

*Weronika Wójciaczyk*

Studia Doktoranckie Wydziału Zarządzania  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

# Analiza porównawcza sytuacji mieszkaniowej w wybranych krajach Unii Europejskiej

## Streszczenie

W artykule starano się zweryfikować wpływ prowadzonej w wybranych państwach polityki mieszkaniowej na istniejącą sytuację mieszkaniową. Celem artykułu było zaprezentowanie i porównanie sytuacji mieszkaniowej w wybranych krajach europejskich z uwzględnieniem polityki mieszkaniowej, która była i jest w tych państwach prowadzona. Cel ten wynika z przekonania, że niektóre programy i działania rządowe okazują się bardziej skuteczne w rozwiązywaniu trudności mieszkaniowych ludności. Wybrane państwa różnią się przy tym zasadniczo, jeśli chodzi o podejście do kwestii mieszkaniowych, pokazując spektrum możliwości, od nastawienia na wynajmowanie lokali – Niemcy, do preferencji własności prywatnej – Hiszpania. W pierwszej części artykułu przedstawiono politykę mieszkaniową w wybranych krajach UE, wykorzystując dostępną literaturę tematu. Aby porównać sytuację mieszkaniową w różnych krajach, zastosowano wskaźniki ilościowe i jakościowe. Do ich konstrukcji wykorzystano istniejące dane statystyczne. W wyniku prowadzonej analizy udało się potwierdzić postawioną hipotezę o wpływie polityki mieszkaniowej na sytuację mieszkaniową w danym kraju.

**Słowa kluczowe:** mieszkalnictwo, programy mieszkaniowe, sytuacja mieszkaniowa w państwach Unii Europejskiej, warunki mieszkaniowe.

## 1. Wprowadzenie

Niekorzystna sytuacja mieszkaniowa w kraju, szczególnie w połączeniu z trudną sytuacją ekonomiczną, może prowadzić do powstania „emigracji mieszkaniowej” zwłaszcza wśród ludzi młodych. Problemy z zaspokojeniem tych potrzeb przyczyniają się także to pogłębiania negatywnych zjawisk demograficznych. Odkładanie w czasie z powodu braku mieszkania decyzji o założeniu rodziny czy posiadaniu dzieci nie należy do rzadkości. Napotykanne trudności w realizacji tak podstawowej potrzeby prowadzą do powstawania frustracji i stanowią barierę w procesie usamodzielniania się grupy ludzi młodych. Problemy spowodowane ograniczoną dostępnością mieszkań przyczyniają się do zmniejszenia mobilności przestrzennej ludności wewnątrz kraju, także w celach zarobkowych, co jest szczególnie niekorzystne, gdy zjawisko bezrobocia nasila się w pewnych regionach.

Celem artykułu jest porównanie sytuacji mieszkaniowej w wybranych krajach europejskich, z uwzględnieniem polityki mieszkaniowej, która była i jest w tych państwach prowadzona. Niektóre programy i działania rządowe okazują się bardziej skuteczne w rozwiązywaniu trudności mieszkaniowych ludności, co oznacza, że mogłyby posłużyć za źródło inspiracji przy tworzeniu tego typu programów w Polsce. Wybrane państwa różnią się przy tym zasadniczo, jeśli chodzi o podejście do kwestii mieszkaniowych, pokazując zakres możliwości, od nastawienia na wynajmowanie lokali – Niemcy, do preferencji własności prywatnej – Hiszpania.

## 2. Polityka mieszkaniowa w wybranych państwach Unii Europejskiej

W większości państw UE od czasu zakończenia drugiej wojny światowej zaobserwowano znaczną poprawę warunków mieszkaniowych. Z uwagi na ograniczone możliwości inwestycyjne obywateli bezpośrednio po wojnie, odpowiedzialność za dostarczenie mieszkań często przejmowało państwo. Takiemu rozwiązaniu sprzyjała solidarność społeczna oraz wiara w dobroczynną rolę państwa jako stymulatora bezkryzysowego rozwoju gospodarczego [*Housing and Environmental...* 2007, s. 360]. Sukces prowadzonych programów, choć różny w zależności od ilości zaangażowanych środków, w wielu przypadkach przyczynił się do zaspokojenia w znacznym stopniu istniejącego zapotrzebowania mieszkaniowego. Działania nastawione na zaspokojenie potrzeb ilościowych oraz zwiększenie dostępności mieszkań dla osób, które nie mogły utrzymać ich na zasadach rynkowych, były kontynuowane aż do końca lat 70. XX w. W latach 80. XX w. państwa zachodnie

wycofywały się z bezpośredniej aktywności w dziedzinie budownictwa mieszkaniowego, popierały natomiast aktywność indywidualną w tym zakresie. Recesja we wczesnych latach 90. XX w. spowodowała w wielu państwach zmianę prowadzonej polityki mieszkaniowej. Tam, gdzie popierano kiedyś mieszkania czynszowe, na przykład w Niemczech i Holandii, większą uwagę zwrócono na wsparcie sektora własnościowego, natomiast w Irlandii, Hiszpanii i Grecji, gdzie dominował sektor prywatny, zwiększono udział mieszkań czynszowych.

Mimo ewidentnej ewolucji politykę mieszkaniową państw Unii Europejskiej charakteryzuje stabilność i ciągłość, jeśli chodzi o stawiane cele i proponowane sposoby ich osiągnięcia. Zmiany nie podważają głównego celu, którym jest zapewnienie godnych warunków mieszkaniowych każdemu obywatelowi.

W ciągu ostatnich siedemdziesięciu lat rządy poszczególnych krajów stosowały cztery główne grupy środków i narzędzi oddziaływania na sytuację mieszkaniową:

- tworzenie zachęt do napływu kapitałów do sektora mieszkaniowego,
- angażowanie znacznych środków publicznych (głównie budżetu centralnego) w celu skłonienia ludności do oszczędzania na mieszkanie,
- prowadzenie wieloletnich programów wspierających budownictwo mieszkań dla osób o niższych i średnich dochodach,
- utrzymywanie czynszów na umiarkowanym poziomie w podsektorze mieszkań społecznych [*Raport 2006... 2007*, s. 56].

### *Polityka mieszkaniowa w Szwecji*

W Szwecji do lat 30. XX w. zaangażowanie państwa miało na celu ograniczenie niedoborów mieszkaniowych oraz podniesienie standardu istniejącego zasobu. Przyjęte regulacje zmierzały do zapewnienia odpowiedniego mieszkania wszystkim obywatelom, zwłaszcza poprzez tworzenie spółdzielni mieszkaniowych oraz udostępnianie mieszkań na wynajem. Podjęte działania nie były jednak wystarczające w stosunku do rosnących potrzeb, co spowodowało pogłębianie się niedoboru lokali aż do lat 60. XX w. Dopiero plan wybudowania miliona mieszkań realizowany w latach 1965–1974, którego celem było zapewnienie wszystkim obywatelom równego dostępu do wysokiej jakości mieszkań po umiarkowanych kosztach, odwrócił tę tendencję [Ström 2010, s. 513]. Za właściwe metody osiągnięcia tego celu uznano przyznawanie dodatków mieszkaniowych oraz subsydiowanie inwestycji. Ważnym założeniem było zapewnienie uniezależnienia warunków mieszkaniowych od posiadanego tytułu prawnego do zajmowanego lokalu. Takie rozwiązanie sprzyjało rozwojowi sektora najmu, zwłaszcza że według ówczesnego prawa własność prywatna mogła dotyczyć jedynie domu, a nie mieszkań. Gdy koniunktura gospodarcza zaczęła się pogarszać wysokie koszty utrzymywania tak rozwiniętego systemu socjalnego okazały się nadmiernym

obciążeniem dla państwa. Od 1993 r. subsydia mieszkaniowe zostały zredukowane do minimum lub całkowicie zlikwidowane, a ceny najmu zdecydowanie wzrosły. Mieszkania społeczne, wcześniej deficytowe, zaczęły generować zyski dla gmin, ale zmiana dokonała się kosztem ograniczenia popytu ze strony gospodarstw domowych, czego konsekwencją był wzrost zagęszczenia mieszkań. Od 2009 r. istnieje możliwość zakupu mieszkań w budynkach wielorodzinnych, co spowodowało lawinowy wykup dobrze położonych lokali oraz przekształcanie mieszkań wynajmowanych w lokale spółdzielcze. Takie przekształcenia spowodowały nasilenie się nierówności społecznych oraz niespotykany dotąd wzrost liczby bezdomnych [Hedin i in. 2012, s. 444–460]. Obecnie wyraźnie widoczne jest zjawisko przenoszenia się dobrze sytuowanych osób do lokali – domów, własnych lub spółdzielczych. Takie tendencje przyczyniają się do pogłębiania segregacji przestrzennej w szwedzkich miastach [Bråmås i Andersson 2010, s. 331–350].

#### *Polityka mieszkaniowa w Niemczech*

Z sytuacją ostrego kryzysu mieszkaniowego państwo niemieckie musiało zmierzyć się bezpośrednio po zakończeniu drugiej wojny światowej, kiedy konieczne było odbudowanie zniszczeń wojennych, a także zapewnienie miejsca pobytu repatriantom ze wschodu. Budowę mieszkań uznano za obowiązek i priorytet w polityce państwa. W 1950 r. wprowadzono „pierwszą ustawę mieszkaniową”, która określała liczbę, wielkość i wyposażenie budowanych lokali, jak również obowiązujący poziom czynszu w relacji do wielkości dochodów przyszłych mieszkańców. Przewidziano udzielenie użytkownikom nieoprocentowanego kredytu na pokrycie 80% kosztów prowadzonych inwestycji. Z bezpośredniej odpowiedzialności za wznoszenie mieszkań państwo wycofało się już w 1956 r., a w myśl „drugiej ustawy mieszkaniowej” interwencje zastąpiono subwencjami promującymi powstawanie lokali własnościowych [*Housing and Environmental...* 2007, s. 360–361]. Ważną rolę w niemieckim budownictwie mieszkaniowym odgrywały i nadal odgrywają kasy oszczędnościowo-budowlane, które ułatwiają w tym zakresie realizację przedsięwzięć osobom mniej zamożnym. Zasadnicze założenia odnośnie do sposobu ich funkcjonowania pozostają niezmiennie od 1938 r. i zakładają stałe oprocentowanie wkładów oszczędnościowych i kredytów, wprowadzenie minimalnego okresu oszczędzania, przeznaczenie oszczędności i otrzymanej pożyczki na cele związane z mieszkalnictwem [Dominiak 1998, s. 16]. Stosowane w Niemczech rozwiązania od początku pozwalały na zaangażowanie prywatnych podmiotów w budowę i udostępnianie mieszkań na wynajem. Status lokalu socjalnego nie był ograniczony do mieszkań należących do określonych organizacji, ale wynikał ze zobowiązania właściciela do przestrzegania ustalonego czynszu oraz kwaterowania wskazanych najemców w zamian za możliwość korzystania z subsydiów. Mieszkania miały charakter socjalny przez ściśle określony czas,

a następnie mogły być wynajmowane na warunkach komercyjnych. Oferowany standard mieszkań był wysoki i porównywalny z lokalami, które można było kupić, co zapobiegło stygmatyzacji mieszkańców. Wiele gospodarstw domowych decydowało się i nadal decyduje na pozostanie w wynajmowanym mieszkaniu, pomimo wzrostu dochodów, ze względu na osiągnięte w ten sposób oszczędności [Voigtlander 2009, s. 355–360]. Dobra jakość mieszkań dostępnych na wynajem oraz uzależnienie ich ceny od walorów, takich jak wielkość czy czas powstania, sprawiają, że są one w dalszym ciągu alternatywą, z której korzysta znaczna część społeczeństwa [Bischoff i Maennig 2011, s. 133–149].

### *Polityka mieszkaniowa we Francji*

Sytuacja mieszkaniowa we Francji bezpośrednio po zakończeniu drugiej wojny światowej była trudna. Problemy wystąpiły nie tylko na skutek zniszczeń wojennych, ale także zaniedbań w rozwoju koniecznej infrastruktury, którymi charakteryzowało się poprzednie stulecie. Pomimo zaistniałych trudności rząd francuski odsunął rozwiązywanie kwestii mieszkaniowych na dalszy plan, forsując industrializację kraju, a zwłaszcza rozwój przemysłu ciężkiego. Intensywne migracje ze wsi do miast oraz wyż demograficzny wywołały głęboki kryzys mieszkaniowy w miastach. Wobec zaistniałej sytuacji władze państwowe uznały rozwiązanie kwestii mieszkaniowych za cel priorytetowy. Odpowiedzią na potrzeby nowych mieszkańców miały się stać zunifikowane osiedla wznoszone na obrzeżach metropolii. W celu pozyskania koniecznych funduszy w 1953 r. wprowadzono specjalny podatek dla pracodawców w wysokości 1% od kwoty wypłacanych wynagrodzeń. Rozwiązanie to pozwoliło na wsparcie finansowe 80% budowanych mieszkań. Od 1965 r. we Francji działają także kasy mieszkaniowe. Ponadto w 1976 r. wprowadzono system dodatków na pokrycie kosztów eksploatacji, a w 1995 r. specjalne kredyty na wykup mieszkań na własność [Raport 2006... 2007, s. 62]. Największą liczbę nowych mieszkań wybudowano na przełomie lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX w. Przez pewien czas oszczędzanie i kredytowanie budownictwa mieszkaniowego możliwe było poprzez konta oszczędnościowe prowadzone przez wybrane instytucje. Na tych kontach oferowane oprocentowanie było niższe niż w przypadku innych lokat, ale pięcioletnia systematyczność oraz zgromadzenie 30% oczekiwanego kredytu pozwalało na uzyskanie premii oraz niskooprocentowanej pożyczki mieszkaniowej. Zamiana krótkoterminowych depozytów w długoterminie pożyczki wymagała jednak utrzymywania dużych rezerw dla zapewnienia stabilności systemu, toteż wysokość udzielanych pożyczek często nie przekraczała 50% zebranych środków [Driant i Li 2012, s. 97]. Do chwili obecnej społeczne budownictwo czynszowe jest prowadzone przez organizację Mieszkań o Umiarkowanych Czynszach (Habitation à Loyer Modéré – HLM), która pozyskuje konieczne fundusze, dysponując wkładami zebranymi na ksią-

zeczkach mieszkaniowych [*Raport 2006... 2007*, s. 62]. Przełom XX i XXI w. był dla Francji czasem ciągłego wzrostu cen na rynku nieruchomości, które zaczęto nabywać także w celach inwestycyjnych. Pomimo wzrostu udziału właścicieli, wiele rodzin nadal zamieszkuje lokale społeczne. O zakwaterowanie mogą się starać osoby osiągające roczne dochody w granicach dopuszczalnego limitu, który obejmuje 89% społeczeństwa. Mieszkania wchodzące w skład tego zasobu są przeważnie także większe, tańsze i lepszej jakości, niż lokale dostępne do wynajęcia u prywatnych właścicieli. Zgodnie z przyjętymi zasadami funkcjonowania mieszkań społecznych – HLM dysponujące nimi organizacje nie mogą otrzymywać wsparcia na bieżącą działalność. Ze środków państwowych dotowane są jedynie prace budowlane i ewentualny zakup nowych lokali. Czynsze regulowane są przez państwo, a kontrakty najmu mają charakter bezterminowy, co sprawia, że cieszą się dużym zainteresowaniem wśród najemców [Schaefer 2003, s. 27–36]. Trudności w finansowaniu tego sektora spowodowały wprowadzenie zmian w ostatnich latach. Proponuje się ograniczenie możliwości zajmowania tego typu mieszkań przez gospodarstwa domowe, których dochody wzrosły powyżej określonego pułapu [Driant i Li 2012, s. 93].

#### *Polityka mieszkaniowa w Wielkiej Brytanii*

Wielka Brytania jest krajem, w którym w 1775 r. powstała pierwsza kasa budowlana zwana Towarzystwem Budowlanym Ketley'a. Początkowo stowarzyszenia oszczędnościowo-kredytowe miały charakter zamknięty, ale ich ciągła ewolucja doprowadziła do powstania modelu otwartego, gdzie odgrywają one rolę pośrednika między osobami chcącymi korzystnie ulokować posiadany kapitał, a tymi, którzy pragną zaciągnąć długoterminowe pożyczki zabezpieczone hipoteką. Termin spłaty całości kwoty może obejmować nawet 20–25 lat. Dodatkową korzyścią z zakupu lokalu poprzez zaciągnięcie pożyczki hipotecznej jest możliwość skorzystania z ulgi podatkowej. Początkowo, w latach po drugiej wojnie światowej, inwestorem bezpośrednio zaangażowanym w budowę mieszkań społecznych były gminy, które realizowały takie przedsięwzięcia na przełomie lat 40. i 50. XX w. Później zmniejszały one stopniowo swój udział na rzecz prywatnych deweloperów. Znaczne ograniczenie budownictwa społecznego w wymiarze całościowym nastąpiło jednak dopiero w latach 80. XX w. [*Housing and Environmental... 2007*, s. 362]. W 1980 r. wprowadzono Housing Act dający osobom wynajmującym prawo do zakupu mieszkania, które zajmowali. Rozwiązanie to, chociaż było wielokrotnie modyfikowane, w dalszym ciągu jest bardzo popularne. Podstawową zaletą programu rządowego jest umożliwienie pięcioletniego wynajęcia lokalu od towarzystwa mieszkaniowego po obniżonej cenie, co daje szansę zgromadzenia w tym czasie kapitału potrzebnego do wykupu mieszkania [Frańczuk 2013, s. 32–37]. Ułatwienia w zakupie mieszkań i domów spowodowały, że

odsetek lokali własnościowych wzrósł w ciągu 50 powojennych lat z 29 do 67% [Raport 2006... 2007, s. 64]. Rząd brytyjski, wspierający około 40% przedsięwzięć w budownictwie mieszkaniowym, na początku XXI w. wprowadził rozwiązania prawne sprzyjające zrównoważonemu rozwojowi w sektorze. Od 1995 r. 50% wszystkich nowo wznoszonych lokali mieszkaniowych powstawać musi na terenach, które były już wcześniej zabudowane (później poziom ten podniesiono do 60%). Kolejne regulacje prawne starały się brać pod uwagę konieczność rewitalizacji terenów miejskich, a zwłaszcza utrzymania terenów zielonych [Adams 2011, s. 953–955].

### *Polityka mieszkaniowa w Hiszpanii*

Polityka mieszkaniowa w Hiszpanii po zakończeniu wojny domowej w latach 40. XX w. doprowadziła do zmiany struktury własności lokali. Początkowy ponad 50-procentowy udział mieszkań wynajmowanych zmalał z czasem do kilkunastu procent. Ewolucja w kierunku własności prywatnej była wynikiem niekorzystnych regulacji prawnych, które zniechęciły prywatnych właścicieli do wynajmowania lokali. Główną ich wadą była dziedziczność kontraktu w przypadku śmierci najemcy oraz brak możliwości renegocjowania wysokości opłat. Dopiero ustawa z 1994 r. przewidywała minimalny – 5-letni okres wynajmu oraz swobodne ustalenie czynszu, jednak niewielka podaż mieszkań spowodowała wzrost cen na rynku najmu, co wywołało znowu zwiększone zainteresowanie zakupem nieruchomości [Eastaway i San Martin Varo 2002, s. 283–294]. Ciągłe zapotrzebowanie na tanie mieszkania doprowadziło do utworzenia w 1978 r. organizacji VPO (Vivienda de Protección Oficial), która, korzystając z państwowych subsydiów, sprzedawała lokale po bardziej przystępnych cenach [Alberdi i San Martin 2004, s. 18–25]. Tym, co charakteryzuje zasób mieszkaniowy w Hiszpanii, a jednocześnie odróżnia go od innych krajów europejskich, jest marginalna rola sektora mieszkań socjalnych, duży udział mieszkań prywatnych, przy czym znaczną część stanowią w tym drugie domy (letniskowe) oraz lokale niezamieszkałe. Pomimo znacznych nakładów na cele wspierania budownictwa ze strony państwa dostęp do własnego lokalu jest nadal nieosiągalny dla części społeczeństwa [Martínez 2005, s. 237–250]. W Hiszpanii popyt na mieszkania i domy utrzymywał się na stale rosnącym poziomie zwłaszcza po przystąpieniu do UE.

Sytuacja mieszkaniowa w przedstawionych, wybranych, krajach UE jest zróżnicowana, co jest konsekwencją różnic w prowadzonej przez nie w przeszłości i obecnie polityki mieszkaniowej. Zestawienie cech charakterystycznych dla prowadzonej polityki mieszkaniowej w każdym z krajów zaprezentowano w tabeli 1, uzupełniając ją dodatkowo o analogiczne informacje dotyczące Polski.



Tabela 1. Porównanie stosowanych regulacji mieszkaniowych w wybranych państwach europejskich

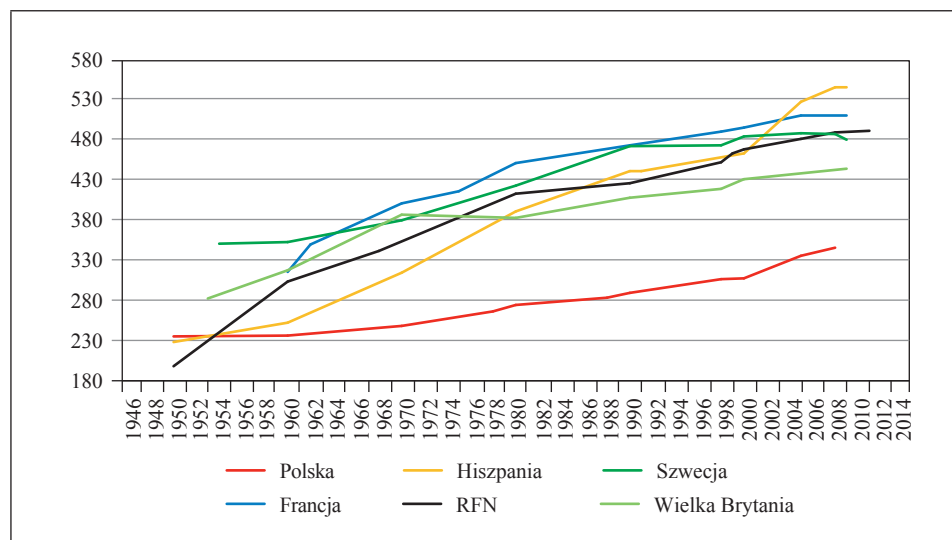
Cechy polityki mieszkaniowej	Szwecja	Niemcy	Francja	Wielka Brytania	Hiszpania	Polska
Popierane sposoby zaspokajania potrzeb mieszkaniowych – w szczególności	Mieszkania społeczne dostępne dla wszystkich obywateli. Subsydia dla osób w gorszej sytuacji.	Mieszkania społeczne są własnością społeczną albo prywatną.	Mieszkania społeczne dostępne dla dużej grupy obywateli.	Mieszkania społeczne dostępne dla potrzebujących z danej gminy.	Własność prywatna. Istniejące umowy najmu wyniszczające dla właścicieli.	Spółdzielnie mieszkaniowe w miastach oraz budownictwo indywidualne na wsi.
Popierane sposoby zaspokajania potrzeb mieszkaniowych – obecnie	Poddanie sektora mieszkań społecznych działaniu praw rynkowych od 2011 r.	Likwidacja sektora publicznego w 1989 r. Wzrost poparcia dla własności mieszkań.	Mieszkania społeczne zapewniane przez organizację HLM.	Możliwość wykupienia wynajmowanego lokalu lub jego części.	Mieszkania społeczne budowane na sprzedaż dla wybranych odbiorców.	Programy pomocy w zdobyciu pierwszego mieszkania.
Mieszkania społeczne	Mieszkania społeczne stanowią 18% całości zasobu, mieszkania społeczne dodatkowe 22%.	Każde mieszkanie może być wynajmowane na zasadach społecznych – charakter czasowy. Mieszkania społeczne stanowią 5% całości zasobu.	Oferowane głównie przez organizacje HLM stanowią 17% całości zasobu.	Mieszkania społeczne stanowią 18% całości zasobu.	Mieszkania społeczne stanowią 2% całości zasobu.	Mieszkania TBS oraz mieszkania społeczne gmin stanowią 10% zasobu.
Zakup mieszkań społecznych	Tylko za zgodą gminy, po utworzeniu przez mieszkańców spółdzielni.	Możliwy w niektórych gminach.	Możliwy dla mieszkańców.	Możliwy w programie <i>rent to buy</i> w zależności od miejsca zamieszkania.	Możliwy w programie <i>rent to buy</i> .	Możliwość wykupu w określonych okolicznościach.
Dostęp do mieszkań społecznych	Dostępne dla wszystkich.	Określony dla landu maksymalny dochód.	Określony maksymalny dochód.	Osoby potrzebujące z danej gminy.	Określony maksymalny dochód.	Uzależniony od uzyskiwanego dochodu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Housing Europe... 2011, s. 30, 34, 51–53, 66–67, 75–78].



### 3. Ocena sytuacji mieszkaniowej w różnych krajach Unii Europejskiej

Aby porównać sytuację mieszkaniową w różnych krajach konieczne jest zastosowanie obiektywnych wskaźników, które pozwolą na ilościowe i jakościowe przedstawienie sytuacji w poszczególnych państwach<sup>1</sup>. Zmiany w nasyceniu w mieszkania w wybranych krajach europejskich zostały zaprezentowane na rys. 1.

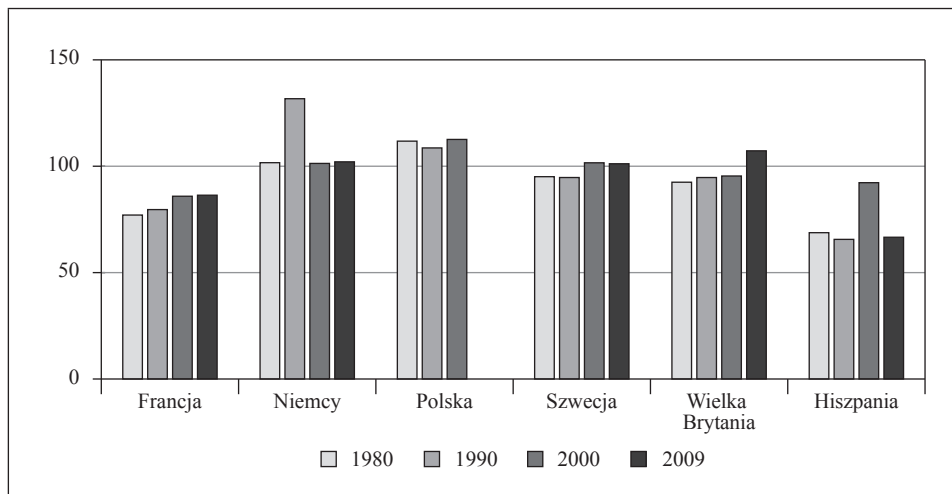


Rys. 1. Porównanie liczby mieszkań przypadających na 1000 mieszkańców w wybranych państwach europejskich

Źródło: [Cesarski 2003, s. 122; Gorczyca 2002, s. 56; Grudziński 1991, s. 14; *Housing Europe...* 2011, s. 13; *Housing Statistics...* 2010, s. 62].

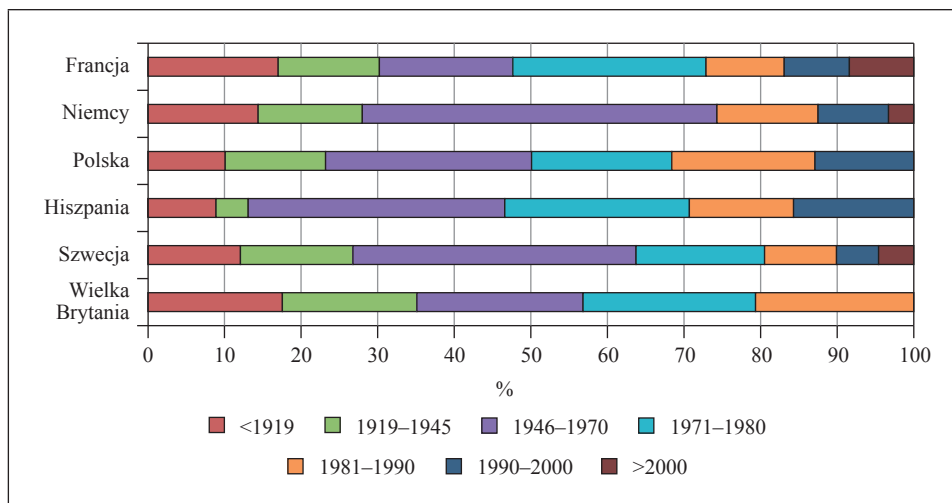
Liczba mieszkań przypadających w Polsce na 1000 osób jest widocznie niższa niż w innych państwach UE. Taka sytuacja jest równoznaczna z większymi trudnościami w uzyskaniu mieszkania oraz wzrostem kosztów takiego przedsięwzięcia. Niektóre państwa europejskie posiadały większy zasób mieszkaniowy już w momencie zakończenia drugiej wojny światowej. Inne dysponowały mniejszym

<sup>1</sup> Ze względu na konieczność analizy danych pochodzących z długich przedziałów czasowych informacje pochodzące z najnowszych opracowań, takich jak np. [*Housing Europe...* 2011], zostały uzupełnione przy wykorzystaniu starszych publikacji. Może to spowodować pewne trudności statystyczne, wynikające choćby z ewolucji uregulowań prawnych i zmian definicyjnych dotyczących nawet samego terminu „mieszkanie”. Dostępne źródła nie zawsze zawierają również analogiczne dane dla wszystkich krajów.



Rys. 2. Liczba gospodarstw domowych przypadających na 100 mieszkań w latach 1980–2009

Źródło: obliczenia własne na podstawie: [Housing Statistics... 2010, s. 29, 60].



Rys. 3. Udział budynków pochodzących z różnych okresów w całości zasobów mieszkaniowych kraju

Źródło: [Housing Statistics... 2010, s. 54].

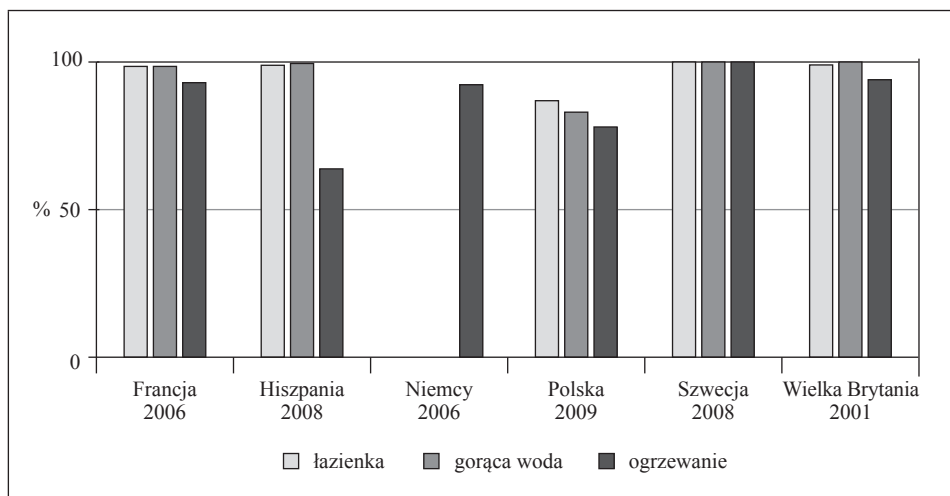
zasobem ze względu na znaczne zniszczenia wojenne oraz wcześniejsze zapóźnienia. Duże inwestycje spowodowały jednak poprawę sytuacji. W większości krajów europejskich liczba mieszkań oddawanych do użytku przypadająca na

1000 mieszkańców przez wiele lat była znacznie wyższa niż w Polsce. Nawet w najlepszych pod tym względem latach 70. XX w. Polska pozostawała za europejską czołówką, a przez większość rozpatrywanego okresu wskaźnik ten należał do niższych w Europie.

Samdzielność zamieszkiwania to kolejny ważny aspekt charakteryzujący sytuację mieszkaniową w danym kraju. Można ją opisać, stosując wskaźnik określający liczbę gospodarstw domowych przypadających na 100 mieszkań. Ocenę sytuacji w skali europejskiej komplikuje posiadanie drugich mieszkań w niektórych państwach (zwłaszcza śródziemnomorskich) przez zamożniejsze rodziny. Lokale takie nie są wykorzystywane w ciągu całego roku i realnie nie powodują zwiększenia dostępności mieszkań dla całego społeczeństwa. Wartość wskaźnika na poziomie równym lub poniżej 100 oznacza, że istnieje szansa, aby każde gospodarstwo domowe zajmowało odrębne mieszkanie, chociaż w praktyce nie zawsze jest to możliwe. Jeżeli wskaźnik przybiera wartości powyżej 100, pewna część gospodarstw domowych zmuszona jest do zamieszkiwania z innymi. Czasami rozwiązania takie mają podłoże kulturowe, kiedy tradycyjnie pojawiają się rodziny wielopokoleniowe. Niemniej jednak w Polsce odsetek młodych dorosłych mieszkających z rodzicami należy do jednego z najwyższych w Europie i osiąga 44,4%, czego nie można uznać za wielkość wynikającą jedynie z preferencji tej grupy osób. Należy domniemywać, że dla znacznej części z nich jest to konieczność wynikająca z warunków ekonomicznych [Turek 2013, s. 18–21]. Liczbę gospodarstw domowych przypadającą na 100 mieszkań w poszczególnych krajach przedstawiono na rys. 2.

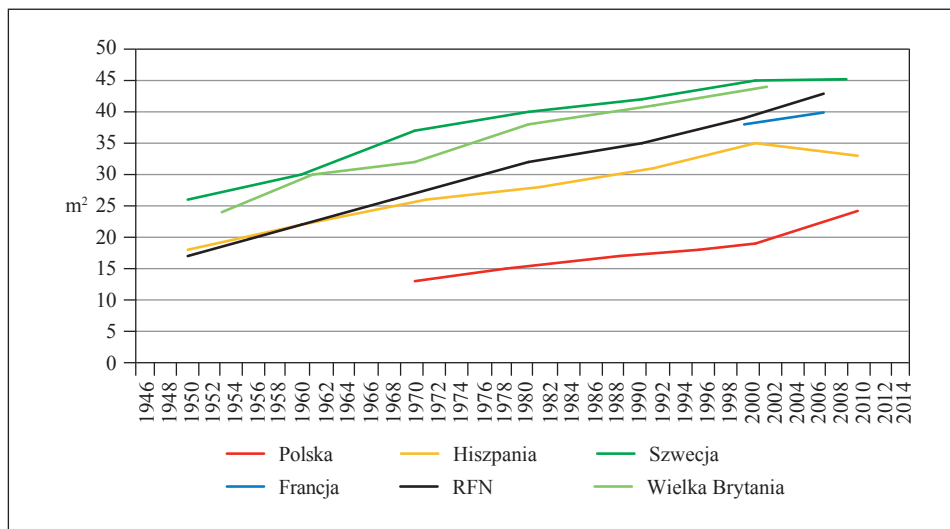
Do oceny sytuacji mieszkaniowej w kraju duże znaczenie ma wiek istniejącego zasobu lokalowego. Większy udział starszych budynków wiąże się z koniecznością prowadzenia prac remontowych i podnoszenia ich standardu. W Polsce największy udział (26,9%) mają budynki wzniesione bezpośrednio od końca drugiej wojny światowej do początku lat 70. XX w. Także w innych państwach europejskich był to czas intensywnej budowy. W Grecji, Hiszpanii, Szwecji i Włoszech udział takich budynków przekracza 30%. Zdecydowany rekord należy jednak do Niemiec, w których z tego okresu pochodzi aż 46,3% istniejącego obecnie zasobu. Strukturę wiekową istniejącego zasobu mieszkaniowego przedstawiono na rys. 3.

Warunki mieszkaniowe w poszczególnych krajach UE znacznie się różnią, ale w tym względzie najbardziej w starych i nowych państwach członkowskich. Wyposażenie w podstawowe instalacje poprawia się w Polsce systematycznie, niemniej jednak porównania międzynarodowe nie wypadają dobrze. Jak można zauważyć na rys. 4, w dawnych państwach UE poziom wyposażenia w instalacje od wielu lat bliski jest 100%. W przypadku Niemiec nie zostały podane informacje na temat wyposażenia w łazienkę i dostępności ciepłej wody, gdyż są to wymogi konieczne, aby lokal mógł być uznany za mieszkanie.



Rys. 4. Procentowy udział wyposażenia w podstawowe instalacje w wybranych krajach UE

Źródło: [Housing Europe... 2011, s. 17; Navarro i Ayala 2008, s. 604].



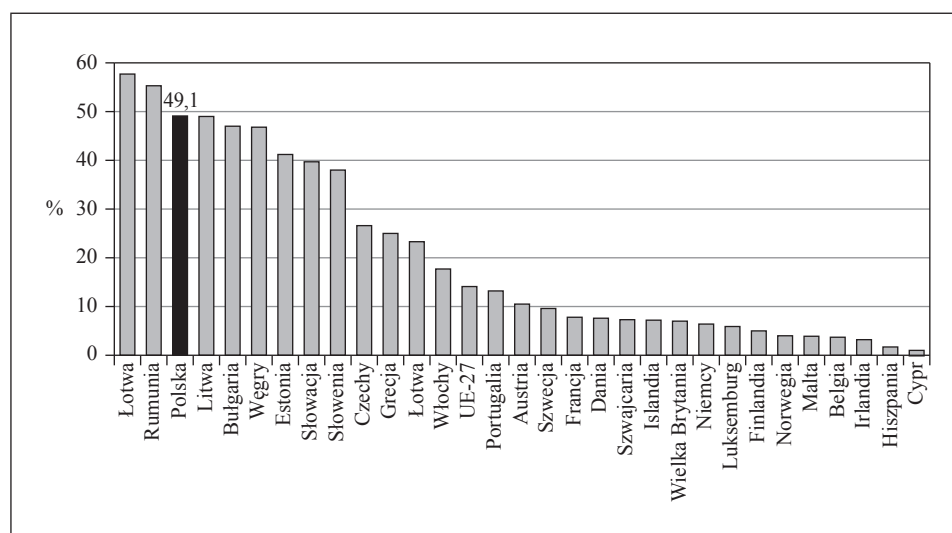
Rys. 5. Wielkość powierzchni użytkowej mieszkania przypadającej na jedną osobę w wybranych krajach europejskich

Źródło: [Gorczyca 2002, s. 58; Housing Statistics... 2010, s. 51].

Do oceny warunków mieszkaniowych w danym kraju duże znaczenie ma także przestronność zamieszkiwania określana przez liczbę m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej mieszkania przypadającej na jednego lokatora. W przypadku wszystkich krajów

wielkość ta rosła od czasu zakończenia drugiej wojny światowej (rys. 5). Istniejące dane nie zawsze pozwalają jednak dokładnie określić dynamikę tego procesu. W przypadku Polski początkowo, w latach 40. XX w., zbierano dane dotyczące kubatury lokali (w m<sup>3</sup>), co uniemożliwia przeprowadzenie porównań. Obecnie wskaźnik dla Polski wynosi około 25 m<sup>2</sup>, co różni się od wielkości osiąganych przez kraje europejskie, dla których oscyluje w granicach 35–50 m<sup>2</sup>.

Niewystarczająca liczba mieszkań, a także mała powierzchnia użytkowa mieszkań sprawiają, że w Polsce duża grupa osób zmuszona jest zamieszkiwać w warunkach nadmiernego zagęszczenia (rys. 6). Sytuacja uległa w ostatnim czasie jedynie nieznacznej poprawie, a z trudnościami w tym zakresie zmagają się nie tylko najubożsi obywatele.

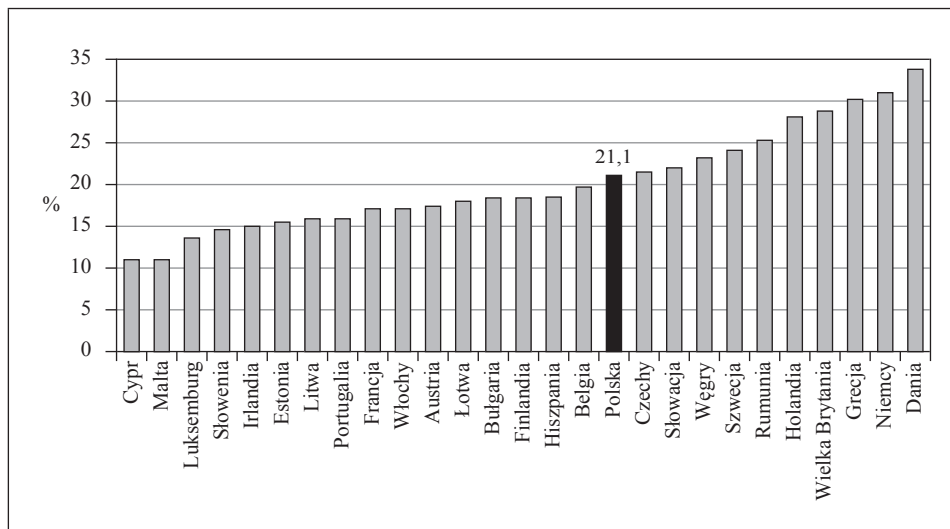


Rys. 6. Wskaźnik przeludnienia nieruchomości mieszkaniowych w krajach europejskich w 2009 r. (% populacji)

Źródło: [Strzępek 2012, s. 60].

Pomimo że warunki mieszkaniowe są w Polsce gorsze niż w państwach „starej Unii Europejskiej”, udział kosztów związanych z utrzymaniem lokalu jest bliski średniej dla wszystkich krajów UE (rys. 7).

We wszystkich krajach europejskich zakup mieszkania stanowi znaczny wydatek dla gospodarstw domowych. Zebranie koniecznych środków jest trudne, gdyż możliwość oszczędzania ograniczana jest także przez wysokie i ciągle rosnące wraz z poprawą standardu, koszty utrzymania lokalu. Dla części osób korzystniejszym rozwiązaniem jest wynajęcie mieszkania i zachowanie możli-



Rys. 7. Udział kosztów utrzymania mieszkania w rozporządzalnym dochodzie gospodarstwa domowego w 2009 r.

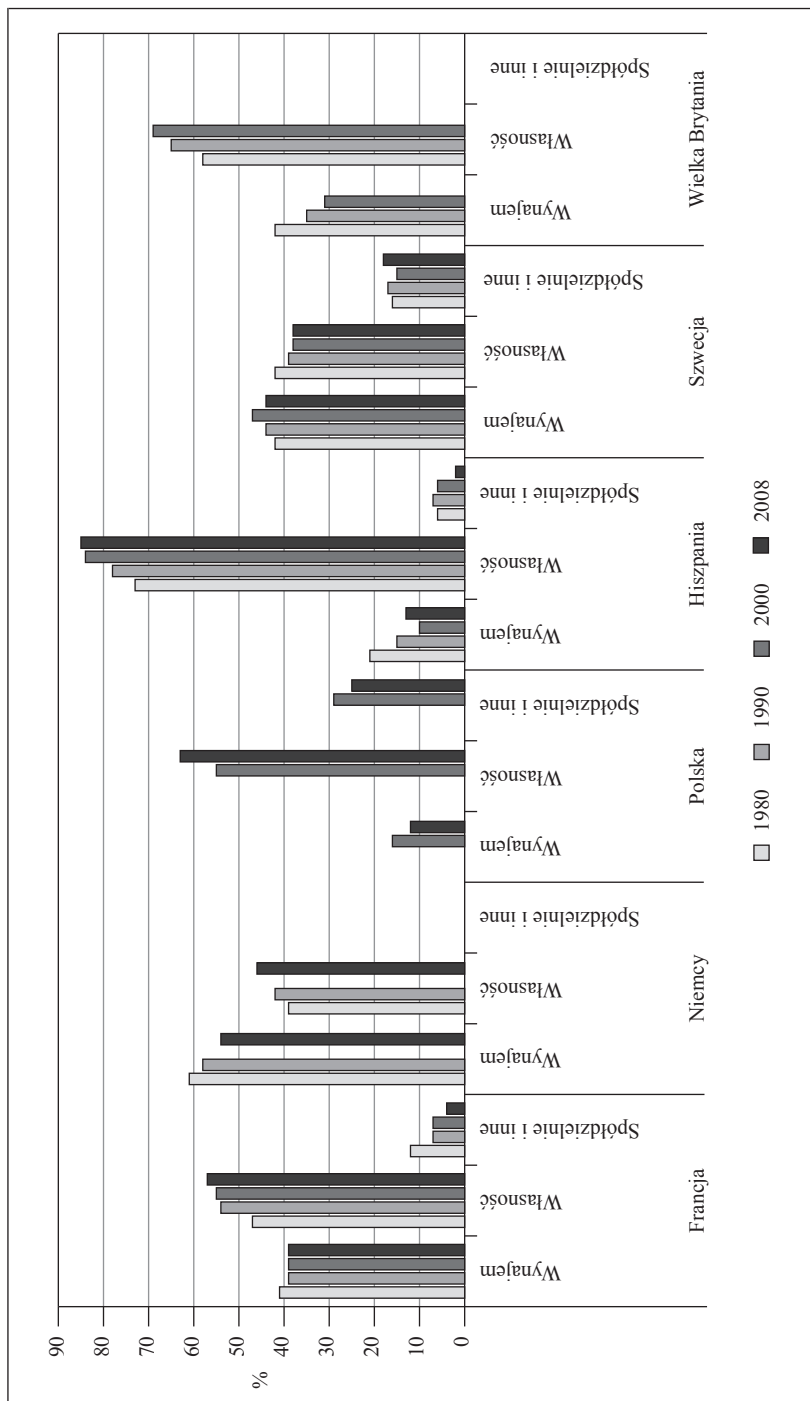
Źródło: [Housing Europe... 2011, s. 15].

wości jego zmiany w przypadku, gdyby sytuacja społeczno-ekonomiczna rodziny ewoluowała. W wielu krajach wynajmowaniem mieszkań zajmują się zarówno specjalistyczne organizacje, jak i osoby fizyczne, a udział takich lokali w całości istniejącego zasobu może być duży (rys. 8).

#### 4. Wnioski

Porównując sytuację mieszkaniową w Polsce oraz w innych państwach europejskich, należy zauważyć, że przedstawia się ona zdecydowanie niekorzystnie. Koszty ponoszone w naszym kraju na utrzymanie lokalu nie odbiegają od średnich europejskich, natomiast warunki zamieszkiwania są zdecydowanie gorsze. Własne mieszkanie nadal nie jest dostępne dla dużej części obywateli. Większa liczba osób w mieszkaniu powoduje sytuację nadmiernego zagęszczenia, co może stanowić przyczynę frustracji zwłaszcza dla młodszego pokolenia, które nie jest w stanie w pełni się usamodzielnąć, a także może sprzyjać pojawianiu się zachowań patologicznych. Uzyskanie własnego lokalu również nie jest jednoznaczne z osiągnięciem komfortu mieszkalnego, gdyż wielkość mieszkania, jego wyposażenie i stan techniczny mogą nie odpowiadać potrzebom i aspiracjom zainteresowanych.

Obecna sytuacja stanowi efekt prowadzonej od zakończenia drugiej wojny światowej polityki państwa. W latach PRL potrzeby mieszkaniowe były zanie-



Rys. 8. Procentowy udział mieszkań według rodzaju własności w całości zasobu w wybranych krajach UE w latach 1980–2008  
 Źródło: [Housing Statistics... 2010, s. 64].



dbywane ze względu na postulat uprzemysłowienia kraju i realizowanie założeń produkcyjnych. Od momentu rozpoczęcia transformacji ustrojowej zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych poddano zasadom wolnego rynku. Liczba nowo budowanych mieszkań była znacznie mniejsza od zgłaszanego zapotrzebowania, co spowodowało podniesienie cen i dalsze zmniejszenie dostępności mieszkań dla dużej grupy obywateli. Programy, takie jak Rodzina na Swoim czy Mieszkanie dla Młodych, wspierały i nadal wspierają osoby zasobniejsze, które stać na zakup lub budowę własnego lokalu. Dotkliwie brakuje mieszkań społecznych, potrzebnych dla dużej części społeczeństwa, a w szczególności ludzi młodych. W art. 34 Karty Praw Podstawowych UE w pkt 3 zapisano, że w celu zapobiegania społecznemu wykluczeniu i ubóstwu Unia uznaje i respektuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej, celem zapewnienia przyzwoitej egzystencji tym, którzy nie dysponują odpowiednimi środkami, zgodnie z zasadami ustalonymi przez prawo lokalne oraz praktykę [*Przeszłość i przyszłość...* 2005, s. 22]. UE, uznając zasadnicze znaczenie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, przewiduje możliwość podejmowania przez poszczególne państwa działań mających na celu zapewnienie obywatelom odpowiednich lokali, nawet na warunkach niezgodnych z zasadami funkcjonowania wolnego rynku. W przypadku Polski większe zaangażowanie państwa w działania zmierzające do poprawienia warunków mieszkaniowych społeczeństwa wydaje się jak najbardziej uzasadnione. Doświadczenia państw europejskich wskazują, że ilościowy niedobór mieszkań zlikwidowany może być jedynie przy wsparciu ze strony państwa, które zakłada rozwój budownictwa społecznego zarówno dla gorzej, jak i średnio sytuowanej części społeczeństwa. Najbardziej skuteczne w tym względzie okazały się programy promujące społeczne budownictwo czynszowe. Pozostawienie kwestii mieszkaniowych jedynie regulacjom wolnego rynku, nie można uznać za skuteczną metodę realizacji potrzeb mieszkaniowych obywateli.

## Literatura

- Adams D. [2011], *The 'Wicked Problem' of Planning for Housing Development*, „Housing Studies”, vol. 26, nr 6, <http://dx.doi.org/10.1080/02673037.2011.593128>.
- Alberdi B., San Martin I. [2004], *Policy and Market Responses to Affordability in Spain*, „Housing Finance International”, vol. 18, nr 4.
- Bischoff O., Maennig W. [2011], *Rental Housing Market Segmentation in Germany according to Ownership*, „Journal of Property Research”, vol. 28, nr 2, <http://dx.doi.org/10.1080/09599916.2010.538477>.
- BråmÅ Å., Andersson R. [2010], *Who Leaves Rental Housing? Examining Possible Explanations for Ethnic Housing Segmentation in Uppsala, Sweden*, „Journal of Housing & The Built Environment”, vol. 25, nr 3, <http://dx.doi.org/10.1007/s10901-010-9179-4>.

- Cesarski M. [2003], *Reprodukcja mieszkaniowego majątku trwałego w procesach społeczno-gospodarczych. Polska i kraje OECD – 1960–2000*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
- Dominiak W. [1998], *Systemy oszczędnościowo-kredytowe na mieszkanie w krajach europejskich i w Stanach Zjednoczonych*, Instytut Gospodarki Mieszkaniowej, Warszawa.
- Driant J., Li M. [2012], *The Ongoing Transformation of Social Housing Finance in France: Towards a Self-financing System?*, „International Journal of Housing Policy”, vol. 12, nr 1, <http://dx.doi.org/10.1080/14616718.2012.651337>.
- Eastaway M.P., San Martin Varo I. [2002], *The Tenure Imbalance in Spain: The Need for Social Housing Policy*, „Urban Studies”, vol. 39, nr 2, <http://dx.doi.org/10.1080/00420980120102975>.
- Frańczuk M. [2013], *System Rent to Buy a Home – „wynajmij, żeby wykupić”. Podstawowe zasady działania systemu, porównanie na tle prawa polskiego*, „Świat Nieruchomości”, nr 84, <http://dx.doi.org/10.14659/worej.2013.84.05>.
- Gorczyca M. [2002], *Polski dystans mieszkaniowy. Przyczyny i warunki jego pokonywania w procesie integracji z Unią Europejską*, Z Prac Zakładu Badań Statystyczno-Ekonomicznych, z. 282, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Grudziński A. [1991], *Propozycje polityki standardowej w warunkach gospodarki rynkowej*, Instytut Gospodarki Mieszkaniowej, Warszawa.
- Hedin K., Clark E., Lundholm E., Malmberg G. [2012], *Neoliberalization of Housing in Sweden: Gentrification, Filtering, and Social Polarization*, „Annals of the Association of American Geographers”, vol. 102, nr 2, <http://dx.doi.org/10.1080/00045608.2011.620508>.
- Housing and Environmental Conditions in Post-communist Countries* [2007], red. B. Komar, B. Kucharczyk-Brus, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice.
- Housing Europe Review 2012: The Nuts and Bolts of European Social Housing Systems* [2011], CECODHAS Housing Europe’s Observatory, Brussels.
- Housing Statistics in the European Union 2010* [2010], OTB Research Institute for the Built Environment, Delft University of Technology, The Hague.
- Martínez M.T.S. [2005], *Distributive Aspects of Public Expenditure on Housing in Spain*, „European Journal of Housing Policy”, vol. 5, nr 3, <http://dx.doi.org/10.1080/14616710500342127>.
- Navarro C., Ayala L. [2008], *Multidimensional Housing Deprivation Indices with Application to Spain*, „Applied Economics”, vol. 40, nr 5, <http://dx.doi.org/10.1080/00036840600722323>.
- Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej* [2005], red. L. Frąckiewicz, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Instytut Gospodarki Nieruchomościami, Warszawa.
- Raport 2006 o naprawie sytuacji mieszkaniowej* [2007], <http://www.kongresbudownictwa.pl/pliki/Streszczenie%20A.pdf> (dostęp: 16.09.2015).
- Schaefer J. [2003], *Financing Social Housing in France*, „Housing Finance International”, vol. 17, nr 4.
- Ström S. [2010], *Housing and First Births in Sweden, 1972–2005*, „Housing Studies”, vol. 25, nr 4, <http://dx.doi.org/10.1080/02673031003711519>.
- Strzępek I. [2012], *Warunki mieszkaniowe w Polsce na tle krajów Europejskich*, „Świat Nieruchomości”, nr 1(79).

Turek B. [2013], *Ponad 53 miliony dorosłych Europejczyków mieszka z rodzicami* [w:] *Mieszkalnictwo w roku rodziny. Raport CBOS oraz ekspertyzy i opinie w sprawie sytuacji mieszkaniowej Polaków*, Kongres Budownictwa, Habitat for Humanity Poland, Fundacja Bezdolnych, Warszawa.

Voigtländer M. [2009], *Why Is the German Homeownership Rate So Low?*, „Housing Studies”, vol. 24, nr 3, <http://dx.doi.org/10.1080/02673030902875011>.

## **Comparative Analysis of the Housing Situation in Selected EU Countries**

(Abstract)

The goal of this article was to verify whether housing policies influence the existing housing situation in a given country. To that end, the housing situation in selected EU countries is presented and compared. The housing policies that were and are in force in these countries are described. The goal stems from the belief that some programmes and government measures are more effective in solving housing problems. The countries chosen are very different in terms of their approach to housing policies, showing the full spectrum of possible approaches – from supporting the rental segment in Germany, to the preferences for private property in Spain. The first part of the article presents housing policies in selected EU countries using the available literature on the topic. To compare the housing situation in the various countries, it was necessary to apply quantitative and qualitative indicators, which were designed using existing statistical data. As a result of the analysis, it was possible to confirm the impact of the housing policies on the housing situation in the selected countries.

**Keywords:** housing, housing in different EU countries, housing needs, living conditions.