

A photograph of a modern, multi-story apartment building with a facade of light-colored, vertically ribbed panels. The building features numerous balconies and large windows, some of which are illuminated from within, showing interior spaces. The overall aesthetic is clean and contemporary.

POLITYKI MIESZKANIOWE POLSKI I PAŃSTW EUROPEJSKICH

RAPORT • GRUDZIEŃ 2022



INSTYTUT
PROMYKA

Polityki mieszkaniowe Polski i państw europejskich

Krzysztof Białas

Instytut im. Kazimierza Promyka

ul. Obozowa 82A/19

01-434 Warszawa

www.instytutpromyka.pl

e-mail: kontakt@instytutpromyka.pl



Copyright ©

Instytut im. Kazimierza Promyka

Warszawa, Grudzień 2022



Program Rozwoju
Organizacji
Obywatelskich
na lata 2018–2030
PROO



Narodowy Instytut Wolności
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego

Raport powstał dzięki współfinansowaniu ze środków NIW-CRSO w ramach Programu PROO

SPIS TREŚCI

Wstęp	6
Czym jest polityka mieszkaniowa?	8
Przepisy krajowe oraz międzynarodowe regulujące politykę mieszkaniową	12
Prawo w Polsce dotyczące rozwoju mieszkalnictwa	14
Polityka mieszkaniowa Polski	16
Historia sytuacji mieszkaniowej w Polsce	17
Obecna sytuacja mieszkaniowa w Polsce	17
Ceny mieszkań w Polsce	19
Programy wspierające rozwój mieszkalnictwa w Polsce	20
Sytuacja mieszkaniowa w Unii Europejskiej	24
Jakość sytuacji mieszkaniowej w Unii Europejskiej	25
Ceny mieszkań w Unii Europejskiej	29
Niemcy	31
Szwecja	32
Wielka Brytania	34
Czechy	35
Podsumowanie	38
Bibliografia/Netografia	42

WSTĘP





Mieszkanie ma duży wpływ na warunki materialne oraz społeczne, którymi otacza się każdy człowiek. Współcześnie lokum użytkowe do codziennej egzystencji to coś więcej niż tylko i wyłącznie niż schronienie. Zmieniające się standardy mieszkaniowe dążące do podnoszenia komfortu życia są poniekąd napędzają budownictwo mieszkalne czego przykładem są powstające osiedla domów wielorodzinnych lub jednorodzinnych, często znajdujące się z dala od centrów miast. Jednakże budownictwo prywatne to nie jedyny wariant możliwości budowania mieszkań. W tym miejscu pojawia się również przestrzeń dla instytucji państwowych, które poprzez stałe monitorowanie sytuacji mieszkaniowej obywateli, diagnozowanie ich potrzeb oraz wdrażanie nowych rozwiązań, są w stanie wzmacniać i poprawiać sytuację na rynku mieszkaniowym. Niejednokrotnie w debacie publicznej temat mieszkalnictwa pojawia się marginalnie i jest pomijany, błędnie zakładając odpowiedzialność sektora prywatnego za wskazany obszar. Pojawiające się na przestrzeni ostatnich lat, problemy z dostępnością mieszkań oraz ich cenami, są

niezwykle istotnymi elementami życia dla wszystkich ludzi. Według badań z 2018 roku, brak mieszkania lub złe warunki mieszkaniowe są uznawane za jeden z trzech najważniejszych problemów polskich rodzin przez 40% respondentów¹. Wiele wskazuje na to, że poprawa warunków mieszkaniowych jest możliwa wtedy, gdy cały proces będzie odbywał się przy współpracy zarówno państwa, działań samorządów lokalnych oraz organizacji i instytucji społecznych, a także podmiotów prywatnych, bez których m.in. inwestycje w budowę nowych mieszkań są niemożliwe.

Niniejsze opracowanie przedstawia sytuację mieszkaniową w Polsce oraz wybranych krajach europejskich za pomocą danych statystycznych oraz poddanych analizie, dokumentów strategicznych państw, które były uchwalane w XXI wieku. Na podstawie analizy przedstawionych danych, raport formułuje wnioski oraz rekomendacje działań w zakresie polityk mieszkaniowych Polski oraz wybranych krajów europejskich.

¹ A. Muzil-Węclawowicz, K. Nowak, *Raport o stanie polskich miast. Mieszkalnictwo społeczne*, Warszawa 2018.

CZYM JEST POLITYKA MIESZKANIOWA?



Mieszkanie jest jedną z najważniejszych kwestii w kontekście zaspokojenia podstawowych potrzeb człowieka – poczucia bezpieczeństwa i potrzeby schronienia. Stanowi również dobro rynkowe, ale przede wszystkim dobro społeczne. Znaczna część społeczeństwa w trakcie swojego życia, dąży do nabycia własnej nieruchomości, która będzie stanowić dla nich fundament bezpieczeństwa życiowego. Aspekt posiadania mieszkań przez podmioty prywatne to również wyzwanie dla państwa, aby móc skutecznie nie tylko regulować kwestie mieszkalnictwa, ale również wspierać jego rozwój w celu zaspokojenia potrzeb wszystkich obywateli. Politykę mieszkaniową państwa można określić poprzez wsparcie finansowe, organizacyjne, regulacyjne oraz społeczne, które ma na celu umożliwienie obywatelom zaspokojenia potrzeby mieszkaniowej oraz życia w godnych warunkach².

Definicji polityki mieszkaniowej jest stosunkowo dużo i niejednokrotnie znacząco różnią się one od siebie, jednakże warto wskazać dla wielu z nich cechy wspólne. Po pierwsze, polityka mieszkaniowa oznacza ogólny kierunek i metody działania stosowane przez państwa lub inne podmioty publiczne, organizacje społeczne, partie polityczne, do osiągnięcia określonych celów w dziedzinie mieszkalnictwa i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. W takim znaczeniu, należy rozumieć to jako programy czy systemy polityki mieszkaniowej ustalające cele i środki takiego działania w określonych przypadkach lub obecnej sytuacji państwa³. Mieszkalnictwo jest jednym z zasadniczych obszarów gospodarki wpływających, w istotny sposób, na poziom zaspokojenia potrzeb społecznych, dynamikę procesów społeczno-gospodarczych oraz skuteczność wszelkich działań rozwojowych. Wzajemne powiązania budownictwa mieszkaniowego z gospodarką wskazują, że może lub wręcz powinno ono odgrywać znaczącą rolę w podniesieniu poziomu spójności społecznej, ale także gospodarczej i przestrzennej kraju⁴.

Można wskazać dwa wymiary polityki mieszkaniowej – ilościowy i jakościowy. Polityka mieszkaniowa w aspekcie ilościowym polega na wprowadzeniu zmian wartości instrumentów w ramach danych rozwiązań instytucjonalno-prawnych. W warstwie jakościowej polityka mieszkaniowa obejmuje natomiast przedsięwzięcia prowadzące do zmian w strukturze instytucjonalno-prawnej. W nielicznych przypadkach, polityka mieszkaniowa polega na wprowadzeniu nowego instrumentu bądź na wyeliminowaniu instrumentu dotychczas stosowanego przy jednoczesnym doprowadzeniu do istotnej zmiany systemu mieszkaniowego i zasad rządzących jego funkcjonowaniem⁵.

Mieszkanie w dużej mierze odpowiada za warunki materialne oraz społeczne, którymi otacza się człowiek. Współcześnie lokum użytkowe do codziennej egzystencji to coś więcej niż tylko i wyłącznie schronienie. Standardy mieszkaniowe mające zapewniać godne życie i podnoszenie jego komfortu stanowią impuls do powstawania kolejnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych oraz domów jednorodzinnych, zazwyczaj znajdujących się z dala od centrum miast. Jednakże budownictwo prywatne to nie jedyny wariant możliwości rozwoju budownictwa mieszkaniowego. W tym miejscu pojawia się również przestrzeń dla instytucji państwowych, które poprzez stałe monitorowanie sytuacji mieszkaniowej obywateli, diagnozowanie potrzeb oraz wdrażanie nowych rozwiązań, są w stanie wzmocnić i poprawić sytuację na rynku mieszkaniowym. Niejednokrotnie w debacie publicznej temat mieszkań pojawia się marginalnie i jest pomijany, błędnie zakładając odpowiedzialność sektora prywatnego za ten obszar gospodarki.

Pojawiające się na przestrzeni ostatnich lat, problemy z dostępnością i cenami mieszkań w znaczący sposób wpływają na jakość i poziom życia wielu osób. Według badań z 2018 roku, brak posiadanego mieszkania lub złe warunki mieszkaniowe są uznawane za jeden

2 Ministerstwo Rozwoju i Technologii, 2019, [na:]: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/polityka-mieszkaniowa>, dostęp: 04.11.2022.

3 A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1987.

4 P. Lis, *Koncepcje polityki mieszkaniowej*, Poznań 2005.

5 *Ibidem*.

z trzech najważniejszych problemów polskich rodzin przez 40% respondentów⁶. Wiele wskazuje na to, że poprawa warunków mieszkaniowych jest możliwa wtedy, gdy cały proces będzie odbywał się to przy współpracy zarówno państwa, działań samorządów oraz organizacji i instytucji społecznych, ale również – podmiotów prywatnych, bez których m.in. inwestycje w budowę nowych mieszkań nie są możliwe.

Niniejsze opracowanie przedstawia sytuację mieszkaniową w wybranych państwach europejskich. W raporcie przeanalizowane zostały m.in. dane statystyczne oraz dokumenty strategiczne (programy, polityki) opracowywane w XXI wieku. Konkluzję opracowania stanowią wnioski oraz rekomendacje działań w obszarze mieszkalnictwa dla Polski oraz wybranych państw Europy.

6 A. Muził-Węclawowicz, K. Nowak, *Raport o stanie polskich miast. Mieszkalnictwo społeczne.*, Warszawa 2018.



PRZEPISY KRAJOWE ORAZ MIĘDZYNARODOWE REGULUJĄCE POLITYKĘ MIESZKANIOWĄ



Prawo do mieszkania jest jednym z podstawowych praw obywatela, które zostało określone przez m.in. Organizację Narodów Zjednoczonych czy Unię Europejską. Po raz pierwszy pojęcie prawa do mieszkania zostało użyte w międzynarodowym dokumencie pn. „Powszechna Deklaracja Praw Człowieka”, wydanym w grudniu 1948 roku przez ONZ. Zgodnie z artykułem 25 ww. Deklaracji, każdy człowiek ma prawo do życia na poziomie zapewniającym zdrowie i pomyślność jemu i jego rodziny włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską oraz niezbędne świadczenia socjalne⁷. Kolejne dokumenty międzynarodowe pogłębiały kwestię prawa do

mieszkania i kolejno uwzględniały tę kwestię. Po 1948 roku poruszały ją „Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych” z 1966 roku oraz „Deklaracja dotycząca Postępu Społecznego i Rozwoju” z 1969 roku zatwierdzona przez ONZ. W 1989 roku ONZ zatwierdziła natomiast „Międzynarodową Konwencję Praw Dziecka”, która podkreślała istotę prawa do mieszkania. Dwa dokumenty pn. „Europejska Karta Społeczna” oraz „Deklaracja Konferencji Habitat II w Istambule”, podjęte w 1996 roku, uwzględniały istotną rolę prawa człowieka do mieszkania. Kolejność ww. dokumentów oraz istotę ich treści, przedstawia poniższa tabela.

Prawo do mieszkania w dokumentach międzynarodowych			
Nazwa dokumentu	Data	Podmiot	Treść
Powszechna Deklaracja Praw Człowieka	1948 r.	ONZ	Art. 25 „Każdy człowiek ma prawo do życia na poziomie zapewniającym zdrowie i pomyślność jemu i jego rodziny włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską oraz niezbędne świadczenia socjalne.”
Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych	1966 r.	ONZ	Art. 11 „Poszczególne kraje zawierające niniejszą umowę uznają prawo każdego obywatela do życia jego i jego rodziny na poziomie wyznaczonym przez odpowiedni standard włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie, zakładając przy tym ciągłą poprawę warunków ich życia”
Deklaracja dotycząca Postępu Społecznego i Rozwoju	1969 r.	ONZ	Art. 10 „Zapewnienie podstawowych wolności człowieka może zostać osiągnięte przez dostarczenie wszystkim, w tym szczególnie najbardziej potrzebującym oraz wielodzietnym rodzinom odpowiedniego mieszkania i usług społecznych.”
Międzynarodowa Konwencja o Prawach Dziecka	1989 r.	ONZ	Art. 27, pkt 3 „Poszczególne kraje, uwzględniając swoje warunki i możliwości finansowe, zobowiązują się do pomocy rodzicom i innym osobom odpowiedzialnym za dziecko, poprzez wsparcie materialne i programy pomocowe, w szczególności w zakresie wyżywienia, odzieży i mieszkania.”
Europejska Karta Społeczna	1996 r.	Rada Europy	Art. 31 „Mając na uwadze zapewnienie efektywnego korzystania z prawa do mieszkania państwa powzięły działania zmierzające do: 1. Promowania dostępu do mieszkalnictwa w odpowiednim standardzie, 2. Zapobiegania i redukcji bezdomności w kierunku jej stopniowego eliminowania, 3. Zwiększenia możliwości nabycia mieszkania przez obywateli nie dysponujących dostatecznymi zasobami finansowymi.”
Deklaracja Konferencji Habitat II w Stambule	1966 r.	ONZ	„Poszczególne kraje zobowiązują się do pełnej i postępującej realizacji prawa do odpowiedniego mieszkania zgodnie z postanowieniami dokumentów międzynarodowych oraz do zapewnienia równego dostępu do tanich i odpowiednich mieszkań wszystkim osobom i ich rodzinom.”

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentów ONZ, Rady Europy i opracowania P. Lisa, *Koncepcje polityki mieszkaniowej*, Poznań 2005.

⁷ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, [na:]: www.unesco.pl, dostęp: 12.11.2022.

Prawo w Polsce dotyczące rozwoju mieszkalnictwa

Najważniejszy akt prawny obowiązujący w Polsce, czyli Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, wyraźnie wskazuje w art. 75 na konieczność prowadzenia przez władze publiczne polityki, która sprzyja zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli – „Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.⁸” Ujęcie polityki mieszkaniowej w Konstytucji czyni ją obowiązkiem władzy publicznej, co jeszcze nie przesądza o tym, że automatycznie pociągnie za sobą ustanowienie podmiotowego prawa do mieszkania. Wszystko zależy bowiem od decyzji ustrojodawcy co do sposobu normatywnego ujęcia praw socjalnych⁹. Zdaniem W. Kabańskiego artykuł 75 Konstytucji RP nie stwierdza, iż państwo daje obywatelom „prawo do mieszkania”.

Według Kabańskiego przepis art. 75 Konstytucji RP nie zobowiązuje państwa do zagwarantowania mieszkania każdemu obywatelowi. Przepis ten zawiera jedynie założenia normy programowej, która powinna określać cele działania państwa w zakresie polityki mieszkaniowej oraz wymienia przykładowe środki służące ich realizacji¹⁰. Polityka mieszkaniowa w Polsce realizowana jest na dwóch szczeblach. Jest to szczebel centralny, który kierowany jest przez rząd oraz szczebel lokalny, realizowany przez gminy, zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym („zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy [...] gminnego budownictwa mieszkaniowego”¹¹). Państwo jako podmiot centralny sprawuje rolę nadzorcę nad rynkiem mieszkaniowym i w przypadku występowania wad mechanizmu rynkowego koryguje jego ułomności poprzez działania gmin.

8 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, [na:]: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-16798613/art-75>, dostęp: 13.11.2022.

9 M. Bernaczyk, *Konstytucyjne obowiązki państwa do podejmowania działań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jednostki*, Wrocław 2014.

10 G. Chrostowski, *Mieszkanie prawem czy towarem?*, „Obserwator gospodarczy” 2022, [na:]: <https://obserwatorgospodarczy.pl/2022/04/25/mieszkanie-prawem-czy-towarem-raport-og/>, dostęp: 15.11.2022.

11 *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, [na:]: <https://lexlege.pl/ustawa-o-samorzadzcie-gminnym/art-7/>, dostęp: 15.11.2022.



POLITYKA MIESZKANIOWA POLSKI



Historia sytuacji mieszkaniowej w Polsce

Współczesna sytuacja mieszkaniowa w Polsce jest wynikiem wielu czynników, wpływających na nią na przestrzeni wielu lat. Czas przypadający na pierwsze lata po II wojnie światowej charakteryzował się zmaganiem z problemami dotyczącymi ogromu zniszczeń spowodowanych konfliktem zbrojnym oraz migracjami ludności. Działania w sferze budownictwa skoncentrowane były na odbudowie i remontach zasobu mieszkaniowego oraz przydziale mieszkań. Konieczność budowy nowych lokali wynikała także z próby intensyfikacji rozwoju przemysłu w niektórych regionach kraju i konieczności zapewnienia miejsca do życia robotnikom przybywającym do prac na tych terenach. W efekcie w latach 1945-1949 powstało ponad 600 tys. mieszkań. Pod koniec lat 40. odpowiedzialność za zapewnianie mieszkań leżała głównie po stronie państwa. Zahamowaniu uległo budownictwo spółdzielcze, którego pierwsze, niewielkie efekty widoczne były jeszcze przed wybuchem wojny. Budownictwo indywidualne w miastach również uległo ograniczeniu.

Zmiana nastąpiła po 1956 roku. Włączono wówczas do finansowania budownictwa mieszkaniowego środki posiadane przez ludność oraz powrócono do budownictwa spółdzielczego, które od połowy lat 60. wiodło główną rolę. Udział mieszkań spółdzielczych w całkowitej liczbie nowych mieszkań, w latach 1965-1970 wyniósł 59% (podczas gdy w roku 1956 odsetek ten wynosił jedynie 1%). W okresie od 1971 do 1978 roku średnio oddawano do użytku ok. 242 tys. mieszkań rocznie. W rekordowym 1978 roku powstało ich 283 tys. Jednak pomimo rekordowej dynamiki, deficyt mieszkaniowy w dalszym ciągu narastał. Wskaźnik mieszkań na 1000 mieszkańców wynosił w tym czasie, w Polsce 8,1. Dla porównania w Szwecji ok. 14, a w Republice Federalnej Niemiec ok. 10. Budownictwo w PRL musiało zmagać się z ogromnym

popytem, spowodowanym presją demograficzną oraz migracjami ludności ze wsi do miast. Liczba ludności w Polsce w latach 1946- 1988 zwiększyła się o 14 milionów, a udział ludności miejskiej w całej populacji wzrósł z 32% do 61%. Pomimo rosnącej liczby mieszkań deficyt mieszkaniowy pogłębiał się do końca lat 70. Według spisu powszechnego z 1978 roku, wynosił 1,6 mln mieszkań. W 1988 roku spadł do poziomu 1,3 mln. Stopniowo poprawiały się także warunki mieszkaniowe: rosła przeciętna liczba pomieszczeń w mieszkaniu, a poprawie ulegało wyposażenie w podstawowe instalacje techniczne.

Celem transformacji ustrojowej w obszarze mieszkalnictwa, było ograniczenie interwencji państwa. Nastąpiła deregulacja w zakresie cen, prywatyzacja przemysłu budowlanego i usług mieszkaniowych, a także prywatyzacja mieszkań publicznych, wsparcia budownictwa własnościowego i obniżenia publicznych dotacji. Działania te w pierwszych latach transformacji ustrojowej nie były ukierunkowane na realizację nowego systemu budownictwa mieszkaniowego. Realizowano głównie budownictwo jednorodzinne oraz kończono wcześniej rozpoczęte inwestycje spółdzielni mieszkaniowych. W 1996 r. oddano do użytku 62 tys. mieszkań. W reakcji na załamanie rynku mieszkaniowego, w połowie lat 90. pojawiły się nowe regulacje (wzorowane na doświadczeniach państw zachodnioeuropejskich). Wprowadzono preferencyjne kredyty dla towarzystw budownictwa społecznego (TBS) oraz spółdzielni mieszkaniowych. Jednocześnie ruszyły pierwsze inwestycje deweloperskie. Banki komercyjne zaczęły także udzielać kredytów hipotecznych (w tym kredytów walutowych). Liczba budowanych mieszkań zaczęła stopniowo wzrastać - szczytowy pod tym względem był rok 2008, kiedy zbudowano 165,2 tys. lokali¹².

Obecna sytuacja mieszkaniowa w Polsce

Aktualne zasoby mieszkaniowe (dom jednorodzinny i lokal mieszkalny) w Polsce to ponad 14,62 mln budynków i lokali (według stanu na 31 grudnia 2018 r.). Oznacza to, że w Polsce przypada ok. 386 nieruchomości mieszkalnych na 1 000 mieszkańców.

Pod tym względem Polska jest krajem, który odznacza się jednym z najniższych współczynników w całej Unii Europejskiej. Słabszy wynik wśród krajów UE odnotowano jedynie na Słowacji (369 mieszkań). Dla porównania wskaźnik ten wyniósł m.in. w Niemczech




¹² Raport o stanie mieszkalnictwa, [na:] <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/raport-o-stanie-mieszkalnictwa>, dostęp: 22.11.2022.

509 mieszkań na 1 000 mieszkańców, a na Węgrzech – 456 mieszkań na 1 000 mieszkańców. Wg danych Eurostatu w Polsce 84% populacji zamieszkuje w lokalach własnościowych, natomiast pozostałe 16% Polaków zajmuje lokale wynajmowane¹³. Współcześnie nadal odczuwalny jest statystyczny deficyt mieszkaniowy, rozumiany jako różnica pomiędzy liczbą zamieszkanym mieszkań, a liczbą gospodarstw domowych. Zgodnie z szacunkami Ministerstwa Rozwoju deficyt ten wynosił 641 tys. mieszkań (stan na 2019 r.). Podstawowe wskaźniki określające przeciętną powierzchnię mieszkania, liczbę pomieszczeń, liczbę osób przypadających na mieszkanie, pomieszczenie lub 1 m² mieszkania, kształtują się na poziomach znacznie poniżej wielkości uzyskiwanych w krajach Europy Zachodniej. Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania wynosi w Polsce 75,1 m² (stan na koniec 2018 r.), co daje 20. miejsce na 24 badanych krajów UE (średnia unijna to 96,4 m²). Powierzchnia użytkowa mieszkania przypadająca na osobę wynosi w Polsce to 28,2 m², natomiast w UE 41,9 m². Przeciętna liczba pomieszczeń na osobę wynosi w Polsce 1,1 i niestety jest to ostatecznie miejsce w UE, a średnia dla krajów UE to 1,7 pomieszczenia. Kolejnym wskaźnikiem, który obrazuje warunki mieszkaniowe polskiego społeczeństwa jest współczynnik przeludnienia, który pokazuje odsetek populacji zamieszkującej w przeludnionych mieszkaniach. Mieszkanie uznaje się za przeludnione, jeżeli gospodarstwo domowe nie ma do dyspozycji przynajmniej:

- jednego pokoju na gospodarstwo domowe,
- jednego pokoju na parę,
- jednego pokoju na każdą osobę powyżej 18. roku życia,
- jednego pokoju na dwie osoby tej samej płci w wieku 12-17 lat,
- jednego pokoju dla każdej osoby w wieku 12-17 lat,
- jednego pokoju dla każdej dwójki dzieci w wieku poniżej 12 lat.

W 2018 r. współczynnik przeludnienia w Polsce wynosił 39,2%. Przeludnienie w większym stopniu dotyczyło mieszkań wynajmowanych – zarówno w najmie społecznym, jak i rynkowym. Należy przy tym podkreślić, że współczynnik ten w krajach UE wynosi przeciętnie 15,5%. Ważny ze społecznego punktu widzenia pozostaje udział młodych osób, w wieku 25-34 lat, które mieszkają wspólnie z rodzicami. W 2018 roku wynosił on w Polsce 45,1%, przy średniej dla UE na poziomie 28,6%. Polska tym samym uplasowała się na 8. pozycji w Europie. Najwyższy wskaźnik posiadała Chorwacja (62,4%), Grecja (57,5%) i Słowacja (56,4%). Najniższe wartości tego parametru odnotowano z kolei w Danii (3,2%), Finlandii (5,4%) i Szwecji (6,4%). Warto zauważyć,

Mieszkania w Polsce z uwzględnieniem parametrów w latach 2011, 2015, 2018 oraz 2019

	2013	2015	2018	2019*
 MIESZKANIA (W TYS.)	13 587,4	14 119,5	14 615,1	14 801,6
miasta	9 165,2	9 515,9	9 864,8	9 991,1
wieś	4 422,3	4 603,6	4 750,3	4 810,5
 LICZNA MIESZKAŃ NA 1 000 LUDNOŚCI	352,6	367,3	380,5	385,6
miasta	391,9	410,8	427,7	433,4
wieś	291,8	301,5	309,6	313,8
 PRZECIĘTNA POW. UŻYTKOWA 1 MIESZKANIA W M²	72,6	73,6	74,2	B.D.
miasta	63,8	64,4	64,7	b.d.
wieś	90,8	92,7	94,0	b.d.

Źródło: Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Raport o stanie mieszkalnictwa, 2019, [na:] <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/raport-o-stanie-mieszkalnictwa>, dostęp: 22.11.2022.

¹³ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Housing_statistics/pl&oldid=498749, dostęp: 26.11.2022.

że na wskaźnik ten wpływa nie tylko dostępność mieszkań, ale również kwestie kulturowe, takie jak np. szybkie usamodzielnianie się młodych osób w krajach skandynawskich. Biorąc pod uwagę stały wzrost zapotrzebowania na mieszkania, warto porównać dane na przestrzeni lat, które mogą wskazywać na postęp w działaniach lub jego brak. Wykres


prezentuje informacje dot. zasobu mieszkaniowego w Polsce i podstawowe parametry w latach 2011, 2015, 2018 i 2019. W roku 2011 liczba mieszkań wynosiła 13,59 mln mieszkań, natomiast w roku 2019 liczba ta wynosiła już 14,8 mln mieszkań, z czego ponad połowa z nich znajdowała się w miastach.

Ceny mieszkań w Polsce

Na przestrzeni ostatnich lat zaobserwowano wzrost cen mieszkań we wszystkich badanych lokalizacjach, zarówno na rynku pierwotnym, jak i wtórnym. Według danych Narodowego Banku Polskiego dla 17 miast, w latach 2015-2019 najszybciej ceny mieszkań rosły w Trójmieście, przekraczając w Gdańsku 43% wzrostu w przypadku rynku pierwotnego i ok. 48% w przypadku rynku wtórnego. W większości największych miast ceny, w omawianym czteroletnim okresie, wzrosły o ok. 17-32%. Wg. danych GUS z 2018 r., przeciętna cena metra kwadratowego

powierzchni użytkowej mieszkania wyniosła 4 926 zł i była o 18,8% wyższa w porównaniu do roku 2011. Średnia cena na rynku pierwotnym ukształtowała się na poziomie 5 581 zł za metr kwadratowy, natomiast na rynku wtórnym 4 468 zł za metr kwadratowy. W Polsce, mimo wzrostu cen mieszkań, poziom dostępności utrzymuje się na podobnym poziomie – w 2018 r., tak samo jak w roku 2017, do nabycia mieszkania o powierzchni 70 m² potrzebne było 7,5 przeciętnych rocznych pensji. Może oznaczać to równoczesny proporcjonalny wzrost średnich

Średnia stawka najmu za metr kwadratowy w wybranych miastach Polski, w latach 2013, 2015 i 2018



	2013	2015	2018	Zmiana cen 2018:2015
BIAŁYSTOK	23,6	25,0	28,5	14,1%
BYDGOSZCZ	20,0	25,1	29,3	16,8%
GDAŃSK	32,2	34,1	44,8	31,5%
GDYNIA	30,4	30,3	41,2	36,0%
KATOWICE	29,8	28,0	32,4	15,6%
KIELCE	23,1	21,3	23,5	10,3%
KRAKÓW	32,0	34,3	39,8	16,0%
LUBLIN	29,0	28,4	35,0	23,4%
ŁÓDŹ	23,3	26,0	28,9	11,5%
OLSZTYN	23,9	24,6	26,7	8,9%
OPOLE	-	26,6	27,4	4,0%
POZNAŃ	28,6	31,3	35,2	12,3%
RZESZÓW	25,9	23,9	31,5	17,2%
SZCZECIN	26,0	27,2	33,8	24,1%
WARSZAWA	44,9	47,4	52,7	13,3%
WROCŁAW	29,0	35,1	41,3	17,5%
ZIELONA GÓRA	19,4	19,2	26,2	36,8%

Źródło: Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Raport o stanie mieszkalnictwa, 2019, [na:] <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/raport-o-stanie-mieszkalnictwa>, dostęp: 22.11.2022.

zarobków w kraju. Tymczasem duży wzrost cen mieszkań, zarówno w skali kraju (o 16,8%), jak i na rynkach lokalnych, przełożył się na pogorszenie dostępności mieszkań¹⁴. W Polsce nadmiernie obciążonych wydatkami na cele mieszkaniowe było 6,2% mieszkańców (dwunasty wynik w UE). Podobnie jak w przypadku UE grupą najczęściej odczuwającą ten problem byli najemcy mieszkań rynkowych (26,4%), natomiast najmniejszy odsetek osób przeciążonych wydatkami mieszkaniowymi (5,1%) odnotowano w przypadku właścicieli mieszkań

nieobciążonych kredytem lub hipoteką. Poniższa grafika prezentuje wykaz średnich stawek najmu za metr kwadratowy w największych miastach w Polsce w latach 2013, 2015 oraz 2018. Najbardziej zauważalny wzrost cen za metr kwadratowy w 2018 roku względem roku 2015 wystąpił w miastach takich jak Zielona Góra, Gdynia, Gdańsk, Szczecin, Wrocław. Natomiast najmniejszy wzrost cen za metr kwadratowy w stawce najmu mieszkania, odnotowano w Krakowie, Olsztynie i Opolu.

Programy wspierające rozwój mieszkalnictwa w Polsce

Działania podejmowane przez państwo są koniecznym elementem do prawidłowego rozwoju mieszkalnictwa oraz poprawy sytuacji mieszkaniowej społeczeństwa. Z tego tytułu powstały w Polsce rządowe dokumenty strategiczne, które wyznaczają kierunki realizacji polityki mieszkaniowej państwa. Do 2015 roku w debacie publicznej odczuwalny był deficyt propozycji rozwiązań problemu z dostępem do tanich mieszkań. Warto tutaj przytoczyć m.in. opinię Najwyższej Izby Kontroli z 2012 roku nt. realizacji zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego. NIK oceniła efekty działań w zakresie wsparcia mieszkalnictwa w Polsce, które oparte zostały na dokumencie przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 30 listopada 2010 roku pt. „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku”, w następujący sposób:

„Opracowany, w wyniku rezolucji Sejmu RP, dokument pn. „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r.” **nie zawiera szczegółowych rozwiązań**, co do sposobu realizacji tego programu. Przygotowywane i wdrażane formy wsparcia rozwoju budownictwa mieszkaniowego **nie doprowadziły do zlikwidowania barier ograniczających podaż w sferze mieszkalnictwa, natomiast skutkowały zahamowaniem rozwoju budownictwa społecznego i spowolniły rozwój budownictwa własnościowego.**

Niski poziom wydatków budżetu państwa na działania wspierające gminy w realizacji zadań, w zakresie pomocy mieszkaniowej osobom o niskich dochodach, a także brak w budżetach gmin wystarczających środków, w stosunku do potrzeb, na nowe inwestycje mieszkaniowe i utrzymanie istniejącego zasobu, powoduje niski stopień zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej oraz postępującą dekapitalizację zasobów mieszkaniowych. Nieprawidłowy nadzór właścicielski gmin, powoduje nieracjonalne zarządzanie zasobem mieszkaniowym, skutkujące systematycznym zmniejszaniem tego zasobu oraz pogarszaniem się warunków mieszkaniowych. **Nie wprowadzono nowych rozwiązań usprawniających proces przygotowania inwestycji mieszkaniowych** do realizacji, a w sferze zagospodarowania przestrzennego pozostawiono rozwiązania fakultatywne w planowaniu przestrzennym¹⁵.”

NIK jednoznacznie oceniła dokument jako nie zawierający żadnych szczegółowych rozwiązań. Dodatkowo, nie zawierał on informacji o zakładanych efektach programu, informacji o środkach finansowych na wykonanie zadań oraz terminów ich realizacji. NIK stwierdziła również, że „odpowiedzialny za politykę mieszkaniową Minister Infrastruktury od lat realizuje jedynie doraźne działania, które w dodatku charakteryzuje brak konsekwencji”¹⁶. Co więcej, zdaniem NIK wielokrotnie tworzono uzasadnienia dla wdrożenia lub likwidacji nowych przedsięwzięć, co

14 Raport o stanie mieszkalnictwa, 2019, [na:] <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/raport-o-stanie-mieszkalnictwa>, dostęp: 22.11.2022.

15 Raport Najwyższej Izby Kontroli z realizacji zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego, 2011, [na:] <https://www.nik.gov.pl/plik/id,3581,vp,4565.pdf>, dostęp: 29.11.2022.

16 NIK o polityce mieszkaniowej, [na:] <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-polityce-mieszkaniowej.html>, dostęp: 29.11.2022.

w efekcie przyczyniło się do podważenia zaufania ze strony inwestorów oraz przede wszystkim obywateli państwa polskiego.

Rok 2015 okazał się punktem zwrotnym, jeżeli chodzi o podejście do problemu mieszkalnictwa w Polsce i opracowaniu możliwych do wdrożenia programów społecznych. W trakcie kampanii przed wyborami parlamentarnymi, widoczne były wskazania na chęć wdrożenia reform i naprawy sytuacji mieszkaniowej w Polsce. Po objęciu rządów przez Prawo i Sprawiedliwość, zostały wdrożone strategiczne projekty mieszkaniowe. Najważniejszy z nich to Narodowy Program Mieszkaniowy, przyjęty 27 września 2016 r. uchwałą nr 115/2016 Rady Ministrów, którego założeniem jest znacząca poprawa dostępu do mieszkań, zarówno w części rynkowej jak i społecznej.

NARODOWY PROGRAM MIESZKANIOWY

Program ten określa priorytety polityki mieszkaniowej państwa oraz podstawowe narzędzia służące rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych w Polsce. Nie koncentruje się przy tym wyłącznie na zachętach w postaci publicznego finansowania inicjatyw promieszkaniowych. Z uwagi na różne wyzwania stojące przed władzami publicznymi i innymi podmiotami działającymi na rzecz rozwoju zasobów mieszkaniowych, Program przewiduje rozwiązania umożliwiające angażowanie w cel poprawy dostępności mieszkań i warunków zamieszkiwania potencjału całego rynku mieszkaniowego, zarówno inwestorów publicznych jak i prywatnych.

Program zakłada konkretne cele do zrealizowania oraz mierniki, takie jak:

- Zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych
Miernik: Do 2030 r. liczba mieszkań przypadająca na 1 tys. mieszkańców powinna osiągnąć wysokość mieszcząca się w aktualnej średniej Unii Europejskiej. Oznacza to wzrost tego wskaźnika do 435 mieszkań na 1000 osób.
- Zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niskie dochody lub szczególnie trudną sytuację życiową

Miernik: Do 2030 r. samorządy gminne powinny dysponować możliwościami zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wszystkich gospodarstw domowych oczekujących aktualnie na najem mieszkania od gminy.

- Poprawa warunków mieszkaniowych społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej
Miernik: Do 2030 r. liczba osób mieszkających w warunkach substandardowych (ze względu na niski stan techniczny budynku, brak podstawowych instalacji technicznych lub przeludnienie) powinna się obniżyć o 2 mln osób (z ok. 5,3 mln do ok. 3,3 mln).

Narodowy Program Mieszkaniowy realizowany jest przez szereg narzędzi, który finalnie ma składać się na polepszenie sytuacji mieszkaniowej w Polsce. Wśród nich znajduje się **program „Mieszkanie+”**, który zakłada m.in.

- budowę na zasadach rynkowych mieszkań na wynajem z opcją dojścia do własności,
- wsparcia inwestorów społecznego budownictwa czynszowego budującego mieszkania na wynajem lub mieszkania spółdzielcze lokatorskie, adresowane do osób o średnich dochodach,
- wsparcie gmin współpracujących z innymi podmiotami przy tworzeniu mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu,
- wsparcie samorządów lokalnych i organizacji pożytku publicznego w zakresie budownictwa komunalnego i wspomaganego, adresowanego do osób o najniższych dochodach oraz osób w najtrudniejszej sytuacji życiowej.



Wg. danych Ministerstwa Rozwoju i Technologii (stan na 30.09.2022), efekty programu mieszkanie+ w latach 2016-2022 prezentują się następująco:

- + Liczba mieszkań wybudowanych jako część rynkowa – 3 372, w budowie – 1 667,
- + Liczba mieszkań wybudowanych jako część społeczna (program wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego) – 9 141, w budowie – 7 977,
- + Liczba mieszkań wybudowanych jako część społeczna (program społecznego budownictwa czynszowego) – 5 750, w budowie – 15 852,
- + Ogółem wybudowanych – 18 263, w budowie 25 496¹⁷.

RZĄDOWY FUNDUSZ ROZWOJU MIESZKALNICTWA

Na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci kwestia rozwoju mieszkalnictwa była tematem marginalnym w dyskusji publicznej i nie poświęcano jej dostatecznie dużo uwagi. Po dziś dzień trudno jest oszacować dokładny niedobór mieszkań na rynku, co jest kluczowe do skutecznego rozwoju nowoczesnego mieszkalnictwa, które zaspokoi potrzeby społeczeństwa. Utworzony w Banku Gospodarstwa Krajowego, Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa na mocy ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, powstał w celu poprawy dostępności mieszkań poprzez pobudzenie nowych inwestycji mieszkaniowych na rynku mieszkań budowanych z przeznaczeniem na wynajem przez Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe (SIM). Środki przeznaczone na ten Fundusz posłużą do sfinansowania części lub całości wydatków gminy na objęcie udziałów lub akcji w tworzonej lub działającej SIM. Wsparcie wypłacane jest gminom podejmującym działania polegające na objęciu udziałów lub akcji w tworzonej lub istniejącej TBS/SIM, na warunkach określonych w art. 33I – 33s ustawy z dnia 26 października 1995 o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego¹⁸. **Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa ma na celu:**

- dofinansowanie w wysokości 10% kosztów inwestycji mieszkaniowej realizowanej przez istniejące Towarzystwo Budownictwa Społecznego (TBS) lub Społeczną Inicjatywę Mieszkaniową (SIM),
- utworzenie nowej Społecznej Inicjatywy Mieszkaniowej w wysokości do 3 mln zł¹⁹.

Działania te zostały wdrożone stosunkowo niedawno i na mierzalne efekty programu trzeba będzie jeszcze poczekać. Faktem natomiast jest, że wsparcie instytucji państwowych od roku 2015 zostało znacząco zwiększone w stosunku do lat poprzednich.

¹⁷ Raport o stanie mieszkalnictwa, [na:] <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/raport-o-stanie-mieszkalnictwa>, dostęp: 20.11.2022.

¹⁸ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 października 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, [na:] <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20190002195>, dostęp: 14.11.2022.

¹⁹ Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa, [na:] <https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/rzadowy-fundusz-rozwoju-mieszkalnictwa/>, dostęp: 14.11.2022.



11

SYTUACJA MIESZKANIOWA W UNII EUROPEJSKIEJ



Unia Europejska jako wspólnota państw członkowskich w swoich założeniach dąży do zapewnienia odpowiednich, godnych i przystępnych cenowo mieszkań. Jednakże należy sobie zadać pytanie, jaki jest stan obecny sytuacji mieszkaniowej obywateli krajów członkowskich Unii Europejskiej. Na wstępie warto zaznaczyć, że posiadanie własnego domu różni się znacznie od wynajmu w poszczególnych państwach członkowskich. W Unii Europejskiej, w 2020 r. 70 % ludności

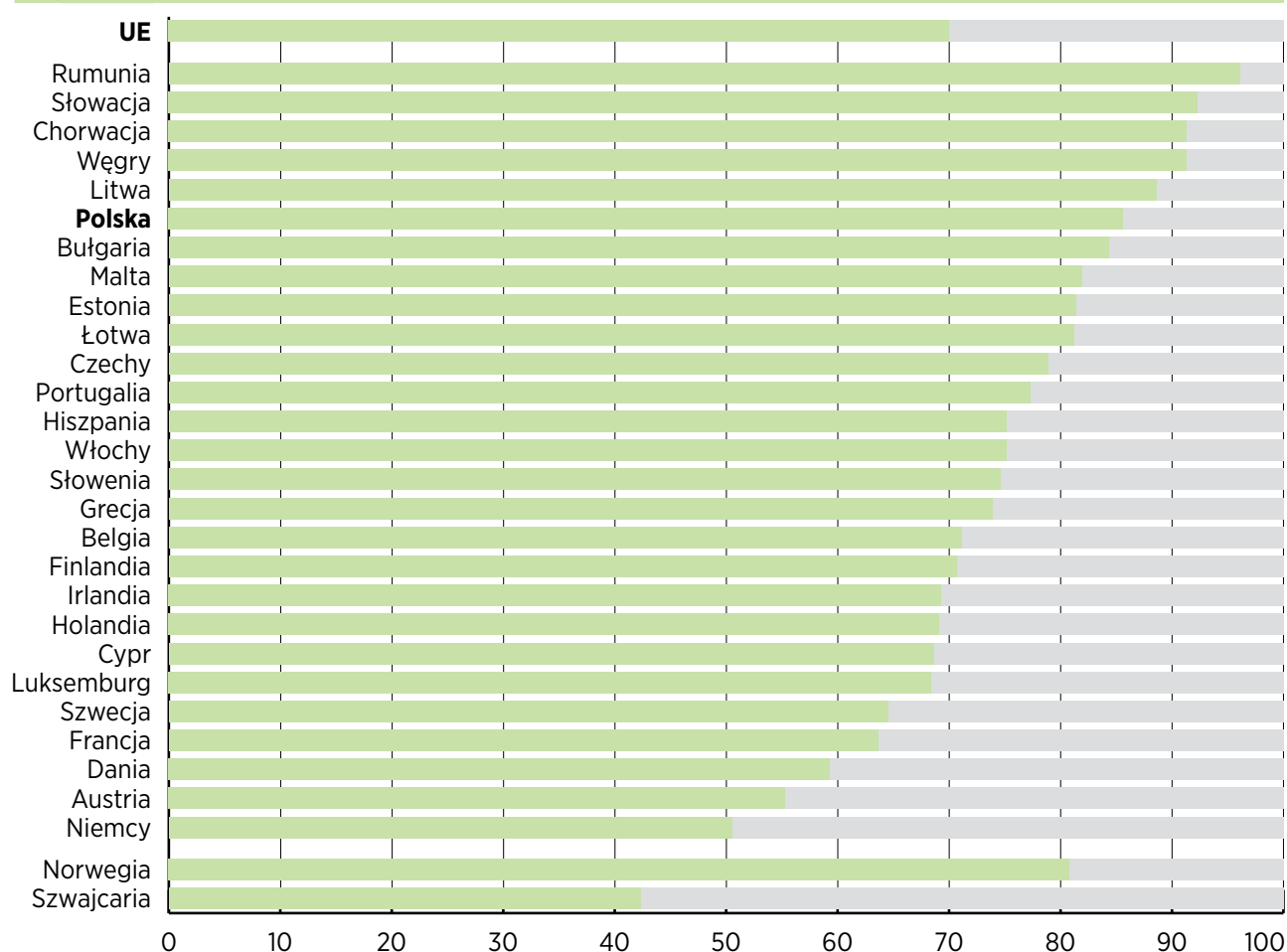
mieszkało w gospodarstwie domowym posiadającym dom, a pozostałe 30 % mieszkało w wynajmowanych mieszkaniach. Najwyższy udział mieszkań na własność zaobserwowano w Rumunii (96 % ludności posiadało swój dom), na Słowacji (92 %), w Chorwacji i na Węgrzech (po 91 %). Polska jest 6 krajem w Europie pod względem przewagi obywateli posiadających dom na własność w stosunku do mieszkańców wynajmujących lokum.

Jakość sytuacji mieszkaniowej w Unii Europejskiej

Mieszkalnictwo w obszarze europejskim oparte jest na społecznej gospodarce rynkowej. Jest to dobro prywatne konsumpcji trwałej, która jest przedmiotem obrotu na rynku. Nie jest więc z definicji dobrem publicznym, ale jest to podstawowa potrzeba ludzka wpływająca na jakość życia, której zaspokojenie leży w interesie spójnego społeczeństwa i zrównoważonego wzrostu gospodarczego.

I odwrotnie, niezaspokojenie potrzeb mieszkaniowych prowadzi do społecznych nierówności i wzmacniania napięć społecznych. Ogólnie rzecz biorąc, we wszystkich państwach członkowskich posiadanie domu na własność jest najbardziej powszechne. Jednak w Niemczech wskaźnik mieszkań na własność jest prawie równy w stosunku do osób wynajmujących mieszkanie (50% populacji to

Wykres 1. Odsetek osób mieszkających w gospodarstwach domowych posiadających lub wynajmujących dom w 2020 r. w Unii Europejskiej z uwzględnieniem Norwegii i Szwajcarii



Źródło: Dane Eurostatu, [na:] <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-1a.html?lang=en>, dostęp: 29.11.2022.

najemcy). Ponad 65% mieszkańców Szwecji posiada mieszkanie na własność, natomiast pozostałe 35% wynajmuje mieszkania. Powyższy wykres obrazuje odsetek osób mieszkających w gospodarstwach domowych posiadających lub wynajmujących dom/mieszkanie w 2020 roku w krajach członkowskich Unii Europejskiej, z uwzględnieniem Norwegii i Szwajcarii.

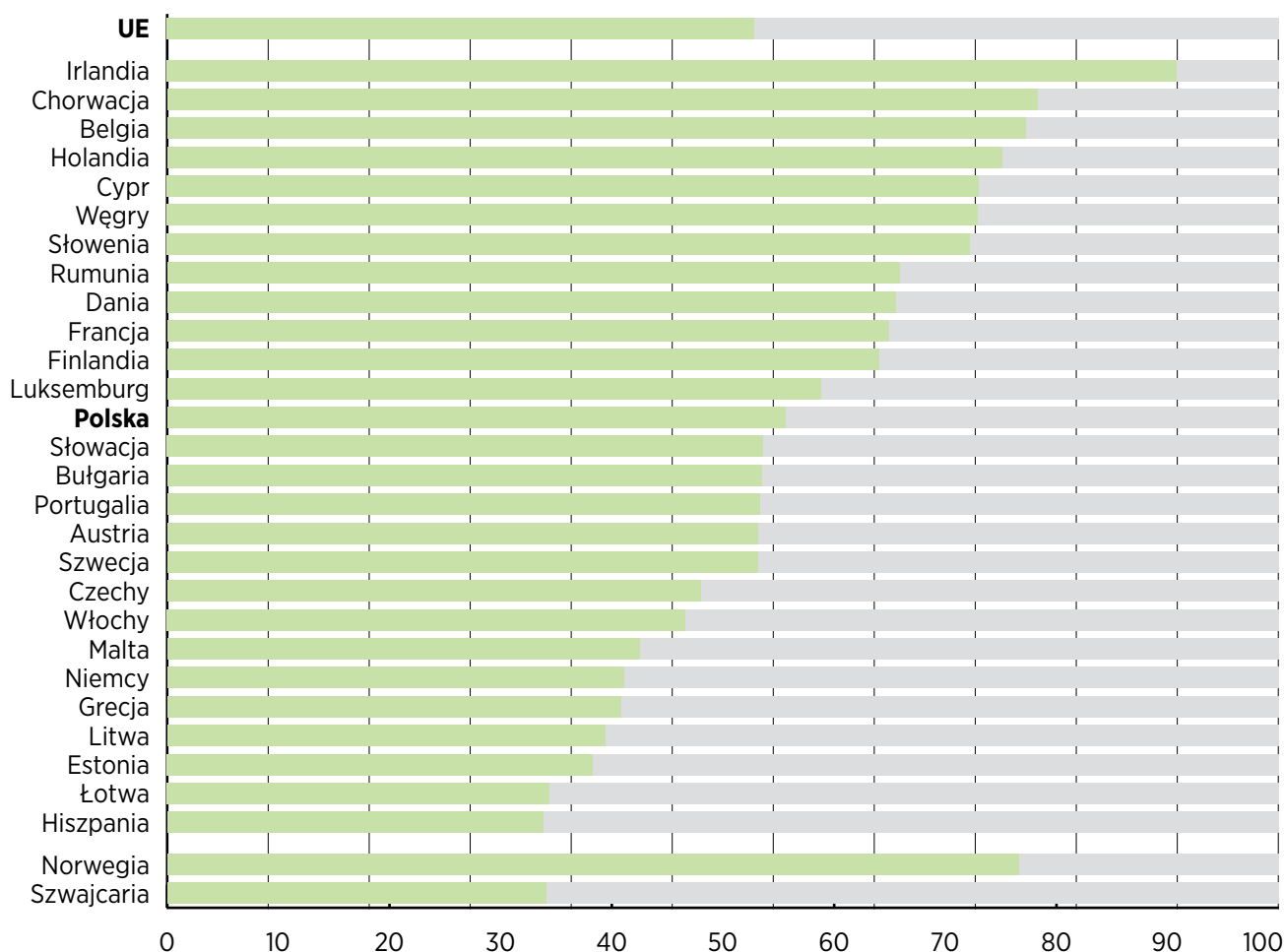
Mieszkanie w domu lub mieszkaniu różni się w poszczególnych państwach członkowskich również ze względu na miejsce zamieszkania lub pobytu. W miastach częściej znajdują się mieszkania w blokach mieszkalnych, natomiast na wsi domy jednorodzinne. W całej Unii Europejskiej w 2020 r. 53% ludności mieszkało w domu, a 46% w mieszkaniu (1% mieszkało w innym miejscu zakwaterowania, takim jak barki mieszkalne, furgonetki itp.). Najwyższy odsetek ludności mieszkającej w domu odnotowano w Irlandii (92%), a następnie w Chorwacji (78%), Belgii (77%) i Holandii (75%). Domy są najbardziej powszechne w ponad dwóch trzecich

państw członkowskich. Najwyższy udział mieszkań zaobserwowano w Hiszpanii (66%), na Łotwie (65%), w Estonii (61%), Grecji i na Litwie (po 59%).

W Polsce 55% obywateli mieszka w domach, a 45% w mieszkaniach. W miastach 72% ludności UE mieszkało w mieszkaniu, a 28% w domu. W przypadku miast i przedmieść odsetek ten wynosił 59% osób mieszkających w domu i 41% w mieszkaniu, podczas gdy na obszarach wiejskich 82% ludności mieszkało w domu, a tylko 18% w mieszkaniu.



Wykres 2. Rodzaj lokum w miastach i na obszarach wiejskich w Unii Europejskiej, w 2020 r. z uwzględnieniem Norwegii i Szwajcarii

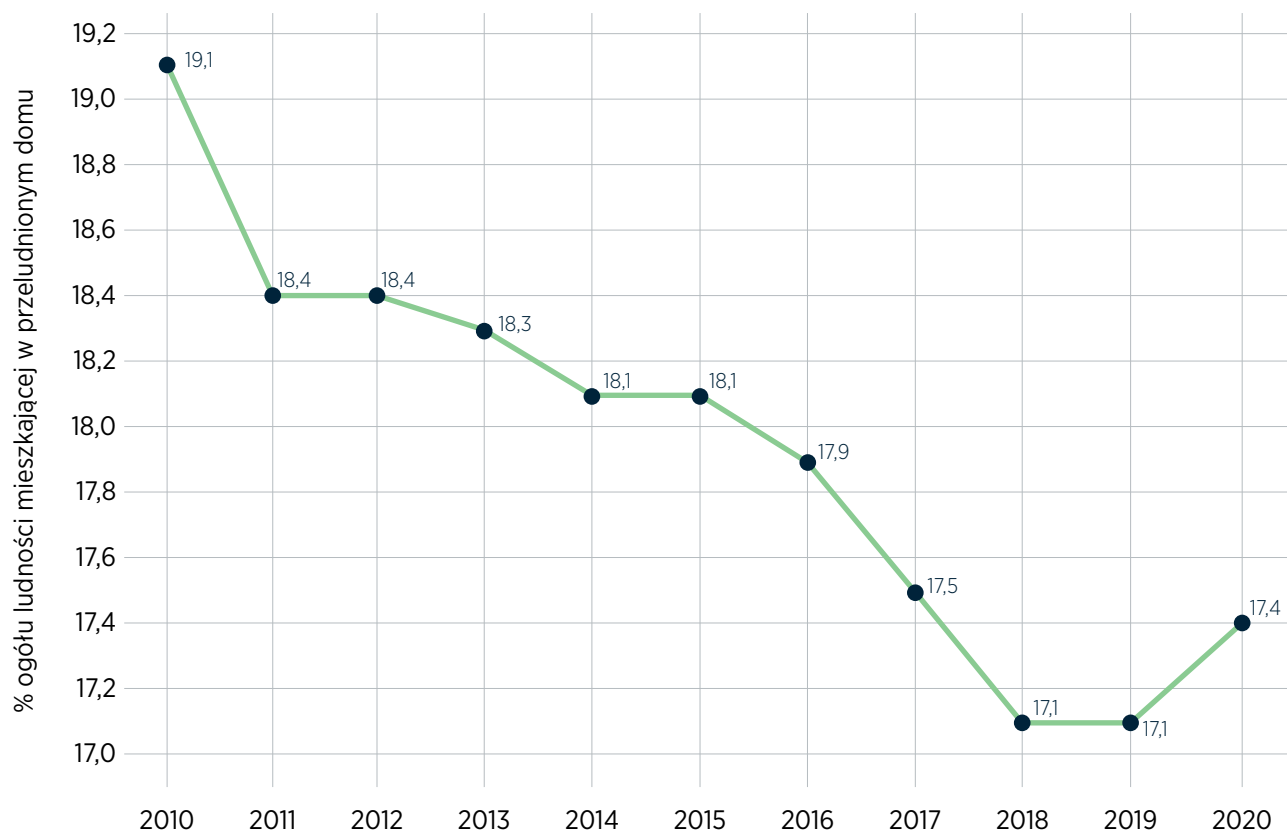


Źródło: Dane Eurostatu, [na:] <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-1a.html?lang=en>, dostęp: 29.11.2022.

Kolejnym z ważnych aspektów w zakresie oceny sytuacji mieszkaniowej jest szeroko rozumiana jakość mieszkań. Jednym ze sposobów mierzenia jakości mieszkania, które finalnie ma odzwierciedlenie na sytuacji mieszkaniową społeczeństwa jest to, czy ludzie mieszkają w przeludnionym domu. W Unii Europejskiej, w 2020 r. 17,8% ludności mieszkało w przeludnionych domach, a odsetek ten spadł z 19,1% w 2010 r. W 2020 r. najwyższe wskaźniki przeludnienia miejsca stałego przebywania (dom/mieszkanie) zaobserwowano w Rumunii (45,1%), na Łotwie (42,5%) oraz w Bułgarii (39,5%), a najniższy wskaźnik przeludnienia w krajach UE odnotowano na Cyprze (2,5%) i na Malcie (4,2%). **W Polsce odnotowano wskaźnik na poziomie 37% w 2020 roku, jednakże warto zauważyć, że wyraźnie on spadł w stosunku do roku 2010, gdzie wynik ten oscylował na poziomie 47,5%**



Wykres 3. Przeludnienie domów w Unii Europejskiej w latach 2010-2020



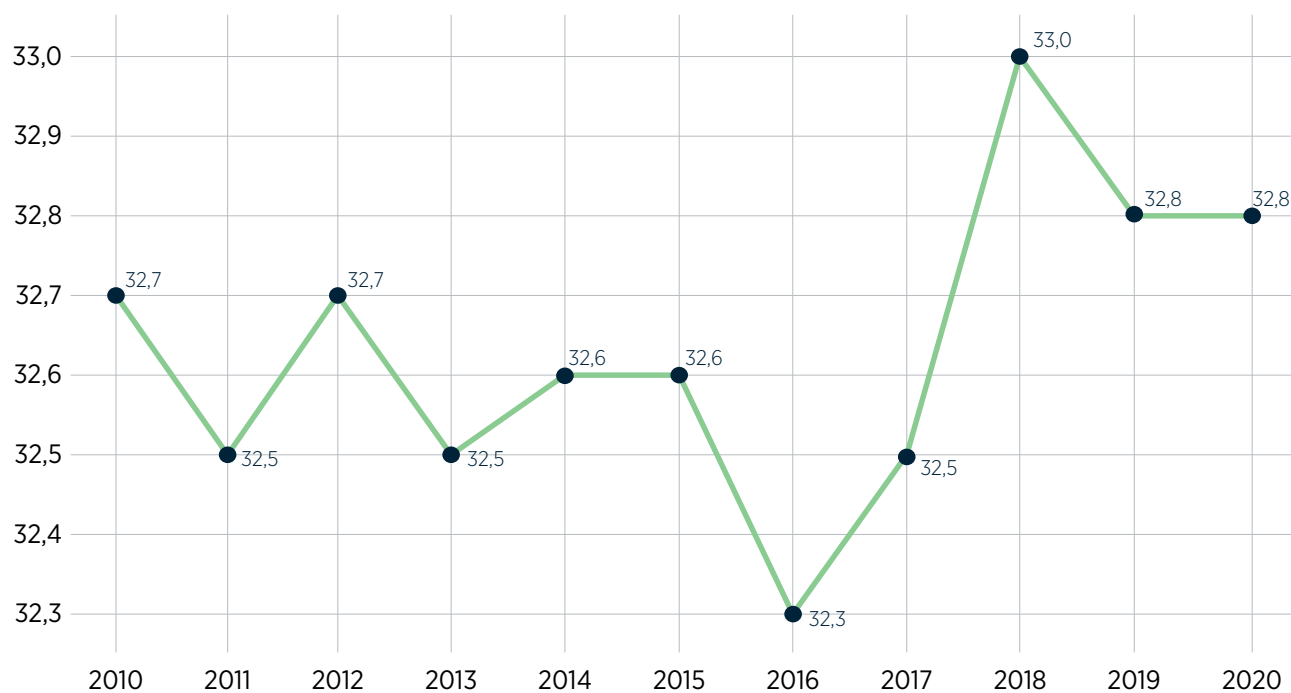
Źródło: Dane Eurostatu, [na:] <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-1a.html?lang=en>, dostęp: 29.11.2022.



Idąc dalej, warto zaznaczyć również aspekt przeciwny do przeludnienia domu, mianowicie dom niedostatecznie zamieszkały, co oznacza, że jest on zbyt duży dla potrzeb mieszkających w nim osób. Najczęstszą przyczyną niedostatecznego zajęcia domu/mieszkania są osoby starsze lub pary pozostające w domu po tym, jak ich dzieci dorosły i się przeprowadziły. W UE w 2020 r. prawie jedna trzecia ludności (32,5%) mieszkała w niedomieszkałych domach, a odsetek ten

utrzymuje się na prawie stałym poziomie od 2010 r. W 2020 r. najwyższy odsetek niedostatecznie zamieszkałych domów odnotowano na Malcie (72,5%), Cyprze (71,4%) i w Irlandii (63,3%), a najniższy w Rumunii (7,1%), na Łotwie (10,3%) i w Grecji (11,0%).
W Polsce stan na 2020 roku to blisko 16% domów w niepełnym zamieszkaniu, a warto dodać, że widoczny jest trend wzrostowy (w roku 2010 – 10,5%).

Wykres 4. Domy niezamieszkałe w Unii Europejskiej w latach 2010-2020



Źródło: Dane Eurostatu, [na:] <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-1a.html?lang=en>, dostęp: 29.11.2022.

Mieszkanie jest jedną ze sfer, która odpowiada za ogólną jakość życia. Współcześnie oceniamy sytuację mieszkaniową przez pryzmat jakości zajmowanego lokum, na którą składają się m.in. możliwość dostatecznego ogrzania czy dostęp do bieżącej wody, która umożliwia stałe dbanie o higienę. Tym samym na jakość życia i oceny jakości sytuacji mieszkaniowej wpływa nie tylko przeludnienie, ale również materialna jakość mieszkania. Warto zaznaczyć, że w zależności od regionu i kraju członkowskiego UE, dysproporcje mogą być bardzo odczuwalne. W UE ogółem w 2020 r. 8,2% ludności nie było w stanie odpowiednio ogrzać domu. Najwyższy odsetek zaobserwowano w Bułgarii (27,5%), na Litwie (23,1%), na Cyprze (20,9%) i w Portugalii (17,5%), a najniższy w Austrii (1,5%), Finlandii (1,8%) i Czechach (2,2%). **Polska w 2020 roku na tym tle wyglądała stosunkowo dobrze ze wskaźnikiem na poziomie 3,2%.** Idąc dalej,

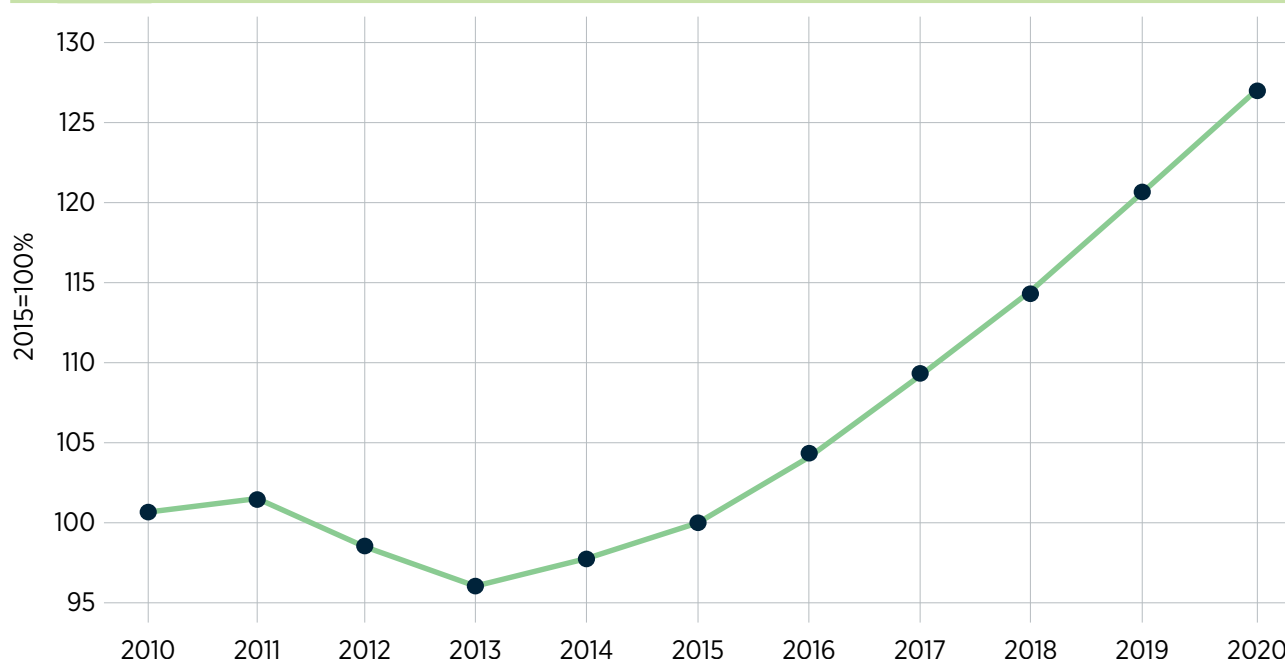
średnio 1,5% ludności w całej Unii Europejskiej nie miało toalety, prysznic ani wanny. Jest to niewielki odsetek procentowy, natomiast niezwykle istotny problem jeżeli chodzi o sferę życia prywatnego, który w miarę możliwości powinien zostać jak najszybciej rozwiązany przez instytucje państwowe danych krajów członkowskich. Najczęściej występowało to w Rumunii (21,2 % ludności), a następnie w Bułgarii i na Łotwie (po 7,0%) oraz na Litwie (6,4%). Ostatnim, możliwe że dla wielu zaskakującym aspektem badań dotyczącej sfery jakości mieszkalnictwa, jest pokrycie dachowe mieszkań. Wynik mogą budzić niepokój, ponieważ jeśli chodzi o przeciekający dach, 13,9% ludności Unii Europejskiej miało taki problem. Najwyższy odsetek zaobserwowano na Cyprze (39,1%), w Portugalii (25,2%) i Słowenii (20,8%). **W Polsce ten problem szacuje się w skali 6% wszystkich domów/mieszkań.**

Ceny mieszkań w Unii Europejskiej

Status materialny człowieka jest jednym z podstawowych kryteriów powodujących brak własnego mieszkania lub bardzo ograniczony dostęp do nabycia lokum. Warto wskazać dane statystyczne, które jednoznacznie wskazują na trend rosnących cen domów na terenie Unii Europejskiej, w latach 2010-2020, a od 2013 r. obserwuje się stałą tendencję wzrostową, ze szczególnie dużymi wzrostami w latach 2015-2020. Ogółem w latach 2010-2020 wzrost cen mieszkań w UE wyniósł 26%. W tym okresie odnotowano wzrost cen w 23 państwach

członkowskich, a spadek w trzech (z wyłączeniem Grecji, której dane nie były dostępne). Największy wzrost zaobserwowano w Estonii (+108%), na Węgrzech (+91%), w Luksemburgu (+89%), na Łotwie (+81%) i w Austrii (+77%), natomiast spadki odnotowano we Włoszech (-15%), Hiszpanii (-5%) i na Cyprze (-4%). **W Polsce wzrost cen domów od 2015 roku do 2022 wyniósł ok. 35%.** Poniższy wykres obrazuje uśredniony, procentowy rozkład poziomów cen domów w Unii Europejskiej.

Wykres 5. Kształtowanie się cen domów (2015=100%)

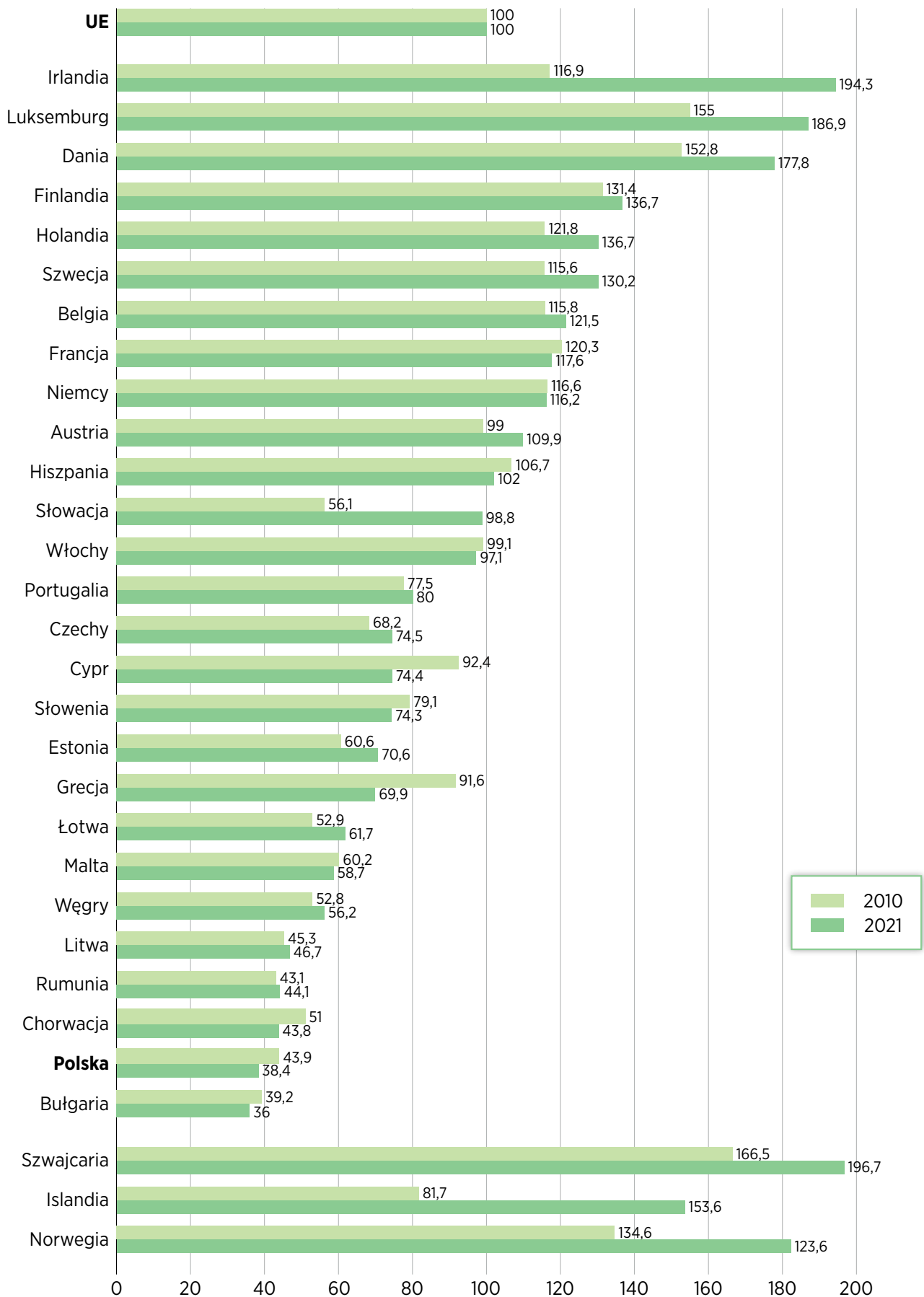


Źródło: Dane Eurostatu, [na:] <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-1a.html?lang=en>, dostęp: 29.11.2022.

Koszty mieszkaniowe w porównaniu ze średnią UE różnią się w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Najwyższe koszty mieszkaniowe w 2020 r., w porównaniu ze średnią UE odnotowano w Irlandii (84% powyżej średniej UE), Danii (66% powyżej średniej) i Luksemburgu (64% powyżej średniej). Z kolei najniższe odnotowano w Bułgarii (65% poniżej średniej UE) i **Polsce (61% poniżej średniej)**. Jeśli chodzi o zmiany poziomów cen mieszkań w latach 2010-2020 w porównaniu ze średnią UE, wzrosły one w 16 państwach

członkowskich, natomiast pozostałe stabilne w trzech i spadły w ośmiu państwach. Największy wzrost zaobserwowano w Irlandii (z 17% do 84% powyżej średniej UE) i na Słowacji (z 44% poniżej średniej UE do średniej UE), a największy spadek w Grecji (z 8% poniżej średniej UE do 32% poniżej średniej UE) i na Cyprze (z 8% poniżej do 26% poniżej). Poniższy wykres prezentuje poziomy cen mieszkań w zestawieniu roku 2010 (pomarańczowy) do 2020 (niebieski) w krajach UE.

Wykres 6. Poziomy cen mieszkań w Unii Europejskiej (UE=100)



Źródło: Dane Eurostatu, [na:] <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-1a.html?lang=en>, dostęp: 29.11.2022.

Niemcy

Po zakończeniu II wojny światowej 2,3 mln (21%) z 10,6 mln mieszkańców w strefach zachodnich Niemiec zostało całkowicie zniszczonych, a kolejne 2,3 mln poważnie uszkodzonych. W strefie wschodniej zniszczenia były znacznie niższe i stanowiły około 10% przedwojennego zasobu 5,1 miliona mieszkań. Mieszkalnictwo i rozwój miast były częścią państwowej gospodarki planowanej. Do 1960 roku 60% z 4 milionów mieszkań na wynajem w Niemczech zostało zbudowanych ze środków publicznych. W latach 1950-1990 z prawie 19 milionów wybudowanych mieszkań około 7,5 miliona stanowiły mieszkania socjalne. Współcześnie sytuacja mieszkaniowa Niemiec jest trudna. Eksperti Instytutu Niemieckiej Gospodarki (IW) stwierdzili, że w latach 2016-2018 powstało w Niemczech ponad 283 tys. jednostek mieszkalnych. Jest to całkiem dobry wynik, jednakże w skali całego kraju to o jedną piątą mniej niż wynosi zapotrzebowanie. Zdaniem ekspertów IW, aby zaspokoić popyt z roku na rok musiałoby powstawać 340 tys. nowych mieszkań²⁰. Autorzy analizy wskazują również, że na końcowych pozycjach w rankingu budownictwa mieszkaniowego znalazły się wielkie miasta w Niemczech. Zarówno w Kolonii jak i Stuttgartu popyt na mieszkania zaspokajany jest tylko w połowie. Lepiej jest w Monachium, Frankfurtu nad Menem i Berlinie. W Stuttgartu zapotrzebowanie na nowe mieszkania zaspokajane jest w 56%, w Monachium w 67%, w Berlinie 73%, a we Frankfurtu nad Menem w 78%. Zupełnie inaczej sytuacja wygląda na wsi i w mniejszych miastach. Podczas gdy wokół centrów przemysłowych toczy się walka o przestrzeń mieszkaniową, w tym samym czasie w mniejszych miastach, zdaniem ekspertów IW buduje się o wiele za dużo. W 69 z 401 miast średniej wielkości w latach 2017-2018 zbudowano o 50 proc. więcej mieszkań niż wynoszą potrzeby. Efektem takiego stanu rzeczy są pustostany. Biorąc pod uwagę powyższe, problem mieszkalnictwa w Niemczech stał się jednym z punktów programów politycznych różnych partii w wyborach do Bundestagu, w 2021 roku. Niemcy są przykładem polityki mieszkaniowej, która opiera się na zasadzie pomocniczości i odpowiedzialności indywidualnej oraz rodzinnej. Urynkowanie tego sektora sprawiło, że współcześnie liczba mieszkań socjalnych w kraju wynosi ok. 4% ogólnych zasobów

mieszkalnych, a te stanowią możliwe wsparcie dla osób o niższych dochodach.

Kierunki rozwoju polityki mieszkaniowej w Niemczech

Charakterystycznym rozwiązaniem w Niemczech są ściśle regulowane podwyżki czynszów. Mogą się one odbywać jedynie w sytuacji, w której wynajmujący chce zrekompensować koszty inflacji, remontu lub modernizacji. Podwyżka ta w przypadku działań podnoszących wartość lokalu nie może być wyższa niż 11% kosztu przeprowadzonych prac w ciągu roku. Jednocześnie wzrost czynszu może być przeprowadzany nie częściej niż co 15 miesięcy i w skali nie większej niż 20% w ciągu 3 lat. Dodatkowym narzędziem jest wprowadzony w 1974 r. system chroniący lokatorów, tzw. „lustrо czynszowe”, którego celem jest ustalanie wysokości stawek czynszowych w sektorze niesubsydiowanym, w oparciu o wartości stosowane w poszczególnych dzielnicach, z uwzględnieniem parametrów tj. wieku budynku, powierzchni, wyposażenia czy stanu technicznego. Stawka czynszu w lokalu nie może przekroczyć 20% stawki referencyjnej. Miasta przyjmują różną metodykę ich obliczania, a dane aktualizowane są w dwuletnich odstępach. Ponadto, po wyborach parlamentarnych w 2021 r. nowy niemiecki rząd wyznaczył nowe cele do zrealizowania w zakresie polityki mieszkaniowej. Rząd Federalny chce budować 400 000 nowych domów rocznie, w tym 100 000 mieszkań socjalnych, co zaspokoiłoby potrzeby społeczeństwa. W grudniu 2021 roku ustalono w Niemczech federalne finansowanie budownictwa socjalnego w kwocie miliarda euro. Ponieważ grunty budowlane są w Niemczech zasobem deficytowym, rząd zapowiedział prace nad prawem, które będzie bezpiecznym rozwiązaniem dla miejskiego prawa pierwokupu. Zdaniem ekspertów i przedstawicieli rządu, takie działania ujęte w ustawie o mobilizacji gruntów budowlanych mają na celu wzmocnienie pola działania dla gmin, które jako mniejsze jednostki administracji publicznej mogą znacznie usprawnić proces wzmocnienia polityki mieszkaniowej w Niemczech.

20 Poważny problem niemieckich miast. Brakuje mieszkań, [na:] <https://www.dw.com/pl/powa%C5%BCny-problem-niemieckich-miast-brakuje-mieszka%C5%84/a-49705824>, dostęp: 30.11.2022.

Szwecja

Stowarzyszenie publicznych przedsiębiorstw mieszkaniowych odegrało zasadniczą rolę we wdrażaniu polityki mieszkaniowej oraz jej prowadzenia w Szwecji. Współcześnie około 50% wszystkich mieszkań na wynajem jest własnością publicznych przedsiębiorstw mieszkaniowych. W latach 1940-1950 w kraju istniało zjawisko przeludnienia i w związku z tym panował duży niedobór zakwaterowania. Rozwiązaniem problemu był program „Milion Domów”, który został wprowadzony na początku 1960 roku. Celem takiego programu było budowanie wielorodzinnych budynków mieszkalnych w dużej ilości oraz szybkim tempie. Szwedzki system mieszkalnictwa publicznego wyróżnia się spośród krajów Unii Europejskiej i często podawany jest za przykład tzw. mieszkalnictwa socjalnego. Istnieje dużo definicji mieszkalnictwa socjalnego i nie sposób podać idealny, jednakże mieszkalnictwo socjalne można określić jako system, który zapewnia długoterminowe zakwaterowanie grupie o ograniczonych zasobach finansowych. Nie tylko i wyłącznie Szwecja wpisuje się w tę definicję mieszkalnictwa socjalnego. Przykładem może być Dania, gdzie mieszkalnictwo socjalne jest zapewniane przez spółdzielnie mieszkaniowe non-profit będące własnością i zorganizowane przez ich członków, jednakże jest również regulowane przez państwo. Jednakże warto zaznaczyć, że polityka mieszkaniowa w Szwecji oparta jest na systemie kolejkowym i wiąże się z tym oczekiwaniem w czasie i dostępnością mieszkań. Co ważne, w Szwecji nie istnieje specjalny rynek mieszkaniowy dla gospodarstw domowych o niskich dochodach lub znajdujących się w niekorzystnej sytuacji społecznej, jednakże szwedzki system obejmuje dotacje dla osób o niskich dochodach i innych słabszych grup społecznych. Krajowy rynek mieszkań komunalnych charakteryzuje się społeczną odpowiedzialnością gmin za planowanie i zapewnianie odpowiednich i przystępnych cenowo mieszkań dla wszystkich obywateli. W przeciwieństwie do innych krajów europejskich, Szwecja ma również stowarzyszenie publicznych przedsiębiorstw mieszkaniowych o szwedzkiej nazwie „Allmännyttan”, co dosłownie oznacza „użyteczność publiczną”.

Kierunki rozwoju polityki mieszkaniowej w Szwecji

Pomimo iż budowa nowych mieszkań w Szwecji postępuje, zapotrzebowanie na lokale z roku na rok nie maleje. Wg. National Board of Housing, aby zaspokoić potrzeby mieszkaniowe państwa

należałoby budować ok. 65 tys. domów rocznie. Państwo szwedzkie na ogół w każdym rocznym budżecie zamieszcza pozycje poświęcone na rozwój mieszkalnictwa. Z realizowanych przez Szwecję programów wynika, że są to głównie środki przeznaczone na wsparcie finansowe w postaci dotacji. W 2016 r. rząd szwedzki wprowadził państwową pomoc inwestycyjną na wynajem mieszkań i mieszkań studenckich. Program zakłada wsparcie na nowe budownictwo, rozbudowę lub przebudowę na mieszkania w budynkach mieszkalnych i domach jednorodzinnych, o ile docelowo jest to forma najmu.

Program określa również możliwe maksymalne kwoty pomocy mające zastosowanie od dnia 1 maja 2018 r. w odniesieniu do poszczególnych regionów Szwecji:

- 7 100 SEK/m² (ok. 3 000 zł) powierzchni mieszkalnej w regionie Sztokholmu,
- 5 800 SEK / m² (ok. 2 500 zł) powierzchni mieszkalnej w gminach sztokholmskich, w regionach Göteborga i Malmö, w regionie gmin o wysokim i trwałym wzroście liczby ludności, w regionie innych dużych gmin i domów studenckich poza regionem Sztokholmu,
- 4 800 SEK / m² (ok. 2 000 zł) powierzchni mieszkalnej w pozostałej części kraju.

Mieszkania o powierzchni do 35 m² włącznie, otrzymują maksymalną kwotę wsparcia w każdym regionie. Ponadto wsparcie jest udzielane w wysokości 50% maksymalnej kwoty wsparcia dla powierzchni mieszkalnych powyżej 35 m² i do 70 m² powierzchni mieszkalnej włącznie. W przypadku powierzchni mieszkalnej powyżej 70 m² wsparcie nie jest udzielane.

Co ciekawe, nie są to jedyne budynki objęte możliwością otrzymania wsparcia finansowego. Obszary przeznaczone na działania komunalne, takie jak miejsca na posiłki dla mieszkańców, spotkania towarzyskie, hobby i rekreację, otrzymują wsparcie w wysokości 50% maksymalnej kwoty wsparcia.

W przypadku zużycia energii odpowiadającego maksymalnie 56% przepisów budowlanych Krajowej Rady Mieszkalnictwa, Budownictwa i Planowania, kwota wsparcia może zostać zwiększona o 75 procent podstawowego wsparcia.

Co ważne, wsparcie może być udzielane tylko wtedy, gdy finalny projekt finansowania zapewnia stosunkowo niższe koszty mieszkaniowe. Standardowy czynsz za metr kwadratowy powierzchni mieszkalnej w skali roku nie może przekroczyć:

- 1 550 SEK (ok. 660 zł) w regionie Sztokholmu,
- 1 450 SEK (ok. 620 zł) w regionie gmin w pobliżu Sztokholmu, w regionach Göteborg i Malmö, w innych gminach o wysokim i trwałym wzroście liczby ludności, w regionie innych dużych gmin i domów studenckich poza regionem Sztokholmu,
- 1 350 SEK (ok. 580 zł) w pozostałej części kraju²¹.



²¹ Krajowa Rada Mieszkalnictwa, Budownictwa i Planowania w Szwecji, [na:] <https://www.boverket.se/sv/bidrag--garantier/stod-for-hyresbostader-och-bostader-for-studerande/#h3>, dostęp: 30.10.2022.

Wielka Brytania

W Wielkiej Brytanii po II wojnie światowej, w mieszkalnictwie społecznym zamieszkiwało ok. 10% społeczeństwa. Ok. 20% zasobów mieszkaniowych stanowiły mieszkania wynajmowane przez samorząd terytorialny. W 1961 r. mieszkania społeczne zajmowały już 23% wszystkich gospodarstw domowych. W 1971 r. udział mieszkań dostępnych na wynajem w zasobie publicznym wyniósł 28%. W 1980 r. przyjęto nowe regulacje w mieszkalnictwie, uchwalając tzw. „Housing Act”. Dokument ten wprowadził prawo do zakupu mieszkań dla osób wynajmujących zajmowane dotychczas lokale z zastosowaniem wysokich upustów. Niestety współcześnie Wielka Brytania nadal zmagają się z prawdziwym problemem w zakresie niedostatecznej liczby mieszkań. W roku 2017, w Wielkiej Brytanii liczba mieszkań na 1000 osób wynosiła 422, przy czym w 2007 roku liczba ta wynosiła 423, co wskazuje wręcz na regres w tej materii. Dla porównania w Polsce w 2007 roku liczba mieszkań na 1000 osób wynosiła 341, a w 2017 – 380. Wg. danych National Housing Federation, aby zaspokoić potrzeby mieszkaniowe obywateli Wielkiej Brytanii, należałoby budować ok. 340 tys. nowych mieszkań rocznie, z czego ok. 145 000 powinno być przystępnych cenowo. Dla porównania, w 2021 roku w Wielkiej Brytanii wybudowano 243 000 nowych domów, co oznacza niedobór na poziomie ok. 100 tys. w danym roku. W wyniku zmian w polityce mieszkaniowej na terenie Wielkiej Brytanii, wprowadzonych w 2016 r., stowarzyszenia mieszkaniowe zyskały swobodę decydowania o długości oferowanego najmu na mieszkania społeczne. Z kolei w przypadku zasobów stanowiących własność samorządów lokalnych zlikwidowano najem dożywotni, który zastąpiono umową na czas określony w zakresie od 2 do 20 lat. Ponadto rozszerzono zakres prawa do zakupu, które stało się dostępne również dla najemców stowarzyszeń mieszkaniowych. Te muszą jednak wyrazić zgodę na sprzedaż lokalu, a różnicę w cenie mieszkania sprzedawanego na preferencyjnych warunkach pokrywa państwo. Warunkiem jest przeznaczenie środków otrzymanych ze sprzedaży, w całości lub części, na budowę lub kupno kolejnego mieszkania o charakterze społecznym²². W przypadku Wielkiej Brytanii można zauważyć, że podaż mieszkań to nie tylko budowa nowych domów. Przekształcenia

lokali (np. podział domu na mieszkania) i zmiany sposobu użytkowania (np. przekształcenie nieruchomości komercyjnej w jednostki mieszkalne). Spośród wszystkich nowych domów wybudowanych w Wielkiej Brytanii w 2021 roku, 23 790 nowych mieszkań powstało w wyniku zmiany sposobu użytkowania, natomiast 3 870 powstało w wyniku przebudowy, a w tym samym okresie wyburzono 5 760 domów²³.

Kierunki rozwoju polityki mieszkaniowej w Wielkiej Brytanii

Plan m.in. rozwoju mieszkalnictwa został ostatni raz zaktualizowany przez rząd brytyjski w czerwcu 2019 r. Plan ten określał, w jaki sposób rząd od 2017 r. zamierzał osiągać wzrost podaży mieszkań i zrealizować plan, który docelowo doprowadzi do dostarczania średnio 300 000 dodatkowych domów netto rocznie. Dodatkowo w lipcu 2021 roku Ministerstwo Mieszkalnictwa, Społeczności i Samorządu Lokalnego opublikowało raport korporacyjny, w którym określono priorytety dalszego wspomagania rozwoju mieszkalnictwa. Plan zakłada budowę nie tylko ww. liczby mieszkań, ale również bezpieczniejszych, ekologicznych i przystępnych cenowo lokali. Wielka Brytania wychodząc z Unii Europejskiej musi również wdrażać nowe systemy finansowania poszczególnych sektorów gospodarczych, dlatego też celem obranym przez rząd Wielkiej Brytanii jest zapewnienie stabilności finansowej władz lokalnych, ponieważ wspierają one społeczności w odbudowie i usuwaniu zaległości w lokalnych usługach publicznych. Rząd brytyjski planuje realizować tzw. Generation Buy, czyli koncepcję, która została wprowadzona do obiegu publicznego przez lidera Partii Konserwatywnej w Wielkiej Brytanii, Borisa Johnsona na jednej z konferencji konserwatystów. Ponieważ wielu młodych ludzi ma problemy z nabyciem nieruchomości na własność, plan ten polega na przekształceniu młodych najemców w nabywców i stwarzaniu warunków korzystnych do nabywania mieszkań na własność. Ze wstępnych deklaracji rządu wynika, iż planuje on gwarantować 95% kredytów hipotecznych z pieniędzy publicznych, aby zabezpieczyć kredytodawców przed stratami, jeśli kredytobiorcy nie wywiążą się z umowy, podczas

22 K. Nowak, *Krajowy i lokalny wymiar polityki mieszkaniowej*, Warszawa 2021.

23 House of Commons Library, *Tackling the under-supply of housing*, Wielka Brytania 2022.

gdy mają ujemny kapitał. To z kolei zlikwidowałoby potrzebę przeprowadzania „testów warunków skrajnych” wymaganych obecnie od banków, które

zmuszają je do posiadania większego kapitału w rezerwie na pokrycie kredytów hipotecznych o niskiej wartości depozytu²⁴.

Czechy

W ostatnich dziesięciu latach (licząc od 2011 r.) rozpoczęto budowę prawie 283 tys. mieszkań, natomiast liczba mieszkań oddanych do użytku wyniosła prawie 295 tys. Budownictwo mieszkaniowe nie rozwijało się w Czechach jednak równomiernie. W latach 2010-2013 liczba rozpoczętych i zakończonych budowli mieszkań spadła ponieważ nastąpiło zwolnienie gospodarcze w skutek kryzysu światowego. Od 2013 r. nastąpił wzrost liczby rozpoczętych prac budowlanych w sektorze mieszkaniowym, ale nadal nie osiągnięto poziomu ubiegłych lat, kiedy w pewnym momencie liczba rozpoczętych prac budowlanych w mieszkalnictwie wynosiła w Czechach około 43 tys. Ożywienie w budownictwie mieszkaniowym było związane z okresem wzrostu gospodarczego. W 2017 r. w Czechach było 4,1 mln mieszkań zamieszkałych i 652 tys. niezamieszkałych, czyli ok. 14%. Łącznie 55% zajętych mieszkań znajdowało się w budynkach mieszkalnych, 44% w domach jednorodzinnych a reszta w innych budynkach. Spośród zamieszkałych mieszkań dwie piąte stanowiło własność osób fizycznych, drugą co do wielkości grupą były mieszkania należące do współwłaścicieli mieszkań, a około jedno na jedenaście mieszkań było przeznaczone do wynajmu w domu będącym własnością gminy lub państwa. W 2019 roku ukończono budowę 36 406 mieszkań, co było jednym z lepszych wyników pod tym względem w Czechach na przestrzeni ostatnich 10 lat. W 2019 roku w Czechach ceny wszystkich nieruchomości wzrosły o 32,1% w porównaniu z 2010 r., po wyłączeniu stołecznej Pragi (35,9%). Temat przystępności cenowej mieszkań jest jednym z najbardziej dyskutowanych tematów w zakresie mieszkalnictwa w Czechach. Rosnące ceny nieruchomości są głównie konsekwencją wzrostu popytu na mieszkania wynikającego m.in. z imigracji, migracji wewnętrznych, procesów urbanizacyjnych, wzrostu dochodów. Problemem jest również niedobór mieszkań socjalnych, które w gruncie rzeczy przeznaczone

są dla grup o niższym statusie materialnym. Ceny nieruchomości, zwłaszcza w stołecznej Pradze i innych miastach, rosną znacznie szybciej niż dochody, więc wielu nowych uczestników rynku nie może już sobie pozwolić na posiadanie własnego domu, a to skutkuje korzystaniem przez obywateli z sektora wynajmu, którego ograniczone możliwości doprowadzają do wzrostu czynszów. W tym względzie można mówić o grupie społecznej, która nie kwalifikuje się do otrzymania mieszkania socjalnego przy jednakowym braku dostępu do kredytu hipotecznego, aby móc zakupić własne. Czeskie ministerstwo rozwoju zdiagnozowało problemy w zakresie budownictwa mieszkaniowego w kraju, publikując je w raporcie „Koncepcja mieszkaniowa Republiki Czeskiej 2021+”. Wśród najistotniejszych problemów znajdują się:

- dynamiczny wzrost cen nieruchomości w całym kraju,
- duże międzyregionalne dysproporcje w przystępności cenowej mieszkań,
- wykorzystywanie mieszkań do krótkotrwałego zakwaterowania lub do celów innych niż stałe zamieszkanie,
- niski udział mieszkań czynszowych, w tym spółdzielczych,
- niskie ogólne standardy mieszkaniowe w zestawieniu międzynarodowym,
- wysoka energochłonność istniejącej zabudowy, co za tym idzie wysokie obciążenie kosztami mieszkaniowymi dla wybranych grup, w tym energetycznymi,
- niewystarczające wykorzystanie nowoczesnych technologii w budownictwie²⁵.

24 N. Green, *Generation Buy – PM pledges 95% fixed-rate mortgages*, [na:] <https://www.unbiased.co.uk/news/mortgages/generation-buy-pm-pledges-95-fixed-rate-mortgages>, dostęp: 28.11.2022.

25 *Koncepcja Mieszkaniowa Republiki Czeskiej 2021+*, [na:] [https://www.mmr.cz/getmedia/30528174-7e61-421e-a058-5f39aa4f09c9/KB-2021-_komplet-web\(C\)_max.pdf.aspx?ext=.pdf](https://www.mmr.cz/getmedia/30528174-7e61-421e-a058-5f39aa4f09c9/KB-2021-_komplet-web(C)_max.pdf.aspx?ext=.pdf), dostęp: 28.11.2022.

Kierunki rozwoju mieszkalnictwa w Czechach

W 2021 roku Ministerstwo Rozwoju Czech przedstawiło program w zakresie mieszkalnictwa, który ukazuje problemy z jakimi mierzy się państwo oraz w jakim kierunku będzie podążało, aby zaspokoić potrzeby mieszkaniowe obywateli. Celem czeskiej koncepcji jest przede wszystkim społeczne budownictwo mieszkaniowe i jego regulacja prawna. Priorytetem jest również ograniczenie zużycia energii w zasobach mieszkaniowych przy zachowaniu zasady adekwatności ekonomicznej i zwiększeniu jego jakości, w tym jakości środowiska zewnętrznego terenów mieszkaniowych. Oprócz inwestycji ze środków budżetu państwa Republika Czeska liczy na to, że zostaną wygospodarowane środki unijne, które będą przeznaczone na inwestycje infrastrukturalne, w tym budowę mieszkań socjalnych, co powinno również pobudzić wzrost gospodarczy. Program podzielony jest na kilka punktów, które są jednocześnie nakierowane na konkretnie wytyczone cele, w tym:

- ✓ Tworzenie ram instytucjonalnych i prawnych dla mieszkalnictwa społecznego

Czeskie władze w najbliższej przyszłości chcą skupić się na wykorzystaniu potencjału gmin w określaniu potrzeb mieszkańców i możliwości sprawnego koordynowania lokalnych podmiotów zajmujących się mieszkalnictwem socjalnym.

- ✓ Poprawa finansowania mieszkalnictwa socjalnego

Rząd chce skupić się na wsparciu w nabywaniu lokali socjalnych przez gminy i inne podmioty, w tym podmioty pożytku publicznego w sektorze mieszkaniowym, przy jednoczesnym utrzymaniu zasobów wsparcia finansowego wykorzystywanego dotychczas na dodatki mieszkaniowe.

- ✓ Wsparcie spółdzielni mieszkaniowych

Zdaniem władz czeskich istnieje konieczność poprawy regulacji prawa w zakresie finansowania spółdzielni mieszkaniowych na terenie kraju i ustalenie celowego wsparcia inwestycyjnego dla budowy mieszkań spółdzielczych.

- ✓ Zwiększenie podaży i jakości mieszkań na wynajem

Celem władz jest zwiększenie liczby mieszkań czynszowych na obszarach, gdzie występuje nadwyżka popytu na mieszkania. Państwowe budownictwo mieszkaniowe może być jednym z elementów, które wesprze ten proces. W związku z tym, konieczna jest również regulacja kwestii wykorzystywania mieszkań na cele niemieszkalne.

- ✓ Kompleksowa rewitalizacja dotychczasowych zasobów mieszkalnictwa

Znaczna część budynków mieszkalnych w czeskich miastach to budownictwo II połowy lat XX wieku. Obecnie trwają przygotowania zaplecza analitycznego i metodologicznego dla realizacji kompleksowej rewitalizacji zespołów mieszkaniowych, głównie tych wybudowanych w II połowie XX wieku, tak aby były w stanie nawiązać do aktualnych trendów mieszkalnictwa, zrównoważonego rozwoju miast, a także struktur mieszkalnych.



PODSUMOWANIE





Prowadzenie polityki mieszkaniowej przez państwa europejskie różni się od siebie pod wieloma względami, zarówno na tle historycznym, gdzie możemy dostrzec znaczący wpływ II wojny światowej, późniejszej gospodarki planowanej po roku 1945 oraz współczesne koncepcje na rozwój sektora mieszkalnictwa. Nie sposób wskazać jeden, idealny model wykorzystywany przez wybrane państwo europejskie jako idealny do wdrożenia. Każdy z nich opiera się na innych motywacjach i aktualnych potrzebach społecznych. Jednakże widoczne jest zjawisko zapotrzebowania na mieszkania na terenie prawie całej Europy. Każde państwo musi uważnie obserwować krajowy i międzynarodowy rynek oraz potrzeby społeczne, aby z roku na rok nie tylko utrzymywać aktualny stan rzeczy, ale również go rozwijać. Większość państw Europy wycofało się z zarządzania sektorem mieszkalnictwa jako centralnie planowanym i pozwoliło regulować ten sektor mechanizmom rynkowym. Takie działanie spowodowało również wzrosty cen najmu i zakupu nieruchomości. Obecnie zauważalny jest trend wspierania instytucji państwowych na rynku

mieszkaniowym i nawiązywanie współpracy z podmiotami prywatnymi, aby możliwie szybciej zaspokajać potrzeby społeczne w zakresie nabywania własności mieszkaniowej lub najmu. Coraz większą uwagę poświęca się mieszkalnictwu socjalnemu oraz spółdzielniom mieszkaniowym, które są w stanie zapewnić przede wszystkim dostęp do przystępnych cenowo mieszkań. Mieszkanie jest dobrem społecznym i nie należy pozostawiać mieszkalnictwa wyłącznie pod wpływem mechanizmów regulacji rynkowej. Potrzebne do tego są odpowiednie regulacje państwa, które będą przyjazne zarówno dla rynku jak i społeczeństwa, które będą umożliwiały m.in. sprawne i przystępne cenowo, nabycie mieszkania na własność lub jego najem. Warto wziąć pod uwagę, że sytuacja mieszkalnictwa w państwie może przekładać się również na pozostałe aspekty życia gospodarczo-społecznego. Ekonomia to jedno, natomiast istnieje jeszcze kwestia życia rodzinnego, planowania rodziny oraz jej trwałości, co za tym idzie również demografia państwa, stan zdrowia obywateli i komfort psychiczny.

Wsparcie mieszkalnictwa przez organy państwowe przy ścisłej współpracy z rynkiem, należy postrzegać jako inwestycję w szeroko rozumiane dobro społeczno-gospodarcze. Na przykładzie omawianych państw, można wyłonić najlepsze rozwiązania, które są możliwe do rozważenia w trakcie wdrażania polityk mieszkaniowych w krajach europejskich. Należą do nich m.in.

- ✓ **Budowa mieszkań socjalnych**
Przeznaczanie 1/4 budowy ogółu nowych mieszkań na mieszkalnictwo socjalne, które jest dostępne dla większości społeczeństwa w przystępnych cenach. Na przykładzie Niemiec może skutkować budową 100 tys. nowych mieszkań socjalnych wśród ogólnej liczby 400 tys. nowo wybudowanych lokali;
- ✓ **Docelowe programy finansowania**
Stworzenie precyzyjnych mechanizmów finansowania, które będą wspierały nowe budownictwo, rozbudowę lub przebudowę mieszkań w budynkach mieszkalnych i domach jednorodzinnych w celach najmu w przystępnej cenie;
- ✓ **Przyjazne prawo i regulacje mieszkalnictwa socjalnego**
Współpraca rządu z samorządami gminnymi i lokalnymi w zakresie gospodarowania i wykorzystania potencjału gmin w określaniu potrzeb mieszkańców. Dzięki temu samorząd będzie mógł docelowo wspierać podmioty zajmujące się mieszkalnictwem socjalnym, aby te gospodarowały obecnymi zasobami mieszkaniowymi oraz wytyczały nowe ścieżki rozwoju;
- ✓ **Rewitalizacja zasobów mieszkalnych**
Utworzenie mechanizmów finansowych oraz regulacji prawnych wspierających rewitalizację wybranych obszarów może znacząco wpłynąć na jakość życia lokalnej społeczności, zarówno pod względem dostępności do dobrych jakościowo i przystępnych cenowo mieszkań;
- ✓ **Wsparcie budownictwa czynszowego**
Stworzenie odpowiednich mechanizmów do wspierania budownictwa dla podmiotów, chcących inwestować w mieszkania na wynajem, przy jednoczesnym zachowaniu odpowiednich zasad. Docelowo wsparcie to powinno prowadzić

do budowy nowych mieszkań na wynajem, które przeznaczone są dla osób nie kwalifikujących się do możliwości najmu lokalu komunalnego, a jednocześnie nie mogących pozwolić sobie na samodzielne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych;

- ✓ **Wspólny i równomierny rozwój państw Europy w zakresie mieszkalnictwa**
Prawie wszystkie państwa Europy zmagają się z niedoborem mieszkań lub wysokimi cenami za nabycie lub najem mieszkania. W tym celu, konieczna jest konkretna i spójna polityka mieszkaniowa krajów członkowskich Unii Europejskiej i przeznaczenie na ten cel odpowiednich środków, które będą wspierać kraje członkowskie w zaspokajaniu podstawowej potrzeby człowieka, jakim jest bezpieczeństwo, osiąganego w momencie nabycia lub wynajmu mieszkania.



BIBLIOGRAFIA/NETOGRAFIA

- Andrzejewski A., *Polityka mieszkaniowa*, Warszawa 1987;
- Bank Gospodarstwa Krajowego, [na:] <https://www.bgk.pl/>;
- Bernaczyk M., *Konstytucyjne obowiązki państwa do podejmowania działań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jednostki*, Wrocław 2014;
- Chrostowski G., *Mieszkanie prawem czy towarem?*, Obserwator gospodarczy 2022, [na:] <https://obserwatorgospodarczy.pl/2022/04/25/mieszkanie-prawem-czy-towarem-raport-og/>;
- Eurostat, [na:] <https://ec.europa.eu/eurostat/>;
- Green N., *Generation Buy – PM pledges 95% fixed-rate mortgages*, [na:] <https://www.unbiased.co.uk/news/mortgages/generation-buy-pm-pledges-95-fixed-rate-mortgages/>;
- Heller C., Ekstam L., Haak M., Schmidt S., *Exploring housing policies in five Swedish municipalities: alternatives and priorities*, [na:] <https://bmcpublichealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12889-022-12672-5>;
- *Koncepcja Mieszkaniowa Republiki Czeskiej 2021+*, [na:] [https://www.mmr.cz/getmedia/30528174-7e61-421e-a058-5f39aa4f09c9/KB-2021-_komplet-web\(C\)_max.pdf.aspx?ext=.pdf](https://www.mmr.cz/getmedia/30528174-7e61-421e-a058-5f39aa4f09c9/KB-2021-_komplet-web(C)_max.pdf.aspx?ext=.pdf),
- *Konstytucja Rzeczypospolitej Polski*, [na:] <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19970780483>;
- Krajowa Rada Mieszkalnictwa, Budownictwa i Planowania w Szwecji, [na:] <https://www.boverket.se/sv/bidrag--garantier/stod-for-hyresbostader-och-bostader-for-studerande/#h3>;
- Lis P., *Koncepcje polityki mieszkaniowej*, Poznań 2005;
- Muził-Węclawowicz A., Nowak K., *Raport o stanie polskich miast. Mieszkalnictwo społeczne*, Warszawa 2018;
- Nowak K., *Krajowy i lokalny wymiar polityki mieszkaniowej*, Warszawa 2021;
- *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 października 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy i niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego*, [na:] <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20190002195>;
- *Powszechna Deklaracja Praw Człowieka*, [na:] https://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf;
- *Raport Najwyższej Izby Kontroli z realizacji zadań w zakresie gospodarki mieszkaniowej przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego*, [na:] <https://www.nik.gov.pl/plik/id,3581,vp,4565.pdf>;
- *Raport o stanie mieszkalnictwa*, [na:] <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/raport-o-stanie-mieszkalnictwa>;
- *Tackling the under-supply of housing*, Wielka Brytania 2022;
- *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, [na:] <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19900160095>.



Instytut im. Kazimierza Promyka
ul. Obozowa 82A/19
01-434 Warszawa
www.instytutpromyka.pl
e-mail: kontakt@instytutpromyka.pl