

# Streszczenie

Niniejszy raport został przygotowany w ramach Europejskiego Obserwatorium Sektora Budowlanego (ECSO) i ma na celu przedstawienie obserwacji dotyczących polityk oraz zaprezentowanie decydom wniosków popartych badaniami empirycznymi w zakresie wspierania przystępności cenowej i zrównoważonego rozwoju budownictwa mieszkaniowego. W raporcie przedstawiono zatem przegląd obecnej sytuacji na rynku mieszkaniowym oraz omówiono zagadnienie dostępności i trwałości rozwiązań mieszkaniowych w oparciu o porównywalne dane statystyczne z poszczególnych krajów i miast w całej UE. Następnie zidentyfikowano i przeanalizowano pewne kluczowe czynniki i przeszkody wpływające na dostępność mieszkań, zarówno te związane z przyczynami regulacyjnymi oraz finansowymi, jak i z kwestiami horyzontalnymi (takimi jak transport, zrównoważone planowanie przestrzenne i energia). Po nakreśleniu bieżącego krajobrazu w zakresie dostępności i trwałości rozwiązań mieszkaniowych studium omawia powiązane inicjatywy polityczne, koncentrujące się na dostępności oraz trwałości rozwiązań mieszkaniowych. Celem jest wskazanie najlepszych praktyk, przy jednoczesnym zilustrowaniu potencjalnych czynników i przeszkód w ich efektywnym wdrażaniu. Wreszcie raport zawiera też zestaw wniosków wyciągniętych na podstawie przeprowadzonej analizy.

## Bieżąca sytuacja w sferze dostępności i trwałości rozwiązań mieszkaniowych w UE

**Mieszkania stają się coraz droższe w całej Europie, a wskaźnik cen mieszkań rośnie w większości krajów europejskich.** Dotyczy to zwłaszcza obszarów miejskich, które zamieszkuje około dwie trzecie Europejczyków.

**Rosnąca populacja i urbanizacja wpływają z kolei na ciągły wzrost zapotrzebowania na mieszkania. Wraz ze starzeniem się zasobów budowlanych w UE pojawia się również kwestia jakości przestrzeni mieszkalnej.**

Choć dochody również zasadniczo rosną, należy stanowczo i bardziej szczegółowo rozważyć, co obecna charakterystyka rynku oznacza dla przyszłego rozwoju europejskich miast i rozwiązań mieszkaniowych, zwłaszcza pod względem ich dostępności.

**Widać wyraźnie, że dostępność rozwiązań mieszkaniowych stanowi coraz bardziej palący problem w UE.** Rozwiązania mieszkaniowe i nierówności są ze sobą powiązane, a własne domy i mieszkania stanowią większość bogactwa w rozwiniętych gospodarkach. Jednocześnie nadmierne obciążenie kosztami mieszkaniowymi i jakość warunków mieszkalnych stają się coraz ważniejszym problemem. Zrozumienie powyższych wskaźników wymaga spojrzenia poza wartości łączne i średnie, ponieważ struktura podziału według obszarów i poziomów dochodów przedstawia zgoła odmienny obraz.

**Gospodarstwa domowe należące w rozkładzie dochodów do dolnych 60% i zamieszkujące na obszarach miejskich są nieproporcjonalnie narażone na problemy z dostępnością rozwiązań mieszkaniowych, przez co charakteryzuje je niższa jakość życia. Postrzeganie gospodarstw domowych w kontekście dostępności rozwiązań mieszkaniowych może pomóc w należyтым ukierunkowaniu i określeniu czynników wymagających uwzględnienia w polityce publicznej, żeby ostatecznie doprowadzić do poprawy warunków życia w sposób sprzyjający integracji społecznej i trwałości.**

## Czynniki wpływające na dostępność i trwałość rozwiązań mieszkaniowych w UE

W raporcie wskazano i przeanalizowano pewne kluczowe czynniki wpływające na dostępność rozwiązań mieszkaniowych, począwszy od zrównoważonej polityki urbanistycznej, a skończywszy na czynnikach gospodarczych. W ramach analizy omówiono również stymulacyjne bodźce pieniężne i fiskalne oraz instrumenty finansowania, a także czynniki rynkowe (takie jak potencjalna poprawa wydajności sektora budowlanego).

Rządy coraz częściej dostrzegają powiązania między trwałym i zrównoważonym rozwojem a rozwiązaniami mieszkaniowymi, w szczególności poprzez dwie następujące koncepcje: trwałe i zrównoważony rozwój materialny oraz rozwiązania mieszkaniowe jako element rozwoju obszarów miejskich. Trwałe i zrównoważony rozwój materialny odnosi się do trwałego i zrównoważonego (okrężnego) systemu, który koncentruje się na ograniczeniu zużycia pierwotnych zasobów, generowaniu oszczędności i ograniczaniu negatywnego wpływu na środowisko. Rozwiązania mieszkaniowe jako element (trwałego i zrównoważonego) rozwoju obszarów miejskich dotyczą polityki mieszkaniowej, która zapewnia „lepszą jakość życia dla wszystkich” i uwzględnia „czynniki ekonomiczne, społeczne i środowiskowe w sposób wzajemnie się wzmacniający”. Oba podejścia, reprezentujące zintegrowany i holistyczny model, sprzyjają również zwiększaniu dostępności rozwiązań mieszkaniowych, a tym samym dostępu do bezpiecznego, przyzwoitego i niedrogiego domu bądź mieszkania dla wszystkich.

Oprócz czynników politycznych, czynniki ekonomiczne, w tym bodźce pieniężne i fiskalne, a także instrumenty finansowania, odgrywają znaczącą rolę w stymulowaniu dostępności rozwiązań mieszkaniowych. Jeśli chodzi o bodźce pieniężne, raport zwraca szczególną uwagę na dwa aspekty: oprocentowanie kredytów hipotecznych i warunki kredytowania.



**Stopy procentowe można wykorzystywać do korygowania gwałtownych wzrostów cen nieruchomości mieszkaniowych wówczas, gdy zagrażają one stabilności gospodarczej i finansowej. W połączeniu z rozwiązaniami regulacyjnymi, takimi jak na przykład zaostrzenie warunków kredytowania, zmiany kształtują oczekiwania inwestorów w stosunku do dalszych zmian cen.**

Ponadto, mimo że niższe oprocentowanie kredytów hipotecznych sprawia, że inwestowanie w nieruchomości mieszkaniowe jest tańsze dla gospodarstw domowych (oraz inwestorów), zwiększa ono jednocześnie popyt na tego rodzaju nieruchomości. Rodzi to dwa główne skutki: i) niższe oprocentowanie kredytów hipotecznych zwiększa zmienność cen nieruchomości oraz ii) ze względu na rosnący popyt ceny nieruchomości rosną, tym samym osłabiając dostępność nieruchomości mieszkaniowych.

**Bodźce fiskalne podkreślone w raporcie odnoszą się do efektywności energetycznej i polityki najmu, ponieważ oba elementy wpływają na dostępność i trwałość rozwiązań mieszkaniowych.** Raport pokazuje, że bodźce fiskalne stymulujące efektywność energetyczną, promowane przez państwa członkowskie UE, mogą pomóc w rozwiązywaniu problemu dostępności rozwiązań mieszkaniowych poprzez obniżenie rachunków za energię, a tym samym walkę z ubóstwem energetycznym. W niektórych przypadkach występuje, na przykład, zależność wymienna między wzrostem czynszów po remoncie a obniżeniem rachunków za energię.

Bodźce fiskalne na rzecz efektywności energetycznej mogą natomiast poprawić dostępność, zwłaszcza dla gospodarstw domowych o niskich dochodach, które często mieszkają w starszych budynkach o niższej jakości. Równoległe często wdraża się bodźce fiskalne w zakresie polityki najmu, żeby zwiększać podaż nieruchomości na wynajem, która jest jednym z kluczowych determinant dostępności rozwiązań mieszkaniowych. Tego rodzaju programy mogą obejmować zachęty dla właścicieli mające

przekonać ich do wynajmowania wolnych nieruchomości, podwyżki podatków od wolnych i innych nieruchomości bądź politykę fiskalną ukierunkowaną na wolne lokale.

**Rządy UE wprowadzają też szereg instrumentów finansowych mających na celu zwiększenie dostępności rozwiązań mieszkaniowych.** Mogą one przybierać formę przystępnych cenowo systemów własności nieruchomości (takich jak preferencyjne kredyty w zamian za udział w własności), ukierunkowanych na osoby kupujące nieruchomości mieszkaniowe po raz pierwszy i osoby, które nie dysponują wysokim udziałem własnym niezbędnym dla uzyskania kredytu hipotecznego o oprocentowaniu rynkowym. Jednocześnie, podczas gdy rządy zmniejszyły inwestycje w infrastrukturę socjalną, kluczowe podmioty, takie jak Europejski Bank Inwestycyjny, aktywnie finansują działania na rzecz dostępności i trwałości rozwiązań mieszkaniowych.

**Również inne organizacje, takie jak na przykład miasto Wiedeń, wdrożyły innowacyjne mechanizmy finansowania (w tym przypadku fundusz mieszkaniowy), żeby wspierać budowę tanich mieszkań. Rządy wprowadzają także programy emisji obligacji o wpływie społecznym.**

**Wreszcie, kolejnym czynnikiem wpływającym na dostępność rozwiązań mieszkaniowych może być proces integracji technologii cyfrowych w sektorze budowlanym.** Przyczyniłaby się on do optymalizacji zasobów, co sprzyjałoby oferowaniu względnie tańszych nieruchomości mieszkaniowych.

## Przeszkody dla dostępności i trwałości rozwiązań mieszkaniowych w UE

**Szereg czynników pomaga wyjaśnić, dlaczego problem dostępności rozwiązań mieszkaniowych narasta w Europie i miastach europejskich, pogłębia podziały społeczne oraz ogranicza mobilność społeczną i gospodarczą.** Najbardziej oczywistym z nich jest presja urbanizacyjna, w wyniku której miasta jako ośrodki wzrostu gospodarczego przyciągają coraz więcej (wykwalifikowanych) pracowników. W rezultacie ceny lokali mieszkalnych na obszarach miejskich (które już są wysokie) rosną, często szybciej niż dochody rozporządzone gospodarstw domowych, co intensyfikuje problem dostępności rozwiązań mieszkaniowych. Ponadto ważną rolę odgrywają takie trendy, jak pojawienie się i rozwój gospodarki cyfrowej oraz ekonomii współpracy (np. Airbnb), a także globalizacja pracy. Przykłady ich wpływu można łatwo zaobserwować w państwach członkowskich. Na przykład czynsze w centralnych dzielnicach miast, takich jak Lizbona, gwałtownie zwyżkują z powodu wykorzystywania mieszkań na potrzeby wynajmu krótkoterminowego. W Brukseli pracownicy międzynarodowi o wynagrodzeniach wyższych niż miejscowi podnoszą ceny na rynku nieruchomości, co zmniejsza dostępność rozwiązań mieszkaniowych dla lokalnej populacji.

Rządy mogą stymulować podaż lokali mieszkalnych, żeby zwiększać dostępność rozwiązań mieszkaniowych. W związku z tym w raporcie przeanalizowano niektóre państwowe systemy regulacji rynku nieruchomości (przepisy dotyczące najmu, użytkowania gruntów, łatwości dokonywania wpisów w rejestrach nieruchomości itp.), które częściowo determinują zdolność państwa do efektywnego wpływania na wzrost podaży lokali mieszkalnych.

Omawiane są również kwestie koordynacji działań pomiędzy różnymi szczeblami administracji rządowej (od poziomu europejskiego przez ogólnokrajowy, regionalny aż do lokalnego), ponieważ oddziałują one również na dostępność i trwałość rozwiązań mieszkaniowych.

Na końcu z kolei podkreślono fakt, że dynamika ekonomii politycznej w dużej mierze kształtuje politykę mieszkaniową i może działać jako potencjalny czynnik ograniczający w procesie stymulowania dostępności rozwiązań mieszkaniowych.

**Z perspektywy rynku inne przeszkody, takie jak brak finansowania służącego zwiększeniu dostępności rozwiązań mieszkaniowych, w połączeniu ze wzrostem kosztów budowy i ogólnym niedoborem gruntów, też należą do czynników, które niekorzystnie wpływają na dostępność**

**nieruchomości.** Wreszcie, raport dobitnie pokazuje, że dostępności rozwiązań mieszkaniowych nie można postrzegać w oderwaniu od kosztów energii i transportu. Na przykład te ostatnie stanowią 13,0% wydatków gospodarstw domowych w Europie. W pewnych szczególnych uwarunkowaniach wskazana wartość średnia może być jeszcze wyższa (np. na obszarach podmiejskich). Innymi słowy, walka z problemem dostępności rozwiązań mieszkaniowych oznacza również uwzględnienie i obniżenie kosztów transportu i energii, co samo w sobie stanowi poważne wyzwanie. Kwestia ta jest nieodłącznie związana z procesami gentryfikacji w centrach miast, które powodują, że mieszkańcy poszukują bardziej przystępnych cenowo lokali dalej od centrum i ewentualnie dalej od miejsca pracy. Jeśli mieszkańcy będą mogli sobie pozwolić na pozostanie w pobliżu centrów miast i ich miejsc pracy, zminimalizuje to koszty i czasy dojazdu do pracy, a tym samym zmniejszy ślad ekologiczny generowany przez miasta. Powyższa konstatacja wpisuje się w ramy ogólnych starań na rzecz trwałego i zrównoważonego rozwoju – poprawy efektywności energetycznej i wykorzystania zasobów, jakości życia obywateli UE oraz wsparcia rozwoju gospodarczego i procesów tworzenia miejsc pracy.

## Inicjatywy polityczne

**Państwa członkowskie wprowadzają różnorodne instrumenty polityczne, programy i inicjatywy w celu usunięcia przeszkód dla dostępności i trwałości rozwiązań mieszkaniowych.**

Polityczne odpowiedzi na problem dostępności rozwiązań mieszkaniowych można podzielić na cztery główne kategorie:

1. polityka sprzyjająca nabywaniu przystępnych cenowo nieruchomości, skierowana do właścicieli i nabywców lokali;
2. polityka mająca na celu promowanie wynajmu tanich lokali;
3. polityka wpływająca na podaż mieszkań poprzez inwestycje w budowę lokali socjalnych;
4. zasiłki mieszkaniowe dla ubogich ekonomicznie gospodarstw domowych są przyznawane głównie w drodze bezpośrednich dotacji i są często kierowane do określonych grup osób lub społeczności takich jak osoby starsze, bezdomni, migranci lub do mniejszości etnicznych takich jak Romowie.

**Żeby wesprzeć realizację każdego z nakreślonych powyżej celów, decydenci wykorzystują szereg komplementarnych narzędzi i podejść.** Obejmują one politykę i strategię regulacyjną, bodźce fiskalne, takie jak zachęty podatkowe, instrumenty finansowe, w tym kredyty, subsydia i gwarancje oraz inwestycje kapitałowe. Zestaw dostępnych narzędzi dzieli się na dwie kategorie: narzędzia polityczne przewidujące bezpośrednią alokację i wypłatę świadczeń oraz narzędzia pośrednie polegające na kreowaniu sprzyjających warunków, które same w sobie przynoszą korzyści beneficjentom.



**Analiza potwierdza, że najbardziej popularne w państwach członkowskich UE w porównaniu z trzema pozostałymi kategoriami przedstawionymi powyżej są działania polityczne zwiększające dostępność rozwiązań mieszkaniowych, adresowane do właścicieli i nabywców nieruchomości.** Są one w większości wspierane za pomocą bodźców fiskalnych i instrumentów finansowych – głównie kredytów udzielanych na korzystnych warunkach.

Choć polityka kredytowa i fiskalna są najczęściej stosowanymi narzędziami politycznymi mającymi stymulować procesy nabywania nieruchomości, analiza pokazuje, że instrumenty te mogą nie być odpowiednie dla kwintyli o niższych dochodach. W rzeczywistości polityka i narzędzia przewidujące

bezpośrednie świadczenia na rzecz (dostępności cenowej) nieruchomości efektywniej służą wsparciu kwintyli o niższych dochodach.

Raport podkreśla także potrzebę spójnej koordynacji wdrażanych środków i instrumentów, żeby maksymalizować synergie i komplementarność.

Polityka wynajmu mieszkań ma charakter bardziej progresywny, a zatem umożliwia także ukierunkowanie na niższy kwintyl w rozkładzie dochodów. Decydenci stymulują dostępność lokali mieszkalnych na wynajem na dwa sposoby. Mogą pomagać rekompensować ceny rynkowe czynszów subsydiami bezpośrednimi, ustalając limit za metr kwadratowy i/lub promując finansowanie budynków czynszowych.

**Subsydia i inwestycje kapitałowe są jednymi z kluczowych narzędzi, których wówczas używają. Widać w ten sposób, że polityka świadczeń pośrednich jest rzadziej stosowana (w porównaniu z polityką stymulowania dostępności zakupów nieruchomości mieszkaniowych oraz wspierania nabywców nieruchomości).** W większości programów subsydiów stosuje się kryteria obejmujące dochody gospodarstw domowych, stopę nadmiernego obciążenia kosztami lub określoną kategorię wiekową (osoby młode lub starsze).

**Dwie ostatnie kategorie (tj. polityka mieszkań socjalnych oraz zasiłków mieszkaniowych) są zorientowane na kwintyle o niższych dochodach, a więc stanowią politykę świadczeń bezpośrednich, przy czym zdecydowana większość polega na promowaniu preferencyjnego finansowania zakupów mieszkań.** Inwestycje kapitałowe są zatem najczęściej stosowanym środkiem stymulowania dostępności rozwiązań mieszkaniowych, podczas gdy polityka zasiłków mieszkaniowych jest w większości wspierana subsydiami. Sektor publiczny odgrywa tam kluczową rolę, a mechanizm finansowania polegający na przyciąganiu inwestorów prywatnych (np. gwarancje) jest raczej rzadko stosowany. Subsydia są często kierowane do osób bezdomnych, starszych, beneficjentów z grup defaworyzowanych, niepełnosprawnych, niepełnosprawnych weteranów wojennych czy osób o niskich dochodach.

Odpowiedzi polityczne w kwestiach trwałego i zrównoważonego planowania urbanistycznego oraz mieszkalnictwa dzielą się na dwie główne kategorie:

1. wymiar środowiskowy: ochrona środowiska, w tym efektywność energetyczna, dostosowania do zmian klimatu i energia odnawialna
2. integracja społeczna i względy kulturowe

Obie kategorie są elementem planowania przestrzennego, które uwzględnia złożone wyzwania społeczno-gospodarcze i środowiskowe.

|                              | Poziom krajowy  | Poziom regionalny   | Poziom lokalny  |
|------------------------------|---|---|---|
| Wymiar środowiskowy          | Wytyczanie kierunku trwałych i zrównoważonych praktyk budowlanych, integracja budownictwa mieszkaniowego z działaniami na rzecz łagodzenia i dostosowania się do zmian klimatu. | Zapewnienie wysokiej jakości życia na obszarach miejskich dzięki dostępnej i niskoemisyjnej infrastrukturze, terenom zielonym i rozsądnemu gospodarowaniu odpadami. | Zapewnienie wydajności zasobów i poprawa warunków mieszkaniowych.   |
| Wymiar społeczny i kulturowy | Uznanie dostępu do rozwiązań mieszkaniowych za jedno z praw człowieka i zapewnienie wszystkim, w tym grupom defaworyzowanym,  | Rewitalizacja i zapewnienie integracji infrastrukturalnej rozwiązań mieszkaniowych w szerszym kontekście miejskim;  | Wzmocnienie i zapewnienie udziału społeczeństwa oraz poczucia wspólnoty poprzez projektowanie przestrzeni publicznych o |

|  |  |  |  |
|--|--|--|--|
|  | <p>dostępu do trwałych rozwiązań mieszkaniowych na godnych warunkach;</p> <p>Ochrona dziedzictwa kulturowego i promowanie związku między rozwiązaniami mieszkaniowymi a gospodarką kulturalną.</p> | <p>Ochrona tożsamości kulturowej miasta poprzez zapobieganie zbędnej gentryfikacji, promowanie kultury miejskiej i estetycznych przestrzeni publicznych.</p> | <p>charakterze integracyjnym;</p> <p>Promowanie powszechnie dostępnych obiektów sportowych, rekreacyjnych i kulturalnych, wspieranie różnorodności kulturowej.</p> |
|--|--|--|--|

**W temacie ochrony środowiska niniejszy raport pokazuje, że istnieje szereg programów na rzecz maksymalizacji efektywności energetycznej i wykorzystania energii odnawialnej – obejmują one zarówno bodźce fiskalne, jak i instrumenty finansowe.** Częściowym wyjaśnieniem zaistniałej sytuacji jest wyższy poziom dojrzałości w tej dziedzinie oraz zaangażowanie podmiotów z sektora prywatnego oraz instytucji finansowych (działających na rzecz projektów rozwojowych).

**Polityki koncentrujące się na integracji społecznej mają na celu niwelowanie podziałów społecznych, tworzenie mieszanych społeczności oraz promowanie integracji i sprawiedliwości społecznej poprzez włączenie rozwiązań mieszkaniowych dla grup mniejszościowych do ekosystemów mieszkań socjalnych.**

Są one adresowane do najsłabszych i defaworyzowanych grup społecznych (np. osoby starsze, niepełnosprawne, mniejszości etniczne itp.). Zasadniczo pomoc ma charakter subsydiów oraz odpowiednio opracowanych strategii i planów działania. Konieczne są jednak dalsze wysiłki polityczne na rzecz większej integracji społecznej w dziedzinie rozwiązań mieszkaniowych.

**Zagospodarowanie wolnych budynków** jest ważnym elementem odpowiedzi na wciąż rosnący popyt mieszkaniowy. Ponowne wykorzystanie i regeneracja zasobów mieszkaniowych są zgodne z zasadami gospodarki okrężnej, łagodzenia zmian klimatu i ochrony środowiska oraz mogą sprzyjać integracji społecznej i kulturowej. W 2014 r. liczbę wolnych lokali w UE szacowano na około 11 milionów<sup>1</sup>.

**Wreszcie, polityka transportu miejskiego i rewitalizacji wymaga w coraz większym stopniu bardziej holistycznego podejścia.** Istnieje tutaj kilka mechanizmów finansowania, takich jak JESSICA Holding Fund - Wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji na obszarach miejskich wspiera zrównoważony rozwój i rewitalizację obszarów miejskich poprzez mechanizmy inżynierii finansowej. Pomysł polega na zaangażowaniu środków publicznych dla przyciągnięcia inwestycji prywatnych. W związku z tym wykorzystuje się szereg narzędzi, takich jak kredyty i gwarancje, w celu wspierania rozwoju trwałych i zrównoważonych miast oraz trwałego i zrównoważonego planowania przestrzeni miejskich.

## Wnioski

**Żeby zwiększać dostępność rozwiązań mieszkaniowych, decydenci koncentrują wysiłki na różnych obszarach, w tym otoczeniu regulacyjnym i instytucjonalnym, warunkach finansowania i zrównoważonym planowaniu przestrzeni miejskich**

W tym kontekście w raporcie stwierdzono, co następuje:

1. Decydenci muszą zaakceptować (i wziąć pod uwagę) fakt złożoności problematyki przystępności cenowej mieszkań.

<sup>1</sup>The Guardian, Scandal of Europe's 11m empty homes (Skandaliczna liczba 11 milionów pustostanów w Europie), <https://www.theguardian.com/society/2014/feb/23/europe-11m-empty-properties-enough-house-homeless-continent-twice>

2. Decydenci powinni podchodzić do kwestii dostępności rozwiązań mieszkaniowych w sposób długoterminowy oraz dążyć do ciągłych (i stopniowych) zmian.
3. Decydenci na szczeblu krajowym i lokalnym muszą skuteczniej współpracować i koordynować swoje wysiłki.
4. Decydenci i inni interesariusze dążący do wspierania dostępności rozwiązań mieszkaniowych muszą myśleć i działać na płaszczyźnie politycznej, ponieważ dostępność rozwiązań mieszkaniowych nie stanowi kwestii tylko czy czysto technicznej.
5. Rządy muszą inwestować w dostępność rozwiązań mieszkaniowych przy użyciu inteligentnych i efektywnych instrumentów finansowych.
6. Decydenci muszą stymulować podaż, w szczególności poprzez promowanie ponownego wykorzystania wolnych lokali i przebudowy terenów przemysłowych.
7. Zrównoważony rozwój społeczny, środowiskowy i gospodarczy jest częścią odpowiedzi na problem dostępności rozwiązań mieszkaniowych.