

Wanda Urbańska

Dostęp do mieszkań na wynajem w krajach Unii Europejskiej jako wynik przyjętej polityki mieszkaniowej

Problemy Rozwoju Miast 5/2-4, 78-84

2008

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**DOSTĘP DO MIESZKAŃ NA WYNAJEM W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ
JAKO WYNIK PRZYJĘTEJ POLITYKI MIESZKANIOWEJ
ACCESSIBILITY TO RENTAL FLATS IN THE EUROPEAN COUNTRIES
AS A RESULT OF THE ADOPTED HOUSING POLICY**

Według literatury przedmiotu²⁸ budownictwo społeczne (na wynajem) charakteryzują trzy cechy:

- liczba budowanych mieszkań wynika z programu władz państwowych, a nie z wielkości realnego popytu,
- cena mieszkania nie wynika z relacji rynkowych, lecz jest ustalana przez władze publiczne,
- budowa i zarządzanie mieszkaniami zapewniane jest przez organizacje działające bez zysku, zgodnie z zasadami ustalonymi dla tego rodzaju działalności.

Sektor mieszkań społecznych w Europie Zachodniej był mocno wspierany przez władze publiczne w okresie silnego deficytu mieszkań. Obecna sytuacja mieszkaniowa w krajach Europy Zachodniej jest wynikiem rozwiązań, przyjętych w tym okresie. Najlepszą sytuację pod względem liczby mieszkań przypadających na 1000 mieszkańców mają państwa skandynawskie: Finlandia, Szwecja i Dania. Wprawdzie wskaźnik ten jest wyższy w Grecji, Portugalii i Hiszpanii, ale wynika to ze znacznego udziału w tych państwach domów wakacyjnych oraz pustostanów, uwzględnianych w krajowych statystykach.

W każdym z krajów, które mają obecnie dobrą sytuację mieszkaniową (wyrażoną liczbą mieszkań na 1000 mieszkańców), można w przeszłości wyodrębnić okresy znacznej intensywności budownictwa mieszkaniowego, po których następował okres spowolnienia (Francja, Finlandia, Szwecja, Niemcy). Z kolei w krajach, które mają obecnie nienajlepszą sytuację mieszkaniową, tempo budowania mieszkań w ostatnim okresie znacznie wzrosło (Hiszpania, Grecja, Portugalia, Irlandia).

Kraje „starej” Unii rozwiązały swe problemy mieszkaniowe dzięki różnym formom budownictwa społecznego. Do II wojny światowej w krajach Europy Zachodniej dominowało ono w strukturze własności mieszkań. W 1950 r. w Niemczech, Wielkiej Brytanii i Holandii ponad 70% obywateli mieszkało w mieszkaniach czynszowych. Wraz z poprawą sytuacji finansowej obywateli i poprawą wskaźnika nasycenia mieszkaniami liczba właścicieli zaczęła rosnąć.

²⁸ M.in. Donner Ch.: *Housing Policies in the European Union. Theory and Practice*, Austrian Federal Ministry of Economic Affairs and Labour, Vienna 2000; *Raport 2006 o naprawie sytuacji mieszkaniowej*, Praca zesp. wykonana w trybie społecznym, Warszawa, styczeń 2007; W. Dominiak: *Mieszkania socjalne w wybranych krajach europejskich i możliwości zastosowania wybranych rozwiązań w Polsce*, Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2003.

Obecnie sytuacja pod względem struktury własnościowej mieszkań w poszczególnych państwach europejskich jest bardzo zróżnicowana. Najwięcej mieszkań czynszowych jest w Szwajcarii, Niemczech, Holandii, Szwecji, Danii, natomiast budownictwo własnościowe

Tabela 1

Podstawowe wskaźniki sytuacji mieszkaniowej krajów UE

Państwo	Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców	Średnia powierzchnia w m ²		Udział w ogólnej liczbie mieszkań	
		mieszkania	mieszkania na osobę	własnościowych	w budynkach wielorodzinnych
Austria	414	90,8	37,6	51	52,1
Belgia	457	76,0	34,8	68	25,1
Bułgaria	480	–	–	–	–
Cypr	387	–	–	68	–
Dania	453	113,5	51,4	49	38,8
Estonia	466	60,2	28,1	96	68,2
Finlandia	500	76,1	38,1	63	57,6
Francja	484	86,4	41,8	57	43,3
Grecja	489	82,7	40,5	74	40,5
Hiszpania	475	89,5	42,5	82	47,5
Irlandia	364	104,9	37,9	79	8,6
Litwa	381	60,1	22,9	91	61,2
Luksemburg	381	122,2	46,5	68	29,1
Łotwa	431	59,4	25,9	77	70,9
Malta	314	129,9	40,7	70	–
Holandia	417	98,0	40,8	56	31,1
Niemcy	478	89,2	42,6	45	53,9
Polska	337	66,7	22,5	57	63,1
Portugalia	502	83,0	41,7	75	22,6
Czechy	439	73,9	32,4	47	56,5
Rumunia	378	–	–	–	–
Słowacja	363	64,3	23,3	85	51,5
Słowenia	398	74,3	29,5	84	28,4
Szwecja	482	91,0	43,9	38	51,9
Wlk. Brytania	418	88,5	37,0	69	18,7
Węgry	414	74,3	30,8	93	33,6
Włochy	464	87,8	40,7	73	74,7
UE (27)	445	84,7	37,8	–	–

Uwagi: Dane dla 2006 r., dla niektórych krajów dane z lat wcześniejszych:

Austria i Włochy – 2003, Finlandia – 2005, Francja, Słowenia i Wlk. Brytania – 2004.

Źródło: L. Nykiel, *Rynek mieszkaniowy w Polsce*, Fundacja na rzecz Kredytu Hipotecznego, z. 25, Warszawa 2008.

przeważa w Hiszpanii, Grecji, Portugalii, Włoszech i Irlandii. Generalnie w tych krajach Europy, gdzie znaczne były rozmiary budownictwa czynszowego, udział mieszkań własnościowych jest relatywnie najniższy. Forma własności w mieszkalnictwie zależała raczej od tradycji niż od zamożności społeczeństwa: w Hiszpanii i Irlandii, nie należących do najbogatszych,

jest około 80% mieszkań własnościowych, a w Niemczech i Szwecji, uważanych za kraje zamożne, jedynie około 40%.

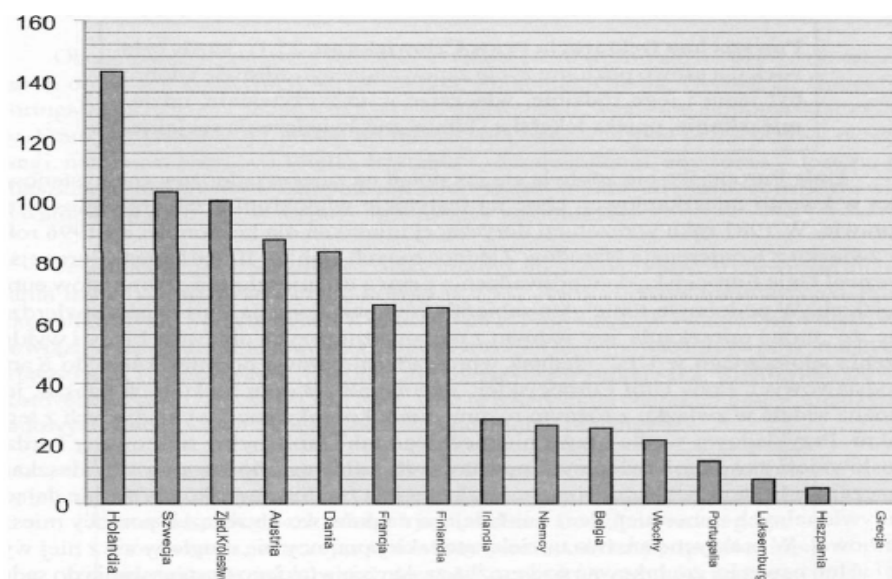
Tabela 2

Nasilenie budownictwa mieszkaniowego w krajach UE

Państwo	Liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 mieszkańców							
	1980	1985	1990	1995	2000	2004	2005	2006
Austria	6,8	5,4	4,7	6,6	6,6	5,2	–	–
Belgia	4,9	3,1	4,3	4,1	3,8	4,4	–	–
Bułgaria	–	–	–	–	–	–	–	–
Cypr	17,6	13,9	14,0	10,6	7,3	8,6	–	–
Dania	5,9	4,4	5,3	2,6	2,9	4,9	5,0	4,8
Estonia	9,8	–	4,8	0,8	0,5	1,8	2,9	3,8
Finlandia	10,4	10,3	13,1	4,9	6,3	5,8	6,5	6,4
Francja	7,0	5,3	5,9	7,0	6,4	6,0	–	–
Grecja	14,1	8,9	11,9	6,8	8,5	–	–	–
Hiszpania	7,1	5,0	7,2	7,2	11,4	12,6	11,9	13,3
Irlandia	8,2	6,7	5,6	8,5	13,2	19,0	19,0	21,9
Litwa	–	–	5,9	1,5	1,3	1,3	1,7	2,1
Luksemburg	5,5	3,6	6,7	6,6	3,8	4,9	–	–
Łotwa	–	–	5,0	0,7	0,6	2,8	1,7	2,6
Malta	–	–	–	–	–	–	–	–
Holandia	8,1	7,0	6,8	6,4	4,7	4,0	4,1	4,4
Niemcy	6,4	5,5	4,0	7,4	5,1	3,4	2,9	3,0
Polska	6,1	5,1	3,5	1,7	2,3	2,8	3,0	3,0
Portugalia	4,2	3,8	6,6	7,2	10,8	4,3	5,6	5,5
Czechy	7,9	–	4,4	1,3	2,5	3,2	3,2	2,9
Rumunia	–	–	–	–	–	–	1,5	1,8
Słowacja	–	–	3,9	1,1	2,4	2,3	2,8	2,7
Słowenia	–	–	4,0	3,1	3,4	3,5	3,1	–
Szwecja	6,2	3,9	6,8	1,6	1,8	3,3	2,6	3,3
Wlk. Brytania	4,5	4,0	3,6	3,4	3,1	3,2	3,5	–
Węgry	8,3	6,8	4,2	2,4	2,2	4,3	4,1	3,4
Włochy	5,1	3,5	3,1	3,5	3,6	2,0	–	–
UE (27)	7,7	5,9	6,1	4,5	4,8	4,9	4,6	5,1

Źródło: L. Nykiel, *Rynek mieszkaniowy w Polsce*, Fundacja na rzecz Kredytu Hipotecznego, z. 25, Warszawa 2008.

Pod względem wielkości społecznych zasobów czynszowych państwa europejskie można podzielić na dwie grupy: pierwszą tworzy 7 państw, w których wskaźnik społecznych mieszkań czynszowych na 1000 mieszkańców wynosi powyżej 60, a drugą – 8 państw o wskaźniku nie przekraczającym 30.



Ryc. 1. Społeczne mieszkania czynszowe na 1000 mieszkańców w wybranych państwach UE

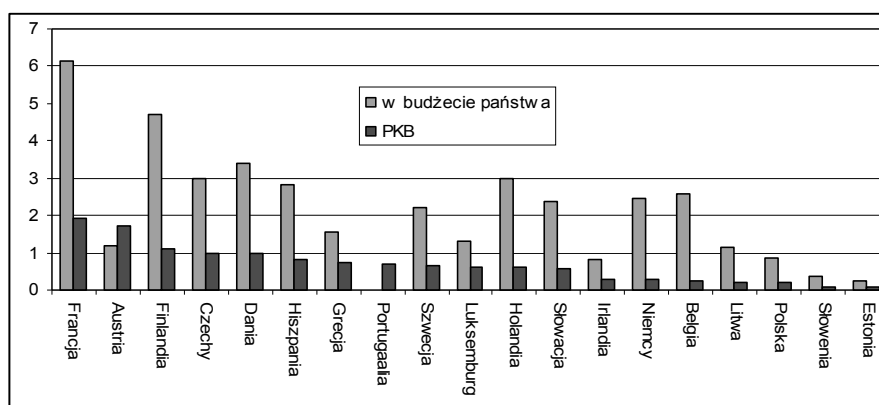
za: J. Życiński, *Budownictwo mieszkaniowe w Europie Zachodniej. Historia mieszkaniowej solidarności*, Stałe Przedstawicielstwo Kongresu Budownictwa, Fundacja Bezdomnych, Warszawa

Pierwsza grupa to w większości państwa Europy Północnej, w których skupione jest ok. 92% unijnych mieszkań czynszowych, a drugą grupę stanowią państwa z południa Europy, w tym Niemcy, gdzie wiele mieszkań czynszowych ma charakter społeczny czasowo, tj. są one po pewnym czasie przekształcane w prywatne mieszkania czynszowe lub są wykupywane.

Inwestycje mieszkaniowe w krajach UE

Osiągnięty przez "stare" kraje UE wysoki standard mieszkaniowy to wynik kapitalizacji trwającego wiele dziesięcioleci wysiłku inwestycyjnego w dziedzinie mieszkalnictwa. W krajach Europy Zachodniej u podstaw działań podejmowanych celem rozładowania niedoboru ilościowego mieszkań i poprawy warunków mieszkaniowych wszystkich grup ludności leżało przekonanie, iż zrealizowanie celu będzie niemożliwe w perspektywie kilku lub kilkunastu lat bez aktywnej roli państwa i włączenia w ten proces odpowiednich środków publicznych. W krajach realizujących przez wiele lat strategię „przyspieszenia mieszkaniowego” funkcjonowały przygotowywane przez rządy i zatwierdzone przez parlamenty programy zawierające rozbudowane systemy wspierania mieszkalnictwa, zarówno czynszowego jak i własnościowego, z udziałem środków publicznych.

W krajach intensywnie rozwiązujących swoje problemy mieszkaniowe przez wiele lat budowano ok. 10, a nawet więcej mieszkań rocznie na 1000 mieszkańców, a były to te same państwa, które przeznaczały na budownictwo mieszkaniowe 10% i więcej PKB (m.in. Finlandia, Grecja, Hiszpania, Niemcy, Portugalia, Szwecja). Obecnie pomimo osiągnięcia w niektórych krajach UE stanu nasycenia, w dalszym ciągu utrzymywane jest w nich stosunkowo wysokie bezpośrednie wsparcie sektora mieszkaniowego z budżetu państwa (Francja, Austria, Finlandia, Dania).



Ryc. 2. Wspieranie mieszkalnictwa ze środków publicznych w krajach UE* według kolejności udziału wydatków mieszkaniowych w PKB

* Wykres obejmuje tylko kraje, dla których dostępne były dane porównawcze
za: L. Nykiel, *Rynek mieszkaniowy w Polsce*, Fundacja na rzecz Kredytu Hipotecznego, Warszawa 2008

Wsparcie rozwoju mieszkalnictwa ze środków publicznych (z budżetu państwa i budżetów samorządów) jest w dalszym ciągu trwałym elementem polityki społecznej krajów „starej” UE, służącym m.in. poprawie mobilności siły roboczej. Wśród głównych finansowych instrumentów polityki mieszkaniowej znajdują się:

- bezpośrednie dopłaty do kredytów,
- ulgi w podatku dochodowym dla gospodarstw domowych,
- zmniejszenie podatku VAT na materiały budowlane oraz nowe mieszkania,
- dopłaty i ulgi podatkowe przy realizacji przedsięwzięć służących np. ograniczaniu zużycia energii cieplnej,
- przekazywanie nieodpłatnie gruntów dla samorządów,
- uzbrajanie terenów budowlanych,
- dopłaty do budownictwa czynszowego realizowanego przez organizacje non-profit,
- budowa mieszkań socjalnych dla najsłabszych grup ludności.

W różnych krajach różna jest skala wspierania poszczególnych instrumentów, dlatego nie jest możliwe obiektywne porównanie efektywności poszczególnych krajowych systemów wspierania sektora społecznych mieszkań czynszowych.

Analizując systemy rozwiązań prawnych, ekonomicznych i organizacyjnych przyjętych przez poszczególne kraje w tworzeniu sektora społecznych mieszkań czynszowych, nie sposób nie zauważyć ich ewolucji w zależności od skali potrzeb oraz politycznej woli decydentów. Poszczególne kraje przyjmowały różne rozwiązania, ale wspólnym mianownikiem było zdecydowane wsparcie sektora społecznych mieszkań czynszowych środkami publicznymi. Efektem przyjętych rozwiązań była duża skuteczność, przejawiająca się w znacznym przyroście zasobów mieszkaniowych w dość krótkim czasie.

Spośród wielu celów polityki mieszkaniowej krajów europejskich jako pierwszoplanowe wymienia się:

- likwidację ilościowego niedoboru mieszkań i przywrócenie globalnej równowagi na rynku mieszkaniowym,
- obniżenie cen mieszkań poprzez wzrost ich podaży, zarówno w podsektorze wolnorynkowym jak i w podsektorze subsydiowanym,

- zapewnienie dostępu do mieszkań o umiarkowanym standardzie i kosztach grupom ludności o niskich i średnich dochodach w drodze wspierania publicznego budownictwa mieszkaniowego, organizacji mieszkaniowych nienastawionych na zysk i indywidualnych inwestorów budujących mieszkania na użytek własny,
- ochronę lokatorów przed nadmiernym wzrostem czynszów za mieszkania najmowane,
- zwiększenie poziomej i pionowej ruchliwości ludności, niezbędnej do prawidłowej alokacji środków i wzrostu produktywności pracy²⁹.

Głównymi podmiotami odpowiedzialnymi za sektor społecznych mieszkań czynszowych są najczęściej różne organizacje mieszkaniowe, a także właściciele – zarządcy czynszowi zasobami mieszkaniowymi. Współuczestniczenie samorządów lokalnych w kształtowaniu polityki czynszowej i przyznawaniu publicznej pomocy finansowej na mieszkanie polega z reguły na:

- ustalaniu poziomu i tempa wzrostu czynszów za wynajem mieszkań w zasobach komunalnych zarządzanych przez publiczne przedsiębiorstwa mieszkaniowe,
- pośrednim oddziaływaniu na poziom czynszów za mieszkania udostępniane przez organizacje mieszkaniowe nienastawione na zysk,
- przyznawaniu dodatków mieszkaniowych i częściowej partycypacji budżetów gmin w wydatkach ponoszonych na ten cel,
- dostarczeniu mieszkań gospodarstwom domowym o najniższych dochodach³⁰.

Wraz z obniżeniem poziomu i udziału czynszowego budownictwa komunalnego wzrosła w krajach Europy Zachodniej rola samorządów lokalnych w poszukiwaniu i dostarczaniu tańszych mieszkań gospodarstwom domowym o najniższych dochodach. Gminy sporządzają listy osób uprawnionych do wynajmu mieszkań o stosunkowo niskich czynszach, a przy braku własnych mieszkań zawierają umowy z odpowiednimi organizacjami mieszkaniowymi nienastawionymi na zysk. Organizacje zobowiązują się do budowy i najmu mieszkań wskazanym przez gminę rodzinom w zamian za określoną pomoc gminy w fazie budowy mieszkań. Pomoc taka polega z reguły na udostępnianiu po niższych cenach terenów budowlanych, wniesieniu przez gminę odpowiednich udziałów lub na kwotowych subsydiach budowlanych.

Dlaczego sektor mieszkań na wynajem w Polsce?

Intensywny rozwój budownictwa własnościowego stoi w sprzeczności z siłą nabywczą społeczeństwa: w Polsce za średnią płacę miesięczną można kupić 0,7 m² p.u., natomiast w Stanach Zjednoczonych 3,7, w Austrii, Finlandii i Holandii 2,2, w Hiszpanii 2,0, Szwecji 1,5 i w Niemczech 1,5³¹.

²⁹ *Raport 2006 o naprawie sytuacji mieszkaniowej*, Praca zesp. wykonana w trybie społecznym, Warszawa, styczeń 2007.

³⁰ Tamże.

³¹ Źródło: M. Gorczyca: Koszty mieszkaniowe w wybranych krajach europejskich, „Gospodarka Planowa” 1984 nr 12; Kształtowanie się kosztów budownictwa mieszkaniowego w wybranych krajach europejskich w latach 1972-1982, „Informacja Adresowana” nr 31/84. CİNTE OIC, Warszawa 1984; M. Gorczyca: Kształtowanie się kosztów budownictwa mieszkaniowego w wybranych krajach, „Wybrane Informacje Tematyczne” nr 8/88. CİNTE OIC, Warszawa 1988.

Promowanie budownictwa na własność i w związku z tym stosowane liberalne podejście do określania zdolności kredytowej i łatwość uzyskania kredytu mogą doprowadzić za kilka lat do kryzysu na rynku nieruchomości. Rosnące na skutek zjawisk inflacyjnych raty kredytowe i nieuniknione obniżenie tempa wzrostu PKB i dochodów może prowadzić do niespłacalności części kredytów hipotecznych.

Rosnące koszty utrzymania mieszkań mogą spowodować trudności w utrzymaniu nieruchomości w odpowiednim stanie technicznym.

Sektor mieszkań na wynajem może odegrać kluczową rolę w ożywieniu gospodarki dzięki większej mobilności na rynku pracy.

Dr Wanda Urbańska
Instytut Rozwoju Miast, Kraków