Adam Kowalewski

Koncepcja europejskiego monitoringu zagadnień mieszkalnictwa

Problemy Rozwoju Miast 9/3, 33-45

2012

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MUZEUM HISTORII POLSKI

Adam Kowalewski

KONCEPCJA EUROPEJSKIEGO MONITORINGU ZAGADNIEŃ MIESZKALNICTWA*

Abstrakt. Problematyka rozwoju miast i mieszkalnictwa jest przedmiotem zainteresowania Unii Europejskiej. Problem prawa do mieszkania znalazł się w Karcie praw podstawowych UE 2008. Celowa staje się budowa europejskiego systemu monitoringu mieszkaniowego, ponieważ rzetelna i aktualna informacja o sytuacji mieszkaniowej społeczeństwa jest elementarnym wymogiem w nowoczesnym państwie i w polityce unijnej.

Badania w dziedzinie mieszkalnictwa, prowadzone obecnie w poszczególnych krajach UE przez ONZ oraz inne organizacje międzynarodowe, zawierają olbrzymią ilość danych, jednak do chwili obecnej nie powstał zbiór informacji charakteryzujących w sposób uporządkowany szeroko rozumianą problematykę mieszkalnictwa krajów Unii. Problem ten stał się przedmiotem Koncepcji europejskiego monitoringu zagadnień mieszkalnictwa. Głównym narzędziem monitoringu będzie Bank Danych o Mieszkalnictwie – aktualizowana, rozbudowywana, doskonalona baza informacyjna kompatybilna z systemami statystyki międzynarodowej oraz z głównymi systemami statystycznymi krajów UE.

Słowa kluczowe: mieszkanie, polityka mieszkaniowa, informacja, bank danych, Unia Europejska.

Wprowadzenie

Problematyka rozwoju miast i mieszkalnictwa staje się w coraz większym stopniu, z wielu powodów, przedmiotem zainteresowania Unii Europejskiej. Problem prawa do mieszkania znalazł się w Karcie praw podstawowych UE, ogłoszonej w Nicei w 2008 r. Art. II – 34 stanowi, że: *„W celu zwalczania wyłączenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwie i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków."* Kwestia mieszkaniowa jest także obecna w ustawach zasadniczych wielu krajów UE.

Celowa staje się więc budowa europejskiego systemu monitoringu mieszkaniowego, zwłaszcza z dwóch powodów. Po pierwsze, gdyż rzetelna i aktualna informacja o sytuacji mieszkaniowej społeczeństwa jest elementarnym wymogiem w nowoczesnym państwie, którego władze winny prowadzić aktywną politykę społeczną. Po drugie, gdyż należy oczekiwać, że prowadzenie unijnej polityki spójności stworzy zapotrzebowanie na rzetelne i aktualne informacje o sektorze mieszkaniowym.

---

* Publikacja stanowi omówienie projektu badawczego Instytutu Rozwoju Miast. Skład zespołu autorskiego: Adam Kowalewski, Hanka Zaniewska, Witold Werner, Maria Thiel, Tomasz Żelawski. Konsultanci: Irena Herbst i Aleksandra Jadach-Sepioło. Projekt R11 0012 06/2009 pt. „*Koncepcja europejskiego monitoringu zagadnień mieszkalnictwa*", zrealizowanego przy wsparciu finansowym Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego [2009-2011].

Badania w dziedzinie mieszkalnictwa, prowadzone obecnie w poszczególnych krajach UE przez ONZ oraz inne organizacje międzynarodowe, zawierają olbrzymią ilość danych, publikowane są wyniki badań statystycznych, dokumenty i raporty tematyczne. Znaczna ilość informacji jest gromadzona także w zasobach międzynarodowych instytucji badawczych i organizacji pozarządowych.

Cenne zbiory informacji znajdują się m.in. w systemach statystyki ONZ w tym w *Global Urban Observatory* oraz *Urban Indicators Guidelines* (Habitat Agenda i Millenijna Deklaracja), w raportach krajowych przygotowanych na Specjalną Sesję ZO ONZ „Istanbul+5", w dokumentach unijnych, jak np. *Territorial Agenda of the EU, An Agenda for a Growing Europe – Making the EU Economic System Deliver*, *Report on Housing and Regional Policy*. Korzystanie z tych zbiorów jest z wielu powodów utrudnione. Publikacje rządów, jak również organizacji międzynarodowych oraz międzynarodowe systemy statystyczne oferują z zasady dane wyrywkowe, odnoszące się do wybranych zagadnień, często nieporównywalne i obejmujące różne okresy. Jest to również efekt nieskoordynowania do chwili obecnej zakresu i metodyki badań statystycznych w krajach UE oraz w systemie ONZ.

Mimo podejmowanych w przeszłości prób do chwili obecnej nie powstał zbiór informacji charakteryzujących w sposób uporządkowany szeroko rozumianą problematykę mieszkalnictwa krajów Unii Europejskiej.

Koncepcja europejskiego monitoringu zagadnień mieszkalnictwa

Koncepcję zawierająca zakres problematyki mieszkaniowej, zasady funkcjonowania monitoringu oraz propozycję jednolitego zbioru danych poprzedzono analizą opracowań statystycznych krajowych i unijnych instytucji, prowadzących badania statystyczne i merytoryczne w zakresie mieszkalnictwa

Głównym narzędziem monitoringu będzie Bank Danych o Mieszkalnictwie (BDoM) – baza informacyjna, aktualizowana, rozbudowywana, usprawniona i kompatybilna z systemami statystyki międzynarodowej (w możliwym zakresie) oraz z głównymi systemami statystycznymi krajów UE (w pełni). Baza ta będzie powszechnie i nieodpłatnie dostępna, wykorzystywana do prac i działań planistycznych, programowych, projektowych, do badań naukowych i do formułowania programów unijnych.

Projektując system, przyjęto wstępne założenie, że winien być on elastyczny w stopniu pozwalającym na rozbudowę bazy danych bez naruszania jej struktury oraz na agregowanie danych w różnych ujęciach problemowych, funkcjonalnych i terytorialnych (euroregiony, miasta, metropolie, osadnictwo terenów wiejskich itp.). System winien zapewnić wiarygodność merytoryczną zebranych informacji (definiowanie i treść danych, kryteria oceny) oraz praktyczną przydatność dla krajów Wspólnoty oraz dla całej UE przy formułowaniu unijnej polityki rozwoju przestrzennego, polityki regionalnej i mieszkaniowej, w uzgodnionym przez kraje członkowskie zakresie. Zaproponowano cztery rodzaje mierników: liczbowe, rodzajowe, jakościowe, opisowe.

Koncepcję oparto na następujących założeniach statystycznych:

- System statystyki mieszkaniowej powinien być tak zbudowany, aby możliwe było badanie związków pomiędzy opisywanymi problemami i zjawiskami.

- System monitoringu winien być zgodny z unijną nomenklaturą statystyczną jednostek terytorialnych NUTS 1 (regiony) do NUTS 6 (podziały pomocnicze: małe obszary, rejony urbanistyczne itp.).
- System kryteriów oceny winien być zobiektywizowany, a wskaźniki zdefiniowane jednoznacznie, aby oceny formułowane na ich podstawie były porównywalne i możliwie obiektywne.
- Dane statystyczne opisujące stan sektora mieszkaniowego winny pozostawać w związku z badaniami statystycznymi prowadzonymi w innych dziedzinach, zwłaszcza z badaniami statystyki społecznej, której zakres pokrywa się na wielu polach badawczych ze statystyką szeroko rozumianej problematyki mieszkaniowej. Dotyczy to demografii, badania warunków życia, budżetów rodziny i dochodów, gospodarowanie czasem, problemów ubóstwa i zamożności, struktury i poziomu konsumpcji.
- Należy docelowo przewidywać statystyczną harmonizację systemów statystycznych krajów Unii, przyjmując że tworzony system monitorowania sektora mieszkaniowego będzie stanowił podstawę statystycznej unifikacji problematyki mieszkaniowej, a równocześnie będzie on modyfikowany stosownie do europejskiego, zintegrowanego systemu statystyki. Jest oczywiste, że proces ten będzie trwał wiele lat.

Określenie problematyki monitoringu oraz opracowanie systematyki tworzonego zbioru danych będzie możliwe po zinwentaryzowaniu prac prowadzonych w tej dziedzinie przez Unię Europejską i jej kraje członkowskie. Z tego względu prezentowany w Koncepcji zbiór ma charakter wstępny i stanowi jedynie reprezentację głównych danych dotyczących sektora mieszkaniowego, zgromadzonych w krajach UE i w systemach statystyki międzynarodowej.

W ocenie autorów prezentowane dane stanowią zbiór reprezentatywny dla badanego problemu, uwzględniają najbardziej rozbudowane, najszersze tematycznie źródła, jak raporty rządowe na sesje specjalne ZO ONZ, badania statystyczne UN-Habitat Program (GUO) i badania statystyczne UE (Eurostat). Autorzy projektu natrafili na szereg ograniczeń, a mianowicie:

- źródła danych wykorzystane w Koncepcji reprezentują jedynie część istniejących opracowań, raportów i materiałów podejmujących tematykę mieszkaniową, dlatego należy oczekiwać, że prezentowana informacyjna koncepcja monitoringu będzie w dalszych pracach, rozbudowana;
- problematyka mieszkalnictwa jest przedmiotem badań naukowych i wiedza w tej dziedzinie systematycznie się poszerza; nauki społeczne, studia nad rozwojem zrównoważonym, technika budowlana czy studia ekonomiczne systematycznie wnoszą nowe informacje i rozwiązania oraz otwierają nowe pola badawcze, dlatego koncepcja monitoringu mieszkaniowego winna być otwarta na innowacje i dostosowywać informacje do aktualnego stanu wiedzy;
- systematycznie poszerza się obszar zainteresowania instytucji unijnych kwestiami mieszkaniowymi krajów członkowskich; będzie to miało wpływ na rozwój systemu;
- systemy zarządzania sektorem mieszkaniowym podlegają ciągłym przeobrażeniom. Również z tego względu, zasady budowy i aktualizacji zbiorów informacji w systemie

monitorowania winny być elastyczne w stopniu pozwalającym na ich aktualizację i agregowanie w różnych ujęciach problemowych i terytorialnych.

Problematyka mieszkaniowa w europejskich badaniach statystycznych

W przeglądzie badań statystycznych przeprowadzono ogólną, ograniczoną analizę porównawczą statystyki mieszkaniowej w Europie. Przeanalizowano badania statystyczne prowadzone przez główne instytucje publiczne wybranych krajów, organizacje międzynarodowe oraz jednostki badawcze i organizacje zawodowe.

Analiza objęła zbiór podstawowych danych, zawierający, zdaniem autorów, najważniejsze wyniki badań, a zebrany materiał ilustrujący stan mieszkaniowej statystyki europejskiej posłużył do sformułowania ogólnej oceny tej statystyki oraz wskazania jej głównych cech, a zwłaszcza:

- porównywalności zakresów i szczegółowości zbiorów,
- porównywalności struktur zbiorów,
- porównywalności treści znaczeniowej stosowanych wskaźników i danych statystycznych w krajach UE,
- porównywalności obszarów szczególnego zainteresowania.

Ocena ta stała się podstawą sformułowanej dla krajów Europy koncepcji monitoringu mieszkaniowego, którego zakres, treść, metodologia w przypadku podjęcia decyzji o stworzeniu takiego systemu winny być zdefiniowane w następnych etapach prac i w następnych programach badawczych.

W koncepcji zakłada się, że podstawowy zbiór danych będzie rozbudowywany wraz z rozwojem systemu, zgodnie z potrzebami jego użytkowników, instytucji publicznych i jednostek naukowo-badawczych krajów Wspólnoty. W dalszych badaniach konieczne będzie również poszerzenie problematyki badań i objęcie nimi również sondaży, rankingów, audytów i informacji gromadzonych przez jednostki naukowo-badawcze, władze miast czy organizacje międzynarodowe.

Przeprowadzony przegląd badań statystycznych obejmuje wybrane badania statystyczne i podaje przykłady głównych tabel, wykazy danych i opis problematyki. Przegląd ten objął następujące źródła danych:

- Dane statystyczne UE dotyczące sektora mieszkaniowego.
- Statystyka siedmiu krajów wybranych według następujących kryteriów: kraj i reprezentant nowego regionu w UE (Polska); reprezentacja państw założycielskich Unii, charakteryzujących się wysokim poziomem interwencjonizmu państwa w dziedzinie mieszkalnictwa (Francja, Niemcy, Dania) oraz reprezentacja państw założycielskich Unii o liberalnej polityce mieszkaniowej (Wielka Brytania, Irlandia, Belgia).
- Projekty międzynarodowe oraz instytucje naukowe.
- Dokumenty ONZ.
- Konwencje międzynarodowe.
- Wybrane czasopisma.

Definiując przedmiotowy zakres monitoringu, przyjęto wstępne założenie, że monitorowanie obejmie mieszkalnictwo w ujęciu prawnym, społecznym, ekonomicznym,

urbanistycznym i technicznym, jednak zdefiniowanie zakresu monitoringu (jego dziedzin, tematów, wskaźników i szczegółowości) jest trudnym problemem. Zaproponowanie pierwszego, wstępnego zestawu danych statystycznych utrudniało istotne zróżnicowanie statystyk mieszkaniowych krajów unijnych oraz różnice między istniejącymi systemami statystyki międzynarodowej. Różnice między gromadzonymi danymi, ich definiowaniem i jednostkami miary są wynikiem zróżnicowania rynków mieszkaniowych oraz różnorodności modeli zarządzania zasobami mieszkaniowymi, odpowiadającymi strukturom administracyjnymi krajów Unii.

Czytelnym przykładem tego zróżnicowania jest wynajem mieszkań. Analiza wykazuje, że wynajem lokalu jako metoda dostępu do mieszkania (przez najemcę) nie jest tożsamy z budowaniem lokali na wynajem jako źródła dochodu lub (co również ma miejsce) jako metoda omijania podatków. W pierwszym przypadku mogą to być wszystkie kategorie mieszkań (własnościowe, spółdzielcze, drugie mieszkania etc.), w drugim (formalnie istniejącym w niektórych krajach, w tym w Polsce) – zasoby o określonym przepisami typie własności. Co istotne, przypadek ten obejmuje zasoby, których status się zmienia po czasie określonym lokalnymi przepisami.

Z tego powodu w Koncepcji podjęto próbę zdefiniowania zakresu przedmiotowego monitoringu oraz przeprowadzono syntetyczne porównanie systemów statystycznych, określenie pełnej problematyki monitoringu będzie możliwe dopiero po zinwentaryzowaniu prac prowadzonych w tej dziedzinie na terenie Unii Europejskiej i jej krajów członkowskich.

Przedstawiona koncepcja przedmiotowego zakresu monitorowania sfery mieszkaniowej uwzględnia większość wytycznych Eurostatu, które zostały przyjęte w pierwszych wspólnych badaniach krajów unijnych w dziedzinie statystyki społecznej (EU-SILC). Wymaga podkreślenia, że proponowany zakres obejmuje wskaźniki pierwszego poziomu, podczas gdy według Eurostatu wskaźniki mogą być badane na trzech poziomach:

- wskaźniki podstawowe (*primary indicators*), zawierające podstawowe ogólne dane o czytelnej interpretacji;
- wskaźniki uzupełniające (*secondary indicators*), opisujące bardziej szczegółowo zjawiska będące tematem wskaźników podstawowych;
- wskaźniki krajowe, których listę ustalają kraje członkowskie na własne potrzeby.

Wytyczne Eurostatu (*Prawo statystyczne* Eurostatu z 1997 r.) określają również sześć zasad budowy wskaźników, które w możliwym na obecnym etapie prac zakresie wzięto pod uwagę, budując koncepcję systemu monitorowania:

- wskaźnik winien definiować istotę problemu i mieć jasną interpretację;
- wskaźnik winien być możliwie obiektywny i uzasadniony statystycznie;
- wskaźnik nie może podlegać manipulacji;
- wskaźnik winien być porównywalny w ramach UE oraz możliwie porównywalny z systemami ONZ i OECD;
- wskaźnik winien być rzetelny, aktualny i możliwy do zweryfikowania;
- wskaźnik powinien przestrzegać zasady poufności i anonimowości danych indywidualnych.

Gromadzenie danych nie powinno wymagać zbyt dużych nakładów finansowych.

Przedstawiony w Koncepcji wykaz wskaźników i danych stanowi wynik przeglądu systemów statystycznych. Strukturę problemową i hierarchiczną zbioru sformułowano, przyjmując następujące założenia:

- propozycja ma charakter wstępny;
- zbiór danych będzie wymagał modyfikacji na dalszych etapach prac;
- należy przewidywać istotne ograniczenie proponowanego zakresu przedmiotowego badań statystycznych w pierwszych fazach prac;
- wybrane kwestie mieszkaniowe wymagają analiz w kontekstach miejskich, potrzebna jest nowa, uzgodniona delimitacja w tym zakresie.

Analizę danych występującą w różnych systemach statystycznych zajmujących się problematyką mieszkaniową przeprowadzono, przyjmując za wzór systematykę zaproponowaną przez Christiana Donnera w opracowaniu *„Housing Policies in the European Union"* (2000) oraz jego drugiej części *„Housing Policies in Central Eastern Europe"* (2005).

Przedstawiona w Koncepcji analiza treści dwóch systemów międzynarodowych i systemów krajów Unii obejmuje 8 działów podzielonych na podgrupy.

Wymaga podkreślenia, że w porównaniu z projektowanym zestawem podstawowych danych zbiory dokumentów Agenda Habitat oraz Eurostat są w dziedzinie mieszkalnictwa bardzo ubogie. Na 85 pozycji, które objęła analiza, dokument Agenda Habitat obejmuje tylko 19, a system europejski Eurostat zaledwie 7.

Zbiór danych dotyczących mieszkalnictwa występujących w materiałach statystycznych, planach i programach krajów UE jest bardzo rozbudowany. W badaniach naukowych i lokalnych systemach monitorowania oraz w rankingach występują często dane bardzo specyficzne i szczegółowe. W systemach statystycznych gromadzących uporządkowane dane w sposób ciągły (Eurostat, Habitat Agenda, rankingi) ich zakres jest zawężony, podczas gdy w systemach statystyk krajowych jest on bardzo różny i z zasady proporcjonalny do stopnia zaangażowania sektora publicznego w funkcjonowanie sektora mieszkaniowego. Tę ostatnią zależność dobrze pokazały badania Donnera.

Zakładając przyszłe etapowe rozbudowywanie Europejskiego systemu monitorowania mieszkalnictwa, przyjęto, że pierwszy, wyjściowy zestaw danych będzie ograniczony do kilkudziesięciu podstawowych wskaźników, powszechnie występujących w zbadanych statystykach. W dalszych fazach prac ilość i szczegółowość danych należy systematycznie poszerzać, opierając się na doświadczeniach eksploatacyjnych i zgodnie z potrzebami polityki unijnej.

Sformułowanie jednolitego zbioru definicji poszczególnych danych i wskaźników nie jest obecnie możliwe, bowiem używane określenia mają w różnych krajach różne znaczenie. Dlatego zaproponowana w projekcie próba zdefiniowania poszczególnych wskaźników ma charakter ogólny i nie precyzuje zasad pozwalających na identyfikację stopnia podobieństwa wskaźników (o tej samej nazwie) w poszczególnych krajach. Przykładem jest określenie *social housing*, które tłumaczone literalnie oznacza *budownictwo społeczne* lub *budownictwo socjalne*, ale dotyczy bardzo różnych form budownictwa, którego wspólną cechą jest korzystanie w różnych formach ze środków sektora publicznego (z preferencyjnych kredytów, dodatków mieszkaniowych, dotacji na remonty czy możliwości schronienia w noclegowniach).

Uwaga ta dotyczy wielu innych terminów z zakresu finansowania budownictwa mieszkaniowego i statystyki zasobów.

Propozycja zakresu zbioru podstawowego została zbudowana w wyniku zanalizowania zebranych w projekcie danych. Zawiera 17 działów, w tym dział ogólny i 16 działów tematycznych. Proponowana systematyka zbiorów w podstawowym zakresie została oparta na czterech źródłach:

- Housing Policies in the European Union,
- Wytyczne UNCHS Habitat[1] do raportów krajowych na Sesję ZO ONZ "Istanbul +5",
- Eurostat,
- zbiór danych statystycznych Instytutu Rozwoju Miast.

Monitorowanie sektora mieszkaniowego winno być prowadzone w układzie dynamicznym: ex post (dane i analizy) wszędzie tam, gdzie możliwe jest odtworzenie danych z lat ubiegłych, oraz ex ante w odniesieniu do tworzonego zbioru danych.

Zaproponowano dwa zakresy przedmiotowe monitoringu: **monitoring projekt** oraz **monitoring I etap**.

Ze względu na zróżnicowane systemy finansowania budownictwa mieszkaniowego, sposoby zarządzania, typy własności i inne różnice między krajami proponowany poniżej zbiór danych statystycznych ma charakter wstępny.

Koncepcja przedmiotowa monitoringu

W przedstawionej propozycji zakresu przedmiotowego monitoringu podano treść i rodzaj gromadzonych danych statystycznych dla większości tematów. Jednak dla niektórych danych nie przedstawiono propozycji jednostek miary. Ustalenie treści i zakresu wszystkich danych statystycznych wymaga analiz porównawczych, ustaleń nomenklaturowych oraz uzgodnień wybranych problemów metodologicznych.

Podstawowe dane społeczno-ekonomiczne (*general economic background*)

Dane poniższe są powtarzane w kolejnych, odpowiednich tematycznie podrozdziałach.

0.1 Ludność mln (*population mln*)
0.2 Powierzchnia kraju km^2 (*area km^2*)
0.3 DNB mln euro (*GDP mln Euro*)
0.4 DNB per capita tys. euro (*GDP per capita 1000 Euro*)
0.5 Poziom urbanizacji – % ludności miejskiej (*urbanization – % of population in urban areas*)
0.6 Udział sektora mieszkaniowego w budżecie krajowym (*public funds allocated for the housing sector as % of national budget*)
0.7 Liczba mieszkań na 1000 mieszkańców (*housing units per 1000 inhabitans*)
0.8 Mieszkania oddawane do użytku rocznie w ciągu ostatnich trzech lat (*new housing construction total, last three years*)
0.9 Średnia liczba zmian miejsca zamieszkania – wskaźnik migracyjny w ciągu 10 lat
0.10 Niedobór mieszkań w tys. (szacunek krajowy)
0.11.1. Liczba budowanych mieszkań na tys. mieszkańców

[1] Obecnie *UN-Habitat Program*.

I. Sektor mieszkaniowy – zasoby i potrzeby

Główne dane

1.1 Budownictwo mieszkaniowe tys. mieszkań/rok (*housing production*)

1.2 Standardy użytkowania (*housing consumption*)

a) Średnia wielkość mieszkania w m^2 – kraj, regiony

b) Liczba osób na izbę – kraj, regiony

1.3 Wyposażenie mieszkań – pełne wyposażenie w media (woda, kanalizacja, energia el.) jako procent zasobów (*housing quality / amenities*)

1.4 Wydatki mieszkaniowe na rodzinę/mieszkańca w euro – kraj, regiony (*housing expenditure*)

1.5 Koszty polityki mieszkaniowej państwa w sektorze mieszkaniowym – udział procentowy w budżecie krajowym (*housing policy expenditure*)

Zasoby i rynek mieszkaniowy (*housing market*)

2.1 Sektor mieszkaniowy – struktura ogólna (*housing market structures*)

a) Zabudowa mieszkaniowa, udział jednorodzinnej / wielorodzinnej w % (*housing types*)

b) Struktura użytkowników – najemca/właściciel w % (*tenure / housing rights %*)

c) Inwestorzy mieszkaniowi – udział w % wg grup: [1] budownictwo osób fizycznych, [2] deweloperzy, [3] kondominia–spółdzielnie, [4] budownictwo społeczne realizowane z pomocą państwa oraz ogółem wszystkie formy (*private investors / housing developers / housing co-operatives / social housing*)

d) Subsydia mieszkaniowe i kontrola cen wynajmu (*subsidies / commodification limits*)

– subsydia ogółem na mieszkańca

– nowo budowane mieszkania objęte kontrolą cen wynajmu wg rodzajów: prywatne / społeczne / realizowane z pomocą sektora publicznego jako % zbudowanych mieszkań ogółem

2.2 Rodzaje własności mieszkania: spółdzielnie / wspólnoty (*condominium*) / komunalne / wynajmowane / własność / inne

2.2 Podaż i dostępność mieszkań (*housing supply*)

a) rynek pierwotny – sprzedane mieszkania / mieszkania niesprzedane na koniec roku

b) rynek wtórny – udział procentowy w rynku mieszkaniowym (transakcje / rok)

c) stosunek ceny m^2 do średniej płacy

2.3 Potrzeby mieszkaniowe i ich zaspokajanie (*housing demand and supply*)

a) Ludność miast (*urban population*)

b) Dochód na rodzinę (*household income*)

c) Koszty budowy m^2 mieszkania (*housing expenditure*) [1] domy jednorodzinne, [2] wielorodzinne

d) Zasoby mieszkaniowe ogółem (*housing stock total*)

e) Wysokość niedoboru mieszkań tys.

f) Wydatki mieszkaniowe na rodzinę oraz jako % budżetu rodziny wg grup dochodowych w podziale kraj, regiony (*housing consumption*)

2.4. Pustostany w zasobach publicznych (komunalnych / innych) /niesprzedane mieszkania – tys. szt.

2.5 Ceny mieszkań – cena m^2 w miastach wg wielkości miast: do 10 000, do 100 000, do 500 000, powyżej 500 000 (*housing prices*)

Struktura zasobów mieszkaniowych

Rodzaje mieszkań jako procent zasobów ogółem (100%)

3.1 Mieszkania na wynajem – sektor publiczny (*public rental housing*)

3.2 Mieszkania spółdzielcze (*co-opreative housing*)

3.3 Mieszkania na wynajem o regulowanych czynszach (*limited profit/subsidised rental housing*). Dotyczy mieszkań zbudowanych z pomocą państwa (różne preferencje) i objętych określonymi zobowiązaniami (dot. zasad wynajmu, regulacji czynszów etc).

3.4 Mieszkania na wynajem – prywatny rynek – czynsz niekontrolowany (*rental housing*)

3.5 Mieszkania własnościowe (*owner-occupied housing*)

3.6 Drugie i kolejne mieszkania na użytek własny (*non-primary residences*)

II. Budownictwo mieszkaniowe

Tereny budowlane (*urban land*)

4.1 Wolne tereny budowlane tys. ha

a) wg regionów (*urban land supply – regional distribution*) i ogółem (kraj)

b) w miastach (*urban land supply at urbanized areas*)

4.2 Zapotrzebowanie na tereny budowlane tys. ha wg regionów (*urban land demand – regional distribution*)

4.3 Ceny terenów budowlanych w miastach wg wielkości miast: do 10 000, do 100 000, do 500 000, powyżej 500 000 (*land prices distribution in cities, by size of the city*)

4.4 Procesy spekulacyjne – opis (*speculation – description*)

Budownictwo mieszkaniowe (*housing production*)

5.1 Inwestorzy mieszkaniowi – udział % w rynku pierwotnym (*developers / providers*)

a) Instytucje – sektor publiczny (*public bodies*)

b) Przedsiębiorstwa o limitowanym dochodzie (*limited-profit housing companies*)

c) Spółdzielnie mieszkaniowe (*housing co-operatives*)

d) Inwestorzy sektora prywatnego – budujący na sprzedaż lub wynajem (*private individuals and companies*)

e) Budujący na własne potrzeby (*owner-occupiers*)

5.2 Planiści przestrzenni / inżynierowie – zatrudnieni ogółem oraz zrejestrowani[2] na tysiąc mieszkańców (*planners / engineers*)

5.3 Zatrudnienie w budownictwie na 10 000 mieszkańców

5.4 Roczna produkcja budowlana: [1] m^2 na 10 000 mieszkańców, [2] udział produkcji budowlanej w DNB (%)

5.5 Standardy i rodzaje budownictwa: [1] budownictwo tradycyjne, [2] budownictwo uprzemysłowione jako % budownictwa ogółem – 100% (*housing construction*)

5.6 Budownictwo proekologiczne, jako % budownictwa ogółem

[2] Dotyczy izb zawodowych w krajach, w których obowiązują licencje na wykonywanie zawodu.

Finansowanie budownictwa mieszkaniowego (*housing finance policy*)

6.1 Subsydia dla dostawców, deweloperów i budowniczych jako % kosztu budowy (*supply-side subsidies*)

6.2 Subsydia dla odbiorców/inwestorów jako % kosztu budowy oraz % udzielonego kredytu

6.3 Kasy mieszkaniowe i inne instytucje finansowe wspomagające oszczędzanie na cele mieszkaniowe – wysokość wkładów na 10 000 mieszkańców oraz udział % w finansowaniu budowanych mieszkań – rok (*building societies*)

6.4 Gwarancje finansowe – rodzaje opisowo (*guarantees*)

III. Finansowanie i podatki

Wydatki mieszkaniowe (*housing expenditure*)

7.1 Koszty budowy m^2 – średnia krajowa, w miastach powyżej 250 000 mieszkańców, w regionach (*capital costs*)

7.2 Koszty eksploatacyjne (*operating costs*)

a) Akumulacja / utrata wartości / deprecjacja średnioroczna – średnia krajowa, w miastach powyżej 250 000 mieszkańców, w regionach na m^2 mieszkania (*depreciation*)

b) Koszt eksploatacyjne/remontów-renowacji na m^2 mieszkania (*maintenance / renovation cost*) średnia krajowa, w miastach powyżej 250 000 mieszkańców, w regionach

c) Koszty mediów na m^2 mieszkania – średnia krajowa, w miastach powyżej 250 000 mieszkańców, w regionach na m^2 mieszkania (*service costs*)

d) Koszty zarządu w trzech kategoriach: wspólnot mieszkaniowych / spółdzielni mieszkaniowych / mieszkań komunalnych – średnia krajowa na m^2 mieszkania (*management costs*)

7.3 Zysk/strata roczna inwestorów na rynku pierwotnym (*investors profit/loss*)

7.4 Koszt zużycia energii na m^2 roczne – średnia krajowa, w miastach powyżej 250 000 mieszkańców, w regionach (*energy cost*)

7.5 Koszty całkowite budownictwa mieszkaniowego – sektora publicznego / sektora prywatnego w skali roku w mln euro oraz udział % (*total housing expenditure*)

Finansowanie, budowa i utrzymanie mieszkań (*housing finance*)

8.1 Rodzaje finansowania budowy (*finance circuits*)

8.2 Kredyty / pożyczki mieszkaniowe (*capital market loans*)

a) Rodzaje kredytów – komercyjne / inne (*types of loans*)

b) Okres spłacania (*maturity*)

c) Oprocentowanie (*interest rate*)

d) Spłaty roczne dla mieszkania 80 m^2 (*annuities*)

Opodatkowanie (*taxation*)

9.1 Podatek od nieruchomości mieszkaniowych – teren (*urban land*)

a) *ad valorem*

b) inny – za m^2 terenu

9.2 Podatek od nieruchomości mieszkaniowych – mieszkanie (*housing tax – stock*)

a) *ad valorem*

b) inny – za m^2 mieszkania

9.3 Budowa – podatek VAT wg rodzaju: materiały budowlane, roboty budowlane, inne (*construction*)

9.4 Koszty obsługi finansowej, rodzaje – takie jak opłaty bankowe, opodatkowanie zysków banku (*housing financing*)

9.5 Instrumenty fiskalne wspierające ruch mieszkaniowy – budowę, kupno, remonty

a) ulgi podatkowe z tytułu budowy / remontów

b) ulgi z tytułu ponoszonych kosztów obsługi kredytów

IV. Publiczna polityka mieszkaniowa

Interwencje państwa na rynku mieszkaniowym – formy i obszary (*housing policy market interventions*)

10.1 Regulacje prawne

10.2 Ograniczenie konkurencji (wyłączność dla inwestycji sektora publicznego)

10.3 Subsydia dla odbiorcy (rodzina)

10.4 Subsydia i ulgi dla dostawcy (inwestor mieszkaniowy)

10.5 Informacja

Polityka urbanizacyjna władz publicznych (*land and urban development policy*)

11.1 Polityka przestrzenna (krajowa, regionalna) państwa – rządu i samorządów terytorialnych [regionalnych] – opis i dokumenty (*land policy*)

11.2 Polityka urbanizacyjna państwa – rządu i samorządów terytorialnych [regionalnych i lokalnych] – opis i dokumenty (*urban development policy*)

Polityka w dziedzinie zasobów mieszkaniowych (*housing stock policy*)

Preferencje przyznawane poszczególnym kategoriom mieszkań, rodzaj preferencji w odniesieniu do poszczególnych kategorii.

12.1 Zasoby uspołecznione na wynajem (*public rental housing*)

12.2 Wynajem o regulowanych czynszach (*limited profit / subsidised rental housing*)

12.3 Mieszkania spółdzielcze (*co-operative housing*)

12.4 Mieszkania wynajmowane (*private rental housing*)

12.5 Mieszkania własnościowe (*owner-occupied housing*)

12.6 Drugie i kolejne mieszkania (*secondary residences*)

Polityka budownictwa mieszkaniowego władz publicznych

Charakterystyka opisowa polityki, jej cele oraz lista podstawowych dokumentów stanowiących i wdrażających politykę państwa – rządu i samorządów terytorialnych (regiony, gminy).

13.1 Polityka dotycząca liczby i przyrostu mieszkań (*quantitative housing construction policy*)

13.2 Polityka dotycząca jakości mieszkań (*qualitative housing construction policy*)

13.3 Obniżanie kosztów (*cost reduction*)

13.4 Polityka czynszowa (*tenure*)

13.5 Organizacje o limitowanych zyskach (*limited-profit housing association*)

13.6 Inne (*other topics*)

Struktura dochodów i wydatków oraz subsydia mieszkaniowe (*housing expenditure policy / income policy*)

14.1 Struktura dochodowa – udział wydatków mieszkaniowych przeciętnej rodziny w dochodach ogółem (*income distribution*)

14.2 Grupy pozbawione dochodu – udział procentowy zajmowanych zasobów (*loss of income*)

14.3 Zmniejszanie wydatków na mieszkanie (*housing expenditure reduction*)

14.4 Subsydiowanie użytkowników (*demand-side subsidies*)

Uzyskiwanie środków na finansowanie polityki mieszkaniowej (*housing policy funds*)

Źródła finansowania polityki mieszkaniowej sektora publicznego i ich udział w ogólnych kosztach polityki mieszkaniowej państwa: rządu i samorządów terytorialnych poszczególnych szczebli (regionów, gmin etc.).

15.1 Podatki dochodowe (*income tax*)

15.2 Podatki specjalne – renta planistyczna, opłaty adiacenckie, podatek od zamrożonych terenów (*vacancy fee*), opłaty urbanistyczne i in.

15.3 Zwroty subsydiów/pożyczek mieszkaniowych

15.4 Sprzedaż „złych" kredytów

15.5 Sprzedaż nieruchomości skarbu państwa

Warunki uruchomienia monitoringu

W Koncepcji rekomenduje się zakres monitoringu na pierwszym, testowym etapie budowy systemu, przyjmując że dane winny być łatwe do jednoznacznego określenia w językach unijnych, a ich gromadzenie nie powinno stwarzać trudności. W konsekwencji proponowany zbiór został ograniczony do 40 wskaźników. Należy przewidywać, że na gromadzone dane będzie zapotrzebowanie oraz że będą one przydatne przy wdrażaniu polityki unijnej.

Budowa systemu wymaga decyzji krajów członkowskich UE. Konieczna jest akceptacja polityczna oraz decyzje określające finansowanie, zasady zbierania oraz dostępności danych, sposoby wykorzystywania wyników monitorowania.

W chwili obecnej UE finansuje wiele działań obejmujących problematykę mieszkaniową, problemy mieszkaniowe są objęte aktualizowanym projektem ESDP, projektami ESPON, pracami wykonywanymi na potrzeby nieformalnych spotkań ministrów mieszkalnictwa, dokumentami dotyczącymi kluczowych polityk unijnych: regionalnej i spójności. Dlatego koncepcja prowadzenia jednego wspólnego europejskiego monitoringu mieszkaniowego, wykorzystującego równocześnie istniejące w Europie zasoby wiedzy, wymaga szerokich konsultacji i uzgodnień, tak aby nie dublowały się prace istniejących, europejskich ośrodków statystycznych i badawczych.

A CONCEPTION
OF THE EUROPEAN HOUSING MATTERS MONITORING SYSTEM[1]

Abstract. Urban development and housing issues are the objects of interests in the European Union. The issue of the right to housing was included in the EU 2008 Charter of Fundamental Rights. It is justified to build a European Housing Monitoring System because reliable and current data about the housing matters constitute elementary requirements in modern states and EU policies. Housing research conducted presently in particular EU countries and by the UN and other international organizations contains huge quantities of data, although no data bank has been created for the information relating to broadly understood EU countries' housing matters in a well-ordered manner. That problem became an object of a Conception of the European Housing Monitoring System. A Housing Data Bank will become the main monitoring tool. It will be an updated, expanded, and improved database, compatible with the systems of international statistics and main national statistical systems of the UE countries.

Key Words: housing, housing policy, information, data bank, European Union.

Dr n. ek. arch. Adam Kowalewski
Instytut Rozwoju Miast
Kraków

[1] This paper discusses a Research Project conducted by the Institute of Urban Development. Project Team: Adam Kowalewski, Hanka Zaniewska, Witold Werner, Maria Thiel, Tomasz Żelawski. Consultants: Irena Herbst and Aleksandra Jadach-Sepioło. Project No. R11 0012 06/2009 entitled "A C*onception of the European Housing Matters Monitoring System,"* completed owing to the grant offered by the Polish Ministry of Science and Higher Education [2009-2011].