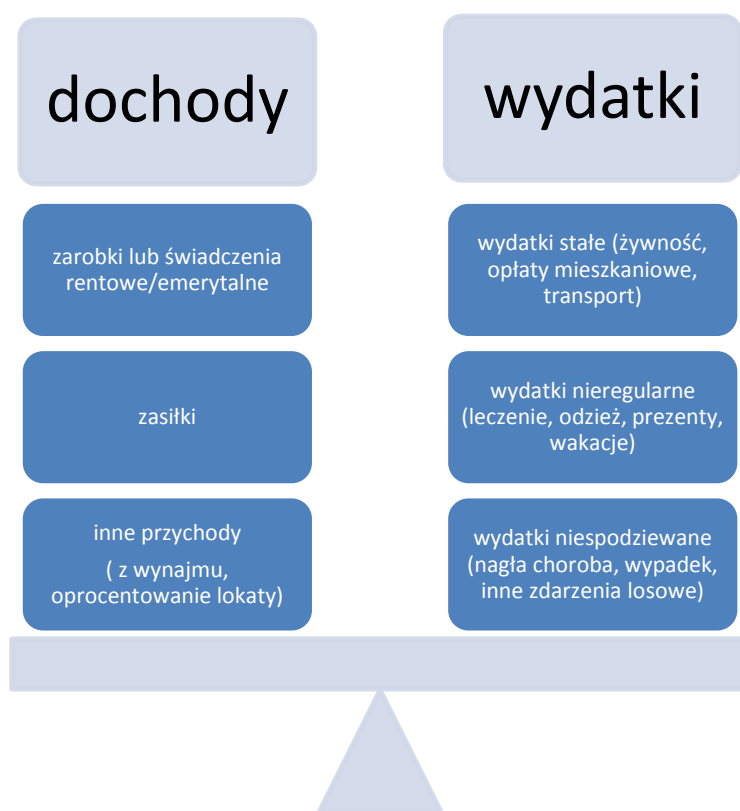
Struktura długu to składowe elementy danego zobowiązania. Prędkość przyrastania liczbowo opisanego długu zależy np. od tego, jaki udział mają w nim ustawowo naliczane odsetki karne (obecnie 14% rocznie). Zobowiązanie może być także częściowo (lub w całości) przedawnione, może zawierać arbitralnie doliczone składowe (np. koszty windykacji), mogło być nieadekwatnie naliczane (ze względu na charakterystykę i status prawny lokalu) lub odpowiedzialność za spłatę całości długu mogła zostać przypisana danej osobie w oparciu o błędną interpretację sytuacji (np. gdy dana osoba nie była lokatorem w czasie powstania zaległości czynszowych). Wierzyciel może mieć zróżnicowane możliwości arbitralnego anulowania niektórych części długu, a na spłacie niektórych składowych długu może mu zależeć szczególnie lub ich spłata może uruchamiać nowe możliwości negocjacyjne dla osób zadłużonych. Osoby zadłużone mogą być zainteresowane priorytetową spłatą części zadłużenia (z pominięciem innych), tak żeby odzyskać kontrolę nad samą tylko prędkością przyrastania długu.

Osoby z zadłużeniem czynszowym mogą mieć również inne zobowiązania, czyli inne opłaty (np. za media), pożyczki, kredyty. Jeśli dana osoba (rodzina) na stałe straci zdolność do spłaty wszystkich swoich zaciągniętych zobowiązań (opłat, kredytów czy pożyczek) można mówić o niewypłacalności. Przyjmuje się, że niewypłacalność staje się aktem, gdy stan ten trwa co najmniej 3 miesiące i nie jest pochodną problemów finansowych o charakterze przejściowym. Niewypłacalność może być podstawą do zgłoszenia i ogłoszenia upadłości konsumenckiej, czyli przewidzianej prawem ścieżki całkowitego oddłużenia osoby niewypłacalnej.

1.1.3. JAK POWSTAJE ZADŁUŻENIE?

Zadłużenie (dług) w gospodarstwie domowym powstaje, gdy wydatki przewyższają dochody. Podstawowe kategorie wydatków i dochodów zostały przedstawione na schemacie poniżej. Zbilansowany budżet gospodarstwa domowego pozwala uniknąć zadłużenia. W sytuacji zagrożenia ujemnym bilansem budżetu należy brać pod uwagę zarówno zwiększanie dochodów, jak i zmniejszanie wydatków.

Schemat 2: Zbilansowany budżet, oprac. własne



W sytuacji, gdy wydatki nie bilansują się z dochodami, dysponent tych dochodów podejmuje decyzję, na co przeznaczyć środki, które posiada. Zwykle w pierwszej kolejności nabywane są lub opłacane towary lub usługi pierwszej potrzeby, do których należą żywność oraz opłaty za mieszkanie i media. Jednak w przypadku zaciągnięcia wielu zobowiązań np. w postaci kredytów czy pożyczek, w pierwszej kolejności mogą być spłacane te zobowiązania, od których odsetki „karne” są najwyższe (co również jest zachowaniem racjonalnym). Stąd możliwe jest, że zadłużenie czynszowe może powstać nawet w przypadku, gdy spłacane są inne zobowiązania. Należy mieć na uwadze, że różne osoby mają różne strategie dysponowania dochodem – jedni najpierw opłacają należności, a resztę przeznaczają na żywność, a dla innych priorytetem może być żywność, a dopiero potem opłaty i inne zobowiązania. Warto wspomnieć, że nawet osoby o relatywnie wysokich zarobkach (dochodach) mogą mieć dług. W najtrudniejszej sytuacji są osoby, które nie są w stanie spłacać żadnych swoich zobowiązań.

1.1.4. DŁUŻNIK I WIERZYCIEL

W sytuacji zadłużenia zawsze występuje dłużnik oraz co najmniej jeden wierzyciel. Dłużnik to osoba prawna lub fizyczna zobowiązana do uregulowania wobec innej osoby prawnej lub fizycznej (wierzyciela) zobowiązania (długu) pieniężnego lub rzeczowego, wynikającego z istniejącego między nimi stosunku prawnego.

W przypadku zadłużeń czynszowych dłużnikiem jest osoba, która mieszka w lokalu i nie opłaca należności do podmiotu, do którego zobowiązała się wnosić opłaty z tytułu użytkowania mieszkania. Wierzycielem zaś podmiot lub osoba, która posiada prawo własności do mieszkania lub zarządza lokalami własnościowymi (w przypadku spółdzielni mieszkaniowych, wspólnot mieszkaniowych) i nie otrzymuje należności przysługujących na podstawie umowy.

1.1.5. ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA OPŁACANIE NALEŻNOŚCI CZYNSZOWYCH¹

W przypadku mieszkań zajmowanych na podstawie umowy najmu (mieszkań komunalnych lub wynajmowanych od wspólnot mieszkaniowych i osób prywatnych), w umowie wskazany jest **główny najemca**, który zobowiązany jest do uiszczania **czynszu i opłat za media**. Jeżeli główny najemca nie płaci czynszu, **właściciel lokalu** może żądać spłaty długu zarówno od niego, jak i od każdego dorosłego domownika. Odpowiedzialność taka ogranicza się jednak do wysokości czynszu i opłat należnych za okres, w którym dana osoba zamieszkiwała w lokalu. Należy przy tym zaznaczyć, że odpowiedzialność za czynsz i opłaty pełnoletnich domowników ma charakter **odpowiedzialności solidarnej**. Oznacza to, że właściciel mieszkania może żądać całości lub części długu od wszystkich wspólnie zamieszkujących osób łącznie, od kilku z nich lub od każdego z osobna. Zatem każdy dorosły mieszkaniec lokalu może być pociągnięty do spłacenia całości długu, a nie tylko przypadającej na niego części.

W przypadku mieszkań spółdzielczych, w których prawo do lokalu związane jest z członkostwem w spółdzielni będącej właścicielem lub współwłaścicielem mieszkania, krąg osób zobowiązanych solidarnie odpowiadać za zadłużenie mieszkania z tytułu opłat eksploatacyjnych jest węższy, ponieważ wyłączono z niego pełnoletnie dzieci i wnuki członków spółdzielni i właścicieli lokali, jeżeli pozostają one na utrzymaniu członka spółdzielni. Jeśli zaś są już niezależne ekonomicznie – odpowiadają solidarnie. Ważną konsekwencją regulacji prawnych dotyczących mieszkań spółdzielczych jest fakt, że jeżeli udostępniane jest osobie trzeciej mieszkanie spółdzielcze, to również ta osoba ponosi solidarną odpowiedzialność za opłaty należne za okres korzystania przez nią z lokalu.

1.2. SKALA ZADŁUŻENIA CZYNSZOWEGO W POLSCE I W GDAŃSKU

1.2.1. ZALEGŁOŚCI W OPŁATACH ZA MIESZKANIA W SKALI KRAJU²

Według stanu na 31 grudnia 2016 r. z ok. 7,56 mln zasobów mieszkaniowych (łącznie z mieszkaniami stanowiącymi odrębną własność, a zarządzanymi nadal przez spółdzielnie mieszkaniowe) w 25,8% mieszkań lokatorzy zalegali z opłatami za mieszkanie. Łączna kwota zaległości od początku ich powstania (wraz z odsetkami) z tytułu nieuiszczania opłat za mieszkanie wyniosła około 4,6 mld zł.

¹ „Dług - wspólny problem. Kto powinien płacić za mieszkanie?”, opracowanie w ramach Projektu „Długi – wspólny problem”, Stowarzyszenie Centrum Informacji Społecznej CIS.

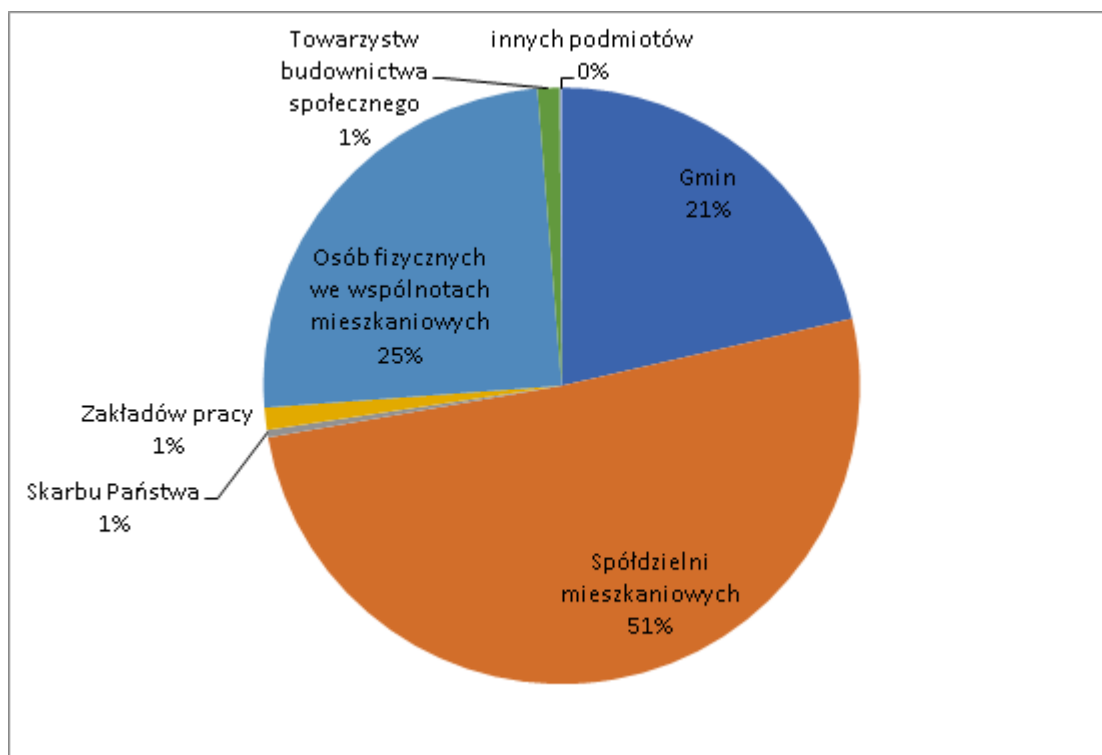
² Dane na podstawie: „Gospodarka mieszkaniowa w 2016 r.”, GUS, Warszawa 2017.

Tabela 1. Zaległości w opłatach za mieszkanie w Polsce wg form własności, stan na 31.12.2016 r., oprac. własne na podst. danych GUS

| Wyszczególnienie | Liczba mieszkań, których lokatorzy zalegają z opłatami za mieszkanie | | Kwota zaległości | | Przeciętna kwota zaległości na 1 mieszkanie, których lokatorzy zalegają z opłatami za mieszkanie |
|---|--|------------------------|--------------------|--------------|--|
| | liczby bezwzględne | % ogółu danych zasobów | w tys. zł | w % | w zł |
| Zasoby: | | | | | |
| gminne | 403 906 | 46,5 | 2 255 014,7 | 49,0 | 5 583 |
| spółdzielcze | 968 434 | 28 | 1 249 760,7 | 27,2 | 1 290 |
| zakładów pracy | 24 078 | 30,4 | 208 327,8 | 4,5 | 8 652 |
| Skarbu Państwa | 10 220 | 35,1 | 60 942,4 | 1,3 | 5 963 |
| TBS-ów | 26 055 | 26,5 | 55 118,3 | 1,2 | 2 115 |
| osób fizycznych w budynkach objętych wspólnotami mieszkaniowymi | 486 846 | 16,8 | 764 752,6 | 16,6 | 1 571 |
| innych podmiotów | 999 | 3,9 | 8 751,2 | 0,2 | 8 760 |
| RAZEM | | | 4 602 667,7 | 100,0 | 2 397 |

Najwyższy udział w ogólnej kwocie zaległości na koniec 2016 r. mieli lokatorzy mieszkań będących w zasobach gmin – 49% oraz spółdzielni mieszkaniowych – ponad 27%. Najwyższe zaległości odnotowano dla mieszkań należących do zasobów innych podmiotów – średnia kwota wyniosła 8,8 tys. zł, oraz mieszkań z zasobów zakładów pracy – 8,7 tys. zł. Przeciętnie najmniejsze zaległości w opłatach za 1 mieszkanie przypadły na zasoby należące do spółdzielni mieszkaniowych – 1,3 tys. zł i zasoby osób fizycznych w budynkach objętych wspólnotami mieszkaniowymi – 1,6 tys. zł.

Wykres 1. Udział liczby mieszkań, których lokatorzy zalegali z opłatami w stosunku do ogółu zadłużonych mieszkań wg form własności na dzień 31.12.2016 r., oprac. własne na podst. danych GUS



W stosunku do ogółu „zadłużonych” mieszkań (mieszkań, w których lokatorzy nie uiszczali opłat) 50,4% dotyczyło mieszkań spółdzielczych, 25,3% - będących własnością osób fizycznych w budynkach objętych wspólnotami mieszkaniowymi, 21,0% - komunalnych, po 1,2% - zakładów pracy i TBS-ów, 0,4% - Skarbu Państwa i najmniej, bo 0,1% mieszkań stanowiących własność innych podmiotów.

1.2.2. ZADŁUŻENIE MIESZKAŃ W GDAŃSKU

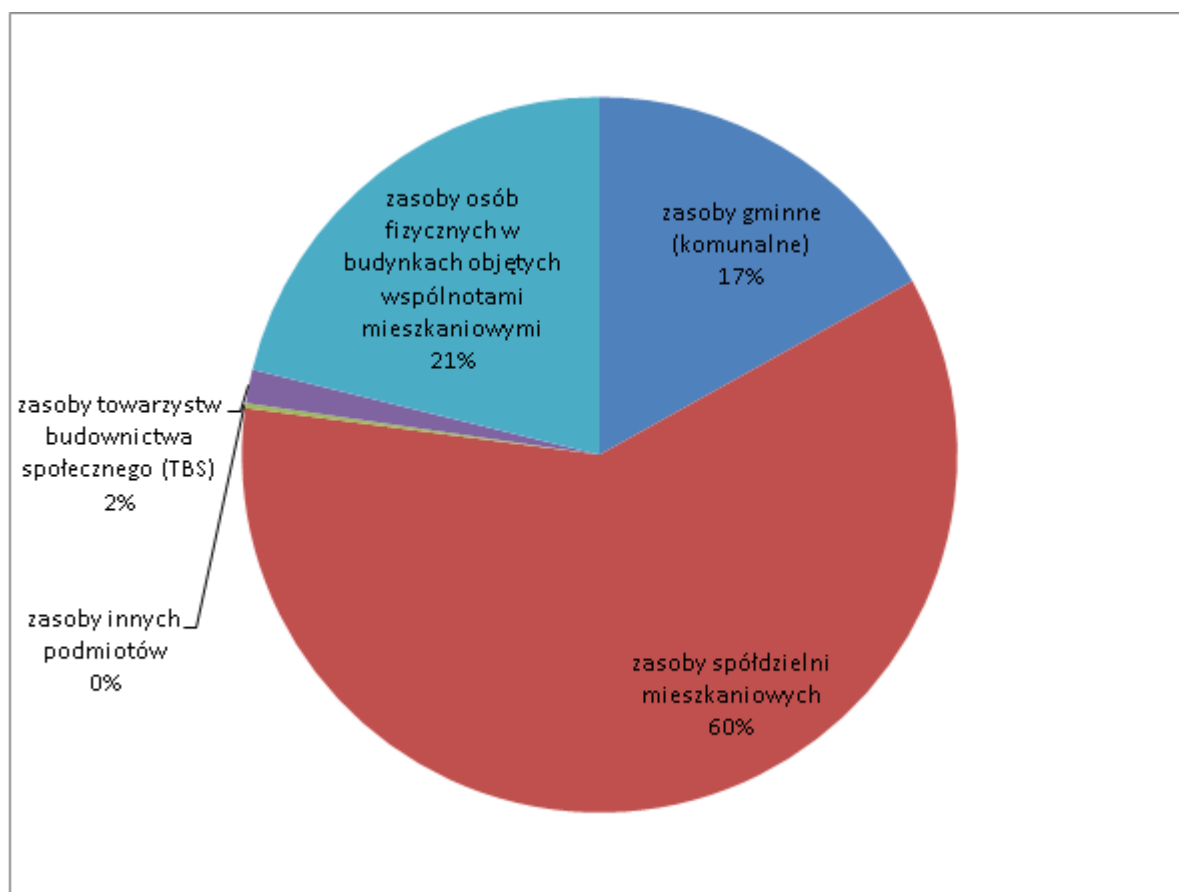
Z dostępnych danych w Banku Danych Lokalnych GUS wynika, iż w Gdańsku wzrost liczby zadłużonych mieszkań, jak i wysokości zaległości jest bardzo dynamiczny. W latach 2003 - 2013 liczba zadłużonych mieszkań wzrosła o 44,4% do 41 451 mieszkań, natomiast wysokość zadłużenia wzrosła o 80,2% do kwoty 43 809 tys. zł.

W podziale mieszkań ze względu na formę własności największy, bo ponad 10-krotny, przyrost wartości zadłużenia dotyczył zasobów osób fizycznych we wspólnotach mieszkaniowych oraz zasobów towarzystw budownictwa społecznego (TBS). Nieznaczny 8,6% wzrost dotyczył zasobów spółdzielni mieszkaniowych. Na uwagę zasługuje fakt spadku zadłużenia w zasobach zakładów pracy, Skarbu Państwa i innych. Przy zadłużeniach ponad 3-miesięcznych w Gdańsku w latach 2003-2013 liczba zadłużonych mieszkań wzrosła o 22,8% (8 144), przy czym wartość zadłużenia wzrosła o 79,6% do kwoty 27 830 tys. zł.

W 2016 roku liczba mieszkań w Gdańsku wynosiła 211 200, z czego mieszkania należące do gminy to 18 101 mieszkań, a wśród nich 1 177 to lokale socjalne³. Jak wynika z danych GUS na koniec 2016 roku 51,2 tys. mieszkań w Gdańsku miało zadłużenia czynszowe, co stanowi 24% wszystkich mieszkań. Natomiast biorąc pod uwagę, że ok. 70 tys. mieszkań to mieszkania osób fizycznych niebędących w zasobach spółdzielni mieszkaniowych ani wspólnotach mieszkaniowych (niezobowiązane do płacenia czynszu), to odsetek mieszkań zadłużonych wynosi 36%. Przy czym należy pamiętać, że znaczna część tych zadłużeń to zadłużenia niewielkie, nieprzekraczające 3 miesięcy zadłużeń w opłatach czynszowych.

Najwięcej mieszkań zadłużonych było w zasobach spółdzielni mieszkaniowych, stanowiły one 60% wszystkich zadłużonych mieszkań. 21% zadłużonych mieszkań to mieszkania osób fizycznych we wspólnotach mieszkaniowych, a 17% to mieszkania komunalne (por. dane na wykresie poniżej).

Wykres 2. Udział liczby mieszkań, których lokatorzy zalegali z opłatami w stosunku do ogółu zadłużonych mieszkań wg form własności w Gdańsku (zadłużenia narastająco od momentu powstania zadłużenia), stan na 31.12.2016 r., oprac. własne na podst. danych Banku Danych Lokalnych GUS



Również z porównania odsetka mieszkań zadłużonych w stosunku do liczby mieszkań w danym zasobie można wywnioskować, że największy problem z opłatą czynszu, czy też opłat eksploatacyjnych mieli mieszkańcy spółdzielni mieszkaniowych oraz najemcy mieszkań komunalnych (odpowiednio 53,9%

³ Bank Danych Lokalnych, GUS, stan na 31.12.2015 r.

oraz 32,2%). Wysoki odsetek mieszkań zadłużonych był wśród zasobów TBS (23,8%) oraz wspólnotach mieszkaniowych (16,8%). Natomiast jeśli wziąć pod uwagę zadłużenia powyżej 3 miesięcy (czyli zadłużenia średnio- i długoterminowe), to we wszystkich zasobach problem był na podobnym poziomie i wynosił ok. 7-10%. Dokładne dane zamieszczono w tabeli poniżej.

Tabela 2. Udział mieszkań, których lokatorzy zalegają z opłatami za mieszkanie według form własności w Gdańsku (w % do ogółu mieszkań w poszczególnych grupach zasobów). Oprac. własne na podst. danych GUS (zadłużenia powstałe w 2015 roku – stan na 31.12.2015 r.)

| Formy własności mieszkań | Zasoby gminne (komunalne) | Zasoby spółdzielni mieszkaniowych | Zasoby zakładów pracy | Zasoby Skarbu Państwa | Zasoby towarzystw w budownictwa społeczne go (TBS) | Zasoby osób fizycznych w budynkach objętych wspólnotami mieszkaniowymi | Zasoby innych podmiotów |
|--|---------------------------|-----------------------------------|-----------------------|-----------------------|--|--|-------------------------|
| % do ogółu mieszkań z danego zasobu (zadłużenie ogółem powstałe w 2015 roku) | 32,2 | 53,9 | 13,5 | 18,5 | 23,8 | 16,8 | 1,3 |
| % do ogółu mieszkań z danego zasobu (zadłużenia powyżej 3 miesięcy powstałe w 2015 roku) | 8,8 | 7,2 | 10,3 | 9,2 | 8,9 | 5,4 | 0,1 |
| % mieszkań zadłużonych powyżej 3 miesiące w liczbie mieszkań zadłużonych w danym zasobie | 27,5 | 13,4 | 76,1 | 50 | 37,4 | 32,2 | 11,7 |

Analizując skalę zadłużenia czynszowego w Gdańsku, warto również przyjrzeć się dokładniej zadłużeniom w poszczególnych zasobach mieszkaniowych, szczególnie tych z dużym udziałem zadłużonych mieszkań. Najpełniejsze dane można uzyskać o zasobach gminnych, ponieważ ich zarządcą jest Gdański Zarząd Nieruchomości Komunalnych (GZNK). Z danych zbieranych przez GZNK wynika, że zadłużenie najemców mieszkań komunalnych rośnie i w ciągu ostatnich 5 lat należność główna (należność czynszowa) wzrosła o 64 mln zł, a odsetki o 18 mln zł. Zadłużenie mieszkań

komunalnych na dzień 30 czerwca 2017 r. wyniosło 186 mln zł (należność główna) oraz odsetki w wysokości 59 mln zł (por. tabela nr 3). Spada natomiast liczba mieszkań zadłużonych: na koniec 2015 roku było ich 9 187, a na dzień 30 czerwca 2017 r. – 8 418. Znacznym problemem są zadłużenia tzw. byłych użytkowników, czyli osób, które już opuściły mieszkania gminne, ale nie spłaciły zadłużenia, które powstało w okresie, kiedy zamieszkiwali to mieszkanie. Na koniec czerwca 2017 r. w rejestrze widniało 6 224 takich dłużników, a kwota ich zadłużenia wraz z odsetkami wynosiła ponad 63 mln zł.

Tabela 3. Stan zadłużenia mieszkań komunalnych w latach 2012-2017 w Gdańsku (w zł). Oprac. własne na podst. danych GZNK

| Stan zadłużenia na dzień: | Czynni użytkownicy | | Byli użytkownicy | | Razem | |
|---------------------------|--------------------|---------------|------------------|---------------|------------------|---------------|
| | należność główna | odsetki | należność główna | odsetki | należność główna | odsetki |
| 31.12.2012 | 101 497 330,08 | 27 908 343,92 | 20 606 238,60 | 14 065 400,34 | 122 103 568,68 | 41 973 744,26 |
| 31.12.2013 | 115 031 372,77 | 32 168 006,95 | 24 880 204,26 | 15 896 742,51 | 139 911 577,03 | 48 064 749,46 |
| 31.12.2014 | 127 258 188,39 | 37 501 077,26 | 29 531 304,77 | 17 970 791,28 | 156 789 493,16 | 55 471 868,54 |
| 31.12.2015 | 135 044 203,09 | 38 519 628,46 | 36 429 306,10 | 20 335 076,39 | 171 473 509,19 | 58 854 704,85 |
| 31.12.2016 | 142 243 956,78 | 38 519 628,46 | 40 611 157,15 | 21 016 265,47 | 182 855 113,93 | 59 535 893,93 |
| 30.06.2017 | 144 516 139,14 | 38 481 196,13 | 42 242 349,30 | 21 187 045,13 | 186 758 488,44 | 59 668 241,26 |

Duży problem stanowi uzyskanie danych na temat zadłużenia w spółdzielniach mieszkaniowych, ponieważ w Gdańsku jest ich ponad 60 i oprócz statystyk GUS nie istnieją inne rejestry danych dla wszystkich spółdzielni.

Na przykładzie jednej z większych spółdzielni mieszkaniowych w Gdańsku, czyli SM Chełm, można potwierdzić ogólne statystyki dotyczące odsetka zadłużonych mieszkań w zasobach spółdzielni, ponieważ na ogólną liczbę 6 917 lokali, zadłużonych było 3 399 lokali, co stanowiło 49,14%⁴. Należy jednak zauważyć, że około 35% tych zadłużeń to zadłużenia na niskie kwoty i nieprzekraczające 3 miesięcy. Zadłużenie narastająco na koniec lipca 2017 roku wyniosło 2 371 177,06 zł. Ale już w 2016 roku zadłużenie wyniosło 898 908,54 zł, co stanowiło 4,18% przychodów z tytułu opłat eksploatacyjnych.

⁴ Stan na dzień 31.07.2017 r., na podstawie danych z SM Chełm.

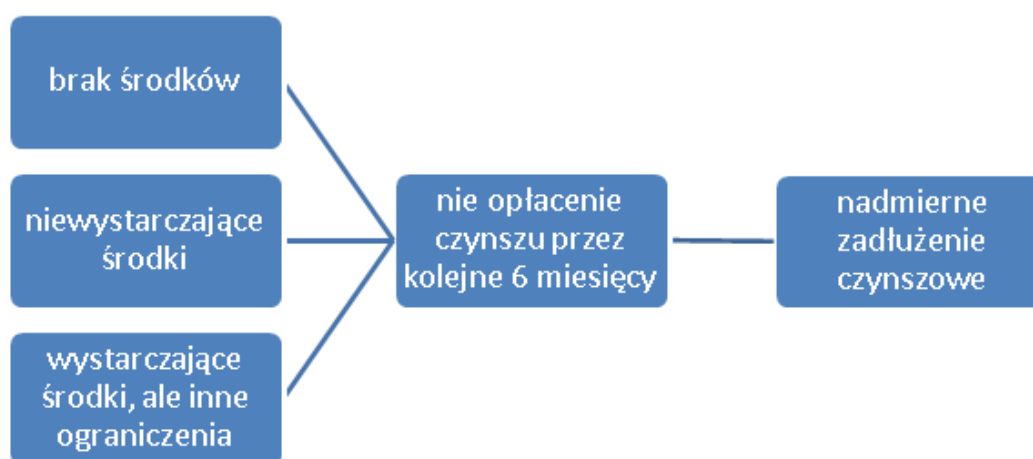
W innej dużej spółdzielni – LWSM „Morena” zadłużenie na koniec 2016 roku wyniosło 2 587 069,87 zł i w porównaniu z poprzednim rokiem spadło o 7,5%. Nieznacznie spadła również liczba zadłużonych lokali i na koniec 2016 r. wyniosła 1 474⁵.

Niestety ze względu na dużą liczbę i rozproszenie wspólnot mieszkaniowych nie możliwe jest pozyskanie danych o strukturze zadłużenia w tego rodzaju zasobach.

1.3. PRZYCZYNY NADMIERNEGO ZADŁUŻENIA CZYNSZOWEGO

Najczęstszą bezpośrednią przyczyną powstania nadmiernego zadłużenia czynszowego jest kilkukrotne nieopłacenie należnych opłat wynikających z umowy między właścicielem lokalu a najemcą (lub osobą zobowiązaną do opłacania opłat eksploatacyjnych w przypadku spółdzielni mieszkaniowych i wspólnot mieszkaniowych). Natomiast powody niepłacenia czynszu w określonym terminie to przyczyny pośrednie zadłużenia. Przyczyny te można podzielić na: brak lub niewystarczające środki na opłatę czynszu oraz niespłacanie zobowiązań czynszowych z powodów innych niż brak środków. Uproszczony obraz przyczyn zawarto na schemacie poniżej.

Schemat 3. Przyczyny pośrednie i bezpośrednie nadmiernego zadłużenia czynszowego, oprac. własne



Warto zauważyć, że nie rozważano sytuacji, w której osoby zobowiązane do opłaty czynszu nie robią tego tylko dlatego, że nie chcą, a posiadają wystarczające środki. Nie są to sytuacje częste i raczej nie prowadzą do nadmiernego zadłużenia.

1.3.1. BRAK LUB NIESTYCZAJĄCE ŚRODKI JAKO PRZYCZYNY NADMIERNEGO ZADŁUŻENIA CZYNSZOWEGO

Zadłużenie zazwyczaj powstaje, gdy osoba zobowiązana do opłacenia powstałych należności nie dysponuje wystarczającymi środkami na ich opłacenie, co oznacza, że jej dochody nie bilansują się

⁵ Stan na dzień 31.12.2016 r., na podstawie danych z LWSM Morena.

z wydatkami. Taka sytuacja w odniesieniu do zadłużenia czynszowego jest możliwa w dwóch przypadkach: braku dochodu lub dochodu niewystarczającego na uiszczenie opłat za mieszkanie.

W sytuacji braku dochodu najemca nie ma możliwości opłaty należności, natomiast w sytuacji niewystarczającego dochodu najemca musi dokonać wyboru, które należności i potrzeby zaspokoić w pierwszej kolejności. Im mniejszy dochód, tym większa szansa, że zaciągnięte zobowiązania finansowe nie będą opłacone.

W sytuacji niewystarczających środków ludzie przyjmują różne strategie działania. Jak wynika z Diagnozy społecznej 2015 „Gospodarstwa domowe w marcu/czerwcu 2015 r. najczęściej deklarowały, że w sytuacjach, gdy ich dochody nie pozwalają na zaspokojenie bieżących potrzeb, ograniczają swoje bieżące potrzeby (ponad 86 %) lub korzystają z pomocy krewnych (prawie 36 %), bądź też zaciągają pożyczki (prawie 26 %). Tylko w niecałych 14 % gospodarstw znajdujących się w takiej sytuacji członek gospodarstwa podejmuje dodatkową pracę. W ostatnich czterech latach relatywnie najbardziej zwiększył się odsetek gospodarstw domowych, które w sytuacjach, gdy ich dochody nie pozwalały na zaspokojenie potrzeb, wykorzystywały zgromadzone oszczędności (o 7 pp.). Jednocześnie najsilniej spadł w tym okresie odsetek gospodarstw, które w takiej sytuacji zacięgały pożyczki lub brały kredyty (o 6 pp.).”.

Natomiast jak wynika z badań przeprowadzonych w Wielkiej Brytanii najczęściej wykorzystywanymi strategiami jest poszukiwanie dodatkowych dochodów. Hierarchia strategii w sytuacji nieadekwatnego dochodu przedstawiała się następująco⁶:

- znalezienie lepiej płatnej pracy w pełnym wymiarze czasu,
- wydawanie zaoszczędzonych pieniędzy,
- wystąpienie o zasiłki,
- sprzedawanie niekoniecznych sprzętów domowych,
- praca w niepełnym wymiarze czasu z możliwością łączenia płacy z zasiłkami,
- zaciąganie kredytów konsumpcyjnych na bieżące opłaty,
- odkładanie opłacania rachunków,
- praca dorywcza,
- spieniężenie polis ubezpieczeniowych,
- zastawianie wartościowych rzeczy,
- sprzedaż koniecznych sprzętów domowych,
- dobroczynność,
- drobna przestępczość,
- żebranie.

W świetle przedstawionych badań nieopłacanie czynszu stanowi jedną ze strategii radzenia sobie z problemem niewystarczających środków na zaspokojenie wszystkich potrzeb, a regulowanie należności czynszowych nie jest priorytetem.

⁶ E. Kempson, A. Bryson, K. Rowlingson, *Hard Times? How Poor Families Make End Meet?*, London: Policy Studies Institute, 1994.

1.3.2. OGRANICZENIA POWODUJĄCE NADMIERNE ZADŁUŻENIE CZYNSZOWE W PRZYPADKU POSIADANIA WYSTARCZAJĄCYCH ŚRODKÓW

Zdarza się, iż zadłużenie czynszowe powstaje także w gospodarstwach domowych, które posiadają wystarczające środki na opłacenie wszystkich należności. Nie są to sytuacje częste, dlatego w opracowaniu nie poświęcono im wiele uwagi.

Są to głównie sytuacje, w których osoba odpowiedzialna za opłacanie czynszu nie wie, że ma to zrobić lub nie może tego zrobić. Mogą to być przypadki związane z chorobą lub zaburzeniami psychicznymi osoby, która jest odpowiedzialna za regulowanie płatności. Dotyczy to także przemocy ekonomicznej, gdzie jedna osoba w gospodarstwie domowym posiadająca dochód nie pozwala opłacić czynszu innym osobom, które np. nie mają własnego dochodu. Zjawisko to dotąd nie zostało dokładnie opisane i brak danych, które pokazywałyby skalę takich przypadków.

1.3.3. CZYNNIKI WPŁYWAJĄCE NA POŚREDNIE PRZYCZYNY NADMIERNEGO ZADŁUŻENIA CZYNSZOWEGO

Pośrednie przyczyny nadmiernego zadłużenia czynszowego wynikają również z czynników, które możemy dzielić na wiele różnych sposobów: wynikające z problemów społecznych, uwarunkowań środowiskowych, rodzinnych, złożoności ludzkiej psychiki czy stanu zdrowia.

Nie można jednoznacznie uznać, który z czynników jest najważniejszy, czy najczęstszy. Doświadczenia w pracy z osobami zadłużonymi, zwłaszcza z zadłużeniami czynszowymi wykazują, że w większości przypadków różne przyczyny współwystępują. Często sytuacje są tak skomplikowane, że trudno jest ustalić, co było przyczyną, a co skutkiem, np. w przypadku osób uzależnionych rodzi się pytanie – czy nadużywanie alkoholu jest skutkiem zadłużenia, czy zadłużenie wynika z alkoholizmu. W taki właśnie sposób powstaje „pętla” przyczynowo-skutkowa. Dlatego ważne jest, aby jak najwcześniej uchwycić moment powstania problemu i zauważyć pierwsze oznaki. W przypadku zadłużeń czynszowych oznaką może być pierwszy nieopłacony czynsz.

W ramach prac nad Modelem czynniki wpływające na pośrednie przyczyny zadłużenia usystematyzowane zostały ze względu na leżące po stronie dłużnika, wierzyciela oraz wynikające z systemu.

Czynniki leżące po stronie dłużnika to przede wszystkim:

- ubóstwo – brak środków materialnych wynikający z ograniczeń takich jak np. niepełnosprawność, długotrwała choroba, podeszły wiek
- niezaradność (brak kompetencji „księgowego własnego budżetu”, brak wiedzy o możliwościach pomocy) – nieumiejętność właściwego funkcjonowania społecznego, gospodarowania pieniędzmi i gradacji zobowiązań, połączona z niechęcią lub brakiem zaufania do osób trzecich, które mogłyby pomóc; rzadziej – nieświadomość istnienia instytucji pomocowych,
- życie z dnia na dzień – brak planowania budżetu, świadomości potrzeb podstawowych, przyszłościowego myślenia, wydawanie pieniędzy na przyjemności i potrzeby dalszego planu, niedostrzeganie potrzeby oszczędzania, niedostrzeganie problemu zadłużenia ani jego konsekwencji,

- świadome wykorzystanie systemu – działania celowe, wykorzystywanie mechanizmów pomocy państwowej/samorządowej jako źródła dochodu niewymagającego wysiłku, postawa silnie roszczeniowa, omijanie/wykorzystywanie przepisów, prowadzenie stylu życia dostosowanego do wymogów uzyskiwania świadczeń,
- wypadki losowe (wypadek, śmierć bliskiej osoby) – nagłe, niespodziewane zdarzenie, zazwyczaj powodujące wystąpienie innej przyczyny np. trwałe ubóstwo lub tylko przejściowe problemy finansowe; raczej nie stanowi samodzielnej przyczyny a jedynie nagłą zmianę, wyznacza moment popadania/popadnięcia w długi,
- bezrobocie – zazwyczaj długotrwały brak pracy, często występuje łącznie z innymi czynnikami - najczęściej ubóstwem lub chorobą,
- choroba i niepełnosprawność – często występująca z niezaradnością, brakiem prawa do świadczeń lub ich niepobieraniem, poczucie wykluczenia i rezygnacja z jakiegokolwiek aktywności zawodowej (mimo warunków pracy chronionej); znaczna część środków przeznaczana jest na leki, środki higieniczne i koszty opieki nad chorymi,
- wiek - wiele osób w starszym, zaawansowanym wieku poza emeryturą albo rentą nie jest w stanie pozyskać dodatkowych przychodów,
- uzależnienie – priorytetem są wydatki na środki uzależniające (alkohol, narkotyki itp.), a nie na zaspokajanie innych potrzeb; uzależnienie negatywnie wpływa na możliwość osiągnięcia dochodów; osoby uzależnione często balansują na granicy przetrwania,
- trudności po wyjściu z zakładu karnego – osoba wychodząca z zakładu karnego (ale również ze szpitala, odwyku, wracająca po długotrwałej nieobecności itd.) może stanąć przed wyzwaniem znalezienia pracy, pokonania uzależnień, choroby, co ogranicza możliwość osiągnięcia wystarczających dochodów,
- ofiary przestępstw – stanie się ofiarą w większości przypadków stanowi moment początku problemów; łączone z ubóstwem, brakiem środków, chorobą,
- rodzina w rozpadzie – rozwód lub odejście partnera czy innych członków rodziny w wielu przypadkach może oznaczać zmniejszenie dochodów gospodarstwa domowego przy niezmnijających się opłatach mieszkaniowych; dodatkowo są to sytuacje wpływające na kondycję psychiczną osoby „pozostawionej”, co również negatywnie może się odbić na jej zdolności do osiągnięcia dochodów,
- sezonowość pracy – osiągnięcie nieregularnych, niepozwalających na regularne opłacanie należności czynszowych, często przy braku lub niskich kompetencjach zarządzania budżetem i nie odkładaniu środków na czas „po sezonie”.

Czynniki leżące po stronie wierzyciela to czynniki wynikające m.in. z niedoskonałości rozwiązań prawnych, procedur lub też nadmiernego formalizmu urzędniczego, niekorzystania z uznaniowości i rozwiązań wyjątkowych, dopuszczalnych przepisami. Należą do nich m.in.:

- niewystarczająca profilaktyka,
- brak szybkiego reagowania na brak spłat (alerty),
- kultura organizacyjna niesprzyjająca skutecznemu egzekwowaniu długów,
- uleganie presji medialno-politycznej,
- niewystarczająca/ograniczona elastyczność wierzyciela w negocjowaniu spłaty długu,
- brak kompleksowości w pomocy i rozwiązaniu/obsłudze problemu,
- publiczny charakter wierzyciela (pieniądz publiczny – pieniądz niczyj),
- zły stan techniczny mieszkań generujący dodatkowe opłaty i spiralę zadłużenia,

- silosowanie/gettyzacja w jednym budynku dużej liczby osób wykluczonych posiadających znaczne zadłużenia,
- utrzymywanie nieremontowanych budynków (w tym niewyburzanie) na rezerwach terenowych,
- niewystarczające wsparcie (finansowe i psychologiczne) pracowników z działów obsługi klienta,
- niewystarczające narzędzia komunikacyjne (szkolenia, dobór pracowników) do pracy w obsłudze klienta,
- na poziomie gminy niezadawalające powiązanie usług podmiotów zajmujących się pomocą społeczną i mieszkalnictwem komunalnym.

Natomiast po stronie systemu/ustawodawcy wyróżniono następujące czynniki:

- długotrwały proces windykacji,
- uchybienia prawne,
- możliwość handlowania długami, co zmniejsza skłonność do kompromisów z zadłużonymi,
- instytucje (m.in. sądy) nie weryfikują pochodzenia długu, lecz jego udokumentowanie,
- wierzyciele nie ponoszą odpowiedzialności za dopuszczenie do nadmiernego zadłużenia,
- niedobór mieszkań (przez co dług może stać się narzędziem wysiedleń),
- niskie płace,
- konieczność wnoszenia dodatkowych opłat za usługi publiczne (zdrowie, edukacja, transport, opieka), co powoduje obniżenie priorytetu dla obsługi zadłużenia czynszowego.

Wszystkie powyższe czynniki wpływają na możliwość rozwiązania problemu nadmiernego zadłużenia czynszowego i pokazują jak problem jest skomplikowany i wielowymiarowy.

1.4. SKUTKI NADMIERNEGO ZADŁUŻENIA CZYNSZOWEGO

Nadmierne zadłużenie ma liczne konsekwencje, które zazwyczaj dotyczą samą osobę zadłużoną, jej najbliższych, społeczność, w której żyje oraz w szerszym kontekście wpływają na możliwości rozwoju miasta. Poniżej przedstawione zostały najważniejsze skutki z uwzględnieniem finansowych kosztów nadmiernego zadłużenia czynszowego.

1.4.1. SKUTKI DOTYCZĄCE OSOBY ZADŁUŻONEJ I JEJ BLISKICH

Nadmierne zadłużenie wpływa na wiele obszarów życia osoby zadłużonej oraz jej najbliższych. Najpoważniejsze konsekwencje dotyczą zdrowia, ale niemniej ważne są sytuacja całej rodziny, sytuacja finansowa, w tym popadanie w inne długi. Posiadanie zadłużenia często odbija się na sytuacji zawodowej, relacji z dalszymi członkami rodziny oraz znajomymi, a także ogranicza możliwości rozwoju zawodowego. Główne obszary konsekwencji zostały przedstawione na schemacie poniżej.

Schemat 4. Konsekwencje zadłużenia w wymiarze jednostki i rodziny, źródło: R. Pomianowski, Recenzja Modelu



1.4.1.1. ZDROWIE

Największym problemem większości dłużników są bardzo silne negatywne uczucia towarzyszące sytuacji, są to najczęściej: strach, lęk, wstyd, poczucie winy, żal i poczucie krzywdy oraz poczucie bezradności i beznadzieja. Te uczucia wpływają na zdrowie psychiczne i fizyczne, dlatego słabe zdrowie fizyczne i psychiczne wymieniane jest jako jedna z podstawowych konsekwencji nadmiernego zadłużenia⁷. Życie w strachu, niepewności i długotrwałym stresie oraz bezsenność powodują, że długi decydują o zdrowiu bardziej niż poziom dochodów.

Thomas Holmes i Richard Rahe⁸ na podstawie przeprowadzonych przez siebie badań ustalili listę najczęściej występujących stresorów. Każdemu z nich nadali wartość punktową. Najwyższą wartość punktową miała śmierć współmałżonka – 100 punktów. Na liście znalazły się również takie stresory, jak:

- zmiana w dochodach finansowych – 37 punktów,
- hipoteka, dług hipoteczny – 31 punktów,
- wiadomość o konieczności zwrotu większego długu pożyczki – 30 punktów,
- zmiana standardu, poziomu życia – 25 punktów.

Holmes i Rahe zbadali również wpływ występowania stresorów na ryzyko występowania chorób psychosomatycznych. Ich badania wykazały, że jeśli w ostatnim roku dana osoba doświadczyła sytuacji stresowych dających sumę punktów mieszczącą się w przedziale od 155 do 199,

⁷ H. Dubois, R. Anderson, (2010), Managing household debts: Social service provision in the EU; E. B. Ochsmann, H. Rueger, S. Letzel, H. Drexler, E. Muenster, (2009), Over-indebtedness and its association with the prevalence of back pain, BMC Public Health, 9, 451, <http://doi.org/10.1186/1471-2458-9-451>.

⁸ T. H. Holmes, R. H. Rahe, (1967), *The Social Readjustment Rating Scale*, J Psychosom Res 11(2): 213–8.

to prawdopodobieństwo wystąpienia u niej poważnej choroby w ciągu najbliższych dwóch lat wynosi 37%, jeśli punktów będzie 200 do 299 to ryzyko wynosi 51%, powyżej zaś 300 punktów prawdopodobieństwo zachorowania sięga aż 79%! Osoby, których bezpieczeństwo ekonomiczne zostało zachwiane przebywają w ciągłym stresie, co z kolei oznacza, iż są bardziej narażone na poważne choroby. Poważna choroba staje się kolejnym stresorem i bardzo często wówczas następuje popadanie w spiralę kryzysu. Załóżmy, że zachoruje osoba, która teoretycznie posiada możliwości zorganizowania obsługi zadłużenia – zaczyna brakować środków nie tylko na spłaty bieżących należności, ale także na zaspokojenie życiowych potrzeb. Wynikiem tego staje się powolna, aczkolwiek czasami nieuchronna alienacja społeczna, czy degradacja życia rodzinnego.

Częstą konsekwencją nadmiernego zadłużenia czynszowego jest depresja (także niepokój oraz agresja), nasilenie zaburzeń psychicznych, a nawet choroby psychiczne. Z badań przeprowadzonych w Niemczech wśród odbiorców porad w zakresie wychodzenia z zadłużenia wynika, że grupą osób szczególnie zagrożonych chorobami psychicznymi są osoby doświadczające zagrożenia nadmiernym zadłużeniem, które jednocześnie nie mogą polegać na dobrze funkcjonujących sieciach społecznych⁹. Wykazano, że zadłużenie ma wpływ na intensywność bólu pleców, która to przypadłość jest silnie powiązana z kondycją psychiczną człowieka¹⁰. Nadmierne zadłużenie jest pojedynczym czynnikiem wyjaśniającym różnice w poziomie śmiertelności w poszczególnych regionach Niemiec, a ponadto długi zwiększają częstość myśli samobójczych, a w połączeniu z bezrobociem zadłużenie jest mocnym czynnikiem zapowiadającym depresję¹¹.

Z diagnozy zrealizowanej na potrzeby Gdańskiego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego na lata 2016–2023 wynika, że wśród osób dorosłych (w wieku 19–64 lata) najczęstszą przyczyną hospitalizacji były zaburzenia psychiczne i zaburzenia zachowania spowodowane używaniem alkoholu (34% przypadków). Ponadto liczną grupę dorosłych pacjentów stanowią osoby z rozpoznaniem schizofrenii (26%). W ostatnich latach o 1/3 wzrosła także liczba osób dorosłych hospitalizowanych z powodu zaburzeń afektywnych, w szczególności epizodów depresyjnych oraz zaburzeń afektywnych dwubiegunowych. O 30% zwiększyła się również liczba pacjentów z zaburzeniami nerwicowymi związanymi ze stresem i pod postacią somatyczną.

Można również przypuszczać, że kolejną konsekwencją nadmiernego zadłużenia, w tym czynszowego, mogą być próby samobójcze i samobójstwa. Wśród mieszkańców Gdańska podejmujących próby samobójcze dominowały osoby dorosłe. W 2015 r. było to 64 dorosłych (w wieku od 25 lat). W niemal połowie przypadków (33 na 74) nie udało się ustalić powodu dokonania próby samobójczej, a w 30% przyczyna została zakwalifikowana jako „inna”. Ze statystyk podawanych przez Policję w łącznej liczbie

⁹ H. Rüger, I. Löffler, E. Ochsmann, C. Alsmann, S. Letzel, E. Münster, (2010), *Psychische Erkrankung und Überschuldung. Psychische Erkrankung, soziale Netzwerke und finanzielle Notsituation bei Überschuldung*, *Psychother Psych Med*, 60(7):250-254.

¹⁰ E. B. Ochsmann et al., (2009), *Over-indebtedness and its association with the prevalence of back pain*, *BMC Public Health*, 9:451.

¹¹ E. Turunen, H. Hiilamo, (2014), *Health effects of indebtedness: a systematic review*, *BMC Public Health*, 14: 489.

6 tysięcy samobójców (w całej Polsce), aż u 1/3 jako przyczynę podano sytuację finansową¹². Z pewnością wśród dłużów tych osób znalazły się także zadłużenia czynszowe.

Częstą przyczyną zadłużenia czynszowego są uzależnienia, ale mogą one również stać się skutkiem. Uzależnienie lub nasilenie uzależnienia mogą być wyrazem nie radzenia sobie z długami i ich narastającymi konsekwencjami. Zachowania uciezkowe wobec trudności realizowane są poprzez środki odurzające lub alkohol.

1.4.1.2. RELACJE RODZINNE I SYTUACJA RODZINY

Zadłużenie lub jego wzrost powodować może także napięcia rodzinne. Z badań przeprowadzonych w Stanach Zjednoczonych wynika, że zadłużeni małżonkowie spędzają mniej czasu razem, dług wpływa też na obniżenie satysfakcji z małżeństwa¹³. W skrajnych przypadkach zadłużenie może doprowadzić do rozpadu rodziny, szczególnie jeśli jest to powiązane z przemocą lub uzależnieniami. Rodziny, w której chociaż jedna osoba jest uzależniona, są często wykluczane, stygmatyzowane. Ma to ogromny wpływ na dzieci i młodzież, ich dalszy styl życia.

Część rodzin rozpada się z powodu problemów finansowych. Jak wynika z wyliczeń GUS w ostatnich latach w Polsce rozpada się ponad 200 tys. małżeństw rocznie, w tym około 30 % w wyniku rozwodu. Na 1 000 nowo zawartych małżeństw w 2015 r. rozpadło się 356 (w 2014 r. – 349). Gdańsk jest trzecim miastem o najwyższym wskaźniku rozwodów. Wśród przyczyn rozwodów powiązanych z problemem zadłużenia można wymienić:

- nadużywanie alkoholu – 3,5 tys. rozwodów,
- nieporozumienia na tle finansowym – 882 rozwodów,
- trudności mieszkaniowe – 87 rozwodów.

Efektom kryzysu ekonomicznego w rodzinie jest znaczne ograniczenie lub brak możliwości wypełniania podstawowych funkcji rodziny: zaspokojenie potrzeby bezpieczeństwa, wzajemnego wsparcia, stabilności. Funkcja opiekuńcza oraz wychowawcza również przestaje być priorytetem. Osoby zadłużone i jednocześnie uzależnione często przekazują złe wzorce kolejnym pokoleniom, dla których stają się one regułą i opierają na niej swoje dorosłe życie. W takich wypadkach często mówi się o tzw. dziedziczonej bezradności życiowej. Osoby takie nie podejmują działań zmierzających do poprawy swojej sytuacji życiowej, ponieważ nie znają innego życia.

W związku z tym, że opłaty czynszowe są naliczane na wszystkie osoby zamieszkujące w danym mieszkaniu, w równym stopniu obciążają wszystkich członków rodziny. Stąd nawet jeśli np. dorosłe dziecko wyprowadza się z zadłużonego mieszkania rodziców część zadłużenia nadal jest do niego przypisana. Podobnie w sytuacji, gdy najemca umiera pozostawiając zadłużone mieszkanie. Wówczas jeśli jego spadkobiercy nie zrzekną się spadku, dług przechodzi na nich.

¹² <https://www.polskieradio.pl/42/273/Artykul/1562664,Co-trzecie-samobojstwo-z-powodu-dlugow>.

¹³ J. Dew, (2008), *Debt change and marital satisfaction change in recently married couples*, Family Relations, 57(1), 60–71, <http://doi.org/10.1111/j.1741-3729.2007.00483.x>.

1.4.1.3. SYTUACJA FINANSOWA

Posiadanie długu, szczególnie długu nadmiernego, najczęściej oznacza, że dłużnik jest w złej sytuacji finansowej. Zaciąganie zaś kolejnych długów oraz nieregulowanie narastających zobowiązań powoduje, że jego sytuacja finansowa systematycznie ulega pogorszeniu. W budżecie domowym osoby nadmiernie zadłużonej przybywa wydatków, a zwykle dochody pozostają na niezmiennym niskim poziomie. Zwiększające się wydatki wynikają głównie z już niespłaconych zadłużeń oraz rosnących odsetek, a także z kolejnych zaciąganych długów. To oznacza radykalne pogorszenie poziomu jakości życia i postępujące ubóstwo.

Nadmierne zadłużenie nawet u jednego wierzyciela powoduje, że łatwo wpaść w spiralę zadłużenia. O spirali zadłużenia mówimy wówczas, kiedy wszelkie wydatki związane z zobowiązaniami (rachunki, raty kredytów konsumpcyjnych, hipotecznych, pożyczki, karty kredytowe itp.) zaczynają przewyższać dochody dłużnika, co skutkuje ponownym zadłużaniem się w celu spłaty istniejących już zobowiązań. Spirala zadłużenia jest bardzo niebezpiecznym zjawiskiem, gdyż w pewnym momencie wiarygodność kredytowa dłużnika jest na tyle niska, że banki lub inne instytucje finansowe odmawiają udzielenia kolejnej pożyczki. Wraz z upływem czasu i spadkiem zdolności kredytowej osoba zadłużona nie jest w stanie spłacać nie tylko rat kapitałowo-odsetkowych, ale nawet samych odsetek od długu, gdyż ich wartość zaczyna przewyższać możliwości finansowe dłużnika. Osoba tkwiąca w spirali zadłużenia w krytycznej sytuacji przestaje spłacać swoje zobowiązania, a o pieniądze zaczynają upominać się wierzyciele. Banki i inne instytucje finansowe najczęściej sprzedają dług firmom windykacyjnym, które mogą bardzo agresywnie upominać się o spłatę zobowiązania. Ostatecznie, jeżeli postępowanie windykacyjne zakończy się fiaskiem proces odzyskiwania podejmuje komornik. W najgorszym z możliwych scenariuszy wpadnięcie w spiralę zadłużenia może doprowadzić dłużnika do utraty całego majątku.

Główną przyczyną prowadzącą do pętli zadłużenia jest przede wszystkim łatwy dostęp do gotówki w postaci tzw. chwilówek i innych produktów kredytowych oraz lekkomyślność i niska świadomość finansowa dłużnika. Korzystanie z doraźnych i krótkoterminowych rozwiązań ukierunkowanych na pokrycie aktualnych zobowiązań poprzez zaciąganie kolejnych pożyczek nieuchronnie prowadzi do bankructwa.

Od 2015 roku osoby zadłużone, szczególnie w tzw. spirali zadłużenia mogą starać się o ogłoszenie upadłości konsumenckiej. Jeśli sąd zgodzi się na ogłoszenie upadłości majątek podlegający zajęciu (głównie domy, mieszkania, działki rekreacyjne, czy samochody lub jachty) zostaje zlicytowany, a uzyskane kwoty pieniędzy przeznaczone są na proporcjonalną spłatę wierzytelności. W przypadku, gdy przedmiotem licytacji jest nieruchomości dłużnik (odmiennie niż w egzekucji komorniczej) dodatkowo otrzymuje z ceny sprzedaży środki finansowe na wynajem mieszkania dla swojej rodziny przez 24 miesiące. Syndyk zaś pozostałą kwotę uzyskaną ze spieniężenia masy upadłości rozdziela w drodze planu podziału pomiędzy wierzycieli w kolejności ich uprzywilejowania.

Na koniec 2017 r. (trzeci rok obowiązywania zmienionych przepisów pozwalających na ogłoszenie upadłości konsumenckiej) w Monitorze Sądowym i Gospodarczym opublikowano ogłoszenia upadłości konsumenckiej w stosunku do 5 535 osób. Analiza poszczególnych miesięcy wskazuje, że liczba upadłości ustabilizowała się i średniomiesięcznie wynosi ok. 500 upadłości. W 2016 r. ogłoszono 4 434 upadłości i 2 112 w 2015 r. W oparciu o analizę wieku osób, w stosunku do których ogłoszono upadłość konsumencką w 2017 r. pokazano, iż najmłodsza osoba miała 7 lat, a najstarsza 89. Średnią wieku

określono na 49 lat. Najwięcej upadłości dotyczyło osób w wieku 40-49 lat (24,39%). Częściej upadłość ogłaszano w stosunku do kobiet – 3 052 osób (55,14%) niż mężczyzn – 2 483 osób (44,86%)¹⁴.

1.4.1.4. SYTUACJA MIESZKANIOWA

Nadmierne zadłużenie czynszowe zawsze powoduje zagrożenie eksmisją oraz bezdomnością. Wierzyciele, czyli w przypadku zadłużenia czynszowego, Gdański Zarząd Nieruchomości Komunalnych, spółdzielnie mieszkaniowe, zarządcy wspólnot mieszkaniowych czy TBS-ów – po bezskutecznym egzekwowaniu nieopłaconych należności czynszowych, rozpoczynają postępowanie eksmisyjne. Rozpoczyna się ono wypowiedzeniem umowy najmu i wezwaniem do opróżnienia lokalu. Jeśli dłużnik nie zastosuje się do wezwania właściciel mieszkania występuje do sądu o opróżnienie lokalu. Eksmisja jest wykonywana na skutek wydanego orzeczenia sądu nakazującego opróżnienie lokalu. W zależności od sytuacji dłużnika i jego rodziny (np. czy są w rodzinie dzieci) eksmisja może być orzeczona ze wskazaniem lub bez wskazania lokalu tymczasowego lub socjalnego. W każdym przypadku eksmisja jest silnym przeżyciem emocjonalnym, ponieważ wiąże się z utratą miejsca zamieszkania. W Gdańsku rocznie przeprowadzanych jest kilkadziesiąt eksmisji. Przy czym nie wszystkie eksmisje dotyczą sytuacji zadłużenia czynszowego – eksmitowany może być sprawcą przemocy w rodzinie lub najemcą lokalu użytkowego. Poniżej przedstawiono dane dotyczące eksmisji w roku 2015, z których wynika, że przeprowadzono 82 eksmisje na 211 orzeczonych. Natomiast jak wynika z danych GZNK, uwzględniając narastające dane, na dzień 31.12.2015 r. do realizacji pozostawały 2 643 wyroki eksmisyjne¹⁵.

Tabela 4. Dane o eksmisjach w Gdańsku na dzień 31.12.2015 r., oprac. własne na podst. danych GUS

| Exmisje | toczące się w sądzie postępowania eksmisyjne | orzeczone przez sąd eksmisje | wykonane eksmisje |
|--|---|-------------------------------------|--------------------------|
| Rodzaje zasobów mieszkaniowych: | z powodu zaległości w opłatach za mieszkanie | | |
| zasoby spółdzielni mieszkaniowych | 28 | 19 | 13 |
| zasoby zakładów pracy (bez zasobów Skarbu Państwa) | 6 | 0 | 2 |
| zasoby osób fizycznych we wspólnotach mieszkaniowych | 95 | 21 | 11 |
| zasoby TBS | 22 | 6 | 6 |
| zasoby innych podmiotów | 1 | 2 | 1 |
| zasoby Skarbu Państwa | 3 | 2 | 4 |
| zasoby gminne | 308 | 161 | 45 |
| suma | 463 | 211 | 82 |

¹⁴ http://www.coig.com.pl/2017-upadlosc-konsumencka_grudzien.php

¹⁵ Na podstawie „Program Bezpieczeństwa Ekonomicznego i Wsparcia Osób Zadłużonych na lata 2016 – 2023”.

Zgodnie z obecnym prawodawstwem nie jest możliwe przeprowadzenie „eksmisji na bruk”, a istniejąca ustawowa konieczność zapewnienia mieszkania socjalnego osobom do tego uprawnionym lub pomieszczenia tymczasowego, z założenia chroni osoby przed bezdomnością. Jednakże skomplikowane mechanizmy przyczynowo-skutkowe powiązane z zadłużaniem się i utratą dotychczasowego mieszkania mogą prowadzić do bezdomności. Dane z „Ogólnopolskiego badania ilości osób bezdomnych” przeprowadzonego w lutym 2017 r. pokazały, iż na terenie Gdańska przebywało w tym czasie 928 osób bezdomnych, w tym 168 kobiet, 682 mężczyzn i 78 dzieci. Wśród głównych przyczyn bezdomności badani wskazali przede wszystkim eksmisję, konflikty rodzinne oraz bezrobocie. Aż 388 osób jako przyczynę podało eksmisję, a 82 wskazało zadłużenie jako powód swojej bezdomności.

1.4.1.5. SYTUACJA PRAWNA

Systematyczny przegląd różnych badań dotyczących zadłużenia wśród młodzieży i młodych dorosłych pokazuje, że długi zwiększają szanse wystąpienia zachowań przestępczych. W szczególności ciężkim przestępstwom popełnianym przez młodych towarzyszy często zadłużenie sprawców¹⁶. Zadłużenie w danym regionie miasta pomaga wyjaśnić wzory występowania w danej dzielnicy lub wokół niej napadów i kradzieży¹⁷. Skrajna koncentracja osób zadłużonych na tym, żeby zwiększyć niewystarczające już dochody może być powodem zaangażowania w handel narkotykami¹⁸. Wzrost zadłużenia w populacji powoduje, że zwiększa się także aktywność grup przestępczych oferujących m.in. lichwiarskie pożyczki¹⁹.

1.4.1.6. SYTUACJA ZAWODOWA I MOŻLIWOŚCI ROZWOJU OSOBISTEGO

Zadłużenie może również wpływać na sytuację zawodową, szczególnie jeśli wierzyciele zgłosili sprawę do komornika, który może zająć część wynagrodzenia. Może to powodować sytuację, w której osoby zadłużone nie chcą podejmować legalnego zatrudnienia (lub z niego rezygnują), a to powoduje jego niestabilność, narażenie na brak zapłaty za wykonaną pracę, brak ubezpieczenia zdrowotnego i społecznego. Podjęcie takiej pracy i ukrywanie źródeł dochodu nie rozwiązuje w wielu przypadkach problemu, a może je powiększać. Niektóre osoby z dużymi problemami finansowymi mogą popaść w apatię, czy nawet depresję, co może uniemożliwiać przynajmniej czasowo wykonywanie pracy zarobkowej. Z drugiej strony zadłużenie (ale raczej niewielkie) może powodować, że niektóre osoby podejmują pracę dorywczą.

1.4.1.7. RELACJE Z INNYMI BLISKIMI OSOBAMI

¹⁶ M. Hoeve, G.J.J.M. Stams, M. van der Zouwen, M. Vergeer, K. Jurrius, et al., (2014), *A Systematic Review of Financial Debt in Adolescents and Young Adults: Prevalence, Correlates and Associations with Crime*, PLoS ONE 9(8): e104909.

¹⁷ S. G. McIntyre, D. J. Lacombe, (2012), *Personal indebtedness, spatial effects and crime*, Economics Letters, 117(2), 455-459.

¹⁸ P. Kowzan, (2012), *Dług jako „trojan” wychowania: kryzys finansowy i skandal na Islandii*, *The Space*, 1, 42-50.

¹⁹ F. Alleweldt, S. Kara, R. Graham, E. Kempson, S. Collard, S. Stamp, N. Nahtigal, (2013), *The over-indebtedness of European households: Updated mapping of the situation, nature and causes, effects and initiatives for alleviating its impact*, DG Health and Consumers of the European Commission, www.civic-consulting.de.

Osoby z nadmiernym zadłużeniem zazwyczaj są również obciążeniem dla dalszej rodziny i znajomych, którzy często stają się najłatwiejszym i najszybszym źródłem pożyczek. W momencie, gdy wszystkie możliwe źródła stają się niedostępne ze względu na złą historię kredytową (BIK) ostatecznym źródłem pozyskiwania dodatkowych pieniędzy jest najbliższe otoczenie. Zazwyczaj ze względu na łączące więzi pożyczka jest udzielana czasami wielokrotnie. W przypadku niespłacenia długu zaczynają się problemy interpersonalne, unikanie kontaktu, zatargi, a czasami ostateczne zerwanie kontaktów. Najczęściej pożyczane są oszczędności, czasami jednak kwota pochodzi ze środków bieżących. Brak jej zwrotu powoduje pogorszenie sytuacji finansowej osoby udzielającej pożyczki. W ten sposób pożyczanie pieniędzy na spłatę zadłużenia od bliższego i dalszego otoczenia w świadomy lub nieświadomy sposób pogarsza byt i życie coraz większej grupy ludzi.

1.4.2. SKUTKI DOTYCZĄCE OTOCZENIA (SPOŁECZNOŚĆ)

Dla wielu dłużników pieniądze potrzebne na spłatę długów stają się miarą wszystkich innych wartości, co oznacza, iż wszystkie relacje, dobra materialne przeliczane są na „zysk”. W tym kontekście długi sprzyjają pojawianiu się niektórych przestępstw oraz sprzyjają zachowaniom polegającym na naruszaniu norm kulturowych. Przy czym eksploatacja środowiska życia przez osoby starające się spłacić długi może być rozumiana jako względnie optymistyczny etap walki z długami, kiedy człowiek jeszcze walczy, a nie poddaje się apatii²⁰.

Jeżeli osoba z długami poddawana jest oddziaływaniom firm windykacyjnych, to uruchamiane są i utrwalane w tej osobie i w środowisku społecznym schematy zachowań mające na celu ukrywanie (się) przed windykatorami. Zaprzeczanie swojej tożsamości jest jednym z podstawowych schematów. Ponadto pojawia się wówczas nieufność w stosunku do nieznanymi osób, które chcą nawiązać kontakt, a także regularna zmiana numerów telefonu. Skutkiem tego w społeczności lokalnej funkcjonują osoby, które unikają działań, przy okazji których musiałyby publicznie ujawnić swoją tożsamość. Każda organizacja, która ujawni udział osoby zadłużonej w swoich wydarzeniach lub strukturach musi liczyć się z pytaniami windykatorów o to, czy działalność ta nie przyniosła danej osobie jakiegoś dochodu.

Jeżeli zadłużeniu czynszowemu towarzyszyły pożyczki od rodziny, sąsiadów i znajomych, to konsekwencją ich niespłacania jest rozpad tych relacji. Osoby zadłużone izolują się unikając kontaktów, a otoczenie dłużnika pozbawione zostało środków finansowych. Udzielanie finansowej pomocy osobom zadłużonym w celu zaspokojenia roszczeń wierzycieli spoza społeczności lokalnej zubaża tę społeczność ograniczając jej zasoby, które mogły zostać spożytkowane dla wspólnego dobra.

Szkodliwa dla otoczenia jest atmosfera antagonizowania członków lokalnej społeczności, gdy na klatkach schodowych wywieszane są informacje o wysokości zadłużenia mieszkańców jako całości (przez wzgląd na ochronę danych osobowych), a szczegółów dojdź muszą sami mieszkańcy. Dług czynszowy może wówczas zostać zrównany w powszechnym odbiorze z celowymi działaniami na szkodę danej społeczności. A informacje o długach innych mieszkańców zazwyczaj rozchodzą się w formie plotek i nie zawsze są trafnie przypisywane. Nieformalne dociekania oraz poddawanie życia

²⁰ P. Kowzan, (2012), *Dług jako "trojan" wychowania: kryzys finansowy i skandal na Islandii*, *The Space*, 1, 42–50.

sąsiadów negatywnym ocenom moralnym niszczy zaufanie społeczne, jakiego można by oczekiwać w lokalnej społeczności.

Skutki społeczne zadłużenia zależą także od tego, co osoba zadłużona robiła z pieniędzmi, które złożyły się na podstawową część długu. Zadłużanie się mogło być sposobem na zdobywanie środków potrzebnych lokalnej społeczności do realizacji aspiracji edukacyjnych osób młodych, realizacji recept lekarskich przez osoby chore, przeprowadzenia koniecznych, a zaniechanych przez zarządcę remontów, a nawet dofinansowania działań organizacji pozarządowych²¹. Wydatki mogły dotyczyć także innych działań w powszechnym odbiorze uznawanych za ekstrawaganckie i odmawianych osobom ubogim (zagraniczne wakacje, uruchomienie przedsiębiorstwa, prezenty okolicznościowe). Właśnie ekstrawagancka konsumpcja jest charakterystyczna dla osób z zagrożonym poczuciem własnej wartości²². Określone wzorce konsumpcji i prowadzenia życia codziennego (tutaj: życia z długami) upowszechniają się w społeczności lokalnej, jeżeli demonstrować je osoby o nie najniższym statusie społecznym. Status tego typu zapewniają zaś ostentacyjna konsumpcja oraz podarunki.

Osoby z długami mogą zachować względnie wysoki status społeczny w danej społeczności decydując się ostatecznie na emigrację z kraju. Zwiększenie dochodów poprzez pracę zagranicą może mieć charakter regularnych wyjazdów i powrotów lub dłuższej migracji. Zniknięcie danej osoby z kraju nie zawiesza narastania długu. Pozostawieni w kraju członkowie rodziny mogą nie mieć kompetencji wystarczających do (bieżącego) regulowania zobowiązań, nawet w sytuacji, gdy otrzymywać będą wystarczającą ilość środków z zagranicy.

Osoby zadłużone, ze względu na swoją trudną sytuację nie uczestniczą również w życiu kulturalnym, nie chodzą do teatru, kina, nie kupują i nie czytają książek, jest to zazwyczaj ostatni punkt na liście potrzeb tej grupy osób.

1.4.3. SKUTKI DOTYCZĄCE INFRASTRUKTURY I FINANSÓW ZARZĄDCÓW NIERUCHOMOŚCI (MIEJSKICH, SPÓŁDZIELCZYCH, WSPÓLNOT MIESZKANIOWYCH)

Zadłużenie czynszowe oprócz skutków społecznych, które dotyczą samych dłużników i ich rodzin wywiera również bezpośredni wpływ na finanse bieżące i perspektywy finansowe danej nieruchomości. Wpływ właścicieli (współwłaścicieli) oraz zarządców nieruchomości na skutki zadłużenia czynszowego jest dyktowany różnymi przepisami obowiązującymi w tym zakresie. Przepisy zawarte w aktach normatywnych wyższego rzędu (ustawach i rozporządzeniach) przenoszone są do innych dokumentów (statuty, regulaminy, uchwały), które bezpośrednio regulują przepisy obowiązujące w danej nieruchomości (zespole nieruchomości) z różnym naciskiem na elementy dotyczące zadłużenia czynszowego. Przepisy dla spółdzielni mieszkaniowych (statuty, regulaminy) uchwalają organy spółdzielni (walne zgromadzenie, rada nadzorcza), a dla wspólnot mieszkaniowych - zebranie ogółu właścicieli (uchwały, regulaminy). Zarządcy nieruchomości w wielu przypadkach sprawują czynności zarządu nie mając bezpośredniego wpływu na kształt dokumentów określających

²¹ S. Carlson, (2012), *Degrowth in Action, from Opposition to Alternatives Building - How the Cooperativa Integral Catalana enacts a Degrowth vision*, Lund University.

²² N. Sivanathan, N. C. Pettit, (2010), *Protecting the self through consumption: Status goods as affirmational commodities*, *Journal of Experimental Social Psychology*, 46(3), 564–570.

zasady zarządzania daną nieruchomością, w tym w szczególności w zakresie finansów nieruchomości, na które niezaprzeczalnie bezpośredni wpływ ma zadłużenie czynszowe. W innej sytuacji są zarządcy gminnego zasobu mieszkaniowego (GZNK, Gdańska Infrastruktura Społeczna - GIS), a także towarzystw budownictwa społecznego, w których stanowanie prawa nie jest zależne od dysponentów mieszkań, a dokumenty są wytworem wyspecjalizowanych służb prawnych.

Opłaty czynszowe zazwyczaj dzielą się na opłaty eksploatacyjne i opłaty remontowe. Z opłat eksploatacyjnych pokrywane jest bieżące utrzymanie nieruchomości wspólnej, w tym opłaty za: dostawę ciepła, energię elektryczną, sprzątanie (również zimowe), obsługę techniczną, gospodarkę odpadami. Z opłat remontowych finansowane są remonty części wspólnych nieruchomości (elewacja, klatki schodowe, dachy, instalacje wentylacyjne, centralnego ogrzewania). Niewiele nieruchomości posiada przychody dodatkowe, pochodzące z wynajmu lokali użytkowych lub powierzchni reklamowych, terenów pod parkingi itp. Dla przeważającej liczby nieruchomości skutki finansowe zadłużenia czynszowego w sposób oczywisty przekładają się na możliwości bieżącego regulowania należności oraz utrzymania nieruchomości we właściwym stanie technicznym.

Zadłużenie czynszowe ma znacznie mniejszy wpływ na możliwości finansowe nieruchomości stanowiących duże zespoły. Przykładem może być Spółdzielnia Mieszkaniowa „Chetm” w Gdańsku, w której zadłużenie w opłatach eksploatacyjnych w granicach 4% nie stanowi żadnego problemu i nie grozi zachwianiem finansów bieżących, nie zakłóca też w żadnej mierze polityki remontowej i infrastrukturalnej. Podobnie jest w innych spółdzielniach mieszkaniowych, zarówno w Gdańsku, jak i w kraju, choć w spółdzielniach małych sytuacja wynikająca z zadłużeń czynszowych może być napięta. Inny skrajny przykład stanowi sytuacja jednej z gdańskich wspólnot mieszkaniowych liczącej 50 mieszkań: zadłużenie generowane przez 10 mieszkań (z których 3 mieszkania mają łączne zadłużenie ok. 115 tys. zł) załamało okresowo możliwość regulowania opłat bieżących, a wspólnota mieszkaniowa zmuszona została do podjęcia postępowań ugodowych z dostawcami mediów i usług. Stawiając przykłady spółdzielni mieszkaniowych (w których odsetek mieszkań lokatorskich jest już znikomy) i wspólnot mieszkaniowych mowa jest o własności prywatnej, która ma bardzo ograniczony dostęp do zewnętrznych środków wsparcia finansowego, a w przypadku wspólnot mieszkaniowych wykonanie większych zakresów remontów wiąże się z kredytowaniem.

Znacznie większy problem stanowią zadłużenia czynszowe zasobu mieszkaniowego gminy, przekładające się bezpośrednio na poziom długu publicznego gminy. W tym przypadku zaległości w bieżącym opłacaniu czynszu przekraczają 10%, a zaległości czynszowe ogółem przekraczają kwotę 180 mln zł (patrz Rozdział I, tabela 4). Podkreślić należy, że Gmina Gdańsk posiada możliwości łagodzenia wpływu zadłużeń czynszowych na stan mieszkaniowego zasobu gminy oraz infrastruktury towarzyszącej, i co należy podkreślić, na bieżące utrzymanie i remonty zasobów mieszkaniowych przeznaczają znacznie większe środki finansowe niż wartość przychodów z opłat czynszowych.

Skutki zaległości czynszowych są podobne i to niezależnie od formy władania nieruchomością. Podkreślić trzeba, że zaległości czynszowe w wysokości mającej bezpośrednie przełożenie na niemożliwość regulowania eksploatacyjnych zobowiązań bieżących nieruchomości w konsekwencji mogą stać się powodem odcięcia dostaw mediów i świadczonych usług, co później – w przypadku nieuregulowania tych należności – może stać się przyczynkiem do wdrożenia postępowania windykacyjnego, niezależnie od sposobu władania nieruchomością. Podkreślić trzeba w tym miejscu, że komornicza egzekucja z nieruchomości klasyfikuje się w czołówce pod względem jej skuteczności.

Ponadto, w sposób oczywisty zaległości czynszowe przekładają się na możliwości remontowe i infrastrukturalne (w tym inwestycyjne) nieruchomości, gdyż uniemożliwiają lub znacznie ograniczają możliwość wykonania pilnych remontów, a jeżeli potrzeby remontowe aktualnie nie występują, brak jest wolnych środków finansowych na możliwości poprawy infrastruktury towarzyszącej mieszkalnictwu (np. place zabaw, zagospodarowanie miejsca wypoczynku czy ogrodzenie nieruchomości).

Zaległości czynszowe w skali miasta czy spółdzielni mieszkaniowej to mniej ławek w parkach, mniej metrów naprawionego chodnika i mniej innych małych i większych projektów lokalnych. Dług pogarsza sytuację bytową sąsiadów, gdyż w przypadku dużego zadłużenia lokatorów zarządca budynków nie ma wystarczających środków na remonty budynków. Powoduje to pogorszenie stanu technicznego budynku i spadek komfortu życia współmieszkańców dłużników.

W przypadkach eksmisji dłużników przez lata nie stosowano zasady rozproszenia osób „z problemami”, co powodowało „gettyzację” w określonych dzielnicach miasta. Konsekwencją tego procesu było to, że gdańszczanie nie tylko niechętnie wprowadzali się do tych dzielnic, ale wręcz unikali odwiedzania ich. Efektem takiego działania jest wieloletnie niedoinwestowanie infrastruktury, przez co dzielnice te rozwijają się słabiej niż inne. Jednakże w ostatnich latach problem „gettyzacji” został zahamowany dzięki rewitalizacji oraz nowemu podejściu do rozwoju społecznego. Zmniejszenie zadłużeń, czyli większe wpływy do kasy zarządców nieruchomości mogłoby jeszcze bardziej wspomóc ten proces.

1.4.4. FINANSOWE KOSZTY ZADŁUŻENIA CZYNSZOWEGO

Warto zauważyć, że większość z przedstawionych powyżej skutków nie jest wymierna finansowo, gdyż trudno policzyć koszty rozpadu rodziny czy pogorszenia stanu zdrowia. Jednakże nadmierne zadłużenie czynszowe ma również wymierne, czyli finansowe koszty, do których należą: deficyt w budżetach zarządców nieruchomości z lokalami mieszkalnymi, koszty dochodzenia należności czynszowych od dłużników, koszty schronienia osób eksmitowanych oraz bezdomnych. Do finansowych kosztów należy również zaliczyć koszty prowadzonych programów czy kampanii społecznych skierowanych do osób zadłużonych, o których mowa w następnym podrozdziale.

1.4.4.1. DEFICYT W BUDŻECIE ZARZĄDCÓW NIERUCHOMOŚCI

Należności czynszowe są głównymi przychodami zarządców nieruchomości, którzy są odpowiedzialni za utrzymanie i remonty nieruchomości, sprzątanie części wspólnych, tj. klatki schodowe, tereny zielone należące do nieruchomości, chodniki, opłaty za media, konserwację, administrację itp. W wielu przypadkach w czynszu uwzględnione są koszty ogrzewania, wody czy gazu, które w imieniu najemców ponoszą zarządcy nieruchomości. Nie opłacenie czynszu, zwłaszcza w dużej skali powoduje, że w budżecie zarządcy powstają niedobory. W przypadku GZNK rocznie jest to o kilka milionów zł mniejszy przychód niż planowany. W przypadku SM Chełm w 2016 roku było to o 898 908,54 zł mniej przychodu z tytułu opłat eksploatacyjnych, co stanowiło 4,18% wszystkich przychodów za dany rok.

Mniejsze przychody oznaczają mniejsze wydatki lub kredytowanie wydatków niezbędnych, co obciąża wszystkich mieszkańców danej nieruchomości czy osiedla.

W przypadku nieruchomości zarządzanych przez GZNK w roku 2016 bezpośrednio na remonty przeznaczono kwotę 22 436 148 zł, natomiast jeśli nie wystąpiłyby inne zadania (np. ochrona budynków przejmowanych w ciągu roku) kwota ta mogłaby wzrosnąć o 7 304 125 zł. W przypadku braku środków następuje ograniczenie termomodernizacji budynków gminnych.

1.4.4.2. KOSZTY DOCHODZENIA NALEŻNOŚCI CZYNSZOWYCH

W przypadku, gdy najemca lokalu nie opłaca czynszu, zarządca tego lokalu podejmuje różne kroki prowadzące do egzekwowania należności. Podejmowanie zaś różnych działań generuje także koszty. Zazwyczaj na koszty te składają się: opłaty za znaczki i wysyłanie listów, wezwań do dłużników, opłaty sądowe, komornicze czy egzekucyjne, a także koszty związane z zatrudnieniem pracowników zajmujących się windykowaniem należności.

Z danych uzyskanych od GZNK na dzień 19 października 2017 r. koszty obsługi zadłużeń lokali gminnych w zakresie dochodzenia należności pieniężnych rocznie wynoszą szacunkowo 1 700 000 zł (opłaty sądowe oraz koszty egzekucyjne wnoszone do sądów bądź komorników). Koszty dotyczą skierowania do sądu ok. 1 450 spraw o zapłatę i ok. 2 000 postępowań komorniczych. Koszty dochodzenia należności niepieniężnych (eksmisje) wynoszą szacunkowo 300 000 zł i dotyczą ok. 200 pozwów oraz 75 eksmisji z udziałem komornika. Średni koszt dochodzenia należności pieniężnych to 492 zł, w przypadku należności niepieniężnych (eksmisje) to kwota 1 090 zł. Koszty nie obejmują innych opłat, jak np. pocztowych czy wynagrodzeń pracowników windykacji.

1.4.4.3. KOSZTY POBYTU W PLACÓWKACH OSÓB ZAGROŻONYCH BEZDOMNOŚCIĄ I OSÓB BEZDOMNYCH

Osoby eksmitowane lub już niemające gdzie mieszkać korzystają z gdańskich placówek, do których należą Centrum Treningu Umiejętności Społecznych (CTUS) oraz schroniska i noclegownie.

Koszty utrzymania budynku wykorzystanego w ramach programu CTUS to kwota 233 674,48 zł (koszt ponoszony przez GZNK). Dodatkowo corocznie z budżetu gminy przyznawana jest organizacji pozarządowej dotacja na prowadzenie działań w CTUS, która na rok 2017 wyniosła 385 tys. zł.

W sytuacji konieczności zapewnienia schronienia osobie bezdomnej z budżetu Miasta Gdańska przeznaczane są środki na utrzymanie placówek dla osób bezdomnych. Ponoszone koszty roczne są przedstawione w tabeli poniżej z podziałem na różne grupy odbiorców. Przedstawione koszty obejmują całość funkcjonowania 9 placówek na terenie Gdańska (wyżywienie, wynagrodzenie kadry, opłaty za media itd.).

Tabela 5. Dane dotyczące liczby o kosztów utrzymania osób bezdomnych w noclegowniach i schroniskach w 2016 r., oprac. własne na podst. danych Samodzielnego Referatu Reintegracji MOPR Gdańsk

| Grupa docelowa | Liczba osób korzystająca w całym 2016 r. | Liczba osobo-noclegów | Koszt w skali roku w zł |
|--|--|-----------------------|-------------------------|
| samotni mężczyźni | 535 | 82 412 | 1 822 810,00 zł |
| samotne kobiety | 70 | 12 005 | 321 200,00 zł |
| matki z dziećmi (razem matek i dzieci) | 86 | 9 265 | 326 682,00 zł |
| osoby dorosłe z uwagi na stan zdrowia niesamodzielne | 160 | 31 289 | 1 241 000,00 zł |
| razem | 851 | 134 971 | 3 711 692,00 zł |

1.5. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA OSÓB ZADŁUŻONYCH NA PODSTAWIE WYNIKÓW BADAŃ, DOSTĘPNYCH ANALIZ

1.5.1. STRUKTURA RODZINNA I ŹRÓDŁO DOCHODÓW OSÓB Z ZADŁUŻENIEM CZYNSZOWYM

Jak wynika z „Diagnozy społecznej 2015 r.”: „Najczęściej gospodarstwa domowe zalegające z opłatami za mieszkanie oraz za gaz i energię elektryczną występowały w grupie gospodarstw utrzymujących się z niezarobkowych źródeł (odpowiednio ponad 25% i prawie 23 % gospodarstw) oraz w grupach gospodarstw rodzin niepełnych (odpowiednio ponad 19% i prawie 5 % gospodarstw) i nierodzinnych wieloosobowych (odpowiednio ponad 9% i ponad 3 % gospodarstw). (...) Gospodarstwa domowe zalegające z opłatami za użytkowanie mieszkań występowały znacznie częściej wśród gospodarstw domowych z bezrobotnymi niż wśród gospodarstw domowych bez bezrobotnych (o ponad 10 pp.).”²³.

Te ogólne tendencje zostały potwierdzone w badaniach przeprowadzonych na potrzeby projektu²⁴. W próbie gospodarstw domowych z zadłużeniem czynszowym dominują gospodarstwa małe: jedno- lub dwuosobowe stanowiąc łącznie blisko 2/3 badanych (odpowiednio 37% oraz 25,5%). Gospodarstwa ponad czteroosobowe są relatywnie nieliczne i stanowią łącznie 9% próby badawczej.

W co drugim badanym gospodarstwie domowym jest przynajmniej jedna osoba pracująca (50,5%), w co dziesiątym gospodarstwie występuje osoba bezrobotna otrzymująca zasiłek (11%), podobnie w przypadku osób bez prawa do zasiłku (w 12,9% badanych gospodarstw). Ponad 1/4 badanych gospodarstw (28,8%) to gospodarstwa, w których przynajmniej jeden z domowników jest

²³ T. Panek, J. Czapiński, (2015), Warunki życia gospodarstw domowych. Warunki mieszkaniowe. Diagnoza Społeczna 2015, Warunki i Jakość Życia Polaków – Raport, Contemporary Economics, 9/4, 90-96, DOI:10.5709/ce.1897-9254.182.

²⁴ Pełny raport z badań znajduje się w Aneksie nr 1.

na emeryturze, zaś niepełnosprawni z prawem do zasiłku znajdują się w 16,1% gospodarstw (bez prawa do zasiłku – 3,9%).

1.5.2. DOCHODY A ZASPOKAJANIE PODSTAWOWYCH POTRZEB

Blisko 60% ankietowanych wskazuje, że obecne dochody słabo zaspokajają podstawowe potrzeby i nie są wystarczające na opłaty za mieszkanie. Wśród gospodarstw domowych jednoosobowych odsetek odpowiedzi wskazujących życie w ubóstwie jest najwyższy (70,3%). W gospodarstwach dwuosobowych odsetek odpowiedzi wskazujących życie w ubóstwie jest niższy – 59,5%, zaś w pozostałych, większych gospodarstwach dalej się obniża – i wynosi 47,8%. Najsilniejszymi korelatami ubóstwa jako cechy charakteryzującej sposób gospodarowania rodziny (gospodarstwa domowego) są niepełnosprawność w rodzinie oraz obecność osób bezrobotnych.

Blisko połowa badanych dysponując dodatkowymi, nieprzewidzianymi środkami finansowymi, przeznaczyłaby je na spłatę zadłużenia czynszowego – z tego 30,1% wyłącznie na ten cel, zaś kolejne 14,3% – na zadłużenie oraz inne cele. Wśród pozostałych odpowiedzi najczęściej wskazywano remont mieszkania lub wyposażenie go w meble lub AGD (tu często podkreślano bardzo zły stan wyposażenia mieszkania, w które od lat nie inwestowano).

1.5.3. PRZYCZYNA ZADŁUŻENIA

Badane osoby zadłużone najczęściej jako przyczynę zadłużenia czynszowego wskazuje utratę pracy (28,9%); trudności rodzinne, rozwód, odejście partnera (14,6%) oraz śmierć, niepełnosprawność w rodzinie (14,3%).

1.5.4. PODEJMOWANE DZIAŁANIA WYJŚCIA Z TRUDNEJ SYTUACJI

Bardzo wielu dłużników czynszowych nie podejmuje żadnych prób wyjścia z sytuacji zadłużenia. Pozostali – jeśli kontaktują się w tej sprawie z instytucjami – są to niemal wyłącznie instytucje wierzycieli (tj. GZNK oraz spółdzielnie mieszkaniowe). Stosunkowo często wśród osób zadłużonych występuje przekonanie, że sytuacja zadłużenia jest przejściowa i w związku z tym „nic specjalnego” nie trzeba robić, bo „wkrótce problemu nie będzie”. Równocześnie 1/3 dłużników nie zwraca się po pomoc do instytucji ponieważ wstydzi się swego problemu.

Kiedy wnikliwej analizie poddane zostaną historie osób z zadłużeniem czynszowym, to łatwo zauważalnym staje się pewien schemat ich działania w sytuacjach trudnych. Zazwyczaj podejmują one działania stwarzające iluzję rozwiązania problemu: działania doraźne, nastawione na rozwiązanie tylko bieżącej sytuacji. W sytuacji zagrożenia, np. odłączenia energii elektrycznej, podejmują decyzję o niepłaceniu czynszu lub zaciągnięciu szybkiej pożyczki, którą i „tak będzie trzeba kiedyś spłacić”. Brakuje wówczas długoterminowego, perspektywicznego oglądu sytuacji, brak przewidywania źródeł dochodu, prognozy realnych możliwości poradzenia sobie z długiem.

Innym zjawiskiem częstym wśród osób z zadłużeniem czynszowym jest odracanie reakcji na sytuacje trudne. W konfrontacji z trudnością prezentują postawę albo minimalizującą problem i jego skutki, albo unikają myślenia o skutkach. Powszechnie sygnalizowana bierność dłużników skutkuje odwlekaniem momentu konfrontacji z sytuacją i podjęcia jakichkolwiek działań. W przypadku

zaległości płatniczych, odkładanie problemów skutkuje kumulowaniem i narastaniem kosztów – rosną zaległości, karne odsetki, koszty upomnień i egzekucji.

Znaczna większość dłużników ma zaufanie do wierzyciela (ponad 60%), przy czym zaufanie to znacząco spada wraz z wydłużaniem się czasu pozostawania w sytuacji zadłużenia.

W subiektywnym odczuciu ankietowanych wyjście z zadłużenia najbardziej utrudniają im niskie dochody (53,8%) lub w ogóle brak zatrudnienia (22,5%), także sytuacja zdrowotna (18,7%). Wśród czynników, w których upatrują zmiany swej sytuacji – wyjścia z sytuacji zadłużenia - najczęściej wskazywano podjęcie zatrudnienia lub zmianę pracy na lepiej płatną (36,4%) bądź umorzenie długów/ewentualnie części długów lub odsetek (23,8%). Badani pytani o to, co mogliby wskazać jako pomocne, ważne dla zmiany ich sytuacji zadłużenia bardzo często nie odpowiadali wcale, wśród udzielonych odpowiedzi najczęściej wskazywano bariery, a nie jakiegokolwiek pomysły „na zmianę”. To potwierdza bierną postawę dłużników, brak inicjatywy, pomysłowości rozwiązania problemu oraz pasywną postawę w trakcie realizacji ustalonych planów działania.

1.5.5. OCENA PERSPEKTYWY WYJŚCIA Z ZADŁUŻENIA

Znaczna część ankietowanych dłużników widzi szansę na wyjście z zadłużenia w perspektywie jednego roku lub dwóch lat. Samoocenę szans na wyjście z zadłużenia najbardziej osłabia czas pozostawania w zadłużeniu (ocena szans jest bardzo niska wśród tych, którzy pozostają zadłużeni ponad jeden rok) oraz sposób gospodarowania dostępnymi środkami – gospodarstwa domowe, które deklarują ubóstwo, niski poziom zaspokajania potrzeb trzykrotnie częściej widzą i oceniają swoje szanse jako niewielkie, niż dłużnicy relatywnie zamożniejsi.

1.5.6. POSTRZEGANIE DŁUŻNIKÓW PRZEZ SPOŁECZEŃSTWO²⁵

Dłużnicy bardzo często są postrzegani jako osoby niespecjalnie „mądre”, bystre, sprytnie życiowo, a ich sytuacja traktowana jest jako konsekwencja popełnionych przez nich błędów, być może naiwności (potocznie: „biedny, bo głupi”). Osoby zadłużone postrzegane są jako bierne, niewykazujące inicjatywy, co można traktować jako symptom bezradności wobec swych problemów. Dłużnikom zarzuca się przede wszystkim: beczynność lub niekonsekwencję w działaniu oraz postawę biernego oporu wyrażającą się nie tylko niechęcią do działania, ale bardzo często przyjmowaniem postaw bierno-zależnych i roszczeniowych. Wynikające z tego trudności w pracy z niewypłacalnymi dłużnikami interpretowane są jako forma unikania lub świadomego zrzucania odpowiedzialności za powstałe problemy.

1.6. DOTYCHCZASOWE METODY UNIKANIA I/LUB ROZWIĄZYWANIA, PRZECIWDZIAŁANIA PROBLEMOWI I OCENA ICH SKUTECZNOŚCI

W Gdańsku podejmowane są różnorodne działania zmierzające do zwiększenia bezpieczeństwa ekonomicznego mieszkańców oraz zmniejszenia problemu zadłużeń czynszowych. Są one podejmowane zarówno przez instytucje miejskie, organizacje pozarządowe oraz instytucje prywatne.

²⁵ Na podstawie: „Wszyscy jesteśmy dłużnikami - wywiad z psychologiem Romanem Pomianowskim”.

W Aneksie nr 2 zawarty został opis oraz analiza skuteczności poszczególnych działań z uwzględnieniem działań w innych miastach Polski. Poniżej zaś zamieszczone zostało krótkie podsumowanie w formie tabelarycznej z akcentem na cechy działań, które powinny być brane pod uwagę przy projektowaniu usługi oraz te, których powinno się unikać, ponieważ nie sprawdziły się w innych działaniach.

Tabela 6. Dotychczasowe metody przeciwdziałania i rozwiązywania problemu zadłużeń czynszowych w Gdańsku, oprac. na podst. pracy ekspertów Modelu

| Działania | Zalety | Wady |
|---|--|---|
| Centrum Treningu Umiejętności Społecznych | <ul style="list-style-type: none"> - wysoka skuteczność prowadzonych działań wynikająca z indywidualizacji wsparcia - nazwa działania nienawiązująca bezpośrednio do zadłużenia czynszowego (niestygmatyzująca) | <ul style="list-style-type: none"> - długi okres oczekiwania na mieszkanie komunalne po zakończeniu wsparcia w CTUS - program przeznaczony dla osób z orzeczonymi eksmisjami - system kwalifikacji osób do udziału w programie wymagający uaktualnienia |
| Świadczenia rzeczowe (odpracowywanie długów w GZNK) | <ul style="list-style-type: none"> - poprawiają sytuację finansową dłużnika - forma nawiązywania nowych relacji społecznych (dowartościowania, poczucia sprawczości) | <ul style="list-style-type: none"> - ograniczenie wysokości zadłużenia do 30 tys. - przewaga prac fizycznych, niskopłatnych - mała oferta pracy - praca pozorna - brak wiedzy o świadczeniach - stygmatyzacja osób odrabiających czynsz (postrzegana jako coś wstydlivego) - niska efektywność - złe skojarzenia (np. z niewolnictwem) |
| Świadczenia pieniężne | <ul style="list-style-type: none"> - realnie wpływa na zmniejszenie wysokości czynszu (dodatek mieszkaniowy) - motywuje do regularnego opłacania czynszu - motywuje do regularnego kontaktu lokatora z BOM lub SM²⁶ - skuteczna profilaktyka zadłużeń - dostępne dla wszystkich bez względu na rodzaj zajmowanego lokalu | <ul style="list-style-type: none"> - nie ma wpływu na przyczynę powstania zadłużenia - brak indywidualnego podejścia - tylko dla lokatorów lokali o określonym limicie metrażu - niedostępne dla osób z zadłużeniem |
| Porady prawne | <ul style="list-style-type: none"> - usługa realizowana przez niezależnych profesjonalistów - regularność - zainteresowanie osób zadłużonych - trening mówienia o swoich problemach - dostępne w ramach różnych akcji - rozbudowanie sieci pomocy prawnej - polecenie wzajemne konkretnych prawników w danej instytucji (poczta pantoflowa) | <ul style="list-style-type: none"> - ograniczona możliwość korzystania z usługi - obowiązują ustawowe kryteria dostępu - niewiele osób dotkniętych zadłużeniem czynszowym myśli o skorzystaniu z porady prawnej na wczesnym etapie, gdy możliwe jest jeszcze uruchomienie różnych wariantów pomocowych - brak dostępu bezpłatnych porad dla wspólnot mieszkaniowych - brak koordynacji porad - mała wiedza o dostępnych poradach - jedynie ogólne, powierzchowne porady |

²⁶ BOM – Biuro Obsługi Mieszkańców – komórka terenowa GZNK; SM – Spółdzielnia Mieszkaniowa

| | | |
|---|--|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> - brak kompleksowości - mała znajomość dłużnika i jego sytuacji - niewystarczająca informacja o dostępnych poradach |
| Kampanie społeczne | <ul style="list-style-type: none"> - możliwość dotarcia z informacją do szerokiego grona odbiorców - szereg specjalistów w jednym miejscu - możliwość rozmowy z osobami kompetentnymi – weryfikacja informacji zdobytych wcześniej - koordynacja wysiłków wielu instytucji - poprawa rozpoznawalności zaangażowanych instytucji - wyjście zaangażowanych podmiotów „do ludzi” np. w centrum handlowym, jeżdżący tramwaj; | <ul style="list-style-type: none"> - wyłączenie specjalistów z ich codziennych obowiązków - rozproszenie informacji między przedstawicielami poszczególnych instytucji - zaangażowane instytucje nie muszą być zainteresowane oglądem całości i złożoności sytuacji zadłużonych osób, - niedostateczna reklama wydarzeń (mało osób zadłużonych korzysta z tych akcji) |
| Wsparcie osób zagrożonych bezdomnością przez MOPR | <ul style="list-style-type: none"> - indywidualne podejście do sytuacji dłużnika - praca skoncentrowana na rozwiązaniu przyczyny zadłużenia - szeroki dostęp do specjalistów (prawnik, psycholog, terapeuta uzależnień) - bezpośredni kontakt z dłużnikiem w miejscu jego zamieszkania - szeroka wiedza pracowników socjalnych o dostępnych formach wsparcia dla dłużników - możliwość wprowadzenia asystenta rodziny lub asystenta osoby zaburzonej psychicznie - szeroka współpraca z organizacjami pozarządowymi | <ul style="list-style-type: none"> - brak powszechnej wiedzy o formach wsparcia oferowanych przez MOPR - nie zgłaszają się osoby na wczesnym etapie powstawania zadłużenia - koncentracja na głównym problemie trudnej sytuacji życiowej klienta sprawia, że problem zadłużenia staje się drugoplanowy - obawy dłużników przed stygmatyzacją, nie chcą być klientami MOPR - osoby zadłużone korzystające ze wsparcia MOPR to w większości dłużnicy z narastającym, długotrwałym zadłużeniem będący stałymi świadczeniobiorcami MOPR |
| Windykacja zadłużeń przez GZNK | <ul style="list-style-type: none"> - opracowana procedura postępowania z osobami, które nie płacą czynszu - gradacja sankcji - możliwość zawarcia ugody, umorzenia części długu, odsetek | <ul style="list-style-type: none"> - niska skuteczność ściągania zadłużenia o kwotach powyżej 20 tys. zł - wysokie koszty postępowań sądowych i komorniczych - przeprowadzenie eksmisji z lokalu komunalnego oznacza często eksmisję do innych zasobów miasta np. lokale socjalne, schroniska lub noclegownie dla bezdomnych opłacane ze środków miasta |
| Windykacja zadłużeń przez spółdzielnie mieszkaniowe | <ul style="list-style-type: none"> - współpraca z dłużnikiem - gradacja sankcji - ugody dot. spłaty zadłużenia - możliwość anulowania odsetek - wdrażanie sankcji sądowo-komorniczych do eksmisji włącznie - nieuchronna skuteczność procedury windykacyjnej przy zachowaniu reguł prowadzenia windykacji przez spółdzielnię | <ul style="list-style-type: none"> - konsekwencje organizacyjne i finansowe przechodzą na gminę (lokale socjalne i odszkodowania) - przewlekłość procedur sądowych w przypadku sprzeciwu do nakazu zapłaty |
| Materiały edukacyjne | <ul style="list-style-type: none"> - opisana ścieżka od długów do eksmisji, ze wskazaniem punktów, w których | <ul style="list-style-type: none"> - infantylizacja problemu (Pocieszek) - niski poziom promocji |

| | | |
|--------------------|---|---|
| | <p>można ją zatrzymać i zmienić bieg wydarzeń</p> <ul style="list-style-type: none"> - lista instytucji, które mogą wesprzeć osobę zadłużoną - nie wymaga od czytelnika przygotowania specjalistycznego - kumulacja informacji na niewielu stronach z podkreśleniem najważniejszych treści - radosna szata graficzna i nieadekwatny z perspektywy wierzycieli tytuł (Pocieszek) powoduje, że publikacja jest zapamiętywana | |
| Edukacja finansowa | <ul style="list-style-type: none"> - instytucje prowadzące działalność tego typu opracowały atrakcyjne materiały pomocnicze i dydaktyczne - działania z zakresu edukacji finansowej podejmowane są w wielu krajach – dostęp do przykładów ciekawych inicjatyw i możliwość porównywania efektów - część szkoleń trafia do osób z krzyżowymi problemami - tak znaczącymi, że bez promocji edukacji finansowej można byłoby ich potrzeby w tym zakresie przeoczyć | <ul style="list-style-type: none"> - zakłada się, że modyfikacji podlega tylko zachowanie jednostki, szczególnie gdy jest obciążona długami (nawet w sytuacjach, gdy dany dług w powszechnej opinii jest niezawiniony lub niesprawiedliwy) - poszukiwanie rozwiązań nakierowane jest głównie na podniesienie kompetencji w zakresie technicznych umiejętności księgowania i prowadzenia budżetu domowego - zakłada się niewiedzę lub ew. nieprawidłową wiedzę u ludzi poddawanych edukacji finansowej, ignorując ich dotychczasową wiedzę o instytucjach, sposoby radzenia sobie i ich pomysły |

Analiza dostępnych form wsparcia lub zapobiegania nadmiernemu zadłużaniu pozwala stwierdzić, że prowadzone działania nie są wystarczająco skuteczne, zwłaszcza wobec osób zadłużonych mieszkających w zasobach komunalnych. Nie ma rozwiązań skierowanych do grupy osób z nadmiernym zadłużeniem średniookresowym, ale jeszcze realnym do spłacenia. Uzależnianie wsparcia od wielu kryteriów powoduje brak indywidualizacji oraz niedostępność dla wielu potrzebujących, a z drugiej strony może trafiać do osób, które poradziłyby sobie bez tego wsparcia, ale spełniają kryteria. Niewiele osób dotkniętych zadłużeniem czynszowym chce korzystać z porad MOPR lub innych instytucji na wczesnym etapie, gdy możliwe jest jeszcze uruchomienie różnych wariantów pomocowych. Prawdopodobną przyczyną jest zbyt niska wiedza o wsparciu MOPR i innych instytucji w tym zakresie. Część dłużników, szczególnie tych z krótkotrwałym zadłużeniem, jest przekonana, iż sama sobie poradzi z problemem i nawet nie próbuje szukać pomocy. Skoordynowane w czasie wysiłki wielu instytucji w ramach kampanii społecznych poprawiły widoczność tych instytucji dla osób z długami oraz udowodniły, że zadłużenie stało się problemem społecznym, o którym rozmawia się publicznie. Jednocześnie każda z zaangażowanych organizacji nadal ma szansę zobaczyć jedynie część problemów osób zadłużonych, a nie całościową sytuację. Działania skierowane do osób zadłużonych często mają charakter akcyjny (np. porady, szkolenia, spotkania dla osób zadłużonych), więc część osób uczestniczy w nich przypadkowo.

Wnioski do wykorzystania w tworzeniu modelu usługi:

- ⇒ działania powinny być celowe i skierowane do dobrze określonej grupy dłużników,
- ⇒ bardzo ważny jest właściwy sposób rekrutacji i weryfikacji osób do proponowanej oferty usług,
- ⇒ wsparcie powinno być udzielane, kiedy zadłużenie nie jest zbyt duże, tak aby zapobiegać powstawaniu zadłużenia długookresowego, trudnego do spłacenia,
- ⇒ usługa powinna mieć charakter prewencyjny,
- ⇒ pomoc osobom zadłużonym powinna być zindywidualizowana, oparta na całościowej analizie ich sytuacji, oparta na doradztwie i towarzyszeniu,
- ⇒ wsparcie nie powinno stygmatyzować osób, które z niego korzystają, dlatego powinno być prowadzone przez instytucję/organizację, która nie kojarzy się z pomocą społeczną,
- ⇒ poradnictwo prawne powinno być połączone z innymi formami wsparcia osób zadłużonych jako jeden z jego elementów,
- ⇒ do współpracy powinni być pozyskiwani ci prawnicy, którzy – zdaniem samych zainteresowanych – sprawdzają się przy rozwiązywaniu kwestii zadłużenia czynszowego oraz pokrewnych,
- ⇒ w materiałach przekazywanych osobom z zadłużeniem warto zachęcać je do podejmowania kontaktów z instytucjami, w tym z wierzycielami oraz do podejmowania indywidualnej aktywności,
- ⇒ materiały powinny pokazywać dokonania dłużników, rozwiązania wynikające z wzajemnego uczenia się osób z długami oraz dokumentacji działań kolektywnych,
- ⇒ potrzebne jest wprowadzenie zindywidualizowanej edukacji ekonomicznej, uwzględniającej posiadaną już wiedzę osoby, która ma zadłużenie oraz opartej na myśleniu krytycznym. Powinna ona uzupełniać dotychczasowe podejścia do kwestii finansowych o:
 - a) dowartościowanie wiedzy empirycznej osób m.in. zadłużonych tak, żeby dostarczane podczas wsparcia narzędzia służyły im do lepszego rozumienia zjawisk, będących częścią ich życiowych doświadczeń
 - b) rozpoznanie złożoności instytucji, ich odpowiedzialności za dystrybucję m.in. zadłużenia oraz możliwości kontrolowania ich, ze względu na kluczową rolę, jaką odgrywają w życiu ludzi – osłaniając ich bądź nie osłaniając przed zadłużeniem.

1.7. WNIOSKI ORAZ UZASADNIENIE POTRZEBY PODJĘCIA PROBLEMU ZADŁUŻENIA CZYNSZOWEGO

1.7.1. ISTOTA PROBLEMU ZADŁUŻENIA CZYNSZOWEGO

Nadmierne zadłużenie czynszowe zawsze jest wynikiem niezbilansowania dochodów i wydatków danej rodziny/gospodarstwa domowego. Zadłużenie może być zarówno skutkiem złożonych problemów indywidualnych i społecznych, jak i katalizatorem rozpadu więzi społecznych. Zadłużenie czynszowe może pojawiać się jako skutek krótkotrwałych zaległości, na które decydują się osoby z innymi pilnymi zobowiązaniami finansowymi. Długotrwałe zadłużenie wywołuje komplikacje, które mogą skończyć się utratą prawa do lokalu i eksmisją wszystkich jego mieszkańców, a nie tylko osoby formalnie odpowiedzialnej za wnoszenie opłat. Narastające długi czynszowe stają się więc zagrożeniem podstaw egzystencji wszystkich mieszkańców lokalu, którego czynsz nie jest opłacany.

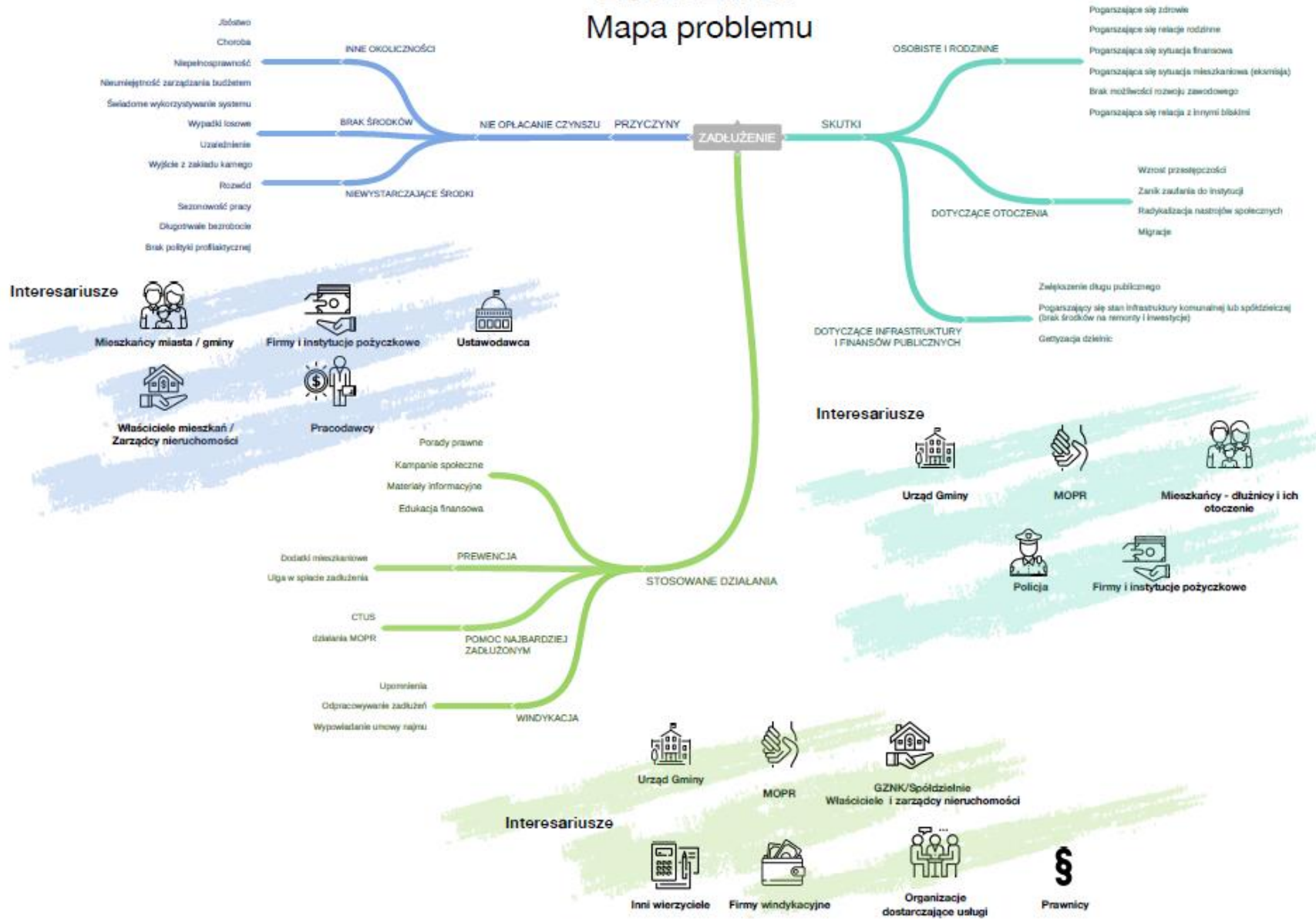
Dług będący skutkiem zaległości czynszowych nie jest bezpośrednim skutkiem zaciągnięcia kredytów lub pożyczek, których można było nie zaciągać, lecz konsekwencją ustalonych sposobów wyliczeń kosztów eksploatacji składających się na opłaty za lokal o określonej charakterystyce (w szczególności o określonej powierzchni), której zadłużeni nie mogą łatwo zmienić. O ile więc zadłużenie w instytucjach finansowych poprzedzać na ogół musiała jakaś społeczna aktywność świadcząca o kompetencjach planowania przyszłości lub choćby pozorowania wiarygodności przez osoby zadłużone, o tyle długi czynszowe świadczą tylko o tym, że zdolność mieszkańców do cyklicznej regulacji opłat załamała się. Przy czym należy zauważyć, że – zgodnie z wiedzą projektujących usługę ekspertów – obsługa zadłużenia czynszowego bywa odległym priorytetem osób zadłużonych. Zobowiązania te, ze względu na odległe w czasie skutki, regulowane są wtedy, gdy mieszkańcom uda się poradzić sobie ze sprawami pilnymi (np. ogrzewanie zimą) i priorytetowymi (np. zakup leków). Sytuacja społeczno-ekonomiczna osób z zadłużeniem czynszowym mogła być chronicznie zła, dlatego w przypadku tego rodzaju zadłużenia wiele uwagi poświęcamy złożoności sytuacji, w jakich ono powstaje. Inaczej trudno byłoby wskazać, jak wesprzeć osoby tak zadłużone w odzyskaniu kontroli nad ich własną sytuacją finansową. Ponadto praca nad zmniejszeniem i ostatecznie uwolnieniem mieszkańców od długu czynszowego musi zostać poprzedzona uporządkowaniem innych sprzężonych z zadłużeniem czynszowym problemów, które – w subiektywnej ocenie osób nimi obarczonych – są priorytetowe.

1.7.2. MAPA PROBLEMU: PRZYCZYNY, SKUTKI, PROBLEMY POWIĄZANE, INTERESARIUSZE

Problem zadłużenia czynszowego jest wielowymiarowy i poprzez przyczyny i skutki powiązany z innymi problemami. W związku z tym dotyczy on również wielu interesariuszy, którzy biorą udział w przyczynach powstawania zadłużenia, ponoszą skutki lub podejmują działania prewencyjne i prowadzące do rozwiązania tego problemu. Na mapie poniżej przedstawiono złożoność problemu zadłużeń czynszowych (mapa dostępna także w Aneksie nr 3).

Zadłużenie

Mapa problemu



1.7.3. UZASADNIENIE POTRZEBY ZAJĘCIA SIĘ PROBLEMEM ZADŁUŻEŃ CZYNSZOWYCH I ZASTOSOWANIA MECHANIZMU OBLIGACJI SPOŁECZNYCH

Na rozwiązanie kwestii zadłużeń czynszowych czeka wiele miast, ponieważ jest to poważny problem dotyczący deficytów w budżetach gmin.

Problem z nadmiernym zadłużeniem czynszowym dotyka wiele polskich miast. Sytuacja ta jest o tyle trudna, że dotyczy coraz większej liczby mieszkańców. Coraz więcej samorządów próbuje zająć się problemem zadłużeń czynszowych i poszukuje jak najskuteczniejszych rozwiązań, aby spróbować ograniczyć to zjawisko. Lista miast z największą kwotą zadłużenia czynszowego w lokalach komunalnych zamieszczona jest poniżej.

Tabela 7. Liczba zadłużonych mieszkań komunalnych oraz wysokość zadłużenia w wybranych miastach (stan na 31.12.2016 r.), oprac. własne na podst. danych Banku Danych Lokalnych, GUS

| Miasto | Liczba zadłużonych mieszkań komunalnych | Wysokość zadłużenia w tys. |
|----------------|---|----------------------------|
| Toruń | 2 921 | 23 872,3 |
| Lublin | 4 919 | 16 717,8 |
| Kraków | 7 357 | 37 306,0 |
| m.st. Warszawa | 39 663 | 673 990,3 |
| Katowice | 6 577 | 80 530,4 |
| Szczecin | 10 595 | 85 227,5 |

Problem zadłużeń czynszowych jest problemem dość dobrze sparametryzowanym.

W związku z tym, że zadłużenia czynszowe mają głównie wymiar finansowy, a opłacanie czynszu jest odnotowywane w systemach płatności uznać należy, że są to „twarde” dane, na podstawie których problem można dokładnie opisać: łatwo dostępne są dane dotyczące wysokości zadłużenia, liczby zadłużonych lokali, okresu zadłużenia. Dane te są dostępne w statystyce publicznej (Bank Danych Lokalnych) oraz w statystykach prowadzonych przez miejskie podmioty zajmujące się gospodarowaniem lokalami komunalnymi oraz spółdzielnie mieszkaniowe. Niestety nie oznacza to, że nie ma żadnych trudności w pozyskaniu danych, zwłaszcza jeśli chodzi o dane dotyczące efektywności prowadzonych działań np. odsetka osób, które przechodzą z zadłużenia krótkoterminowego do zadłużenia długoterminowego. Problem z danymi dotyczy również konkretnych zasobów mieszkaniowych z uwagi na rozproszoną własność, tj. trudno uzyskać spójne dane dotyczące wspólnot mieszkaniowych oraz spółdzielni mieszkaniowych. Mało jest danych na temat wydatków na działania związane z zapobieganiem lub minimalizowaniem skutków nadmiernego zadłużenia czynszowego.

Niewystarczające rozwiązania dotyczące problemu zadłużeń czynszowych oraz brak pomiaru ich skuteczności

W Gdańsku od lat poszukiwane są metody i sposoby skutecznego wsparcia osób posiadających zadłużenia czynszowe. Nie wszystkie dotychczasowe rozwiązania pozwalają jednak ograniczyć zjawisko zadłużeń czynszowych. W dalszym ciągu w mieście żyje liczna grupa osób, która boryka się z zadłużeniami. Pomimo stosowania różnych rozwiązań zarówno mających zapobiegać zadłużeniom (np. dodatek mieszkaniowy) problem zadłużenia narasta, co oznacza, że trzeba szukać innych, bardziej innowacyjnych rozwiązań, w których osoba kontaktująca się z dłużnikiem nie będzie tylko windykatorem, lecz będzie wspierać go w poszukiwaniu sposobów na trwałe zwiększenie dochodów lub ograniczanie wydatków danej osoby. W związku z tym potrzebne są działania skuteczne oraz których skuteczność będzie można wykazać. To oznacza potrzebę zaprojektowania zarówno działań, rezultatów oraz sposobu mierzenia tych rezultatów.

Mechanizm obligacji społecznych jako możliwość wprowadzenia dodatkowych środków na działania profilaktyczne

Dotychczasowe rozwiązania w dużej mierze skupiają się na minimalizowaniu skutków nadmiernego zadłużenia, a nie koncentrują się na zapobieganiu temu zjawisku. Jest to przede wszystkim efektem przyjętej polityki radzenia sobie z problemami, polegającej na przeznaczaniu większych środków w momencie, kiedy dane problemy społeczne już się pojawiają, a działania profilaktyczne z odroczonymi skutkami mają zwykle niższy priorytet, w związku z czym przeznaczane są na nie niewielkie środki lub takie działania nie są prowadzone. Zastosowanie mechanizmu obligacji społecznych stwarza możliwość wprowadzenia dodatkowych środków finansowych (pochodzących od inwestora) na przetestowanie nowych rozwiązań, które mogą zapobiegać pogłębianiu zadłużenia czynszowego, a tym samym prowadzić do zmniejszenia kosztów ograniczania negatywnych skutków (koszty zaniechania).

Mechanizm obligacji społecznych jako sposób na wprowadzenie myślenia o inwestycjach społecznych, efektywności w działaniach społecznych

Wprowadzenie innowacyjnego sposobu finansowania rozwiązań w obszarze społecznym jest wprowadzeniem nowego sposobu mówienia i dyskusowania (a w konsekwencji myślenia) o wydatkach na działania w sferze społecznej. Dzięki obligacjom społecznym czy też „inwestycji w społecznie opłacalny efekt” można formułować przekaz o tym, że wydawanie pieniędzy prywatnych czy publicznych na np. zapobieganie negatywnym skutkom zadłużeń czynszowych jest inwestycją, która ma przynieść korzyści zarówno społeczne, jak i finansowe. W takim rozumieniu korzyści w wymiarze społecznym mogą być przeliczane na korzyści finansowe w wymiarze jednostki i rodziny (np. zwiększenie dochodu, zmniejszenie niepotrzebnych wydatków), społeczności (poprawa wizerunku dzielnicy, osiedla powoduje zwiększenie inwestycji prywatnych w danym miejscu, co może oznaczać nowe miejsca pracy, zwiększenie przychodów z wynajmu lokali komercyjnych) oraz miasta (zmniejszenie wydatków na pomoc społeczną, zmniejszenie długu miasta). Próba „przeliczania” korzyści społecznych na realne korzyści finansowe wymaga też zmiany w podejściu do rozwiązywania problemów społecznych głównie pod względem kreowania rozwiązań najbardziej efektywnych ekonomicznie, tj. w których przy najmniejszych nakładach można uzyskać maksymalnie duże rezultaty.

Jest to możliwe poprzez wprowadzenie nowych systemów monitorowania usług społecznych, w których uwzględniane będą nie tylko rezultaty w wymiarze społecznym, ale również nakłady finansowe na działania i korzyści w wymiarze finansowym. Wprowadzenie wypłaty zysku inwestorom w przypadku uzyskania zakładanych rezultatów wymusza sprawozdawczość uwzględniającą te elementy.

ROZDZIAŁ 2. OPIS GRUPY DOCELOWEJ

2.1. UZASADNIENIE WYBORU GRUPY DOCELOWEJ

Osoby z zadłużeniem czynszowym nie stanowią jednorodnej grupy.

Główne kryteria przyjęte w Modelu dla wyróżnienia grup dłużników to:

- postawa wobec zadłużenia,
- kwota zadłużenia,
- okres zadłużenia,
- liczba osób w zadłużonym gospodarstwie domowym,
- rodzaj własności lokalu.

Powyższe kryteria to kryteria podstawowe, za pomocą których wybrana zostanie grupa docelowa, dla której zaprojektowano rozwiązanie oraz która będzie uczestniczyła w testowaniu modelu.

2.1.1 POSTAWA WOBEC ZADŁUŻENIA

Pierwszym kryterium podziału dłużników czynszowych jest ich postawa wobec zadłużenia. Osoby z długiem czynszowym można podzielić na osoby, które chciałyby płacić regularnie zobowiązania czynszowe i spłacać zadłużenie oraz osoby, które nie chcą tego robić. W obu grupach mogą znaleźć się osoby, które nie mają żadnych środków na opłatę czynszu oraz spłatę zadłużenia, mają środki, ale są one niewystarczające lub mają wystarczające środki. To co je różni, to postawa wobec płacenia należności, do których są zobowiązane. Większość osób chce płacić swoje zobowiązania, jednakże są osoby, które z zasady nie chcą tego robić pomimo, że mają wystarczające środki, bo np. uważają, że mieszkanie im „się należy”, lub nie spełnia ich wymogów (dotyczy to głównie mieszkańców z zasobów komunalnych). Do udziału w programie opracowanym w ramach Modelu zakwalifikowane zostaną tylko te osoby, które chcą regulować swoje zobowiązania, mają motywację do spłaty długu, ale nie wiedzą, jak sobie z nim poradzić. Uzasadnieniem takiego wyboru jest przede wszystkim to, że uczestnictwo w projekcie może być długotrwałe, wymagać dokonywania życiowych wyborów i podejmowania życiowych decyzji. Osoby negatywnie nastawione, lub nie mające motywacji do przejścia kontroli nad swoimi długami nie skorzystają z programu w pełny sposób.

2.1.2 KWOTA ZADŁUŻENIA

Okres zadłużenia często koreluje z kwotą zadłużenia, czyli im krótszy okres, tym mniejsze zadłużenie. Osoby z długiem czynszowym ze względu na kwotę zadłużenia można podzielić na grupy:

- do 500 zł,
- 501 zł – 3 000 zł,
- 3 001 zł – 5 000 zł,
- 5 001 zł – 10 000 zł,
- 10 001 zł – 20 000 zł,
- powyżej 20 000 zł.

Dwie pierwsze grupy można uznać za grupy z zadłużeniem krótkotrwałym, natomiast zadłużenie powyżej 20 000 zł jest traktowane jako zadłużenie długotrwałe bardzo trudne do odzyskania. Zaległości mieszczące się w przedziale od 3 do 20 tys. zł określono jako możliwe do spłaty przy pełnym zaangażowaniu dłużnika i wsparciu ze strony instytucji. Przy czym nie należy pomijać faktu, że nad osobami zadłużonymi średnioterminowo, posiadającymi zadłużenie mieszczące się w górnym przedziale wysokości zadłużenia, wisi poważne zagrożenie, że mogą znaleźć się w grupie zadłużenia długoterminowego, które zacznie przekraczać realne możliwości jego spłaty.

W tabeli poniżej przedstawiono strukturę zadłużeń w podziale na kwoty zadłużenia, ale dotyczy to jedynie mieszkańców zasobów komunalnych.

Tabela 8. Struktura zadłużenia mieszkań komunalnych w podziale na kwoty zadłużenia (stan na 30.06.2017 r.), oprac. własne na podst. danych GZNK

| Zadłużenie | do 5 tys. | od 5 tys. do 10 tys. | od 10 tys. do 20 tys. | powyżej 20 tys. |
|--------------------|-----------|----------------------|-----------------------|-----------------|
| Czynni użytkownicy | 4559 | 563 | 805 | 2491 |
| Byli użytkownicy | 4621 | 410 | 507 | 686 |

Model opracowany został dla osób z zadłużeniem pomiędzy 3 000 zł a 20 000 zł, co jest podyktowane zarówno możliwością spłaty całości lub części zadłużenia w okresie trwania testowania modelu oraz chęcią skierowania działań do osób, które już nie są w stanie samodzielnie pokonać trudnej sytuacji, w której się znaleźli.

2.1.3 OKRES ZADŁUŻENIA

Ważnym kryterium wyboru grupy docelowej z różnych grup dłużników jest kryterium okresu zadłużenia. Podstawowy podział dłużników stosowany np. przez GUS to dłużnicy, którzy mają zadłużenie do 3 miesięcy oraz powyżej 3 miesięcy. Liczba mieszkań zadłużonych w okresie krótszym niż 3 miesiące jest duża, ale kwota tych zobowiązań jest stosunkowo niewielka. W tej grupie znajdują się osoby, które często zapominają opłacić czynsz, posiadają stałe zlecenie na rachunku bankowym np. nie uwzględniają podwyżki czynszu. Zaległości tych osób zazwyczaj są niewielkie, czasem nawet wynoszą kilka groszy lub kilka złotych. Większość z tych osób spłaca zadłużenie w momencie otrzymania informacji o długu. Jest to grupa osób, której w najmniejszym stopniu grozi przejście w zadłużenie permanentne, ale tej grupy nie wolno pominąć, gdyż w tej grupie są osoby, które nie będą opłacały czynszu przez kolejne miesiące, a nawet lata. Warto pamiętać, że każda osoba z długiem długoterminowym (nadmiernym) zaczynała od zadłużenia do 3 miesięcy.

Grupę dłużników z długiem powyżej 3 miesięcy można stawiać kolejne progi czasowe. Niestety w statystyce publicznej takie rozróżnienia nie są stosowane, więc nie można podać danych ogólnych w podziale na kolejne okresy zadłużenia. Natomiast statystyki tego typu prowadzone są przez poszczególnych zarządców/właścicieli mieszkań. Poniżej przedstawione zostały dane dotyczące mieszkań komunalnych oraz jednej ze spółdzielni mieszkaniowej w Gdańsku.

Tabela 9. Struktura zadłużenia mieszkań komunalnych ze względu na okres zadłużenia (stan na 30.06.2017 r.), oprac. własne na podst. danych GZNK

| Grupa wg miesięcy zalegania | Ilość lokali | Zaległość ogółem | Odsetki ogółem |
|-------------------------------|--------------|------------------|----------------|
| byli użytkownicy | 6 224 | 42 242 349,30 | 21 187 045,13 |
| do 3 | 3 562 | 1 394 512,07 | 699 893,71 |
| od 3 do 6 | 514 | 1 103 134,98 | 299 985,53 |
| od 6 do 12 | 417 | 1 832 782,70 | 434 666,92 |
| od 12 do 24 | 545 | 4 734 183,69 | 1 141 565,82 |
| powyżej 24 | 3 380 | 135 451 525,70 | 35 905 084,15 |
| RAZEM | 14 642 | 186 758 488,44 | 59 668 241,26 |
| RAZEM BEZ BYŁYCH UŻYTKOWNIKÓW | 8 418 | 144 516 139,14 | 38 481 196,13 |

Tabela 10. Struktura zadłużenia mieszkań w Spółdzielni Mieszkaniowej „Chełm” ze względu na okres zadłużenia (stan na 30.07.2017 r.), oprac. własne na podst. danych SM Chełm

| Okres zadłużenia | Kwota | Liczba lokali |
|------------------|------------|---------------|
| poniżej 1 m-ca | 347 051,44 | 2275 |
| od 1 do 3 m-cy | 640 637,63 | 839 |
| od 3 do 6 m-cy | 357 385,61 | 179 |
| od 6 do 12 m-cy | 292 800,11 | 76 |
| powyżej 12 m-cy | 234 956,94 | 30 |

Kolejna grupa dłużników to osoby z zadłużeniem trwającym od 3 do 6 miesięcy. Osoby te cechuje postawa optymistyczna wynikająca z przekonania, że jest sytuacja zadłużenia jest przejściowa, chwilowa i dług niebawem zostanie uregulowany. Jak wynika z danych przedstawionych w tabeli powyżej średnie zadłużenie w tej grupie (dłużników mieszkań komunalnych) wynosi 2 146 zł (bez odsetek), a w przypadku mieszkań spółdzielni mieszkaniowej Chełm – 1 996 zł. Jest to grupa, która raczej potrzebuje rzetelnych informacji o skutkach pozostawania w zadłużeniu. Jak wynika z obserwacji pracowników Spółdzielni Mieszkaniowej „Chełm” zadłużenia do 6 miesięcy są „odzyskiwane” w ok. 80%. Dla tej grupy wystarczającym środkiem odzyskiwania długu często są pisma przypominające o spłacie zadłużenia oraz przedstawienie możliwych rozwiązań skracających czas pozostawania w sytuacji krótkotrwałego zadłużenia czynszowego w taki sposób, aby to zadłużenie nie przerodziło się w zadłużenie średnioterminowe lub, co gorsza, w zadłużenie permanentne. W grupie osób zadłużonych krótkotrwanie można też wyróżnić sporą grupę osób o ustabilizowanej sytuacji finansowej, które w zadłużenie czynszowe „wchodzą” świadomie a czasem wręcz planowo. Najmniej zagrożona jest grupa osób świadomie generujących swoje okresowe zadłużenie czynszowe, kontrolująca to zadłużenie jak i grupa, która jednorazowo (bez rozłożenia na raty) spłaca zadłużenie niezwłocznie po otrzymaniu upomnienia lub wezwania do zapłaty.

Grupa z zadłużeniem od 6 do 12 miesięcy jest stosunkowo najmniej liczna, ale jest to grupa, która posiada już zadłużenie nadmierne, ale jeszcze istnieje duża szansa, że z odpowiednim wsparciem może doprowadzić do spłaty zadłużenia. Osoby posiadające zadłużenie w okresie od 6 do 12 miesięcy charakteryzuje największa motywacja do uregulowania zadłużenia. Średnia kwota zadłużenia w tej grupie dla mieszkań komunalnych wynosi 4 395 zł (bez odsetek), a w przywoływanej spółdzielni mieszkaniowej – 3 852 zł, co jest kwotą realną do spłaty. Okres zadłużenia pomiędzy 6 a 12 miesięcy jest momentem krytycznym dla osób zadłużonych, gdyż w tym momencie albo zaczynają spłacać zadłużenie albo przechodzą w zadłużenie długotrwałe, z którego bardzo trudno wyjść. Praca z osobą, która ma zadłużenie pomiędzy 6 a 12 miesięcy daje nadzieję na to, że klient nie przejdzie w stan obojętności wobec swojej sytuacji czy nawet zaakceptowania swojej sytuacji.

Kolejna grupa dłużników to grupa z zadłużeniem 12-24 miesiące. Jest to grupa obciążona większymi problemami, często już zniechęcona do podejmowania działań. Średnie zadłużenie w grupie dłużników mieszkań komunalnych wynosi 8 686 zł (bez odsetek). Obserwacje pracowników Spółdzielni Mieszkaniowej „Chełm” pokazują, że przy obecnie stosowanych metodach, zadłużenie powyżej 12 miesięcy może wrócić do spółdzielni tylko w 30–40%. Równocześnie w przykładowej spółdzielni mieszkaniowej liczba osób z takim zadłużeniem jest niewielka.

Stosunkowo najliczniejsza jest grupa osób z zadłużeniem powyżej 24 miesięcy, jednak jest to też grupa obciążona wieloma problemami i często już toczącymi się procesami eksmisyjnymi lub nawet orzeczonymi nakazami eksmisji. Obecnie stosowane działania wobec tej grupy przynoszą niewielkie rezultaty i to wśród dłużników tej grupy najczęściej osób jest eksmitowanych. Grupa ta wymaga działań długoterminowych (często podjęcia leczenia odwykowego, długoterminowej terapii), które przekraczają okres testowania Modelu, dlatego nie została ona wybrana do testowania. Grupa ta jest i będzie obejmowana odrębnymi, pozaprojektowymi działaniami intensywnej pracy socjalnej.

W grupie dłużników mieszkań komunalnych jest również duża grupa dłużników, która już opuściła mieszkania, ale jej dług nadal pozostał. W związku z tym, że trudno ustalić gdzie te osoby przebywają (mogą mieszkać już poza miastem) działania w Modelu nie będą kierowane do tej grupy.

Kryterium okresu zadłużenia nie będzie głównym kryterium wyboru osób do testowania Modelu. Niemniej jednak, jak wynika z analiz, uczestnikami projektu będą głównie osoby z grupy 6–12 miesięcy oraz 12–18 miesięcy przy zastrzeżeniu, że głównym kryterium wyboru będzie kwota zadłużenia nie przekraczająca 20 tys. zł. Uważamy, że jest to ostatni moment, aby trwale przerwać proces zadłużania się i wpłynąć na kompetencje finansowe osoby zadłużonej.

2.1.4 LICZBA OSÓB W ZADŁUŻONYM GOSPODARSTWIE DOMOWYM

Gospodarstwa domowe z zadłużeniem czynszowym można podzielić na gospodarstwa jednoosobowe i co najmniej dwuosobowe (wieloosobowe). Jest to kryterium istotne z kilku względów.

Po pierwsze koszty utrzymania w jednoosobowym gospodarstwie domowym są zwykle wyższe niż w gospodarstwie wieloosobowym. Wynika to z rozłożenia stałych kosztów, tj. opłata czynszu, opłaty za energię na wszystkich mieszkańców. W przypadku prowadzenia gospodarstwa przez jedną osobę stałe koszty związane z opłatami stanowią wysoki procent jej wydatków. Po drugie osoby samotnie zamieszkujące są bardziej zagrożone ryzykiem wykluczenia społecznego, brak rodziny lub ograniczony kontakt z rodziną powoduje, iż nie mają wsparcia w zakresie bieżących problemów bytowych ze strony

najbliższych. Osobiste, wielorakie problemy życiowe prowadzące do zadłużenia czynszowego stwarzają realne ryzyko dalszego pogłębiania się zadłużenia czynszowego. Osoby samotne, będące w trudnej sytuacji życiowej są bardziej narażone na ryzyko izolacji społecznej, która może być poważną przeszkodą w rozwiązaniu problemu czynszowego.

W gospodarstwach wieloosobowych zwykle dochody są wyższe, nawet jeśli nominalnie są one niewysokie (np. są to dwa niskie świadczenia emerytalne, a nie jedno świadczenie emerytalne). Ważne jest również to, czy w gospodarstwie domowym są dzieci, gdyż z jednej strony może to oznaczać dodatkowe dochody wynikające ze świadczeń rodzinnych (zasiłek rodzinny, świadczenia 500+), ale również oznacza to większe wydatki oraz mniejszą sposobność oszczędzania na takich wydatkach jak ogrzewanie, żywność. Dodatkowo, obecność dzieci w rodzinie z zadłużeniem czynszowym może stanowić ważną motywację do spłaty zadłużenia.

Kryterium liczby osób w rodzinie nie jest kryterium kwalifikującym do udziału w testowaniu proponowanej usługi w Modelu, czyli nie ograniczono udziału w testowaniu którejs z wymienionych grup. Jednakże, ze względu na opisane powyżej kwestie, liczba osób oraz udział dzieci w gospodarstwie domowym będą brane pod uwagę w ocenie szans i możliwości rodziny/gospodarstwa w wyjściu z zadłużenia.

2.1.5 RODZAJ WŁASNOŚCI LOKALU

Kolejnym ważnym kryterium wyróżniającym osoby z długiem czynszowym jest rodzaj zasobu (własności) zajmowanego przez nich lokalu. Podstawowe rodzaje to mieszkania komunalne, mieszkania w zasobach spółdzielni mieszkaniowych oraz zasoby osób fizycznych we wspólnotach mieszkaniowych, a także zasoby towarzystw budownictwa społecznego. Jest to kryterium, które może wpływać na postawę wobec płacenia czynszu oraz w wielu przypadkach stanowi o jakości mieszkania oraz związanych z tym opłat.

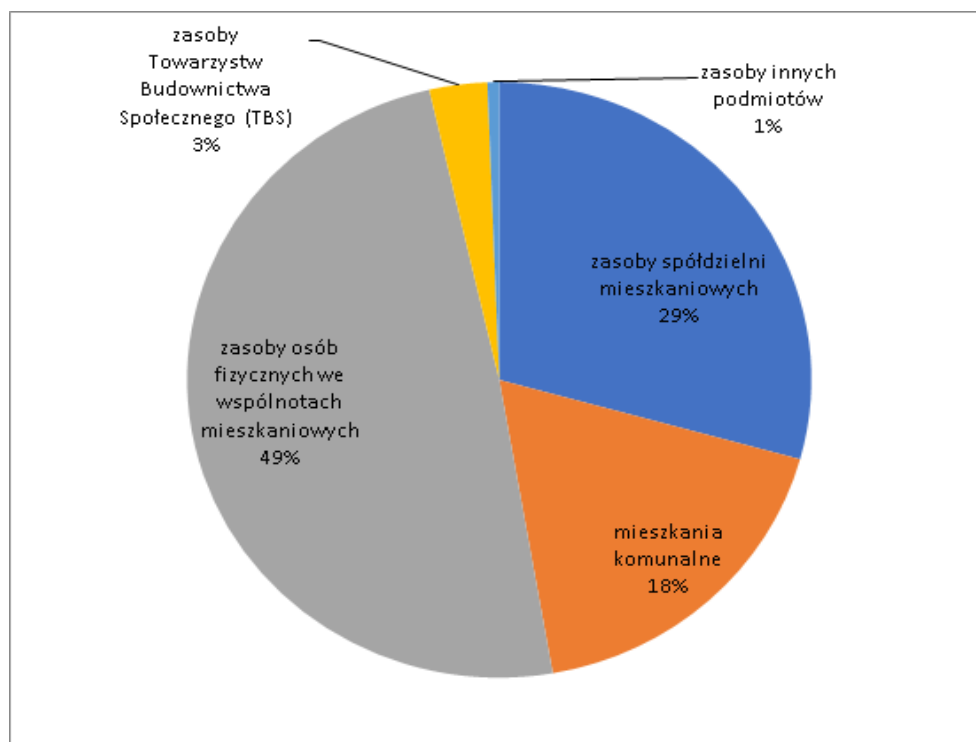
Poniżej przedstawiono liczbę zadłużonych lokali w podziale na rodzaj zasobu mieszkaniowego.

Tabela 11. Liczba zadłużonych lokali według rodzaju własności lokalu (zadłużenie narastająco od momentu powstania zadłużenia) w Gdańsku, oprac. własne na podst. danych Banku Danych Lokalnych, GUS, stan na 31.12.2016 r.

| Rodzaj zasobu | Liczba zadłużonych lokali |
|--|---------------------------|
| zasoby gminne (komunalne) | 8 669 |
| zasoby spółdzielni mieszkaniowych | 30 810 |
| zasoby innych podmiotów | 112 |
| zasoby towarzystw budownictwa społecznego (TBS) | 780 |
| zasoby osób fizycznych w budynkach objętych wspólnotami mieszkaniowymi | 10 841 |
| Ogółem | 51 212 |

Jak wskazują wyżej przedstawione dane znaczną część zadłużonych lokali stanowią lokale w spółdzielniach mieszkaniowych, ale jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że znaczna część z nich to zadłużenia o niewysokiej kwocie (nieprzekraczającej 3 miesięcy), to struktura zadłużenia nieco się zmienia, co zostało przedstawione na wykresie poniżej.

Wykres 3. Struktura zadłużenia pow. 3 miesięcy według rodzaju zasobu mieszkaniowego na podstawie liczby mieszkań zadłużonych w Gdańsku, oprac. własne na podst. danych GUS (zadłużenia powstałe w 2015 r.)



Struktura zadłużenia według wartości zadłużenia (powstałego w 2015 roku) jest zbliżona do wartości przedstawionych na wykresie powyżej i przedstawia się następująco: mieszkania spółdzielni mieszkaniowych – 32%, mieszkania komunalne – 24%, zasoby osób fizycznych we wspólnotach mieszkaniowych – 40%, pozostałe rodzaje zasobów – 4%.

Jak wskazano w tabeli 4 (rozdział 1) na podobnym poziomie kształtuje się poziom zadłużeń powyżej 3 miesięcy (czyli zadłużenia średnio- i długoterminowe) we wszystkich zasobach i wynosi on ok. 7–10% liczby mieszkań zadłużonych w stosunku do liczby mieszkań w danym zasobie.

Na podstawie porównań struktury zadłużenia według okresu zadłużenia można stwierdzić, że wśród dłużników czynszowych większe i powstałe w dłuższym okresie czasu zadłużenia mają mieszkańcy lokali komunalnych – 51,5% zadłużonych mieszkań komunalnych to mieszkania z zadłużeniem powyżej 6 miesięcy. Może to wynikać z faktu, że to na gminie ciąży ustawowy obowiązek zapewnienia schronienia m.in. osobom eksmitowanym, więc osoby z lokali komunalnych i tak muszą przejść do lokali socjalnych lub do schronisk. Dlatego gminy wydają się w tej kwestii bardziej „opiekuńcze”, jednocześnie działania urzędników są mniej skuteczne²⁷. Przed ostatecznymi rozwiązaniami urzędników miejskich powstrzymuje również presja społeczna, czy zaangażowanie mediów. Poza tym mieszkania komunalne są z zasady przeznaczone dla osób w gorszej sytuacji finansowej, tj. tych, których nie stać na sfinansowanie zakupu mieszkania ze środków własnych lub którzy nie mają

²⁷ Potwierdza to badanie NIK z 2012 roku dotyczące gospodarowania lokalami komunalnymi, które pokazało, że w badanych gminach „działania windykacyjne gmin były nieskuteczne”. Por. „Gospodarowanie lokalami komunalnymi w budynkach mieszkalnych. Informacja o wynikach kontroli”, 185/2012/069/KIN, NIK, Warszawa 2012, s. 11.

zdolności kredytowej (choć należy pamiętać, że osoby te muszą udowodnić, że są w stanie utrzymać mieszkanie). Dodatkowo stan mieszkań komunalnych bywa zły i bardzo zły, co rodzi dwojakie konsekwencje. Po pierwsze może powodować wysoki koszt ogrzewania (brak ogrzewania centralnego, budynki bez właściwej izolacji, stare okna i drzwi, stare piece), a po drugie rodzi poczucie niesprawiedliwości wobec płacenia opłat za zniszczone, zaniedbane mieszkania.

Spółdzielnie mieszkaniowe swoje działania windykacyjne realizują intensywniej, okres ponad 12 miesięcy zazwyczaj skutkuje sprzedażem mieszkania lub eksmisją. W przypadku spółdzielni mieszkaniowych klient zadłużony przez okres 6–12 miesięcy jest bardziej zagrożony usunięciem z mieszkania niż mieszkający w mieszkaniu gminnym. Stan techniczny mieszkań spółdzielczych jest zwykle lepszy niż mieszkań komunalnych, są one podłączone do centralnej sieci ciepłowniczej, są okresowo remontowane i docieplane, a w przypadku dużych spółdzielni mieszkaniowych koszty utrzymania powierzchni wspólnych, koszty administracyjne są rozkładane na wiele mieszkań. Poza tym, aby nabyć mieszkanie spółdzielcze (lub własnościowe mieszkania spółdzielcze) należy wpłacić określoną kwotę lub kupić je na wolnym rynku, co oznacza, że mogą sobie pozwolić na to osoby lepiej sytuowane. To powoduje mniejsze ryzyko zadłużeń.

Brak bardziej pogłębionych danych dotyczących wspólnot mieszkaniowych, które prowadzą różne polityki windykacyjne, nie pozwala jednoznacznie stwierdzić gdzie leży przyczyna dość wysokiego odsetka zadłużonych mieszkań. Jedną z takich przyczyn może być poczucie własności mieszkania, a tym samym brak poczucia obowiązku wnoszenia opłat związanych z kosztami zarządzania. W Gdańsku wspólnotami mieszkaniowymi objęte są zarówno budynki stare, wymagające ocieplenia, remontów, jak i budynki nowe. W starszych budynkach częściej mieszkają osoby mniej zamożne i bardziej zagrożone zadłużeniami.

W okresie testowania usługa będzie dostępna dla osób mieszkających w zasobach komunalnych, gdyż do tych zasobów (co potwierdzają analizy) trafiają osoby najbardziej zagrożone zadłużeniem lub które już miały zadłużenie i zostały eksmitowane z innych zasobów (np. spółdzielni mieszkaniowych, wspólnot mieszkaniowych). Poza tym zadłużenia mieszkańców tych zasobów bezpośrednio obciążają budżet miejski, a zarządcą mechanizmu obligacji jest miasto a nie spółdzielnie mieszkaniowe czy przedstawiciele innych zasobów. Również z uwagi na to, że zasobami komunalnymi zarządza jedna jednostka (w przypadku Gdańska – Gdański Zarząd Nieruchomości Komunalnych) stosunkowo łatwo dostępne są dane na temat osób zadłużonych, co ma duże znaczenie zwłaszcza w procesie monitorowania rezultatów. Z uwagi na wielość podmiotów prowadzących spółdzielnie mieszkaniowe czy zarządzające wspólnotami, niedostępne są dane o dłużnikach w tych zasobach. Niemniej jeśli po okresie testowania okaże się, że wprowadzona usługa przyniosła oczekiwane rezultaty, model będzie mógł być rozszerzany na inne zasoby i wdrażany przez zarządców tych zasobów.

2.2 POGŁĘBIONA CHARAKTERYSTYKA GRUPY DOCELOWEJ

Podsumowując grupą docelową Modelu są rodziny w kryzysie finansowym, które można scharakteryzować następująco:

- ⇒ mają zadłużenie czynszowe trwające nie krócej niż 6 i nie dłużej niż 18 miesięcy,
- ⇒ mają zadłużenie od 3 do 20 tys. zł (warunek konieczny),
- ⇒ są to zarówno osoby prowadzące samodzielnie gospodarstwo domowe, jak i rodziny,
- ⇒ posiadają dochód niewystarczający na wszystkie opłaty,

- ⇒ ich status zawodowy można określić jako „pracujący ubodzy”, w ich rodzinie może być niepracujący członek rodziny, emeryci,
- ⇒ mieszkają w lokalu komunalnym,
- ⇒ wykazują minimum średni poziom motywacji do spłaty zadłużenia oraz opłaty bieżącego czynszu, ale nie wiedzą co zrobić, czasami nie zdają sobie sprawy z powagi sytuacji i konsekwencji.

Jak wynika z przeprowadzonych na potrzeby projektu badań osoby należące do grupy zadłużenia średnioterminowego szanse wyjścia z zadłużenia podzielone na duże, małe i trudno powiedzieć oceniają podobnie, tzn. po ok. 33%, jednak największy optymizm wykazują gospodarstwa 3 i więcej osobowe. W tej grupie należy się spodziewać dużego udziału gospodarstw ubogich, w których nawet przy rozsądnym gospodarowaniu budżetem nie wystarcza środków na opłaty za mieszkanie, gospodarstw jedno- i dwuosobowych, ze sporym udziałem osób w wieku 50+. Podstawowe powody powstania zadłużenia to utrata pracy, niepełnosprawność i powody rodzinne, w tym rozpad małżeństwa, odejście partnera a także zadłużenie „odziedziczone”.

Należy zwrócić uwagę, że blisko połowa osób, która może być objęta programem nie podejmowała samodzielnie lub z wierzycielami prób rozwiązania sytuacji zadłużenia czynszowego, niewiele osób kontaktowało się z MOPR i Urzędem Miejskim, a osoby, które już podjęły takie próby dążyły najczęściej do odroczenia płatności lub rozłożenia zaległości na raty.

Do testowania Modelu zostanie wybrane 100 rodzin. Sposób rekrutacji został opisany w Rozdziale 4.

2.2.1 RODZINA W KRYZYSIE EKONOMICZNYM

Podstawowym kryterium wyboru osób do grupy docelowej testowanego Modelu jest kryzys ekonomiczny, w którym znajduje się rodzina.

Kryzys można zdefiniować jako reakcję na trudną sytuację, w jakiej się znalaziono. W potocznym języku kryzys jest rozumiany jako przesilenie, przełom, załamanie się dotychczasowego sposobu funkcjonowania. Ryszard Wróblewski²⁸ uznaje, że kryzysem będzie kulminacja trudnych sytuacji w każdej dziedzinie życia: społecznego, rodzinnego, osobistego. Kryzys jego zdaniem stanowi poważne zagrożenie istotnych spraw w życiu jednostki. Może mieć charakter nagły bądź narastający (tak jak choćby narastający kryzys wynikający z zadłużenia). L. M. Brammer²⁹ uznaje kryzys jako stan dezorganizacji, w którym osoby będące w kryzysie doświadczają poważnej frustracji istotnych celów życiowych oraz braku skuteczności metod radzenia sobie z czynnikami wywołującymi stan kryzysu. Teoretycy kryzysu³⁰ uznają, że kryzys jest normalną reakcją na nienormalną sytuację. Biorąc zatem pod uwagę sytuację rodziny znajdującej się w kryzysie ekonomicznym uznać należy, że zagrożenie bezpieczeństwa ekonomicznego nie jest stanem „normalnym”, natomiast reakcja kryzysowa jest adekwatną do tego stanu reakcją.

²⁸ R. Wróblewski, Zarys teorii kryzysu, zagadnienia prewencji i zarządzania kryzysami, AON, Warszawa 1996.

²⁹ W. Badura-Madej, Wybrane zagadnienia interwencji kryzysowej. Podręcznik dla pracowników socjalnych, Wydawnictwo Śląsk, Katowice 1999.

³⁰ Tamże.

G. Caplan³¹ wyróżnił cztery fazy kryzysu. W pierwszej fazie osoba będąca w konfrontacji z problemowym wydarzeniem (np. informacja o konieczności spłaty zadłużenia), podejmując próby radzenia sobie, uznaje, że są one nieskuteczne. Prowadzi to do napięć i niepokojów. W drugiej fazie kryzysu ta sama osoba uznaje, że nie jest w stanie poradzić sobie z sytuacją w jakiej się znajduje – czuje się pokonana, obniża się poczucie wartości a napięcie wzrasta. W trzeciej fazie dochodzi do uruchomienia wszystkich rezerw, wszystkich zasobów i albo dochodzi do przewyciężenia kryzysu albo do zaprzeczania istniejącym trudnościom. Odnosząc się wprost do kryzysu ekonomicznego to osoby znajdujące się w trzeciej fazie – mają dużą szansę, aby sobie z nim poradzić. Jeśli jednak do tego nie dojdzie to te same osoby zaprzeczają trudnościom, starają się żyć tak, jakby trudności nie było. Kryzys wówczas zamiast się zmniejszać – narasta. I dochodzi do czwartej fazy. Kiedy to osoba na skutek zniekształconego już postrzegania rzeczywistości podejmuje pozornie racjonalne działania, po to, by stworzyć pozory panowania nad sytuacją. Osoby z zadłużeniem czynszowym zaciągają wówczas kolejne pożyczki, kolejne kredyty. I w ten sposób oprócz zadłużeń czynszowych pojawiają się zadłużenia „około czynszowe”, czyli takie, które są następstwem zadłużenia czynszowego. Taka sytuacja doprowadza do wycofania się z kontaktów społecznych, dezorganizacji i chaosu wewnętrznego. Dochodzi wówczas do destrukcyjnych sposobów regulowania napięć emocjonalnych – sięganie po środki psychoaktywne, a w skrajnych przypadkach pojawiają się tendencje samobójcze.

Przyjmujemy, że osoby, do których kierowany jest Model są w drugiej fazie kryzysu, czyli podjęły już jakieś próby, ale nie przyniosły one skutku i uznają, że nie są same w stanie poradzić sobie z sytuacją w jakiej się znajdują. Przyjmują dwie strategie – albo starają się zapomnieć, że mają problem z nieopłaconymi należnościami, albo szukają pomocy z zewnątrz.

Kryzys ekonomiczny oznacza ujemny bilans wydatków do dochodów w danym gospodarstwie domowym. Charakterystyczne dla takich gospodarstw jest ryzyko tzw. niskiej elastyczności budżetów domowych. Gdy w gospodarstwie domowym nagle pojawiają się dodatkowe wydatki (np. śmierć współmałżonka, choroba, wypadek losowy) lub nagłe obniżenie, i tak już niskich, wpływów (np. śmierć współmałżonka, utrata jednej z dorywczych prac), nie ma „rezerwy” na wyrównanie braków. Najczęściej rezygnuje się wówczas z tych opłat, które nie są niezbędne do przetrwania. Niestety, w sytuacjach tego rodzaju kryzysu rodziny nie są w stanie samodzielnie wyjść z problemów – brak pomocy z zewnątrz potęguje dramatyczne sytuacje. Pojawiają się nerwice, depresje i uzależnienia. Historie badanych dłużników pokazały, że nie potrafili oni sami znaleźć wyjścia z sytuacji kryzysowych, jak śmierć małżonka, utrata pracy, wypadek czy choroba. Stąd często pojedynczy dramat staje się zapalnikiem, który wyzwala reakcję łańcuchową. Osoby te zaczynają sięgać po niebezpieczne pożyczki, próbują dokonywać wyłudzeń, włącza się bezradność, pojawia się alkohol.

Często kryzys ekonomiczny wynika z innych niż długi czynszowe. O problemie można mówić, gdy znaczna część dochodów (ponad ¼) jest przeznaczana na spłatę zadłużenia, tj. chwilówki, kredyty konsumpcyjne. Wiele z takich osób żyje z wyrokami komorniczymi, związanymi z zadłużeniem innym, niż czynszowe. Po egzekucji tamtych zobowiązań, często już nie wystarcza im na opłacenie czynszu.

Ponadto jak wynika z badań, dłużników czynszowych bardzo często cechuje postawa bierności, prawdopodobnie silnie korelująca z poczuciem beznadziei i niemożnością pokonania pojawiających się

³¹ G. Caplan, Principles of Preventive Psychiatry, New York, Basic Books, 1964.

trudności oraz braku wizji rozwiązania swoich problemów. Istnieje zatem duża szansa na to, że w przypadku pojawienia się nowych rozwiązań i możliwości na pozbycie się zadłużenia czynszowego, osoby te, będą chciały z nich skorzystać, aby „wyjść na prostą”.

W przypadku omawianej grupy nie mamy jednak do czynienia z dłużnikiem, który tego typu zachowania uważa za normalne, bo tak został wychowany. Istotny jest też czynnik psychologiczny, osoba która w pewnym momencie przestaje spłacać swoje zobowiązania czynszowe wstydzi się swojego zachowania, w niektórych przypadkach stara się wyprzeć problem. Nieumiejętne działania windykatorów raczej pogarszają stan.

2.2.2 SZCZEGÓLNE PODGRUPY GOSPODARSTW Z ZADŁUŻENIEM CZYNSZOWYM, KTÓRE BĘDĄ OBJĘTE TESTOWANIEM

OSOBY UBOGIE PRACUJĄCE

Wśród osób z zadłużeniem czynszowym, do których zamierzono kierować działania znajdują się tzw. „biedni pracujący”. Są to osoby, które pomimo tego, że pracują (często kilkanaście godzin na dobę, kosztem zdrowia i życia rodzinnego), nie zarabiają wystarczająco dużo pieniędzy na niezbędne wydatki, w tym czynsz. Są to osoby pracujące np. w ochronie, firmach sprzątających, dyskontach itd. Mogą to być osoby zatrudnione w niepełnym wymiarze czasu pracy, pracujące bez umowy i niepewne czy otrzymają w danym miesiącu wynagrodzenie i w jakiej wysokości, a także osoby pracujące dorywczo. W tej grupie rodzin/gospodarstw może również znaleźć się co najmniej dwuosobowe gospodarstwo domowe, w której jeden członek rodziny nie pracuje, co obniża poziom dochodów całej rodziny. Mogą być to również gospodarstwa, w których główni żywiciele rodziny są osobami bezrobotnymi, ale jest to bezrobocie krótkotrwałe, tj. nieprzekraczające 6 miesięcy lub związane jest z pobytem na urlopie wychowawczym. Takie bezrobocie nie wiąże się z intencjonalnym lub długotrwałym wykluczeniem z rynku pracy i nie wymaga aktywizacji w zakresie postaw, a raczej znalezienia odpowiedniego zatrudnienia lub odpowiedniej elastycznej formy zarobkowania (np. łączącej pracę z opieką nad dzieckiem).

Ubóstwo pracujących nie musi wcale upoważniać ich do świadczeń pomocy społecznej. Ich problemy finansowe i w konsekwencji zaległości czynszowe mogą mieć charakter sezonowy (letni okres urlopowy może być głównym okresem zarobkowania), może być związany z wahaniami koniunkturalnymi w danej branży, a do czasu wprowadzenia programu 500+ silnie wiązało się z posiadaniem 3 lub więcej dzieci na utrzymaniu. Duża liczba osób w rodzinie na utrzymaniu oraz ze szczególnych powodów wyższe niż standardowe koszty utrzymania gospodarstwa (np. ubóstwo energetyczne, wykluczenie komunikacyjne, koszty leczenia) mogą powodować, że nawet średnie zarobki nie uchronią w danym przypadku przed ubóstwem.

W tej grupie społecznej można spodziewać się osób o stosunkowo wysokich kompetencjach społecznych i gospodarujących dostępnymi zasobami w sposób optymalny. Ich sytuacja, mimo pozorów stabilności (np. ze względu na pełnoetatowe zatrudnienie), pozostaje jednak nietrwała (choćby ze względu na brak oszczędności) na tyle, że nawet drobne zmiany (np. zniknięcie którejś z kluczowych usług publicznych z otoczenia lub mandaty) powodują zadłużanie się gospodarstwa domowego.

Przykład:

Witold (lat 38) utrzymuje się z nieregularnych umów o dzieło i zleceń z instytucji kultury oraz organizacji pozarządowych w Polsce i zagranicą. Mimo formalnie i średnio wysokich przychodów (na granicy progu podatkowego) instytucje te zwlekają z zapłatą, nie płacą (z przyczyn nie zawsze zależnych od nich) lub oferują kolejne umowy w ramach rozliczenia poprzednich. Mężczyzna sędzi się o część zaległych wynagrodzeń w procesach trwających nawet 2 lata. Partnerka (lat 36), pracując w bibliotece wyższej uczelni, zarabia niewiele ponad 2 tysiące złotych brutto. Mężczyzna nie zawsze ma opłacone ubezpieczenie zdrowotne, więc w przypadku konieczności leczenia ponosi wyższe koszty leków. Oprócz regularnie pojawiających się kilku-, kilkunastomiesięcznych zaległości czynszowych, mają zobowiązania wobec banków (kredyty na poczet realizacji projektów) oraz mandaty wynikające z prowadzonej działalności artystycznej. Oboje posiadają też kilkunastotysięczne zobowiązania wobec najbliższej rodziny. Problemem jest także to, że odprowadza podatki od podpisanych umów, mimo braku płatności oraz to, że płaci podwykonawcom (mimo braku środków). Nie mają nieruchomości, ani samochodu. Mają psa. Nie mają dzieci.

Pomocy nie szukają w instytucjach pomocy społecznej ze względu na formalnie wysokie dochody. Pomoc prawną uzyskują ze strony związków zawodowych oraz banków i dotyczy ona odzyskania pieniędzy ze zrealizowanych umów.

Utrzymują się prowadząc oszczędny tryb życia (domowa uprawa warzyw i ziół, przetwory z owoców znalezionych w przestrzeni publicznej), dzięki pomocy żywnościowej rodziny spoza miasta, udzielając pomocy w remontowaniu mieszkań oraz doradzając podobnie pracującym znajomym w kwestiach podatkowych. Chcieliby wyremontować mieszkanie komunalne tak, żeby wydzielić z niego osobny pokój i wynajmować go przyjeżdżającym do miasta na weekend studentom.

OSOBY PRZECHODZĄCE NA EMERYTURĘ

Kolejną szczególną grupą wśród grup wybranych do testowania Modelu są osoby, które przeszły na emeryturę lub zasiłek przedemerytalny. Osoby starsze, które zakończyły pracę zawodową i zaczęły pobierać świadczenie z ZUS borykają się z problemem trwałego zmniejszenia swoich dochodów. Średnie wynagrodzenie w Polsce w sierpniu 2017 r. wyniosło około 4 500 zł brutto, podczas gdy wysokość zasiłku przedemerytalnego wynosi od 1 marca 2017 roku 1 040 zł brutto. Natomiast średnia emerytura wyniosła 2 150 zł brutto. Utrata zarobków i zmniejszenie się dochodów może powodować u osób w wieku poprodukcyjnym utratę płynności finansowej, a tym samym brak możliwości spłat swoich zobowiązań finansowych w tym czynszowych. Ryzyko powstania zadłużenia czynszowego jest wysokie i dotyka szczególnie osób prowadzących jednoosobowe gospodarstwo domowe.

Po zakończeniu aktywności zawodowej wiele osób zmienia swój styl życia, co szczególnie w pierwszym roku powoduje wahania nastroju, a w przypadku powstania zadłużenia – pogorszenie stanu psychofizycznego, poczucie osamotnienia, a nawet konflikty w rodzinie na tle problemów finansowych. Zwykle osoby starsze, które do tej pory nie miały problemów z opłacaniem zobowiązań mają duże poczucie obowiązkowości i nadal chcą płacić swoje zobowiązania. Dlatego szukają możliwych rozwiązań, aby opłacać czynsz, ale w przypadku, gdy kolejne próby nie przynoszą oczekiwanych rezultatów, przyjmują postawę bierną będąca wyrazem bezradności. Ze względu na wiek oraz ograniczenia związane z wykluczeniem cyfrowym mają również ograniczone możliwości

osiągania dodatkowego dochodu. Nie widzą też możliwości ograniczania swoich wydatków. Stają się coraz bardziej bezradne wobec problemu zadłużenia, nie wiedzą gdzie i jak szukać rozwiązań dotyczących problemu zadłużenia.

Ze względu na przyzwyczajenia związane z wcześniejszym terminowym regulowaniem zobowiązań są to osoby rozumiejące konieczność podjęcia działań zmierzających do rozwiązania problemu zadłużenia. Są to też osoby gotowe do podjęcia współpracy w tym zakresie, ale z bardzo dużym poczuciem wstydu, że przestały sobie radzić.

W tej grupie osób są również osoby starsze, które są „na celowniku” oszustów i wyłudzaczy pieniędzy. W związku ze swoim wiekiem są bardziej łatwowierni, nie znają prawa, mają trudności w czytaniu skomplikowanych dokumentów, np. umów lub dokumentów sądowych, urzędowych. Dlatego często nieświadomie stają się ofiarą nieuczciwych sprzedawców, podpisują umowy, których nie rozumieją (np. związanych ze zmianą operatora energii lub operatora telekomunikacyjnego, zakupy kołder czy garnków za kilka tysięcy zł). Powoduje to zwiększenie wydatków, których nie spłacanie powoduje wysokie odsetki.

Przykład:

Pani Ewa (63 lata) mieszka sama w 4-pokojowym mieszkaniu w dzielnicy Piecki Migowo. Za mieszkanie powinna płacić czynsz około 650 zł, zadłużenie czynszowe wynosi około 8 000 zł. Pani Ewa od 3 lat pobiera świadczenie emerytalne z ZUS w wysokości 1 234 zł. Pani Ewa w przeszłości samotnie wychowywała czworo dzieci, dzieci usamodzielnily się, założyły własne rodziny i obecnie zamieszkują oddzielnie. Pani Ewa przez znaczną część okresu aktywności zawodowej przebywała na urlopiach macierzyńskich i wychowawczych stąd niskie świadczenie emerytalne. Pracowała w jednostce budżetowej miasta jako urzędniczka. Jej zarobki wynosiły 2 100 zł netto. Kwota ta pozwalała na bieżące regulowanie wszystkich opłat związanych z utrzymaniem mieszkania oraz na zaspokojenie bieżących potrzeb bytowych. Pani Ewa jest osobą oszczędną, dobrze zorganizowaną jednak utrata zarobków w wys. 2 100 zł i przejście na emeryturę w kwocie 1 234 zł sprawiła, że utraciła płynność finansową. Czynsz zaczęła płacić nieregularnie i w niepełnych wysokościach w efekcie doszło do znacznego zadłużenia czynszowego.

Pani Ewa szukała pomocy w Gdańskim Centrum Świadczeń, gdzie chciała ubiegać się o dodatek mieszkaniowy, jednak ze względu na nadmetraż nie ma uprawnień do tej formy pomocy. Jej dochód jest także zbyt wysoki, aby ubiegać się o świadczenie finansowe z Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie. Dorosłe dzieci klientki nie są w stanie wspierać matki finansowo. Pani Ewa próbowała także zamienić mieszkanie na mniejsze, jednak osoby potencjalnie zainteresowane zamianą rezygnowały, ponieważ mieszkanie usytuowane jest na IV piętrze bez windy oraz wymaga gruntownego remontu. Po 2 latach borykania się z problemami finansowymi związanymi z przejściem na emeryturę Pani Ewie udało się powrócić do pracy dzięki pomocy koleżanki z pracy. Pani Ewa obecnie pracuje na umowę na zastępstwo na okres 6 miesięcy. Zarobki przeznacza na spłatę powstałego zadłużenia. Z niepokojem myśli o zakończeniu umowy o pracę, gdyż oznacza to powrót jej problemów z opłacaniem czynszu.

OSOBY Z KRYZYSAMI RODZINNYMI

Kryzys ekonomiczny może być również spowodowany różnymi trudnymi sytuacjami rodzinnymi tj. odziedziczenie zadłużenia czynszowego, odejście jednego z żywicieli rodziny, nieusamodzielnione dorosłe dzieci, spłacanie zobowiązań członka rodziny.

Pierwsza trudna sytuacja rodzinna to konieczność spłacania zadłużenia, które nie powstało z winy osoby obciążonej zadłużeniem, ale z winy innego członka rodziny. Może to dotyczyć sytuacji odziedziczenia długu np. po zmarłym członku rodziny lub odziedziczenia mieszkania z długiem czynszowym. Przyjęcie zobowiązania może być nieświadome i wynikać z niezajomości prawa, przy czym nieświadome przyjęcie obciążonego spadku dotyczy na ogół sytuacji, gdy dłużnik właściwy zmarł przed 18.10.2015 roku, ponieważ od tego czasu zaczęła działać zmiana w prawie, zgodnie z którą brak aktywności spadkobierców skutkuje domyślnym ograniczeniem ich odpowiedzialności za długi spadkowe. Dług odziedziczony może być również w przypadku chęci wprowadzenia lub dalszego zamieszkiwania w mieszkaniu zadłużonym np. przez rodziców, ale warunkiem jest uregulowanie zadłużenia powstałego podczas nieobecności ich dziecka, który chce przejąć mieszkanie. Osoba, która chce mieszkać w mieszkaniu, na którym ciąży niespłacone zobowiązania może mieć poczucie niesprawiedliwości czy też niemoralności spłacania zadłużenia powstałego nie z jego winy.

W związku z tym, że za zadłużenia czynszowe odpowiada się w sposób solidarny, zdarza się, że osoby, które powierzają swoje i wspólne sprawy finansowe partnerom, mogą stać się dłużnikami nieświadomie, jeśli same nie opłacają należności czynszowych, a po jakimś czasie okazuje się, że partner również nie płacił czynszu. Dodatkowo sytuacja może być jeszcze bardziej skomplikowana, gdy okazuje się, że partner opuszcza mieszkanie i nie spłaca nawet części długu powstałego w okresie wspólnego zamieszkiwania.

Sytuacją kryzysu rodzinnego jest każda sytuacja, w której odchodzi jeden z żywicieli rodziny, czyli osoba, która dotychczas wносиła dochód do wspólnego gospodarstwa domowego. Mogą to być sytuacje rozwodu, separacji czy śmierci członka rodziny. W każdej z tych sytuacji następuje obniżenie dochodu, a dodatkowo jest to sytuacja kryzysu emocjonalnego, która może wpływać na nieracjonalne zachowania. Jest to szczególnie stresujące dla osoby, która pozostała w dotychczasowym mieszkaniu, nierzadko z dziećmi, a jej dochód był znacznie mniejszy niż osoby, która odeszła.

Obserwacja, jak i wyniki badań (ankieta) wskazały, że dla znacznej części dłużników czynsz nie stanowi najważniejszego wydatku z domowego budżetu, uiszczanego w pierwszej kolejności. Może to dotyczyć np. młodych osób, które się usamodzielniały, ale nie mają odpowiednich wzorców z domu rodzinnego, gdyż wychowywały się w np. rodzinach dysfunkcyjnych, lub nie miały domu, a wychowywały się w placówkach. Nawet jeśli w domowym budżecie pojawiają się dodatkowe środki (np. ze świadczenia 500 plus), to czynsz lokowany jest na dole piramidy priorytetów. Priorytetem są wydatki żywieniowe, leki oraz potrzeby (często duże) dzieci. Zdarzają się osoby, które w pierwszej kolejności wydają środki na rozrywkę (kino, pakiety tv), co często oznacza brak środków na opłacenie czynszu.

Niewystarczające środki na opłatę czynszu mogą również wynikać z konieczności spłacania zobowiązań innego członka rodziny. Może to mieć miejsce w sytuacji, gdy rodzic lub np. babcia decyduje się pomóc

doroślemu dziecku lub wnuczce, zaciągając pożyczkę lub kredyt za jego namową i na jego potrzeby, a następnie nie uzyskuje zwrotu udzielonej pożyczki i jest zmuszona spłacać ją z własnych środków.

W niektórych rodzinach często wyzwaniem jest presja wydatkowa, wywierana przez dzieci na rodziców. Nierzadko rodzice utrzymują dorosłe już dzieci, ponad dwudziestoletnie, które nie uczą się, ale pracują, lecz dokładają niewiele (lub nic) do utrzymania lokalu.

Przykład:

Pan Wiesław (lat 55) całe życie zamieszkiwał razem z matką. Matka Wiesława posiadała stały dochód w postaci emerytury ZUS i to ona opłacała wszystkie opłaty mieszkaniowe, ale zmarła pół roku temu. Pan Wiesław utrzymuje się z prac dorywczych, podejmuje się głównie prac „na czarno”, ponieważ ma zadłużenie względem Funduszu Alimentacyjnego. Klient nie ma nawyku regularnego opłacania opłat mieszkaniowych, ponieważ do tej pory zajmowała się tym zmarła matka. Dochód klienta jest nieregularny i niski – waha się w granicach 500 zł – 1200 zł miesięcznie. Pan Wiesław wykazuje nieporadność w sprawach dotyczących gospodarowania budżetem domowym, załatwiania spraw urzędowych oraz prowadzenia gospodarstwa domowego. Od śmierci matki nie opłaca czynszu i obecnie jego zadłużenie wynosi 3 000 zł. Pan Wiesław nie czyta korespondencji urzędniczej, nieotwartą korespondencję odkłada na półkę. Unika konfrontacji z problemem narastającego zadłużenia.

2.3 PODSUMOWANIE: POTRZEBY OSÓB Z ZADŁUŻENIEM CZYNSZOWYM

Przeprowadzone w trakcie opracowania Modelu badania (por. Aneks nr 4) oraz konsultacje z ekspertami zajmującymi się pomocą osobom wykluczonym z zadłużeniem czynszowym pozwalają wnioskować, że osoby z zadłużeniem czynszowym należące do wybranej grupy docelowej deklarują następujące potrzeby:

- ⇒ zrozumienia sytuacji – osoby zadłużone potrzebują wysłuchania i pełnego zrozumienia tego, w jaki sposób doszło do zadłużenia, że w wielu przypadkach zdecydowały o tym czynniki zewnętrzne czy błędne decyzje; zrozumienia wymaga również fakt, że jest to sytuacja bardzo stresująca dla osoby zadłużonej oraz członków jej rodziny, co również oznacza, że osoby wspierające nie powinny bagatelizować przyczyn zaistniałej sytuacji;
- ⇒ zaufania komuś – w sytuacji zadłużenia osoby są narażone na negatywne opinie, ale też wykorzystania ich trudnej sytuacji, naciągania na kolejne pożyczki czy podejmowanie pochopnych decyzji spowodowane chęcią szybkiego rozwiązania problemu; w związku z tym potrzebują osób, którym będą mogły zaufać, które nie będą wykorzystywać sytuacji, w której się znalazły, straszyć czy oszukiwać (wyłudzać);
- ⇒ akceptacji i wsparcia w sytuacji, w jakiej się znalazły – osoby z zadłużeniem chciałyby czuć się akceptowane pomimo sytuacji, w jakiej się znalazły, bez poczucia, że są obwiniane za to, co się stało;
- ⇒ własnego wyboru w obszarze chęci i ewentualnego sposobu wyjścia z zadłużenia – pomimo trudnej sytuacji osoby zadłużone chcą mieć poczucie, że coś od nich zależy, mieć poczucie sprawczości i możliwości decydowania;

- ⇒ otrzymania czasu – w wielu przypadkach osoby zadłużone chciałyby, aby czas się zatrzymał, dotyczy to zwłaszcza sytuacji, w której rosną odsetki od zadłużenia lub w toku są postępowania komornicze;
- ⇒ wsparcia w poradeniu z problemami – choć często osoby zadłużone uważają, że nie potrzebują pomocy, że poradzą sobie same, zwłaszcza kiedy zadłużenie (według nich) nie jest wysokie, nie wiedzą, co zrobić kiedy zadłużenie narasta, nie mają wiedzy o przysługujących im prawach i możliwościach, unikają konfrontacji z problemami; niektórzy otwarcie przyznają, że chętnie skorzystaliby ze wsparcia, ale nie wiedzą, kto może im pomóc;
- ⇒ minimalizacja osób wspierających – w związku z tym, że sytuacja posiadania długu (niespełnionego zobowiązania) jest dyskomfortowa, tak samo jak mówienie o tym, osoby z zadłużeniem chciałyby zminimalizować liczbę osób, którym muszą opowiadać o tej sytuacji; chciałyby kontaktować się z osobą kompetentną, posiadającą wiedzę o różnych możliwościach rozwiązania problemu, posiadającą kontakty w różnych podmiotach, które wspierają osoby z zadłużeniem;
- ⇒ potrzeba sukcesu, skuteczności – osoby znajdujące się w trudnej sytuacji spowodowanej zadłużeniem czynszowym potrzebują, żeby podejmowane przez nich działania były skuteczne, czyli przyczyniały się do zmniejszenia zadłużenia oraz rozwiązania innych problemów współwystępujących (np. inne zadłużenie); potrzebują odnoszenia sukcesów, czyli widocznej poprawy ich sytuacji;
- ⇒ potrzeba sprawczości – poczucie wpływu na swoją sytuację, samostanowienia jest podstawową potrzebą wszystkich osób, również będących w trudnej sytuacji życiowej, a jest blokowana poprzez narzucanie sposobów postępowania;
- ⇒ jasnego przekazu – osoby zadłużone podkreślają, że chcą od początku wiedzieć jakie warunki muszą spełnić, aby otrzymać wsparcie oraz jakie konsekwencje mogą ponieść w przypadku niewywiązania się ze zobowiązań; w pierwszych przekazach powinny również otrzymać informację czego mogą oczekiwać, czyli jakie formy wsparcia są oferowane;
- ⇒ nietraktowania osoby zadłużonej jako petenta, ale jako jednostkę, która jest podmiotem i równorzędnym partnerem – załatwiając różne sprawy związane z zadłużeniem osoby nie lubią być odsyłane z pokoju do pokoju, z urzędu do urzędu lub organizacji, obwiniane, że czegoś nie wiedzą lub czegoś nie zrobiły; chcą mieć poczucie, że są traktowane na równi z innymi osobami, że ktoś słucha, co mają do powiedzenia i jak chciałyby, aby ich sprawa była załatwiona.

Zaspokojenie tych potrzeb jest podstawą skuteczności oferowanej pomocy i osiągnięcia zakładanych rezultatów.

3.1. CELE MODELU

Z diagnozy problemu zadłużeń czynszowych oraz analizy dotychczas stosowanych rozwiązań wynika, że prowadzone obecnie działania nie są w pełni skuteczne, co powoduje zwiększanie się kwoty zadłużenia długotrwałego (powyżej 24 miesięcy). Brakuje usług, w których w sposób zindywidualizowany podchodzi się do problemów poszczególnych dłużników oraz dostrzegane są problemy na jak najwcześniejszym etapie procesu zadłużenia. Choć od końca 2016 roku wdrażany jest „Program bezpieczeństwa ekonomicznego i wsparcia osób zadłużonych”, w który zaangażowane są różne podmioty, to nadal nie wykorzystane są wszystkie potencjalne zasoby, które można zaangażować w rozwiązywanie problemu. W związku z tym istnieje potrzeba wprowadzenia nowych rozwiązań zarówno na poziomie usług, jak i współpracy różnych podmiotów w celu skuteczniejszej walki z problemem zadłużenia czynszowego.

Poniżej zamieszczono cel nadrzędny, cele operacyjne (pośrednie), cele szczegółowe, cel ostateczny (bezpośredni) oraz cele długofalowe Modelu. Cel ostateczny został również uszczegółowiony na poziomie wskaźników.

Tabela 12. Cele Modelu, oprac. własne

| | |
|---|--|
| Cel nadrzędny: Zmniejszenie problemu zadłużenia czynszowego w Gdańsku poprzez zwiększenie skuteczności rozwiązań problemu zadłużeń czynszowych | |
| Cel operacyjny 1: wprowadzenie nowej usługi społecznej | Cel operacyjny 2: zaangażowanie nowych zasobów różnych sektorów i podmiotów (zwłaszcza tych, które do tej pory nie były zaangażowane lub niedostatecznie zaangażowane) |
| Cele szczegółowe: 1.1. Zapewnienie odczuwalnego zindywidualizowanego wsparcia zadłużonym mieszkańcom Gdańska, 1.2. Włączenie nowej usługi w istniejący już system wsparcia, 1.3. Zarządzanie indywidualnymi przypadkami (case management). | Cele szczegółowe: 2.1. Zwiększenie poziomu i jakości współpracy międzysektorowej, 2.2. Zaangażowanie zasobów odbiorców usług społecznych, 2.3. Wprowadzenie nowego modelu finansowania usługi społecznej (SIB) jako sposób na pozyskanie nowych środków finansowych oraz nowych doświadczeń, 2.4. Budowanie nowego wymiaru inwestycji społecznych dla biznesu – współpraca z inwestorami oraz z organizacjami społecznymi, w celu wspólnego wpływania na zmianę społeczną. |
| Cel ostateczny: odzyskanie kontroli nad własną sytuacją finansową mieszkańców Gdańska z zadłużeniem czynszowym – przerwanie procesu zadłużania się na jak najwcześniejszym etapie. | |
| Cele szczegółowe: | |

- 3.1. Kształtowanie aktywnej postawy w rozwiązywaniu problemów finansowych oraz zapobiegania kryzysom finansowym,
- 3.2. Zwiększenie umiejętności radzenia sobie z obsługą zobowiązań finansowych wśród osób posiadających zadłużenie czynszowe
- 3.3. Zmniejszenie liczby zadłużonych mieszkańców Gdańska przechodzących w długofalowe zadłużenie (powyżej 18 miesięcy),
- 3.4. Spłata zadłużenia czynszowego przez mieszkańców z zadłużeniem czynszowym.

Wskaźniki:

- rozpoczęcie uiszczania bieżącego czynszu w trakcie korzystania z usługi,
- opłacanie czynszu po zakończeniu korzystania z usługi przez minimum 6 miesięcy,
- spłata zadłużenia czynszowego (minimum 60%) w trakcie testowania Modelu.

Cele długofalowe:

- wysokość długoterminowego zadłużenia czynszowego zmniejsza się rok do roku;
- mieszkańcy aktywnie poszukują rozwiązań problemów finansowych na wczesnym etapie procesu zadłużenia;
- mieszkańcy potrafią wykorzystać zasoby własne oraz zasoby różnych instytucji w zapobieganiu oraz rozwiązywaniu problemów finansowych;
- przetestowana (i ewentualnie zmodyfikowana) usługa wsparcia osób z zadłużeniem czynszowym jest stałym elementem systemu zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego mieszkańców;
- przetestowany sposób finansowania usługi społecznej w formule obligacji społecznych jest stosowany do rozwiązywania innych problemów społecznych i jest włączony w cele strategiczne rozwoju miasta.

Powyższe cele wynikają również z wizji, której główne przesłanie odnosi się do mieszkańców Gdańska traktowanych jak ekspertów swojego życia.

GDAŃSKI MODEL INWESTYCJI W ZASOBY

WIZJA

BUDUJEMY ROZWIĄZANIA – MIESZKAŃCY GDAŃSKA EKSPERTAMI SWOJEGO ŻYCIA

Gdańsk to społeczność obywatelska, w **której sektor prywatny, publiczny i pozarządowy** aktywnie współpracują i współdziałają na rzecz zmiany społecznej. Współpraca i działania na poziomie międzysektorowym i międzyinstytucjonalnym oparte są na idei wzajemnego szacunku, otwartej komunikacji i partnerstwie. Osoba potrzebująca pomocy w rozwiązaniu problemu, którego doświadcza otrzymuje wsparcie oparte o zasadę poszanowania podmiotowości indywidualnej osoby w duchu odpowiedzialności i wzajemnego szacunku.

Proponowane usługi w zakresie rozwiązania problemu są zgodne z godnością obywateli, wolnością wyboru i poparciem podejmowania decyzji. Pomoc społeczna jest prowadzona z perspektywy postrzegania mieszkańca Gdańska jako eksperta od swojego życia. Mieszkaniec staje się siłą napędową w rozwiązaniu swojej własnej sytuacji, jest autorem najlepszych rozwiązań w swoim życiu.

Główną osią Modelu są mieszkańcy Gdańska z zadłużeniem czynszowym, dla których budowana jest nowa usługa wpisująca się w system już istniejącego wsparcia, uzupełniająca je o podejście zindywidualizowane prowadzące do ukształtowania aktywnej postawy w rozwiązywaniu problemów finansowych oraz zapobiegania kryzysom finansowym. Wdrożenie Modelu ma zwiększyć skuteczność rozwiązania problemu zadłużeń czynszowych, przy efektywnym zaangażowaniu zasobów sektora prywatnego, publicznego oraz pozarządowego. Wprowadzenie nowej usługi oraz nowego sposobu finansowania ma w perspektywie kilku lat zmienić postawy mieszkańców na bardziej aktywne oraz ma przyczynić się do zmniejszenia wysokości zadłużenia długotrwałego.

Powyżej sformułowane cele i wizja Modelu wpisują się w cele Strategii Rozwoju Miasta „Gdańsk 2030 Plus”, w której to „Darzący się zaufaniem mieszkańcy, zadowoleni z pracy i umiejący wykorzystać szanse swego wielowymiarowego rozwoju są nadrzędną wartością w strategicznych działaniach podejmowanych dla pełniejszego zaspokajania potrzeb społecznych”. Cele te odnoszą się do obszaru „edukacja i kapitał społeczny” w wymiarze: 1) zwiększenia spójności społecznej oraz wsparcie dla osób wykluczonych społecznie i zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz 2) tworzenia warunków dla aktywności obywatelskiej, samoorganizacji, wdrażania innowacji społecznych, współodpowiedzialności oraz solidarności społecznej.

3.2. ZAŁOŻENIA MODELU WYNIKAJĄCE Z TEORETYCZNEGO MODELU OBLIGACJI SPOŁECZNYCH ORAZ STOSOWANEJ PRAKTYKI ZAGRANICZNEJ

Obligacje społeczne są nowym instrumentem finansowym niezakorzenionym w praktyce polskiej. Dlatego założenia modelu oparte zostały na modelu teoretycznym (przedstawionym w dokumencie OECD), dotychczas stosowanej praktyce zagranicznej (np. SIB w Wielkiej Brytanii, USA) oraz warunkach konkursu, w ramach którego model został opracowany.

Główne założenia do wypracowania Modelu to:

- ⇒ obligacje społeczne są instrumentem kompleksowym angażującym wiele podmiotów z różnych sektorów;
- ⇒ w mechanizmie niezbędne jest uwzględnienie zarządcy obligacji, inwestora/ów, usługodawcy, fakultatywne jest uwzględnienie pośrednika, ewaluatora, ekspertów zewnętrznych;
- ⇒ kluczowe jest dokładne określenie rezultatów przeprowadzonej interwencji, za które inwestor otrzymuje dodatkowe wynagrodzenie/zysk;
- ⇒ dopuszczalne są różne formy prawno-finansowe obligacji społecznych;
- ⇒ rozłożenie ryzyka wykonania określonych zadań i osiągnięcia efektów społecznych pomiędzy podmioty zaangażowane (stronę publiczną, pośrednika, inwestora/ów i wykonawcę), na co pozwala konstrukcja umowy/umów wykorzystujących obligacje społeczne. W równym stopniu ryzykują wszystkie strony umowy: 1) instytucja publiczna (zamawiający) – nieosiągnięcie zakładanych efektów społecznych przy jednoczesnej konieczności zapewnienia dostępu do danej usługi dla obywateli, 2) pośrednik – nie wypełnienie zadania oznacza stratę finansową, 3) inwestor – utrata zysku oraz w niektórych przypadkach części zainwestowanych środków w przypadku nieosiągnięcia zakładanych efektów, 4) wykonawca usługi – utrata prestiżu w środowisku;

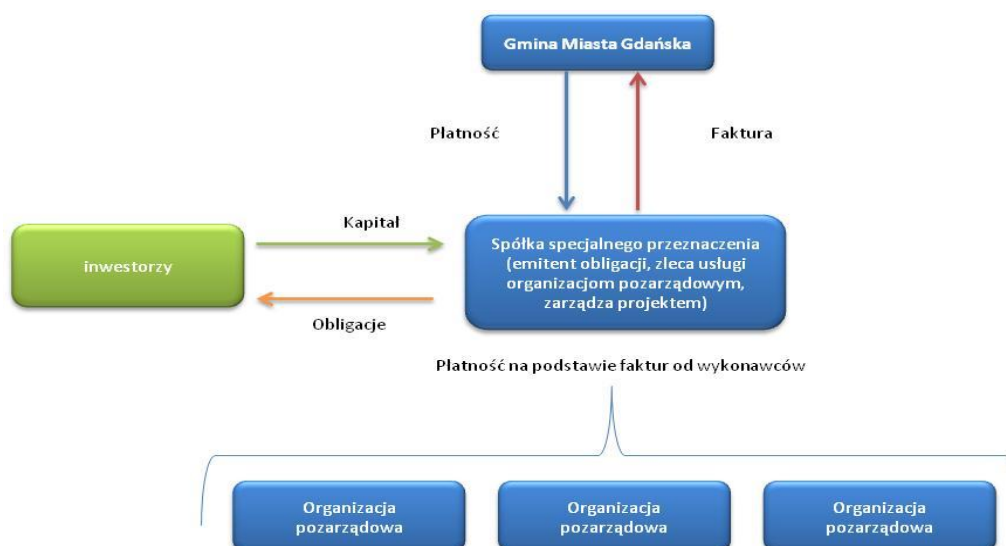
- ⇒ nacisk na racjonalność wydatkowania środków publicznych dzięki zainteresowaniu inwestorów z sektora prywatnego, którzy zasadność realizacji projektu analizują na podstawie prawdopodobieństwa uzyskania konkretnych wyników;
- ⇒ wprowadzenie kultury monitoringu i ewaluacji do systemu dostarczania usług społecznych (w tym mierzenie społecznego wpływu);
- ⇒ konieczność regularnych kontaktów pomiędzy instytucjami z różnych sektorów, które pełnią różne role w ramach zawieranych porozumień/umów zwiększa ich potencjał społeczny oraz przyczynia się do wymiany doświadczeń i kumulowania wiedzy eksperckiej w zakresie rozwiązywanych problemów społecznych;
- ⇒ Model musi uwzględniać polskie ramy instytucjonalno-prawne oraz być osadzony na określonym terytorium – warunek z regulaminu konkursu;
- ⇒ Model ma dotyczyć obligacji indywidualnych – rozwiązanie pojedynczego problemu z wykorzystaniem mechanizmu obligacji (a nie funduszu obligacji) – warunek z regulaminu konkursu.

3.3. ROLA POSZCZEGÓLNYCH UCZESTNIKÓW MODELU

W Modelu przyjęto partnerski model obligacji łączący cechy modelu zarządzanego oraz bezpośredniego, gdyż Zarządca będzie podpisywał umowę partnerską z Pośrednikiem oraz usługodawcą. W docelowym modelu³² Zarządca będzie wybierał pośrednika, któremu będzie zlecał osiągnięcie określonego rezultatu. Pośrednik dzięki emitowanym obligacjom pozyska środki od inwestorów na zlecenie usługi organizacjom pozarządowym (lub innym podmiotom). Model opiera się na ścisłym partnerstwie podmiotów wyrażającym się we wspólnym ustalaniu zasad współpracy, rozwiązywaniu problemów, wzajemnej pomocy, ale również rzetelnym wykonywaniu przyjętych zobowiązań, tak aby zrealizować wspólny cel. Poniżej przedstawiono docelowy model wdrażania obligacji społecznych.

³² W związku z tym, że Model będzie testowany jako projekt finansowany ze środków EFS, czyli w warunkach innych niż bez udziału takich środków, konieczne jest wprowadzenia określenia „model docelowy” (model bez udziału środków EFS, po zakończeniu testowania i finansowania).

Schemat 5. Docelowy model obligacji społecznych, oprac. własne



Na etapie testowania, wykorzystując możliwość sfinansowania części kosztów ze środków EFS zostanie zawiązane partnerstwo projektowe, w którym będzie zarówno pośrednik, jak i usługodawcy. Zarządca na etapie testowania wybierze pośrednika i usługodawców. Pośrednik będzie odpowiedzialny za ostateczne pozyskanie inwestora/ów i podpisanie z nimi umów oraz za zarządzanie procesem wdrażania obligacji.

Dokładny opis przepływu środków finansowych został przedstawiony w Rozdziale 6.

3.3.1. ZARZĄDCA OBLIGACJI SPOŁECZNEJ (INSTYTUCJA PUBLICZNA)

Zarządca jest inicjatorem procesu przygotowania i realizacji obligacji społecznej. W proponowanym Modelu jest to Gmina Miasta Gdańska, która wdraża Model poprzez jedną z jednostek organizacyjnych miasta (MOPR) przy współpracy z jednostką odpowiedzialną za obsługę problemu zadłużeń czynszowych (GZNK).

Zadania Zarządcy:

1. Określa efekty, jakie mają zostać osiągnięte w wyniku realizacji obligacji społecznych;
2. Określa cennik za dostarczenie rozwiązania problemu społecznego;
3. Ustala schemat płatności;
4. Określa maksymalną kwotę, jaka zostanie wypłacona inwestorom w ramach obligacji społecznej oraz maksymalny pułap zysku dla inwestorów;
5. Wyznacza czas, w jakim zakładane wyniki mają zostać osiągnięte;
6. Zabezpiecza środki na wypłatę inwestorom zysku z inwestycji pod warunkiem osiągnięcia zakładanych efektów;
7. Określa warunki dla usługodawcy (i dokonuje jego wyboru – na etapie testowania).

3.3.2. POŚREDNIK

Pośrednikiem może być spółka celowa powołana na rzecz przygotowania i realizacji obligacji społecznej lub podmiot zewnętrzny. W przypadku podmiotu zewnętrznego na etapie testowania będzie to partner projektu wybrany na podstawie art. 33 ustawy wdrożeniowej. W modelu docelowym będzie on wybrany na podstawie Prawa Zamówień Publicznych.

Minimalne wymagania dla pośrednika:

- doświadczenie w zarządzaniu finansami;
- doświadczenie w zarządzaniu projektami dot. instrumentów finansowych.

Zadania pośrednika:

1. ostateczne negocjacje, emisja obligacji i podpisanie umowy z inwestorem (a de facto pozyskanie realnego inwestora na etapie testowania, czyli np. za rok);
2. zarządzanie całym procesem wdrażania (również projektem na etapie testowania);
3. wypłacanie transz usługodawcy;
4. zwrot kapitału i wypłacenie zysku inwestorowi (na koniec projektu);
5. jest odpowiedzialny za zebranie funduszy od inwestorów;
6. koordynuje proces negocjacji i podpisania umowy przez wszystkie zainteresowane strony, a także jej realizacji;
7. zapewnia organizację wsparcia uczestników obligacji społecznej, np. prawnego.

3.3.3. INWESTOR

Inwestor z definicji jest osobą fizyczną, prawną bądź jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która inwestuje wolne czasowo środki finansowe w przedsięwzięcia mogące przynieść zysk. Inwestor, dokonując inwestycji, ponosi ryzyko nieotrzymania zwrotu zainwestowanego kapitału, a także ryzyko niezyskania satysfakcjonującego go stopy zwrotu z zainwestowanego majątku. W związku z ponoszonym ryzykiem inwestor co do zasady oczekuje premii z dokonanej inwestycji.

W przypadku obligacji społecznych w przedmiotowym projekcie rolę inwestora pełnić mogą głównie:

- **stabilne finansowo** osoby prawne, w tym m.in. spółki prawa handlowego, fundacje i stowarzyszenia, fundusze kapitałowe (w tym *Venture Capital*),
- osoby fizyczne dysponujące **wolnym kapitałem** (tzw. *Business Angels*).

Z uwagi na społeczny aspekt w omawianym instrumencie finansowym, jakim są obligacje społeczne, inwestor powinien znajdować się w stabilnej sytuacji finansowej, dysponując wymaganą wartością wolnego kapitału, który może zostać zainwestowany – problemy z płynnością finansową w projekcie mogą wpłynąć na jego przerwanie, ograniczenie liczebności grupy docelowej bądź też ograniczenie zakresu przedmiotowej interwencji, co wpływa nie tylko na efektywność projektu, ale również może spowodować spadek zaufania społecznego w stosunku do wdrażania tożsamyh bądź podobnych innowacji społecznych w innych obszarach interwencyjnych. Roli inwestora nie mogą bądź nie powinny pełnić podmioty o złej reputacji (niewiarygodne, o złym odbiorze społecznym), bowiem obligacje społeczne powinny być narzędziem o dużym zaufaniu publicznym (społecznym). Nawet po osiągnięciu zakładanych w projekcie rezultatów jego ostateczna ocena może zostać uzależniona głównie od negatywnego wizerunku inwestora. Ponadto w przypadku konieczności zaangażowania

dotatkowego kapitału w trakcie realizacji projektu negatywny wizerunek jednego z inwestorów może wpłynąć na niechęć do zaangażowania się w projekt innych podmiotów.

ZADANIA INWESTORA

Do obligatoryjnych zadań inwestora w projekcie należą:

1. dostarczenie kapitału w ustalonej wysokości oraz w ustalonych terminach,
2. przedstawienie wiarygodnego sprawozdania finansowego potwierdzającego źródło pochodzenia kapitału zaangażowanego w projekt,
3. zawarcie umowy i wypełnienia warunków umownych.

Na podstawie wywiadów przeprowadzonych z potencjalnymi inwestorami wyodrębniono szereg zadań, w które inwestor chciałby bądź może być zaangażowany (zadania fakultatywne), do których należą m.in.:

- ⇒ udział w wyborze realizatora (NGO),
- ⇒ udział w monitorowaniu postępu rzeczowego (zmiany społecznej), w tym tzw. *Key Project Indicators* (KPI),
- ⇒ możliwość stałego monitorowania wydatków/przepływów finansowych w projekcie,
- ⇒ stały nadzór nad działaniami realizatora usługi i możliwość elastycznego reagowania na zmieniające się warunki rynkowe i społeczne (m.in. możliwość renegocjacji ustalonych wskaźników sukcesu).

Analizując lokalny i ogólnopolski rynek potencjalnych inwestorów, w odniesieniu do przedmiotu projektu/inicjatywy, jakim jest zadłużenie czynszowe, wytypowano następujące czynniki motywujące inwestorów w ramach dwóch głównych obszarów – **CSR i finansowego**:

Obszar CSR:

- budowanie pozytywnego wizerunku społecznego;
- promowanie, wspieranie innowacji społecznych;
- kształtowanie zmian społecznych opartych o działania prewencyjne zaangażowanie społeczne;
- wspieranie partnerskich modeli współpracy w zakresie działań społecznych;
- możliwość udziału w innowacyjnym projekcie, pierwszym (lub jednym z pierwszych) tego typu projekcie w Polsce;

Obszar finansowy:

- bezpieczeństwo zainwestowanego kapitału;
- otrzymanie oczekiwanej stopy zwrotu z inwestycji.

Dotychczasowe rozmowy z inwestorami wskazały, iż inwestorzy, którzy utożsamiają swoją politykę CSR z przedmiotowym projektem mogą oczekiwać niższej stopy zwrotu (po spełnieniu warunków związanych z zabezpieczeniem umowy oraz poziomu wpływu na działania operacyjne w projekcie). Ważnym aspektem jest, aby projekt mógł się wpisać w politykę sukcesu PR danego inwestora, z punktu widzenia potrzeb podmiotu publicznego i współudziału w proces tworzenia i wdrażania innowacji społecznych (ważny aspekt związany z komunikacją medialną w projekcie).

OPIS ZAANGAŻOWANIA INWESTORA

Założeniem naczelnym współpracy z inwestorem jest jego zaangażowanie na poziomie wyższym niż tylko przekazanie przez niego środków finansowych oraz późniejszy jego udział w nadzorze realizacji projektu oraz sprawozdawczości z realizacji umowy. Istotnym jest również włączenie potencjalnych inwestorów w proces tworzenia inwestycji od jak najwcześniejszej fazy, tak aby produkt mógł być dopasowany do ich realnych potrzeb i oczekiwań w możliwie jak największym stopniu.

Zaczynając od fazy tworzenia inwestycji – jej założeń merytorycznych i modelu finansowego czy rozliczeniowego. Ważnym jest, aby z każdym potencjalnym inwestorem ustalić jakimi pobudkami kieruje się inwestor przejawiając zainteresowanie udziałem w projekcie. Oczywiście ich motywy mogą być różne – czysto finansowe, wynikające z polityki odpowiedzialności społecznej czy też opierającej się na wskaźnikach marketingowych i czysto wizerunkowych (o tym szerzej w rozdziale 8.2: Opis korzyści wprowadzenia obligacji społecznych).

Zaproszenie na wstępne rozmowy powinno zapewnić inwestorowi komfort wiedzy. Powinno dostarczać informacji pozwalającej, szczególnie firmom z rozbudowaną strukturą organizacyjną, na wstępną decyzję wyboru odpowiedniego działu i delegowania do dalszych rozmów i negocjacji. Nic nie zastąpi bezpośredniego spotkania lub rozmowy telefonicznej, co byłoby też najlepszym rozpoczęciem współpracy z inwestorem. Nie bez znaczenia jest też przypisanie pomysłu do firm, stowarzyszeń o uznanej marce reprezentującej specjalizację bądź w zakresie konkretnej branży gospodarczej bądź w inwestowaniu. Angażując na tym poziomie stowarzyszenia firm, oprócz renomy otrzymujemy także dostęp do większej liczby potencjalnych inwestorów.

PROCES WYBORU INWESTORA

Pierwsze spotkanie z potencjalnymi inwestorami ma na celu poznanie ich głównych pobudek, możliwości i skali zaangażowania, ale też na poznaniu ich oczekiwań. Mogą być to oczekiwania odnoszące się do tematu i zakresu inwestycji, sposobu jego realizacji, zakresu zaangażowania między innymi w realizację działań inwestycyjnych czy też sposobu skonsumowania wypracowanego sukcesu (finansowego, społecznego, wizerunkowego). Pierwsze spotkanie pozwala także sprzedającym produkt na jego dalsze przeformatowanie, doprecyzowanie i dostosowanie do potrzeb konkretnego inwestora. W celu zainteresowania potencjalnych inwestorów tematyką obligacji społecznych oraz możliwością udziału w projekcie, opracowany zostanie zestaw materiałów informacyjnych, których przykłady znajdują się w Aneksie nr 7.

W przypadku emisji przez Pośrednika obligacji korporacyjnych, pierwsze niezobowiązujące spotkania z potencjalnymi inwestorami pozwolą na poznanie ich oczekiwań (finansowych oraz pozafinansowych), weryfikację ich zainteresowania projektem oraz zdefiniowanie kluczowych parametrów emisji obligacji (zwłaszcza: wysokość oprocentowania).

Wnioski z pierwszych spotkań pozwolą na zaprojektowanie emisji obligacji zgodnie z oczekiwaniami potencjalnych inwestorów, dzięki czemu znacząco zwiększy się prawdopodobieństwo sukcesu przeprowadzanej przez Pośrednika emisji obligacji korporacyjnych.

Emisja obligacji przeprowadzona będzie w trybie oferty prywatnej (zgodnie z treścią Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych

do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych), skierowanej do ściśle określonej grupy maksymalnie 149 podmiotów lub osób, które wcześniej wykażą zainteresowanie udziałem w projekcie. Trafiają do nich kompletne, imienne oferty nabycia emisji obligacji korporacyjnych, zawierające m.in. komplet dokumentów transakcyjnych wymaganych prawem. Pozytywna odpowiedź na ofertę oznaczać będzie podjęcie decyzji o udziale w emisji oraz inwestycji w projekt określonej wielkości środków finansowych.

3.3.4. DOSTAWCA/DOSTAWCY USŁUGI

Dostawcą usługi może być organizacja pozarządowa lub podmiot prywatny, który posiada rzeczywiste doświadczenie w realizacji działań na rzecz określonej grupy docelowej, w określonym obszarze, w danym zakresie.

ZADANIA USŁUGODAWCY:

1. Realizuje/dostarcza rozwiązanie problemu społecznego – w odpowiedzi na ogłoszenie instytucji publicznej składa propozycję kompleksowego rozwiązania problemu społecznego z określeniem kosztów realizacji; jego wybór warunkuje powodzenie obligacji społecznej;
2. Jest odpowiedzialny za osiągnięcie zakładanych wyników w określonym czasie;
3. Proponuje sposób, w jaki planuje osiągnąć efekty, ma możliwość wprowadzania modyfikacji proponowanej usługi (w razie konieczności) w trakcie jej realizacji, w celu osiągnięcia zakładanych efektów;
4. Raportuje o postępach w realizacji usługi.

WYBÓR USŁUGODAWCY

Usługodawca na etap testowania jest wybierany w drodze konkursu na partnera projektu na podstawie art. 33 Ustawy wdrożeniowej, art. 5 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz uchwały Nr XLIV/1222/17 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 października 2017 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Miasta Gdańska z organizacjami pozarządowymi na rok 2018”. Po etapie testowania może być wybierany również na podstawie wskazanej ustawy o działalności pożytku publicznego oraz Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi.

Wzory dokumentów potrzebnych do wyboru usługodawcy na zasadzie partnerstwa w projekcie znajdują się w Aneksie nr 5.

Warunki stawiane organizacji w naborze to przede wszystkim:

- 1) organizacje, które wniosą do projektu zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne, finansowe oraz wspólnie z Liderem będą uczestniczyć w przygotowaniu wniosku o dofinansowanie projektu do II etapu, jak również w jego realizacji;
- 2) organizacje, które posiadają rzeczywiste doświadczenie w realizacji działań na rzecz określonej grupy docelowej (osób posiadających zadłużenia), w określonym obszarze, w danym zakresie;

- 3) partner będzie odpowiedzialny za realizację opracowanej usługi społecznej na rzecz osób posiadających zadłużenia czynszowe, a także za osiągnięcie zakładanych wyników w określonym czasie oraz bieżące raportowanie o postępach w realizacji usługi;
- 4) realizacja usługi powinna być zgodna z opracowanym Modelem, z tym że dopuszcza się możliwość wprowadzania modyfikacji proponowanej usługi (w razie konieczności) w trakcie jej realizacji, w celu osiągnięcia zakładanych efektów;
- 5) premiowanie ofert wspólnych złożonych przez min. 2 podmioty, uprawnione do udziału w otwartym naborze;

Oferty składane przez podmioty uprawnione oceniane są przez Komisję w dwuetapowym procesie oceny (ocena formalna i merytoryczna).

Kryteria brane pod uwagę przy wyborze to:

- a) zgodność działania Partnera z celami partnerstwa, w szczególności opis zakresu i metod realizacji zadania, kalkulacji jego kosztów, przewidywanych rezultatów oraz roli organizacji w partnerstwie,
- b) deklarowany wkład Partnera w realizację celu partnerstwa – możliwość realizacji zadania lub jego części przez organizację dążącą do zawarcia partnerstwa, takie jak m.in.: baza lokalowa, zasoby rzeczowe, finansowe i kadrowe – doświadczenie i kwalifikacje kadry,
- c) dotychczasowa współpraca organizacji z organami administracji publicznej, w szczególności z Gminą Miasta Gdańska,
- d) doświadczenie w realizacji projektów o podobnym charakterze.

Formularze oceny znajdują się w Aneksie nr 5. Taki proces oceny gwarantuje wybór najlepszego podmiotu spełniającego wymagane kryteria.

3.4. ZARZĄDZANIE PROJEKTEM/PROCESEM WDRAŻANIA MODELU

3.4.1. MECHANIZMY KOORDYNACJI

Proces będzie koordynowany na trzech poziomach widocznych w następującej strukturze koordynacji:

- ⇒ Poziom wykonawczy: zespół zarządzający,
- ⇒ Poziom decyzyjny: Grupa Sterująca,
- ⇒ Poziom doradczy: Rada Projektu.

Przedstawiciele zespołu zarządzającego oraz Grupy Sterującej będą uczestniczyć również we wdrażaniu Programu Bezpieczeństwa Ekonomicznego, komisjach rady miasta, tak aby doświadczenia wyносzone w trakcie wdrażania Modelu były przenoszone na politykę miejską, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa ekonomicznego, mieszkalnictwa, pomocy społecznej itp.

3.4.2. ZESPÓŁ ZARZĄDZAJĄCY

Zespół zarządzający składa się z Koordynatora Projektu, asystenta ds. finansowych, specjalisty ds. marketingu, specjalisty ds. zadłużenia czynszowego, głównego specjalisty ds. merytorycznych i budowania partnerstwa. Trzej pierwsi z wymienionych specjalistów będą zatrudnieni przez Pośrednika, a dwóch kolejnych w jednostkach Zarządcy, co przedstawia schemat poniżej.

Schemat 6. Struktura zespołu zarządzającego, oprac. własne



Każdy z członków zespołu ma przypisane zadania, za które będzie odpowiedzialny. Koordynator i asystent są odpowiedzialni za wykonanie zadań przed Dyrektorem jednostki wdrażającej (przedstawicielem Zarządcy) oraz przed Grupą Sterującą.

Główne zadania zespołu to:

1. zarządzanie postępem prac i czasem realizacji projektu,
2. zarządzanie finansami projektu,
3. realizacja zadań w zakresie informacji i promocji projektu;
4. reprezentowanie partnerstwa wobec instytucji finansujących oraz innych podmiotów w zakresie realizacji projektu.

KOORDYNATOR WDROŻENIA MECHANIZMU OBLIGACJI (KOORDYNATOR PROJEKTU)

Główne obowiązki Koordynatora Projektu:

1. Koordynacja działań projektu i zapewnienia płynności ich realizacji;
2. Współdziałanie z partnerami projektu (zwłaszcza z usługodawcą) w zakresie zgodności realizacji z umową zawartą z instytucją finansującą z funduszy unijnych,
3. Monitorowanie osiągnięcia założonych celów i rezultatów projektu, wynikających z przyjętych zapisów umowy z usługodawcą oraz ewentualnych zmian do umowy uzgodnionych w trakcie trwania ww. projektu,
4. Niezwłoczne informowanie przełożonego i Grupy Sterującej o stwierdzonych zagrożeniach opóźnienia realizacji projektu w porównaniu z przyjętym harmonogramem lub niezrealizowania projektu oraz proponowanie działań zaradczych,
5. Przygotowywanie wszelkich zmian i modyfikacji dokumentów na wniosek Instytucji finansującej, jak również w przypadku konieczności ewentualnej modyfikacji projektu w trakcie jego realizacji,

6. Sporządzanie sprawozdań merytorycznych, między innymi: miesięcznej, kwartalnej, rocznej i końcowej z realizacji projektu tj. przygotowanie dokumentów i przesłanie ich do instytucji finansującej,
7. Organizowanie i prowadzenie spotkań Grupy Sterującej oraz Rady Projektu,
8. Prowadzenie procesu naboru na doradców wspomagających wdrażanie mechanizmu obligacji społecznych – określanie potrzeb, ogłaszanie naboru i współpraca z doradcami, rozliczanie wykonanych przez nich zadań,
9. Promocja projektu zgodnie z przyjętym planem działań, w tym uczestniczenie w spotkaniach związanych z promocją Projektu,
10. Aktywne uczestnictwo w audytach kontrolnych, audycie końcowym oraz innych procedurach kontrolnych przeprowadzanych przez uprawnione instytucje.

Wymagane/preferowane wykształcenie:

- wykształcenie wyższe w zakresie nauk społecznych, ekonomicznych lub zarządzania.

Wymagane/preferowane doświadczenie:

- co najmniej 5-letnie doświadczenie w zarządzaniu (w tym projektami) w obszarze społecznym lub ekonomicznym.

Inne wymagania:

- wiedza w zakresie celów i zadań Modelu;
- znajomość dokumentów programowych oraz wytycznych dotyczących realizacji projektów finansowanych z funduszy europejskich;
- umiejętność szybkiego uczenia się;
- umiejętność tworzenia racjonalnych planów działania;
- umiejętności dobrego planowania i organizacji pracy, z równoczesną umiejętnością efektywnego i odpowiedniego przekazywania informacji, zarówno wewnątrz zespołu, jak i do innych grup interesów;
- umiejętności kierowania zespołem, a w tym: elastyczne podejście i umiejętność pracy z osobami pochodzącymi z różnych środowisk, umiejętność zachęcania, motywowania oraz wspierania, gdy to konieczne; utrzymywanie głównego celu projektu w centrum uwagi;
- umiejętności związane z negocjacjami oraz rozwiązywaniem konfliktów, umiejętność łagodzenia napięć i konfliktów, zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych;
- wysokie umiejętności administracyjne, ze szczególną dbałością o szczegóły;
- umiejętność pisania raportów, krótkich artykułów (wizualizacja, prezentacja multimedialna);
- umiejętność identyfikowania problemów, analiza, diagnozowanie sytuacji problemowych;
- kreatywność;
- samodoskonalenie;
- umiejętności komunikacji społecznej i interpersonalnej;
- zdolność tworzenia zespołu.

Istotne dla sprawnego wdrażania projektu są posiadane kompetencje, rozumiane przede wszystkim jako **wiedza branżowa, czyli wspieranie osób zagrożonych wykluczeniem** (o tematyce projektu), oraz **wiedza praktyczna związana z zarządzaniem**. Dla sukcesu projektu, który musi być zrealizowany w ograniczonej perspektywie czasu, wydaje się bardzo ważne, aby koordynator znał się na

zagadnieniach merytorycznych projektu, bo tylko wtedy będzie w stanie dobrze nim zarządzać. Koordynator powinien także znać się na pracy metodą projektową i mieć doświadczenie praktyczne w realizacji tego typu przedsięwzięć.

ASYSTENT DS. FINANSOWYCH

Główne obowiązki:

1. Współpraca z pionami księgowości Zarządcy oraz partnerów projektu na etapie przygotowania, sporządzania i przekazywania dokumentacji umożliwiającej rozliczenie finansowe etapów projektu (zgodnie z przyjętym harmonogramem rzeczowo-finansowym) oraz świadczenie pomocy doradczej na każdym etapie realizacji projektu mającej na celu wystąpienie do instytucji finansujących o zapewnienie odpowiednich środków do zachowania trwałości finansowej projektu,
2. Kontrola wszelkich płatności pod kątem zgodności z projektem oraz kwalifikowalności wydatków, poprawność przedstawianych dokumentów finansowych i dokonywanie ich opisu zgodnie z wymogami w tym zakresie,
3. Sporządzanie sprawozdań finansowych tj. przygotowanie dokumentów i przesłanie ich do odpowiednich Instytucji,
4. Sporządzanie wniosków o płatność częściową i końcową wraz z niezbędnymi załącznikami, dokumentami i opracowaniami na czas trwania projektu,
5. Występowanie w kontaktach i korespondencji z Instytucją finansującą, partnerami projektu a także z innymi instytucjami zaangażowanymi w realizację ww. projektu,
6. Przygotowywanie wystąpień do Instytucji finansującej informujących o wszelkich zmianach wprowadzonych do ww. projektu,
7. Włączanie się w merytoryczne prace nad mechanizmem finansowym obligacji społecznych (uczestnictwo w spotkaniach oraz zajmowanie stanowiska),
8. Przygotowywanie ewentualnych wyjaśnień w trakcie kontroli związanych z realizacją ww. projektu, przeprowadzonych przez Instytucję finansującą lub inne uprawnione instytucje,
9. Przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na dostawy i usługi wynikające z realizacji Projektu, zgodnie z Ustawą i Dyrektywą 2004/18/WE i innymi wymogami prawnymi w tym zakresie,
10. Archiwizowanie i udostępnianie wszelkiej korespondencji, pism i dokumentacji oraz przekazanie jej Zamawiającemu po zakończeniu rozliczenia projektu.

Wymagane/preferowane wykształcenie:

- wykształcenie wyższe w zakresie nauk ekonomicznych, finansów lub zarządzania.

Wymagane/preferowane doświadczenie:

- co najmniej 3-letnie doświadczenie w rozliczaniu projektów.

Inne wymagania:

- znajomość dokumentów programowych oraz wytycznych dotyczących realizacji projektów finansowanych z funduszy europejskich;
- wiedza w zakresie celów i zadań Modelu;

- umiejętności z zakresu finansów oraz raportowania kosztów, jak również ogólnego zarządzania finansami projektu;
- umiejętność szybkiego uczenia się;
- umiejętności dobrego planowania i organizacji pracy, z równoczesną umiejętnością efektywnego i odpowiedniego przekazywania informacji, zarówno wewnątrz zespołu, jak i na zewnątrz;
- wysokie umiejętności administracyjne, ze szczególną dbałością o szczegóły;
- umiejętność identyfikowania problemów, analiza, diagnozowanie sytuacji problemowych;
- kreatywność.

SPECJALISTA DS. MARKETINGU

Główne obowiązki:

1. Współpraca z Koordynatorem Projektu oraz pozostałymi członkami zespołu zarządzającego;
2. Wsparcie marketingowe procesu emisji obligacji;
3. Podtrzymywanie relacji z Inwestorami;
4. Przygotowywanie oraz konsultacja materiałów informacyjno-promocyjnych dla Projektu;
5. Przygotowywanie materiałów dotyczących Projektu na social media oraz stronę www.

Wymagane/preferowane wykształcenie:

- wykształcenie wyższe w zakresie nauk ekonomicznych lub zarządzania i marketingu;

Wymagane/preferowane doświadczenie:

- co najmniej 3-letnie doświadczenie z dziedziny marketingu, psychologii społecznej oraz komunikacji z mediami;

Inne wymagania:

- znajomość dokumentów programowych oraz wytycznych dotyczących realizacji projektów finansowanych z funduszy europejskich;
- wiedza w zakresie celów i zadań Modelu;
- umiejętność szybkiego uczenia się;
- umiejętność prowadzenia rozmów biznesowych;
- umiejętności dobrego planowania i organizacji pracy, z równoczesną umiejętnością efektywnego i odpowiedniego przekazywania informacji, zarówno wewnątrz zespołu, jak i do innych grup interesów;
- kreatywność.

GŁÓWNY SPECJALISTA DS. MERYTORYCZNYCH I BUDOWANIA PARTNERSTWA

Główne obowiązki:

1. Nadzór merytorycznych nad realizacją usługi;
2. Uczestnictwo w spotkaniach partnerstwa;
3. Zatwierdzanie sprawozdawczości z wykonania poszczególnych etapów usługi;

4. Zatwierdzanie osiągnięcia wskaźników;
5. Wspomaganie budowania relacji z innymi podmiotami, instytucjami, które mogą przyczynić się do rozwiązywania problemu zadłużeń czynszowych
6. Uczestnictwo w pracach nad modyfikacją usługi.

Wymagane/preferowane wykształcenie:

- wykształcenie wyższe w zakresie nauk społecznych, ekonomicznych lub zarządzania.

Wymagane/preferowane doświadczenie:

- co najmniej 5-letnie doświadczenie w monitoringu lub ewaluacji usług, projektów w obszarze społecznym.

Inne wymagania:

- wiedza w zakresie celów i wskaźników Modelu;
- bardzo dobra znajomość założeń merytorycznych proponowanej usługi;
- umiejętność nawiązywania relacji.

SPECJALISTA DS. ZADŁUŻENIA CZYNSZOWEGO

Główne obowiązki:

1. Ułatwianie kontaktu z osobami z zadłużeniem czynszowym (spełniającym określone kryteria dostępu do usługi);
2. Pozyskiwanie i dostarczanie danych do monitoringu realizacji wskaźników;
3. Działania informacyjne wśród pracowników GZNK na temat wsparcia udzielanego w ramach usługi oraz innych możliwości wsparcia;
4. Organizowanie i uczestniczenie w mediacjach z osobami zadłużonymi;
5. Uczestnictwo w spotkaniach partnerstwa
6. Uczestnictwo w pracach nad modyfikacją usługi.

Wymagane/preferowane wykształcenie:

- wykształcenie wyższe w zakresie nauk społecznych lub ekonomicznych.

Wymagane/preferowane doświadczenie:

- co najmniej 3-letnie doświadczenie w pracy z osobami z zadłużeniem czynszowym (GZNK).

Inne wymagania:

- Znajomość struktury organizacyjnej i procedur obowiązujących w GZNK;
- Dobre relacje i umiejętność komunikacji z osobami zadłużonymi.

3.4.3. GRUPA STERUJĄCA

Grupa Sterująca składać się będzie z przedstawicieli wszystkich podmiotów uczestniczących we wdrażaniu Modelu. Rekomendowane jest, aby każdy z podmiotów wyznaczył co najmniej dwie osoby upoważnione do reprezentowania podmiotu na spotkaniach Grupy Sterującej. Osoby te powinny mieć również możliwość podejmowania decyzji w związku z udziałem w Projekcie. Proponowane jest, aby każdy podmiot był reprezentowany przez osobę ze szczebla zarządzającego (np. dyrektor, prezes) oraz osobę bezpośrednio uczestniczącą we wdrażaniu Projektu. Spotkania będą zwoływane przez Koordynatora Projektu.

Główne zadanie tej Grupy to podejmowanie kluczowych decyzji podczas wdrażania mechanizmu obligacji społecznych na podstawie sprawozdań przekazywanych przez Koordynatora Projektu. Grupa ta będzie spotykała się co najmniej jeden raz na kwartał oraz w szczególnych przypadkach (np. poważnego zagrożenia realizacji projektu). Koordynator może zwołać posiedzenie Grupy w każdym momencie również na wniosek przedstawiciela innego podmiotu. Na posiedzeniach Grupy dyskutowane są postępy w realizacji Projektu i postępy w osiągnięciu wyznaczonych rezultatów. Grupa podejmuje decyzje m.in. w następujących sprawach:

- sposób postępowania w przypadku, gdy zakładane rezultaty częściowe nie są osiągnięte;
- wypłacenie kolejnej transzy usługodawcy;
- ewentualne zakończenie realizacji Projektu przed czasem;
- wypłata zysku dla inwestora.

Decyzje są podejmowane większością głosów, a w przypadku rozkładu równej liczby głosów, głos decydujący ma Przewodniczący Grupy. Każdy podmiot dysponuje jednym głosem, w przypadku gdy inwestorów jest więcej niż jeden – to Zarządca ma o jeden głos więcej niż suma głosów inwestorów.

3.4.4. RADA PROJEKTU

Rada Projektu jest organem doradczym i wspomagającym wdrażanie Modelu w Gdańsku. W jej skład będą wchodzić przedstawiciele władz samorządowych (m.in. przedstawiciel Prezydenta, Rady Miasta), instytucji miejskich, organizacji pozarządowych, ekspertów zewnętrznych, w tym przedstawicieli świata nauki oraz biznesu zainteresowanych problemem mieszkalnictwa, zarządzaniem finansami osobistymi oraz inwestowaniem w efekt społeczny. Członków Rady będzie powoływała Grupa Sterująca – każdy z podmiotów mających przedstawiciela w Grupie Sterującej będzie mógł zaproponować maksymalnie trzech członków Rady. Są oni wybierani zwykłą większością głosów przez członków Grupy. Członkowie Rady mogą być dobierani w każdym momencie projektu.

Rada ta będzie spotykała się nie rzadziej niż jeden raz na pół roku, jej spotkania będą organizowane przez Koordynatora Projektu oraz asystenta Projektu. Na spotkaniach będą omawiane postępy w realizacji Projektu oraz kwestie problemowe np. dotyczące zagadnień prawnych, finansów publicznych, partnerstwa publiczno-prywatno-społecznego, rozwoju mieszkalnictwa itp. Rolą członków Rady będzie również szerzenie idei obligacji społecznych w swoich środowiskach oraz formułowanie rekomendacji do wdrożenia tego mechanizmu finansowania rozwiązywania problemów społecznych po okresie testowania.

3.5. ETAPY WDRAŻANIA MODELU

WDRAŻANIE MODELU JEST PODZIELONE NA 3 ETAPY:

- ⇒ etap organizacyjny, w którym podpisana jest umowa o dofinansowanie z Ministerstwem, podpisana jest umowa partnerska, wyłoniony zostaje personel, podpisywane są umowy, wyłonieni są inwestorzy, prowadzone negocjacje z inwestorami, zorganizowane zostanie biuro projektu oraz biuro usługodawcy;
- ⇒ etap wykonawczy (wdrażanie właściwe), w którym dokonywane są przepływy pieniężne, wdrażane i monitorowane są działania prowadzone przez usługodawcę, odbywają się regularne spotkania partnerstwa;
- ⇒ etap zamknięcia, w którym następują ostateczne rozliczenia na podstawie sprawozdania końcowego z realizacji usługi;

Opis zadań podmiotów na poszczególnych etapach znajduje się poniżej.

ETAP ORGANIZACYJNY³³: OK. 2 MIESIĄCE OD PODPISANIA UMOWY Z MINISTERSTWEM NA TESTOWANIE

Zarządca:

- wpisanie dotacji do Wieloletniej Prognozy Finansowej;
- wsparcie partnerów w realizacji powierzonych zadań;
- ustalenie składu osobowego zespołu zarządzającego (we współpracy z Pośrednikiem).

Pośrednik:

- uszczegółowienie warunków emisji obligacji z inwestorami;
- negocjacje warunków emisji;
- ustalenie składu osobowego zespołu zarządzającego;
- organizacja spotkania otwierającego projekt (dla partnerów i mediów).

Usługodawca:

- negocjacje i podpisanie umowy,
- wyłonienie nawigatorów i asystenta,
- wynajęcie biura, zakup sprzętów,
- szkolenie dla nawigatorów,
- rozpoczęcie rekrutacji uczestników,
- nawiązywanie kontaktów z instytucjami wspierającymi.

Inwestorzy:

- negocjacje warunków emisji,

³³ Założono, iż podpisanie umowy nastąpi w IV kw. 2018 roku, od tego momentu Pośrednik zobowiązany jest zorganizować emisję, aby z początkiem roku 2019 umożliwić realizację działań usługodawcom oraz Zarządcy.

- przekazanie środków (nabycie obligacji).

ETAP WDRAŻANIA: OD 3 DO 36 MIESIĄCA OD PODPISANIA UMOWY Z MINISTERSTWEM

Zarządca:

- organizowanie spotkań partnerstwa (w porozumieniu z Pośrednikiem);
- wyłonienie ewaluatora i przeprowadzenie dwóch ewaluacji.

Pośrednik:

- organizowanie spotkań partnerstwa (w porozumieniu z Zarządcą);
- promocja projektu;
- kontakty z Ministerstwem i innymi instytucjami;
- wypłacanie transz usługodawcy z kapitału z emisji obligacji;
- sporządzanie sprawozdawczości do instytucji finansującej (Ministerstwo);
- rozliczenia projektu, obsługa systemu SL 2014.

Usługodawca:

- prowadzenie rekrutacji uczestników (ostatni uczestnik może przystąpić do projektu w 24 miesiącu trwania projektu),
- prowadzenie spotkań z dłużnikami,
- współpraca z innymi instytucjami pomocowymi,
- prowadzenie monitoringu uczestników i sprawozdawczość do zarządcy/pośrednika,
- rozliczenia finansowo-kadrowe,
- uczestnictwo w spotkaniach partnerstwa.

Inwestorzy:

- uprawnienie do uczestnictwa w spotkaniach partnerstwa.

ETAP ZAMKNIĘCIA: OD 36 DO 38 MIESIĄCA OD PODPISANIA UMOWY Z MINISTERSTWEM

Zarządca:

- zorganizowanie spotkania podsumowującego (we współpracy z Pośrednikiem);
- przekazanie sprawozdawczości do instytucji finansującej (Ministerstwa Rozwoju);
- zatwierdzenie poziomu realizacji zaplanowanych wskaźników;
- sformułowanie rekomendacji zmian w Modelu;
- przekazanie Pośrednikowi środków na finansowanie kuponu obligacji.

Pośrednik:

- zorganizowanie spotkania podsumowującego,
- sporządzenie sprawozdawczości do Ministerstwa,
- ustalenie kwoty wypłaty dla inwestora (na podstawie obliczonych wskaźników),
- wypłacenie ostatniej transzy dla usługodawcy,
- wypłacenie zwrotu kapitału i ewentualnych odsetek inwestorom,

- sformułowanie rekomendacji zmian w Modelu oparte o doświadczenia uzyskane na etapie realizacji etapu testowego.

ROZDZIAŁ 4. OPIS PROGRAMU „INWESTYCJA W ZASOBY SPOSOBEM NA WYJŚCIE Z ZADŁUŻENIA”

4.1. CELE I ZAŁOŻENIA

4.1.1. CELE PROGRAMU

W Rozdziale 3. wskazano następujący cel ostateczny wdrożenia Modelu:

odzyskanie kontroli nad własną sytuacją finansową mieszkańców Gdańska z zadłużeniem czynszowym – przerwanie procesu zadłużania się na jak najwcześniejszym etapie.

Został on zoperacjonalizowany na następujące cele szczegółowe:

1. Kształtowanie aktywnej postawy w rozwiązywaniu problemów finansowych oraz zapobiegania kryzysom finansowym.
2. Zwiększenie umiejętności radzenia sobie z obsługą zobowiązań finansowych wśród osób posiadających zadłużenie czynszowe.
3. Zmniejszenie liczby zadłużonych mieszkańców Gdańska przechodzących w długofalowe zadłużenie (powyżej 18 miesięcy).
4. Spłata zadłużenia czynszowego przez mieszkańców z zadłużeniem czynszowym.

Cele te mogą być osiągnięte głównie poprzez wprowadzenie nowej usługi, która ma stać się częścią systemu wsparcia osób z zadłużeniem. Tak więc bezpośrednim celem wprowadzenia usługi jest przerwanie procesu wejścia w zadłużenie czynszowe przekraczające możliwość spłaty, a celem długofalowym jest ograniczenie skutków nadmiernego zadłużenia w wymiarze jednostki/rodziny, społeczności, miasta również w wymiarze finansowym.

Usługę w toku prac postanowiono nazwać **Programem „Inwestycja w zasoby sposobem na wyjście z zadłużenia”**, który w skrócie będzie również nazywany Programem „Inwestycja w zasoby” lub „Programem”.

4.1.2. ZAŁOŻENIA

W oparciu o istotę procesu zadłużania, wyniki analizy dotychczas stosowanych rozwiązań (por. Rozdział 1, podrozdział 5), a także nowe metody pracy z osobami zagrożonymi wykluczeniem, w Programie przyjęto następujące założenia kluczowe:

- indywidualizacja podejścia,
- praca w oparciu o zasoby i skoncentrowana na rozwiązaniach,
- metoda doceniania,
- koncentracja na ograniczaniu wydatków i/lub zwiększaniu dochodów, co ma doprowadzić do spłaty zadłużenia,
- kształtowanie postaw i zachowań pozwalających na zapobieganie nadmiernemu zadłużaniu i radzeniu sobie w różnych sytuacjach kryzysowych (m.in. dostrzeganie problemu na najwcześniejszym etapie, szukanie rozwiązań).

Dotychczasowa praktyka pracy z osobami zagrożonymi wykluczeniem lub już wykluczonymi opiera się głównie na wzmocnieniu poprzez niwelowanie ich deficytów (niskie wykształcenie, niski poziom umiejętności społecznych), co nie zawsze przynosi oczekiwane skutki, a przede wszystkim stawia te osoby w pozycji niższej i wpływa na ich stygmatyzację. Dlatego w Programie proponowane jest wdrożenie podejścia koncentrującego się na zasobach zgodnie z przekonaniem, że każdy człowiek ma jakieś zasoby, które są cenne dla społeczności. Fundamentalnym założeniem tej idei jest również przekonanie, iż ludzie są bardziej skłonni do zmiany, jeśli są podmiotami zaangażowanymi w ten proces, aniżeli przedmiotem zmian inicjowanych przez innych.

Ogólnie, zasoby można podzielić na materialne i niematerialne oraz finansowe i niefinansowe. Przykładowe rodzaje zasobów w poszczególnych wymiarach zostały przedstawione w tabeli poniżej.

Tabela 13. Rodzaje zasobów, oprac. własne

| Zasoby | materialne | niematerialne |
|---------------------|---|---|
| Finansowe | pieniądze w gotówce | akcje, obligacje, inne papiery wartościowe, wierzycelności |
| Niefinansowe | mieszkanie, samochód, sprzęty domowe, odzież, dobra wartościowe, ziemia | umiejętności, relacje/kontakty, czas, posiadana wiedza/informacje, pasje, zainteresowania |

Tak przedstawione zasoby można odnieść zarówno do osób i rodzin, ale również do instytucji, które uczestniczą w rozwiązywaniu danego problemu.

Osoby z zadłużeniem raczej mają niewiele zasobów finansowych, ale mogą posiadać pewne zasoby niefinansowe materialne (np. mieszkanie, samochód) oraz, jak każdy człowiek, posiadają zasoby niematerialne niefinansowe. I to właśnie te zasoby będą kluczowe w poszukiwaniu rozwiązań dotyczących zwiększenia środków finansowych pozwalających na spłatę zadłużenia. Praca z osobami z zadłużeniem będzie polegała głównie na znajdowaniu sposobów na to, jak wykorzystać posiadane przez nich zasoby (głównie niefinansowe) do zwiększenia ich środków finansowych mogących być przeznaczonymi na spłatę zadłużenia czynszowego. Poniżej przedstawiono kategorie definiowania zasobów klienta według Glickena, jako jeden z możliwych sposobów przedstawienia osobistych zasobów niematerialnych.

Tabela 14. Kategorie definiowania zasobów klienta według Glickena

| Kategorie | Zasoby klienta |
|--|---|
| Umiejętności potrzebne w radzeniu sobie z trudnościami i niepowodzeniami | Umiejętności: radzenia sobie, rozwiązywania problemów, komunikacyjne, podejmowania decyzji, interpersonalne, umiejscowienia kontroli, wykorzystania alternatywnych sposobów rozwiązywania problemów, inteligencja emocjonalna, społeczna, kreatywność, ciekawość, elastyczność, tolerancja, determinacja, wytrwałość, podejmowanie ryzyka, prężność, różnorodność, pogoda ducha, skoncentrowanie na teraźniejszości, refleksyjność; |
| Sukces | Wcześniejsze sukcesy życiowe, obecne sukcesy, osiągnięcia edukacyjne, osiągnięcia w miejscu pracy; |
| Kulturowe i społeczne zasoby środowiska | Kulturowe zasoby, sieć wsparcia, relacje ze „znaczącymi” osobami, bliskość i zaufanie; |
| Cechy osobowe | Wygląd, zwyczaje zdrowotne, własna koncepcja siebie, wyjątkowość, poziom rozwoju moralnego, stopień odpowiedzialności, duchowość lub religijność, introspekcja, wewnętrzny spokój, pasje, przewidywalność; |
| Motywacja do zmiany/poprawy | Dotychczasowe sposoby rozwiązywania problemów, poziom motywacji do rozwiązywania obecnych problemów, potrzeba bycia autonomicznym i niezależnym. |

Źródło: K-S. Yip, *The Straight Perspective: Dilemmas and Controversies*, [w:] *Strenght-Based Perspective in Working with Clients with Mental Illness. A Chinese Cultural Articulation*, red. Kam-Shing Yip, Nova Science Publishers, New York 2008, s. 6.

Praca w oparciu o zasoby jest spójna z podejściem skoncentrowanym na rozwiązaniach, które bazuje na następujących tezach³⁴:

1. JEŚLI COŚ SIĘ NIE ZEPSUŁO – NIE NAPRAWIAJ, tzn. że jeżeli coś się sprawdza w praktyce i przynosi oczekiwany skutek, nie należy tego zmieniać.
2. JEŚLI COŚ DZIAŁA – RÓB TEGO WIĘCEJ, tzn. że warto powtarzać te czynności i zachowania, co do których jesteśmy przekonani, że są pomocne.
3. JEŚLI COŚ NIE DZIAŁA – RÓB COŚ INNEGO, tzn. że ważne jest uświadomienie sobie i określenie tego, co nie przynosi oczekiwanych efektów. Zasada ta wymaga od nas zatrzymania się, zwolnienia i przyjrzenia się raz jeszcze temu, dokąd i w jaki sposób zmierzamy w pracy z klientem, po czym zastanowienia się, czy działania te przynoszą rezultaty. Jeżeli odpowiedź jest przecząca, warto zaprzestać robienia tego, co jest nieskuteczne i poszukać innego, choćby najprostszego rozwiązania, które coś zmieni w tej sytuacji.

³⁴ J. Szczepkowski, *Terapia młodzieży z problemem alkoholowym. Podejście Skoncentrowane na Rozwiązaniach*, Wyd. Edukacyjne „Akapit”, Toruń 2007.

Rozwinięcie metody pracy opartej na rozwiązaniach można ująć w następujących tezach³⁵:

1. Nie ma prostych rozwiązań, które pasują do każdego. Istotne, by jednorazowo zaprojektować takie podejście, które będzie adekwatne do unikalnych potrzeb konkretnego klienta, co w praktyce oznacza, że proces pomocy powinien być „skrojony” na indywidualną miarę, a nie dopasowany do określonego programu.
2. Istnieje wiele sposobów oglądu danej sytuacji i wiele jej rozwiązań. Więcej możliwości wyboru oznacza większą szansę na znalezienie tego, co w konkretnej sytuacji zadziała i przyniesie zmianę.
3. Jeżeli obserwujemy i rozpoznajemy opór klienta, to oznacza, że powinniśmy zaprzestać tego, co nie działa i spróbować robić coś innego, co jest bardziej dla niego odpowiednie.
4. Współpraca i zmiana są nieuchronne, ale w tym procesie podstawowe znaczenie ma postawa osoby pomagającej. Okazuje się bowiem, że nasze nastawienie i oczekiwanie zmiany (uznawania jej za możliwą) skutkuje określoną postawą wobec klienta i jego dotychczasowych zachowań.
5. Uważa się, że małe zmiany prowadzą do dużych zmian, co porównywane jest do efektu śnieżnej kuli postawionej na szczycie góry – wystarczy wprawić ją w ruch, a później usunąć się w odpowiednim momencie na bok. Takie spojrzenie na zmianę jest bardzo ważne, ponieważ bardzo częstą przeszkodą na drodze do pożądanej zmiany są zbyt wygórowane oczekiwania zarówno osób pomagających, jak i samych klientów.
6. Ludzie posiadają zasoby i siły potrzebne do pokonania trudności i przeprowadzenia zmiany, które należy uruchomić, zwracając uwagę na ich mocne strony oraz sukcesy. Czując się mniej zagrożeni i bardziej kompetentni, klienci zwykle wykazują więcej gotowości do współpracy.
7. Nie trzeba znać szczegółów dotyczących problemu, aby go rozwiązać. Oczekiwania i potrzeby klienta co do preferowanej przyszłości nie zawsze muszą mieć związek z problemem.
8. Bardziej pomocna jest raczej koncentracja na przyszłości, aniżeli na przeszłości. Zasadniczą kwestią jest określenie dokąd dana osoba tak naprawdę zmierza, co chce osiągnąć w swoim życiu. Aby się tego dowiedzieć, nie zawsze trzeba zagłębiać się w przeszłość i sprawdzać, skąd klient przychodzi, tym bardziej że taka praktyka zwykle pomniejsza energię. Nie oznacza to, że osoby pracujące w podejściu skoncentrowanym na rozwiązaniach nie odwołują się do przeszłości. Jeśli to robią, najczęściej sięgają do tych momentów tzw. „wyjątków”, kiedy klienci radzili sobie z danym problemem.
9. Każdy klient jest zdolny określić i wybrać to, co dla niego dobre. Ponadto, niezależnie od starań osoby pomagającej, klient ostatecznie i tak postąpi w sposób, który uzna dla siebie za najlepszy. Stąd naszym zadaniem jest pomoc w określeniu oczekiwań i potrzeb klienta oraz w sformułowaniu realistycznego celu działań.

Odnosząc powyższe tezy do pracy z osobami z zadłużeniem należy koncentrować się na szukaniu rozwiązań, które będą prowadzić do zwiększania dochodów i/lub ograniczania wydatków, a także

³⁵ Na podstawie: M. Ciczowska-Giedziun, *Praca socjalna z rodziną oparta na zasobach. Dysfunkcje rodziny*, Roczniki Socjologii Rodziny, XXI, Poznań 2011, Adam Mickiewicz University Press, s. 213-228, ISBN 978-83-232-2390-0, ISSN 0867-2059.

sposobów na zmniejszenie samego zadłużenia poprzez możliwe procedury prawne, co ostatecznie ma doprowadzić do spłaty zadłużenia. Jak wynika z proponowanego podejścia nie ma jednego dobrego rozwiązania dla wszystkich osób zadłużonych, dlatego każdy przypadek należy traktować indywidualnie i poszukiwać wielu możliwych rozwiązań. Największym wyzwaniem dla osoby wspierającej będzie zatem takie prowadzenie rozmowy z osobą zadłużoną, aby wydobyć z niej jej wszystkie (często głęboko ukryte) potencjały i bazując na zasobach własnych osoby zadłużonej oraz zasobach instytucji wspierających określić taki sposób działania, aby doprowadzić do zmniejszenia długu, a ostatecznie do jego całkowitej spłaty.

Naturalnym rozwinięciem i uzupełnieniem podejścia skoncentrowanego na rozwiązaniach jest metoda doceniającej dociekliwości (Appreciative Inquiry), której głównym założeniem jest stwierdzenie, że to sami jesteśmy odpowiedzialni za świętowanie swoich sukcesów i najlepiej uczymy się w oparciu o to, co dobrze działa. Przekładając to na pracę z rodziną zadłużoną oznacza to, że należy doceniać każdy nawet najmniejszy sukces tej rodziny w spłacie zadłużenia. Należy zatem razem z rodziną wyznaczyć cele pośrednie w trakcie realizacji działań, których osiągnięcie będzie oznaczało moment świętowania. Ma to głównie wzmocnić motywację osób podejmujących działania, co wymaga wiele wysiłku i pracy. Będą to też momenty, do których można odwoływać się w toku dalszej pracy i w przypadku obniżenia motywacji osoby korzystającej ze wsparcia. Aby urealnić możliwość świętowania sukcesów, należy zaplanować środki na cele z tym związane.

Proponowane podejście oraz metoda pracy mają przyczynić się do ukształtowania aktywnej postawy osób korzystających ze wsparcia w zapobieganiu oraz pokonywaniu trudności finansowych (oraz innych). Po pierwsze osoby te mają dostrzegać i oceniać potencjalne zagrożenia związane z podejmowanymi decyzjami mającymi skutki finansowe (np. zaciąganie kredytów, pożyczek, ale też zakup nowego aparatu telefonicznego). Po drugie powinni wyrobić nawyk czytania wszelkich umów oraz korespondencji urzędowej oraz wiedzieć, gdzie zgłosić się, jeśli nie rozumieją niektórych zapisów lub nie wiedzą co zrobić z danym pismem. Ma to skutkować dostrzeganiem problemu na najwcześniejszym etapie oraz jak najwcześniejsze poszukiwanie rozwiązań z wykorzystaniem zasobów własnych, zasobów otoczenia (rodzina, znajomi) oraz zasobów instytucjonalnych. Każdy z tych elementów powinien być dostosowany do poziomu wiedzy i umiejętności danej osoby. Dlatego preferowana metoda pracy to kontakt osoby/rodziny zadłużonej z osobą wspierającą „jeden na jeden”.

Proponowany Program opiera się na indywidualnym wsparciu osoby zadłużonej przez **NAWIGATORA**³⁶. Nawigator ma wskazywać różne rozwiązania i podążać za tym, czego oczekuje osoba wspierana zgodnie z zasadą, że to ona sama jest ekspertem od swego życia i wie, w jakim chce zmierzać kierunku, ale potrzebuje odpowiedniej „nawigacji”. Rolą nawigatora jest przeprowadzenie osoby zadłużonej przez dość trudną drogę pokonywania swoich trudności i koncentrowaniu się na szukaniu rozwiązań pozwalających na zwiększenie płynności finansowej. Rozwiązania mają opierać się na zasobach osoby wspieranej oraz docenianiu wszystkich sukcesów i ich świętowaniu. Nawigatorzy

³⁶ Wprowadzenie nowej nazwy osoby wspierającej ma podkreślić nowe znaczenie, rolę jaką ta osoba ma pełnić wobec osoby wspieranej. Nie jest ona asystentem, pracownikiem socjalnym, coachem czy mentorem.

będą dysponowali różnymi narzędziami pomagającymi w osiągnięciu zamierzonych celów prowadzących do trwałego rozwiązania problemów finansowych osoby zadłużonej.

4.2. ŚCIEŻKA UCZESTNIKA – KLUCZOWE ELEMENTY PROGRAMU

Na schemacie poniżej wskazano kolejne etapy usługi od momentu, kiedy osoby zadłużone dowiadują się o możliwości skorzystania ze wsparcia do momentu zakończenia wsparcia.

Realizacja poszczególnych etapów Programu rozpocznie się od trzeciego miesiąca realizacji wdrażania Modelu. W ciągu pierwszych dwóch miesięcy zostanie wybrana kadra, zostanie zorganizowane biuro, przygotowane i wydrukowane broszury i plakaty informacyjne. Przyjęto, że rekrutacja do Programu będzie się odbywała w sposób ciągły, dlatego etap informowania możliwości przystąpienia do Programu będzie się odbywał do 18 miesiąca realizacji projektu. Kolejne etapy, czyli „pierwszy kontakt” oraz „spotkania zerowe” będą prowadzone do ok. 20 miesiąca realizacji Projektu. Ostatni uczestnicy powinni być zakwalifikowani do 24 miesiąca, czyli rok przed zakończeniem Projektu, tak aby mieli możliwość realizacji zaplanowanych działań oraz, aby zachować 6-miesięczny okres monitorowania ich sytuacji po zakończeniu udziału w Programie. Analiza sytuacji uczestników będzie wykonywana do 25 miesiąca, a opracowanie planu działań do 26 miesiąca. Realizacja planów działań rozpocznie się w 4 miesiącu, a powinna zakończyć się najpóźniej w 32 miesiącu realizacji Projektu. Monitoring sytuacji uczestników rozpocznie się również w 4 miesiącu i zakończy się w ostatnim miesiącu realizacji Projektu. Graficzne przedstawienie harmonogramu działań w Programie zawarto na rysunku poniżej.

Program “Inwestycja w zasoby sposobem na wyjście z zadłużenia”



Działania informacyjne



Broszury w skrynkach pocztowych oraz przynieszone przez nawigatora



Informacja w lokalnych mediach



Plakaty na klatkach schodowych



Profil społecznościowy



Pierwszy kontakt



Wizyta w biurze operatora



Kontakt e-mailowy



Kontakt telefoniczny



Spotkanie w miejscu publicznym, np. kawiarnia, biblioteka



Współpraca z nawigatorem



Spotkanie zerowe



Podpisanie kontraktu



Analiza sytuacji



Opracowanie planu działania



Regularne spotkania z nawigatorem (trwające od 3 do 12 miesięcy)



Realizacja planu działania

Narzędzia pracy



Fundusz na inwestycje w zasoby



Porady specjalistyczne



Bank relacji



Mediacje



Bonusy za aktywność



Zakończenie udziału w programie



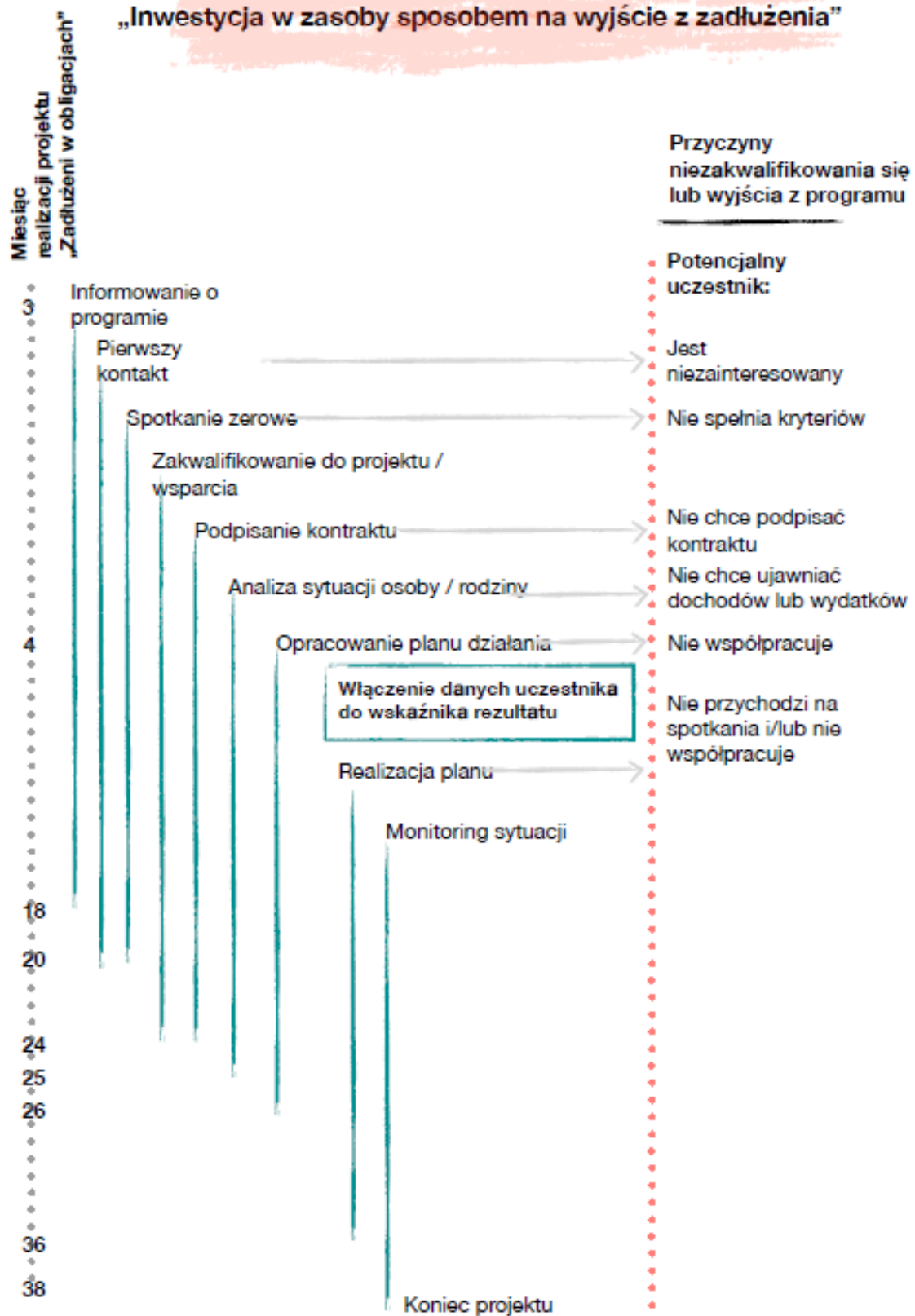
Osiągnięcie zakładanych celów



Możliwa rezygnacja uczestnika na każdym etapie projektu

Program

„Inwestycja w zasoby sposobem na wyjście z zadłużenia”



4.3. OPIS POSZCZEGÓLNYCH ETAPÓW PROGRAMU

4.3.1. INFORMOWANIE

Pierwszym etapem informowania jest zorganizowanie spotkania z przedstawicielami wierzyciela (GZNK), w celu przedstawienia im nowej koncepcji pracy z dłużnikami. Spotkanie organizuje nawigator-lider oraz specjalista ds. zadłużeń czynszowych, może ono się odbyć w pomieszczeniach wierzycieli. Ważne jest, aby w spotkaniu udział wzięli szefowie działów windykacji oraz dyrektorzy jednostek. Podczas pierwszego spotkania proponujemy również zorganizowanie szkolenia dla osób zajmujących się windykacją należności w celu zaprezentowania nowych sposobów współpracy z dłużnikiem.

Szkolenie jest zadaniem jednorazowym. W trakcie szkolenia, w którym biorą udział wszystkie osoby zajmujące się windykacją u dłużnika przedstawione zostaną:

- krótka prezentacja projektu,
- kryteria udziału osób zadłużonych w Programie,
- nowa metoda pracy z dłużnikiem,
- materiał zawarty w ulotce i sposoby przekazania informacji,
- oczekiwania wobec wierzycieli dotyczące współpracy.

Podczas spotkania przewidziano także czas na dyskusję i omówienie konkretnych przykładów i ewentualnych sposobów postępowania z dłużnikiem. Szkolenie będzie prowadzone przez głównego specjalistę ds. merytorycznych i budowania partnerstwa.

Podczas szkolenia przekazane zostaną materiały informacyjne, czyli broszury informacyjne oraz plakaty. Osoby z instytucji wierzyciela (odpowiedzialni za wysyłanie pism do dłużników) zostaną poproszone o przekazanie broszur wraz z wyciągiem konta lokatora/dłużnika spełniającego kryteria kwalifikujące do udziału w projekcie. Prace te będzie nadzorował specjalista ds. zadłużenia czynszowego.

Broszury informacyjne, które trafią do skrzynek dłużnika, będą również dostępne w GZNK, MOPR, tak aby osoby nieodbierające korespondencji mogły również dowiedzieć się o możliwości uzyskania wsparcia. Broszury będą napisane prostym językiem, będą zawierać jasne instrukcje, wszystkie możliwości kontaktu z przedstawicielem operatora. Będą też miały przyjazną formę graficzną (nie może to być ulotka czarno-biała). Projekt treści broszury znajduje się w Aneksie nr 5 .

W przypadku niewystarczającej liczby chętnych do udziału w Programie broszury informacyjne będą przekazane metodą door-to-door przez nawigatorów. Jest to metoda niezwykle skuteczna, pozwala nawiązać kontakt bezpośredni z osobą zadłużoną i zachęcić ją do udziału w Programie.

W tym samym czasie pojawią się plakaty w gablotach na klatkach schodowych (szata graficzna podobna do ulotki) będące w dyspozycji zarządców budynków.

Zanim materiały graficzne trafią do dłużnika będzie działać profil na portalu społecznościowym Facebook oraz strona informacyjna. Na stronie internetowej zamieszczone zostaną najważniejsze informacje o Programie, tj.: kto może być odbiorcą usługi, w jaki sposób może się skontaktować

z osobami, które mogą pomóc dłużnikowi, czat, na którym można nawiązać kontakt z pracownikami usługodawcy, informacje o nawigatorach (zdjęcie, ciekawy opis umiejętności ocieplający jego wizerunek, dane kontaktowe, w tym numer telefonu i e-mail), proste porady dla dłużnika np. jak robić oszczędne zakupy, jak planować budżet domowy, jak czytać umowy, gdzie się zgłosić w przypadku pierwszych problemów itp.

Na profilu Facebookowym umieszczane będą krótkie teksty dotyczące problemu zadłużenia, porady prawnika, jak unikać spirali zadłużenia, jak oszczędzać. Będą też zamieszczane linki do artykułów prasowych, audycji radiowych o projekcie. Profil będzie miał kilku administratorów: asystent i nawigatorzy będą opisywać (bez podawania danych) sukcesy swoich klientów (przez co równocześnie motywować będą inne osoby zadłużone). Profil będzie również jednym z kanałów komunikacji z potencjalnymi klientami.

Ulotka, plakat, profil oraz strona będą miały jednolitą formę graficzną zgodną z identyfikacją graficzną Projektu (m.in. logo projektu). Wszystkie te źródła informacji będą zawierały następujące podstawowe dane: adres biura operatora zadania i godziny funkcjonowania, e-mail oraz numer telefonu aktywny w czasie działania biura.

Działania informacyjno-rekrutacyjne będą również wspierane przez promocję projektu i możliwości skorzystania z usługi w mediach, co jest szerzej opisane zostało w uwarunkowaniach dotyczących promocji (podrozdział 4.5.).

4.3.2. PIERWSZY KONTAKT

Pierwszy kontakt może odbyć się w formie osobistej, gdy klient przyjdzie do biura organizacji wdrażającej Program, ponadto w formie pośredniej: e-mailowej lub telefonicznej. We wszystkich przypadkach asystent biura lub jeden z nawigatorów zapoznaje ewentualnego klienta (osobę zadłużoną) z ogólną informacją o Programie oraz proponuje indywidualne spotkanie z nawigatorem. W trakcie pierwszego kontaktu warto podkreślić, jakie są podstawowe warunki uzyskania wsparcia (tj. zadłużenie wynoszące minimalnie 3 000 zł, maksymalnie 20 000 zł) oraz poinformowanie, że wsparcie będzie polegało na indywidualnych rozmowach z nawigatorem i dużym zaangażowaniu osoby zadłużonej; natomiast celem wsparcia jest spłata zadłużenia (a nie np. jego całkowite umorzenie).

Spotkanie z nawigatorem może zostać umówione przez osobę pierwszego kontaktu lub w formie telefonu zwrotnego od nawigatora. Ważnym elementem pierwszej rozmowy z klientem jest danie możliwości spotkania klienta z nawigatorem w miejscu publicznym w lokalnej społeczności klienta (dom sąsiedzki, kawiarnia, biblioteka) lub w biurze operatora³⁷. Operator przed rozpoczęciem projektu powinien wykonać rekonesans dostępnych miejsc w społecznościach lokalnych i ustalić warunki korzystania z tej przestrzeni oraz ich dostępność.

³⁷ Podmiot prowadzący usługę.

4.3.3. WSPÓŁPRACA Z NAWIGATORAMI

Wsparcie nawigatora – to cykl powtarzających się regularnie spotkań nawigatora z zadłużoną osobą/rodziną/gospodarstwem, trwający w zależności od potrzeb od 3 do 12 miesięcy.

ORGANIZACJA PROCESU WSPARCIA

- Czas trwania: od 3 do 12 miesięcy.
- Liczba godzin spotkań nawigatora z osobą zadłużoną: w zależności od potrzeb i specyfiki danej sprawy od min. 24 godzin do maksymalnie 96 godzin w sprawie. Bezpośrednie spotkania z nawigatorem mogą być uzupełniane spotkaniami on-line oraz konsultacjami telefonicznymi i mailowymi.
- Czas trwania spotkania z nawigatorem: średnio 2 godziny (maksymalnie do 3 godzin).
- Częstotliwość spotkań: min. 1 spotkanie tygodniowo w pierwszym miesiącu, w kolejnych miesiącach spotkania mogą być rzadsze, do stopniowego wycofywania się nawigatora, tak aby osoba wspierana nie uzależniła się od tej relacji.
- Procedury umawiania spotkań: termin i miejsce kolejnego spotkania uzgadniany jest pod koniec danego spotkania. Ustalane są także zasady komunikacji między stronami – telefoniczna i elektroniczna.
- Miejsce spotkań: rekomendowane jest, aby w miarę możliwości spotkania odbywały się na neutralnym terenie w miejscu publicznym, np. biuro nawigatora, kawiarnia, biblioteka, dom sąsiedzki, klub seniora, czy inne akceptowane przez osobę zadłużoną miejsce. We wszystkich przypadkach powinny być spełnione warunki poufności i wykluczenie obecności osób postronnych. Część spotkań może odbywać się w terenie – w urzędach, czy innych instytucjach, gdzie osoba zadłużona będzie potrzebowała wsparcia przy załatwianiu konkretnej sprawy. Nie jest wskazane, aby spotkania odbywały się, co do zasady, w MOPR lub innej instytucji kojarzącej się z pomocowym charakterem.
- Wizyta nawigatora w domu osoby zadłużonej. Wydaje się konieczne, aby co najmniej jedno ze spotkań odbyło się w domu/mieszkanie osoby zadłużonej, co pozwoli nawigatorowi lepiej poznać i osobiście zweryfikować stan mieszkania i sytuację życiową osoby/ rodziny zadłużonej.

Każde spotkanie nawigatora i osoby zadłużonej zawiera następujące elementy:

- a) Przedstawienie przez osobą zadłużoną informacji z realizacji działań przyjętych na poprzednim spotkaniu, informacja zwrotna od nawigatora o postępach prac;
- b) Określenie celu bieżącego spotkania;
- c) Przegląd działań możliwych do podjęcia przez osobą zadłużoną w odniesieniu do oczekiwań i przyjętych celów udziału;
- d) Wybór działań do zrealizowania w okresie do następnego spotkania, z określeniem kryteriów oceny ich wykonania;
- e) Ocena spotkania.

Podczas spotkań nawigator powinien uprzedzić osobę zadłużoną o celowości, a następnie na końcu spotkania, w ramach jego podsumowania zrobić notatki na narzędziu monitorowania (proponujemy wzór formularza stanowi Aneks nr 6). W notatkach zapisywane są zrealizowane zadania, cele

i zadania, które mają być wykonane do następnego spotkania, dostrzeżone zasoby klienta. Również klient powinien robić własne notatki, w których spisuje zadania do wykonania.

ZASADY WSPÓŁPRACY

- Współpraca nawigatora i osoby zadłużonej powinna być oparta na zasadzie partnerstwa i współodpowiedzialności. Współpraca nie ma formalnego charakteru i nie opiera się na zależności służbowej. Zarówno osobie zadłużonej jak i nawigatorowi powinno zależeć na tym, aby zadłużenie było spłacane.
- Podczas spotkania nawigator może posługiwać się dostępnymi narzędziami diagnostycznymi, ale również przedstawiać możliwe rozwiązania dostępne od strony wierzyciela lub innych podmiotów na zasadzie „podążania za klientem”.
- W trakcie spotkań nawigator powinien się upewnić czy klient nie potrzebuje jego pomocy w kontakcie z innymi instytucjami. Wsparcie powinno mieć formę konieczną i w ramach trwania projektu wycofującą się i niewyręczającą klienta.
- Należy rozpatrzyć również możliwość kontaktu telefonicznego nawigatora z klientem pomiędzy spotkaniami, jeśli klient potrzebuje doraźnego wsparcia w momentach trudnych np. motywującego.
- Relacja jest oparta na dobrowolności i szczerości. Osoba zadłużona musi mieć świadomość tego, że im więcej informacji udzieli o sobie, tym więcej zasobów (jej i otoczenia) będzie można uwzględnić w poszukiwaniu rozwiązań jej problemów.
- Ważnym elementem budowania relacji z klientem jest informowanie o całym procesie i wszystkich elementach spotkania klienta oraz upewniania się, że klient je rozumie, a także że nawigator poprawnie rozumie opisywaną sytuację klienta.

KLUCZOWE ETAPY PROCESU WSPARCIA

Etap 1: Spotkanie „zerowe”

Spotkanie „zerowe” to spotkanie, na którym omawiane są oczekiwania, cele procesu, zasady współpracy. Rozmowa powinna być prowadzona tak, aby zadbać o możliwie swobodne wypowiedzi. Ważne jest, aby zapewnić prywatność, poczucie bezpieczeństwa i przyjazną atmosferę w trakcie spotkania. Spotkanie zerowe powinno odbyć się w ciągu tygodnia od pierwszego kontaktu osoby zadłużonej z operatorem.

W trakcie zerowego powinny zostać zrealizowane:

- przedstawienie się nawigatora, jego kompetencji,
- przedstawienie ogólnego celu Programu oraz zalet uczestnictwa w Programie,
- wysłuchanie klienta i jego oczekiwań, jego historii,
- opisanie roli nawigatora – w czym może pomóc osobie/rodzinie zadłużonej,
- opisanie roli osoby zadłużonej w procesie wychodzenia z zadłużenia – osoba zadłużona jest zobligowana do wzięcia odpowiedzialności za wyniki procesu i skuteczne realizowanie przyjętych zobowiązań oraz uzgodnionych celów i rezultatów, które będą zapisane w kontrakcie,
- przedstawienie zasad rezygnacji ze współpracy,

- wstępne określenie głównych elementów utrudniających spłatę zadłużenia, oraz sprawdzenie czy rozwiązanie ich w tym momencie współpracy zgodne jest z celami klienta. Określenie tego elementu razem z klientem determinować będzie zarówno późniejsze działania formalne nawigatora, jak i klienta.

W drugiej części spotkania nawigator powinien przedstawić i zapoznać klienta ze szczegółowymi warunkami przystąpienia do Programu oraz określić czy klient według przedstawionych faktów kwalifikuje się do Programu. Warunki, które musi spełnić osoba zadłużona to:

- zadłużenie czynszowe wynoszące minimalnie 3 000 zł, maksymalnie 20 000 zł,
- wymagalność roszczenia (dokładniej opisana w uwarunkowaniach prawnych w pkt 4.5).

Następnie klient powinien zostać zapoznany z możliwością dobrowolnego przystąpienia do Programu.

W trakcie prezentacji warunków nawigator powinien przedstawić i wręczyć projekt kontraktu, który ma zostać podpisany z klientem a nawigatorem (jeśli zostanie on zakwalifikowany do uczestnictwa w Programie). W kontrakcie będą zawarte wszelkie warunki uczestnictwa (przykładowy projekt kontraktu znajduje się w Aneksie 5.). Nawigator powinien upewnić się, że klient rozumie wszelkie treści zawarte w kontrakcie. Spotkanie kończy się wyrażeniem wstępnego zainteresowania (lub jego brakiem) udziałem w Programie oraz umówienie się na spotkanie, na którym podpisany zostanie kontrakt.

W uzasadnionych sytuacjach możliwe jest podpisanie kontraktu na spotkaniu zerowym. Sytuacja taka może mieć miejsce, jeśli osoba zadłużona przyjdzie na spotkanie zerowe z dokumentem poświadczającym wysokość zadłużenia kwalifikującą do udziału we wsparciu i możliwa będzie konsultacja przypadku tego klienta z koordynatorem. Ze względów edukacyjnych zaleca się, aby osoba zadłużona przed podpisaniem mogła przeczytać kontrakt w spokojnych warunkach np. w domu, w pokoju, gdzie może być sama (również w biurze operatora), tak jak powinna czynić to ze wszystkimi umowami, które podpisuje.

Etap 2: Zakwalifikowanie uczestnika do wsparcia oraz podpisanie kontraktu

Po wyrażeniu wstępnego zainteresowania przez osobę zadłużoną wsparciem nawigatora, konsultuje on dany przypadek z koordynatorem i wspólnie podejmują decyzję o kwalifikacji osoby/rodziny/gospodarstwa do projektu (wstępnego okresu próbnego).

Również osoba zadłużona ma czas na podjęcie decyzji, jednak nie powinien on przekraczać jednego tygodnia. Jeśli osoba zadłużona podejmie decyzję o przystąpieniu do projektu powinna przedstawić dokument potwierdzający wysokość zadłużenia oraz podpisać kontrakt.

W kontrakcie oprócz ogólnych zasad współpracy należy zapisać reguły przebiegu kolejnych spotkań, w tym dostępność (pory dnia/dni tygodnia), formy kontaktu, miejsce.

Dodatkowo warunkiem przystąpienia do udziału we wsparciu jest pisemne wyrażenie zgody na ujawnienie wszystkich długów i wszystkich dochodów, przekazywanie informacji o spłacie zadłużenia, opłacie czynszu przez okres trwania projektu oraz wyrażenie zgody na przetwarzanie danych osobowych. Zapisy te są uwzględnione w kontrakcie oraz w zgodach na przetwarzanie i przekazywanie danych osobowych, które są przedstawione w Aneksie nr 5.

Na etapie kwalifikacji może się okazać, że pomimo chęci dana osoba nie spełnia podstawowego warunku, czyli zadłużenia czynszowego mieszczącego się w wyznaczonym przedziale. Wówczas taka osoba powinna być skierowana do innych instytucji np. w przypadku zadłużenia poniżej 3 tysięcy złotych powinna być skierowana bezpośrednio do wierzyciela w celu zawarcia ugody, a w przypadku zadłużenia powyżej 20 tys. złotych np. do ośrodka pomocy społecznej.

Etap 3: Analiza sytuacji osoby zadłużonej

Czas od podpisania kontraktu przez osobę zadłużoną jest okresem próbnym dla tej osoby, który może trwać nie dłużej niż cztery tygodnie. W ciągu tego okresu powinna być przeprowadzona co najmniej analiza sytuacji osoby zadłużonej oraz powinien być opracowany plan działania. W tym okresie będzie badana motywacja osoby zadłużonej do pokonania swojej trudnej sytuacji i dopiero w zależności od wywiązywania się danej osoby z poszczególnych zadań będzie ona zaliczana do uczestników projektu (dla których będzie liczony wskaźnik efektywności). W tym okresie spotkania nawigatora z uczestnikiem powinny odbywać się nie rzadziej niż raz w tygodniu, co ma potwierdzić duże zaangażowanie osoby zadłużonej w rozwiązywaniu swoich problemów. Jeśli na tym etapie osoba zadłużona nie będzie chciała współpracować, budować relacji z nawigatorem, to mało prawdopodobne jest, że na kolejnych etapach będzie w stanie wywiązywać się z podejmowanych zobowiązań. Jest to więc okres „testu” dla osoby zadłużonej.

W trakcie tego etapu osoba zadłużona przedstawia obraz sytuacji życiowej, materialnej i finansowej poparty stosownymi dokumentami. Obraz ten jest podstawą do właściwego postawienia celu wsparcia osoby zadłużonej i ewentualnych sposobów radzenia sobie z zadłużeniem. Jest to kluczowe zadanie dla efektywności całego procesu wsparcia.

Analiza sytuacji osoby zadłużonej składa się z:

- analizy wydatków i dochodów,
- analizy struktury zadłużenia,
- analizy zasobów możliwych do wykorzystania.

Nawigator przeprowadza z osobą zadłużoną szczegółową analizę wydatków i wpływów miesięcznych (analiza może być wykonana na podstawie arkuszy, które znajdują się w Aneksie nr 6 – narzędzie monitorowania – arkusz „Analiza dochodów i wydatków”).

Ważnym elementem analizy zadłużenia jest spisanie wszystkich długów, szczególnie przeterminowanych (przykładowa tabela znajduje się w Aneksie nr 6 – arkusz „Inwentaryzacja długów”). Kolejnym elementem jest analiza struktury długu czynszowego, która polega na analizie formalnej dokumentów stanowiących podstawę naliczania zobowiązania oraz zbadaniu biografii danej osoby oraz historii lokalu w poszukiwaniu momentów kluczowych dla powstania zadłużenia.

Podczas analizy sytuacji zadłużonej osoby/rodziny/gospodarstwa należy również dokonać spisu zasobów niematerialnych i materialnych, które mogą być wykorzystane do zwiększenia dochodów. Do zasobów niematerialnych należy zaliczyć umiejętności i talenty, na których będzie mogła bazować osoba zadłużona. „Odnalezienie” tych zasobów w niektórych przypadkach (np. osoby długotrwale bezrobotne, osoby młode, które zakończyły edukację na poziomie gimnazjum) może być trudne. W związku z tym część z tych osób będzie mogła skorzystać z profesjonalnych, płatnych testów pozwalających zidentyfikować zasoby (np. test FRIS – www.fris.pl; Facet5 - www.facet5global.com;

Extended Disc – www.extendeddisc.com.pl). W tym celu w budżecie usługi zostały przewidziane środki na wykonanie testów oraz ich omówienie przez osoby do tego uprawnione. Natomiast do najważniejszych zasobów materialnych, którymi mogą dysponować osoby zadłużone można zaliczyć szczególnie rzeczy wartościowe oraz rzeczy nieużywane, które mogą być wykorzystane do zarobkowania lub do sprzedania w celu pokrycia zadłużenia.

Po przeprowadzonej analizie uczestnik otrzymuje wykaz obrazujący jego aktualną sytuację finansową. Jest to podstawa do opracowania dalszych kroków i sposobu podejścia do rozwiązania problemu. Analiza struktury wydatków umożliwi podjęcie decyzji czy działania powinny być ukierunkowane na zwiększenie przychodu, czy ograniczenie kosztów. Natomiast rezultatem analizy struktury długu czynszowego będzie wskazanie miejsc, sytuacji lub praktyk, które wymagają interwencji lub inwestycji jak np. wymiana systemu ogrzewania, docieplenie mieszkania itp.

Podczas analizy ważne jest zauważanie pozytywnych elementów, które świadczą o tym jak w przeszłości dana osoba/rodzina/gospodarstwo radziło sobie ze spłatą zobowiązań, jak radziła sobie w momencie pojawienia się pierwszych kłopotów. Odwołanie się do pozytywnych strategii radzenia sobie z problemem wzmocni motywację danej osoby do poszukiwania rozwiązań zmiany danej sytuacji.

Analiza sytuacji może być rozpoczęta na spotkaniu, na którym został podpisany kontrakt lub na następnym spotkaniu. Może wymagać od dwóch do trzech spotkań, a także prowadzenia szczegółowego spisywania wydatków.

Etap 4: Opracowanie Planu działania

Kolejnym etapem wsparcia jest ustalenie planu działania, który ma wynikać z analizy sytuacji osoby zadłużonej, a który ma służyć zmniejszeniu poziomu zadłużenia. Plan powinien zawierać trzy główne elementy, tj.:

- symulację spłaty zadłużenia i opłacania bieżącego czynszu,
- spis działań do wykonania,
- moment zakończenia wsparcia.

Symulacja spłaty zadłużenia powinna pokazywać przez ile miesięcy dana osoba będzie spłacała swoje zadłużenia przy wpłacie określonych kwot. Symulacja może być wykonana w dwóch lub trzech wariantach ze zmieniającą się kwotą miesięczną spłaty. W symulacji powinna być również uwzględniona (w osobnej kolumnie) opłata bieżącego czynszu, tak aby dana osoba wiedziała ile potrzebuje miesięcznie na opłatę należności czynszowych. Dodatkowo w symulacji mogą znaleźć się kwoty innych zadłużeń, które klient chce spłacić. Wybrany wariant spłat będzie stanowił spis celu głównego (wyznaczona kwota spłaty zadłużenia oraz bieżących opłat) oraz celów szczegółowych, czyli comiesięczne kwoty spłaty. Wyboru wariantu dokonuje osoba (rodzina) zadłużona na podstawie oceny swoich możliwości oraz po przeanalizowaniu swoich zasobów.

Spis działań do wykonania to z kolei wszystkie pomysły na wykorzystanie zasobów osoby zadłużonej oraz jej otoczenia (instytucjonalnego i pozainstytucjonalnego), które mogą pomóc w zwiększeniu dochodu lub zmniejszeniu kosztów utrzymania. Wszystkie pomysły powinny zostać zoperacjonalizowane (podzielone na mniejsze zadania) oraz do każdego zadania powinna być przypisana data realizacji. Aby uznać, że został opracowany plan działania, musi być rozpisany

przynajmniej jeden pomysł na zwiększenie dochodów lub zmniejszenie wydatków danej osoby/rodziny/gospodarstwa zadłużonego. Zrealizowanie tego pomysłu powinno być poprzedzone również analizą finansową dotyczącą kosztów i korzyści z realizacji zaplanowanych zadań. Może się bowiem okazać, że niektóre pomysły na zwiększenie dochodów mogą wymagać dużych nakładów (np. zakup samochodu itp.), co niekoniecznie może przynieść oczekiwane dodatkowe dochody w odpowiedniej wysokości. Dokonując wyboru optymalnego sposobu na poprawę sytuacji finansowej należy brać również pod uwagę czas realizacji działań, tak aby na efekty realizacji nie trzeba było czekać dłużej niż 3–4 miesiące.

Przy analizie sytuacji danej osoby warto pamiętać, że nie ma jednego sposobu na wykorzystanie jej zasobów, czy zmniejszenia kosztów utrzymania. Należy rozważyć wiele opcji, a z nich wybierać te, które są stosunkowo najmniej czasowo- i kosztochłonne.

Jako przykład rozpoznania i wykorzystania niematerialnych zasobów osoby zadłużonej można podać hobby lub aktywności niekomercyjne (np. wolontariat) osób zadłużonych. Mogą mieć kompetencje lub umiejętności, które nie są udokumentowane (np. pieczenie ciast, elektryka, opieka nad dziećmi, osobami z niepełnosprawnościami, opiekowanie się bezdomnymi zwierzętami). Właściwe rozpoznanie, które z tych umiejętności i kwalifikacji po uzyskaniu weryfikacji lub certyfikacji i przekształcenia w kwalifikacje spowoduje, że dana osoba będzie mogła zwiększać dochód wykorzystując te umiejętności. Po odkryciu umiejętności i ich potwierdzeniu osoby uczestniczące w Programie mogą szukać pracy zgodnej z kwalifikacjami, podjąć dodatkowe zatrudnienie, a wsparcie nawigatora w takim przypadku będzie polegać na wspólnym poszukiwaniu takich form zarobkowania, które będą legalne, ale będą też opłacalne (np. wykonywanie zleceń na rzecz spółdzielni socjalnych, prowadzenie działalności gospodarczej w ramach inkubatorów przedsiębiorczości). Jeśli chodzi o stworzenie planu w oparciu o zasoby materialne, którymi dana osoba dysponuje to przykładem na takie działania jest wynajęcie pokoju letnikom, naprawa i sprzedanie zbędnych przedmiotów itp.

Plan działania powinien również zawierać jasno określony moment zakończenia udziału w projekcie. Moment ten może wyznaczać konkretna kwota zadłużenia, która będzie spłacona przez osobę zadłużoną lub określony czas np. 9 miesięcy wsparcia.

W planie działań należy również uwzględnić możliwe do wykorzystania zasoby innych instytucji i organizacji w mieście do wykorzystania przez klienta np. możliwość ugody z wierzycielami w sprawie rozłożenia zadłużenia na raty, umorzenia odsetek, pomoc w kwestiach medycznych, porady prawne, pomoc MOPR, możliwość skierowania dziecka do świetlicy środowiskowej w trakcie podejmowania pracy itp.

Czas na opracowanie planu działania (przynajmniej pierwszych najistotniejszych działań) poprzedzony analizą sytuacji, nie powinien przekraczać czterech tygodni od podpisania kontraktu przez osobę zadłużoną. Jest to również okres kwalifikacji, czyli sprawdzenia czy osoba zadłużona faktycznie ma motywację do rozwiązania problemu. Jeśli w ciągu czterech tygodni od podpisania kontraktu dana osoba nie wywiązuje się z zadań, nie przychodzi na spotkania, nie chce ujawnić informacji o wszystkich długach, dochodach ten etap może zakończyć się zakończeniem wsparcia. Natomiast jeśli współpraca przebiega prawidłowo, to po okresie kwalifikacji jest wpisywana na listę uczestników (z tych efektów następuje rozliczenie z inwestorem).

Plan działań jest spisywany w dwóch formach:

- w narzędziu monitorowania – zapisane przez nawigatora,
- na formularzu papierowym – zapisane przez uczestnika.

Przykładowy formularz „Plan działania” do uzupełniania przez uczestnika Programu zaprezentowano poniżej.

Tabela 15. Przykładowy formularz Planu działania, oprac. własne

| Data (do kiedy działanie ma być wykonane) | Nazwa i opis działania | Zasoby możliwe do wykorzystania (zasoby uczestnika, nawigatora, innych podmiotów) | Kwota opłaty czynszu/zadłużenia/ innych rachunków |
|---|------------------------|---|---|
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |

Etap 4: Realizacja planu działania

Po opracowaniu planu działań, zarówno osoba zadłużona oraz nawigator przystępują do realizacji poszczególnych zadań i spotykają się z określoną częstotliwością w celu omówienia postępu, możliwych trudności i sukcesów. Nawigator nie powinien wyręczać osoby korzystającej ze wsparcia w wykonywaniu poszczególnych zadań, ale może np. umówić się z osobą zadłużoną na wspólną rozmowę z wierzycielem lub przedstawicielami innych organizacji czy instytucji. Wsparcie nawigatora w tym okresie w zależności od samodzielności klienta może ograniczyć się do cotygodniowych kontaktów sprawdzających postęp realizacji zadań lub może wymagać intensywniejszego wsparcia i towarzyszenia osobie zadłużonej w załatwianiu różnych spraw. W końcowych etapach współpracy, jeśli zadłużenie jest spłacane, nawigator powinien stopniowo wycofywać się z relacji z osobą zadłużoną, aby była ona bardziej samodzielna np. sama określała potrzebę spotkania z nawigatorem, wyznaczała cele spotkania itp. Zagrożeniem w tym procesie może być zbyt mocne przywiązanie się do nawigatora np. osoby samotnej, która w nawigatorze poza pomocą w wyjściu z sytuacji zadłużenia znajdzie przyjaciela, swój sposób na samotność i nie będzie chciała zerwać relacji.

Cały proces współpracy z osobą zadłużoną będzie systematycznie monitorowany, tak aby możliwa była reakcja ze strony nawigatora. Będzie on wspierał dłużnika w sytuacjach kryzysowych i chwilach zwątpienia, gdyż w trakcie realizacji działań może się okazać, że to co zostało pierwotnie ustalone nie przynosi oczekiwanych rezultatów lub z przyczyn niezależnych od osoby zadłużonej czas realizacji danego zadania przedłuża się. W takich sytuacjach można zmienić plan działań, znaleźć inne rozwiązania. Rolą nawigatora na etapie realizacji poszczególnych zadań będzie uczenie cieszenia się dłużnika z drobnych sukcesów i świętowania.

W trakcie realizacji wsparcia nawigator ma możliwość wykorzystania różnych narzędzi i metod współpracy, które są opisane w następnym podrozdziale. W trakcie realizacji planu działań nawigator prowadzi monitoring zarówno realizacji działań jak i spłaty zadłużenia oraz opłacania bieżącego czynszu zgodnie z wybranym wariantem symulacji wykonanym podczas analizy sytuacji osoby zadłużonej. W zależności od postępu realizacji zadań symulacja spłaty zadłużenia może być zmieniana zarówno na niższe kwoty spłaty, jak i na wyższe kwoty czy szybsze spłacenie zadłużenia. W narzędziu monitoringu jest arkusz symulacji spłat i opłat bieżącego czynszu, na którym można robić notatki dotyczące wsparcia. Monitoring jest dokładniej opisany w rozdziale 5.

Czas trwania wsparcia jest uzależniony od sytuacji osoby zadłużonej, wysokości jej zadłużenia, ale nie powinien przekraczać 12 miesięcy.

NARZĘDZIA PRACY NAWIGATORÓW

Bank relacji

Nawigatorzy będą wykorzystywali tzw. bank relacji, czyli metodę współpracy, która opiera się na wykorzystywaniu zasobów lokalnych – sieci relacji – różnych instytucji, które mogą wspierać proces wychodzenia z zadłużenia. Nawigatorzy bazując na własnych kontaktach oraz w oparciu o nawiązane w trakcie trwania projektu oficjalne porozumienia o współpracy przy realizacji wsparcia dla osoby zadłużonej, będą wskazywać ścieżki, z jakich mogą skorzystać osoby zadłużone, aby zwiększyć swoje przychody i/lub ograniczyć koszty, w zależności od wypracowanego planu.

Nawigatorzy mogą również zwoływać spotkanie przedstawicieli tak określonej wspólnie sieci, aby poinformować o podjętych działaniach z klientem, przedstawić sukcesy, wspólnie z innymi podmiotami poszukać zasobów i możliwości kolejnych rozwiązań. Spotkania takie mogą zbudować pozytywną atmosferę w innych instytucjach/organizacjach wspierającą klienta w osiągnięciu swojego celu. Ważne, aby spotkania zespołów nie odbywały się „o kliencie”, ale „z klientem” i były moderowane przez nawigatora. Uczestnikami takich spotkań mogą być również inne osoby zadłużone lub osoby niereprezentujące żadnych instytucji czy organizacji, czyli np. osoby z otoczenia osoby zadłużonej. Spotkania powinny się koncentrować na szukaniu różnych możliwości na zwiększaniu dochodów z wykorzystaniem zasobów danej osoby.

Przykładowe instytucje i podmioty, które mogą uczestniczyć w pomocy osobom zadłużonym są przedstawione na schemacie poniżej. Instytucje współpracujące na rzecz danej osoby powinny być odnotowywane na arkuszu monitoringu.

Rysunek 1. Bank relacji



Mediacje

W celu zawarcia ugody z wierzycielem np. administratorem budynku, w którym mieszka osoba zadłużona, będzie mogła ona skorzystać z mediacji. Ma ona charakter dobrowolny i prowadzona jest nie tylko na podstawie odpowiedniego postanowienia sądu, ale także na podstawie umowy o mediację (art. 183¹ § 2 K.p.c.), w której to umowie strony sporu określają w szczególności przedmiot mediacji (zasady wykonania zobowiązania – spłaty zadłużenia), osobę mediatora albo sposób wyboru mediatora (art. 183¹ § 3 K.p.c.). Podkreślić należy w tym miejscu, że taka mediacja może być prowadzona jeszcze przed wszczęciem postępowania sądowego (art. 183¹ § 4 K.p.c.). Z mediacji można skorzystać również w przypadku innych sporów np. dotyczących ustalenia kwoty alimentów, podziału spadku czy majątku.

Zgodnie z przepisem art. 183² § 1 K.p.c. mediatorem może być każda osoba fizyczna mająca pełną zdolność do czynności prawnych, korzystająca w pełni z praw publicznych (nie może to być jedynie sędzią). Mediatorem może być nawigator (jeśli zna podstawowe zasady mediacji) lub osoba z listy mediatorów oraz ośrodków mediacyjnych³⁸. Proces mediacji przygotowywany będzie przez specjalistę ds. zadłużenia czynszowego.

³⁸ Informacje o listach mediatorów oraz ośrodkach mediacyjnych udostępniane są na stronach internetowych sądów okręgowych (np. <http://www.gdansk.so.gov.pl/lista-stalych-mediatorow>).

Istotą działania mediatora jest zachowanie bezstronności przy prowadzeniu mediacji (art. 183 § 1 K.p.c.). Prowadząc mediację, mediator wykorzystuje różne metody zmierzające do polubownego rozwiązania sporu, w tym poprzez wspieranie stron w formułowaniu przez nie propozycji ugodowych, lub na zgodny wniosek stron może wskazać sposoby rozwiązania sporu (art. 183 K.p.c.). Tak prowadzone postępowanie mediacyjne jest niejawne, a wszystkie osoby biorące w niej udział są obowiązane zachować w tajemnicy fakty, o których dowiedziały się w związku z prowadzeniem mediacji (art. 183 § 1 i 2 K.p.c.).

Wszczęcie mediacji przez stronę następuje z chwilą doręczenia mediatorowi wniosku o przeprowadzenie mediacji, z dołączonym dowodem doręczenia jego odpisu drugiej stronie (art. 183 § 1 K.p.c.), przy czym mediacja nie zostanie wszczęta, jeżeli strony wcześniej nie zawarły umowy o mediację, a druga strona nie wyraziła zgody na mediację (art. 183§ 2 pkt 4 K.p.c.).

Z przebiegu mediacji sporządza się protokół, w którym oznacza się miejsce i czas przeprowadzenia mediacji, a także imię, nazwisko (nazwę) i adresy stron, imię i nazwisko oraz adres mediatora, a ponadto wynik mediacji. Protokół taki podpisuje mediator. Jeżeli strony zawarły ugodę przed mediatorem, ugodę zamieszcza się w protokole albo załącza się do niego. Strony podpisują ugodę. Niemożność podpisania ugody mediator stwierdza w protokole (art. 183 § 1 i 2 K.p.c.). Istotne w całej procedurze jest to, że przez podpisanie ugody strony wyrażają zgodę na wystąpienie do sądu z wnioskiem o jej zatwierdzenie. Sąd, na wniosek strony niezwłocznie przeprowadza postępowanie co do zatwierdzenia ugody zawartej przed mediatorem (art. 183 § 1 K.p.c.). Ugoda zawarta przed mediatorem, po jej zatwierdzeniu przez sąd, ma moc prawną ugody zawartej przed sądem (art. 183 § 1 K.p.c.).

Fundusz na inwestycje w zasoby

Nawigatorzy będą dysponowali specjalnym funduszem – środkami finansowym, dzięki którym będą mogli opłacić inwestycje w zasoby dłużników, czyli takie potrzeby, których sfinansowanie trwale wpłynie na zmniejszenie wysokości czynszu lub zadłużenia czynszowego. Np. z funduszu może zostać pokryty koszt wymiany nieszczelnych okien, co wpłynie na zmniejszenie kosztów ogrzewania, a tym samym spowoduje mniejsze opłaty czynszowe.

Jeden raz w miesiącu (lub w razie pilnych potrzeb na prośbę danego nawigatora) na spotkaniu nawigatorów omawiane będą indywidualne potrzeby dłużników w tym zakresie. Decyzja o uruchomieniu środków z funduszu podejmowana jest wspólnie przez wszystkich nawigatorów biorących udział w zebraniu, głos decydujący w tej sprawie ma nawigator–lider. Osoba zadłużona nie ma wpływu na decyzję w tym zakresie. Pierwszeństwo w dostępie do środków funduszu będą miały osoby, u których sfinansowanie określonej potrzeby najbardziej efektywnie i trwale wpłynie na poprawę sytuacji finansowej. To nawigatorzy na podstawie oceny współpracy z daną osobą zadłużoną będą w stanie określić czy warto zainwestować większe środki w sprawę danej osoby i na ile ta inwestycja może przynieść oczekiwane rezultaty. Środki z funduszu nie mogą zostać przeznaczone na spłatę zadłużenia czynszowego. Będą wydawane bezpośrednio przez nawigatora poprzez dokonanie opłaty za usługę lub produkt na podstawie umowy, faktury lub rachunku.

Założono, iż środki przeznaczone na fundusz to średnio 3 000 zł na osobę/rodzinę/gospodarstwo zadłużone.

Porady specjalistyczne

W związku z tym, że osoby zadłużone często borykają się z różnymi nawarstwionymi problemami natury prawnej, psychologicznej, zdrowotnej, wymagają specjalistycznego poradnictwa w różnym zakresie. W trakcie korzystania z usług wsparcia osoby zadłużone z dodatkowymi problemami, których nie są w stanie rozwiązać za pomocą własnych zasobów będą mogły skorzystać z porad specjalistów opłacanych w ramach projektu. Nawigatorzy będą szukali najpierw porad bezpłatnych oferowanych przez instytucje miejskie lub organizacje pozarządowe finansowane ze środków miasta lub innych funduszy. Natomiast w związku z długim czasem oczekiwania na niektóre porady będą zabezpieczone środki na opłatę usług poradnictwa na rynku komercyjnym. O wykorzystaniu środków na poradnictwo decydować będzie nawigator wraz z liderem. Opłata za usługę będzie bezpośrednio przekazywana przez organizację – operatora do specjalisty udzielającego poradę. W ramach budżetu przewidziano opłatę 500 godzin porad za średnią kwotę 150 zł.

Bonusy za aktywne poszukiwanie rozwiązań (świętowanie sukcesu)

Nawigator zgodnie z metodą doceniania za włożony wysiłek będzie mógł motywować osobę zadłużoną dodatkowymi bonusami w zakresie korzystania z dostępu do atrakcji kulturalnych, sportowych i rozrywkowych Gdańska. Bonus (rodzaj premii) ma być konkretnym wzmocnieniem aktywności osoby zadłużonej i jej rodziny, a jednocześnie ma sprawić jej przyjemność. Bonusy te mogą zwiększać wykorzystanie zasobów kulturalnych i rozrywkowych miasta, ponieważ niewiele osób zadłużonych stać na korzystanie z nich odpłatnie. Dlatego też nawigator może docenić osobę, z którą współpracuje np. biletami do kina, wejściówką dla rodziny do Centrum Hewelianum, na koncerty, wspólne wyjście na obiad do restauracji itp. Na życzenie uczestnika świętowanie sukcesów może również się odbyć z udziałem nawigatora we wspólnie ustalonej formie.

Momenty świętowania mogą być wyznaczane już na początku współpracy przy określaniu planu działań i symulacji spłaty zadłużenia. Takim momentem może być np. spłata połowy zadłużenia. Średnia kwota bonusu na osobę/rodzinę/gospodarstwo zadłużone to 100 zł. Nawigatorzy mogą również pozyskiwać wejściówki, bilety, zaproszenia na wydarzenia bezpłatnie na zasadach współpracy z instytucjami kultury i sztuki. Należy jednak pamiętać, aby bonusy były zgodne z zainteresowaniami osoby zadłużonej i aby nie były dostępne za darmo dla wszystkich mieszkańców, gdyż wówczas nie są faktyczną premią za aktywność.

4.3.4. ZAKOŃCZENIE UDZIAŁU W PROGRAMIE

Zakończenie udziału osoby zadłużonej w Programie może nastąpić na każdym etapie i może mieć charakter celowy (pożądaný) i niecelowy (niepożądaný).

Celowe zakończenie udziału w Programie ma miejsce w sytuacji, kiedy zostanie osiągnięty określony w planie działania moment zakończenia wsparcia, co będzie oznaczało, że został osiągnięty pewien cel. Fakt zakończenia udzielania wsparcia będzie odnotowany w arkuszu monitoringu danego uczestnika. Po zakończeniu wsparcia dana osoba jest nadal monitorowana przez 6 miesięcy pod względem opłacania bieżącego czynszu oraz ewentualnie spłacania pozostałego zadłużenia (Monitorowanie po zakończeniu wsparcia jest opisane w rozdziale 5).

Niepożądane zakończenie udziału osoby zadłużonej w projekcie występuje w przypadku, kiedy uczestnik już po podpisaniu kontraktu sam rezygnuje z udziału, informując o tym nawigatora lub nie współpracuje z nawigatorem zarówno na etapie analizy jego sytuacji (np. nie chce ujawnić dochodów lub wydatków), opracowania planu działań (np. neguje wszelkie podawane rozwiązania i sam nie poszukuje tych rozwiązań, nie wykonuje zadań, do których się zobowiązał) lub nie przychodzi na spotkania i nie informuje o swojej sytuacji. W takiej sytuacji uczestnik powinien złożyć oświadczenie woli, że dobrowolnie rezygnuje z udziału z programu wsparcia, a w arkuszu monitorowania danej osoby zadłużonej odnotowywany jest fakt zakończenia udzielania wsparcia. Następuje to w porozumieniu z koordynatorem. W takim przypadku nadal monitorowane są opłaty czynszu tej osoby przez kolejne 6 miesięcy, a ewentualne rezultaty (lub ich brak) liczone są do wskaźnika efektywności.

4.4. ORGANIZACJA USŁUGI

Sposób organizacji usługi zależy od liczby podmiotów wdrażających usługę. Może być wdrażana przez jednego usługodawcę, ale również przez kilku usługodawców, co jest szczególnie rekomendowane w przypadku dużej liczby osób zadłużonych, które mają być objęte Programem. Drugie rozwiązanie jest również rekomendowane w przypadku, gdy na danym terenie nie ma jednej silnej organizacji posiadającej duże doświadczenie w pomocy osobom z zadłużeniami.

W przypadku wykonywania usługi przez kilku usługodawców, co będzie testowane w naszym Modelu najistotniejszą kwestią jest zatrudnienie pracowników i zarządzanie zespołem. Pomimo tego, że pracownicy mogą być zatrudnieni w różnych organizacjach, powinni oni stanowić zespół osób, który razem pracuje, rozwiązuje problemy. W tym przypadku nawigator jest reprezentantem organizacji partnerskiej, jest łącznikiem między Programem z organizacją partnerską, korzysta ze wszystkich partnerstw nawiązanych przez organizację, poszerza w ten sposób bank relacji. Również organizacja zatrudniająca nawigatora, która oddelegowuje go do pracy w Projekcie może poszerzyć swój zakres działania i ma szansę wdrażać innowacyjne działania również dla swoich klientów.

Nawigatorzy będą pracowali zarówno w biurze oraz w terenie. Rekomendowane jest, aby biuro było czynne w dni robocze w godz. od 9.00 do 17.00, z wyjątkiem jednego wybranego dnia, kiedy może być otwarte krócej, np. od 7.30 do 15.30. W biurze cały czas będzie przebywał asystent oraz nawigatorzy, którzy nie są w danym momencie w terenie.

W celu lepszej integracji zespołu oraz podejmowania wspólnych działań przynajmniej jeden raz w tygodniu powinny odbywać się spotkania zespołu, na których omawiane będą sprawy bieżące, problemy i potrzeby, przekazywane będą istotne informacje. Powinien to być jeden ustalony dzień w tygodniu.

W związku z tym, że działania nawigatorów są nastawione na osiągnięcie określonego celu preferowanym modelem zarządzania jest zarządzanie turkusowe. Oznacza ono płaską strukturę zarządzania zespołem, a rola lidera-nawigatora polega głównie na wspieraniu pozostałych współpracowników oraz bieżących kontaktach z Koordynatorem Projektu. Taki model zarządzania opiera się w dużej mierze na uczciwości i zaufaniu. Pracownicy sami między sobą rozliczają się z wykonywanych zadań w ramach zespołu i powinni samodzielnie wyznaczać sobie zadania i cele do realizacji. To pobudza ich kreatywność, daje swobodę podejmowania decyzji i sprawia, że czują się

współodpowiedzialni za osiągnięcie wyznaczonych wskaźników. Nawigatorzy mają się samodzielnie motywować, samoorganizować i osiągać odpowiednie wyniki.

4.5. ZASOBY KONIECZNE DO REALIZACJI PROGRAMU

4.5.1. ZASOBY OSOBOWE

Kluczową rolę w świadczeniu usługi stanowiącą o jej skuteczności pełnić będą osoby bezpośrednio współpracujące z osobami zadłużonymi. Proponowana struktura obsługi osób zadłużonych w wersji do testowania to zatrudnienie 3 nawigatorów (w tym 1 pełniący rolę lidera) w pełnym wymiarze czasu pracy (40 godzin tygodniowo) oraz zatrudnienie asystenta, również w pełnym wymiarze czasu pracy. Nawigatorzy zatrudnieni zostaną w oparciu o zadaniowy czas pracy i elastyczne godziny pracy dostosowane do potrzeb klientów.

Poniżej przedstawiono wymagania oraz zadania nawigatorów oraz asystenta.

Zakłada się, że jeden nawigator nie może prowadzić jednocześnie więcej niż 12 osób/rodzin/gospodarstw zadłużonych, a nawigator pełniący równocześnie obowiązki lidera nie powinien prowadzić jednocześnie więcej niż 6 osób/rodzin/gospodarstw.

Jeśli operator nie posiada odpowiednich osób w swoich zasobach kadrowych, to powinien ogłosić otwarty nabór zgodnie z procedurami obowiązującymi w danej organizacji. Lider-nawigator powinien brać udział w rekrutacji nawigatorów, ale ostateczną decyzję o zatrudnieniu nawigatora podejmuje organizacja zatrudniająca, która również bierze odpowiedzialność za wyniki jego pracy. W sytuacjach konfliktowych pomiędzy nawigatorem-liderem oraz innymi pracownikami, przedstawiciele organizacji podejmują rozmowy i wspólnie podejmują decyzję.

Nawigatorzy obowiązkowo uczestniczą w szkoleniu dotyczącym sposobu pracy z osobami zadłużonymi oraz wykonywaniu analizy sytuacji finansowej osób zadłużonych oraz sposobu monitorowania ich postępów. Szczegółowy program szkolenia opisany jest w uwarunkowaniach w pkt. 4.5.2. W trakcie trwania projektu nawigatorzy będą mieli zapewnioną superwizję zewnętrzną.

NAWIGATOR-LIDER

Zakres obowiązków:

- odpowiedzialność za działania zespołu i organizację jego pracy,
- uczestnictwo w rekrutacji pozostałych nawigatorów oraz asystenta,
- wsparcie zespołu (wraz z organizacją superwizji),
- kontakt z przedstawicielami zarządcy, inwestorów oraz operatora,
- uczestnictwo w spotkaniach Grupy Sterującej, grupach roboczych,
- sporządzanie sprawozdań z realizacji usługi,
- praca z klientem (w zmniejszonej liczbie godzin, ale dającej wspólnotę doświadczenia z nawigatorami oraz rozumienie dynamiki procesów nawigator – klient umożliwiającego wsparcie innych nawigatorów i reagowania na kryzysy i wykorzystanie potencjałów);
- pozostałe obowiązki tak, jak nawigatorzy;

Wymagane/preferowane wykształcenie i doświadczenie:

- wykształcenie wyższe z zakresu nauk społecznych lub ekonomicznych,
- doświadczenie zawodowe min. 5 lat w bezpośrednim kontakcie z klientem w obszarze pomocowym, konsultacyjnym, doradczym,
- doświadczenie w zarządzaniu co najmniej 3-osobowym zespołem,

Inne wymagania:

- znajomość organizacji i podmiotów świadczących szeroko pojętą pomoc na terenie Trójmiasta i województwa pomorskiego,
- umiejętność słuchania,
- komunikatywność – umiejętności interpersonalne,
- umiejętność pracy w interdyscyplinarnym zespole,
- znajomość mechanizmów wchodzenia w zadłużenie,
- gotowość do pracy w nienormowanym czasie pracy,
- kreatywność,
- skoncentrowanie na szukaniu rozwiązań,
- biegła/ bardzo dobra obsługa programów pakietu MS Office, m.in. Excel, Power Point,
- pożądane: szkolenia, studia podyplomowe z pracy metodami towarzyszącymi (pracy na zasobach klienta).

NAWIGATOR

Zakres obowiązków:

- praca z osobą/rodziną/gospodarstwem zadłużonym: prowadzenie spotkań zerowych, weryfikacja kwalifikowalności osób zadłużonych do udziału w projekcie, sporządzanie kontraktów, dokonywanie analizy sytuacji osoby zadłużonej, opracowywanie planów działań, monitoring postępów,
- sporządzanie sprawozdań kwartalnych z pracy własnej oraz z postępów klientów,
- kontakt z wierzycielami klienta,
- kontakt z instytucjami, organizacjami mogącymi wesprzeć klienta w wychodzeniu z zadłużenia – tworzenie banku relacji,
- uczestniczenie w spotkaniach Grupy Sterującej, grupach roboczych,
- bieżąca współpraca i raportowanie do organizacji macierzystej, w przypadku gdy nawigator jest z organizacji partnerskiej,
- wypracowanie rekomendacji do Modelu w zakresie usługi;

Wymagane/preferowane wykształcenie i doświadczenie:

- doświadczenie zawodowe min. 5 lat w bezpośrednim kontakcie z klientem w obszarze pomocowym, konsultacyjnym, doradczym (praca z człowiekiem w kryzysie);

Inne wymagania:

- znajomość organizacji i podmiotów świadczących szeroko pojętą pomoc na terenie Trójmiasta i województwa pomorskiego,

- umiejętność słuchania,
- komunikatywność – umiejętności interpersonalne,
- umiejętność pracy w interdyscyplinarnym zespole,
- znajomość mechanizmów wchodzenia w zadłużenie,
- gotowość do pracy w nienormowanym czasie pracy,
- znajomość technik analiz budżetów domowych,
- kreatywność,
- skoncentrowanie na szukaniu rozwiązań,
- biegła/bardzo dobra obsługa programów pakietu MS Office: Excel, Power Point,
- pożądane: szkolenia, studia podyplomowe z pracy metodami towarzyszącymi (pracy na zasobach klienta), wykształcenie wyższe z zakresu nauk społecznych lub ekonomicznych.

ASYSTENT

Zakres obowiązków:

- organizacja pracy biura i obiegu dokumentów,
- kontakt telefoniczny, mailowy, osobisty z klientem – przekierowywanie i umawianie spotkań z nawigatorami,
- realizacja części działań promocyjnych związanych z rekrutacją, umieszczanie informacji na profilu FB oraz na stronie internetowej,
- współpraca z nawigatorami w kontakcie z wierzycielami i innymi podmiotami;

Wymagane/preferowane wykształcenie i doświadczenie:

- wykształcenie: co najmniej studia I stopnia,
- doświadczenie w pracy biurowej – min. pół roku;

Inne wymagania:

- umiejętność rozliczania projektów,
- komunikatywność,
- dobra organizacja pracy,
- samodzielność,
- łatwość uczenia się,
- obsługa programów biurowych oraz urządzeń biurowych,
- umiejętność pracy w zespole.

4.5.2. ZASOBY RZECZOWE

Aby prawidłowo świadczyć usługę, wybrany operator powinien dysponować lub wynająć biuro z wyposażeniem składające się z co najmniej trzech pokoi (oraz łazienką i kuchnią, które mogą być wspólne z innymi najemcami). Biuro powinno być wyposażone w podstawowe meble biurowe, tj. regały, szafa do przechowywania dokumentów z danymi osobowymi, cztery biurka, dwa stoliki, krzesła itp. Dwa pomieszczenie powinno być przeznaczone na rozmowy nawigatorów z osobami zadłużonymi w warunkach poufności (czyli pomieszczenie nieprzechodnie, które można zamknąć).

Ważne jest, aby biuro było łatwo dostępne, tj. umieszczone w centralnych częściach miasta, a nie na jego obrzeżach, z łatwym dojazdem komunikacją miejską. Nie powinno ono być umieszczone w instytucjach miejskich, ani w miejscach kojarzących się z instytucjami lub organizacjami typowo pomocowymi, gdyż może to mieć charakter stygmatyzujący, zniechęcający. W biurze powinien być zapewniony dostęp do podstawowych mediów oraz internetu.

Podstawowymi narzędziami pracy nawigatorów będą komputery przenośne oraz telefony, które należy zapewnić ze środków projektu (lub z zasobów posiadanych przez operatora). Komputer powinien być wyposażony w oprogramowanie biurowe oraz program antywirusowy.

W biurze powinno być dostępne co najmniej jedno urządzenie wielofunkcyjne z funkcją drukarki, skanera oraz ksero.

4.5.3. ZASOBY FINANSOWE

Do realizacji usługi konieczne są zasoby finansowe zarówno na pokrycie kosztów wynagrodzenia pracowników pośrednio i bezpośrednio wspierających osoby zadłużone oraz na wynajęcie, utrzymanie pomieszczeń biurowych oraz niezbędny sprzęt. Istotny koszt to również zapewnienie dodatkowych usług wspierających tj. porady specjalistyczne, fundusz nawigatorów i bonusy za aktywność. Do kosztu usługi należy również zaliczyć koszt ewaluacji (autoewaluacja, ewaluacja wewnętrzna lub/i usługa zewnętrzna).

Tabela 16. Kosztorys Programu „Inwestycje w zasoby sposobem wyjścia z zadłużenia”.

| Rodzaj kosztu | Liczba jednostek | Stawka jednostkowa | Suma | Opis |
|--|------------------|--------------------|---------------------|---|
| 3 nawigatorów | 108 | 6808 | 735 264,00 | 3 nawigatorów x 12 miesięcy x 3 lata |
| Asystent | 36 | 5200 | 187 200,00 | 1 asystent x 12 miesięcy x 3 lata |
| obsługa kadrowo-księgową | 36 | 1200 | 43 200,00 | 36 miesięcy (kwota ryczałtowa na miesiąc) |
| wynajem biura z wyposażeniem (3 pokoje) | 36 | 3000 | 108 000,00 | 36 miesięcy (kwota ryczałtowa na miesiąc) |
| materiały biurowe | 36 | 500 | 18 000,00 | 36 miesięcy (kwota ryczałtowa na miesiąc) |
| drobny poczęstunek na spotkania | 36 | 100 | 3 600,00 | 36 miesięcy (kwota ryczałtowa na miesiąc) |
| Komputery | 4 | 2800 | 11 200,00 | |
| fundusz na inwestycje w zasoby | 100 | 3000 | 300 000,00 | kwota średnia na osobę/rodzinę/gospodarstwo |
| testy zasobów | 50 | 2000 | 100 000,00 | 50 testów z analizą i omówieniem |
| porady specjalistyczne | 500 | 150 | 75 000,00 | 500 godzin na 3 lata |
| bonusy za aktywność | 100 | 100 | 10 000,00 | średnia kwota na osobę/rodzinę/gospodarstwo |
| Superwizja | 6 | 800 | 4 800,00 | dwie superwizje rocznie |
| ewaluacja | | | 12 000,00 | 2 razy po 15 wywiadów |
| drukarka ze skanerem | 1 | 2000 | 2 000,00 | |
| szkolenia dla nawigatorów | 3 | 3000 | 9 000,00 | jedno szkolenie rocznie |
| Telefon | 144 | 50 | 7 200,00 | abonament dla 4 osób przez 36 miesięcy |
| koszty dojazdów do klientów | 108 | 100 | 10 800,00 | ryczałt dla 3 osób przez 36 miesięcy |
| wydanie i druk broszury informacyjnej | | 6000 | 6 000,00 | 1000 broszur |
| plakaty – opracowanie i druk | | | 10 000,00 | |
| Suma | | | 1 653 264,00 | |

4.6. UWARUNKOWANIA WPROWADZENIA PROGRAMU

4.6.1. UWARUNKOWANIA PRAWNE

WYMAGALNOŚĆ ROSZCZENIA

Mając na uwadze cele projektu, kwestią formalną wejścia w usługę, a następnie rozpoczynającą korzystania z niej jest tzw. wymagalność roszczenia, tj. konieczność uregulowania długu przez osobę zadłużoną.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny³⁹ nie definiuje pojęcia wymagalności. Przyjmuje się, że przez wymagalność należy rozumieć stan, w którym wierzyciel ma prawną możliwość żądania zaspokojenia przysługującej mu wierzytelności (pierwszą chwilę, z której upływem wierzyciel może domagać się od dłużnika spełnienia świadczenia) albo też, iż jest to ostatni dzień, w którym dłużnik może spełnić świadczenie w sposób zgodny z treścią zobowiązania. Jest to stan potencjalny o charakterze obiektywnym, którego początek następuje w chwili, gdy wierzytelność zostaje uaktywniona. Roszczenia mogą uzyskać przymiot wymagalności – w dniu oznaczonym przez ustawę lub czynność prawną, albo w dniu wynikającym z właściwości zobowiązania, w tym również niezwłocznie po jego powstaniu (za uzasadnieniem wyroku Sądu Najwyższego z dnia 28 października 2016 r. sygn. akt I CSK 661/15). W przypadku zobowiązań o charakterze terminowym przyjmuje się, że wierzytelność jest wymagalna, jeśli nadszedł termin świadczenia, skoro od tej daty wierzyciel może domagać się spełnienia świadczenia. W przypadku zobowiązań bezterminowych, termin spełnienia świadczenia nadchodzi z momentem wezwania (art. 455 K.c.). Gdy wezwanie to nie następuje, początek wymagalności określa przepis art. 120 § 1 zdanie drugie Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym, jeżeli wymagalność roszczenia zależy od podjęcia określonej czynności przez uprawnionego, bieg terminu rozpoczyna się od dnia, w którym roszczenie stałoby się wymagalne, gdyby uprawniony podjął czynność w najwcześniejszym możliwym terminie (za uzasadnieniem wyroku Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 2016 r. sygn. akt I CSK 421/13).

OCHRONA DANYCH OSOBOWYCH

Z uwagi na wymogi ustawy o ochronie danych osobowych oraz konieczności przekazywania wrażliwych danych dotyczących sytuacji finansowej uczestników, ich zadłużenia oraz informacji o opłacaniu bieżących zobowiązań czynszowych, warunkiem udziału w programie wsparcia będzie wyrażenie zgody na przetwarzanie danych osobowych przez uczestnika (wzór zgody w Aneksie nr 5) oraz zgody na przekazywanie danych o zadłużeniu i wnoszonych opłatach przez GZNK do operatora usługi (wzór w Aneksie nr 5). Dane te w formie zbiorczej (bez ujawniania imion, nazwisk i adresów) będą również przekazywane do Koordynatora Projektu oraz w sprawozdaniach dla inwestorów. Mając na uwadze zmiany w ochronie danych osobowych, które wejdą w życie 25 maja 2018 roku powyżej przedstawione wzory zgód będą zaktualizowane i dostosowane do wymogów obowiązujących na dzień podpisywania oświadczenia.

³⁹ Tekst jednolity Dz. U. z 2017 r., poz. 459 z późn. zm.

SZKOLENIE DLA NAWIGATORÓW

Nawigatorzy będą mieli obowiązek/możliwość uczestniczenia w szkoleniach w trakcie wdrażania usługi. Przewidywane są szkolenia co roku, z tym że w pierwszym roku szkolenie powinno mieć większy wymiar ok. 20 godzin, a w pozostałych latach będą to szkolenia uzupełniające, aktualizujące wiedzę (po około 10 godzin rocznie). Najistotniejsze jest szkolenie na początku wdrażania usługi, tak aby ujednolicić wiedzę nawigatorów dotyczącą sposobów analizy finansów osobistych oraz sposobów wspierania osób z zadłużeniem. Oprócz tego nawigatorzy otrzymają pełną informację dotyczącą całego Modelu, jego założeń, sposobu monitorowania rezultatów.

Proponowana tematyka szkolenia dla nawigatorów w pierwszym miesiącu pracy nawigatorów:

Blok dot. Modelu i sprawozdawczości (6 h) - prowadzony przez Koordynatora Projektu:

- cele, założenia Modelu,
- mechanizm obligacji społecznych i podmioty uczestniczące w Modelu,
- obowiązki nawigatorów,
- narzędzia pracy nawigatorów (fundusz, bonusy aktywności, porady specjalistyczne, mediacje),
- proces sprawozdawania i monitorowania rezultatów – narzędzie monitoringu.

Blok dot. sposobów analizy finansów osobistych (10 h) – prowadzony przez specjalistę ds. finansów osobistych:

- budżet domowy,
- inwentaryzacja długów,
- sposoby obniżania kosztów,
- sposoby zwiększania dochodów,
- tworzenie planu finansowego.

Blok dot. metod wsparcia osób zadłużonych (10 h) – specjalista ds. wsparcia osób zadłużonych/wykluczonych:

- poszukiwanie motywacji do spłaty długów,
- metoda skoncentrowana na rozwiązaniach,
- odkrywanie zasobów niematerialnych osób zadłużonych,
- metoda doceniania,
- prowadzenie rozmów (z wierzycielami, dostawcami mediów, instytucjami wspierającymi itp.),
- podtrzymywanie motywacji osoby zadłużonej.

W kolejnych latach tematyka szkoleń będzie dostosowana do zapotrzebowania zgłaszanego przez nawigatorów i może dotyczyć obszarów, z którymi nawigatorzy będą mieli największy problem. Szkolenia, jak wskazano powyżej, będą prowadzone przez specjalistów w poszczególnych obszarach, którzy będą wybierani w drodze konkursu lub zapytania ofertowego. Podstawowe wymagania to znajomość wskazanych zagadnień, rekomendowane jest posiadane doświadczenia w prowadzeniu szkoleń. Szkolenia będą odbywały się w biurze operatora.

INFORMOWANIE O USŁUDZE (PROMOCJA PROGRAMU)

Informowanie o usłudze i komunikacja z interesariuszami projektu, w tym w szczególności z potencjalnymi uczestnikami, jest jednym z ważniejszych warunków decydujących o możliwości wdrożenia nowego sposobu wsparcia osób zadłużonych. Poniżej przedstawiono trzy kluczowe grupy, do których powinna być skierowana informacja o Programie wraz z celem tych komunikatów oraz podstawowymi kanałami komunikacji.

Tabela 17. Grupy, cele i kanały komunikacji – promocja Programu, oprac. własne

| Grupa odbiorców | Cel | Podstawowe kanały komunikacji |
|--|---|--|
| potencjalni uczestnicy | zachęcenie do skorzystania ze wsparcia | - broszury informacyjne dostarczane bezpośrednio osobom będącym w grupie docelowej, - plakaty na klatkach schodowych; |
| mieszkańcy Gdańska | przychylnie nastawienie do świadczonego wsparcia dla osób zadłużonych | - strona internetowa projektu oraz profil na portalu społecznościowym, - strona gdansk.pl, - audycje radiowe, - wszelkiego rodzaju spotkania obywatelskie, dzień bez długów, dni otwarte spółdzielni mieszkaniowych, GZNK, MOPR itp.; |
| pracownicy organizacji i instytucji, które mogą współpracować w rozwiązaniu problemów osób zadłużonych | zachęcenie do współpracy w rozwiązywaniu problemów osób zadłużonych korzystających z Programu | - strona internetowa projektu oraz profil na portalu społecznościowym, - spotkania w ramach Programu Bezpieczeństwa Ekonomicznego, - spotkania z Radnymi Dzielnic i Radnymi Miasta przy okazji komisji lub posiedzeń klubów |

Pierwszą i najistotniejszą grupą, do której należy dotrzeć ze skutecznym przekazem o Programie są osoby zadłużone będące w grupie docelowej. W związku z tym, że osoby zadłużone posiadają różnego rodzaju psychologiczne mechanizmy obronne, których działanie skutkuje unikowym nastawieniem do problemu, skierowany do nich przekaz powinien przełamać te mechanizmy i zachęcić przynajmniej do pierwszego kontaktu. Powinni uświadomić sobie, że nie warto odkładać zajmowania się problemem na później i że im wcześniej się nim zajmą, tym łatwiej będzie się z nim uporać. W trakcie projektowania komunikacji należy skupić się na najmocniejszych stronach Programu, takich jak kompleksowość pomocy, „szcziemu narzędzi pomocy na miarę”, czy innowacyjności. Poza tym ważne wydają się być takie elementy, jak:

- ⇒ **Wsparcie** – warto podkreślać ten aspekt Programu: że jest on wsparciem, „pomocną dłońią” dla osób zadłużonych i ich rodzin w wychodzeniu z trudnej sytuacji, kluczowy jest komunikat o tym, że celem wsparcia jest zmniejszenie lub całkowite spłacenie zadłużenia przez osobę zadłużoną.
- ⇒ **Otwartość informacyjna** – uczestnicy oczekują jasnych, konkretnych informacji o warunkach brzegowych projektu, skutkach Programu, oczekiwaniach wobec osób biorących udział

w Programie, kompetencjach nawigatorów, formie współpracy i czasie zaangażowania; powinno się pozostawać w stałym kontakcie (osobistym i telefonicznym) z uczestnikami Programu. Da to im poczucie bezpieczeństwa i zwiększy wiarę w skuteczność działań. Pozwoli także na bieżąco monitorować sytuację osoby zadłużonej i dobierać optymalne narzędzia pomocy.

- ⇒ **Partnerstwo i zaangażowanie** – należy podkreślać, że uczestnicy będą mieli realny wpływ na to, w jaką pomoc będą zaangażowani (współpraca z nawigatorem), że projekt jest nakierowany na wzmacnianie potencjału i zwiększanie zaangażowania społecznego uczestników.
- ⇒ **Skuteczność** – wielu potencjalnych uczestników znajdujących się w trudnej sytuacji może nie do końca ufać instytucjom pomocowym. Dlatego warto w komunikacji Programu (przede wszystkim na starcie) zapewniać o tym, że wszyscy interesariusze dołożą wszelkich starań, by zmaksymalizować szanse na powodzenie Programu – zarówno w skali mikro, na poziomie pojedynczego uczestnika, jak i w skali makro – na poziomie wszystkich usług i narzędzi wypracowanych w Programie.

Kluczowe komunikaty kierowane do osób zadłużonych to:

- udział w projekcie nie wiąże się z żadnymi negatywnymi skutkami, a może stanowić nową szansę, perspektywę wyjścia z trudnej sytuacji;
- podstawowym warunkiem udziału jest posiadanie zadłużenia czynszowego w wysokości od 3 do 20 tys. zł;
- do Programu zakwalifikowani będą dłużnicy otwarci na różne propozycje wyjścia z trudnej dla nich sytuacji, a podstawą opracowania planu wyjścia z zadłużenia jest przyjrzenie się ich budżetowi domowemu;
- udział w Programie będzie zawierał się w przedziale czasowym od 3 do maksymalnie 12 miesięcy i będzie dostosowany do potrzeb uczestnika; w pierwszym miesiącu będą wymagane spotkania jeden raz w tygodniu, a w kolejnych jeden raz na dwa tygodnie po ok. 2 godziny;
- skutkiem udziału w Programie ma być częściowe lub całkowite spłacenie zadłużenia przez uczestnika, bazując na zidentyfikowanych zasobach zarówno osób/rodzin/gospodarstw zadłużonych, jak i ich otoczenia;
- poprzez udział w Programie uczestnicy nabędą wiele umiejętności radzenia sobie z problemami oraz wiedzy jak nie zadłużać się w przyszłości;
- uczestnicy będą mogli ustalić wspólnie z nawigatorem indywidualną ścieżkę współpracy;
- uczestnicy będą słuchani i traktowani jak równorzędni partnerzy.

Kolejną grupą, do której powinna dotrzeć informacja o usłudze są mieszkańcy Gdańska, którzy wyrażając opinie (szczególnie te negatywne) na temat Programu mogą wpływać na liczbę chętnych do skorzystania z Programu oraz na skuteczność podejmowanych działań. Doświadczenia we wspieraniu osób zadłużonych czynszowo wskazują, że odbiór społeczny i nastawienie szeroko rozumianego społeczeństwa do osób zadłużonych jest negatywny. W roku 2010 r., kiedy powstawało Centrum Treningu Umiejętności Społecznych na forach internetowych i w różnego rodzaju komentarzach pojawiały się zdania – „sami sobie winni”, „czemu pomagać pijakom”. Pojawiały się również i pojawiają nadal zdania wskazujące na brak zrozumienia problemu – „Dlaczego mi nikt nie pomaga – jest mi ciężko ale reguluję należności”. Pamiętać należy również, że dłużnicy czynszowi

zwłaszcza z dużym zadłużeniem długo unikali kontaktu z wierzycielami. W związku z tym są również przez nich postrzegani jako osoby nieodpowiedzialne, niegodne zaufania, niewiarygodne. Koniecznym zatem wydaje się podjęcie działań nie tylko informujących społeczeństwo o problemie, ale także zmierzających do zmiany nastawienia wobec osób znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej. Jedną z funkcji przekazu do tej grupy jest również reagowanie na pojawiający się tzw. czarny PR, czyli nieprawdziwe negatywne informacje na temat Programu lub jego uczestników.

Kluczowy przekaz do tej grupy to:

- przedstawienie historii osób zadłużonych pokazujących, że każdy może stać się dłużnikiem;
- pokazywanie pozytywnych przykładów wyjścia z problemów powodujących zadłużenie;
- informowanie o dostępnych formach pomocy;
- pokazywanie kosztów wsparcia jako inwestycji w społeczne efekty, tj. zwiększenie bezpieczeństwa, zadbanie o rozwój i lepszy start w przyszłość dzieci w rodzinach/gospodarstwach z zadłużeniem.

Organizacje i instytucje zajmujące się szeroko pojętym wsparciem osób zagrożonych wykluczeniem społecznym to kolejna grupa, która również powinna być poinformowana o istnieniu Programu oraz o możliwości współpracy na rzecz osób zadłużonych. Kluczowy przekaz dla tej grupy to:

- informacja kogo można kierować do Programu;
- podstawowe cele i działania Programu;
- informacja o tworzeniu banku relacji i zachęcenie do współpracy.

W związku z tym, że również media będą informowały o wdrażanym przez Miasto nowym sposobie wspierania osób z zadłużeniem czynszowym, ważne jest również, aby otrzymywały one informacje z pierwszej ręki, czyli od osób bezpośrednio wdrażających usługę. W tym celu powinny być organizowane spotkania prasowe z wybranymi, potencjalnie zainteresowanymi dziennikarzami, również z mediów dzielnicowych (gazety osiedlowe, portale) w celu przedstawienia Programu (opierając się na kilku przykładach konkretnych osób – bez ujawniania danych osobowych), przekazanie im materiałów w formie płyty z tekstem (do edycji) i zdjęciami do ewentualnego wykorzystania.

Przekaz dotyczący Programu wsparcia powinien być spójny z przekazem dotyczącym całego projektu, w tym mechanizmu obligacji społecznych.

4.6.3. WSPÓŁPRACA Z INNYMI INSTYTUCJAMI

Dla osiągnięcia zakładanych rezultatów istotna jest również współpraca z różnorodnymi instytucjami, które działają w różnych obszarach dotyczących problemu zadłużenia. Podstawowe obszary działania tych instytucji to:

- rynek pracy i zatrudnienie,
- mediacje i wsparcie rodziny w pełnieniu funkcji,
- prawo,
- zdrowie i rehabilitacja,
- integracja społeczna,

- wspieranie rozwoju przedsiębiorczości,
- finanse osobiste,
- rozwój osobisty.

Powinny to być instytucje z różnych sektorów (samorządowe, prywatne oraz pozarządowe), a celem współpracy jest wspólne (również razem z osobą zadłużoną) wypracowywanie sposobów na zwiększenie dochodów lub ograniczenie wydatków osób zadłużonych. Np. taka współpraca może polegać na wsparciu w znalezieniu pracy lub zlecenia, dostarczeniu żywności czy uczestnictwo w grupie wsparcia. Współpraca będzie również dotyczyła ustalenia możliwości uzyskania dodatku mieszkaniowego (w przypadku Gdańska: Gdańskie Centrum Świadczeń). Współpraca będzie nawiązywana przez bezpośrednie kontakty nawigatorów z poszczególnymi instytucjami oraz poprzez informowanie o możliwości współpracy na różnych spotkaniach. Wsparcia w budowaniu relacji pomiędzy różnymi instytucjami miejskimi będzie udzielał główny specjalista ds. merytorycznych. W przypadku współpracy długofalowej będą podpisywane porozumienia, których wzór znajduje się w Aneksie nr 5.

Bardzo ważna jest dobra współpraca z zarządcą nieruchomości komunalnych (w przypadku Gdańska – GZNK), która powinna przede wszystkim polegać na dobrym przepływie informacji o uczestnikach Programu od fazy powiadamiania osób spełniających kryteria udziału w Programie poprzez wsparcie w czasie ich udziału oraz przepływie danych w czasie monitoringu (spłacie zadłużenia oraz opłacaniu bieżącego czynszu). Aby współpraca była ułatwiona proponujemy, aby zarządca nieruchomości komunalnych wyznaczył pracownika, który pełni funkcję łącznika pomiędzy swoją instytucją a Programem i był osobą, z którą kontaktują się zarówno nawigatorzy oraz uczestnicy Programu. Taka osoba ma nie tylko znać projekt, ale też ma ułatwiać przekazywanie danych, informacji, a także podejmować działania na rzecz osób zadłużonych – np. uczestniczyć w mediacjach. W okresie testowania Modelu taką funkcję będzie pełnił specjalista/specjaliści ds. zadłużenia czynszowego (zatrudniony/zatrudnieni w GZNK).

ROZDZIAŁ 5. OPIS SPODZIEWANYCH REZULTATÓW

5.1. REZULTATY PROGRAMU „INWESTYCJA W ZASOBY SPOSOBEM NA WYJŚCIE Z ZADŁUŻENIA”

Najważniejszym rezultatem wdrażanego Programu ma być spłacenie zadłużenia oraz opłacanie czynszu przez uczestników Programu. Aby zoperacjonalizować ten rezultat przyjęto wskaźnik złożony, który jest składową 3 wskaźników bazowych opisanych w macierzy wskaźników.

- 1. Nazwa wskaźnika złożonego: Odsetek uczestników, którzy opłacają czynsz i spłacają zadłużenie.**
- 2. Zakładana wielkość wskaźnika do osiągnięcia – 68%.**
- 3. Wskaźnik złożony został wyliczony, jako suma wartości 3 wskaźników bazowych/podstawowych.**

Opis wskaźników bazowych przyjętych do oceny efektów/rezultatów projektu zawiera:

- 1. Wymiar** – przyjęto trzy obszary – wymiary efektów, które będą poddawane ocenie:
Wymiar 1: Opłacanie czynszu w trakcie udziału w projekcie;
Wymiar 2: Spłata zadłużenia;
Wymiar 3: Opłacanie czynszu przez 6 miesięcy od zakończenia udziału uczestnika w projekcie.
- 2. Nazwa wskaźnika** – definicja danego wskaźnika wraz z podaniem mierzonej cechy oraz jednostki.
- 3. Zakładana wielkość** wskaźnika bazowego do osiągnięcia.
- 4. Waga** – przypisana do danego wymiaru wskaźnika, tj.: wymiar 1:20; wymiar 2:60; wymiar 3:20.
- 5. Źródła danych:** propozycja źródeł, wykazów informacji, na podstawie których można obliczyć wskaźniki.
- 6. Częstotliwość gromadzenia danych** – propozycja interwałów, z jakimi gromadzone, agregowane i raportowane będą dane.
- 7. Wskazanie osoby/podmiotu odpowiedzialnego** za analizę i obliczanie wielkości osiągniętych wskaźników bazowych/podstawowych i wskaźnika złożonego.

Tabela 18. Macierz wskaźników Programu „Inwestycja w zasoby sposobem na wyjście z zadłużenia”, oprac. własne

| Wskaźniki efektu | | Zakładana wielkość wskaźnika | Wyjaśnienia/doprecyzowanie | Źródło danych | Częstotliwość – kiedy/jak często będzie mierzony? | Odpowiedzialny za analizę wskaźników |
|---|------------------------------|------------------------------|---|--|---|---------------------------------------|
| Złożony wskaźnik sukcesu/rezultatu: Opłacanie czynszu i spłacanie zadłużenia | | 0,68 | wskaźnik liczony następującym wzorem: osiągnięty wynik wskaźnika bazowego 1 mnożona przez jego wagę + osiągnięty wynik wskaźnika 2 mnożony przez jego wagę + osiągnięty wynik wskaźnika 3 mnożony przez jego wagę | sprawozdanie końcowe z realizacji projektu | Na zakończenie projektu | Grupa Sterująca |
| Wskaźniki efektu | Zakładana wielkość wskaźnika | waga - 100% | wyjaśnienia/doprecyzowanie | Źródło danych | Częstotliwość - kiedy/jak często będzie mierzony? | Odpowiedzialny za liczenie wskaźników |
| Wskaźnik bazowy 1: Opłacanie czynszu w trakcie udziału w projekcie | | | | | | |
| bieżąca opłata czynszu | 80% | 20% | 80% uczestników projektu, opłaciło regularnie czynsz (w pełnej wysokości) od 3 miesiąca udziału w projekcie do zakończenia udziału uczestnika w projekcie. | wykaz uczestników Programu opłacających czynsz od 3 miesiąca udziału w Programie z GZNK | na koniec miesiąca | realizator usług (nawigator-lider) |
| Wskaźnik bazowy 2: Spłata zadłużenia | | | | | | |
| Spłata zadłużenia | 60% | 60% | spłata minimum 60% łącznej kwoty zadłużenia wszystkich uczestników - kwota zadłużenia jest liczona na dzień włączenia potencjalnego uczestnika na listę uczestnictwa w Programie | wykaz uczestników Programu spłacających zadłużenie wraz z kwotą spłaconego zadłużenia z GZNK | na koniec miesiąca | realizator usług (nawigator-lider) |

| | | | | | | |
|--|-----|-----|---|--|-----------------------|--|
| Wskaźnik bazowy 3: Opłacanie czynszu przez 6 miesięcy od zakończenia udziału uczestnika w projekcie | | | | | | |
| opłacanie czynszu po zakończeniu udziału uczestnika w projekcie | 80% | 20% | 80% uczestników opłacało czynsz (w pełnej wysokości) przez 6 miesięcy od zakończenia udziału w projekcie | wykaz uczestników Programu opłacających czynsz po zakończeniu udziału w Programie z GZNK | na koniec miesiąca | realizator usług (nawigator- lider) |

Powyżej przedstawione wskaźniki są jasno zdefiniowane i szczegółowe na tyle, by osoby tworzące listy uczestników Programu wiedziały kiedy dany wskaźnik jednostkowy został osiągnięty. Podane konkretne odsetki osób lub kwoty oraz źródło danych gwarantują, że są one mierzalne. Wskaźniki są obiektywne, ponieważ opierają się o wpłaty uczestników Programu, a poza tym są stałe, czyli nie będą się zmieniać wraz z upływem czasu (zmienić się może tylko wymiar czynszu). Poziom ustalonych wskaźników nie jest na niskim poziomie, tylko na poziomie, który jest zachętą do pracy z osobami zadłużonymi oraz faktycznego wsparcia przynoszącego rezultaty. Są one ukierunkowane na przyczyny bezpośrednie problemu społecznego jakim jest nadmierne zadłużenie czynszowe (czyli nie opłacanie czynszu) oraz biorą pod uwagę długotrwałe efekty, czyli opłacanie czynszu po zakończeniu wsparcia.

Osiągnięcie wskazanych rezultatów będzie bardziej prawdopodobne lub sprawniejsze z zastosowaniem mechanizmu obligacji społecznych w porównaniu do dotychczas stosowanych tradycyjnych metod, ponieważ mechanizm obligacji społecznych daje możliwość przetestowania nowych rozwiązań oraz „wymusza” monitorowanie skuteczności.

Dotychczas nie były prowadzone działania tak kompleksowe i celowe dla określonej grupy, czyli do osób, których zadłużenie jest już duże, ale jeszcze nieprzekraczające możliwości spłaty. Działania dotychczas prowadzone były rozproszone (prowadzone przez różne instytucje i organizacje), oparte głównie o przekazywanie informacji, w małym stopniu zindywidualizowane. W projektowaniu usług zostały wzięte pod uwagę te elementy stosowanych dotychczas rozwiązań, które są skuteczne i się sprawdzają oraz rekomendacje z analizy tych działań (patrz rozdział 1, podrozdział 1.5). Uzyskanie wskazanych rezultatów jest bardziej prawdopodobne poprzez zaplanowane działania niż dotychczasowe działania, ponieważ:

- 1) rezultaty zostały sprecyzowane – dotychczas żadne z działań nie miały określonego celu na takim poziomie jak wskazane przez nas rezultaty, tj. spłata zadłużenia, jedynie warunkiem możliwości odpracowania zadłużenia była opłata bieżących czynszów w okresie odpracowania długu;
- 2) rezultaty opierają się na wyszukiwaniu sposobów na zbilansowanie budżetów domowych w oparciu przede wszystkim o zasoby własne osoby zadłużonej, co ma przyczynić się do trwałej zmiany

– uwierzenie we własne możliwości, poczucie sprawczości, aktywnej postawy wobec pojawiających się problemów;

3) każda osoba zadłużona dostanie symulację spłaty zadłużenia, co będzie zharmonizowane z planem działań, które umożliwią wpłaty na poczet zadłużenia;

4) zapewnienie indywidualnego podejścia do sytuacji osoby zadłużonej;

5) podczas wsparcia zapewnione będą elementy edukacji finansowej (analiza budżetu domowego, ograniczanie wydatków, poprawne czytanie umów itp.) oraz szerokiej informacji na temat podmiotów, do których można się zwrócić w razie problemów, co ma również wpływać na trwałość rezultatów, tj. opłacanie czynszu i pokonywanie innych trudności finansowych;

6) zatrudnienie profesjonalistów do obsługi osób zadłużonych i zapewnienie im szkoleń, wsparcia superwizyjnego.

Wprowadzana dzięki mechanizmowi obligacji społecznych usługa jest skuteczna, ponieważ odpowiada na potrzeby grupy docelowej (zob. tabela poniżej).

Tabela 19. Adekwatność elementów Programu „Inwestycja w zasoby sposobem na wyjście z zadłużenia” do potrzeb osób zadłużonych, oprac. własne

| Potrzeby osób z zadłużeniem czynszowym w wysokości 3–20 tys. zł | Elementy usługi odpowiadające na dane potrzeby |
|---|---|
| zrozumienia sytuacji i tego, że jest to sytuacja bardzo stresująca | relacja z nawigatorem budowana w oparciu o empatię i zaufanie |
| zaufania komuś | odpowiedni dobór osób, które będą nawigatorami osób z odpowiednimi kompetencjami społecznymi oraz wiedzą |
| akceptacji i wsparcia w sytuacji jakiej jestem | podejście skoncentrowane na rozwiązaniach, a nie skupianie się na analizowaniu problemów danej osoby |
| własnego wyboru w odniesieniu do chęci wyjścia z zadłużenia i w jaki sposób | wejście w proces jest dobrowolne, a sposób wyjścia z zadłużenia opiera się o zasoby danej osoby/rodziny i dobrowolność ich wykorzystania |
| podania różnych możliwych opcji, które pomogą uporać się z trudną sytuacją | rola nawigatora to podawanie różnych pomysłów na wykorzystanie dostępnych zasobów (osoby zadłużonej oraz jej otoczenia i współpracujących podmiotów) |
| optymalnej ilości czasu | mediacje prowadzone przez nawigatorów lub mediatorów prowadzące do np. wstrzymania procesów windykacyjnych, rozłożenia zadłużenia na raty |
| wsparcia w poradzeniu sobie z problemami | porady specjalistyczne |
| minimalizacja osób wspierających | osoba z zadłużeniem kontaktuje się przede wszystkim z nawigatorem, który nie odsyła go do innych osób wspierających oraz ma możliwość współuczestniczenia w spotkaniach |

| | |
|---|---|
| | z przedstawicielami innych podmiotów i instytucji; nawigatorzy poprzez tworzenie banku relacji skupiają w jednym miejscu wszystkie zasoby organizacji pomocowych, o których często osoby zadłużone nie wiedzą |
| potrzeba sukcesu, skuteczności | każda osoba zadłużona dostanie symulację spłaty zadłużenia, co będzie zharmonizowane z planem działań; każde zaplanowane i zrealizowane działanie oraz każda wpłata będzie zauważana przez nawigatora i doceniana; dodatkowo osoby zadłużone będą mogły otrzymać bonusy za aktywność |
| potrzeba sprawczości | w całym procesie to osoba zadłużona ma decydować kiedy i jakie działania chce podjąć; rolę nawigatora jest tylko takie kierowanie rozmowami i wzmacnianie uczestnika, aby miał on poczucie, że podejmowane przez niego działania mają sens i są potrzebne |
| jasnego przekazu – założenia Programu | wszystkie informacje przekazywane w trakcie projektu (od pierwszych informacji na broszurze, plakacie) będą jasno sformułowane, napisane językiem nieurzędowym i nieprojektowym, z wykorzystaniem elementów graficznych; będą zawierały jasny przekaz dotyczący tego, czego osoba zadłużona może oczekiwać po wejściu do Programu oraz co sama będzie musiała zrobić, a także, że nie wywiązanie się ze zobowiązań nie wiąże się z karami |
| nietraktowania osoby zadłużonej jako petenta, ale jako jednostkę, która jest podmiotem i równorzędnym partnerem | relacja uczestnika z nawigatorem ma dawać poczucie wsparcia i ma być procesem, a nie krótkimi kontaktami w celu załatwienia jakiejś sprawy; w miarę potrzeb nawigator uczestniczy w spotkaniach osoby zadłużonej z jej wierzycielami oraz przedstawicielami innych podmiotów; główne decyzje podejmuje osoba zadłużona, nawigator tylko wskazuje różne możliwości dotarcia do wyznaczonego celu |

5.2. SPOSÓB WYCENY EFEKTÓW

Sposób wyceny zysku dla inwestora wynika z analizy dostępnych instrumentów inwestycyjnych i założenia, że obligacje społeczne mają być atrakcyjną formą inwestycji. Warunkiem wypłacenia zysku jest osiągnięcie wskaźnika zbiorczego na poziomie 0,68 na zakończenie projektu. Wpłata zysku nie jest stopniowalna, natomiast pewną elastyczność umożliwi nieokreślenie warunku koniecznego w osiągnięciu poszczególnych wskaźników bazowych, tj. przy osiągnięciu niższego niż zakładany wskaźnik bazowy nr 1, a wyższej wartości wskaźnika bazowego nr 2 – możliwe będzie osiągnięcie wskaźnika bazowego na poziomie 0,68.

W związku z tym, że dotychczas nie były mierzone efekty działań dotyczące osób zadłużonych nie istnieje punkt odniesienia, nie ma doświadczeni w stopniowaniu zysku w zależności od różnych poziomów uzyskanych rezultatów. Również wprowadzana usługa jest na tyle nowa, że nie ma zmierzonych rezultatów i dopiero po fazie testowania zapadnie decyzja o tym, czy możliwe jest i czy warto stopniować poziom uzyskanych rezultatów.

Podstawowym założeniem przyjętym do wyceny rezultatu, za którego osiągnięcie będziemy wypłacać zysk inwestorowi jest atrakcyjność jako zachęta do zainwestowania w nowy instrument, czyli obligacje społeczne. W tym celu przeprowadzona została analiza narzędzi finansowych o podobnym stopniu ryzyka, która znajduje się w Aneksie nr 5 (Analiza rentowności). Ustalony poziom wyceny wynosi 6,4%, co jest atrakcyjnym oprocentowaniem dla inwestora w porównaniu do innych możliwości inwestowania. Ma to zachęcić inwestorów do zainteresowania się tym mechanizmem i inwestowanie w rezultaty społeczne, które są również wymierne finansowo.

Stawka bazowa będzie obliczana na zakończenie każdego okresu odsetkowego przez koordynatora projektu (z uwzględnieniem ekspertów zewnętrznych) i zatwierdzana przez Grupę Sterującą.

5.3. MONITORING REZULTATÓW

Monitoring rezultatów będzie się opierał na weryfikowaniu czy następuje przyrost wpłat z tytułu bieżącego czynszu oraz zadłużenia. Podstawowym narzędziem monitoringu będzie arkusz, na którym nawigatorzy będą odnotowywać zarówno plan spłat i opłat oraz plan działań wraz z liczbą spotkań oraz innymi formami udzielonego wsparcia. W ten sposób będą pozyskiwane informacje na temat nakładów (pracy, czasu, finansów) oraz rezultatów (zrealizowane działania oraz wpłacone pieniądze z tytułu zadłużenia i bieżącego czynszu). Informacje o dokonanych wpłatach będą raz w miesiącu pozyskiwane przez nawigatora-lidera w ramach współpracy ze specjalistą ds. zadłużeń czynszowych (pracownikiem GZNK) na podstawie zgody udzielonej przez osobę zadłużoną na udzielanie informacji o dokonywanych wpłatach z tytułu bieżących czynszów oraz zadłużenia w okresie udziału tej osoby w Programie oraz 6 miesięcy po zakończeniu tego udziału.

Raz w miesiącu będą odbywały się spotkania zespołu nawigatorów z Koordynatorem Projektu i głównym specjalistą ds. merytorycznych, na którym będą przedstawiane informacje na temat postępu w realizacji działań oraz problemy i pomysły na zmiany w projekcie.

Jeden raz na kwartał będą sporządzane sprawozdania zbiorcze na temat podjętych działań oraz uzyskanych rezultatów, które będą przedstawiane na spotkaniu Grupy Sterującej. Pierwsze sprawozdanie będzie sporządzone po upływie 6 miesięcy od wejścia do Programu pierwszego uczestnika, a następne co kolejne trzy miesiące.

Informacje, które powinny znaleźć się w sprawozdaniu to:

- liczba osób, które uczestniczyły w spotkaniu zerowym,
- liczba osób, które podpisały kontrakt,
- liczba osób, które pozytywnie przeszły okres testujący i są na liście osób, dla których będą liczone rezultaty,
- liczba osób, które są na etapie analizy sytuacji budżetowej,
- liczba osób, które są na etapie opracowania planu działań,
- liczba osób, które są na etapie realizacji działań,

- liczba osób, które opłacają bieżący czynsz,
- kwota wpłat z tytułu bieżącego czynszu,
- kwota zadłużenia uczestników w momencie przystąpienia do Programu,
- liczba osób, które spłacają zadłużenie z podziałem na okres w trakcie uczestnictwa w Programie oraz po zakończeniu uczestnictwa w Programie,
- kwota wpłat z tytułu zadłużenia,
- liczba osób, które zrezygnowały z udziału w programie na etapie analizy sytuacji budżetowej,
- liczba osób, które zrezygnowały z udziału w programie na etapie opracowania planu działań,
- liczba osób, które zrezygnowały z udziału w programie na etapie realizacji planu działań,
- liczba osób, które zakończyły udział w projekcie (zgodnie z planem),
- liczba udzielonych porad specjalistycznych,
- kwota wydatkowana na porady specjalistyczne,
- liczba wykonanych testów zasobów,
- kwota wydatkowana na testy zasobów,
- liczba przeprowadzonych mediacji,
- liczba działań zrealizowanych z wykorzystaniem „funduszu inwestycji w zasoby”,
- kwota wydatkowana z „funduszu”,
- liczba osób, które skorzystały z „bonusów za aktywność”,
- kwota wydatkowana na „bonusy za aktywność”,
- liczba podpisanych porozumień z organizacjami i podmiotami w ramach „banku relacji”.

Dane będą przedstawiane za okres sprawozdawczy i narastająco od początku realizacji Programu. Dodatkowo w sprawozdaniu powinny znaleźć się informacje na temat sukcesów nawigatorów i osób zadłużonych, trudności w realizacji usługi (jej poszczególnych elementów), propozycji zmian, usprawnień i modyfikacji w Modelu.

Sprawozdanie końcowe będzie przedstawione w 36 miesiącu realizacji usługi i będzie zawierało powyższe informacje oraz wskaźniki wskazane powyżej. Po zatwierdzeniu sprawozdania przez Grupę Sterującą zostanie zlecona wypłata zysku dla inwestorów. Sprawozdania kwartalne - co pół roku – i będą również podstawą wypłacenia kolejnych transz dla usługodawcy.

Propozycja wzoru sprawozdania kwartalnego i końcowego znajduje się w tabelach poniżej.

Tabela 20. Sprawozdanie okresowe, oprac. własne

| Nazwa miernika | Stan za okres sprawozdawczy | Stan narastająco od początku realizacji Programu |
|--|-----------------------------|--|
| liczba osób, które uczestniczyły w spotkaniu zerowym | | |
| liczba osób, które podpisały kontrakt | | |
| liczba osób, które pozytywnie przeszły okres testujący i są na liście osób, dla których będą liczone rezultaty | | |
| liczba osób, które są na etapie analizy sytuacji budżetowej | | |
| liczba osób, które są na etapie opracowania planu działań | | |
| liczba osób, dla których opracowano plany działań | | |

| | | |
|---|--|--|
| liczba osób, które są na etapie realizacji działań | | |
| liczba osób, które opłacają bieżący czynsz | | |
| kwota wpłat z tytułu bieżącego czynszu | | |
| kwota zadłużenia uczestników w momencie przystąpienia do Programu | | |
| liczba osób, które spłacają zadłużenie | | |
| kwota wpłat z tytułu zadłużenia | | |
| liczba osób, które zrezygnowały z udziału w programie na etapie analizy sytuacji budżetowej | | |
| liczba osób, które zrezygnowały z udziału w programie na etapie opracowania planu działań | | |
| liczba osób, które zrezygnowały z udziału w programie na etapie realizacji planu działań | | |
| liczba osób, które zakończyły udział w projekcie (zgodnie z planem) | | |
| liczba udzielonych porad specjalistycznych | | |
| kwota wydatkowana na porady specjalistyczne | | |
| liczba wykonanych testów zasobów | | |
| kwota wydatkowana na testy zasobów | | |
| liczba przeprowadzonych mediacji | | |
| liczba działań zrealizowanych z wykorzystaniem „funduszu inwestycji w zasoby” | | |
| kwota wydatkowana z „funduszu” | | |
| liczba osób, które skorzystały z „bonusów za aktywność” | | |
| kwota wydatkowana na „bonusy za aktywność” | | |
| liczba podpisanych porozumień z organizacjami i podmiotami w ramach „banku relacji” | | |
| Główne sukcesy nawigatorów i osób zadłużonych: | | |
| Trudności w realizacji usługi (jej poszczególnych elementów): | | |
| Propozycje zmian, usprawnień w realizacji Programu: | | |
| Propozycje modyfikacji w Programu: | | |

Tabela 21. Sprawozdanie końcowe, oprac. własne

| Nazwa miernika | Stan na koniec realizacji Programu |
|--|------------------------------------|
| liczba uczestników Programu, dla których liczone są rezultaty (pozytywnie przeszły okres testujący) | |
| liczba osób, które opłacały bieżący czynsz w trakcie realizacji Programu | |
| kwota wpłat z tytułu bieżącego czynszu w trakcie realizacji Programu | |
| wskaźnik bazowy 1: odsetek uczestników opłacających bieżący czynsz w trakcie uczestnictwa w Programie | |
| liczba osób, które opłacały bieżący czynsz co najmniej 6 miesięcy po zakończeniu uczestnictwa w Programie | |
| kwota wpłat z tytułu bieżącego czynszu co najmniej 6 miesięcy po zakończeniu uczestnictwa w Programie | |
| wskaźnik bazowy 3: odsetek uczestników opłacających bieżący czynsz co najmniej 6 miesięcy po zakończeniu uczestnictwa w Programie | |
| kwota zadłużenia uczestników w momencie przystąpienia do Programu | |
| liczba osób, które spłaciły zadłużenie | |
| kwota wpłat z tytułu zadłużenia | |
| wskaźnik bazowy 2: odsetek sumy wpłaconych kwot z tytułu spłaty zadłużenia w stosunku do kwoty zadłużenia uczestników Programu w momencie przystąpienia do Programu | |
| wskaźnik rezultatu (suma iloczynów wskaźników bazowych i ich wag) | |
| Sprawozdanie z działań | |
| liczba osób, które uczestniczyły w spotkaniu zerowym | |
| liczba osób, które podpisały kontrakt | |
| liczba osób, które zrezygnowały z udziału w programie na etapie analizy sytuacji budżetowej | |
| liczba osób, które zrezygnowały z udziału w programie na etapie opracowania planu działań | |
| liczba osób, które zrezygnowały z udziału w programie na etapie realizacji planu działań | |
| liczba osób, które zakończyły udział w projekcie (zgodnie z planem) | |
| liczba udzielonych porad specjalistycznych | |
| kwota wydatkowana na porady specjalistyczne | |
| liczba wykonanych testów zasobów | |
| kwota wydatkowana na testy zasobów | |
| liczba przeprowadzonych mediacji | |
| liczba działań zrealizowanych z wykorzystaniem „funduszu inwestycji w zasoby” | |
| kwota wydatkowana z „funduszu” | |
| liczba osób, które skorzystały z „bonusów za aktywność” | |
| kwota wydatkowana na „bonusy za aktywność” | |
| liczba podpisanych porozumień z organizacjami i podmiotami w ramach „banku relacji” | |
| kwota wydatków na realizację Programu | |

| |
|---|
| Główne sukcesy nawigatorów i osób zadłużonych: |
| Trudności w realizacji usługi (jej poszczególnych elementów): |
| Propozycje zmian, usprawnień w realizacji Programu: |
| Propozycje modyfikacji w Programie: |

5.4. EWALUACJA USŁUGI

W celu zapewnienia usługi wysokiej jakości, która będzie przynosiła zakładane efekty niezbędne jest prowadzenie systematycznej ewaluacji świadczonej usługi. Na etapie testowania wdrażanego modelu, a w tym nowej usługi ewaluacja ma charakter okresowych iteracji, co jest kontynuacją zastosowania metodyki Design Thinking – w tym etapie ewaluacja będzie miała na celu zmiany w świadczonej usłudze zgodnie z pojawiającymi się potrzebami osób zadłużonych oraz potrzebami i problemami zgłaszanymi przez nawigatorów i doradców. Natomiast po fazie testowania zalecane jest prowadzenie ewaluacji on-going, podczas której oceniana będzie jakość usługi. Warto zaznaczyć, że nie jest to ewaluacja projektu (wdrożenia całego mechanizmu obligacji społecznych), a jedynie ewaluacja dotycząca wsparcia osób zadłużonych.

Ewaluacja powinna być prowadzona dwutorowo, tj. w ramach ewaluacji wewnętrznej (w tym autoewaluacji) oraz ewaluacji zewnętrznej. Wnioski z ewaluacji wewnętrznej oraz zewnętrznej przeprowadzonej w ramach testowania Modelu posłużą do modyfikacji usługi i sformułowania rekomendacji do ostatecznego Modelu. Wnioski z ewaluacji mają być wykorzystane w bieżącej zmianie elementów usługi, wyjaśnieniu przyczyn ewentualnych niepowodzeń, ale też uchwyceniu tych elementów, które dobrze działają. Wyniki ewaluacji nie mają wpływu na wypłacany zysk inwestorowi.

5.4.1. EWALUACJA WEWNĘTRZNA

Ewaluacja wewnętrzna (w tym autoewaluacja) ma być okazją do autorefleksji osób, które uczestniczą w świadczeniu usługi, czyli nawigatorów. Ewaluacja będzie polegała głównie na spotkaniach nawigatorów i omawianiu poszczególnych elementów usługi i swojej bieżącej pracy. Przewidujemy dwa rodzaje spotkań ewaluacyjnych:

- raz w tygodniu nawigatorzy oraz asystent spotykają się we własnym gronie, aby wymienić się doświadczeniem, pomysłami, uwagami na temat swojego działania i usługi, współpracy z uczestnikami, problemami oraz formułują rekomendacje zmian. Spotkania będą prowadzone rotacyjnie przez kolejnych nawigatorów, z każdego spotkania będzie sporządzona

notatka, w której będą wskazane omówione tematy, wnioski oraz rekomendacje zmian. Jeśli zmiany będą dotyczyły wewnętrznej organizacji pracy, jakości pracy, metod pracy oraz innych zagadnień możliwych do wprowadzenia przez nawigatorów, to będą wprowadzane na bieżąco, jeśli natomiast będzie to wymagało np. zmian w projekcie, to przekazują swoje postulaty do Koordynatora Projektu. Taki sposób postępowania ma zapewnić szybkie reagowanie na sytuacje trudne lub nowe i ma zapewnić możliwość szybkiego wprowadzania usprawnień, które mają zwiększyć efektywność wprowadzonej usługi.

- raz w miesiącu nawigatorzy spotykają się z Koordynatorem Projektu i przedstawiają efekty swojej pracy, omawiają sukcesy oraz trudności oraz przedstawiają postulaty zmian.

Wnioski z ewaluacji wewnętrznej będą przedstawiane również w sprawozdaniach kwartalnych Grupie Sterującej, a notatki ze spotkań ewaluacyjnych oraz protokoły ze spotkań Grupy Sterującej będą podstawą do sformułowania rekomendacji modyfikacji Modelu na zakończenie testowania wdrażania Modelu.

5.4.2. EWALUACJA ZEWNĘTRZNA

W celu zapewnienia obiektywności procesu oceny jakości świadczonej usługi należy przeprowadzić również ewaluację zewnętrzną, czyli badanie zlecone firmie lub ewaluatorowi zewnętrznemu. Istotą ewaluacji zewnętrznej ma być zebranie opinii od osób, które otrzymały wsparcie w ramach Programu. Takie badanie powinno odbyć się dwukrotnie: po roku i po dwóch latach od rozpoczęcia świadczenia usługi. Celem pierwszego badania będzie zaproponowanie ewentualnych zmian w świadczeniu usługi, a celem drugiego badania będzie ocena wdrożonych zmian oraz podsumowanie dotyczące poszczególnych elementów Programu wsparcia osób zadłużonych.

Proponowana metodologia to badania jakościowe z wykorzystaniem techniki wywiadów pogłębionych. W każdej turze badań planowane jest przeprowadzenie 15 wywiadów z uczestnikami, którzy będą korzystali ze wsparcia co najmniej przez 4 miesiące, w tym z osobami, które zakończyły udział w Programie. W tej grupie powinny znaleźć się osoby o zróżnicowanej sytuacji, tj. z zadłużeniem czynszowym początkowym od 3 do 9 tys., od 9 do 15 tys. i od 15 do 20 tys. zł.

Proponowane pytania ewaluacyjne:

- czy skorzystanie z usługi przyniosło realną zmianę w życiu uczestników Programu?
- jak uczestnicy oceniają poszczególne elementy usługi?
- jak poszczególne elementy usługi wpływały na poszczególne grupy odbiorców?
- jak uczestnicy oceniają relacje z nawigatorem?
- jakie zmiany w Programie proponują uczestnicy?

Pytania ewaluacyjne będą uszczegółowione na etapie wyboru ewaluatora i dostosowane do realiów świadczonej usługi (np. stosowanych nazw).

Ewaluator zewnętrzny będzie wybrany w trybie zapytania ofertowego i minimalne warunki, które powinien spełnić to:

- wykonana co najmniej jedna usługa ewaluacji na kwotę 10 tys. zł,
- wykazanie się doświadczeniem w przeprowadzeniu co najmniej 20 wywiadów pogłębionych,

- preferowane doświadczenie w prowadzeniu ewaluacji w obszarze społecznym,
- potwierdzenie rzetelności przez co najmniej jednego zleceniodawcę.

ROZDZIAŁ 6. MECHANIZM PŁATNOŚCI

Mechanizm płatności oznacza sposób i kierunek przepływu środków finansowych pomiędzy uczestnikami Modelu. Na mechanizm składają się następujące elementy:

- Warunki wypłaty środków,
- Terminy wypłaty środków,
- Podstawa prawna wypłaty środków,
- Tryb finansowania.

Biorąc pod uwagę powyższe, w toku prac wyróżniono kilka możliwych modeli finansowo-prawnych. Po przeanalizowaniu zalet i wad każdego z wariantów oraz rozmowach z osobami decydującymi o finansach w gminie wybrany został model najbardziej realny do zastosowania w Gdańsku⁴⁰. Poniżej przedstawiono zarówno ogólny model przepływu środków pomiędzy wszystkimi podmiotami wdrażającymi obligacje społeczne, jak i szczegółowe warunki wypłaty środków dla usługodawcy. W związku z tym, że uwarunkowania realizacji Modelu są zróżnicowane w zależności od tego czy realizowany jest on z udziałem środków EFS (okres testowania) czy nie (okres po testowaniu - model docelowy) przedstawione są dwie wersje modelu.

6.1. OGÓLNY MODEL PRZEPŁYWU ŚRODKÓW

6.1.1. ZAŁOŻENIA MODELU PRZEPŁYWU ŚRODKÓW

- a) Inwestor otrzymuje gwarancję zwrotu kapitału,
- b) inwestor uzyskuje prawo do udziału w wyniku finansowym uzależniony od stopnia wykonania celów projektu,
- c) źródłem spłaty kapitału i wypłaty zysku będą:
 - i) procent od odzyskiwanych w efekcie realizacji projektu wierzytelności czynszowych Miasta Gdańsk (premia windykacyjna) np. 30-40% spłacanych zaległych wierzytelności czynszowych Miasta Gdańsk w ramach wytypowanego i dokładnie sprecyzowanego portfela wierzytelności czynszowych Miasta,
 - ii) redukcja nakładów ponoszonych obecnie przez Miasto Gdańsk na realizację przyjętych celów społecznych;
- d) Wykonawca usługi otrzymuje środki na sfinansowanie kosztów w formie zaliczkowej w transzach, które są uzależnione od osiągnięcia określonych wyników.

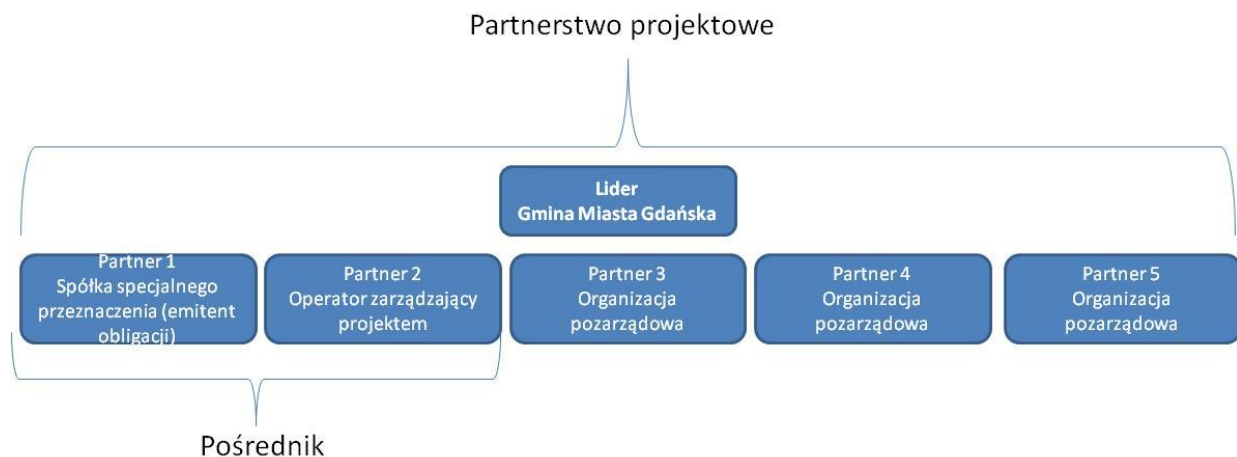
⁴⁰ Ogólny opis pozostałych modeli, które były rozważane został zawarty w Aneksie 8 (Warianty przepływu pieniądza z uwzględnieniem formy prawno-finansowej).

6.1.2. MODEL PRZEPIYU ŚRODKÓW W OKRESIE TESTOWANIA

Model w okresie testowania opiera się na następujących uwarunkowaniach:

- a) w zakresie dotyczącym składu podmiotowego partnerstwa zawiązanego na podstawie regulacji art. 33 ustawy wdrożeniowej:
 - ⇒ Gmina Miasta Gdańska będzie liderem projektu,
 - ⇒ **partner 1 i partner 2 stanowią konsorcjum** tj. wspólnie zgłosili się do udziału w projekcie partnerskim (**pełnią rolę pośrednika**), jednakże ze względu na zasadność ograniczenia ryzyka dla potencjalnych inwestorów, emitentem obligacji, składającym inwestorom oferty nabycia będzie wyłącznie partner 1, natomiast partner 2 będzie pełnił funkcję tzw. operatora zarządzającego projektem,
 - ⇒ pozostali partnerzy będący podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, którzy będą realizować usługi na rzecz uczestników (użytkowników końcowych);

Schemat 7. Schemat struktury podmiotowej partnerstwa projektowego, oprac. własne



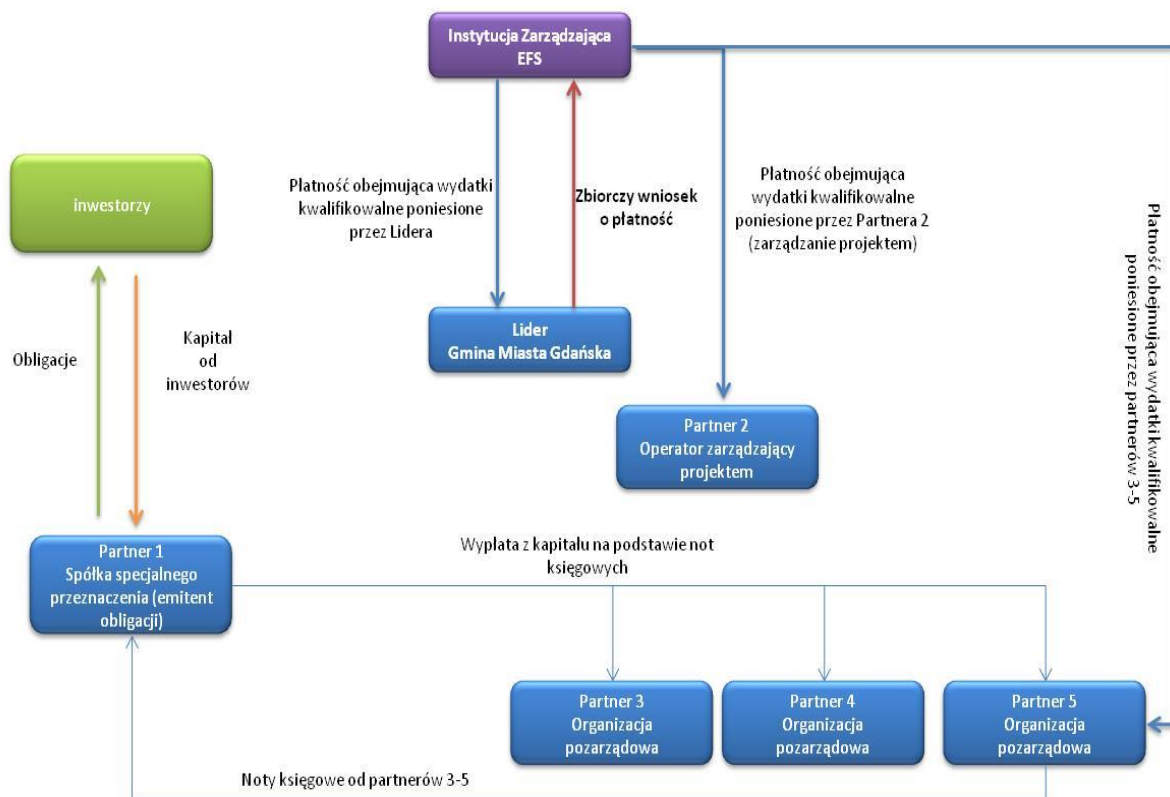
- b) w zakresie dotyczącym zadań poszczególnych uczestników partnerstwa:

- ⇒ Lider - będzie odpowiedzialny za określenie efektu jaki ma zostać osiągnięty, określa cennik za dostarczenie rozwiązania problemu społecznego, ustala schemat płatności, zabezpiecza kwotę w budżecie, jaka zostanie wypłacona inwestorom w ramach obligacji społecznej (kupon), przekazuje partnerowi 1 środki niezbędne dla sfinansowania ewentualnej kwoty oprocentowania obligacji (kuponu), uzależnionej od osiągniętych efektów. Ewaluacja zrealizowanych przez partnerów 3-5 celów projektu;

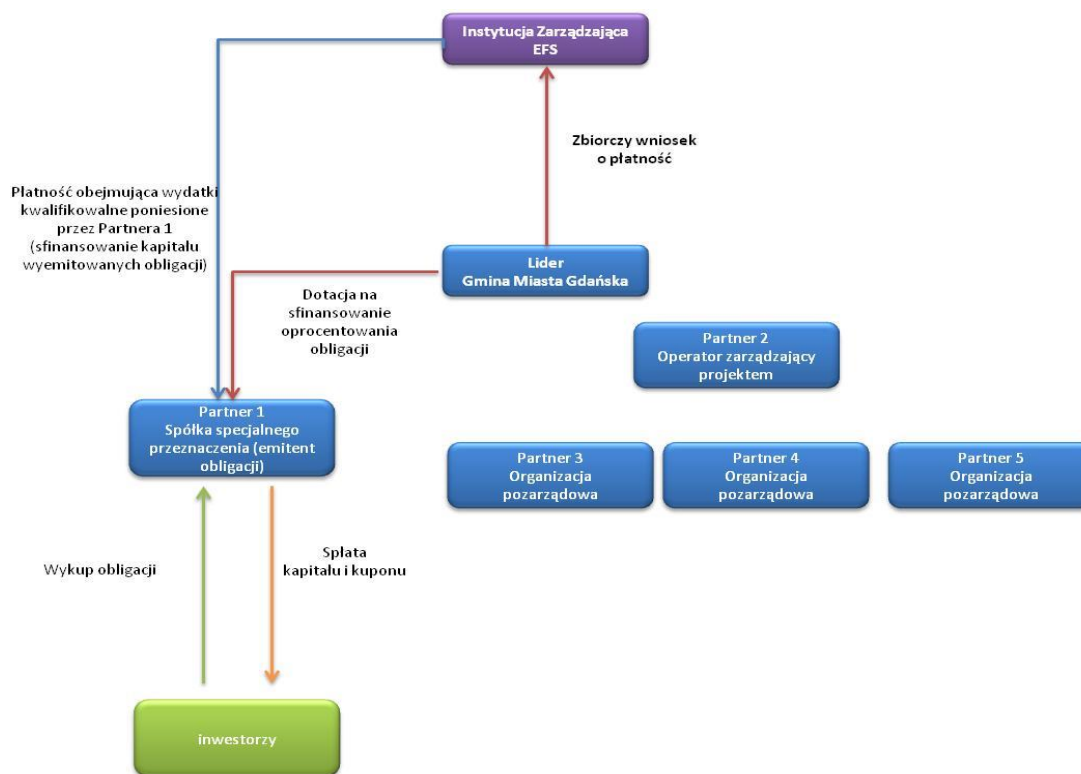
- ⇒ partner 1 - będzie odpowiedzialny za pozyskanie inwestorów oraz emisję obligacji w celu uzyskania środków finansowych niezbędnych dla prefinansowania wydatków przeznaczonych na realizację usługi oraz wykup obligacji; partner 1 z pozyskanego kapitału na podstawie not księgowych będzie refinansował koszty partnerów 3-5;
 - ⇒ partner 2 - będzie odpowiedzialny za koordynację procesu emisji obligacji, zarządzanie projektem oraz wyrażenie zgody na płatność za wykonaną usługę na podstawie wyników ewaluacji przeprowadzonej przez lidera;
 - ⇒ partnerzy 3-5 - będą odpowiedzialni za realizację usługi na rzecz uczestników (użytkowników końcowych);
- c) w zakresie dotyczącym przepływu środków finansowych między uczestnikami projektu i ich podstawy prawnej:
- ⇒ partner 1 będący spółką celową emituje obligacje w celu uzyskania prefinansowania. Oferta nabycia ma charakter oferty niepublicznej (skierowanej do maksymalnej liczby 149 potencjalnych inwestorów). Oferta nabycia kierowana jest do podmiotów, z którymi prowadzone były uprzednie rozmowy, rozpoznanie rynku itp. celem ukształtowania warunków emisji w sposób umożliwiający uzyskanie finansowania;
 - ⇒ finansowanie uzyskane z emisji obligacji przekazywane jest do partnerów 3-5 na podstawie not księgowych przedłożonych do partnera 1 w oparciu o ustalenia umowy partnerstwa;
 - ⇒ oprocentowanie obligacji powinno zostać uzależnione od osiągnięcia określonego efektu projektu albo może składać się z części gwarantowanej i uzależnionej od efektu projektu. Obligacje takie miałyby charakter *sensu stricte* obligacji projektowych, gdzie ryzyko osiągnięcia efektu przekładałoby się na współdzielone ryzyko inwestorów w zakresie zysku z obligacji (im lepszy efekt projektu tym wyższe oprocentowanie obligacji);
 - ⇒ środki na oprocentowanie obligacji (tzw. kupon) byłyby gwarantowane przez Gminę Miasta Gdańska, stanowiąc element jej wkładu własnego do projektu. Podstawą transferu środków od Gminy Miasta Gdańska do emitenta będą:
 - i. umowa partnerstwa (art. 33 ustawy wdrożeniowej),
 - ii. umowa o dofinansowanie wskazująca wkład własny Lidera do projektu,
 - ⇒ dofinansowanie ze środków EFS powinno być przekazywane bezpośrednio na rachunki poszczególnych partnerów z pominięciem rachunku Lidera, jednakże w wyłącznym uprawnionym do składania wniosków o płatność powinien być Lider, z zastrzeżeniem jednak możliwości wykonywania technicznych czynności z tym związanych przez partnera 2 (operatora zarządzającego projektem), które obejmowałyby m. in. obsługę systemu SL 2014. Dopuszczalność przekazywania środków dofinansowania bezpośrednio na rachunki poszczególnych partnerów z pominięciem rachunku lidera projektu dopuszczalna jest na podstawie art. 188 ust.

5 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że płatności mogą być przekazywane na rachunek beneficjenta, **podmiotu upoważnionego przez beneficjenta** lub wykonawcy. Partnerzy w projekcie byłiby zatem podmiotami upoważnionymi przez beneficjenta do otrzymywania środków dofinansowania;

Schemat 8. Schemat przepływów finansowych w ramach projektu w aktualnych uwarunkowaniach prawnych i faktycznych - etap realizacji projektu, oprac. własne



Schemat 9. Schemat przepływów finansowych w ramach projektu w aktualnych uwarunkowaniach prawnych - etap wykupu obligacji, oprac. własne



Zgodnie z ustawą o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (tzw. ustawa wdrożeniowa), w celu wspólnej realizacji projektu, w zakresie określonym przez instytucję zarządzającą krajowym programem operacyjnym albo instytucję zarządzającą regionalnym programem operacyjnym, może zostać utworzone partnerstwo przez podmioty wnoszące do projektu zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe, realizujące wspólnie projekt (tzw. projekt partnerski), na warunkach określonych w porozumieniu albo umowie o partnerstwie (art. 33 ustawy wdrożeniowej).

Zgodnie z regulaminem konkursu na makro-innowacje Ścieżka B – Obligacje społeczne PL w temacie: Obligacje społeczne jako narzędzie zwiększenia efektywności świadczenia usług społecznych w obszarach wsparcia EFS, projekt musi być realizowany w partnerstwie, jeśli wnioskodawcą jest usługodawca lub operator.

Zakreślony powyżej (w ustawie wdrożeniowej oraz regulaminie konkursu) tryb doboru podmiotów w ramach otwartego konkursu ofert realizuje zasady konkurencyjności i równego traktowania.

Precyzując tę kwestię, ustawa wdrożeniowa wprowadziła konkurencyjne reguły doboru partnerów do projektu, nakładając na podmiot inicjujący projekt partnerski obowiązek wyboru partnerów z zachowaniem zasady przejrzystości i równego traktowania, a w szczególności:

- ogłoszenia otwartego naboru partnerów na swojej stronie internetowej wraz ze wskazaniem co najmniej 21-dniowego terminu na zgłaszanie się partnerów;

- uwzględnienia przy wyborze partnerów: zgodności działania potencjalnego partnera z celami partnerstwa, deklarowanego wkładu potencjalnego partnera w realizację celu partnerstwa, doświadczenia w realizacji projektów o podobnym charakterze;
- podania do publicznej wiadomości na swojej stronie internetowej informacji o podmiotach wybranych do pełnienia funkcji partnera.

Konkursowy tryb naboru podmiotów przesądza o zastosowaniu reguł konkurencyjnych oraz równego traktowania w ramach dobierania uczestników realizujących projekt partnerski. Takie postępowanie zapobiega zaistnieniu niedozwolonej pomocy publicznej w rozumieniu przepisów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 107 TFUE).

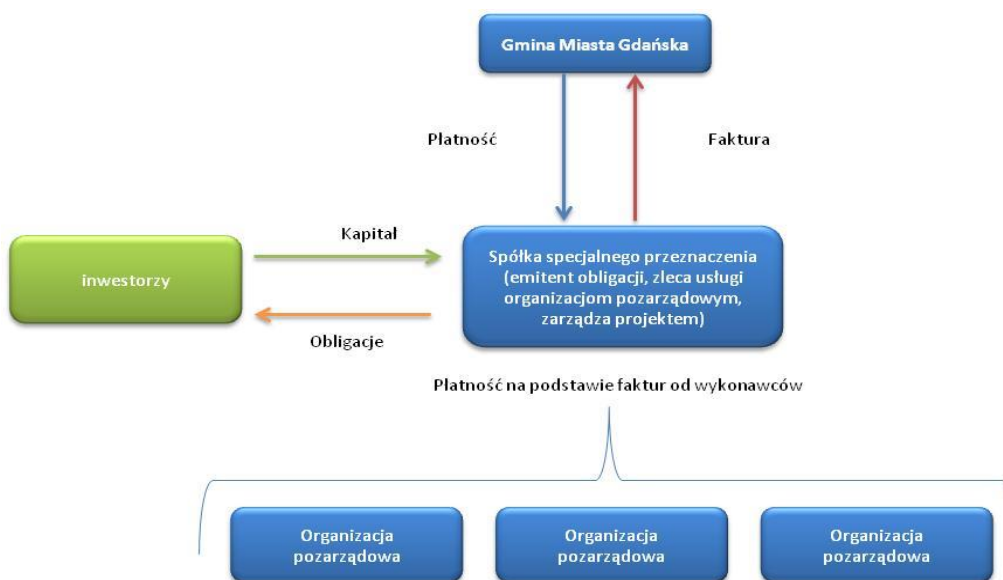
Podobnie należy stwierdzić, iż pomoc publiczna nie wystąpi również w relacji z inwestorami, którzy przedłożą do wykupu obligacje powiększone o oprocentowanie (kupon) ponieważ takie przysporzenie trudno będzie uznać za korzystniejsze niż uzyskane w warunkach rynkowych.

6.1.3. DOCELOWY MODEL PRZEPŁYWU ŚRODKÓW (PO OKRESIE TESTOWANIA)

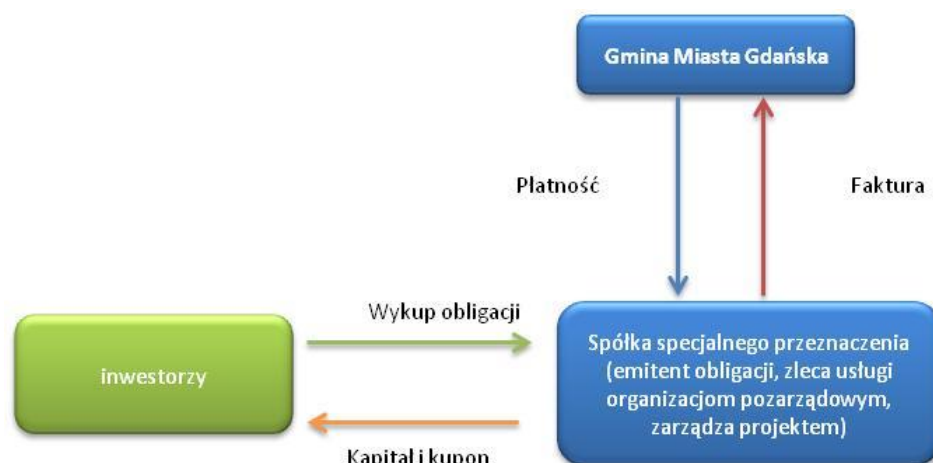
Po okresie testowania i zakończeniu wsparcia ze środków europejskich model prawno-finansowy ulega znacznemu uproszczeniu, opiera się na założeniu powierzenia określonych usług spółce specjalnego przeznaczenia:

- w sytuacji, gdy byłby to podmiot wewnętrzny jednostki samorządu terytorialnego – w oparciu o regulację decyzji 2012/21/UE;
- w sytuacji, gdy byłby to podmiot komercyjny - np. w oparciu o regulację ustawy prawo zamówień publicznych (usługa emisji obligacji oraz wykonanie usługi dla użytkowników końcowych lub jej zlecenie podwykonawcom). Ze względu na wybór wykonawcy w trybie ustawy Prawo Zamówień Publicznych (konkurencyjnym) zminimalizowane jest ryzyko, że zapłata należna od Gminy Miasta Gdańska dla wykonawcy stanowiłaby pomoc publiczną.

Schemat 10. Schemat przepływów finansowych bez udziału środków europejskich etap realizacji projektu, oprac. własne



Schemat 11. Schemat przepływów finansowych bez udziału środków europejskich etap wykupu obligacji, oprac. własne



Zadaniem spółki specjalnego przeznaczenia będzie wyemitowanie obligacji i tym samym uzyskanie niezbędnego kapitału na sfinansowanie działań, zakontraktowanie usług dla użytkowników końcowych, zarządzanie projektem, a ostatecznie wykup obligacji.

Zabezpieczeniem prawidłowego wykonania usługi na rzecz Gminy Miasta Gdańska będą następujące instrumenty prawne:

- kształtowanie warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia, w sposób który pozwoli na wybór wykonawcy o odpowiednim doświadczeniu i dysponującym odpowiednim zasobem finansowym oraz kadrowym,
- stosowanie trybów negocjacyjnych (negocjacje z ogłoszeniem, dialog konkurencyjny) udzielania zamówienia publicznego,
- dobór kryteriów pozacenowych oceny ofert pozwalający na wybór wykonawcy gwarantującego prawidłowe wykonanie umowy,
- zastrzeżenie kar umownych w przypadku niezrealizowania lub częściowego niezrealizowania usługi lub nieosiągnięcia wymaganych rezultatów,
- żądanie maksymalnego dopuszczalnego prawem zabezpieczenia prawidłowego wykonania umowy,
- objęcie części zamówienia tzw. prawem opcji tj. uwarunkowanie realizacji części zamówienia (a zarazem płatności za nie) od uprzedniego osiągnięcia przez wykonawcę określonego rezultatu,
- zastrzeżenie w specyfikacji istotnych warunków zamówienia możliwości zmiany wynagrodzenia wykonawcy, ze względu m. in. na zmianę zakresu świadczenia.

6.2. WYBRANY SCHEMAT PŁATNOŚCI ZA OSIĄGNIĘTE WYNIKI

6.2.1. TERMINY I WARUNKI PŁATNOŚCI DLA INWESTORA

Założono emisję obligacji w trzech transzach. Inwestorzy zobowiązują się do zakupu obligacji ze wszystkich emisji w momencie zaakceptowania dokumentów emisyjnych. Takie rozwiązanie

pozwała na pozyskiwanie środków w miarę ich wydatkowania oraz zapewnia możliwie najwyższą potencjalną stopę zwrotu dla inwestora.

Z uwagi na przyjęte przez Miasto Gdańsk maksymalne zaangażowanie finansowe w wypłatę zysku dla inwestora na poziomie 130 tys. zł, przyjęto, iż maksymalne możliwe do uzyskania oprocentowanie będzie wynosiło 6,4% (uwzględnia harmonogram emisji w transzach).

Płatność wynagrodzenia dla inwestora będzie odbywać się w momencie wykupu obligacji na zakończenie realizacji projektu i będzie poprzedzone obliczeniem i zatwierdzeniem osiągniętych rezultatów. Wynagrodzenie w pełnej wysokości nastąpi w przypadku osiągnięcia zakładanego wskaźnika rezultatu na poziomie 0,68.

Przewiduje się płynną gradację wynagrodzenia dla inwestorów uzależnioną od procentowego wykonania wskaźnika rezultatu, gdzie współczynnik 0,68 oznacza 100%, a brak osiągnięcia efektu 0%. Oznacza to gwarancję kapitału dla inwestorów i zysk istotnie powiązany z efektami projektu.

6.2.2. TERMINY I WARUNKI PŁATNOŚCI DLA USŁUGODAWCY

Usługodawca będzie otrzymywał środki na realizację usługi w transzach. Wypłata kolejnych transz (oprócz pierwszej) będzie uwarunkowana osiągnięciem wskaźników cząstkowych. Pozwoli to z jednej strony na zapewnienie środków na realizację zadań, które mają doprowadzić do osiągnięcia wskaźników, a z drugiej strony daje możliwość weryfikowania pracy i ewentualnego zaprzestania korzystania z usług danego podmiotu.

Generalnie usługodawca otrzymuje transze na kilka miesięcy z góry (od 6 do 9 miesięcy). Ostatnia transza będzie na okres dziewięciu miesięcy, ponieważ ostatnie trzy miesiące będą polegały głównie na monitoringu sytuacji osób zadłużonych. Rozliczenie efektów będzie następowało w miesiącu następującym po ostatnim miesiącu okresu sprawozdawczego i będzie synchronizowane ze sprawozdaniami kwartalnymi. Poniższa tabela przedstawia wskaźniki jakie muszą być osiągnięte w poszczególnych okresach.

Tabela 22. Terminy i warunki płatności dla usługodawcy, oprac. własne

| Okres sprawozdawczy | Wskaźniki do osiągnięcia | Data sprawdzenia | Data wypłacenia transzy | Kwota |
|--|--|--------------------------------|--------------------------------|--|
| | | | 1. miesiąc realizacji Programu | kwota wynikająca z budżetu na pierwsze 8 miesięcy realizacji Programu (usługi) |
| do końca 7. miesiąca realizacji Programu (pierwszy miesiąc jest miesiącem na | - 15 opracowanych planów działania; - 80% uczestników opłaca bieżący czynsz (od 3 miesiąca ich udziału w Programie) | 8. miesiąc realizacji Programu | 8. miesiąc realizacji Programu | kwota wynikająca z budżetu na kolejne 7 miesięcy realizacji Programu |

| | | | | |
|---|---|---------------------------------|---------------------------------|--|
| organizację – zatrudnienie pracowników, rozpoczęcie działań rekrutacyjnych) | | | | |
| do końca 13. miesiąca realizacji Programu | <ul style="list-style-type: none"> - 20 nowych opracowanych planów działania (dla nowych uczestników); - 80% wszystkich uczestników opłaca bieżący czynsz (od 3 miesiąca ich udziału w Programie); - wszyscy uczestnicy spłacili co najmniej 30% kwoty zadłużenia | 14. miesiąc realizacji Programu | 15. miesiąc realizacji Programu | kwota wynikająca z budżetu na kolejne 6 miesięcy realizacji Programu |
| do końca 19. miesiąca realizacji Programu | <ul style="list-style-type: none"> - 25 nowych opracowanych planów działania (dla nowych uczestników); - 80% wszystkich uczestników opłaca bieżący czynsz (od 3 miesiąca ich udziału w Programie); - wszyscy uczestnicy spłacili co najmniej 30% kwoty zadłużenia; - co najmniej 50% uczestników, którzy zakończyli udział w Programie opłaciło czynsz przez 6 miesięcy | 20. miesiąc realizacji Programu | 21. miesiąc realizacji Programu | kwota wynikająca z budżetu na kolejne 6 miesięcy realizacji Programu |
| do końca 25. miesiąca realizacji Programu | <ul style="list-style-type: none"> - 25 nowych opracowanych planów działania (dla nowych uczestników); - 80% wszystkich uczestników opłaca bieżący czynsz (od 3 miesiąca ich udziału w Programie); - wszyscy uczestnicy spłacili co najmniej 40% kwoty zadłużenia; - co najmniej 70% uczestników, którzy zakończyli udział w Programie opłaciło | 26. miesiąc realizacji Programu | 27. miesiąc realizacji Programu | kwota wynikająca z budżetu na kolejne 9 miesięcy realizacji Programu |

| | | | | |
|--|-------------------------|--|--|--|
| | czynsz przez 6 miesięcy | | | |
|--|-------------------------|--|--|--|

W przypadku nieosiągnięcia podanych wskaźników cząstkowych wykazanych w sprawozdaniach (patrz rozdz. 5), Grupa Sterująca podejmuje decyzję czy realizacja Programu będzie kontynuowana, czy należy zmienić usługodawcę, czy ewentualnie należy obniżyć lub podwyższyć planowane wskaźniki. Należy pamiętać, że w przypadku wskaźników niższych niż na wyznaczonym poziomie, nie można przerwać Programu z dnia na dzień, gdyż część osób zadłużonych będzie w Programie i należy im umożliwić dokończenie uczestnictwa w procesie. Dlatego zachowano dwumiesięczny zapas finansowy dla organizacji, która będzie świadczyła usługę.

7.1. KOSZT CAŁKOWITEGO WDROŻENIA MODELU

Na koszt całkowitego wdrożenia Modelu składają się:

- koszty Programu (wdrożenie innowacyjnej usługi skierowanej do osób zadłużonych),
- koszty operacyjne związane z wdrożeniem mechanizmu obligacji społecznych, w tym koordynacja Projektu,
- zyski dla inwestora/inwestorów (wypłacane w przypadku osiągnięcia zakładanego rezultatu).

Szczegółowy kosztorys wraz z założeniami do poszczególnych kosztów znajduje się w Aneksie nr 8 (Tabele finansowe).

7.1.1. ZAŁOŻENIA DO KOSZTÓW CAŁKOWITEGO WDROŻENIA MODELU

Podstawowe założenia przyjęte do kalkulacji:

- okres testowania - realizacja Projektu: 38 miesięcy;
- w tym okres testowania usługi, czyli realizacja Programu: 36 miesięcy;
- naliczenie zysku na poziomie 6,41% (w skali roku) od planowanej kwoty pozyskanej od inwestorów na poziomie 1 mln zł, emitowanej w 3 transzach;
- udział Inwestora wynosi 1 000 000,00 złotych;
- prognoza kosztów projektu uwzględnia inflację – wobec powyższego nie indeksowano kosztów o przewidywany poziom inflacji;
- udział finansowy Zarządcy ogranicza się do wypłaty ewentualnego zysku dla inwestora w rocznej wysokości 6,41%, który za trzy lata kształtować się będzie na poziomie około 128,85 tys. złotych. Miasto pokryje wypłatę zysku ze środków pochodzących ze spłaconych przez dłużników zobowiązań. Miasto zadeklarowała, że maksymalna kwota na poziomie 130 000,00 złotych zostanie wpisana do Wieloletniej Prognozy Finansowej;
- wszystkie koszty Projektu są kosztami kwalifikowanymi i zostaną w całości zwrócone Zarządcy (Gmina Miasta Gdańska) i zaangażowanym partnerom w ramach dotacji z EFS;
- środki z EFS będą rozliczane w ramach półrocznych zaliczek. Transfer środków z EFS odzwierciedlony został w Rachunku Zysków i Strat (RZiS) w pozostałych przychodach operacyjnych – dotacjach;
- zaprezentowany Rachunku Zysków i Strat (RZiS) prezentuje dane w ujęciu skonsolidowanym dla wszystkich parterów projektu;
- przyjęto nominalną stopę oprocentowania aktywów wymagalnych dla obliczenia przychodów finansowych z tytułu odsetek na poziomie 1%;
- wpływy określone w prognozie wpływów nie będą indeksowane o inflację; wynika to z faktu, że główne wpływy pochodzą ze źródeł (zadłużenie określone w momencie przystąpienia do Projektu oraz bieżąca spłata czynszów komunalnych) dla których ryzyko zmiany w okresie trwania projektu jest bardzo niewielkie.

7.1.2. PODZIAŁ KOSZTÓW NA PODMIOTY WDRAŻAJĄCE MODEL

Koszty wdrożenia mechanizmu obligacji społecznych (projektu) zaprezentowane zostały osobno dla każdego z partnerów projektu w Tabeli finansowej (Aneks nr 8) tj.

- ⇒ Zarządcy: Gminy Miasta Gdańska (część „Koszt UMG”) odpowiedzialnej za działania koordynacyjne, wypłatę wynagrodzenia dla inwestorów i ewaluację projektu.
- ⇒ Usługodawców: organizacji pozarządowych (część „Koszt NGO”) – odpowiedzialnych za rzeczywiste wdrożenie usługi – Programu „Inwestycja w zasoby”.
- ⇒ Pośrednika (część „Koszt pośrednika”) – odpowiedzialnego za organizację emisji i nadzór nad prawidłową realizacją rozliczeń w projekcie.

Suma kosztów każdego z partnerów składa się na całkowity koszt Projektu.

Tabela 23. Całkowity koszt wdrożenia modelu, oprac. własne

| RODZAJ KOSZTU | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | Suma |
|---------------------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|
| KOSZTY USŁUGODAWCY | | 566 388,00 zł | 544 288,00 zł | 530 588,00 zł | 1 641 264,00 zł |
| KOSZTY OSOBOWE | | 307 488,00 zł | 307 488,00 zł | 307 488,00 zł | 922 464,00 zł |
| KOSZTY USŁUG MERYTORYCZNYCH | | 188 100,00 zł | 179 200,00 zł | 165 500,00 zł | 532 800,00 zł |
| KOSZTY WYPOSAŻENIA I MATERIAŁÓW | | 20 400,00 zł | 7 200,00 zł | 7 200,00 zł | 34 800,00 zł |
| KOSZTY ZAKUPU POZOSTAŁYCH USŁUG | | 50 400,00 zł | 50 400,00 zł | 50 400,00 zł | 151 200,00 zł |
| KOSZTY ZARZĄDCY | | 152 800,00 zł | 152 800,00 zł | 281 641,00 zł | 587 241,00 zł |
| KOSZTY OSOBOWE | | 148 800,00 zł | 148 800,00 zł | 148 800,00 zł | 446 400,00 zł |
| KOSZTY USŁUG MERYTORYCZNYCH | | 4 000,00 zł | 4 000,00 zł | 4 000,00 zł | 12 000,00 zł |
| KOSZTY FINANSOWE | | | | 128 841,00 zł | 128 841,00 zł |
| KOSZTY POŚREDNIKA | 66 120,00 zł | 79 960,00 zł | 80 960,00 zł | 80 960,00 zł | 308 000,00 zł |
| KOSZTY OSOBOWE | 50 000,00 zł | 54 000,00 zł | 54 000,00 zł | 54 000,00 zł | 212 000,00 zł |
| KOSZTY ZAKUPU POZOSTAŁYCH USŁUG | 16 120,00 zł | 25 960,00 zł | 26 960,00 zł | 26 960,00 zł | 96 000,00 zł |
| KOSZTY WDROŻENIA MODELU | 66 120,00 zł | 799 148,00 zł | 778 048,00 zł | 893 189,00 zł | 2 536 505,00 zł |

Koszty dla każdego z partnerów poddano grupowaniu. W tym celu określono podstawowe grupy kosztów, do których zaliczono:

- Koszty osobowe
- Koszty usług merytorycznych (zakup usług związanych bezpośrednio ze wsparciem grupy społecznej)
- Koszty wyposażenia i materiałów (niezbędne wyposażenie i materiały do prowadzenia wsparcia)
- Koszty pozostałych usług (bieżąca obsługa księgową, czy koszty związane z pozyskaniem inwestorów i zapewnieniem bazy lokalowej dla realizacji projektu)

- Koszty finansowe (wynagrodzenie dla inwestorów)

Podział kosztów na partnerów został zaplanowany następująco:

1. Koszty usługodawców (NGO)
 - a) Koszty osobowe:
 - Wynagrodzenie nawigatorów (umowa o pracę) - 3 etaty
 - Wynagrodzenie Asystenta - 1 etat
 - b) Koszty usług merytorycznych:
 - Fundusz na inwestycje w zasoby
 - Testy zasobów
 - Porady specjalistyczne
 - Bonusy za aktywność
 - Superwizja
 - Szkolenia dla nawigatorów
 - Koszty dojazdów do klientów.
 - c) Koszty wyposażenia i materiałów:
 - Zestaw komputerowy
 - Drukarka ze skanerem
 - Materiały biurowe
 - Drobny poczęstunek (artykuły żywnościowe na spotkania)
 - d) Koszty pozostałych usług:
 - Obsługa kadrowo - finansowa
 - Wynajem lokalu biurowego z wyposażeniem (łącznie z kosztami eksploatacyjnymi).
 - Koszty opłat za telefony służbowe
 - Druk broszur informacyjnych dla klientów
 - Plakaty informacyjne dla klientów.
2. Koszty Zarządcy (jednostki GMG)
 - a) Koszty osobowe:
 - Wynagrodzenie Głównego specjalisty ds. merytorycznych i budowania partnerstwa (2/3 etatu)
 - Wynagrodzenie specjalisty ds. zadłużenia czynszowego (1 etat lub wynagrodzenie w formie dodatku).
 - b) Koszty usług merytorycznych:
 - Ewaluacja zewnętrzna
3. Koszty Pośrednika
 - a) Koszty osobowe:
 - Koordynator Projektu (zaangażowanie na ¼ etatu)
 - Asystent ds. finansowych (zaangażowanie na 1/5 etatu)
 - Specjalista ds. Marketingu (zaangażowanie na ¼ etatu w okresie marketingu emisji)
 - b) Koszty pozostałych usług:
 - Organizacja wydarzeń – podpisanie umowy z inwestorami
 - Koszt promocji w mediach
 - Koszty ogólne
 - Diety dla zespołu ekspertów

- Obsługa kadrowo - finansowa
- Obsługa prawna.

7.2. PROGNOZA WPŁYWÓW

Założenia przyjęte przy tworzeniu wpływów z Projektu zawarte są w arkuszu „Prognoza Wpływów”:

1. Wpływy z odzyskanych wierzytelności czynszowych w PLN – przyjęto, że odzyskane zostanie 60% wierzytelności, czyli tyle ile przyjęto w kryteriach powodzenia Projektu. W związku z brakiem szacunków dotyczących spływania należności w czasie przyjęto po 5% kwartalnie.
2. Wpływy z bieżących opłat czynszowych w PLN – należy przez to rozumieć korzyści będące skutkiem zmniejszenia dalszego zadłużania się mieszkańców wskutek wdrożenia Programu. Przyjęto szacunkowo, że 20% lokali bez wdrożenia usługi w ramach Projektu będzie się dalej zadłużać. Przyjęto że miesięczny, średni czynsz wynosi 450 złotych.
3. Wpływy z redukcji kosztów pomocy prawnej dla dłużników czynszowych w PLN – W 2016 roku udzielono 7 227 porad prawnych i wydano łącznie na pomoc prawną 1 125 589 złotych. Oszacowano, że od 10 do 15 % porad to porady dla osób zadłużonych. Na potrzeby modelu przyjęto, że 12,5% porad udzielono osobom zadłużonym. W oparciu o przyjęte założenie oraz liczbę zadłużonych osób oszacowano, że dla 100 rodzin wytypowanych do udziału w Projekcie przypada 1 735,95 złotych rocznie z tytułu pomocy prawnej. Następnie założono, że w wyniku realizacji Projektu osoby w nim uczestniczące nie będą miały potrzeby korzystać z dodatkowej pomocy prawnej co wygeneruje oszczędność dla Miasta w wysokości wskazanej powyżej.
4. Wpływy z redukcji kosztów z tytułu wsparcia rodzin dłużników czynszowych w PLN – z pozyskanych informacji wynika, że na wszystkich dłużników przypada 12 mln złotych rocznie ze wsparcia rodzin dłużników czynszowych. Szacunkowa wartość dla 100 rodzin wytypowanych do udziału w Projekcie wynosi 150 tys. rocznie.

7.3. OKREŚLENIE ŹRÓDEŁ I ZAKRESU FINANSOWANIA MODELU OBLIGACJI SPOŁECZNYCH W OKRESIE TESTOWANIA

W ramach fazy testowania Modelu (projekt planowany do złożenia w konkursie II etapu) zaplanowano połączenie środków EFS ze środkami samorządowymi (budżet Miasta Gdańsk) oraz prywatnych inwestorów.

Przyjęto się, iż pełne finansowanie projektu pochodzić będzie ze źródeł EFS (przyjęto poziom dofinansowania na poziomie 100%). W fazie testowania modelu założono pozyskanie środków od inwestorów, które w okresie realizacji zapewnią część pokrycia wydatków ponoszonych przez NGO. Pozostałe środki, zapewniające prawidłowe wdrożenie projektu pochodzić będą bezpośrednio z dotacji ze środków EFS, które przekazywane będą partnerom na pokrycie ponoszonych przez nich kosztów projektu. Zaplanowano, iż na zakończenie projektu nastąpi wnioskowanie o środki EFS na pokrycie kosztów wykupu obligacji od inwestorów zapewniających finansowanie w okresie realizacji.

Tabela 24. Harmonogram zaangażowania środków, oprac. własne

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|------------------|-------------------|-------------------|---------------------|
| Przedmiot dotacji | | | | |
| zakup usług | 66 120,00 | 785 948,00 | 778 048,00 | 893 189,00 |
| zakup środków trwałych | 0,00 | 13 200,00 | 0,00 | 0,00 |
| Wartość nakładów w PLN | 66 120,00 | 799 148,00 | 778 048,00 | 893 189,00 |
| Wyemitowane obligacje | 340 000,00 | 330 000,00 | 330 000,00 | 0,00 |
| Deficyt środków | | 129 148,00 | 448 048,00 | 1 893 189,00 |
| Wskaźnik kosztów kwalifikowanych | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% |
| Koszty kwalifikowane w PLN | 66 120,00 | 129 148,00 | 448 048,00 | 1 893 189,00 |
| Stopa dofinansowania | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% |
| Wartość dofinansowania ze środków UE w PLN | 66 120,00 | 129 148,00 | 448 048,00 | 1 893 189,00 |

Montaż finansowy zakłada, że środki w kwocie 1 mln zł pozyskane zostaną od inwestorów poprzez emisję obligacji organizowaną przez pośrednika. Środki te przekazane zostaną do partnerów (NGO) poprzez noty księgowe, które następnie rozliczane będą fakturami bądź równoważnymi dokumentami księgowymi), na których wskazane będzie źródło finansowania wydatków (tj. obligacje, bądź środki EFS). Takie wskazywanie źródeł finansowania dla każdego dokumentu księgowego zapewni, że nie dojdzie do podwójnego sfinansowania wydatku ze źródeł europejskich.

Przewidywany poziom pozyskanych środków od inwestorów wynosi 1 mln zł. Ze środków tych sfinansowana zostanie część kosztów wdrożenia Programu. Pozyskanie środków od inwestora pozwoli przetestować mechanizm przepływu środków od inwestora do zarządcy oraz do usługodawcy. Środki od inwestora będą ważnym elementem do zapewnienia płynności finansowania wdrożenia Programu przez usługodawcę.

Zaplanowano, iż środki EFS wykorzystane zostaną do sfinansowania części kosztów wdrożenia Programu oraz na zwrot środków dla inwestora. Środki EFS na sfinansowanie kosztów wdrożenia uruchamiane będą na podstawie faktur i równoważnych dokumentów księgowych, opisanych jak w przypadku rozliczenia środków przekazanych w ramach obligacji. Zwrot środków dla inwestora przekazany zostanie ze środków EFS na podstawie dokumentów obligacji w terminie odpowiadającym ich zapadalności.

W związku z tym, że wdrożenie mechanizmu obligacji oraz nowych usług dla osób zadłużonych jest dla Miasta dużą innowacją, środki EFS mają posłużyć do sfinansowania przetestowania tej innowacji. Środki EFS będą również zabezpieczeniem do sfinansowania efektów również w przypadku jeśli nie będą one osiągnięte. Środki EFS mają na celu pomoc we wdrażaniu innowacji, które są obarczone dość wysokim ryzykiem, ponieważ nie były jeszcze wprowadzane na terenie Polski i dlatego samorządy nie są chętne do finansowania ich w całości ze środków gminy. Dzięki tym środkom można pokazać, że mechanizm obligacji oraz proponowany przez nas sposób wsparcia osób z zadłużeniem czynszowym może się opłacać samorządom (dzięki wynikom pozyskanym podczas monitoringu). Rachunek przepływów pieniężnych został przedstawiony w Aneksie 8 – Tabele finansowe (arkusz CF).

ROZDZIAŁ 8 ANALIZA SWOT I RYZYKA ZASTOSOWANIA MECHANIZMU OBLIGACJI SPOŁECZNYCH DO ROZWIĄZANIA PROBLEMU ZADŁUŻENIA CZYNSZOWEGO

Wdrożenie innowacji wiąże się z pewnymi ryzykami oraz korzyściami, które można rozpatrywać na różnych poziomach i etapach wdrażania nowego rozwiązania. W Modelu właściwie wprowadzane są równocześnie dwa nowe rozwiązania tj. nowa usługa (Program „Inwestycja w zasoby sposobem na wyjście z zadłużenia”) oraz mechanizm obligacji społecznych. Niesie to podwójne ryzyko. Poniżej sformułowane zostały mocne i słabe strony Modelu oraz szanse i zagrożenia, a także ryzyka i korzyści, jakie może przynieść wdrożenie Modelu.

8.1. ANALIZA SWOT

| | (S) MOCNE STRONY | (W) SŁABE STRONY |
|--|--|--|
| WE W NĘ TR ZN E | <ul style="list-style-type: none"> - Model jako unikatowe rozwiązanie jest kompleksowym podejściem do problemu zadłużenia łączącym tzw. aspekty „miękkie, ludzkie” i aspekt finansowy, przez to Model jest konkurencyjny w stosunku do innych sposobów odzyskiwania długów. - Nowe, innowacyjne (niestosowane dotychczas w Polsce) źródło finansowania rozwiązywania problemu społecznego – wkład finansowy inwestora. - Osoba/rodzina/gospodarstwo z zadłużeniem w centrum uwagi - rozwiązania zindywidualizowane i dostosowane do problemu. - Połączone siły (wiedza, kompetencje, finanse, itp.) różnych podmiotów (publiczne, niepubliczne) – zwiększenie szans rozwiązania problemu społecznego. - Opracowana droga wychodzenia z zadłużenia – optymalny, zindywidualizowany dobór usług dla osoby/rodziny z zadłużeniem. - Wysokie zaangażowanie wszystkich interesariuszy Modelu – każdy czerpie korzyści. - Właściwy dobór beneficjentów Modelu – oparty na przeprowadzonej diagnozie. - Usługi w Modelu wysokiej jakości - właściwy dobór specjalistów. | <ul style="list-style-type: none"> - Brak możliwości precyzyjnego oszacowania „opłacalności” Modelu – niemożliwe zebranie danych o dotychczasowych kosztach udzielanej pomocy osobom zadłużonym. - Brak doświadczeń w realizacji rozwiązania finansowego Modelu (przepływ pieniądza między sektorami publicznym i prywatnym w ramach partnerstwa przy uwzględnieniu finansowania EFS). - Skomplikowana struktura instytucjonalna Modelu. - Brak pewności, co do uniwersalności wypracowanych w Modelu rozwiązań do innych form własności niż mieszkania komunalne (tj. mieszkania spółdzielcze/wspólnoty/TBS). - Trudne (niekonwencjonalne i czasochłonne) procedury wdrażania Modelu |
| | (O) SZANSE | (T) ZAGROŻENIA |

| | | |
|---|---|---|
| <p style="text-align: center;">Z E W N Ę T R Z N E</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Konkurencyjność Modelu (nie ma jeszcze takich propozycji dla rozwiązywania problemu zadłużenia). - Zwiększenie poziomu współpracy międzysektorowej przy rozwiązywaniu problemu społecznego (JSP, NGO, spółki prywatne) - Zapewnienie stabilnego finansowania NGO - Poprawa wizerunku przedsiębiorstw biorących udział w przedsięwzięciu jako Inwestorzy (obligatariusze) - Aprobata dla nowatorskiego rozwiązania zawartego w Modelu w środowisku lokalnym (władze lokalne). - Rozwój innowacyjności w gospodarce i sektorze społecznym – zainteresowanie podmiotów niepublicznych/prywatnych nowatorską działalnością łączącą finanse i działania prospołeczne. - Otwartość wierzycieli na nowe rozwiązania dot. problemu zadłużenia czynszowego. - Popularyzacja SIB w mediach. - Wdrożenie metodologii pomiaru oraz bieżącej oceny efektywności wydatków finansowych w sferze realizacji programów społecznych. - Budowa bazy do porównań efektywności finansowej różnych modeli wdrażania i realizacji programów społecznych. - Implementacja obowiązku raportowania informacji niefinansowych przez przedsiębiorstwa (wdrożenie dyrektywy UE 2014/95/UE ws. ujawniania informacji niefinansowych i o różnorodności) jako zachęta dla firm do aktywności w sferach społecznych. | <ul style="list-style-type: none"> - Możliwość próby przerwania całkowitej odpowiedzialności za dostarczenie określonych usług społecznych przez instytucje publiczną na organizacje pożytku publicznego - Nieosiągnięcie założonych rezultatów Projektu, co mogłoby przyczynić się do zaniechania realizacji Projektów o tożsamym charakterze w przyszłości. - Niechęć ze strony grupy docelowej Projektu do uczestnictwa w nim. - Brak zainteresowania Projektem ze strony Inwestorów. - Brak dedykowanych instrumentów prawnych pozwalających na sprawne wdrożenie SIB - Zmiany polityczno-gospodarcze wpływające na realizację Modelu. - Możliwość pojawienia się innych rozwiązań skierowanych do osób zadłużonych (abolicja, obniżka czynszów, zmiany w prawie, inny lepszy model). - Trudność w ocenie ryzyka inwestycyjnego Modelu przez zainteresowanych inwestorów (brak znajomości narzędzi i metod rozwiązywania problemów społecznych oraz zdolności do oceny ich efektywności w pragmatyce rozwiązywania problemów społecznych). - Brak zrozumienia Modelu w społecznym odbiorze. - Zmiany dotyczące realizatorów Modelu (inwestora, NGO, pośrednika) – np. konieczność zmiany strony w trakcie realizacji Modelu. - Niewielka liczba podmiotów specjalizujących się w kompleksowej pracy z osobami/rodzinami zadłużonymi. - Zaangażowanie finansów publicznych i niepublicznych wymaga od stron Modelu wysokiego stopnia znajomości i rozumienia przepisów i procedur obowiązujących w poszczególnych sektorach (przepływy pieniężne). - Schematyczne, rutynowe działanie wierzycieli i podmiotów zaangażowanych w odzyskiwanie długów czynszowych. |
|---|---|---|

| | | |
|--|--|---|
| | | <ul style="list-style-type: none"> - Brak zaangażowania po stronie uczestników projektu. - Ryzyko uchybień w procedurze emisji obligacji społecznych (niezachowanie przepisów ustawy o obligacjach w przypadku umów cywilnoprawnych, bądź znamiona wskazujące na ofertę publiczną mimo koncepcji emisji niepublicznej). |
|--|--|---|

8.2. POTENCJALNE KOSZTY I RYZYKA ZASTOSOWANIA MECHANIZMU OBLIGACJI SPOŁECZNYCH W ROZWIĄZANIU PROBLEMU ZADŁUŻENIA

Koszty można rozpatrywać z punktu widzenia finansowego oraz niefinansowego. Koszty w wymiarze finansowym zostały przedstawione w rozdziale 6. Natomiast koszty niefinansowe wiążą się z pewnymi ryzykami, które podmioty wdrażające nowy mechanizm, czyli obligacje społeczne decydują się ponieść. Koszty te występują zawsze przy wdrażaniu innowacji i wiążą się z sytuacją nie osiągnięcia zaplanowanych rezultatów.

8.2.1. TRANSFER RYZYKA

W równym stopniu ryzykują wszystkie strony Modelu:

1) Miasto (zarządca):

- nieosiągnięcie zakładanych efektów (zmniejszenie liczby osób zadłużonych powyżej 24 miesięcy) przy jednoczesnej konieczności zapewnienia mieszkań dla osób, które nie płacą czynszu oraz usług wspierających osoby zadłużone (pomoc prawna, psychologiczna, wsparcie indywidualne);
- ryzyko wizerunkowe w przypadku niepowodzenia we wdrożeniu obligacji społecznych;
- ryzyko kontroli i stwierdzenia nieprawidłowości wydatkowania środków publicznych przez organy państwa (RIO, Urząd Skarbowy);

2) Inwestor:

- zamrożenie kapitału na 3 lata, co w przypadku takiego okresu oznacza stratę o wskaźnik inflacji;
- utrata możliwości zysku;
- ryzyko wizerunkowe w przypadku niepowodzenia we wdrożeniu obligacji społecznych;

3) Wykonawca usługi:

- utrata finansowania kolejnych transz w przypadku nieosiągnięcia zakładanych wskaźników okresowych,
- utrata prestiżu w środowisku,
- utrata szansy na pozyskanie kolejnych zleceń od samorządu.

4) Pośrednik:

- ryzyko wizerunkowe w przypadku nieprawidłowości związanych z zarządzaniem Projektem
- utrata prestiżu/zachwianie wizerunku w środowisku,
- utrata szansy/znaczące ograniczenie pozyskania kolejnych zleceń.

8.2.2. SZCZEGÓŁOWA ANALIZA RYZYKA

Analiza ryzyka została zaprezentowana w ujęciu jakościowym, które polega na ocenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego czynnika oraz wielkości jego wpływu na Projekt. Zagrożeniami dla realizacji projektu może być potencjalne wystąpienie pewnych zdarzeń ujętych w poniższej tabeli wraz z oceną prawdopodobieństwa ich wystąpienia i wpływu oraz komentarzem dotyczącym ich minimalizacji. Szczegółowe ryzyka poszczególnych podmiotów uczestniczących we wdrażaniu Modelu i związanych z etapem wdrożeniowym są przedstawione w tabeli poniżej.

Tabela 25. ANALIZA RYZYKA, oprac. własne

| LP. | NAZWA RYZYKA | OPIS RYZYKA | WŁAŚCICIEL RYZYKA | SIŁA ODDZIAŁYWANIA RYZYKA w skali 1-5 | PRAWDOPODOBIENSTWO WYSTĄPIENIA RYZYKA w skali 1-5 | PUNKTOWA OCENA RYZYKA (iloczyn oddziaływania i prawdopodobieństwa kol7=kol5 x kol6) | REAKCJA NA RYZYKO (planowane działania) |
|---|---|--|---------------------------------|---------------------------------------|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| ZWIĄZANE Z UCZESTNIKAMI PROGRAMU | | | | | | | |
| 1 | TRUDNOŚĆ W REALIZACJI ŚCIEŻEK PRZYJĘTYCH DLA UCZESTNIKÓW | Brak/niewielkie zainteresowanie beneficjentów świadczonymi usługami. Z czasem mogą nauczyć się obchodzić ustalony program, wyzwolą się postawy roszczeniowe. | ORGANIZACJE POZARZĄDOWE | 5 | 3 | 15 | Na bieżąco modyfikacja/dostosowanie usług oraz zindywidualizowane podejście do beneficjenta. |
| 2 | POWRÓT DO ZADŁUŻENIA PO ZAKOŃCZENIU PROJEKTU | Brak narzędzi do utrzymania trwałości projektu. | | 2 | 4 | 8 | W okresie trwania projektu należy wypracować odpowiednie narzędzia do pracy z beneficjentami już po zakończeniu projektu. |
| DOTYCZĄCE USŁUGODAWCY | | | | | | | |
| 3 | BRAK DOŚWIADCZENIA W KOMPLEKSOWEJ PRACY Z OSOBĄ ZADŁUŻONĄ | Niewystarczające kompetencje specjalistów do kompleksowej pracy z osobami zadłużonymi | ORGANIZACJE POZARZĄDOWE | 5 | 4 | 20 | Wspomagać organizacje, prowadząc edukację w zakresie pracy z osobami zadłużonymi. Pozyskać ekspertów na poziomie krajowym (lub od inwestorów) do współpracy przy realizacji usługi. |
| 4 | NIEOSIĄGANIE ZAMIERZONYCH EFEKTÓW | Niski poziom osiąganych wskaźników. Zbyt długie oczekiwanie na efekt. | INWESTOR / NGO-sy | 5 | 4 | 20 | Prowadzona w sposób profesjonalny i ciągły ewaluacja i monitoring osiąganych efektów. Wypracowanie metody szybkiej reakcji na niskie wskaźniki. |
| DOTYCZĄCE ZARZĄDZANIA (ZARZĄDCA I POŚREDNIK) | | | | | | | |
| 5 | SZTYWNE I TRUDNE PROCEDURY | Praktyka może niekorzystnie weryfikować wypracowane procedury. Trudności mogą hamować realizację usług, przepływy finansowe lub informacyjne (procedury w urzędach). Może wystąpić rozmycie odpowiedzialności (duży zespół). | POŚREDNIK/ KOORDYNATOR PROJEKTU | 4 | 3 | 12 | Korygować procedury na etapie testowania projektu. |
| 6 | ZMIANA POLITYCZNA W TRAKCIE TRWANIA PROJEKTU | W trakcie trwania projektu może dojść do zmiany politycznej w samorządzie (właściciel projektu) | SAMORZĄD | 3 | 2 | 6 | Włączenie w proces projektowy szerokiej grupy interesariuszy (w tym grup politycznych). Nadanie projektowi statusu prawa lokalnego. |
| 7 | RYZYKO UTRATY KLUCZOWYCH PRACOWNIKÓW | W trakcie realizacji może dojść do istotnej rotacji pracowników, w tym kluczowych – odpowiedzialnych | SAMORZĄD, POŚREDNIK/ | 2 | 2 | 4 | Prowadzenie bardzo szczegółowej dokumentacji projektu, aby ewentualne nowe kadry mogły |

| | | | | | | | |
|----------------------|--|---|---|---|---|----|---|
| | KOORDYNUJĄCYCH PROJEKT | za projekt. nowe kadry mogą słabo orientować się w projekcie obligacji. | KOORDYNATOR PROJEKTU | | | | łatwo zapoznać się koncepcją i realizacją projektu. |
| 8 | RYZYKO ORGANIZACYJNO - KOMUNIKACYJNE | Ryzyko związane z zarządzaniem projektem realizowanym wspólnie przez kilku partnerów. Z uwagi na różne warunki działalności każdego z Partnerów biorących udział w przedsięwzięciu czy złożoność procedur może wystąpić ryzyko opóźnień związanego z nieprawidłowym przepływem informacji. | SAMORZĄD, POŚREDNIK / KOORDYNATOR PROJEKTU | 2 | 4 | 8 | Partnerzy Projektu posiadają odpowiednie doświadczenie w realizacji projektów, w których zaangażowanych było co najmniej kilku partnerów oraz jest dobrze przygotowany pod względem organizacyjno-instytucjonalnym. |
| 9 | ZARZĄDZANIE REALIZACJA PROJEKTU | Projekt realizowany będzie według terminów realizacji poszczególnych zadań określonych w harmonogramie Projektu. Obszar związany z harmonogramem realizacji poszczególnych zadań związany jest z ryzykiem zagrażającym terminowej realizacji inwestycji, dlatego istotne jest sprawne zarządzanie Projektem. | SAMORZĄD, POŚREDNIK / KOORDYNATOR PROJEKTU | 3 | 2 | 6 | Upewnienie się, że pracownicy poszczególnych Partnerów, w szczególności Pośrednika oraz Samorządu zaangażowani w realizację projektu posiadają wiedzę i doświadczenie wyniesione z realizacji Projektów finansowanych ze środków zewnętrznych w tym UE. |
| 10 | ZMIANA PRZEPISÓW PRAWNYCH | Istnieje ryzyko, iż nastąpi zmiana niektórych przepisów prawnych, co może wpłynąć na wykonalność instytucjonalną i organizacyjną Przedsięwzięcia | SAMORZĄD, POŚREDNIK / KOORDYNATOR PROJEKTU | 3 | 3 | 9 | Ryzyko występuje w każdym Projekcie, żaden z Partnerów Projektu nie ma na nie wpływu. |
| DOTYCZĄCA INWESTORÓW | | | | | | | |
| 11 | WYCOFANIE SIĘ INWESTORA W TRAKCIE TRWANIA PROJEKTU | Sytuacja na rynku/zmiana sytuacji prawno-finansowej Inwestora może doprowadzić do rezygnacji inwestora z udziału w projekcie. | POŚREDNIK/ KOORDYNATOR PROJEKTU | 5 | 3 | 15 | Zabezpieczyć odpowiednie zapisy w umowie. |
| 12 | ZMIANA WYSOKOŚCI BAZOWYCH STÓP PROCENTOWYCH NA RYNKU | Oprocentowanie obligacji zostanie uzależnione od osiągnięcia określonego efektu projektu albo może składać się z części gwarantowanej i uzależnionej od efektu projektu. Obligacje takie miałyby charakter sensu stricte obligacji projektowych, gdzie ryzyko osiągnięcia efektu przekładałoby się na współdzielone ryzyko inwestorów w zakresie zysku z obligacji (im lepszy efekt projektu tym wyższe oprocentowanie obligacji) | POŚREDNIK/ KOORDYNATOR PROJEKTU ORAZ INWESTOR | 4 | 5 | 20 | Wskazanie minimalnego poziomu oprocentowania bazowego oraz uzależnienie wyższego oprocentowania od efektu Projektu |
| 13 | AWERSJA INWESTORÓW DO SŁABO KWANTYFIKOWALNEGO I NIEZABEZPIECZONEGO RYZYKA INWESTYCYJNEGO | Oferowany inwestorom instrument inwestycyjny nie występuje na polskim rynku. Problematyka rozwiązywania problemów społecznych oraz wyników i kosztów z tym związanych jest słabo rozpoznawalna na rynku w ogóle, w tym także na rynku finansowym. Brak jest opracowań analitycznych dokumentujących średniookresową efektywności działań społecznych kwantyfikowalną w wymiarze finansowym to jest nakładów do efektów | POŚREDNIK/ KOORDYNATOR PROJEKTU ORAZ INWESTOR | 5 | 5 | 25 | Opracowanie memorandum inwestycyjnego prezentującego: a) zakres podejmowanych działań ich cele oraz spodziewane efekty, b) kluczowe założenia finansowe projektu, c) budżet kosztów i nakładów projektu wraz z omówieniem źródeł finansowania, d) rachunek wyników oraz rachunek przepływów finansowych w ramach projektu wraz z analizą wskaźników finansowych projektu. |

| | | | | | | | |
|----|--|--|--|---|---|----|---|
| | | | | | | | <p>Zaoferowanie inwestorom instrumentu inwestycyjnego z określonym akceptowalnym poziomem zabezpieczenia ryzyka zwrotu kapitału bez gwarancji wypłaty zysku kompensującego wysokie ryzyko projektu.</p> <p>Rozważenie możliwości zaoferowania inwestorom opcji zlecenia „stop loss” z wykupem obligacji z bieżących wpływów w projekcie (możliwe zarówno w przypadku braku zabezpieczenia jak i z zabezpieczeniem kapitału w projekcie) lub ze sprzedaży instrumentu za pośrednictwem brokera (w tym drugim przypadku do odzyskania jest tylko ta część inwestycji, która wynikać będzie z ceny sprzedaży)</p> <p>Wpisanie w projekt „mechanizmu hamulcowego” w zakresie kreowania wydatków w projekcie w powiązaniu z bieżącą ewaluacją jakościową (cele projektu) i finansową (budżet kosztów, wyniki finansowe) projektu.</p> |
| 14 | TRUDNOŚCI W ZAKRESIE KSIĘGOWEGO UJĘCIA INWESTYCJI W BILANSACH INWESTORÓW | Oferowany inwestorom instrument inwestycyjny jest innowacyjny i brak jest pragmatyki/wykładni w zakresie wyceny jego bieżącej wartości ze względu na uzależnienie oprocentowania od wyników Projektu. | POŚREDNIK/ KOORDYNATOR PROJEKTU ORAZ INWESTOR | 3 | 5 | 15 | Zaoferowanie inwestorom bieżącej okresowej informacji (raporty) na temat przebiegu i wyników realizacji projektu wraz prezentacją odchyień w wynikach realizacji projektu po stronie budżetu kosztów, rachunku wyników, rachunku przepływów finansowych oraz zakładanego w memorandum informacyjnym poziomu wskaźników finansowych projektu (te dane wystarcza służbom finansowym inwestora do indywidualnej wyceny bieżącej wartości inwestycji). |
| 15 | RYZYKO ZMIAN PRAWA PODATKOWEGO | Polskie prawo podatkowe charakteryzuje się niestabilnością oraz brakiem spójnej wykładni przepisów. Przepisy podatkowe bywają często zmieniane, wielokrotnie na niekorzyść podatników. Ryzyko objęcia pomocy dla zadłużonych - definicją przysporzenia majątkowego, od którego zaistnieje konieczność zapłacenia podatku. Dla osiągnięcia celu zwiększone musiałoby wartość projektu - o wysokość podatku. | POŚREDNIK/ KOORDYNATOR PROJEKTU ORAZ INWESTOR | 2 | 1 | 2 | Bieżący monitoring planowanych zmian legislacyjnych w zakresie opodatkowania. |
| 16 | RYZYKO NARUSZENIA PRZEPISÓW W | Oferta w założeniu ma mieć charakter niepubliczny. Istnieje jednak ryzyko zakwalifikowania oferty przez KNF jako spełniającej przesłanki obrotu publicznego, | SAMORZĄD, POŚREDNIK/ KOORDYNATOR | 3 | 1 | 3 | Ciągły monitoring dystrybucji obligacji pod kątem zgodności z przepisami ustawy o obrocie instrumentami finansowymi, ustawy o ofercie |

| | | | | | | | |
|----|--|---|---|---|---|---|--|
| | ZWIĄZKU Z OFERTĄ PUBLICZNĄ, SKUTKUJĄCE ZASTOSOWANIEM PRZEZ KNF SANKCJI | np. poprzez zarzut wykorzystywania środków masowego przekazu podczas dystrybucji obligacji. | PROJEKTU, INWESTOR | | | | publicznej oraz ustawy o obligacjach, tak aby spełnić wymogi obrotu niepublicznego. |
| 17 | RYZYKO NIEZACHOWANIA PRZEPISÓW USTAWY O OBLIGACJACH | Ustawa o obligacjach precyzuje, że kto emituje obligacje bez zachowania przepisów ustawy o obligacjach – podlega karze. Tymczasem projekt rozważany jest m.in. jako zastaw umów cywilnoprawnych, nie zaś jako emisja obligacji. Te umowy cywilnoprawne nie mogą nosić znamion pozornej emisji obligacji z obejściem przepisów ustawy o obligacjach. | SAMORZĄD, POŚREDNIK/ KOORDYNATOR PROJEKTU, INWESTOR | 2 | 1 | 2 | Szczegółowa analiza prawna przepisów ustawy o obligacjach i monitoring każdego etapu zawierania umów cywilnoprawnych, aby wykluczyć ryzyko czynności prawnej pozornej. |

8.3. KORZYŚCI ZASTOSOWANIA MECHANIZMU OBLIGACJI SPOŁECZNYCH W ROZWIĄZYWANIU PROBLEMU ZADŁUŻENIA CZYNSZOWEGO

8.3.1. KORZYŚCI ZARZĄDCY

Zarządca może odnieść następujące korzyści z wdrożenia modelu obligacji społecznych:

- możliwość przetestowania mechanizmu obligacji pozwala zmierzyć skuteczność i efektywność wypracowanej usługi przeznaczonej dla osób z zadłużeniem czynszowym;
- nacisk na racjonalność wydatkowania środków publicznych na rozwiązanie problemu zadłużenia czynszowego dzięki zainteresowaniu inwestorów z sektora prywatnego, którzy zasadność włączenia się w Projekt (inwestycję) analizują na podstawie prawdopodobieństwa uzyskania konkretnych wyników finansowych;
- rozwój kultury monitoringu i ewaluacji do systemu dostarczania usług społecznych w obszarze mieszkalnictwa komunalnego; w tym mierzenie efektu społecznego;
- wprowadzenie usługi o charakterze profilaktycznym, której skutkiem będzie zmniejszenie poziomu zadłużenia czynszowego oraz wykształcenie nawyków i sposobów radzenia sobie z problemami finansowymi, które mogą prowadzić do zadłużenia;
- potencjalne oszczędności i redukcja kosztów obsługi osób zadłużonych i eksmitowanych (w dłuższej perspektywie czasowej);
- zwiększenie współpracy między jednostkami miejskimi.

8.3.2. KORZYŚCI USŁUGODAWCY

Potencjalne korzyści dla usługodawców to:

- zwiększenie jakości i skuteczności realizowanych zadań społecznych poprzez zapewnienie odgórnego finansowania przez inwestora i środki publiczne, które pozwalają wykonawcy skupić się na jakości realizowanej usługi;
- możliwość pozyskania niedostępnych dotąd źródeł finansowania z sektora prywatnego;
- możliwość zwiększenia partycypacji społecznej (mieszkańców i organizacji obywatelskich) w wykonywaniu zadań publicznych oraz zacieśnianiu współpracy pomiędzy różnymi podmiotami poprzez tworzenie Banku relacji;
- profesjonalizacja usług i oferty;
- zbudowanie perspektywy współpracy organizacji pozarządowych i biznesu.

8.3.3. KORZYŚCI POŚREDNIKA

Możliwe korzyści Pośrednika z uczestnictwa we wdrażaniu modelu obligacji społecznych:

- zwiększenie wiarygodności i prestiżu,
- zdobycie doświadczenie cennego w przypadku realizacji Projektów analogicznych w przyszłości,
- poprawa wizerunku zarówno w sektorze prywatnym, jak i w sektorze publicznym,

- zwiększenie kwalifikacji ekspertów Pośrednika,
- profesjonalizacja usług i oferty.

8.3.4. KORZYŚCI INWESTORA

Inwestorzy inwestując swoje środki w obligacje społeczne mogą odnieść następujące korzyści:

- zysk z zainwestowanych pieniędzy;
- środki uzyskane przez inwestora mogą wrócić do obrotu w innym projekcie typu SIB (tzw. recycling finansowy);
- podniesienie wartości marketingowe firmy (związane z konkretnym kontekstem ideowym).

8.3.5. KORZYŚCI DLA WSZYSTKICH PODMIOTÓW

Konieczność regularnych kontaktów pomiędzy instytucjami z różnych sektorów, które pełnią różne role w ramach zawieranych porozumień/umów zwiększa ich potencjał społeczny oraz przyczynia się do wymiany doświadczeń i kumulowania doświadczeń w zakresie rozwiązywania problemów mieszkalnictwa komunalnego.

8.4. UWARUNKOWANIA WDROŻENIA MODELU

8.4.1. UWARUNKOWANIA ZWIĄZANE Z ROZLICZANIEM DOTACJI EFS

Uwzględniając przyjęty model prawno-finansowy obejmujący wsparcie ze środków EFS konieczne jest:

- zawarcie w umowie o dofinansowanie zapisów umożliwiających przekazywanie środków EFS bezpośrednio na rachunki partnerów z pominięciem rachunku lidera;
- prefinansowanie w postaci zaliczki ze środków EFS części wydatków, które zostaną poniesione przez partnerów 3-5;
- możliwości sfinansowania oprocentowania (kuponu) obligacji ze środków EFS, co wyłączałoby konieczność przepływu finansowego środków własnych od lidera do partnera 1;

8.4.2. UWARUNKOWANIA PRAWNE

Sprawna realizacja projektu z punktu widzenia inwestora wymaga powołania się na zrozumiałe i stabilne przepisy prawa w zakresie wdrażania mechanizmu finansowego wypracowanego w ramach projektu. Zmienność w interpretacji prawa, zbyt duża liczba ustaw, na które powołuje się podmiot publiczny w ramach wypracowanego modelu może spowodować wzrost ryzyka dla potencjalnego inwestora, a tym samym wzrost wartości oczekiwanej stopy zwrotu, bądź też może skutkować brakiem zaangażowania się inwestora w projekt.

Postulatami legislacyjnymi wymagającymi interwencji ustawodawcy w przypadku realizacji projektu w formule bez udziału środków EFS (okres po testowaniu), jest:

- nowelizacja ustawy o finansach publicznych i ustawy o obligacjach, które *expressis verbis* wskazywałyby na dopuszczalność przekazania środków od podmiotu publicznego (w tym wypadku gminy) do emitenta, na sfinansowanie oprocentowania (kuponu) od obligacji;
- wyłączenie przychodu z zysku w postaci oprocentowania z obligacji społecznych z opodatkowaniem podatkiem od zysku na rynkach kapitałowych (alternatywnie objęcie niższą stawką podatkową). Rozwiązanie takie stanowiłoby dodatkową zachętę dla inwestorów w przypadku emisji obligacji na sfinansowanie celu społecznego, które to obligacje byłyby obligacjami projektowymi (zysk uzależniony w znacznej mierze od sukcesu projektu).

8.4.3. UWARUNKOWANIA WEWNĘTRZNE UCZESTNIKÓW MODELU

UWARUNKOWANIA WEWNĘTRZNE ZARZĄDCY

Na powodzenie realizacji Projektu wpłynąć mogą następujące czynniki:

- oddelegowanie osób (głównego specjalistę oraz specjalistę ds. zadłużenia czynszowego) do udziału w pracach zespołu zarządzającego zgodnie z procedurami obowiązującymi w danej jednostce miasta i zgodnie z wymaganiami dotyczącymi kwalifikacji i wymagań dla członków zespołu (opisane w rozdziale 3). W przypadku zatrudnienia nowych osób do realizacji Projektu należy przewidzieć czas na procedurę wyboru (około 3-4 tygodnie) oraz czas na wdrożenie pracowników z nowymi obowiązkami.
- zespół projektowy musi znaleźć swoje miejsce w strukturze jednostki (np. MOPR) oraz przestrzegać procedur obowiązujących w tej jednostce (np. dotyczące zamówień publicznych), umieć informować o swoich działaniach (Projekcie i Programie) oraz pozyskiwać sojuszników dla swoich działań zarówno wewnątrz instytucji jak i w innych jednostkach miejskich;
- konieczność zaangażowania innych pracowników MOPR, urzędu miasta, GZNK w podejmowanie decyzji dotyczących całości wdrażania Modelu, podejmowania kroków zaradczych w przypadku pojawienia się ewentualnych problemów (np. w ramach Grupy Sterującej lub Rady Projektu na szczeblu dyrektorskim);
- włączenie koordynatora Projektu, w razie konieczności udział przedstawiciela Grupy Sterującej w pracach ciał i organów opiniująco-doradczych w strukturach miejskich (komisje, zespoły itp.) dotyczące polityki społecznej oraz polityki mieszkaniowej miasta, aby mógł na podstawie doświadczeń w realizacji Projektu wpływać na podejmowane decyzje oraz znał najważniejsze kierunki tych polityk.

UWARUNKOWANIA WEWNĘTRZNE POŚREDNIKA

- powołanie zespołu zarządzającego (koordynatora Projektu, asystent ds. finansowych oraz specjalisty ds. marketingu) zgodnie z procedurami i z wymaganiami dotyczącymi kwalifikacji i wymagań dla członków zespołu (opisane w rozdziale 3). W przypadku zatrudnienia nowych osób do realizacji Projektu należy przewidzieć czas na procedurę wyboru (około 3-4 tygodnie) oraz czas na wdrożenie pracowników z nowymi obowiązkami;

- zespół zarządzający zobowiązany jest do przestrzegania regulacji dotyczących realizacji Projektów z dofinansowaniem ze środków UE (akty prawne wytyczne).

UWARUNKOWANIA WEWNĘTRZNE USŁUGODAWCY

- powołanie zespołu wdrażającego usługę zgodnie z procedurami obowiązującymi w danej organizacji i zgodnie z wymaganiami dotyczącymi kwalifikacji i wymagań dla członków zespołu (opisane w rozdziale 3).
- zespół wdrażający Program powinien znaleźć swoje miejsce w strukturze organizacji oraz przestrzegać procedur w niej obowiązujących (np. dotyczące zamówień publicznych).

UWARUNKOWANIA WEWNĘTRZNE INWESTORÓW

Proces pozyskania inwestora powinien uwzględniać uwarunkowania organizacyjno-prawne związane z wewnętrznym funkcjonowaniem potencjalnego inwestora, w tym m.in. w zakresie:

- ustalania rocznych planów operacyjnych oraz budżetowych inwestora – okres budżetowania oraz wyznaczania rocznym działań operacyjnych inwestorów, których okres sprawozdawczy tożsamy jest z rokiem kalendarzowym, przypada zazwyczaj na IV kwartał danego roku. Jest to również okres, w którym nakreślić należy założenia projektowe potencjalnym inwestorom, aby mogli oni ewentualnie zabezpieczyć niezbędne środki finansowe i zaangażować się w proces ustalania kluczowych elementów projektu (indywidualne spotkania, negocjacje);
- liczby i poziomu zaangażowania pracowników potencjalnego inwestora w realizację projektu, zgodnie z wypracowanym modelem projektu – zgodność z polityką kadrową oraz możliwościami operacyjnymi danego podmiotu;
- wewnętrznych uregulowań organizacyjno-prawnych – zaangażowanie potencjalnego inwestora w projekt powinno być zgodne z wewnętrznymi regulaminami organizacyjnymi, statutem czy też umową założycielską podmiotu.

Przedmiotowy projekt powinien wpisywać się w założenia strategii CSR czy też PR danego inwestora. Inwestor powinien być aktywny, bądź rozpocząć aktywność w ramach:

- budowania pozytywnego wizerunku społecznego;
- promowania, wspierania innowacji społecznych;
- kształtowania zmian społecznych opartych o działania prewencyjne zaangażowanie społeczne;
- wspierania partnerskich modeli współpracy w zakresie działań społecznych.

Wyżej wymienione uwarunkowania stanowią czynniki motywujące inwestora do zaangażowania kapitału w projekt.

Umowa z inwestorem powinna odzwierciedlać oczekiwania inwestora w zakresie możliwej do uzyskania stopy zwrotu z inwestycji społecznej zarówno w formie finansowej jak i pozafinansowej. W obszarze korzyści pozafinansowych dla inwestora ważny jest wskaźnik wzrostu wartości marketingowej. W tym przypadku istotnym jest, aby negocjacje oraz biznes plan obejmowały wskazane przez inwestora zarówno treści jak i formy przekazu tej treści. Biznes plan powinien obejmować tu szczegółową listę planowanych świadczeń marketingowych z odniesieniem do ich

wartości. Wartość takich świadczeń musiałaby być znacząca. Wskazane jest, aby przynajmniej trzykrotnie przekraczała wartość inwestycji lub (zależnie od negocjacji) trzykrotność potencjalnego zysku z inwestycji. Taka forma współpracy jest relacją reklamodawca i reklamobiorca. Niezbędne są tu ścisłe ustalenia działań PR, komunikacji i marketingu obu stron.

W procesie negocjacji należy dokładnie określić formy zamiany przychodu finansowego na pozafinansowy. W przypadku minimalnego zwrotu z inwestycji zaangażowanie inwestora w zarządzanie projektem i jego efekty będzie bardzo duże. Licząc na przeliczalne korzyści pozafinansowe, firmom będzie mocno zależało (jak w przypadku korzyści tylko pozafinansowych) na pozytywnym odbiorze społecznym interwencji społecznej.

Ta forma współpracy będzie wymagała negocjacji szczegółowych zarówno zakresów korzyściowych, ale także zakresów zaangażowania inwestora w zarządzanie projektem, jego realizatorami i efektami.

8.4.4. UWARUNKOWANIA MAKROEKONOMICZNE

Aktualna koniunktura rynkowa, tempo wzrostu PKB, w tym głównie w zakresie wydatków inwestycyjnych przedsiębiorstw, mają znaczny wpływ na możliwości kapitałowego zaangażowania się inwestorów w projekty związane z obligacjami społecznymi. Hossa na rynku lokalnym (polskim) i/ lub na rynkach międzynarodowych, wolne tempo wzrostu (bądź spadek) PKB mogą oznaczać konieczność ograniczenia zaangażowania kapitałowego potencjalnych inwestorów w projekty niezwiązane z działalnością operacyjną danego podmiotu (niedobór kapitału, konieczność oszczędności, poszukiwanie innych rynków zbytu czy też portfeli produktów/usług, spadek nakładów na działania CSR). Przyjazna koniunktura rynkowa sprzyja zaangażowaniu się w inwestycje nie związane z działalnością operacyjną danego inwestora/podmiotu, w tym w inwestycje w zakresie innowacji społecznych (dysponowanie tzw. „wolnym” kapitałem, dywersyfikacja działań inwestycyjnych, większe nakłady na działania CSR).

Sytuacja makroekonomiczna, zwłaszcza sytuacja na rynku pracy wpływa również na możliwości spłaty zadłużenia czynszowego, zaciąganie pożyczek przez potencjalnych uczestników Programu, co z kolei ma wpływ na osiągnięcie wyznaczonych rezultatów. Sytuacja makroekonomiczna powinna być uwzględniona w analizie ostatecznych wyników testowania i ewentualnie powinna wpływać na ich skorygowanie.

8.4.5. UWARUNKOWANIA POLITYCZNE

Stabilna, prospołeczna (również w zakresie wdrażania innowacji społecznych) sytuacja polityczna na szczeblu lokalnym (obszar wdrażania projektu), jak i ogólnopolskim jest istotnym czynnikiem warunkującym powodzenie realizacji projektu w zakresie wdrażania mechanizmu obligacji społecznych, bez względu na jego tematykę. Działania i decyzje podmiotu publicznego, w przedmiotowym projekcie Miasta Gdańska oraz Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, powinny być przychylne wdrażaniu innowacyjnych mechanizmów finansowych wspierających działania prewencyjne w kryzysowych obszarach społecznych, powinny stanowić niejako gwarancję skuteczności działań dla potencjalnego inwestora, co oznacza sprawną decyzyjność, elastyczność działania, poparcie polityki lokalnej/regionalnej na szczeblu centralnym, partnerską formułę realizacji projektu, efektywny i racjonalny system zabezpieczeń i gwarancji.

Istotnym warunkiem wdrażania obligacji społecznych na poziomie samorządowym jest ciągłość polityki budżetowej oraz w temacie związanym z problemem, który ma być rozwiązany poprzez obligacje społeczne (w przypadku Gdańska – polityki mieszkaniowej). Wszelkie zmiany w prowadzeniu tych polityk oraz zmiany w relacjach pomiędzy zarządcą a podmiotami uczestniczącymi we wdrażaniu Modelu mogą wpłynąć na wynik testowania, dlatego zarządca decydujący się na wdrożenie Modelu musi zagwarantować, że nie wycofa się z realizacji przedsięwzięcia, a przede wszystkim musi zagwarantować wypłatę zysku inwestorom i być gwarancją odzyskania kapitału.

8.4.6. UWARUNKOWANIA PROMOCYJNE

W pierwszym etapie wdrażania obligacji społecznych w Polsce bardzo istotne jest komunikowanie nie tylko o celu i założeniach nowego modelu finansowania rozwiązywania problemów społecznych, ale również o aspekcie skuteczności, społecznej użyteczności oraz możliwości zastosowania. W tym celu każdy projekt, w którym będą wdrażane obligacje społeczne powinien mieć opracowaną strategię komunikacyjno-promocyjną. W strategii powinna być uwzględniona tematyka obligacji społecznych oraz tematyka związana z problemem, który jest rozwiązywany.

Poniżej jako przykład takiej strategii, przedstawione zostały główne elementy strategii komunikacyjno-promocyjna projektu „Zadłużeni w obligacjach”, która będzie realizowana na etapie testowania. Jest ona spójna z przedstawioną w Rozdziale 4 Strategią informowania o Programie „Inwestycja w zasoby”

Główne cele strategii:

- ⇒ dotarcie z nowatorskimi rozwiązaniami wypracowanymi w projekcie do interesariuszy, czyli wszystkich zainteresowanych Modelem oraz mogącymi w jakikolwiek sposób skorzystać z rozwiązań, tj. osoby z problemem zadłużenia czynszowego, właściciele długów; gdańszczanie, potencjalni inwestorzy oraz partnerzy;
- ⇒ pozytywny odbiór społeczny rozwiązań zastosowanych w modelu;
- ⇒ zaprezentowanie projektu jako „**produktu inwestycyjnego ze społecznym efektem**” – przyciągnięcie kolejnych inwestorów, chcących także w przyszłych perspektywach uczestniczyć w rozwiązaniu problemu społecznego, przy określonym zysku finansowym;
- ⇒ promocja społecznego zaangażowania inwestorów i partnerów biznesowych;
- ⇒ przekonanie przedstawicieli instytucji, organizacji i samorządów, że warto wdrażać innowacyjne rozwiązania zarówno w obszarze problemu zadłużeń czynszowych oraz mechanizmów finansowania zadań własnych samorządów, ponieważ jest to okazja do uczenia się i wypracowywania standardów mierzenia efektywności i skuteczności podejmowanych działań;
- ⇒ promowanie gdańskiego modelu obligacji społecznej jako „wizerunkowej marki miasta” (w tym Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie, autora Projektu).

Grupy docelowe przekazu:

1. Uczestnicy projektu – gdańszczanie z problemem zadłużenia czynszowego spełniający warunki udziału w Programie „Inwestycja w zasoby sposobem na wyjście z zadłużenia czynszowego”.

2. Mieszkańcy Gdańska – jako społeczności miejskiej, otwartej na problemy sąsiadów, znajomych, osób potrzebujących z lokalnych społeczności oraz potencjalni klienci usług i produktów oferowanych przez inwestorów uczestniczących w procesie wdrażania Modelu.

3. Właściciele długów – głównie to Gdański Zarząd Nieruchomości Komunalnych, spółdzielnie mieszkaniowe, TBS.

4. Inwestorzy – przedstawiciele szeroko rozumianej branży finansowo-inwestycyjno- mieszkaniowej z Gdańska oraz innych regionów (m.in. banki, firmy handlowe, inwestycyjne).

5. Partnerzy – organizacje pozarządowe, instytucje publiczne, które już pracują z dłużnikami lub będą chciały tym się zająć.

6. Inne podmioty spoza Gdańska – m.in. samorzady, instytucje i organizacje pozarządowe z Polski.

Zaplanowane narzędzia komunikacji:

- social media – profil facebookowy, strona internetowa projektu,
- reklama prasowa i radiowa, informacje zamieszczane bezpłatnie i odpłatnie,
- informacja telewizyjna bezpłatna,
- plakaty, ulotki, informatory,
- promocja społeczna, m.in. w ramach udziału w Tygodniu Bezpieczeństwa Ekonomicznego, Gdańskim Dniu bez Długów, spotkaniach z mieszkańcami w dzielnicach, imprezach aktywizujących lokalną społeczność itp.,
- konferencje branżowe związane nie tylko z projektem, ale również w obszarze pomocy społecznej, polityki mieszkaniowej, finansów samorządowych, inwestycji,
- konferencje prasowe dotyczące Modelu: pierwszej – otwierającej testowanie; kolejnej – w fazie centralnej wdrażania; ostatniej – podsumowującej test,
- spotkania z Radnymi Dzielnic (np. na comiesięcznym kolegium przewodniczących Zarządów z Zastępcą Prezydenta Miasta Gdańska),
- spotkania Prezydenta z mieszkańcami z cyklu „Mój dom, moja dzielnica” (stolik ekspercki),
- spotkania z Radnymi Miasta przy okazji komisji lub posiedzeń klubów,
- wszelkiego rodzaju spotkania obywatelskie, dzień bez długów, dni otwarte spółdzielni mieszkaniowych, GZNK, MOPR itp.

Harmonogram działań

W pierwszym roku testowania projektu pt. „Zadłużeni w obligacjach” przygotowane zostaną i zastosowane wszystkie wymienione narzędzia, ze szczególnym naciskiem na: opracowanie profilu na portalach społecznościowych i strony internetowej oraz materiałów promocyjnych, w tym plakatów i ulotek z logo modelu; publikację pierwszych informacji w mediach. W kolejnych etapach, latach, działania komunikacyjne powinny być powtarzane, z uwzględnieniem aktualnego stanu realizacji projektu. W wypadku tego rodzaju modelu konsekwencja komunikacyjna jest kluczowa, by osiągnąć zamierzone cele strategii.

W trakcie opracowywania Modelu wyłoniono podmioty zainteresowane testowaniem jego elementów składowych. Będzie on realizowany w partnerstwie z usługodawcami oraz pośrednikiem. Niezbędnym podmiotem Modelu jest również inwestor.

Usługodawcę oraz pośrednika wybrano w otwartym naborze ofert ogłoszonym na podstawie:

- 1) ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020;
- 2) uchwały Nr XVII/515/15 Rady Miasta Gdańska z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu współpracy Miasta Gdańska z organizacjami pozarządowymi na lata 2016-2020” ze zm.;
- 3) uchwały Nr XLIV/1222/17 Rady Miasta Gdańska z dnia 26 października 2017 r. w sprawie przyjęcia „Programu współpracy Miasta Gdańska z organizacjami pozarządowymi na rok 2018”;
- 4) regulaminu konkursu na makro-innowacje Ścieżka B - Obligacje społeczne PL w temacie: Obligacje społeczne jako narzędzie zwiększania efektywności świadczenia usług społecznych w obszarach wsparcia EFS Oś IV Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój „Innowacje społeczne i współpraca ponadnarodowa” Konkurs nr POWR.04.01.00-IZ.00-00-008/16 z dnia 20 października 2016 r.

Wybrane podmioty to:

- 1) **Gdańska Fundacja Innowacji Społecznej, Stowarzyszenie „Waga”, Elbląskie Centrum Mediacji i Aktywizacji Społecznej wraz z Elbląską Radą Konsultacyjną Osób Niepełnosprawnych** – organizacje te stworzą konsorcjum w celu zrealizowania Programu „Inwestycja w zasoby sposobem na wyjście z zadłużenia”. Przeprowadzone rozmowy po wyborze partnerów pozwoliły ustalić sposób realizacji zadania. Ustalono, że Elbląskie Centrum Mediacji i Aktywizacji Społecznej będzie pełniło rolę koordynującą, zatrudni nawigatora – lidera oraz asystenta. Natomiast dwie pozostałe organizacje wydelegują pracowników do pełnienia funkcji nawigatorów.
- 2) **Spółka DS Consulting wspólnie z Profin Systems (oferta wspólna obu spółek) zarządzać ma między innymi przepływami finansowymi.** Będzie on odpowiadał za zarządzanie projektem w fazie jego testowania i wdrażania w życie. W praktyce ma m.in. prowadzić przepływy finansowe, przechowywać środki czy też zapewnić wsparcie prawne dla uczestników obligacji społecznych. Pracownicy spółki doprecyzowali model prawno-finansowy wdrożenia obligacji społecznych w proponowanym Modelu.

Szczegółowy sposób realizacji zadań przez poszczególnych partnerów, sposób rozliczania zadań zostanie określony w umowie partnerskiej.

W trakcie opracowania Modelu (w fazie końcowej) podpisano również list intencyjny z potencjalnym inwestorem: Gdańską Agencją Rozwoju Gospodarczego Sp. z o.o. oraz COMEX S.A. Zostali oni wybrani podczas przeprowadzania szeregu rozmów zachęcających podmioty prywatne dysponujące kapitałem do wzięcia udziału we wdrażaniu obligacji społecznych.

ROZDZIAŁ 10. PODSUMOWANIE

Wypracowany w szerokich konsultacjach Model zastosowania obligacji społecznych do rozwiązania problemu zadłużeń czynszowych ma przyczynić się do zwiększenia skuteczności działań prowadzących do odzyskania należności czynszowych. Wypracowany zestaw działań zawarty w Programie „Inwestycja w zasoby sposobem na wyjście z zadłużenia” oraz mechanizm finansowania tego Programu pokazuje nowe podejście zarówno do pracy z osobami wymagającymi wsparcia oraz nowy sposób połączenia środków prywatnych (od inwestorów) i publicznych zwiększający efektywność wydatkowania środków na inwestycje w społeczny efekt. Tylko przetestowanie wszystkich zaplanowanych elementów składowych Modelu pozwoli na potwierdzenie przyjętych założeń i mechanizmów, a zaplanowany system monitoringu i ewaluacji pozwoli na zaproponowanie zmian, które zwiększą jego skuteczność i efektywność.

Uzasadnieniem wprowadzenia proponowanego Modelu jest spełnienie czterech kryteriów:

1. Kosztowego
2. Efektywności
3. Skuteczności
4. Czasu.

Poniżej zamieszczono szerszy opis poszczególnych kryteriów.

10.1. KRYTERIUM KOSZTOWE (PORÓWNANIE KOSZTÓW REALIZACJI MODELU DO KOSZTÓW OBECNIE PONOSZONYCH NA ANALOGICZNE DZIAŁANIA)

Porównanie kosztów realizacji modelu do kosztów obecnie ponoszonych na analogiczne działania (kryterium kosztowe mechanizmu obligacji) oparto na porównaniu kosztów wdrożenia modelu do kosztów obecnie prowadzonych działań. Niemniej należy zaznaczyć, że prowadzone dotychczas działania nie są skupione na celu, który zostanie osiągnięty dzięki wdrożeniu Modelu.

Przedstawione poniżej koszty obecnych działań są głównie przeznaczane na wspieranie osób z bardzo dużym zadłużeniem (klienci MOPR z zadłużeniem przekraczającym 12 miesięcy) oraz na działania promocyjno-profilaktyczne skierowane do szerokiej grupy (niecelowane). Działania w Programie są celowane do bardzo konkretnej grupy i są nastawione na profilaktykę zadłużenia długotrwałego. Wzięto pod uwagę koszt wsparcia bezpośredniego bez kosztów administracyjnych, tj. wyposażenia, biura, windykacji należności, bo one są najistotniejsze do osiągnięcia zakładanych rezultatów i można oszacować, że będą podobne w obu przypadkach.

Średni koszt wsparcia uczestnika Programu wynosi ok. 16 tys. zł, biorąc pod uwagę tylko koszt Programu, a biorąc pod uwagę również koszt obsługi wdrożenia całego mechanizmu obligacji społecznych ok. 24 tys. zł. Jest to koszt porównywalny z kosztami wsparcia realizowanymi w projektach finansowanych ze środków EFS i dotyczących aktywizacji społeczno-zawodowej.

Tabela 26. Porównanie składowych kosztów działań prowadzonych obecnie oraz działań planowanych, oprac. własne

| Obecnie ponoszone koszty wsparcia/profilaktyki | | Koszty wsparcia/profilaktyki w Programie | |
|--|------------|--|-------------|
| praca socjalna z osobami zadłużonymi (koszt na jedną rodzinę przez rok) | 1 300 zł | praca indywidualna nawigatora z osobą zadłużoną (koszt na jedną rodzinę przez rok) | 6 127,20 zł |
| zasiłki celowe dla osób zadłużonych | 587 zł | wsparcie z Funduszu Inwestycji w Zasoby | 5 000 zł |
| porady prawne w ramach bezpłatnych porad prawnych (średni koszt jednej porady) | 155,74 zł | porady specjalistyczne, w tym prawne (średni koszt jednej godziny) | 150 zł |
| koszt wydrukowania Poradnika „Pocieszek” oraz plakatów dot. problematyki zadłużenia | 12 000 zł | koszty promocji Programu | 16 000 zł |
| Koszty specyficzne, nieporównywalne | | | |
| roczne koszty promocji działań dot. przeciwdziałania zadłużeniom (organizacja Dnia bez Długów) | 76 400 zł | bonusy za aktywność (kwota na osobę/rodzinę/gospodarstwo) | 100 zł |
| prowadzenie Punktu Wsparcia Osób Zadłużonych (środki na rok 2018) | 100 000 zł | | |
| prowadzenie CTUS (koszt roczny bez utrzymania budynku) | 390 000 zł | | |

W tabeli nie zawarto kosztów operacyjnych. Mimo że oszacowano koszty operacyjne wdrożenia Modelu, to nie ma rzetelnych wyliczeń dotyczących kosztów operacyjnych bieżących działań, ani wdrożenia obligacji społecznych (brak skali odniesienia). Poza tym koszty wdrożenia nowego mechanizmu są wysokie i obniżają się dopiero po wypracowaniu procedur, wzorów umów itp.

10.2. KRYTERIUM EFEKTYWNOŚCI

Efektywność to koszty prowadzonych działań w stosunku do rezultatów liczonych w wymiarze finansowym. Efektywność można liczyć w dwóch wymiarach: indywidualnym (dla pojedynczej rodziny) oraz dla całego Modelu. Dla obu wymiarów istotne jest założenie, że nieuruchomienie Programu „Inwestycji w zasoby” będzie powodowało dalsze zadłużanie rodzin, a dzięki uruchomieniu usługi liczba osób, które zadłużają się powyżej 24 miesięcy będzie maleć.

W wymiarze indywidualnym efektywność można wykazać, porównując koszty działań oraz stan zadłużenia osoby, która nie bierze udziału w planowanym w Modelu Programie i nie spłaca zadłużenia (stan na dzisiaj) z kosztami działań oraz stanem zadłużenia i spłatą zadłużenia zgodną z zakładanymi rezultatami. Uproszczona symulacja kosztów i wpływów do kasy zarządcy nieruchomości jest przedstawiona w tabeli poniżej. Symulacja została oparta na następujących założeniach:

- osoby z zadłużeniem 10 000 zł, bieżący czynsz wynosi 350 zł;
- osoby są w podobnej sytuacji zawodowo-materialnej i zdrowotnej;
- odsetki od zadłużenia – 5% w stosunku rocznym;
- przyjęto uśredniony koszt dochodzenia zadłużenia: na wejściu 1 000 zł i średniomiesięcznie 100 zł w każdym miesiącu, kiedy nie opłacany jest czynsz (są to koszty pracy windykatorów z GZNK, listów, postępowań komorniczych i innych);
- zakładamy, że osoba, która nie bierze udziału w Programie nie podejmuje żadnych innych działań i nie spłaca ani zadłużenia, ani nie płaci bieżącego czynszu.

Tabela 27. Porównanie kosztów i wpływów do budżetu gminy w przypadku braku interwencji oraz z interwencją w postaci Programu „Inwestycja w zasoby”

| Miesiąc realizacji projektu | Zadłużenie narastająco, bo nie ma żadnej interwencji | Odsetki (5% w stosunku rocznym) | Koszty dodatkowe (koszty dochodzenia zadłużenia, eksmisji) | Koszt zasiłków z pomocy społecznej, pracy socjalnej | Koszt całkowity | Wpływy do kasy administratora nieruchomości | Zadłużenie po interwencji, przyjmując, że od 5 miesiąca osoba opłaca cały czynsz i zadłużenie - 200 zł miesięcznie | Odsetki (od momentu opłacania bieżącego czynszu nienaliczane są odsetki od zadłużenia - ugoda) | Koszty dodatkowe - dochodzenie zadłużenia | Koszty wsparcia - średnio 16 000 zł na osobę (koszt Programu „Inwestycja w zasoby” | Koszt całkowity | Wpływy do kasy administratora nieruchomości |
|-----------------------------|--|---------------------------------|--|---|-----------------|---|--|--|---|--|-----------------|---|
| 1 | | | | | | | | | | | | |
| 2 | 10000 | 500 | 1000 | | | | 10000 | 500 | 1000 | | | |
| 3 | 10350 | 41,4 | 100 | | | 0 | 10350 | 41,4 | 100 | | | |
| 4 | 10700 | 42,8 | 100 | | | 0 | 10700 | 42,8 | 100 | | | |
| 5 | 11050 | 44,2 | 100 | | | 0 | 10500 | | | | | 550 |
| 6 | 11400 | 45,6 | 100 | | | 0 | 10300 | | | | | 550 |
| 7 | 11750 | 47 | 100 | | | 0 | 10100 | | | | | 550 |
| 8 | 12100 | 48,4 | 100 | | | 0 | 9900 | | | | | 550 |
| 9 | 12450 | 49,8 | 100 | | | 0 | 9700 | | | | | 550 |
| 10 | 12800 | 51,2 | 100 | 1300 | | 0 | 9500 | | | | | 550 |
| 11 | 13150 | 52,6 | 100 | 578 | | 0 | 9300 | | | | | 550 |
| 12 | 13500 | 54 | 100 | | | 0 | 9100 | | | | | 550 |
| 13 | 13850 | 55,4 | 100 | | | 0 | 8900 | | | | | 550 |
| 14 | 14200 | 56,8 | 100 | | | 0 | 8700 | | | | | 550 |
| 15 | 14550 | 58,2 | 100 | | | 0 | 8500 | | | | | 550 |
| 16 | 14900 | 59,6 | 100 | | | 0 | 8300 | | | | | 550 |
| 17 | 15250 | 61 | 100 | | | 0 | 8100 | | | | | 550 |
| 18 | 15600 | 62,4 | 100 | | | 0 | 7900 | | | | | 550 |
| 19 | 15950 | 63,8 | 100 | | | 0 | 7700 | | | | | 550 |

| | | | | | | | | | | | | |
|-------------|--------------|---------------|-------------|-------------|----------------|----------|-------------|--------------|-------------|--------------|----------------|--------------|
| 20 | 16300 | 65,2 | 100 | | | 0 | 7500 | | | | | 550 |
| 21 | 16650 | 66,6 | 100 | | | 0 | 7300 | | | | | 550 |
| 22 | 17000 | 68 | 100 | 1300 | | 0 | 7100 | | | | | 550 |
| 23 | 17350 | 69,4 | 100 | 578 | | 0 | 6900 | | | | | 550 |
| 24 | 17700 | 70,8 | 100 | | | 0 | 6700 | | | | | 550 |
| 25 | 18050 | 72,2 | 100 | | | 0 | 6500 | | | | | 550 |
| 26 | 18400 | 73,6 | 100 | | | 0 | 6300 | | | | | 550 |
| 27 | 18750 | 75 | 100 | | | 0 | 6100 | | | | | 550 |
| 28 | 19100 | 76,4 | 100 | | | 0 | 5900 | | | | | 550 |
| 29 | 19450 | 77,8 | 100 | | | 0 | 5700 | | | | | 550 |
| 30 | 19800 | 79,2 | 100 | | | 0 | 5500 | | | | | 550 |
| 31 | 20150 | 80,6 | 100 | | | 0 | 5300 | | | | | 550 |
| 32 | 20500 | 82 | 100 | | | 0 | 5100 | | | | | 550 |
| 33 | 20850 | 83,4 | 100 | | | 0 | 4900 | | | | | 550 |
| 34 | 21200 | 84,8 | 100 | 1300 | | 0 | 4700 | | | | | 550 |
| 35 | 21550 | 86,2 | 100 | 578 | | 0 | 4500 | | | | | 550 |
| 36 | 21900 | 87,6 | 100 | | | 0 | 4300 | | | | | 550 |
| 37 | 22250 | 89 | 100 | | | 0 | 4100 | | | | | 550 |
| 38 | 22600 | 90,4 | 5000 | | eksmisja | 0 | 3900 | | | | | 550 |
| Suma | 22600 | 2872,4 | 9500 | 5634 | 40606,4 | 0 | 3900 | 584,2 | 1200 | 16000 | 21684,2 | 18700 |

Jak wynika z symulacji, osoba, która nie będzie brała udziału w Programie i nie będzie płaciła czynszu będzie generowała koszty na poziomie 40 tys. zł (po 38 miesiącach) bez żadnych wpływów do kasy zarządcy nieruchomości. Natomiast w przypadku osoby, która weźmie udział w Programie i będzie spłacała zadłużenie oraz opłacała bieżący czynsz koszty po 38 miesiącach wyniosą 21,6 tys., a wpływy 18,7 tys., co oznacza de facto koszt na poziomie 2,9 tys. i koszt ten może być zredukowany w ciągu następnego roku systematycznymi wpłatami z tytułu zadłużenia oraz opłat bieżącego czynszu. Oznacza to, że przy przyjętych założeniach koszt wsparcia osoby uczestniczącej w Programie zwraca się w ciągu 4 lat. W perspektywie 5 lat sytuacja tych osób będzie diametralnie różna, ponieważ osoba, która nie bierze udziału w Programie i nie podejmuje żadnych działań nadal ma zadłużenie (pomimo eksmisji z lokalu) i generuje dodatkowe koszty (np. pobyt w schronisku dla bezdomnych, pobyt w CTUS, zasiłki, praca socjalna), a osoba po udziale w Programie nie tylko nie ma już zadłużenia, ale systematycznie płaci bieżący czynsz. Co ważne, również sytuacja osobista tych osób różni się głównie w wymiarze zdrowotnym (poziom stresu wynikający z posiadania długów, co ma wpływ na zdrowie psychiczne i fizyczne, uzależnienia itp.), społecznym, prawnym, rodzinnym itp., co jest trudne do ujęcia w wymiarze finansowym.

Również w wymiarze całego Modelu jego wdrożenie będzie efektywne pod względem finansowym dopiero w okresie długoletnim (perspektywa 5–10 lat), bo faktycznie trudno pokazać oszczędności, które wygeneruje wdrożenie obligacji w perspektywie 3 lat. Natomiast działania profilaktyczne przynoszą zwykle efekty w postaci redukcji kosztów zaniechania, co do których wypracowane metodologii liczenia.

Do obliczenia efektywności w wymiarze całego Modelu zastosowano „wartość bieżącą netto” (*net present value, NPV*), czyli metodę oceny efektywności ekonomicznej inwestycji. Jest to metoda należąca do kategorii metod dynamicznych i jest oparta na analizie zdyskontowanych przepływów pieniężnych przy podanej stopie dyskontowej. Jest metodą wyrażania różnicy pomiędzy bieżącymi wpływami gotówki, a ich bieżącymi wy wpływami. W związku z tym, że pieniądź ma swoją wartość w czasie, strumienie pieniężne muszą opierać się o ten sam mianownik, aby można je było porównać. Dzięki regule NPV można ocenić przepływy pieniężne związane z projektem (wymagają one porównania zaktualizowanej wartości przyszłych przychodów z dokonywanymi dzisiaj nakładami inwestycyjnymi). Podsumowując metoda ta polega na dyskontowaniu przyszłych strumieni pieniężnych do ich wartości obecnych.

Do obliczania NPV stosowany jest następujący wzór:

$$NPV = \sum_{t=1}^n \frac{CF_t}{(1+r)^t} - I_0$$

Gdzie:

NPV – wartość bieżąca netto,

CF_t – przepływy gotówkowe (netto) w okresie t,

r – stopa dyskonta,

I₀ – nakłady początkowe,

t – kolejne okresy (najczęściej lata) realizacji projektu/inwestycji.

NPV daje jednoznaczne przesłanki w zakresie decyzji inwestycyjnych. Zgodnie z tymi przesłankami inwestycja jest akceptowana, jeżeli $NPV \geq 0$ oraz odrzucana, gdy $NPV < 0$.

Na potrzeby obliczenia NPV dla Projektu przyjęto stopę dyskontową⁴¹ na poziomie społecznej stopy dyskontowej, która przedstawia sposób oceny przyszłych korzyści i kosztów w odniesieniu do bieżących korzyści i kosztów z perspektywy społecznej. Komisja Europejska, na okres programowania 2014–2020, zaleca stosowanie społecznej stopy dyskontowej w wysokości 5% dla dużych projektów w państwach objętych polityką spójności i 3% w innych państwach członkowskich. Zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej na potrzeby modelu przyjęto stopę dyskontową na poziomie 5%⁴².

Tabela obliczeń NPV znajduje się w Aneksie nr 8 (Tabela finansowa, arkusz „Ocena efektywności”). W oparciu o przyjęte założenia (z których kluczowym jest refinansowanie 100% kosztów przez EFS) obliczono NPV dla Projektu. NPV wynosi 1 206 662,46 złotych, co oznacza, że realizacja Projektu jest z punktu widzenia gminy opłacalna i zasadna. Również bez zwrotu środków z EFS efektywność jest również wykazana, z tym, że na efekty opłacalności trzeba czekać dłużej. Przy przyjętych założeniach inwestycja zwróci się po 8 latach od uruchomienia Projektu (por. Tabela finansowa, arkusz „Zwrot bez EFS” w Aneksie nr 8).

Niewątpliwie wdrożenie Programu w ramach mechanizmu obligacji społecznych z dużym naciskiem na monitoring wyników, podniesie zdolności analityczne i myślenie o wynikach prowadzonych działań, co również przełoży się na taki sposób myślenia oraz projektowania innych interwencji w samorządzie, a tym samym podniesie efektywność działań.

10.3. KRYTERIUM SKUTECZNOŚCI

Obecnie nie są prowadzone badania na temat skuteczności prowadzonych działań wobec przyjętej do Modelu grupy docelowej. Na podstawie danych GZNK można jedynie oszacować, że ok. 60% osób zadłużonych od 6 do 12 miesięcy przechodzi do kolejnej grupy zadłużonych, czyli od 12 do 24 miesięcy. Zadłużenie spłaca tylko ok. 40% osób z tej grupy. Natomiast założeniem w projekcie jest, aby o najmniej 80% osób płacono czynsz podczas udziału w projekcie i po jego zakończeniu (nie zwiększa swego zadłużenia) oraz, aby spłacone zostało co najmniej 60% kwoty zadłużenia.

⁴¹ Stopa dyskontowa – odzwierciedla zmianę wartości pieniądza w czasie, czyli sprowadza przyszły kapitał do kapitału bieżącego. Inaczej mówiąc, stopa dyskonta informuje o jaki procent jesteśmy skłonni pomniejszyć przyszły kapitał, aby zamienić go na środki bieżące.

⁴² Źródło: Przewodnik po analizie kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych. Narzędzie analizy ekonomicznej polityki spójności 2014–2020, Grudzień 2014 r. – dokument stanowi robocze tłumaczenie Przewodnika po analizie kosztów i korzyści projektów inwestycyjnych, które zostało przygotowane na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju w celu upowszechnienia w Polsce wiedzy na temat metodologii analizy kosztów i korzyści w projektach inwestycyjnych z dofinansowaniem UE;

https://www.ppp.gov.pl/Laczenie/Documents/28_07_Przewodnik_AKK_14_20.pdf

Bez względu na osiągnięte wyniki podniesie się również świadomość i wiedza na temat mierzenia działań społecznych, co doprowadzi do wypracowania ugruntowanej metodologii pomiaru w obszarze problemu zadłużeń czynszowych, co będą mogły wykorzystywać inne samorzady.

10.4. KRYTERIUM CZASU REALIZACJI

Obecnie udzielane wsparcie nie ma określonego kryterium czasu tj. zwykle (oprócz CTUS) nie ma określonego rezultatu, który ma być osiągnięty w określonym czasie. W naszym Modelu został określony maksymalny okres trwania wsparcia (12 miesięcy), co urealnia osiągnięcie rezultatu.

10.5. REPLIKOWALNOŚĆ

Proponowane rozwiązania są replikowalne, czyli możliwe do przeniesienia i wykorzystania w innych miastach, w których występuje problem zadłużeń czynszowych. Są one też na tyle uniwersalne, że mogą być zastosowane wobec mieszkańców innych niż komunalne zasoby mieszkaniowe (np. spółdzielcze, wspólnot mieszkaniowych czy товариств будownицтва mieszkaniowego). Również zaproponowany mechanizm finansowania jest możliwy do zastosowania zarówno w innych samorządach (na różnych szczeblach) oraz do innych niż zadłużenie czynszowe problemach. Należy jednak pamiętać, że efekty zastosowanych działań są długoterminowe i nie należy oczekiwać natychmiastowego zwrotu z inwestycji, ale ze względu na profilaktyczny charakter jest ona opłacalna dla wszystkich zaangażowanych stron.

W opracowaniu Modelu udział wzięli:

| | | |
|--|--|--|
| Koordynatorka | MOPR Gdańsk | Anna Dukowska |
| Moderator | Agnieszka Mróz Servicesandbox | Agnieszka Mróz |
| Redaktor merytor. modelu | Pracownia Innowacji – Agnieszka Skowrońska | Agnieszka Skowrońska |
| Nadzór nad całością | MOPR Gdańsk | Małgorzata Niemkiewicz Marcin Męczkowski |
| Weryfikacja i korekta merytor. modelu | MOPR Gdańsk | Małgorzata Niemkiewicz |
| Zespół ds. społecznych założeń czynszowych | UG/Wydział Nauk Społecznych | Piotr Kowzan |
| | LWSM Chełm | Marek Majchrzak |
| | Gdańska Fundacja Innowacji Społecznych | Przemysław Kluz |
| | Towarzystwo Pomocy im. św Brata Alberta | Mariusz Wilk |
| | PrePost Consulting | Alicja Zajączkowska |
| | Centrum Integracji Społecznej Gdańsk/ Towarzystwo Pomocy im. św Brata Alberta | Justyna Rozbicka |
| | MOPR Gdańsk | Adam Lisowski |
| | MOPR Gdańsk | Małgorzata Sacharczuk |
| Zespół ds. relacji i pozyskiwania inwestorów | MOPR Gdańsk | Sylwia Ressel |
| | Stadion Energa CSR | Wojciech Dąbrowski |
| | UM Gdańsk/Wydział Rozwoju Społecznego | Magdalena Chełstowska |
| | Gdańska Infrastruktura Społeczna | Aleksandra Krzywosz |
| | Instytut Badań Nad Gospodarką Rynkową | Marta Penczar |
| | Stowarzyszenie „Centrum Rozwoju Ekonomicznego Pasłęka” | Barbara Bąkowska |
| | MOPR Gdańsk | Małgorzata Niemkiewicz |
| | Miasto Gdańsk | Beata Dunajewska |
| Zespół ds. finansów i wyceny usług | MOPR Gdańsk | Gabriela Gloc |
| | MOPR Gdańsk | Grażyna Chylińska |
| | MOPR Gdańsk | Katarzyna Rychter |
| | UM Gdańsk/Wydział Rozwoju Społecznego | Michał Pielechowski |
| | UM Gdańsk/Centrum Planowania i Biznesu | Krzysztof Maciejewicz |
| | UG/Wydział Ekonomii | Sławomir Antkiewicz |
| | Gdańska Infrastruktura Społeczna | Aleksandra Krzywosz Maciej Gwiazda |
| | Agencja Rozwoju Pomorza | Agnieszka Pasztalaniec- Szczerkowska |
| | Agencja Rozwoju Pomorza | Sławomir Machała |
| | UM Gdańsk/Wydział Gospodarki Komunalnej | Piotr Kryszewski |
| | DS Consulting | Rafał Szporko, Piotr Łangowski, Julia Piotrowska, Bartłomiej Jończyk |