

Sposoby finansowania Społecznej Agencji Najmu



Zespół autorski

dr Kamil Nowak – Instytut Rozwoju Miast i Regionów

Hanna Milewska-Wilk – Instytut Rozwoju Miast i Regionów

Skład graficzny okładki

Michał Świstak

Fundacja Habitat for Humanity Poland

ul. Kozia 3/5 lok. 8

00-070 Warszawa

Warszawa, 2023

Niniejszy materiał powstał dzięki wsparciu UNHCR, Agencji ONZ ds. Uchodźców. Publikacja nie odzwierciedla stanowiska czy poglądów UNHCR, a za jej treść odpowiada wyłącznie Instytut Rozwoju Miast i Regionów we współpracy z Fundacją Habitat for Humanity Poland.



Spis treści

Wprowadzenie	4
1. Mechanizmy finansowania SAN	5
1.1. Jak oszacować koszty działania SAN?	5
1.2. Lokalny rynek najmu – czyli punkt wyjścia.....	9
1.3. Scenariusze finansowania SAN	10
1.3.1. SAN w małym mieście	12
1.3.2. SAN w większych miastach	15
2. Pozagminne źródła wspomagające finansowanie SAN	18
2.1. Program bezzwrotnego wsparcia budownictwa z Funduszu Dopłat BGK a możliwości uzyskania środków przez SAN.....	18
2.2. Dostępność grantów i innych źródeł	20
3. Możliwość pozyskania dopłat do czynszów najmu	23
Podsumowanie	25

Wprowadzenie

Spółeczna agencja najmu (SAN) jest nowym narzędziem w gminnej polityce mieszkaniowej i społecznej, które w polskim systemie prawnym pojawiło się w połowie 2021 r. Według stanu na koniec listopada 2023 r. dopiero w kilku miastach udało się uruchomić pierwsze SANy. Jednak już w co najmniej kilkunastu gminach toczą się prace nad ich założeniem. Dużą rolę w procesie przecierania szlaków odgrywały dwa projekty pilotażowe, trwające do końca 2023 roku. Pierwszym z nich był program „Wzajemnie potrzebni” realizowany w formie konkursowej a zlecony przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, w ramach którego pomoc finansową i doradcą na uruchomienie SAN otrzymało pięć organizacji pozarządowych. Drugim z nich był program „Rzecznictwo i zapewnienie mieszkalnictwa społecznego” („Advocacy and provision of Social Housing”), finansowany przez Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) i wdrażanego przez Fundację Habitat for Humanity Poland. Niniejszy poradnik jest jego częścią i bazuje na doświadczeniach współpracy z gminami, które podjęły starania, żeby uruchomić SAN na swoim terenie.

SANy to podmioty, które nie są nastawione na zysk. Mogą być prowadzone przez spółkę komunalną (istniejącą lub utworzoną celowo) lub organizację pozarządową, czyli m.in. fundację, stowarzyszenie, spółdzielnię socjalną lub inne podmioty wskazane w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Warunkiem funkcjonowania agencji jest współdziałanie z gminą na podstawie umowy o współpracy oraz stosowanie się do wytycznych przyjętych przez gminę w ramach uchwały regulującej m.in. zasady i kryteria najmu mieszkań. Czynniki decydujące o przydziale mieszkań mogą się różnić pomiędzy poszczególnymi SANami, niemniej ich celem jest zwiększenie oferty mieszkaniowej dla osób o średnich i niższych dochodach, np. dla tych, które nie kwalifikują się do zawarcia umowy najmu mieszkania od gminy, a jednocześnie nie stać ich na najem mieszkania na rynku prywatnym.

Mechanizm działania społecznej agencji najmu polega na dzierżawie mieszkań od ich właścicieli, a następnie ich wynajmowaniu osobom, które z różnych powodów nie mogą sobie pozwolić na samodzielny najem na rynku prywatnym lub zakup mieszkania. Najemcy zyskują m.in. możliwość stabilnego najmu w cenach niższych niż rynkowe. Z kolei właściciele w zamian za obniżenie ceny dzierżawy, zyskują gwarancję terminowego uiszczenia czynszu oraz stabilnego użytkowania i utrzymania mieszkań w dobrym stanie technicznym. Ustawodawca przewidział również dodatkową zachętę w postaci zwolnienia z podatku od dochodów z dzierżawy i VATu. Ponadto SAN może w ramach porozumienia z właścicielem podjąć się remontu mieszkania, biorąc na siebie wszelkie sprawy z tym związane. Gmina zyskuje uzupełnienie swojego katalogu możliwości rozwiązywania problemów mieszkaniowych na swoim terenie, które umożliwi łączyć wsparcia mieszkaniowego z realizacją innych usług społecznych, może być więc również instrumentem deinstytucjonalizacji. Warto zwrócić uwagę, że poprzez SAN, gmina zyskuje narzędzie, które pozwala jej działać w obszarach, które często były dla niej niedostępne.

Przykładowo może adresować pomoc do osób z luki czynszowej¹ lub dawać impuls do zmniejszenia liczby pustostanów należących do osób prywatnych.

Pomimo wielu korzyści, jakie niesie ze sobą ten nowy instrument, ze względu na swój inicjalny charakter w polskim wydaniu, formuła SAN wymaga stawieniu czoła wielu wyzwaniom. A. Muzioł-Węćławowicz (2023b) wskazuje, że dotyczą one: opracowania modelu finansowania działalności SANu, modelu organizacyjnego, zakresu działalności czy określenia docelowej grupy najemców. Zakres niniejszego opracowania ma charakter problemowy i skupia się na pierwszym ze wskazanych obszarów, czyli finansowaniu działalności społecznych agencji najmu. Poradnik nie przedstawia jednak gotowych odpowiedzi czy wzorcowego modelu. Dotychczasowe doświadczenia jasno pokazują, że ze względu na szereg zmiennych i lokalne uwarunkowania nie jest możliwe wskazanie optymalnego modelu finansowania SAN. Celem publikacji jest identyfikacja mechanizmów finansowania SANu oraz wskazanie roli poszczególnych czynników w kształtowaniu jego budżetu. W opracowaniu znajduje się również odpowiedź na istotne pytanie, które zadaje wielu samorządowców: czy SAN może osiągnąć samowystarczalność finansową? W dalszej kolejności, czy (moją) gminę stać na SAN? Na pierwsze z pytań udzielono w tekście bezpośredniej odpowiedzi. Na drugie każdy z władarzy musi odpowiedzieć sobie sam. Lektura poradnika powinna jednak w tym pomóc.

1. Mechanizmy finansowania SAN

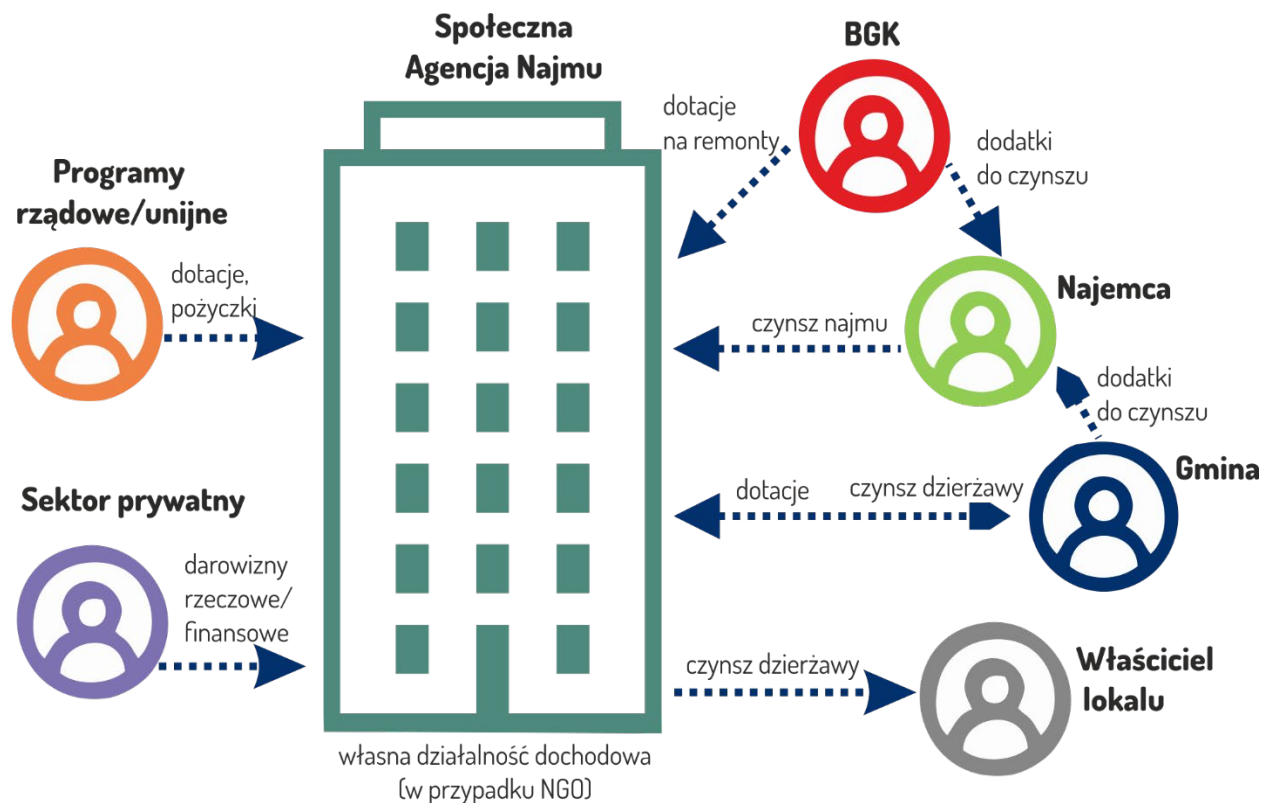
1.1. Jak oszacować koszty działania SAN?

SAN, niezależnie od tego czy będzie prowadzony przez spółkę celową, czy też organizację pozarządową, powinien działać w sposób przemyślany. Musi nie tylko dobrze diagnozować potrzeby lokalnej społeczności i realizować swoje zadania, ale też określać cele i wizję tego, jak ma funkcjonować, w pięcioletnim horyzoncie czasu. Istotnym elementem planu powinna być ocena możliwości finansowych oraz potencjalnych kosztów działalności. Władze samorządowe, decydując się na wdrażanie nowego instrumentu polityki mieszkaniowej, muszą wiedzieć w jakim stopniu będzie on obciążał budżet gminy. Koszty działania SANu wpływają na zapisy wieloletniej prognozy finansowej, która zgodnie z art. 227 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, powinna obejmować okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat budżetowych. Gmina decydując się na uruchomienie na swoim terenie SANu, zobligowana jest do zawarcia umowy o współpracy na okres pięciu lat². Ten czas może zostać wydłużony, niemniej konieczna jest racjonalna analiza kosztów i założenie wysokości dofinansowania takiego podmiotu w całym okresie obowiązywania umowy o współpracy.

Szacowanie kosztów działania SANu warto rozpocząć od zidentyfikowania kluczowych podmiotów i źródeł finansowania, które mogą wpływać na jego budżet. Przedstawiono je na ryc. 1.

¹ Luka czynszowa to zjawisko dotyczące osób, które zarabiają zbyt mało, żeby dostać kredyt hipoteczny lub wynająć mieszkanie po cenach rynkowych a jednocześnie posiadają dochody zbyt wysokie, żeby zakwalifikować się do najmu mieszkania z zasobu gminnego (Nowak 2021).

² Zakres umowy o współpracy wskazuje art. 22b ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa.



Ryc. 1. Główne podmioty wpływające na sytuację finansową SAN

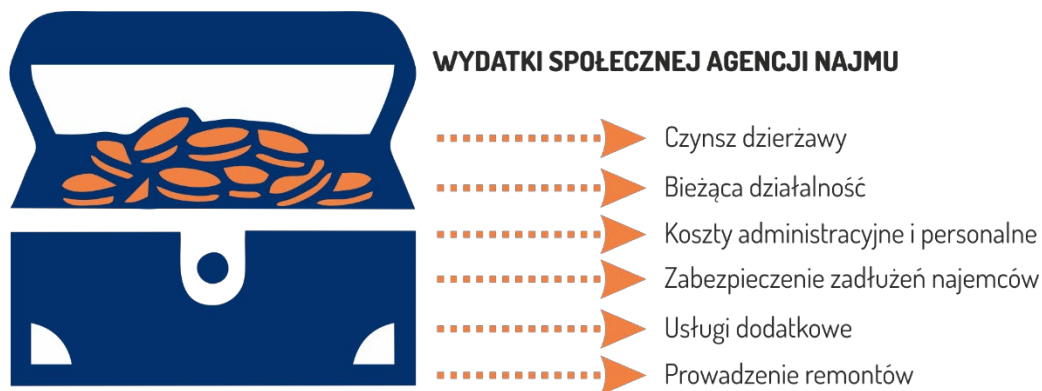
Źródło: opracowanie własne.

Na finanse SANu wpływają trzy podmioty, bez których instytucja ta nie mogłaby funkcjonować. Są to: właściciele lokali, którzy dzierżawią do SANu mieszkania, najemcy, opłacający czynsze do SANu oraz gmina, która zgodnie z ustawą z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa jest gwarantem płynności finansowej SANu. Może ona wspierać ten podmiot np. poprzez dotację z budżetu. Gmina może jednak również otrzymywać środki od SANu, jeżeli ten wydzierżawia od niej mieszkania.

Na sytuację finansową SANu wpływać mogą również inne podmioty. Ważną rolę w tym zakresie odgrywa Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). Podmiot ten prowadzi obsługę programu bezzwrotnego wsparcia budownictwa z Funduszu Dopłat. W przypadku SANów umożliwia on dofinansowanie remontów i przebudowę lokali (o czym szerzej w rozdz. 2.1). Ponadto BGK jest dysponentem programu „Mieszkanie na start”, który skierowany jest do najemców, a polega na dopłatach do czynszu najmu (więcej w rozdz. 3). Ponadto SAN powinien na bieżąco monitorować dostępność rozmaitych programów rządowych lub unijnych, w ramach których możliwe jest uzyskanie środków na prowadzenie działalności (por. rozdz. 2.2). Możliwe są również inne źródła wsparcia finansowego, rzeczowego i nawet wolontariackiej pracy. Mogą to być darowizny i granty od sektora prywatnego np. granty od organizacji charytatywnych na konkretne zadania lub darowizny od osób prywatnych oraz własna działalność dochodowa w innym zakresie.

Z kolei do głównych kosztów SAN (por. ryc. 2) należą czynsze z tytułu dzierżawy dla właścicieli oraz finansowanie bieżącej działalności razem z kosztami administracyjnymi i personalnymi. Liczyć należy

się również z ponoszeniem kosztów na prowadzenie bieżących napraw i ulepszeń, ryzykiem obciążenia kosztami zadłużenia najemców czy finansowaniem usług dodatkowych świadczonych przez SAN – w wypadku powierzenia tego zadania przez gminę. Jak zauważa R. Szarfenberg (2016), analizy i ekspertyzy wskazują, że działalność SAN jest deficytowa i wymaga pozyskiwania wsparcia finansowego. Podobne wnioski płyną z opracowania K. Przybylskiej (2021).



Ryc. 2. Rodzaje wydatków, które może ponosić SAN

Źródło: opracowanie własne.

Uzyskanie wsparcia finansowego przez SAN, w szczególności w początkowej fazie działalności, jest niezbędne dla jego sprawnego funkcjonowania i utrzymywania płynności finansowej. Podmiot ten musi już od początku posiadać środki na opłacenie pracowników, pokrycie czynszu dzierżawnego lokali czy prowadzenie prac przystosowawczych dzierżawionych lokali do najmu. Choć SAN może dążyć do samofinansowania, to w praktyce, w pierwszych latach jego funkcjonowania należy zakładać, że budżet będzie osiągał ujemne saldo. Jak wyliczała A. Porowska (2016) na podstawie kosztów realizacji programu mieszkań treningowych realizowanego przez Kamiliańską Misję Pomocy Społecznej, przy założeniu dzierżawy i wynajmu 20 mieszkań poniżej 30 m² oraz 10 mieszkań o większym metrażu na terenie Warszawy, organizacja pozarządowa jako operator SAN w ujęciu rocznym potrzebowałaby dofinansowania od gminy na pokrycie 45% kosztów działalności. W tym konkretnym wyliczeniu przekładało się to na 358 tys. zł w skali roku. Przy czym w wyniku inflacji, od momentu badania znacząco wzrosły koszty prowadzenia działalności.

W jaki sposób SANy mogą dążyć do samofinansowania? Niewątpliwie poprzez mechanizm, w którym dzierżawią mieszkania po cenie niższej od rynkowej np. o 20-30%, a następnie wynajmują je nieco drożej. To proste założenie, ale może być trudne do wyegzekwowania w praktyce, ponadto należy mieć świadomość, że jest to proces bardziej złożony. Co zatem jest istotne dla efektywności w tym zakresie?

Po pierwsze, liczy się skuteczność działania pracowników SAN, którzy będą w stanie wydzierżawić mieszkania poniżej ceny rynkowej a następnie dopilnować, aby były stale wynajmowane, a problemy z zaległościami rozwiązywać będą w jak najkrótszym czasie. R. Szarfenberg (2016) obliczył, że w scenariuszu, w którym 21 właścicieli zgodziłoby się wydzierżawić swoje mieszkania w dzielnicy Wawer w Warszawie o 40% taniej względem stawek rynkowych, a następnie mieszkania te zostałyby wynajęte po cenach o 20% niższych niż rynkowe, to w skali roku pozwoliłoby to osiągnąć nadwyżkę w wysokości 57,4 tys. zł. Pomimo szeregu korzyści dla właściciela takich jak: gwarancja stabilnego

i długotrwałego najmu, brak okresów bez opłat nawet w czasie, gdy nie ma najemcy czy brak konieczności zarządzania najmem, może on się nie zgodzić, aby w tak dużym stopniu zejść z ceny.

Po drugie, ważna jest wielkość zasobu, którym będzie dysponować SAN oraz jego struktura. W przywołanym przykładzie wzięto pod uwagę tylko mieszkania dzierżawione od podmiotów prywatnych. Gdyby w zasobie tym znalazły się również lokale mieszkalne będące własnością gminy, za które samorząd pobierałby niewielki czynsz dzierżawny, np. wynoszący tyle co obowiązująca stawka dla najemcy komunalnego lub socjalnego, osiągniany zysk mógłby być kilkukrotnie większy.

Po trzecie, istotny jest stan techniczny dzierżawionych mieszkań. W przypadku, w którym SAN zgromadzi głównie takie, które nadają się do wynajęcia bez podejmowania prac remontowych lub prowadzenia ich w niewielkim zakresie, wówczas ponoszone nakłady będą relatywnie niskie i możliwe do szybkiego odzyskania z uzyskiwanych wpływów z najmu. Jednocześnie SAN powinien starać się uzyskiwanie środków zewnętrznych na remonty i ulepszenia, m.in. z BGK. Na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych, mieszkania dzierżawione przez SAN mogą być remontowane i przebudowywane z wykorzystaniem środków Funduszu Dopłat. Mogą to być nie tylko mieszkania dzierżawione z zasobu publicznego, ale od 1 stycznia 2024 r. również lokale należące do podmiotów prywatnych. Zasady ubiegania się o środki regulowane są rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie finansowego wsparcia udzielonego na realizację niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych. Należy jednak podkreślić, iż według informacji na koniec 2023 r. w trakcie procedowania znajdował się nowy projekt rozporządzenia w tej sprawie. W sytuacji obowiązywania umowy dzierżawy z właścicielem na okres dłuższy niż 4 lata, możliwe jest uzyskanie do 80% kosztów przedsięwzięcia polegającego na remoncie lub przebudowie. Wraz ze skracaniem okresu obowiązywania umowy, maksymalne wsparcie jest niższe. Gdy do zakończenia umowy pozostaje więcej niż 3 lata, dotacja może wynosić do 60%. W przypadku umów krótszych – nie więcej niż 40%. W przypadku uzyskania dotacji należy liczyć się z koniecznością wniesienia wkładu własnego. Należy brać pod uwagę odzyskanie od prywatnych właścicieli nieruchomości środków przeznaczonych na remonty: mogą one być rozliczone w czynszach dzierżawnych w czasie trwania umowy, można również na podstawie odrębnego porozumienia remontowego uzyskać od właściciela finansowanie remontu lub jego części na początku najmu – co jednak może być trudne do realizacji. Z pewnością, w przypadku mieszkań w których podnoszony jest standard i wprowadzane są znaczne ulepszenia na koniec umowy dzierżawy warto odsprzedać te (zamortyzowane) ulepszenia, co będzie stawiać właściciela w lepszej sytuacji ze względów podatkowych. Remonty to zawsze większe wydatki na początku działania SAN, ale wydatki te będą się równoważyć w dłuższym okresie działania.

Niezależnie od wyników przyjętych kalkulacji kosztów prowadzenia SANu należy pamiętać, że nawet w sytuacji, w której prawdopodobne jest osiągnięcie możliwości samofinansowania, to może to nastąpić w dłuższej perspektywie czasu. Dotacja dla SANu, przynajmniej w początkowej fazie jego działalności, może być nieunikniona, chyba że uzyska on inne źródło finansowania, np. w formie grantu.

Ponadto mnogość czynników niezależnych w przypadku szacowania kosztów działania SAN i specyfika lokalnych uwarunkowań oraz inicjalny etap wdrażania SAN w Polsce nakazują traktować wszystkie szacunki w sposób ostrożny.

1.2. Lokalny rynek najmu – czyli punkt wyjścia

Polityka czynszowa prowadzona przez SAN może być bardzo zróżnicowana. Należy podkreślić, iż jest ona odrębna względem mieszkalnictwa komunalnego czy społecznych inicjatyw mieszkaniowych/towarzystw budownictwa społecznego. Ustawodawca w przypadku Społecznej Agencji Najmu dopuszcza, aby czynsz najmu był ustalany na poziomie wyższym niż czynsz dzierżawy i jest to jedyna regulacja dotycząca czynszów najmu w agencjach. Jednocześnie ideą SANu jest to, aby był to instrument zwiększający dostępność mieszkaniową dla mniej zamożnej części społeczeństwa, dla gospodarstw domowych nie mających środków na najem rynkowy. Tym samym ceny najmu z SAN powinny być niższe od cen rynkowych. Doświadczenia we wdrażaniu tego modelu w różnych krajach wskazują, że czynsze kształtują się zazwyczaj na poziomie ok. 20% poniżej średnich cen rynkowych.

Punktem wyjściowym dla ustalania stawek czynszowych w SAN jest określenie średnich cen najmu w określonej lokalizacji. Choć zgodnie z art. 186a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami istnieje obowiązek przekazywania przez zarządców rynkowych informacji o stawkach czynszu najmu mieszkań, to w rzeczywistości mechanizm ten nie funkcjonuje. Dane te zazwyczaj nie są zbierane, a jeżeli są, to w sposób, który nie pozwala na ich wykorzystanie, ze względu na brak cykliczności i wybiórczość. W efekcie rynek najmu mieszkań w Polsce nie jest monitorowany. Pomocne w tym zakresie mogą być regularnie publikowane przez NBP raporty, w których dane o stawkach czynszowych pochodzą z informacji przekazywanych przez pośredników. Wartościowe są również dane Centrum AMRON, które bazują na informacjach zaczerpniętych od zarządców (Milewska-Wilk, Nowak 2022). Choć mogą być one punktem odniesienia dla największych polskich miast, to nie są one do końca miarodajne dla mniejszych gmin. Ponadto, ze względu na charakter gromadzonych informacji, publikowane są one z pewnym opóźnieniem. Brak sprawnie działającego systemu monitorowania cen najmu jest dużą przeszkodą w ustaleniu ich średniej wartości na lokalnym rynku.

W celu przybliżenia średnich wartości cen najmu na lokalnym rynku, konieczne jest przeprowadzenie analizy ofertowych cen najmu mieszkań na lokalnym rynku za pośrednictwem branżowych portali internetowych lub kontaktu z działającymi lokalnie pośrednikami i biurami nieruchomości. W odniesieniu do części gmin dane takie są już zagregowane na portalach tj. Expander³, Otodom Analytics⁴. W przypadku małych gmin, w których brakuje ofert, można wziąć pod uwagę te, które są dostępne w pobliskich miastach. W sytuacji, w której podaż mieszkań na rynku najmu jest mała lub w zasadzie nie istnieje, jest to konieczny krok. Należy pamiętać przy analizie ogłoszeń dotyczących ofert najmu, że stawki w umowach z reguły są nieco niższe, a SAN dodatkowo oferuje obsługę najmu i gwarancje płatności.

Inną kwestią jest doprowadzenie do tego, żeby czynsze najmu za mieszkania wynajmowane od SANu były tańsze niż na rynku. A. Muzioł-Węclawowicz (2023b, s. 6) wskazuje następujące argumenty,

³ Aktualności ze świata finansów: Komentarze i analizy | Expander, <https://expander.pl/aktualnosci/kategorie/komentarze-i-analizy/> [data dostępu: 15.12.2023].

⁴ Dane Otodom Analytics: aktualne ceny na rynku nieruchomości, <https://www.otodom.pl/wiadomosci/dane/otodom-analytics/dane-otodom-aktualne-ceny-ofertowe-mieszkan-i-domow> [data dostępu: 15.12.2023].

które mogą pomóc właścicielom mieszkań w podjęciu decyzji o obniżeniu swoich wymagań finansowych. Są to:

- zwolnienie dochodów z dzierżawy na rzecz SAN z podatku,
- gwarancja regularnej comiesięcznej opłaty za dzierżawę,
- udogodnienia wynikające z przejścia przez SAN obowiązków i formalności związanych z wyborem najemcy, zawieraniem umów i administrowaniem.

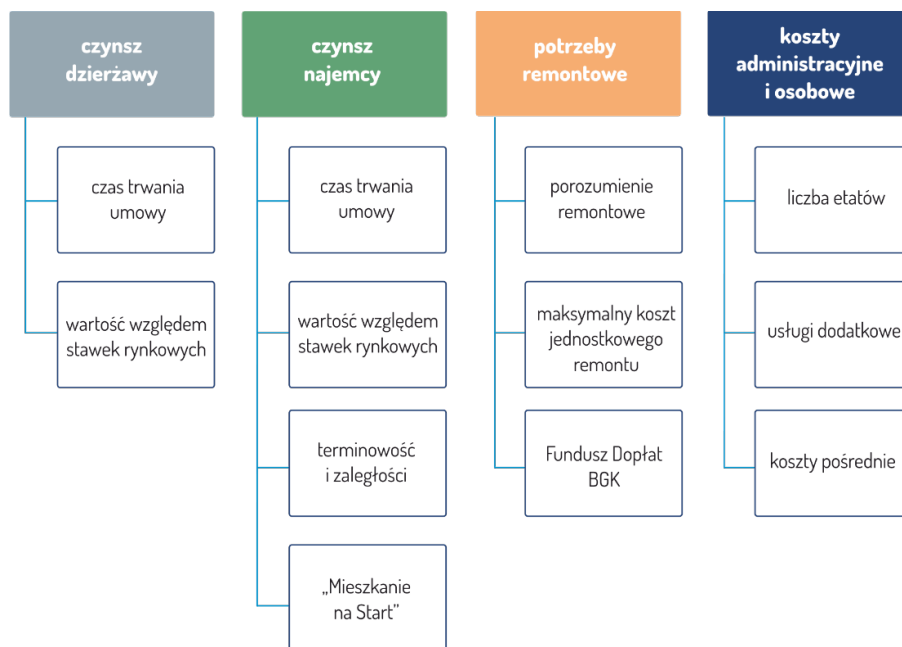
Choć SAN ma działać w celu poprawy sytuacji mieszkaniowej lokalnych społeczności i ma misyjny charakter, to jednak należy liczyć się z tym, że właściciele będą dążyć do maksymalizacji zysku. Warto jednak w informacjach dla właścicieli podkreślać prospołeczny charakter działania SAN, bo może to być argument dla właścicieli lokali niezamieszkałych, pomoc innym może być bardzo ważnym czynnikiem w podejmowaniu decyzji o współpracy z SAN.

Wpływ SAN na lokalny rynek najmu może być stabilizujący: mimo korzystania z dofinansowań i dopłat do czynszów nie jest to proste dopłacanie do najmu, a takie działanie mogłoby po prostu podnosić stawki rynkowe. Dłuższe umowy dzierżawy również mogą zmieniać podejście wynajmujących, bardzo ważny będzie też aspekt promowania zasad najmu zgodnych z przepisami, profesjonalnej obsługi właściciela nieruchomości i jej mieszkańca, pokazanie dobrych praktyk i korzystnych dla stron najmu usług. Dodatkowe efekty działania SAN to uruchamianie do najmu mieszkań dotychczas niezamieszkałych, należących do osób obawiających się wynajmowania. Najemcy rynkowi z kolei mogą liczyć na wsparcie w trudnych sytuacjach ze strony podmiotu kontrolowanego przez gminę, co również może mieć wpływ na poprawę ich sytuacji.

1.3. Scenariusze finansowania SAN

W niniejszym rozdziale przedstawione zostały przykładowe wyliczenia, które nie wskazują optymalnego modelu funkcjonowania SAN, ale pokazują finansowy mechanizm ich funkcjonowania. Nie ma bowiem jednego docelowego modelu, do którego podmioty te powinny dążyć. Każdy przypadek należy rozpatrywać indywidualnie. Kluczowe jest jednak zrozumienie tego, jak ważne są poszczególne zmienne i jakie konsekwencje mogą wywierać dla budżetu. Poniższe kalkulacje mają na celu pomóc w tym procesie. Należy jednak pamiętać, że niezależnie od przyjętej strategii działania, SAN jest podmiotem o charakterze *not for profit* i jego celem nie jest osiągnięcie zysku. Taki, jeżeli występuje, SAN musi przeznaczyć w całości na realizację prowadzonego zadania społecznego.

Na potrzeby szacowania budżetu SAN wzięto pod uwagę podstawowe zmienne, czyli: czynsze dzierżawy i najmu, potrzeby remontowe oraz koszty administracyjne i osobowe, co obrazuje ryc. 3.



Ryc. 3. Główne czynniki wpływające na budżet SAN

Źródło: opracowanie własne.

Dla zobrazowania mechanizmów szacowania kosztów w przykładowych kalkulacjach przyjęto pewne uproszczenia. W założeniach wyjściowych, które dotyczą wszystkich prezentowanych wyliczeń przyjęto, że czas trwania umów dzierżawy i najmu trwa 5 lat, a wszystkie mieszkania dostępne są od początku działania SANu. W rzeczywistości należy liczyć się z tym, że proces pozyskiwania mieszkań oraz czas trwania umów może być zróżnicowany. Wpływa na to szereg okoliczności. Przykładowo, może okazać się, że część dzierżawionych lokali wymaga remontu i przychody z tytułu z najmu będą osiągnięte dopiero po kilku miesiącach. Może też zdarzyć się, że właściciel mieszkania skorzysta z prawa do wypowiedzenia umowy dzierżawy, przy czym proces ten musi potrwać minimum rok.

W przypadku czynszu dla właściciela przyjęto, że wynosi on 70% wysokości stawki rynkowej, z kolei czynsz dla najemcy SAN – 80%. Jednocześnie należy brać pod uwagę, iż od wskazanej stawki za najem przysługiwać może dopłata do czynszu w ramach programu „Mieszkanie na Start” oraz/lub dodatek mieszkaniowy. Ich wysokość jest zmienna i uzależniona od różnych czynników regulowanych bezpośrednio przez gminy. Ponadto, jak wskazuje BGK, co do zasady dopłaty nie obejmują mieszkań, które SAN dzierżawi od gminy. Wątek ten został syntetycznie omówiony w rozdziale 3. Możliwości działań na rzecz obniżania czynszów w SAN są przedmiotem innej publikacji Fundacji Habitat for Humanity, autorstwa A. Muzioł-Węclawowicz (2023a).

Ponadto przyjęto założenie, że w przypadku mieszkań wymagających remontu, uwzględnione będą dwa warianty. W pierwszym zakładającym mniejszy zakres prac, przyjęto, że remont będzie kosztował 25 tys. zł. W drugim, o większych potrzebach – 50 tys. zł. W przypadku lokali remontowanych założono, że właściciele zgadzają się na obniżenie swoich przychodów z czynszu dzierżawy, proporcjonalnie rozkładając koszt remontu na okres pięciu lat. Przykładowo, jeżeli remont mieszkania kosztuje 25 tys. zł, a pięcioletnie przychody z tytułu dzierżawy – 50 tys. zł, to właściciel otrzymuje przez 5 lat czynsz obniżony o 50%, a pozostała część pokrywa koszty przeprowadzenia remontu. Jednocześnie założono,

że w przypadku mieszkań do remontu za 25 tys. zł, czynsze z najmu wpływać będą od trzeciego miesiąca dzierżawy, a w przypadku remontu za 50 tys. zł – od czwartego.

Zgodnie z raportem OLX i Fixly (2023) w 2022 r. średni koszt remontów ponoszony przez badanych mieszkańców kraju wynosił 32 tys. zł. W zależności od grupy badanych ze względu na wiek i lokalizację mieścił się on w przedziale 22-40 tys. zł. W przypadku remontów generalnych, wartość ta byłaby zdecydowanie wyższa. Jak wylicza D. Perkowska (2023) z Rynekpierwotny.pl w przypadku mieszkania o pow. 54 m² taki koszt mógł w 2023 r. sięgać 135 tys. zł. Ogólnie można przyjmować na podstawie doświadczeń ekip remontowych z 2023 roku, że koszty remontu generalnego mieszkania powinny się zamknąć w kwocie do 2000 zł za m² mieszkania, przy czym jest to przeciętny standard, zawierający jednak wyposażenie i zabudowę łazienki i kuchni. Jeśli nie są wymagane prace typu nowe wylewki podłogowe i gładź na ścianach, koszty te mogą być znacznie niższe, szacowanie obejmuje prace związane z hydrauliką, ale bez nowej instalacji elektrycznej.

Biorąc jednak pod uwagę racjonalność finansów SANu, ta nie powinna dzierżawić mieszkań, których koszt remontu byłby wyższy od łącznej wartości czynszów dzierżawnych. Wartość remontu powinna być rozliczona owym czynszem, na podstawie zawartego porozumienia remontowego pomiędzy właścicielem lokalu a SANem. Można uwzględnić wkład finansowy właściciela w remont – jeśli będą wprowadzane ulepszenia (np. zmiana z ogrzewania piecami węglowymi na podłączenie do ogrzewania sieciowego lub kocioł dwufunkcyjny w lokalu), w ramach wsparcia organizacyjnego SAN może pomóc właścicielowi w uzyskaniu instrumentów wsparcia na takie ulepszenia. Będzie to dodatkowy wkład w remont. Na warunki porozumienia remontowego nie powinny wpływać uzyskane wyłącznie przez SAN środki z innych źródeł, np. z Funduszu Dopłat. W takim przypadku wraz ze stopniowym potrącaniem kosztów remontu z czynszów dzierżawy zwiększeniu powinien ulec kapitał SANu, na co zwrócono uwagę przy poszczególnych szacunkach. Niemniej ze względu na brak systemowego monitorowania średnich cen najmu, możliwe są sytuacje zawyżania wysokości stawek czynszu dzierżawnego, tak aby możliwe było zbilansowanie droższych remontów w ramach porozumienia. Autorzy publikacji nie zidentyfikowali przepisów, które uniemożliwiałyby takie działania. Wskazane jest jednak korzystanie z różnych źródeł finansowania, które mogą być łączone, i jednocześnie dbałość o długofalowe interesy osób wydzierżawiających nieruchomości do SAN: otrzymanie nieodpłatnie korzyści w postaci ulepszeń lokalu może zostać opodatkowane. Porozumienia remontowe powinny zachowywać równowagę kosztów remontu i możliwości odliczania ich z czynszów dzierżawy.

Dla uproszczenia, koszty osobowe i administracyjne ujęto w formie liczby etatów, przy założeniu, że etat to całkowity koszt zatrudnienia za minimalne wynagrodzenie w 2024 r. W ramach kosztów osobowych zawarto zarówno obsługę SAN, jak i pośrednictwo, promocję, obsługę księgową oraz inne czynności. W przypadku wyliczeń zakładających większą skalę działalności dodano również etaty na prowadzenie usług dodatkowych. Pozycją uzupełniającą w wyliczeniach są inne koszty. Uwzględniają one zarówno koszty pośrednie, jak i zabezpieczenie funduszy na wypadek pojawiających się zaległości czynszowych. Przyjęto, że stanowią one kilkanaście procent wszystkich kosztów.

1.3.1. SAN w małym mieście

Spółeczne agencje najmu mogą funkcjonować w różnej skali w zależności od lokalnych potrzeb i potencjału. W przypadku małych gmin uwzględniono scenariusze, w których dzierżawionych jest 15 mieszkań. Wyliczenia nie opierają się na konkretnym mieście, ale biorą pod uwagę uwarunkowania, które są bliskie małym miasteczkom w województwie świętokrzyskim.

Wariant 1. SAN w małym mieście (bez mieszkań gminnych)						
Liczba mieszkań:	15 mieszkań					
Średnia pow. mieszkania:	50 m²					
Udział mieszkań prywatnych:	100%					
Do remontu bieżącego*:	33%					
Do remontu zasadniczego*:	0%					
Finansowanie remontu:	z czynszu dzierżawnego					
Średni czynsz rynkowy:	25 zł za 1 m² PUM					
Średni czynsz dzierżawny:	17 zł za 1 m² PUM					
Średni czynsz SAN:	20 zł za 1 m² PUM					
Liczba etatów (etat: 62 400 zł)***: 2						
Koszty pośrednie:	40 tys. zł					
BILANS (w tys. zł)	1 rok	2 rok	3 rok	4 rok	5 rok	RAZEM
Szacunek kosztów:	417,3	292,3	292,3	292,3	292,3	1586,5
Szacunek przychodów:	252,8	262,8	262,8	262,8	262,8	1304,0
Bilans roku:	-164,5	-29,5	-29,5	-29,5	-29,5	-282,5
Max. dotacja z Funduszu Dopłat****	40%			60%		80%
na remonty lub przebudowę (w tys. zł)	+50			+75		+100

* Założenie: remont w wysokości 25 tys. zł.

** Założenie: remont w wysokości 100 tys. zł.

*** Całkowity koszt zatrudnienia za min. wynagrodzenie w 2024 r., przy czym: 1 etat - obsługa SAN, 1/4 - obsługa księgową, 1/4 - pośrednictwo, 1/4 - promocja, 1/4 - inne czynności.

**** 80% w przypadku umowy dłuższej niż 4 lata, 60% - mniej niż 4 lata, 40% - mniej niż 3 lata.

Ryc. 4. Przykładowa kalkulacja finansowania SAN – wariant 1

Źródło: opracowanie własne.

Oznaczałoby to łączną miesięczną kwotę w wysokości 583,50 zł. Tym samym cena najmu byłaby znacząco niższa względem rynku komercyjnego. Roczny zysk z tego tytułu dla SAN, przy założeniu, że byłoby to 15 mieszkań o pow. 50 m² dla 3-osobowych rodzin, wynosiłoby 27 000 zł rocznie. W ciągu 5 lat dzierżawy byłoby to 135 000 zł.

W odniesieniu do lokali, które wymagają remontu, przy założeniu, że czynsz dzierżawny wynosiłby miesięcznie 850 zł za mieszkanie o pow. 50 m², to w skali roku przekładałoby się to na przychód w wysokości 10,2 tys. zł a w perspektywie 5 lat – 51 tys. zł. Z uwagi na powyższe w kalkulacji przyjęto sytuację, w której właściciele godzą się na obniżenie swoich wpływów z czynszu dzierżawnego o połowę w pięcioletnim okresie.

Przy uwzględnieniu kosztów zatrudnienia pracowników, łącznie na 2 etaty oraz doliczając koszty pośrednie w wysokości 40 tys. zł rocznie, bilans zysków i strat byłby ujemny w pięcioletnim okresie. Deficyt wynosiłby 282,5 tys. zł. W kalkulacji nie uwzględniono jednak świadczenia usług dodatkowych, gdyby po stronie wydatków doliczyć dodatkowe ½ etatu dla pracownika, deficyt zwiększyłby się do poziomu 438,5 tys. zł. Bilans mógłby być bardziej korzystny, gdyby SAN uzyskał dofinansowanie na koszty przeprowadzenia remontu z Banku Gospodarstwa Krajowego w ramach środków z Funduszu Dopłat. Zgodnie z założeniami wskazanymi w ustawie, długość trwania umowy dzierżawy z właścicielem

W pierwszym z wariantów (por. ryc. 4) przedstawiono sytuację, w której SAN dzierżawiłby mieszkania wyłącznie z rynku prywatnego, z czego 5 wymagałoby niewielkiego remontu. Szacując średni czynsz najmu w wysokości 25 zł za 1 m², założono, że średni czynsz dzierżawny proponowany przez SAN właścicielowi wynosiłby 17 zł/m² a czynsz dla najemcy 20 zł/m². Warto zwrócić uwagę, że sytuacji w której najemcy korzystaliby z programu „Mieszkanie na Start” dla wskazanej przykładowej kalkulacji, dopłata w przypadku gminy położonej w województwie świętokrzyskim wynosiłaby 7,33 zł za m². Czynsz efektywny dla najemcy kształtowałby się na poziomie 11,67 zł/m² za mieszkanie o pow. 50 m².

warunkuje możliwą wysokość dopłaty, kwota ta może wynosić od 40 do 80% (więcej na ten temat w rozdziale 2.1). W wariancie maksymalnym byłoby to więc dodatkowe 100 tys. zł dla budżetu SAN.

Wariant 2. SAN w małym mieście (z przewagą mieszkań gminnych)



Liczba mieszkań:	15 mieszkań
Średnia pow. mieszkań:	50 m²
Udział mieszkań prywatnych:	33%
Do remontu bieżącego*:	33%
Do remontu zasadniczego*:	0%
Finansowanie remontu:	z czynszu dzierżawnego
Średni czynsz rynkowy:	25 zł za 1 m² PUM
Średni czynsz dzierżawny:	17 zł za 1 m² PUM
Czynsz dzierżawny dla gminy:	6 zł za 1 m² PUM
Średni czynsz SAN:	20 zł za 1 m² PUM
Liczba etatów (etata: 62 400 zł)***: 2	
Koszty pośrednie:	40 tys. zł



BILANS (w tys. zł)	1 rok	2 rok	3 rok	4 rok	5 rok	RAZEM
Szacunek kosztów:	351,3	226,3	226,3	226,3	226,3	1256,5
Szacunek przychodów:	252,8	262,8	262,8	262,8	262,8	1304,0
Bilans roku:	-98,5	+36,5	+36,5	+36,5	+36,5	+47,5
Max. dotacja z Funduszu Dopłat****				40%	60%	80%
na remonty lub przebudowę (w tys. zł)				+50	+75	+100

* Założenie: remont w wysokości 25 tys. zł.

** Założenie: remont w wysokości 100 tys. zł.

*** Całkowity koszt zatrudnienia za min. wynagrodzenie w 2024 r., przy czym: 1 etat - obsługa SAN, 1/4 - obsługa księgową, 1/4 - pośrednictwo, 1/4 - promocja, 1/4 - inne czynności.

**** 80% w przypadku umowy dłuższej niż 4 lata, 60% - mniej niż 4 lata, 40% - mniej niż 3 lata.

Ryc. 5. Przykładowa kalkulacja finansowania SAN – wariant 2

Źródło: opracowanie własne.

Jest to kwota zdecydowanie niższa od cen rynkowych, niemniej trzykrotnie wyższa od stawki za najem socjalny mieszkania w Warszawie w 2023 r. Za dzierżawę 5 lokali na przestrzeni 5 lat gmina uzyska 90 tys. zł. Z kolei budżet SANu w tym wariancie bilansuje się dodatnio. Po pierwszym roku, w którym SAN wykłada środki na remont 5 mieszkań i kończy go z deficytem 98,5 tys. zł, w kolejnych latach przychody przewyższają wydatki o 36,5 tys. zł. W efekcie po 5 latach SAN dysponowałby nadwyżką w wysokości 47,5 tys. zł. Ponadto SAN może ubiegać się o dotację z Funduszu Dopłat na remonty, a środki te mogą wpłynąć na bilans zwiększając nadwyżkę maksymalnie o 100 tys. zł.

Warto jednak zaznaczyć, że w sytuacji poszerzenia działania SAN o świadczenie usług dodatkowych w wysokości ½ etatu bilans byłby ujemny. Deficyt wynosiłby wówczas 108,5 tys. zł. Ponadto w kalkulacjach przyjęto minimalne wynagrodzenie, nie uwzględniano również wzrostu płacy w kolejnych latach. Niemniej przy ograniczeniu kosztów funkcjonowania SANu i strukturze zasobów mieszkaniowych, w których znaczący jest udział lokali dzierżawionych od gminy, możliwe jest osiągnięcie poziomu równoważenia przychodów i wydatków.

W dwóch pierwszych wariantach przyjęto założenie, że właściciele otrzymywaliby za dzierżawę mieszkań 70% średniej ceny rynkowej. Gdyby jednak stawka była wyższa i wynosiła 20 zł za 1m² (80% średniej ceny rynkowej), bez zmiany wysokości stawki czynszu najmu, w pierwszym wariancie SAN w okresie 5-lat notowałby deficyt w wysokości 425 tys. zł. W wariancie 2, ze względu na duży udział mieszkań gminnych, wydatki przeważałyby nad przychodami zaledwie o 36,2 tys. zł.

Kalkulacje te jasno wskazują, że chcąc osiągnąć model samowystarczalności finansowej SANu, kluczowe jest, aby w zasobie mieszkań będących do dyspozycji tego podmiotu, możliwie duży był udział mieszkań dzierżawionych od gminy. Zwiększa to możliwości negocjacyjne z właścicielami, którym SAN jest w stanie zaproponować wyższe stawki. Jednocześnie po okresie największych wydatków na początku SAN może stopniowo pozyskiwać kolejne mieszkania z rynku i zwiększać w bezpieczny sposób skalę działania.

1.3.2. SAN w większych miastach

W scenariuszach dla większych miast założono, że dzierżawionych jest 30 mieszkań. Obliczenia wykonano w oparciu o dane dla średniej wielkości miast w województwie małopolskim. Przyjęto, że średni czynsz rynkowy wynosi 40 zł za 1 m². Podobnie jak w przypadku mniejszych miast, wzięto pod uwagę sytuację, w której właściciele zgadzają się wydzierżawić lokale za 70% ceny rynkowej, z kolei najemcy płacić stawki o 20% niższe niż rynkowe. Należy jednak pamiętać, że w przypadku uczestniczenia w programie „Mieszkanie na start”, wydatki ponoszone przez najemcę ulegają dodatkowemu obniżeniu, przy czym dopłaty do czynszu nie są możliwe w przypadku mieszkań dzierżawionych przez SAN od gminy, o czym szerzej w rozdziale 3.

Wariant 3. SAN w dużym/średnim mieście (bez mieszkań gminnych)	
Liczba mieszkań:	30 mieszkań
Średnia pow. mieszkań:	50 m²
Udział mieszkań prywatnych:	100%
Do remontu bieżącego*:	50%
Do remontu zasadniczego*:	0%
Finansowanie remontu:	z czynszu dzierżawnego
Średni czynsz rynkowy:	40 zł za 1 m² PUM
Średni czynsz dzierżawny:	28 zł za 1 m² PUM
Czynsz dzierżawny dla gminy:	6 zł za 1 m² PUM
Średni czynsz SAN:	32 zł za 1 m² PUM
Liczba etatów (etąt: 62 400 zł) ^{***} :	4
Koszty pośrednie (rocznie):	85 tys. zł
BILANS (w tys. zł)	1 rok 2 rok 3 rok 4 rok 5 rok RAZEM
Szacunek kosztów:	1138,0 763,0 763,0 763,0 763,0 3 860,0
Szacunek przychodów:	793,0 841,0 841,0 841,0 841,0 4 156,8
Bilans roku:	-345,0 +78,0 +78,0 +78,0 +78,0 -33,2
Max. dotacja z Funduszu Dopłat^{****}	40% 60% 80%
na remonty lub przebudowę (w tys. zł)	+150 +225 +300

* Założenie: remont w wysokości 25 tys. zł.

** Założenie: remont w wysokości 50 tys. zł.

*** Całkowity koszt zatrudnienia za min. wynagrodzenie w 2024 r., przy czym: 1 etąt - obsługa SAN,

1 - usługi dodatkowe, 1/2 - obsługa księgową, 1/2 - pośrednictwo, 1/2 - promocja, 1/2 - inne czynności

**** 80% w przypadku umowy dłuższej niż 4 lata, 60% - mniej niż 4 lata, 40% - mniej niż 3 lata.

Ryc. 6. Przykładowa kalkulacja finansowania SAN – wariant 3

Źródło: opracowanie własne.

uwagę możliwość uzyskania dofinansowania na tego typu przedsięwzięcia z Funduszu Dopłat, w ostatecznym rozrachunku SAN mógłby osiągnąć dodatni bilans w swoim budżecie.

W wariantcie 3 (por. ryc. 6), podobnie jak w wariantcie 1 założono, że w zasobach mieszkaniowych znajdują się wyłącznie lokale dzierżawione od osób prywatnych. Ze względu na lokalne uwarunkowania i wyższe stawki na rynku komercyjnym, podniesiona jest również stawka za dzierżawę i najem mieszkania. Ponadto SAN dysponuje dwukrotnie większą liczbą mieszkań. Przekłada się to zarówno na wzrost przychodów jak i wydatków. Pomimo wzrostu liczby etatów z dwóch do czterech i innych kosztów z 40 do 85 tys. ogólny bilans byłby nieznacznie deficytowy i wynosił 33,2 tys. zł.

W powyższej kalkulacji przyjęto taki sam jak w wariantcie 1 udział mieszkań do bieżącego remontu, wymagających nakładów rzędu 25 tys. zł. Biorąc pod

Gdyby stawka czynszu dzierżawy była wyższa i wynosiła 80% ceny rynkowej (32 zł za 1 m²) a za najem podniesiona do 90% tej wartości (36 zł za 1 m²), wówczas SAN w pięcioletnim okresie osiągnąłby nadwyżkę w wysokości 123 tys. zł. W sytuacji, w której czynsz dla najemcy były niższy o złotówkę i wynosiłby 35 zł za 1 m², przekładałoby się to na deficyt w wysokości 7 tys. zł. Sytuacja ta pokazuje, że **przy większej skali działania SANu, nawet niewielka zmiana w prowadzeniu polityki czynszowej może mieć duże znaczenie dla sytuacji finansowej tego podmiotu.**

Porównanie wariantu 1 z wariantem 3 pokazuje, że wraz ze wzrostem skali działania SANu, wzrasta szansa na zbilansowanie przychodów i wydatków. **W scenariuszu, w którym zasób mieszkaniowy SAN jest niewielki i zasilany wyłącznie lokalami dzierżawionymi od osób prywatnych, możliwości osiągnięcia modelu samofinansowania są niewielkie.**

Wariant 4. SAN w dużym/średnim mieście (z udziałem mieszkań gminnych)						
Liczba mieszkań:	30 mieszkań					
Średnia pow. mieszkań:	50 m²					
Udział mieszkań prywatnych:	83%					
Do remontu bieżącego*:	50%					
Do remontu zasadniczego*:	0%					
Finansowanie remontu:	z czynszu dzierżawnego					
Średni czynsz rynkowy:	40 zł za 1 m² PUM					
Średni czynsz dzierżawny:	28 zł za 1 m² PUM					
Czynsz dzierżawny dla gminy:	6 zł za 1 m² PUM					
Średni czynsz SAN:	32 zł za 1 m² PUM					
Liczba etatów (etał: 62 400 zł)**:	4					
Koszty pośrednie (rocznie):	85 tys. zł					
BILANS (w tys. zł)	1 rok	2 rok	3 rok	4 rok	5 rok	RAZEM
Szacunek kosztów:	1 072,0	697,0	697,0	697,0	697,0	3 860,0
Szacunek przychodów:	793,0	841,0	841,0	841,0	841,0	4 156,8
Bilans roku:	-279,0	+144,0	+144,0	+144,0	+144,0	+296,8
Max. dotacja z Funduszu Dopłat****			40%	60%	80%	
na remonty lub przebudowę (w tys. zł)			+150	+225	+300	

* Założenie: remont w wysokości 25 tys. zł.
 ** Założenie: remont w wysokości 50 tys. zł.
 *** Całkowity koszt zatrudnienia za min. wynagrodzenie w 2024 r., przy czym: 1 etat - obsługa SAN, 1 - usługi dodatkowe, 1/2 - obsługa księgowa, 1/2 - pośrednictwo, 1/2 - promocja, 1/2 - inne czynności
 **** 80% w przypadku umowy dłuższej niż 4 lata, 60% - mniej niż 4 lata, 40% - mniej niż 3 lata.

a czynnem najmu, łatwiejsze jest osiągnięcie stabilności finansowej.

Ryc. 7. Przykładowa kalkulacja finansowania SAN – wariant 4

Źródło: opracowanie własne.

W wariantcie 4 (por. ryc. 7) w stosunku do poprzedniego zmieniono tylko jeden czynnik, czyli udział mieszkań dzierżawionych od gminy. W tym scenariuszu uwzględniono 5 mieszkań dzierżawionych z zasobów publicznych oraz 25 od osób prywatnych. Bez zmiany pozostałych parametrów, szacowany budżet SANu tym razem osiągnąłby nadwyżkę rzędu 296,8 tys. zł.

W wyliczeniach przyjęto, tak jak w wariantcie 2, że stawka czynszu dzierżawy od gminy wynosi 6 zł za 1 m². Z uwagi na większą różnicę w stawce pomiędzy czynszem dzierżawy płaconym przez SAN

Kalkulacje wskazują, że **im większy jest udział lokali dzierżawionych od gminy w strukturze zasobów mieszkaniowych SANu, tym bardziej wrastają szanse na osiągnięcie możliwości samofinansowania przez ten podmiot. Bilansowanie całości należności z tytułu czynszów dzierżawnych i przychodów z czynszów najmu staje się łatwiejsze.**

Tylko zwiększając udział mieszkań dzierżawionych od gminy do poziomu 50%, tak jak w wariantcie 5, koszty ponoszone przez SAN radykalnie by się zmniejszyły, generując tym samym znacznie większą nadwyżkę w ujęciu pięcioletnim. W przywołanym przykładzie SAN osiągnąłby przychody przekraczające wydatki o 935,8 tys. zł.

Wariant 5. SAN w dużym/średnim mieście (z dużym udziałem mieszkań gminnych)



Liczba mieszkań:	30 mieszkań
Średnia pow. mieszkań:	50 m²
Udział mieszkań prywatnych:	50%
Do remontu bieżącego*:	0%
Do remontu zasadniczego*:	50%
Finansowanie remontu:	z czynszu dzierżawnego
Średni czynsz rynkowy:	40 zł za 1 m² PUM
Średni czynsz dzierżawny:	28 zł za 1 m² PUM
Czynsz dzierżawny dla gminy:	6 zł za 1 m² PUM
Średni czynsz SAN:	32 zł za 1 m² PUM
Liczba etatów (etąt: 62 400 zł)***: 4	
Koszty pośrednie (rocznie):	85 tys. zł



BILANS (w tys. zł)	1 rok	2 rok	3 rok	4 rok	5 rok	RAZEM
Szacunek kosztów:	1 239,4	489,4	489,4	489,4	489,4	3 197,0
Szacunek przychodów:	793,0	841,0	841,0	841,0	841,0	4 132,8
Bilans roku:	-470,4	+351,6	+351,6	+351,6	+351,6	+935,8
Max. dotacja z Funduszu Dopłat****			40%	60%	80%	
na remonty lub przebudowę (w tys. zł)			+300	+450	+600	

* Założenie: remont w wysokości 25 tys. zł.

** Założenie: remont w wysokości 50 tys. zł.

*** Całkowity koszt zatrudnienia za min. wynagrodzenie w 2024 r., przy czym: 1 etąt - obsługa SAN, 1 - usługi dodatkowe, 1/2 - obsługa księgową, 1/2 - pośrednictwo, 1/2 - promocja, 1/2 - inne czynności

**** 80% w przypadku umowy dłuższej niż 4 lata, 60% - mniej niż 4 lata, 40% - mniej niż 3 lata.

Ryc. 8. Przykładowa kalkulacja finansowania SAN – wariant 5

Źródło: opracowanie własne.

z Funduszu Dopłat, co dodatkowo odciąża budżet SANu.

Duży udział mieszkań gminnych w zasobie SAN stwarza większe możliwości w zakresie polityki czynszowej. Gdyby w omawianym przykładzie podnieść czynsz dzierżawy do poziomu 36 zł za 1m² (90% średniej ceny rynkowej), jednocześnie pozostawiając czynsz najmu na poziomie 32 zł za 1 m² (80% średniej ceny rynkowej), to SAN w pięcioletnim okresie miałyby nadwyżkę budżetową rzędu 565 tys. zł, bez uwzględnienia dotacji na remonty z Funduszu Dopłat. W efekcie SAN mógłby prowadzić szerszą działalność i rozwijać usługi dodatkowe. Pozwalałoby to na zwiększenie wynagrodzeń, ponadto SAN byłby zabezpieczony na wypadek problemów ze ściągalnością czynszów.

1.3.3. Czynsze najmu jako podstawowe wpływy w SAN

W powyższych kalkulacjach przyjmowano średni czynsz dzierżawny i średni czynsz najmu jako ogólne parametry dla modelu. Należy jednak pamiętać, że pozyskanie mieszkań lub domów z rynku oznacza, że z każdym właścicielem można ustalić inne stawki czynszu, również w zależności od stanu technicznego lub powierzchni nieruchomości będącej przedmiotem umowy dzierżawy. Wysokość tych czynszów warunkuje możliwe wydatki na remonty, ale też generuje podstawowe koszty działalności SAN.

Z drugiej strony, czynsze najmu w umowach z najemcami (klientami) SAN też mogą nie być jednolite. Najemcy potrzebujący wsparcia w większym zakresie mogą mieć nieco niższe stawki czynszu, ci potrzebujący jedynie gwarancji ze strony SAN, traktowani gorzej przez rynek ze względu ochronę lokatorów (rodziny z dziećmi, samotni rodzice, bardzo młodzi ludzie bez historii dochodów), mogą być w sytuacji finansowej pozwalającej na opłacanie wyższych czynszów. Sytuacja najemców może też ulegać

zmianie w czasie, więc przy opcjonalnym przedłużaniu umów w zasobie SAN należy znów sprawdzić sytuację najemcy i dostosować czynsz do aktualnych możliwości. Oznacza to, że najemca może płacić w tym samym lokalu wyższy lub niższy czynsz, na podstawie nowej umowy. Taka elastyczność czynszów nie jest regułą w zasobach gminnych lub TBS/ SIM, ale jest często spotykanym wynikiem negocjacji rynkowych. Warto zachować taką elastyczność ustalania wysokości czynszów, bo to może stanowić o bilansie SAN i o możliwościach wsparcia najemców w szczególnych, choć przejściowych sytuacjach.

Nie uwzględniono w modelach powyżej waloryzacji czynszów najmu, choć zalecane jest jej zawarcie w umowach dzierżawy (tutaj opcjonalnie, w wyniku negocjacji z właścicielami) i w samych umowach najmu. Waloryzacja czynszów jest przewidywalnym mechanizmem podnoszenia opłat, zapobiega też naciskom na podwyższanie czynszów wynikającym ze zmiany rynkowego otoczenia. Nie uwzględniono również należności za media i opłat niezależnych od właściciela, które zgodnie z zapisami SAN może przenieść na najemców, ale konieczne do pokrycia będą w trakcie remontów i czasu, kiedy lokale nie są zamieszkałe. O tych kwotach warto pamiętać, ale podstawowymi parametrami wpływającymi na bilansowanie się budżetu SAN są czynsze: dzierżawne i najmu.

2. Pozagminne źródła wspomagające finansowanie SAN

2.1. Program bezzwrotnego wsparcia budownictwa z Funduszu Dopłat BGK a możliwości uzyskania środków przez SAN

Zgodnie z ustawą z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych, prowadzony jest program bezzwrotnego wsparcia budownictwa, finansowany z Funduszu Dopłat, którego obsługą zajmuje się Bank Gospodarstwa Krajowego. Jego celem jest zwiększanie zasobów mieszkaniowych przeznaczonych dla osób o niskich i średnich dochodach oraz dla obywateli zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Zgodnie z danymi BGK od uruchomienia programu w 2007 r. do końca października 2022 r. pozwolił on na realizację 1671 przedsięwzięć, a tylko w okresie od 1 stycznia do 2016 do 30 czerwca 2022 r. zawarto 945 umów na budowę 15,8 tys. i 600 umów na remonty mieszkań komunalnych oraz stworzenie 500 miejsc w noclegowniach, ogrzewalniach, schroniskach dla bezdomnych i w pomieszczeniach tymczasowych (Nowak, Muzioł-Węćławowicz 2023).

Zasady funkcjonowania tego programu zmieniały się w czasie, przy czym zmiany prowadziły do systematycznego zwiększania wysokości finansowego wsparcia oraz poszerzania liczby beneficjentów. Początkowo maksymalny udział dotacji na realizację przedsięwzięć wynosił 30% ich kosztów, następnie wzrósł do 55% a od 2022 r. wynosi 80%, choć w sytuacji uwzględnienia działań na rzecz ochrony klimatu poprzez spełnienie wysokich norm efektywności energetycznej może sięgać nawet 95%. W dalszej części rozdziału przedstawiono stan prawny obowiązujący od 1 stycznia 2024 r, koncentrując się na zakresie programu dotyczącym społecznych agencji najmu.

Do szerokiego grona potencjalnych beneficjentów programu należą: gminy, związki międzygminne, powiaty, organizacje pozarządowe i inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego wskazane w art. 3 ust 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie oraz jednoosobowe spółki gminne, którym gmina powierzyła realizację zadania własnego

w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej albo zadania związanego z infrastrukturą techniczną lub społeczną. Co ważne, w przypadku jednoosobowych spółek gminnych zastosowano wyjątek: o takie wsparcie nie mogą bezpośrednio ubiegać się społeczne inicjatywy mieszkaniowe oraz społeczne agencje najmu.

Istotny jest również przedmiot inwestycji. Zgodnie z art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych, środki mogą być przydzielane na tworzenie lub modernizację:

- lokali mieszkalnych na wynajem o ograniczonym czynszu, w tym lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy,
- mieszkań treningowych lub wspomaganych,
- noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, ogrzewalni i pomieszczeń tymczasowych
- infrastruktury technicznej lub społecznej.

Choć organizacje pozarządowe i inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego mogą wnioskować o środki w ramach programu, to tylko w celu tworzenia lub modernizacji mieszkań treningowych lub wspomaganych oraz na noclegownie, schroniska dla bezdomnych i ogrzewalnie. W przypadku SAN, zarówno w sytuacji, w której prowadzi go spółka komunalna, organizacja pozarządowa lub inny podmiot prowadzący działalność pożytku publicznego, zgodnie z przepisami nie jest podmiotem uprawnionym do bezpośredniego aplikowania o dotację. **Chcąc ubiegać się o środki na pokrycie części kosztów przedsięwzięcia remontowego w mieszkaniach dzierżawionych przez SAN wnioski do BGK składa gmina.** Przy czym warunkami udzielenia wsparcia są:

- zawarcie przez gminę i SAN umowy o współpracy, zgodnie z art. 22b ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa;
- przyjęcie przez radę gminy w drodze uchwały zawierającej kryteria uprawniające osobę fizyczną do zawarcia z SAN umowy najmu lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego jednorodzinne.

Ponadto, choć do rodzajów finansowanych przedsięwzięć w programie należy budowa, remont, przebudowa, zmiana sposobu użytkowania i zakup, to w przypadku SAN wachlarz ten obejmuje dwie kategorie tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, czyli **remont i przebudowę**.

Zgodnie z danymi rządowymi w perspektywie na lata 2021-2025 założono, że budżet państwa zasili Fundusz Dopłat środkami do wysokości 5 mld zł⁵. Ramy finansowe są określone w maksymalnych, rocznych limitach wydatków budżetu państwa. W 2023 r. zgodnie z informacją BGK łączna wysokość środków budżetu państwa przeznaczona na ten cel wynosiła 1, 972 mld zł⁶. Biorąc pod uwagę, że w puli dedykowanej dla SAN na lata 2024-2025, zakłada się przydzielenie 15% z ogólnej puli środków dostępnych w Funduszu Dopłat w tym programie, to zgodnie z wyliczeniami wskazanymi w rządowym programie „Mieszkanie, praca, społeczność” na lata 2024-2030 przyjętym przez Radę Ministrów 7 listopada 2023 r. (następcy programu „Wzajemne Potrzebni”) na podstawie istniejących limitów wskazano, że SANy mogą

⁵ Program budownictwa socjalnego i komunalnego – Ministerstwo Rozwoju i Technologii, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/program-budownictwa-socjalnego-i-komunalnego> [data dostępu: 15.12.2023].

⁶ Informacja nr 4/2023 z 29 września 2023 r., https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/bip/Informacja_nr_4_z_29.09.2023.pdf [data dostępu: 15.12.2023].

liczyć na środki w wysokości ok. 150 mln zł. W dokumencie tym zwrócono również uwagę, że w kolejnych latach, w zależności od decyzji Komitetu Sterującego Programu oraz decyzji Rady Ministrów, może to być łącznie nawet 2,45 mld zł do 2030 r.

Nabór wniosków o udzielenie bezzwrotnego wsparcia prowadzony jest w trybie ciągłym. Proces ubiegania się o środki w ramach programu zilustrowano na ryc. 9. Kwalifikacja wniosków do udzielenia bezzwrotnego wsparcia dokonywana jest do 30 września każdego roku, po ogłoszeniu przez Bank komunikatu o łącznej wysokości środków budżetu państwa zaplanowanych na dany rok na zasilenie Funduszu Dopłat z przeznaczeniem na sfinansowanie wypłat finansowego wsparcia oraz wolnych środków tego Funduszu. BGK ogłasza komunikat do 31 stycznia każdego roku.

PROCES UZYSKANIA ŚRODKÓW W RAMACH PROGRAMU BEZZWROTNEGO WSPARCIA NA REMONTY LUB PRZEBUDOWY W RAMACH WSPÓŁPRACY GMINY Z SAN (FUNDUSZ DOPŁAT BGK)

- 1 Beneficjent - gmina (złożenie wniosku)**
 - wniosek o udzielenie finansowego wsparcia składany poprzez ePUAP w formacie PDF opatrzone podpisem kwalifikowanym
 - wniosek w wersji edytowalnej jest dostępny na stronie internetowej BGK*
- 2 Rozpatrzenie wniosku**
 - ocena wniosku o przyznanie wsparcia
 - decyzja o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku/jego zwrocie/wezwaniu do jego uzupełnień (do 30 dni kalendarzowych)
- 3 Kwalifikacja wniosku**

Decyzja o przyznaniu finansowania zależna od dostępnych środków i możliwości podjęcia decyzji w danym terminie.
- 4 Podpisanie umowy**

Umowa podpisana jest w wersji elektronicznej i przekazywana poprzez ePUAP.
- 5 Wypłata wsparcia powiązana z okresem trwania umowy**

Wypłata wsparcia następuje w terminie 60 dni od podpisania umowy. Warunkiem jest podpisanie umowy o współpracy pomiędzy gminą i SAN. Maksymalna wysokość dopłaty zależy od czasu pozostałego do zakończenia umowy o współpracy pomiędzy gminą i SAN**. Gdy do końca umowy pozostały co najmniej 4 lata może wynieść 80% kosztów przedsięwzięcia, 60% gdy 3-4 lata i 40% jeżeli czas trwania umowy kończy się za mniej niż 3 lata.
- 6 Realizacja inwestycji**

Okres realizacji od dnia przekazania finansowego wsparcia na rachunek beneficjenta wsparcia - maksymalnie do 2 lat.
- 7 Rozliczenie inwestycji**

Rozliczenia należy dokonać w terminie 60 dni od dnia zakończenia inwestycji.

*[LINK DO WNIOSKU](#)

Ryc. 9. Proces uzyskiwania środków w ramach programu bezzwrotnego wsparcia na remonty lub przebudowy w ramach współpracy gminy z SAN (Fundusz Dopłat BGK)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BGK.

2.2. Dostępność grantów i innych źródeł

W 2023 r. prowadzone były dwa programy doradcze pomagające w uruchamianiu SAN w Polsce. Pierwszym z nich był program „Wzajemnie potrzebni”, który zlecony był przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Drugim - program „Rzecznictwo i zapewnienie mieszkalnictwa społecznego” („Advocacy and provision of Social Housing”), finansowany przez Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) i wdrażanego przez Fundację Habitat for Humanity Poland. Pierwszy z nich

skierowany był do organizacji pozarządowych, które miały uruchomić w porozumieniu z gminami około 100 mieszkań na wynajem społeczny w całej Polsce, w miejscowościach poniżej 100 tysięcy mieszkańców. Obowiązkowym elementem programu było utworzenie społecznych agencji najmu w porozumieniu z gminami. Wsparcie finansowe wyniosło 18 mln zł, przy czym pojedyncza dotacja nie mogła być wyższa niż 4,5 mln zł. W efekcie wzięto w programie udział 5 organizacji pozarządowych. Program ten zakończył się w 2023 r. Agencje mają działać na rzecz integracji uchodźców, zaspokajania lokalnych potrzeb mieszkaniowych i wspierania swoich mieszkańców przez kolejne lata obowiązywania umów o prowadzenie SAN.

O planach na kolejne lata, będących kontynuacją wyżej opisanego pilotażu, informuje rządowy program „Mieszkanie, praca, społeczność”. Wskazuje się w nim, że w pierwszych latach realizacji Programu SANy będą mogły liczyć na środki pochodzące z FERS EFS+.

Ponadto w kolejnych latach, w zależności od podjętych inicjatyw legislacyjnych, programowych i finansowych – mogą działać np. Programy Regionalne (w wyniku uzgodnień z samorządami województw), Fundusz Dopłat BGK (budżet państwa), Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa oraz program lub programy resortowe uwzględniające rolę SAN – budżet państwa.

Zgodnie z zapowiedziami zawartymi w programie „Mieszkanie, praca, społeczność”, na początku lutego 2024 r. Departament Europejskiego Funduszu Społecznego w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej, pełniący rolę Instytucji Zarządzającej Programem Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 (FERS) ogłosił konkurs dla samorządów chcących rozwijać na swoim terenie SAN, w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego⁷. Konkurs organizowany jest w ramach V Priorytetu FERS, działanie 5.1. Innowacje społeczne (Innowacyjne działania społeczne). Wnioskodawcą w projekcie mogą być następujące podmioty:

- a) gmina, która zawarła albo planuje zawarcie umowy o współpracy ze SAN na warunkach określonych w rozdziale 3a ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa;
- b) związek międzygminny powołany zgodnie art. 64 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym;
- c) SAN.

Pula środków w projekcie to 100 mln zł a poziom dofinansowania projektu wynosi 100%. Co istotne, nie jest wymagany wkład własny. Wysokość dofinansowania na jeden projekt nie może przekroczyć 10 mln zł i być niższa niż 200 tys. euro.

Zgodnie z regulaminem, w konkursie mogą brać udział zarówno gminy, które dopiero planują powołać na swoim terenie SAN, jak i takie, w których taki podmiot już działa. W przypadku gmin, które dopiero planują powołać SAN konieczne jest przedstawienie we wniosku, że została podjęta uchwała Rady Gminy,

⁷ Społeczne Agencje Najmu – konkurs w ramach innowacji społecznych, Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/nabory/spoleczne-agencje-najmu-konkurs-w-ramach-innowacji-spoecznych-programu-fundusze-europejskie-dla-rozwoju-spoecznego/> [data dostępu: 21.02.2024].

która wyrażała intencję zawarcia umowy o współpracy z SAN, zgodnej z ustawą z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa.

Przeważająca większość kosztów bezpośrednich projektu (co najmniej 80%) musi obejmować następujące obszary działania:

1. świadczenie usług aktywnej integracji oraz niezbędnych usług społecznych wspomagających aktywną integrację;
2. dopłaty do czynszów;
3. adaptacje oraz prace remontowe;
4. zapewnienie podstawowego wyposażenia lokali mieszkalnych;
5. mitygacja ryzyk związanych z dzierżawą lokali.

Nabór wniosków zaplanowano w okresie od 4 marca do 5 kwietnia 2024. Rozstrzygnięcie naboru planowane jest na III/IV kwartał 2024 r. Szczegóły konkursu dostępne są na stronie [Fundusze Europejskie](#).

W przypadku projektu „Rzecznictwo i dostarczanie mieszkań społecznych” wsparciem doradczym i finansowym objęto siedem miast. Jego celem było wspieranie zdolności władz lokalnych do zapewnienia odpowiednich, dostępnych cenowo i bezpiecznych mieszkań grupom wrażliwym w Polsce oraz do reagowania na ukraiński kryzys uchodźczy dzięki zintegrowanym i godnym rozwiązaniom w zakresie mieszkalnictwa dostępnego cenowo oraz z zasobów gmin. W wyniku wsparcia gminy otrzymały pomoc w procesie przygotowania do powołania SAN oraz w ich uruchamianiu. Projekt łączył wsparcie doradcze i badawcze z aspektem dotacyjnym. Beneficjenci otrzymali środki na remonty mieszkań komunalnych oraz finansowe wsparcie na rozpoczęcie działalności SAN (Muzioł-Węćławowicz 2023b).

Mieszkalnictwo jako usługa coraz częściej może być przedmiotem programów i projektów mających na celu integrację społeczną i deinstytucjonalizację. W ramach Regionalnych Programów Operacyjnych gminy i miasta pozyskiwały już w 2023 roku fundusze na integrację uchodźców, wykorzystując pieniądze przede wszystkim na remonty, przebudowę i nawet budowę mieszkań. Powstaje jedynie problem zarządzania: lokale takie nie mogą od razu wejść do zasobu mieszkań komunalnych, ale powinny służyć w ramach programu lub projektu, więc potrzebna jest inna instytucja do zarządzania. Dąbrowa Górnicza wykorzystywała SAN i w ramach grupy docelowej SAN uwzględniła uchodźców (osoby ze statusem UKR, aktywnym w czasie ubiegania się o najem w SAN), dzięki czemu wyremontowane mieszkania, dzierżawione od gminy, od razu mogą być przez SAN wynajmowane.

Spółeczne agencje najmu mogą również otrzymywać wsparcie i darowizny od innych NGO, mających na celu wspieranie mieszkalnictwa i zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, od przedsiębiorców i osób fizycznych. Warto pamiętać o możliwości angażowania wolontariuszy do niektórych prac, o pozyskiwaniu wyposażenia, mebli i materiałów niezbędnych do remontów i odświeżania mieszkań od sklepów i firm z sektora budownictwa. Zaangażowanie lokalnej społeczności służy nagłośnieniu działań SAN i samorządu, ale też integracji osób korzystających z usług SAN. Wsparcie w takiej postaci wymaga od pracowników SAN większej koordynacji, ale może ono być bardzo znaczącym wkładem w przygotowanie mieszkań.

3. Możliwość pozyskania dopłat do czynszów najmu

Przewidując budżet SANu należy brać pod uwagę kontekst, w którym najemcy mogą obniżyć swoje czynsze korzystając z dwóch rodzajów dopłat. Jednymi z nich są rządowe dopłaty do czynszu w ramach programu „Mieszkanie na start”, a drugie to dodatki mieszkaniowe wypłacane przez gminę. Instrumentem tym Fundacja Habitat for Humanity poświęciła odrębną publikację autorstwa A. Muzioł-Węclawowicz (2023a). W niniejszym rozdziale omówiono je w sposób syntetyczny, wskazując na ich pośredni wpływ na układanie finansów SAN.

Rządowy program „Mieszkanie na Start” ma formę bezzwrotnej pomocy finansowej dla osób fizycznych, która pozwala uprawnionym najemcom pokryć część czynszu. Korzystanie z programu możliwe jest w gminach, które zawarły umowę o przystąpieniu do programu z Bankiem Gospodarstwa Krajowego. Program funkcjonuje od 1 stycznia 2019 r. na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania. Najemcy SAN stanowią jedną z grup najemców, do których program jest adresowany. Muszą oni spełniać kilka kryteriów, m.in. związanych z brakiem własności lub współwłasności mieszkania oraz posiadaniem obywatelstwa polskiego lub ustawowo określonego tytułu do pobytu w Polsce. Przede wszystkim jednak warunkiem jest spełnienie kryterium dochodowego. Gospodarstwo domowe jednoosobowe nie może mieć dochodów wyższych niż 100% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej ostatnio ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. Wraz ze wzrostem liczby członków gospodarstwa domowego próg zwiększa się o dodatkowe 40 p. p.

Wysokość dopłaty jest wyliczana indywidualnie i zależy od kilku zmiennych, czyli średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych, powierzchni mieszkania. Mechanizm wyliczania dotacji szczegółowo opisany jest w przywołanym opracowaniu (por. Muzioł-Węclawowicz 2023a). W opracowaniu tym wskazano przykładowe kalkulacje w wysokości dopłat według danych na II kwartał 2023 r. w województwie kujawsko-pomorskim. Przykładowo trzypięcioro rodzin wynajmująca mieszkanie o pow. 50 m² mogłaby liczyć na dopłatę w wysokości 500 zł. Byłoby to więc 10 zł za 1 m². Przyjmując za Otodom Analytics⁸, że średnia cena ofertowa mieszkania o tej powierzchni na koniec II kwartału 2023 r. wynosiła w Bydgoszczy 1991 zł, przekładałoby się to na stawkę w wysokości ok. 40 zł za 1 m². W tym przypadku cena najmu dla najemcy spadłaby o 25% względem stawki rynkowej. Gdyby jednak mieszkanie o tej samej powierzchni było wynajmowane przez dwuosobowe gospodarstwo domowe, wówczas dopłata do czynszu wynosiłaby 350 zł, czyli 7 zł za 1 m². Względem stawki rynkowej byłaby to obniżka o 17,5%.

Z punktu widzenia najemcy, który nie dostaje fizycznie powyższych dopłat, lecz są one wypłacane bezpośrednio podmiotowi wynajmującemu mieszkanie (na podobnych zasadach jak dodatki mieszkaniowe), przekłada się to na niższy czynsz efektywny. SAN kształtując swoją politykę czynszową powinien uwzględniać ten czynnik. Powinien jednak zwracać uwagę, że w zależności od zmiennych

⁸ Dane Otodom Analytics: aktualne ceny na rynku nieruchomości, <https://www.otodom.pl/wiadomosci/dane/otodom-analytics/dane-otodom-aktualne-ceny-ofertowe-mieszkan-i-domow> [data dostępu: 15.12.2023].

w postaci liczby osób w gospodarstwie domowym wynajmującym mieszkanie oraz jego metrażu, dopłata dla najemców będzie miała różną wysokość. Warto również zweryfikować, czy kryteria naboru najemców w SAN pokrywają się z tymi uprawniającymi do skorzystania z programu rządowego. Środki na dopłaty do czynszu najmu pierwszego mieszkania są obecnie wykorzystywane na poziomie około 13% zaplanowanych funduszy, nie ma ryzyka braku finansowania. Niemniej ważne zastrzeżenie wynika z informacji uzyskanych od BGK, wskazujących, że, z dopłat do czynszów wyłączone są mieszkania, które SAN dzierżawi od gminy. Wynika to z art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania oraz z przesłanki określonej w art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Zgodnie z regulacjami prawnymi dopłaty nie mogą zostać udzielone, jeżeli mieszkanie jest lokalem wchodzącym w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Nawet w przypadku, gdy gmina wydzierżawi mieszkanie do SANu, nie powoduje to utraty przez nią prawa własności tych mieszkań. Wyjątkiem od tej zasady może być sytuacja, w której mieszkania powstały z wykorzystaniem finansowania zwrotnego udzielonego przez BGK w ramach programu wspierania społecznego budownictwa czynszowego (SBC), o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania. W praktyce takie odstępstwo może więc mieć miejsce w przypadku dzierżawy do SANu mieszkań, które powstały z wykorzystaniem preferencyjnych kredytów SBC.

Drugą formą wsparcia najemców w obniżeniu czynszów są dodatki mieszkaniowe wypłacane przez gminę, które w polskim systemie prawnym działają w oparciu o ustawę z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych. To świadczenie, o które mogą się ubiegać wszyscy uprawnieni niezależnie od tytułu prawnego do lokalu. Warunkiem jest spełnienie kryteriów dochodowych oraz zamieszkanie w lokalu o wskazanej w przepisach powierzchni względem liczby członków gospodarstwa domowego. Należy zaznaczyć, że progi dochodowe w tym przypadku są bardziej restrykcyjne niż w przypadku programu „Mieszkanie na Start”. Choć zasady podlegają regulacjom rady gminy, to średni dochód przypadający na członka gospodarstwa domowego nie może być wyższy niż 40% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej ostatnio ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w przypadku gospodarstwa domowego jednoosobowego lub 30%, gdy składa się z co najmniej dwóch osób. Z punktu widzenia SAN istotnym elementem jest drugie kryterium, które wskazuje jaką maksymalną powierzchnię może mieć mieszkanie w zależności od liczby osób, która je zamieszkuje. Przykładowo w przypadku trzyosobowej rodziny powierzchnia użytkowa mieszkania nie może być większa niż 58,5 m², żeby ubiegać się o dodatek mieszkaniowy. Jeżeli SAN adresuje swoją ofertę do osób o dochodach mieszczących się w progach dochodowych uprawniających do dodatków mieszkaniowych, może w miarę swoich możliwości oferować potencjalnym najemcom takie lokale, których metraż będzie uprawniał ich do skorzystania z tego instrumentu. Nie koncentrując się w tym miejscu na sposobie wyliczenia wysokości dodatku (por. Muzioł-Węćławowicz 2023a), należy zaznaczyć, że jego przeciętna wysokość w 2021 r. wyniosła 247,84 zł. Co istotne, formalnie nie ma przeciwwskazań, żeby łączyć świadczenie wypłacane przez BGK z tym, które przyznaje gmina, jeżeli gospodarstwo domowe spełnia wszystkie kryteria. Jak wskazuje A. Muzioł-Węćławowicz (2023a), takie rozwiązanie polegające na łączeniu dodatku mieszkaniowego z dopłatą do czynszu występuje już w przypadku najemców towarzystw budownictwa społecznego.

Podsumowanie

Uzyskanie wsparcia finansowego przez SAN, w szczególności w początkowej fazie działalności, jest niezbędne dla jego sprawnego funkcjonowania i utrzymywania płynności finansowej. Podmiot ten musi posiadać środki umożliwiające opłacenie pracowników, dzierżawę lokali czy pozwalające na dokonywanie prac przystosowawczych dzierżawionych lokali do najmu, czy prowadzenie usług dodatkowych.

W wariacie pożądanym SAN powinien dążyć do samofinansowania. W praktyce, zwłaszcza w pierwszych latach jego funkcjonowania należy zakładać, że budżet SANu będzie osiągał ujemne saldo. Gmina, zwłaszcza w początkowym okresie, powinna więc założyć konieczność zabezpieczenia środków na jego dotowanie. W perspektywie pięcioletniej można jednak oczekiwać, że stopień dotacji będzie się obniżał, ze względu na sukcesywne dążenia SAN do równoważenia osiągniętych dochodów z ponoszonymi kosztami.

Czy SAN może być samowystarczalny finansowo? W teorii – tak. W praktyce również jest to możliwe do osiągnięcia, ale w przypadku spełnienia wielu warunków. Osiągnięcie modelu, w którym SAN byłby w stanie bilansować swoje przychody i wydatki, w dużym stopniu zależy od struktury i wielkości zasobów mieszkaniowych, jakimi dysponuje. Przeprowadzone analizy wskazały, że największe szanse ma wówczas, gdy dysponuje relatywnie dużą liczbą mieszkań ze znaczącym udziałem lokali mieszkalnych dzierżawionych od gminy. Kluczowym jest jednak czynnik ludzki, tzn. efektywność pracowników SAN oraz przychylność lokalnej społeczności.

Literatura

- Milewska-Wilk H., Nowak K., 2022, *Dane o mieszkalnictwie w Polsce. Definicje, źródła, zestawienia, zmiany*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków.
- Muzioł-Węclawowicz A., 2023a, *Możliwości działań na rzecz obniżenia czynszów w zasobach mieszkań Społecznych Agencji Najmu*, Fundacja Habitat for Humanity, Warszawa.
- Muzioł-Węclawowicz A., 2023b, *Wdrażanie Społecznych Agencji Najmu – wnioski z doradztwa*, [w:] K. Przybylska, A. Krugły (red.), *Mieszkalnictwo w Polsce. Szanse i wyzwania w latach 2022-2023*, Fundacja Habitat for Humanity Poland, Warszawa.
- Nowak K., 2021, *Krajowy i lokalny wymiar polityki mieszkaniowej*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Gdańskiego, Warszawa – Kraków – Gdańsk.
- Nowak K., Muzioł-Węclawowicz A., 2023, *Miasta jako inwestorzy mieszkaniowi*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków.
- OLX, Fixly, 2023, *Jak remontują Polacy*. Dostępne na: https://biznes.olx.pl/storage/62/Jak_remontuj%C4%85_Polacy_Olx_Fixly.pdf [data dostępu: 12.12.2023]
- Perkowska D., 2023, *Ile kosztuje remont mieszkania w 2023 roku?* Dostępne na: <https://rynekpierwotny.pl/wiadomosci-mieszkaniowe/koszt-remontu-mieszkania/12257/> [data dostępu: 12.12.2023]
- Porowska A., 2016, *Organizacja pozarządowa jako operator SAN*, ekspertyza dla projektu SAN, 2016
- Przybylska K., 2021, *Społeczne Agencje Najmu – innowacyjne rozwiązanie mieszkaniowe o elastycznym zastosowaniu*, Fundacja Habitat for Humanity Poland, Warszawa.
- Szarfenberg R., 2016, *Docelowy model Społecznej Agencji Najmu. Ekspertyza dla projektu badawczego SAN*.

Akty prawne

- Uchwała Nr 209 Rady Ministrów z dnia 7 listopada 2023 r., w sprawie przyjęcia rządowego programu „Mieszkanie, praca, społeczność” na lata 2024-2030 (M.P. 2023.1280)
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 października 1995 r. społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 2224 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1251).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2022 r. poz.172 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz.U. z 2023 r. poz. 571).

Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2224 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz.1270).

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz.U. z 2023 r. poz. 1351).

Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 21 grudnia 2022 r. w sprawie finansowego wsparcia udzielonego na realizację niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2854 ze zm.).