

**ESPON**



Co-funded by  
the European Union  
Interreg

**EUROPOS MOKSLINIŲ TYRIMŲ PROJEKTAS //**

**HOUSE4ALL: Visiems  
prieinamas įperkamas ir  
kokybiškas būstas** *(angl. Access to  
Affordable and Quality Housing  
for All People)*

*Pagrindinė ataskaita*

2025 m. lapkričio mėn.

Šis EUROPOS MOKSLINIŲ TYRIMŲ PROJEKTAS atliktas pagal ESPON 2030 bendradarbiavimo programą, iš dalies finansuojamą Europos regioninės plėtros fondo.

ESPON ETBG (Europos teritorijų planavimo stebėjimo tinklo (toliau – ESPON) Europos teritorinio bendradarbiavimo grupės (toliau – ETBG) (angl. *European Spatial Planning Observation Network (ESPON) European Grouping on Territorial Cooperation (EGTC)*) vienintelis ESPON 2030 bendradarbiavimo programos paramos gavėjas. Vienintelį programos veiksmą įgyvendina ESPON ETBG, o jį bendrai finansuoja Europos regioninės plėtros fondas, ES valstybės narės ir valstybės partnerės – Islandija, Lichtenšteinas, Norvegija ir Šveicarija.

Informacija, pateikiama šioje ataskaitoje nebūtinai atspindi ESPON 2030 Stebėsenos komiteto narių nuomonę.

**ESPON ETBG koordinatoriai:**

Sandra Di Biaggio, Caroline Clause, Martin Gauk, Nikos Lampropoulos, Nicolas Rossignol

**Autoriai:**

Franziska Sielker, Selim Banabak, Marlene Gerhalter, Tatjana Neuhuber, David Sutterlütti, Julia Dorner & Lucas Claire Reckhaus (TU Wien)  
Efrain Larrea, & Marina Serra (MCrit)  
Alice Pittini & Dara Turnbull (Housing Europe)  
Hanna Szemző, József Hegedűs & Kata Kepes (Metropolitan Research Institute)  
Emanuele Belotti & Massimo Bricocoli (Politecnico di Milano)  
Johanna Lilius & Elli-Noora Rautio (Aalto University)  
Luís Falcón & Eli Palma (InAtlas)  
Sandra Spule & Jean Claude Zeimet (Spatial Foresight)  
Anneli Kährrik & Kirils Gončarovs (University of Tartu)  
Justyna Orchowska

**Techninė pagalba:**

Efrain Larrea ir Marina Serra (MCrit)  
Elisabeth Palma, David Canduela, Mauricio Arevalo ir Rafael Rato (InAtlas)

**Informacijos apie ESPON ir jo projektus galite rasti adresu [www.espon.eu](http://www.espon.eu).**

Svetainėje galima atsisiųsti ir peržiūrėti naujausius dokumentus, parengtus pagal užbaigtus ir vykdomus ESPON projektus.

ISBN: 978-2-919839-26-1

**© ESPON 2030**

Maketavimas ir grafinis dizainas: „BGRAPHIC“, Danija

Spausdinti, atgaminti ar cituoti leidžiama, nurodžius šaltinį ir nusiųntus kopiją ESPON ETBG Liuksemburge.

Susisiekti: [info@espon.eu](mailto:info@espon.eu)

**EUROPOS MOKSLINIŲ TYRIMŲ PROJEKTAS //****HOUSE4ALL: Visiems  
prieinamas įperkamas ir  
kokybiškas būstas**

*(angl. Access to Affordable and Quality Housing  
for All People)*

*Pagrindinė ataskaita*

2025 m. lapkričio mėn.

**Atsakomybės apribojimas**

Šis dokumentas yra galutinė ataskaita.

Jame pateikiama informacija gali būti keičiama ir neįpareigoja ESPON ETBG ir šalių, dalyvaujančių ESPON 2030 bendradarbiavimo programoje.

Galutinė ataskaitos versija bus paskelbta, kai tik ji bus patvirtinta.



# Turinys

<b>Santrauka</b> .....	<b>8</b>
<b>1 Besiformuojanti Europos būsto krizė ir Europos būsto politikos darbotvarkės atsiradimas</b> .....	<b>11</b>
<b>2 ESPON HOUSE4ALL projekto įvadas</b> .....	<b>13</b>
2.1 Europos vietos būsto prieinamumo žemėlapių parengimas.....	14
2.2 Lyginamoji būsto politikos strategijų apžvalga.....	16
2.3 Vietos ir regionų atvejų analizės .....	17
<b>3 Kas yra prieinamas ir kokybiškas būstas?</b> .....	<b>21</b>
3.1 Kaip matuojamas įperkamumas?.....	21
3.2 Kaip prieinamumas apibrėžiamas politikos požiūriu .....	23
3.2.1 Būsto kokybė ir tinkamumas.....	23
3.2.2 Pažeidžiamos grupės.....	23
<b>4 Kas lemia būsto (ne) įperkamumą</b> .....	<b>25</b>
4.1 Su paklausa susiję būsto kainų ir įperkamumo veiksniai.....	25
4.2 Su pasiūla susiję būsto kainų ir įperkamumo veiksniai .....	28
4.3 Su būsto politika susiję būsto (ne) įperkamumo veiksniai .....	30
<b>5 Būsto politikos tendencijos Europoje</b> .....	<b>33</b>
5.1 Du dominuojantys būsto politikos modeliai.....	33
5.2 Daugiapakopis valdymas (angl. <i>Multi-Level Governance</i> ).....	36
<b>6 Ar būstas Europoje yra prieinamas?</b> .....	<b>39</b>
6.1 Būsto kainos Europoje .....	39
6.2 Europos būsto prieinamumo žemėlapiai.....	41
6.2.1 Trumpas komentaras apie kainos ir būsto dydžio santykį.....	41
6.2.2 Būsto įsigijimo prieinamumas.....	42
6.2.3 Būsto nuomos prieinamumas.....	46
6.3 Ar iš tiesų susiduriame su būsto krize? .....	48
6.4 Žvilgsnis į tai, kas siūloma .....	50
6.5 Pirkti ar nuomotis?.....	52
6.5.1 Kainos ir nuomos santykis Europoje .....	53
6.5.2 Pradinis įnašas – esminė kliūtis.....	54
<b>7 Kaip galima spręsti būsto krizę?</b> .....	<b>57</b>
7.1 Didėjantis dėmesys prieinamam nuomojamam būstui .....	57
7.2 Europos Sąjungos vaidmuo formuojant (būsimą) būsto politikos darbotvarkę.....	58
7.2.1 Politikos strategijos ir reglamentai .....	58
7.2.2 Finansavimo programos .....	59
7.2.3 Kintanti ES pozicija .....	61
7.3 Žvilgsnis už būsto politikos ribų .....	62
<b>8 Išvados</b> .....	<b>63</b>
<b>Šaltiniai</b> .....	<b>65</b>

# Žemėlapių, lentelių, paveikslų ir langelių sąrašas

## Žemėlapių sąrašas

1 žemėlapis. Vidutinės pardavimo kainos pagal vietos administracinius vienetus (LAU).....	40
2 žemėlapis. Vidutinės nuomos kainos privačiame rinkos sektoriuje pagal vietos administracinius vienetus (LAU).....	41
3 žemėlapis. Vieno kambario (studijos tipo) butų įsigijimo prieinamumas pagal vietos administracinius vienetus (LAU).....	44
4 žemėlapis. Mažų būstų įsigijimo prieinamumas pagal vietos administracinius vienetus (LAU).....	45
5 žemėlapis. Vidutinio dydžio būsto įsigijimo prieinamumas pagal vietos administracinius vienetus (LAU).....	45
6 žemėlapis. Vieno kambario (studijos tipo) butų nuomos prieinamumas pagal vietos administracinius vienetus (LAU).....	46
7 žemėlapis. Mažų būstų nuomos prieinamumas pagal vietos administracinius vienetus (LAU).....	47
8 žemėlapis. Vidutinio dydžio būstų nuomos prieinamumas pagal vietos administracinius vienetus (LAU).....	48
9 žemėlapis. Kainos ir nuomos santykis pagal vietos administracinius vienetus (LAU).....	54
10 žemėlapis. Galimi pradinio įnašo reikalavimai norint gauti būsto paskolą pagal vietos administracinius vienetus (LAU).....	55

## Lentelių sąrašas

1 lentelė. Pagrindiniai būsto kainų ir prieinamumo rodikliai.....	15
2 lentelė. Europos būsto politikos kompendiumo turinys.....	16
3 lentelė. Atliktos atvejų analizės.....	19
4 lentelė. Su paklausa susiję būsto kainų ir įperkamumo veiksniai.....	27
5 lentelė. Su pasiūla susiję būsto kainų ir įperkamumo veiksniai.....	30
6 lentelė. Pasirinktos būsto politikos priemonės, turinčios įtakos būsto kainoms ir įperkamumui.....	32
7 lentelė. Du dominuojantys būsto politikos modeliai.....	34

## Paveikslų sąrašas

1 pav. Pagrindinės <i>ESPON HOUSE4ALL</i> projekto tyrimo temos.....	13
2 pav. Pagrindiniai <i>ESPON HOUSE4ALL</i> projekto rezultatai.....	14
3 pav.: Duomenų apdorojimo schema.....	15
4 pav. Atvejų analizių atrankos schema.....	19
5 pav. Kaina ir dydis – atrinktos šalys, 2024 m.....	42
6 pav. Prieinamumo klasės pagal gyventojų dalį.....	49
7 pav. Nuomos skelbimų pasiskirstymas pagal šalis.....	51
8 pav. Nuomos kainų ir pirkimo kainų sąsaja – atrinktos šalys.....	53

## Langelių sąrašas

1 langelis. Pagrindinės išvalgos.....	9
2 langelis. Kas yra prieinamas ir kokybiškas būstas?.....	24
3 langelis. Būsto politikos apžvalga Europoje.....	38
4 langelis. Ar būstas Europoje yra prieinamas?.....	56
5 langelis. Didėjantis dėmesys prieinamam nuomajam būstui.....	58
6 langelis. Europos Sąjungos vaidmuo formuojant (būsimą) būsto politikos darbotvarkę.....	61
7 langelis. Ateities būsto tyrimų kryptys.....	64

## Santrauka

Prieinamas būstas tapo viena iš labiausiai diskutuojamų temų dabartinėje politikos formavimo praktikoje tiek nacionaliniu, tiek, vis didesniu mastu, Europos lygmeniu. Sparčiai augančios būsto kainos miestuose ir ne tik, kartu su realaus pajamų lygio sąstingiu, sukėlė didesnę mokslininkų, politikų ir plačiosios visuomenės susirūpinimą dėl vis didėjančio būsto neprieinamumo. Vis dėlto, visos socialinės, ekonominės ir politinės šios būsto krizės pasekmės dar tik aiškėja. Krizei visoje Europoje stiprėjant, kyla pagrindinis klausimas: kokių priemonių galima imtis, kad visiems būtų užtikrinta lygiateisė prieiga prie prieinamo, kokybiško būsto?

Esant tokiai situacijai, *ESPON HOUSE4ALL* projektas siekia pagilinti žinias ir surinkti lyginamuosius duomenis apie būsto nepasiekiamumo regioninę dinamiką Europoje. Projekte tiriama lokalių būsto kainų ir prieinamumo skirtumai, atsižvelgiant į nuosavybės formas, taikant didelės apimties žiniatinklio duomenų gavybos metodą. Būsto kainų ir prieinamumo rodiklių apžvalga yra svarbi ne tik siekiant suprasti būsto krizės erdvinę dinamiką, bet ir siekiant sukurti pagrindą būsimiems tyrimams apie jos priežastis bei esamų būsto politikos priemonių veiksmingumo vertinimui.

Siekiant geriau suprasti būsto politikos kryptis ir jų įvairovę Europoje, projekto metu taip pat buvo parengtas *Europos būsto politikos kompendiumas*. Kompendiume pateikta sisteminga Europos šalių būsto politikos apžvalga ir išanalizuota, kaip ši politika formuojama ir įgyvendinama skirtingose šalyse bei regionuose. Kompendiume nagrinėjami nuosavybės formų skirtumai, prieinamo ir socialinio būsto apibrėžimai bei sąvokos, valdymo mechanizmai ir sąveika su kitomis politikos sritimis, taip pabrėžiant, kokia didelė įvairovė būdinga Europos būsto sistemoms.

Siekiant papildyti duomenimis pagrįstą analizę ir lyginamąją politikos apžvalgą, projekto metu buvo atliktos dešimt vietos ir regionų atvejų analizių. Jose išsamiai nagrinėjama, kaip būsto neprieinamumo veiksniai ir jiems spręsti skirtos politikos priemonės veikia Europos miestuose ir regionuose vietos lygmeniu. Atsižvelgiant į kompendiume atskleistą būsto sistemų sudėtingumą, atvejų analizės vietos buvo atrinktos taikant sistemingą metodiką, skirtą užtikrinti reikiamą įvairovę ir išvadų pritaikomumą.

Šioje ataskaitoje pateikiami pagrindiniai šio plataus masto Europos tyrimo rezultatai.

## 1 langelis. Pagrindinės įžvalgos

### Kokios pagrindinės išvados ir politikos formavimui svarbios įžvalgos gautos *ESPON HOUSE4ALL* projekto metu?

#### 1. Prieinamumo krizės mastas ir geografija

Sunkios būsto prieinamumo problemos kyla daugelio Europos šalių tiek privačios nuomos, tiek nuosavo būsto rinkose. Ypač pažeidžiami yra nauji būsto rinkos dalyviai, o dabartiniai duomenys leidžia manyti, kad ateityje krizė dar gilės. Nuosavas būstas yra sunkiai prieinamas daugelyje regionų, įskaitant didžiuosius miestus, turistinius pakrančių ir Alpių regionus bei didžiąją dalį Rytų Europos. Kai kuriuose regionuose, ypač Vidurio ir Rytų Europoje, net ir nedidelio būsto įsigijimas pareikalautų daugiau nei 30 metų būsto paskolos grąžinimo (iš vieno pajamų šaltinio), o pradinė įmoka yra papildoma kliūtis įsigyti būstą.

Stiprūs būsto kainų skirtumai tarp regionų leidžia paaiškinti didžiąją dalį būsto įperkamumo skirtumų pačioje šalyje, o skirtumai tarp šalių yra labiau susiję su nacionalinio pajamų lygio skirtumais. Nuomos įperkamumas taip pat labai skiriasi priklausomai nuo šalies, regiono ir būsto dydžio – vidutinio dydžio ir didesni būstai, taip pat būstai regionuose, kur būsto nuosavybės lygis yra aukštas paprastai yra labiausiai neprieinami.

#### 2. Būsto iššūkiai nėra susiję tik su įperkamumu

Daugelyje Europos šalių prieinamumo problemos siejasi su prastos būsto kokybės, nusidėvėjimo ir rimtų pastato atnaujinimo (modernizavimo) poreikių klausimais. Tai ypač ryšku Baltijos valstybėse ir kituose regionuose, kur dėl žemo energijos vartojimo efektyvumo ir ribotų pastato atnaujinimo (modernizavimo) galimybių daugelis gyventojų gyvena netinkamomis sąlygomis, nepaisant to, kad šalyje vykdomos finansavimo programos.

#### 3. Paklausa spaudimas, pasiūlos nelankstumas ir kainų kilimas

Būsto kainų augimą paprastai lemia demografiniai ir ekonominiai paklausa veiksniai, įskaitant gyventojų skaičiaus augimą, mažėjančią namų ūkių sudėtį (dėl vis dažnesnio pasirinkimo gyventi atskirai ir gyventojų senėjimo) bei urbanizaciją. Finansinė paklausa, kurią sustiprino pigūs kreditai, galimybė lengvai gauti būsto paskolą ir žemos palūkanų normos, dar labiau paspartino kainų augimą – padidėjo namų ūkių ir institucijų perkamoji galia bei padaugėjo spekuliatyvių investicijų. Papildomą spaudimą kelia trumpalaikės nuomos ir antrojo būsto įsigijimo plėtra miestuose bei turistinėse vietovėse, dėl ko vietos gyventojai gali būti priversti išsikraustyti. Pasiūlos atžvilgiu struktūriniais trukdžiais tebėra nelankstus žemės prieinamumas ir naujos finansinės spekuliacijos formos, ypač tankiai apgyvendintuose didmiesčių teritorijose, o kylančios žemės kainos tampa pagrindiniu veiksniu, lemiančiu nekilnojamojo turto kainų augimą.

#### 4. Būsto sistemos, valdymo struktūros ir dviprasmiškos apibrėžtys

Europos būsto sistemos labai skiriasi valdymo, nuosavybės struktūrų ir sąvokų apibrėžties atžvilgiu. Valdymo modeliai svyruoja nuo itin centralizuotų (pvz., Graikija, Portugalija) iki daugiapakopių ir decentralizuotų (pvz., Vokietija, Austrija), o tai dažnai lemia nesuderintą tarpinstitucinę atsakomybę ir netolygias įgyvendinimo galimybes. Nuosavybės struktūros – visų pirma būsto įsigijimo, privačios nuomos ir socialinės nuomos pusiausvyrą – daro didelę įtaką politikos poreikiams ir instituciniams sprendimams.

Pagrindinė apibrėžties problema – nėra bendro sutarimo dėl to, kas yra „prieinamas būstas“. Sąvokos „prieinamas būstas“ ir „socialinis būstas“ skirtingose šalyse vartojamos skirtingai, apibūdinant įvairias programas, skirtas skirtingoms gyventojų grupėms. Kai kuriose šalyse didelis pelno nesiekiančių būsto sektorių mastas susilieja socialinio ir prieinamo būsto sampratas, tuo tarpu labiau fragmentuotos sistemos socialinį būstą skiria tik labiausiai pažeidžiamiems asmenims. Šie skirtumai turi didelę įtaką kuriant ir finansuojant prieinamo būsto iniciatyvas, visų pirma, kai kalbama apie didelio masto investicijas ar ES finansavimą.

#### 5. Politikos priemonės: privalumai, apribojimai ir kompromisai

Nuomos rinka tampa antraeiliu pasirinkimu, tačiau dėl didėjančio nekilnojamojo turto kainų ir pajamų atotrūkio situacija joje tampa vis sudėtingesnė. Tam tikrose šalyse nuomojamas būstas gali būti laikomas mažiau patraukliu dėl kultūrinių normų ir numanomų su ilgalaikėmis išlaidomis susijusių trūkumų. Tuo tarpu į nuosavybės įsigijimą orientuota politika gali nepageidaujamai pabloginti rinkos sąlygas, skatindama paklausą, didindama kainas ir palikdama asmenis, neturinčius nuosavo būsto, be pakankamos socialinės apsaugos.

Tradicinės nuomos politikos priemonės reikalauja ženklių kompromisų. Griežta nuomos kainų kontrolė yra veiksminga priemonė nuomininkams apsaugoti ir kainoms privačiame sektoriuje sušvelninti, tačiau, jei ji yra netinkamai organizuota, gali riboti gyventojų mobilumą ir dar labiau paaštrinti pasiūlos trūkumą. Būsto pašalpos pasirodė esančios veiksmingos siekiant padidinti būsto prieinamumą, tačiau jos reikalauja didelių biudžeto išlaidų ir gali prisidėti prie nuomos kainų augimo. Ne pelno siekiantis būsto sektorius užtikrina apsaugą, prieinamumą ir ciklo svyravimams atsparią pasiūlą bei gali turėti platesnį kainų stabilizavimo poveikį, tačiau jam reikalingos tvirtos teisinės sistemos ir nuolatinis ilgalaikis finansavimas. ES lygmens priemonės, įskaitant Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo

**Kokios pagrindinės išvados ir politikos formavimui svarbios išvalgos gautos ESPON HOUSE4ALL projekto metu?**

priemonę (angl. *Recovery and Resilience Facility*) bei Europos investicijų banką (angl. *European Investment Bank*), atlieka svarbų vaidmenį remiant tokius modelius, ypač šalyse, kurių finansiniai pajėgumai yra riboti.

**6. Vietos politikos formavimo ir administraciniai pajėgumai**

Vietos valdžios institucijos atlieka pagrindinį vaidmenį sprendžiant būsto problemas, nes jos glaudžiai susijusios su rinkos dinamika ir su tomis šeimomis, kurios susiduria su problemomis. *ESPON HOUSE4ALL* atvejų analizių pavyzdžiai atskleidžia tiek novatoriškus vietos sprendimus, tiek riziką, susijusią su ribotais administraciniais pajėgumais. Pavyzdžiui, socialinio nuomojamo būsto agentūros rodo perspektyvą plečiant prieinamų nuomos galimybių pasiūlą posocialistinėse šalyse, tarpininkaujant tarp nuomininkų ir privačių nuomotojų. Kita vertus, tokie pavyzdžiai kaip Kelno atvejis rodo, kad nuomos kainų reguliavimo veiksmingumas priklauso nuo vykdymui reikalingų administracinių išteklių. Pastatų atnaujinimo (modernizavimo) subsidijų programų struktūra taip pat aiškiai parodo, kaip jų įgyvendinimas vietos lygmeniu gali daryti įtaką būsto prieinamumui ir socialinėms bei erdvinėms nelygybėms.

**7. Būsto politika tampa Europos lygmens politikos sritimi**

Nors būsto klausimas tradiciškai laikomas nacionaline atsakomybe, jis vis dažniau svarstomas ES lygmeniu. 2024 m. paskirtas pirmasis Energetikos ir būsto komisaras (angl. *Commissioner for Energy and Housing*) bei įsteigta *Būsto darbo grupė* (angl. *Housing Taskforce*) liudija institucinius pokyčius. ES vis dažniau įtraukia būsto politiką į platesnius strateginius tikslus, pvz. klimato neutralumą, kurį siekiama užtikrinti vykdant didelio masto energetiškai efektyvų gyvenamųjų pastatų atnaujinimą. Būsto įperkamas ir benamystė taip pat pripažįstami kaip bendri Europos iššūkiai, o tai matyti iš tokių iniciatyvų kaip „Pirmiausia būstas“ (angl. *Housing First*). Atnaujintos ES valstybės paramos sistemos netiesiogiai daro įtaką valstybių narių galimybėms finansuoti būsto srities iniciatyvas.

**8. Sąveika su platesnėmis socialinės ir ekonominės politikos sritimis**

Būsto prieinamumo rodikliai yra glaudžiai susiję su socialine, ekonomine, pinigų, fiskaline, energetikos, aplinkos apsaugos ir žemės naudojimo politika. Tai, kad pajamų skirtumai labai aiškiai atsispindi skirtingų šalių būsto prieinamumo rodikliuose, rodo, kad vien tik būsto politika negali išspręsti šios krizės. Norint užtikrinti būsto prieinamumą, vienodai svarbu gerinti faktines darbo užmokesčio tendencijas, užtikrinti stabilias kreditavimo sąlygas ir spręsti struktūrinius ekonomikos veiksnius.

**9. Reikalingi duomenys ir tęstinio stebėjimo nauda**

Projekto metu atliktas didelio masto žiniatinklio duomenų rinkimas, kurio metu surinkta daugiau nei 22 milijonai unikalių skelbimų iš visos Europos, parodo, kad aukštos kokybės būsto rinkos duomenys yra prieinami ir vertingi. Šie duomenys padeda susidaryti detalų vaizdą apie būsto įperkumą, tačiau būtina nuolat stebėti padėtį. Konkrečiai, regioninių laiko intervalų duomenų kaupimas ir skelbimų susiejimas su sandorių įrašais sustiprintų faktinį pagrindą tendencijų analizei, politikos vertinimui ir naujų rinkos spaudimo veiksnių nustatymui.

**10. Įtaka ES politikos strategijoms**

Šie duomenys skatina kritiškai įvertinti ES politikos sistemas, kuriose „atsilikusios teritorijos“ (angl. *left-behind areas*) tradiciškai buvo nustatomos remiantis žemu BVP rodikliu. Aukštos būsto išlaidos taip pat gali lemti socialinę atskirtį ir nepalankią socialinę bei ekonominę padėtį, ypač mažesnes pajamas gaunančioms šeimoms, gyvenančioms kitais atžvilgiais klestinčiuose miestų regionuose. Kita vertus, žemos būsto kainos nebūtinai reiškia, kad būstas yra iš tikrųjų įperkamas. Tokiomis aplinkybėmis projektas *ESPON HOUSE4ALL* pabrėžia būtinybę taikyti labiau diversifikuotą ir teritorijoms pritaikytą metodą, orientuotą į vietos būsto rinkos dinamiką, o ne remtis primityviomis kategorijomis, pavyzdžiui, „miestas“ ir „kaimas“; tokia metodika yra būtina siekiant apibrėžti politikos kryptis, suderintas su konkrečiomis būsto krizės apraiškomis visoje Europoje.

# 1 Besiformuojanti Europos būsto krizė ir Europos būsto politikos darbotvarkės atsiradimas

2024 m. Ursula von der Leyen Dan Jørgensen paskyrė pirmuoju istorijoje Energetikos ir būsto komisaru, o tai tapo istoriniu žingsniu pripažįstant būstą kaip pagrindinį Europos socialinės ir ekonominės politikos ramstį. D. Jørgensen įgaliojimai apima pirmojo *Europos prieinamo būsto plano* (angl. *European Affordable Housing Plan*) parengimą, kuriuo siekiama spręsti didėjančią būsto įperkamumo krizę įgyvendinant ambicingų iniciatyvų seriją. Pagrindinis šio plano elementas – visos Europos investicijų platformos, skirtos prieinamam ir tvariam būstui, sukūrimas, kuria siekiama padidinti būsto rinkos likvidumą ir padvigubinti numatytas Sanglaudos politikos investicijas į prieinamą būstą. Be to, Komisija pasiūlys peržiūrėti valstybių pagalbos taisykles, kad valstybėms narėms būtų lengviau remti prieinamą būstą, ir parengs *Europos būsto statybos strategiją* (angl. *European Strategy for Housing Construction*), siekdama padidinti būsto pasiūlą. Tarp kitų priemonių – parama miestams ir regionams sprendžiant problemas, susijusias su nenaudojamų ir neefektyviai naudojamų pastatų klausimu, sisteminių problemų, susijusių su trumpalaikės nuomos paslaugomis ir spekuliacijomis būsto rinkoje, sprendimas, taip pat energijos sąskaitų mažinimas ir energetinio skurdo mažinimas, siekiant užtikrinti, kad būstas būtų prieinamas, tinkamas gyventi ir tvarus. Galiausiai, įgyvendinant naujai parengtą iniciatyvą „Įperkamo būsto dialogas“ (angl. *Affordable Housing Dialogue*), Komisija siekia nustatyti kitas sritis, kuriose suderinti Europos veiksmai galėtų praturtinti ir sustiprinti būsto politiką visoje Sąjungoje.

Nuo jo paskyrimo Europos lygmeniu formuojasi nauja būsto politikos sritis, apimanti prieinamo būsto iniciatyvą (žr. Europos Komisija, 2025a). Siekiant parengti šias iniciatyvas, buvo sudaryta *Būsto darbo grupė*, kuri savo veiklą pradėjo 2025 m. vasario mėn. Šios Europos iniciatyvos yra atsakas į vis didėjančią ES valstybių narių spaudimą Europos Sąjungos lygmeniu, siekiant suteikti joms priemones, padedančias spręsti būsto įperkamumo problemą Europos rinkose.

Dabartinis politinis dėmesys šiai temai aiškiai rodo, kad būsto klausimas tapo viena iš opiausių temų, lemiančių piliečių pasitenkinimą savo gyvenimo sąlygomis. 2024 m. liepos mėn. „Eurobarometro“ (angl. *Eurobarometer*) apklausa parodė, kad ekonominė padėtis ir didėjančios pragyvenimo išlaidos buvo vienos iš pagrindinių priežasčių, lėmusių žmonių sprendimus balsavimo metu (žr. Europos Parlamentas, 2024). Todėl U. von der Leyen ryžtingas sprendimas paskirti už būstą atsakingą komisarą yra svarus:

*„Europa susiduria su būsto krize, kuri liečia visų amžiaus grupių žmones ir bet kokio dydžio šeimas. Kainos ir nuomos mokesčiai sparčiai kyla. Žmonėms sunku rasti įperkamą būstą. Būtent todėl pirmą kartą paskirsiu komisarą, kuris bus tiesiogiai atsakingas už būsto klausimus. Parengsime Europos įperkamo būsto planą, kad išnagrinėtume visus krizės veiksnius ir padėtume pritraukti reikalingas privačias bei viešąsias investicijas. Paprastai būsto klausimas nelaikomas Europos problema. Kai kurie gali sakyti, kad neturėtume kištis. Tačiau noriu, kad ši Komisija paramą teiktų žmonėms tose srityse, kuriose jos labiausiai reikia. Jei tai svarbu europiečiams, tai svarbu ir Europai.“*

– Europos Komisijos pirmininkė Ursula von der Leyen, 2024 m. liepos mėn.

(Europos Komisija, 2025b)

Dar prieš šiai tendencijai išryškėjant buvo imtasi keleto iniciatyvų, rodančių, kad būsto klausimas Europos lygmeniu tampa vis svarbesnis: pavyzdžiui, 2021 m. pradžioje Europos Parlamentas priėmė rezoliuciją „Dėl visų žmonių teisės į tinkamą ir prieinamą būstą“, kurioje ragino valstybių pagalbos taisyklėse išplėsti socialinio būsto apibrėžtį ir parengti išsamią ES strategiją, skirtą socialiniam, viešajam, nesegreguotam ir prieinamam būstui užtikrinti (angl. *EU strategy for social, public, non-segregated, and affordable housing*) (Europos Parlamentas, 2021). Kitos iniciatyvos ir galimybės pasinaudoti ES finansavimo priemonėmis būsto srityje, pavyzdžiui, pasitelkiant Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo fondus, jau buvo šios pokyčių tendencijos požymiai. Išsamesnę ankstesnių iniciatyvų ir strategijų apžvalgą taip pat galite rasti ESPON *Europos būsto politikos kompendiumo* (angl. *ESPON European Compendium of Housing Policies*) 2 skyriuje.

ESPON HOUSE4ALL projektas vykdomas nuo 2023 m., šiuo labai dinamišku pokyčių laikotarpiu. Pagrindiniai projekto tikslai buvo sukurti metodiką, skirtą būsto įperkamumui Europoje įvertinti, parengti Europos būsto sistemų ir politikos strategijų apžvalgą bei, remiantis atvejų analizėmis, išnagrinėti praktikas, taikomas sprendžiant įperkamumo iššūkius. Siekiant šių tikslų, pagrindinis šio projektų grupės tikslas buvo parengti prieinamumo

rodiklius, grindžiamus dideliais duomenų kiekiais, gautais taikant žiniatinklio duomenų rinkimo metodą. Vienas iš pagrindinių projekto aspektų yra tai, kad žiniatinklio duomenų rinkimo būdu gauti duomenys leidžia mums susipažinti su šiuolaikinio būsto pasiūlos kainų diapazonu ir būsto pasiūlos tipais.

Atsižvelgdami į šiuos duomenis, galime teigti, kad tai, ką matome šiuo metu, yra tik besiformuojančios būsto krizės pradžia. Išanalizavę duomenis, jau matome, kad didmiesčių aglomeracijose ir kitose populiariose turistinėse vietovėse būstas tampa vis mažiau įperkamas, o naujiems rinkos dalyviams būsto pasiūla yra labai ribota arba jos visai nėra. Todėl, nors įperkamumo lygis jau dabar gali būti žemas, iškyla papildoma problema – įperkamo būsto rinkos segmentuose dažnai tiesiog nėra pasiūlos (žr. 7 skyrių). Šios problemos jau dabar itin ryškios regionuose, kurie tradiciškai pasižymi stipria ekonomika ir todėl yra nuolat augančios aglomeracijos. Įvertinus gyventojų skaičių regionuose, kuriuose būsto įperkamumas yra mažiausias, mūsų tyrimas aiškiai rodo, kokie iššūkiai laukia ateityje. Kadangi daugumoje Europos šalių miestai toliau auga, tikėtina, kad ši tendencija dar labiau sustiprės. Be to, kadangi Europos piliečių gyvenimo trukmė, laimei, ilgėja, į rinką grįžtančių būstų skaičius taip pat yra per mažas, kad padėtis pagerėtų.

Tyrimo išvados yra reikšmingos: nepaisant to, kad Europos lygmeniu jau priimtas politinis sprendimas, jog būtina toliau remti būsto statybą ir iš esmės sušvelninti spaudimą pasitelkiant finansavimo galimybes, investicijas ir politikos iniciatyvas, lėšų paskirstymo logika verčia abejoti tradiciniais finansavimo paskirstymo mechanizmais. Jei Europos ekonomikos centruose susiduriama su pragyvenimo sunkumais, ypač su būsto rinkos iššūkiais, pavyzdžiui, dėl nepakankamų galimybių tankinti užstatymą ir norima spręsti sudėtingiausių būsto rinkų problemas, esama finansavimo logika tampa nebetinkama.

## 2 ESPON HOUSE4ALL projekto įvadas

Atsižvelgiant į sparčiai augančią būsto įperkamumo krizę ir atsinaujinusių susidomėjimą būsto politika, *ESPON HOUSE4ALL* projekto tikslas buvo surinkti informaciją apie dabartinę būsto įperkamumo ir politikos padėtį, taip pat ištirti veiksniai, lemiančius būsto neprieinamumą bei praktikoje įgyvendinamų būsto projektų ir politikos strategijų potencialą ir ribas.

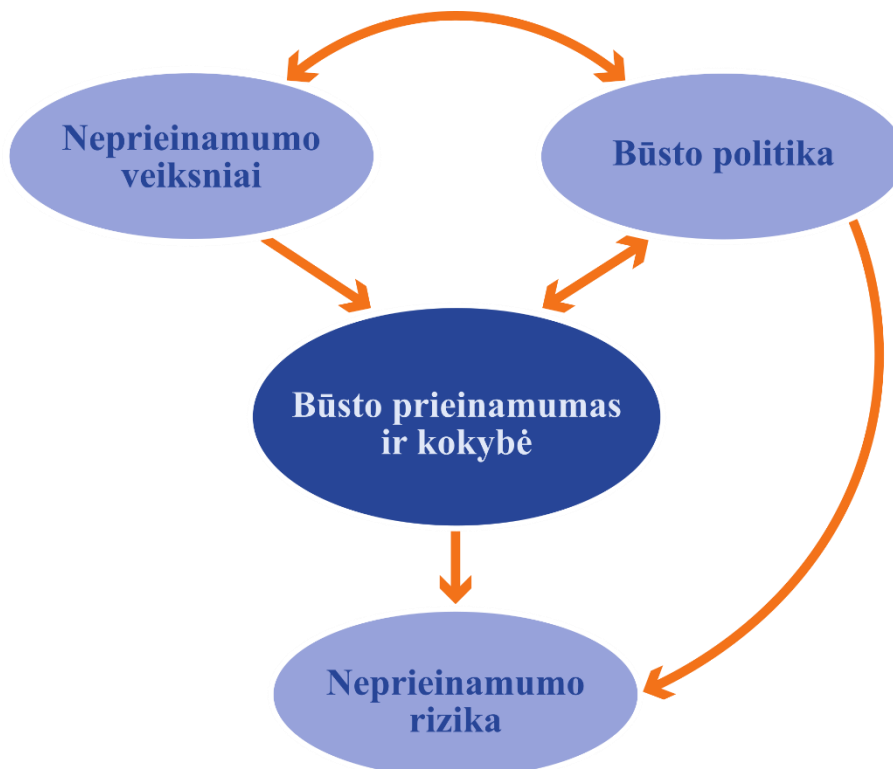
Projektas grindžiamas keletu politikos požiūriu itin svarbiais klausimais: kaip, politikos požiūriu, apibrėžiamas prieinamas ir kokybiškas būstas ir kaip jį būtų galima apibrėžti ateityje? Kokie pagrindiniai veiksniai lemia, kad būstas tampa vis mažiau prieinamas? Kokios viešosios politikos priemonės, susijusios su prieinamu ir kokybišku būstu, egzistuoja Europoje ir kaip jos yra kuriamos bei įgyvendinamos? Kaip tinkamas valdymas prisideda prie veiksmingos būsto politikos? Kokius koordinavimo iššūkius galima įvardyti? Ir, svarbiausia, kokios priemonės galėtų padėti įgyvendinti prieinamo būsto politiką ir kokią galima išskirti gerąją praktiką?

Pagrindiniai šių klausimų nagrinėjimo rezultatai apima:

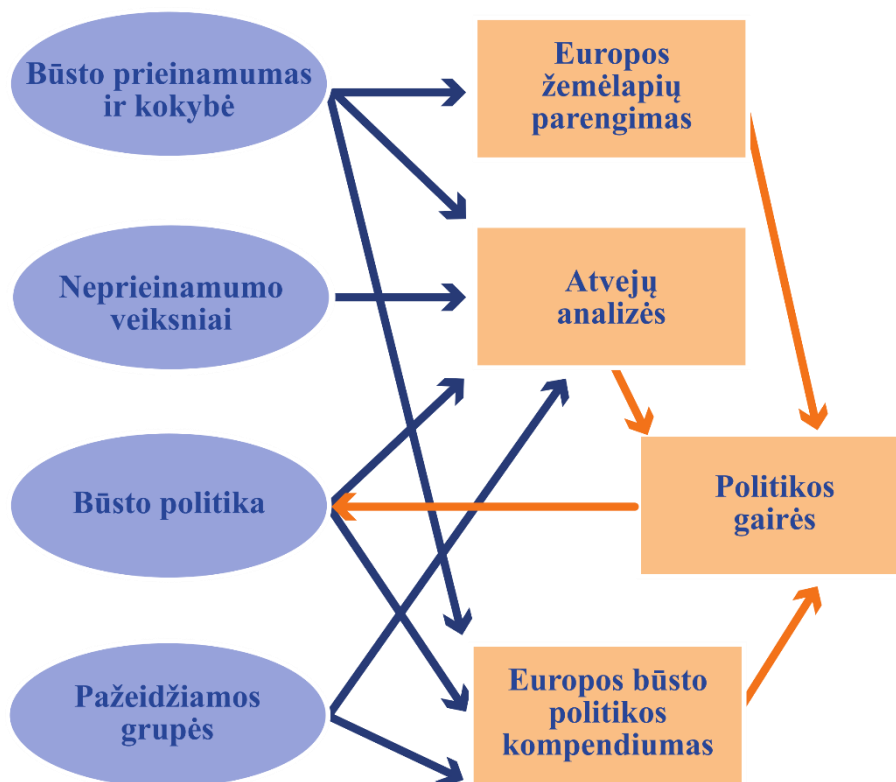
- 1) koncepcinę ir metodologinę sistemą, apibūdinančią, kaip (politikos požiūriu) apibrėžti ir įvertinti būsto prieinamumą bei kokybę, taikant integruotą, vietovei pritaikytą strategiją, ypatingą dėmesį skiriant pažeidžiamoms grupėms;
- 2) Europos būsto politikos kompendiumą,
- 3) metodiką, skirtą analizuoti būsto įperkamumą visoje Europoje,
- 4) įvairių tipų teritorijų atvejų analizę,
- 5) duomenis, interaktyvius žemėlapius ir diagramas, skelbiamus ESPON portale.

1 pav. pateikiamos pagrindinės tyrimo sritys, o 2 pav. jos susiejamos su pagrindiniais *ESPON HOUSE4ALL* projekto rezultatais.

### 1 pav. Pagrindinės *ESPON HOUSE4ALL* projekto tyrimo temos



## 2 pav. Pagrindiniai ESPON HOUSE4ALL projekto rezultatai



ESPON HOUSE4ALL projektas startavo 2023 m. rugsėjo mėn. Jam vadovavo iniciatyvinis komitetas, kurį sudarė atstovai iš Jungtinių tyrimų centro (JTC, angl. *Joint Research Centre, JRC*), Europos investicinio banko (angl. *European Investment Bank, EIB*), EBPO (Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, angl. *Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD*), EUROCITIES, EUROFUND bei ESPON Stebėsenos komiteto (angl. *Monitoring Committee, MC*) nariai iš Vengrijos, Prancūzijos ir Norvegijos, o projektą koordinavo ESPON ETBG. Projekto metu taip pat buvo palaikomas tiesioginis ryšys su Europos Komisijos Ekonomikos ir finansų reikalų generaliniu direktoratu (angl. *Directorate-General for Economic and Financial Affairs, DG ECFIN*), Europos Komisijos Regioninės ir miestų politikos generaliniu direktoratu (angl. *Directorate-General for Regional and Urban Policy, DG REGIO*) ir *Būsto darbo grupe*, siekiant užtikrinti politikos strategijų aktualumą ir mūsų išvadų pritaikymą.

### 2.1 Europos vietos būsto prieinamumo žemėlapių parengimas

Viena iš pagrindinių ESPON HOUSE4ALL projekto užduočių buvo išsamiai ištirti būsto įperkumą visoje Europoje. Detali informacija apie namų ūkių išlaidas būstui arba būsto išlaidų naštos rodiklį (Eurostat, 2025c) jau galima rasti tokiuose tyrimuose kaip *Europos Sąjungos pajamų ir gyvenimo sąlygų statistika* (angl. *European Union Statistics on Income and Living Conditions, EU-SILC*). Tačiau, nors ši labai išsami informacija leidžia nustatyti keletą pažangių būsto prieinamumo rodiklių, duomenų rinkinys nėra pritaikytas erdvinės analizės atlikimui, todėl negali būti naudojamas vietos būsto rinkos dinamikai įvertinti. Tuo tarpu kelios Europos šalys skelbia savo regioninius būsto rinkos rodiklius – nuo sandorių duomenų iki užbaigtų statyti būstų skaičiaus, tačiau tik kelios šalys skiria dėmesį pačiam būsto prieinamumui. Vis dėlto, iki šiol trūksta pagrindo, leidžiančio atlikti būsto prieinamumo analizę vietos lygmeniu visoje Europoje.

ESPON HOUSE4ALL projekto tikslas – užpildyti šią spragą, derinant masinį internetinių skelbimų apie parduodamą ir nuomojamą būstą rinkimą su tradiciniais duomenų šaltiniais, siekiant nustatyti būsto įperkamo rodiklius vietos administracinių vienetų (angl. *Local Administrative Units, LAU*) lygmeniu. Tokios analizės metu siekta įrodyti, kad išnaudojant naujas didžiųjų duomenų galimybes galima geriau suprasti būsto prieinamumą Europos lygmeniu. Esant tokiai situacijai, vienas iš pagrindinių ESPON HOUSE4ALL projekto indėlių yra metodikos, leidžiančios surinkti duomenis naudojant žiniatinklio duomenų gavybos metodus, sukūrimas, įskaitant supratimą apie tai, kaip galima palyginti skirtingas kainas ir kokius koregavimus reikės atlikti. Projekte buvo pasirinkta bent

viena interneto svetainė duomenų išgavimui iš kiekvienos ESPON erdvės šalies, įskaitant atokiausius regionus, kiek įmanoma, geriausiai atspindinti vietos būsto rinkas. Visgi, projekto siekis buvo pateikti pirminę būsto įperkamumo apžvalgą ir patvirtinti idėją. Atsižvelgiant į projekto mastą, mes nesiekėme iš karto pateikti išsamios analizės. Vykdydami projektą ir suvokdami duomenų aktualumą, sustiprinome pastangas atlikti šį uždavinį, tačiau, kad jis visiškai atspindėtų rinką, ateityje reikėtų įtraukti daugiau platformų, susieti informaciją su sandorių duomenimis ir, jei įmanoma, įtraukti socialinio būsto nuomą (išsamią informaciją apie metodiką rasite ESPON metodologinėje ataskaitoje).

Būsto skelbimų duomenų rinkimas iš interneto leidžia mums gauti informacijos apie dabartines prašomas kainas ir siūlomo nekilnojamojo turto kokybines savybes. Svarbiausia, kad tokiu būdu gauti mikroduomenys yra susieti su geografinėmis koordinatėmis, o tai leidžia lanksčiai juos grupuoti bet kokių norimų erdviu lygmeniu.

Nuo 2024 m. kovo pradžios iki 2025 m. kovo pabaigos kas savaitę buvo renkami būsto skelbimų duomenys iš interneto. ESPON erdvės šalyse (įskaitant atokiausius regionus) surinkta daugiau nei šimtas milijonų skelbimų.

### 3 pav.: Duomenų apdorojimo schema



Po intensyvaus duomenų tvarkymo ir kartotinių įrašų pašalinimo, atsižvelgiant į laikotarpį ir platformas, galiausiai gavome apie 22 milijonus unikalių ir galiojančių skelbimų. Tai yra skelbimai, kurie atitiko visus atrankos ir tikslinimo reikalavimus, įskaitant geografinę vietą, kainą ir plotą, kambarių skaičių bei nekilnojamojo turto savybių nuoseklumą. Toliau duomenys buvo suderinti pagal valiutą, o prie kainų pridėti mokesčiai ir rinkliavos, kad jie taptų palyginamu būsto išlaidų rodikliu. Šios patikslintos unikalių galiojančių skelbimų kainos vėliau buvo panaudotos svertiniam vidutiniam kainų lygiui apskaičiuoti LAU (vietos administracinis vienetas, *angl. Local Administrative Unit*) lygmeniu, taikant bausd funkciją, kad būtų sumažinta skelbimų, kurie platformoje išlieka neproporcingai ilgą laiką, įtaka. Daugiau informacijos apie tikslią metodiką galima rasti *ESPON HOUSE4ALL* metodologinėje ataskaitoje. Kainų rodikliai, kiek įmanoma, buvo palyginti su naujausiais sandorių duomenimis, gautais iš nacionalinių šaltinių ir EBPO. Nors tarp skelbiamų kainų ir sandorių kainų yra tam tikrų neatitikimų, kurie tokiu būdu atspindi kintančias rinkos sąlygas, mes esame tikri dėl bendro *ESPON HOUSE4ALL* kainų duomenų erdvinio pasiskirstymo.

Vis dėlto būsto prieinamumas priklauso ne tik nuo su būstu susijusių išlaidų, bet ir nuo disponuojamų pajamų. Taigi, remdamiesi naujausiais Mikou ir kt. (2024) tyrimais bei ES-SILC duomenimis, sukūrėme vietos lygiu suskirstytą disponuojamų pajamų rodiklį, kuris atitiktų būsto kainų geografinį mastą. Remiantis kombinuotais duomenimis, buvo parengti prieinamumo rodikliai tiek privačios nuomos, tiek nuosavo būsto rinkai. Kadangi nuomos kainos skirtingų dydžių būstams paprastai skiriasi, mes atskirai apskaičiuojame rodiklius skirtingo dydžio būstams. Nuomos rinkos atveju tai reiškia, kokią vidutinių disponuojamų pajamų dalį asmuo turi skirti vidutinės kainos būsto nuomai atitinkamo dydžio kategorijoje. Rengdami būsto įsigijimo rinkos prieinamumo rodiklį, į skaičiavimus įtraukėme ir būsto paskolos kaštus. Tokiu būdu šis rodiklis rodo, kiek metų reikės mokėti būsto paskolą, norint įsigyti atitinkamo dydžio namą ar butą, darant prielaidą, kad paskolos palūkanų norma yra fiksuota, o paskolos įmokoms skiriama trečdalis disponuojamų pajamų. Visą būsto kainų ir prieinamumo rodiklių sąrašą rasite 1 lentelėje.

LAU lygmens rodikliai skelbiami [ESPON portale](#). Tyrėjai, valdžios institucijos, žurnalistai ir kiti suinteresuoti asmenys raginami naudotis šiais duomenimis savo reikmėms, taip pat toliau juos testuoti ir tobulinti. Tačiau svarbiausia, kad šiuos duomenis galima ir reikėtų derinti su kitais LAU lygmens rodikliais, siekiant iširti ir geriau suprasti aplinkybes, lemiančias skirtingus būsto įperkamumo rezultatus, bei analizuoti būsto sąlygų poveikį kitiems gyvenimo aspektams.

### 1 lentelė. Pagrindiniai būsto kainų ir prieinamumo rodikliai

Rodiklis	Matavimo vnt.	Tipas	Nuosavybės forma
Vidutinė nuomos kaina	Eur/m <sup>2</sup>	Būsto kaina	Privačioji nuoma
Vidutinė pardavimo kaina	Eur/m <sup>2</sup>	Būsto kaina	Būsto nuosavybė

Rodiklis	Matavimo vnt.	Tipas	Nuosavybės forma
Pajamų dalis, reikalinga 25 m <sup>2</sup> / 45 m <sup>2</sup> / 75 m <sup>2</sup> būsto nuomai	proc.	Prieinamumas	Privačioji nuoma
Būsto paskolos trukmė, reikalinga įsigyti 25 m <sup>2</sup> / 45 m <sup>2</sup> / 75 m <sup>2</sup> būstą, skiriant 1/3 pajamų	m.	Prieinamumas	Būsto nuosavybė

## 2.2 Lyginamoji būsto politikos strategijų apžvalga

Dabartinė būsto kainų krizė, užfiksuota būsto prieinamumo žemėlapiuose, savaime kelia klausimą: ką galime padaryti? Šiuo metu būsto rinkoje kylančios problemos taip pat atgaivino susidomėjimą būsto politikos tema. Visgi, nacionalinės ir regioninės būsto rinkos dažnai labai skiriasi savo problemų, nuosavybės struktūros ir teisinio reglamentavimo atžvilgiu. Dėl to *ESPON HOUSE4ALL* projektas siekė ne tik žemėlapiuose pavaizduoti prieinamumo iššūkius, bet ir parengti lyginamąją būsto politikos ir ją sudarančių sistemų apžvalgą.

Šiuo tikslu buvo parengtas *Europos būsto politikos kompendiumas*, kurio tikslas – pateikti išsamią ir lyginamąją apžvalgą apie tai, kaip būsto politika įgyvendinama Europos šalyse. Kompendiume atsižvelgiama į platų rodiklių rinkinį ir atspindima Europos regionų įvairovė bei specifika. Be to, jame nagrinėjama ir pateikiama dabartinė Europos viešoji politika, susijusi su prieinamu ir kokybišku būstu, ypatingą dėmesį skiriant tam, kaip ši politika koordinuojama skirtinguose valdymo lygmenyse ir kaip ji integruojama į teritorijų planavimo bei teritorinės plėtros strategijas. 2 lentelėje pateikta *Europos būsto politikos kompendiumo* turinio apžvalga ir nacionalinių lygmeniu pateikiamų duomenų rūšys.

*Europos būsto politikos kompendiumo* branduolį sudaro 38 šalių aprašymai (31 ESPON narė + 7 kitos Europos šalys). Šiuose šalių aprašymuose išdėstyti svarbiausi duomenys, politikos gairės ir valdymo struktūros, pateikiant glaustą kiekvienos šalies būsto sistemos apžvalgą. Pirminė informacija buvo surinkta iki 2024 m. rugsėjo mėn.; tačiau vėliau buvo atlikti atskiri patikslinimai, remiantis konsultacijomis su nacionalinėmis ministerijomis ir atsižvelgiant į akademinės bendruomenės bei nacionalinių ekspertų pateiktus atsiliepimus.

### 2 lentelė. Europos būsto politikos kompendiumo turinys

Skrydis	Duomenų rūšis	Tikslas
Valdžios sektoriaus išlaidos pagal funkcijas	Tiesioginių viešųjų investicijų į būstą, viešojo kapitalo pervedimų būstui ir išlaidų socialiniam būstui laiko chronologijos eilutės	Palyginti valstybės išlaidų būstui rūšis ir dydį laikui bėgant
Nuosavybės struktūra	Naujausi duomenys apie nuosavus, privačiai nuomojamus, socialinius ir kitus būstus	Nuosavybės struktūros yra esminis veiksnys, padedantis suprasti Europos būsto rinkos segmentaciją ir, atitinkamai, galimą įvairių būsto politikos strategijų poveikį
Būsto kainos, nuomos mokesčiai ir vidutinės pajamos	Būsto kainų, nuomos mokesčių ir vidutinių pajamų laiko chronologijos eilutės (indeksuotos)	Papildyti iš žiniatinklio išgautus duomenis istoriniais duomenimis, kad būtų galima palyginti būsto rinkos tendencijas bėgant laikui bei tarp skirtingų šalių
Subjektyvus būsto įperkamumo vertinimas	Naujausi duomenys apie namų ūkių, patiriančių didelę finansinę naštą / patiriančių finansinę naštą / nepatiriančių finansinės naštos dėl būsto išlaidų, dalį	Ankstesnius objektyvius prieinamumo vertinimo rodiklius papildyti subjektyviais duomenimis, kai namų ūkiai tiesiogiai apklausiami apie jų dabartinę būsto padėtį
Pagrindiniai duomenys	Pagrindiniai būsto rinkos rodikliai	Apžvelgti pagrindinis būsto rinkos duomenis

Skryrius	Duomenų rūšis	Tikslas
Kokybiškas ir įperkamas būstas: svarbios sąvokos ir apibrėžtys	Kokybiniai duomenys apie tarpinio ir prieinamo būsto, socialinio būsto, tinkamo būsto, energetinio skurdo, benamystės ir pažeidžiamų grupių apibrėžimus, nustatytus būsto politikos kontekste	Išsiaiškinti, kokios yra pagrindinės nuosavybės formos, sąvokos ir tikslinės grupės
Būsto valdymas – kompetencijų pasiskirstymas tarp valdžios lygmenų	Kokybiniai duomenys apie nacionaliniu lygmeniu už būstą atsakingų ministerijų vaidmenį, kitų nacionaliniu lygmeniu veikiančių viešųjų įstaigų vaidmenį, regionų valdžios institucijų vaidmenį ir vietos valdžios institucijų vaidmenį	Apžvelgti daugiapakopės valdymo struktūras
Būsto valdymas – skirtingų politikos sričių koordinavimas	Kokybiniai duomenys apie pasirinktus politikos dokumentus, kuriuose apibrėžti bendrieji būsto, energetikos ir aplinkos apsaugos tikslai bei prioritetai, strategija, skirta kovai su socialine atskirtimi būsto srityje, teritorijų planavimo ir žemės naudojimo modelis bei kiti svarbūs strateginiai dokumentai konkrečiose politikos srityse	Pabrėžti ir išsiaiškinti įvairių politikos sričių, turinčių įtakos būsto sektoriui, sąveiką
Būsto politikos priemonės, skirtos kokybiškam ir įperkamam būstui užtikrinti	Kokybiniai duomenys apie pagrindines būsto pašalpų programas, valstybinio ir socialinio nuomojamo būsto programas, valstybės subsidijas įperkamam nuosavam būstui įsigyti, paskolų palūkanų subsidijavimą, programas, skirtas energijos vartojimo efektyvumui didinti atliekant pastatų renovaciją, būsto gerinimą ir pritaikymą, pažeidžiamų namų ūkių aprūpinimą energija bei kitas konkrečioms grupėms skirtas priemones.	Apibūdinti fiskalinės būsto politikos priemones ir perteikti vyriausybės išlaidų duomenis
Šalies apžvalga	Kokybiniai duomenys, atskleidžiantys pagrindines šalies aprašymo savybes	Nacionalinės būsto sistemos apžvalga

Kompandiume taip pat rasite analitinį skyrių, kuriame nagrinėjamos pagrindinės šalių aprašų įžvalgos ir pateikiama apžvalga apie šalių būsto rinkų, suinteresuotųjų šalių bei valdymo politikos įvairovę, taip pat apie socialinio ir prieinamo būsto sampratų skirtumus.

## 2.3 Vietos ir regionų atvejų analizė

Prieinamumo žemėlapiai ir politikos analizė jau dabar leidžia gana išsamiai įvertinti esamą padėtį bei turimas priemones, skirtas spręsti esamoms būsto problemoms. Visgi daugelio pagrindinių problemų neįmanoma įvertinti remiantis suvestiniais statistiniais duomenimis ar abstrakčia politikos analize – jas reikia tirti atsižvelgiant į konkrečias vietas ar regiono aplinkybes. Taigi, vykdant *ESPON HOUSE4ALL* projektą buvo atlikta vietos ir regioninių atvejų analizių serija, siekiant giliau išnagrinėti konkrečias būsto problemas, pavyzdžiui, pastatų atnaujinimo (modernizavimo) sunkumus, su kuriais susiduria socialiai pažeidžiamos grupės bei būsto politikos poveikį vietos lygmeniu. Šiuo tikslu vykdant atvejų analizes buvo taikomi dokumentų tyrimo metodai, kokybiniai metodai, taip pat analizuojami lokalūs duomenys, gauti tiek iš *ESPON HOUSE4ALL* duomenų bazės, tiek iš papildomų šaltinių.

Siekiant užtikrinti sistemingą ir pakartotinai pritaikomą atvejų atranką, buvo sudarytas ir įdiegtas atrankos mechanizmas. Pradedame nuo keturių pagrindinių klausimų – Kur? Kodėl? Kas? ir Ką? – apimančių dvylika praktikoje pritaikomų aspektų. Jie skirti įvairiems teritoriniams ir struktūriniais kontekstams, tikslinėms grupėms bei praktikos rūšims nustatyti, renkantis atvejų analizes mūsų vietos metodo taikymui. 4 pav. pateikta svarstomų aspektų apžvalga. Politikos formuotojai gali juos naudoti siekdami nustatyti gerosios praktikos projektus, vykdomus panašiomis aplinkybėmis, kad būtų užtikrintas politikos žinių pritaikomumas.

#### 4 pav. Atvejų analizių atrankos schema



Pasikonsultavus su suinteresuotųjų šalių ir nacionaliniais ekspertais, buvo atrinkti 10 konkrečių atvejų analizių, kurios buvo įgyvendintos nuo 2024 m. lapkričio iki 2025 m. liepos. 3 lentelėje pateikta visų atvejų analizių apžvalga. Jos apima įvairias politikos strategijas, pavyzdžiui, subsidijas pastato atnaujinimui (modernizavimui), būsto pašalpas ir nuomos kainų reguliavimą, taip pat nagrinėja su turizmu ar tarpvalstybiniais procesais susijusius būsto iššūkius. Be to, nagrinėjami įvairių pažeidžiamų žmonių grupių su būstu susiję iššūkiai ir analizuojamos tikslinės priemonės, pavyzdžiui, „Pirmiausia – būstas“ (angl. *Housing first*) programos. Taip pat nagrinėjame labai skirtingus socialinio būsto modelius: nuo didelio masto ir plačiai prieinamo nekomercinio būsto pasiūlos tokiose šalyse kaip Danija, Austrija ir Nyderlandai iki privačių socialinio būsto nuomos agentūrų Vengrijoje, kur socialinis būstas yra tik labai ribota apgyvendinimo forma.

#### 3 lentelė. Atliktos atvejų analizės

Pavadinimas	Šalis / Regionas	Tikslas
Numatytos ir nenumatytos nuomos kainų reguliavimo pasekmės – Kelno atvejis	Kelnas (Vokietija)	Nuomos kainų reguliavimo socialinių ir ekonominių padarinių analizė viename didžiausių Vokietijos miestų
Laikinojo socialinio būsto politika Komo mieste, Italijoje – turizmo skatinamos nuomojamo būsto krizės sprendimas	Komas (Italija)	„Iš apačios į viršų“ principu grindžiamos laikinos socialinio būsto programos, skirtos spręsti Komo mieste dėl jo turistinio patrauklumo susidariusią rimtą būsto krizę, analizė
Būsto pašalpų įtaka būsto pasiūlai ir prieinamumui – Suomijos nuomotojų požiūris	Helsinkis ir Turku (Suomija)	Pašalpų, kaip pagrindinės politikos strategijos, skirtos užtikrinti prieinamą būstą, įgyvendinamumo vertinimas
Pastatų atnaujinimas (modernizavimas), energetinė gentrifikacija ir gyventojų išsikėlimas – Baltijos šalių gyvenamųjų namų energijos vartojimo efektyvumo programų vertinimas	Estija, Latvija ir Lietuva	Daugiabučių namų atnaujinimo (modernizavimo) projektų sukeltos energetinės gentrifikacijos ir gyventojų išsikėlimo analizė Baltijos šalyse
Būsto rinkos besitraukiančiuose Europos regionuose	Norvegija, Rumunija, Italija, Ispanija, Prancūzija	Mažėjančių regionų būsto rinkos problemų ir atitinkamų politikos priemonių tyrimas
Privačiojo nuomos sektoriaus pasitelkimas socialiniam ir prieinamam būstui užtikrinti – Vengrijos atvejis	Vengrija	Keturių savivaldybių socialinio būsto nuomos agentūrų veiklos ir jos tikslų įgyvendinimo analizė Vengrijoje

Pavadinimas	Šalis / Regionas	Tikslas
Tarpvalstybinės būsto rinkos – Liuksemburgo atvejis	Liuksemburgas, Prancūzija, Belgija, Vokietija	Liuksemburgo būsto ir darbo rinkos poveikio kaimyniniams regionams tyrimas
Būdas išbristi iš būsto įsigijimo spąstų – energijos vartojimo efektyvumo didinimas atnaujinat (modernizuojant) daugiabučius namus Slovakijoje	Petržalka / Bratislava (Slovakija)	Valstybės paramos energetiniam atnaujinimui tyrimas posocialistinėje Slovakijos būsto rinkoje
„Pirmiausia – būstas“ modelio įgyvendinimas Pietų Europoje – pagrindinės išvalgos iš Kroatijos, Graikijos, Italijos, Ispanijos ir Portugalijos	Kroatija, Graikija, Italija, Portugalija, Ispanija	„Pirmiausia – būstas“ modelio, kaip pagrindinės politikos priemonės kovai su benamyste, įgyvendinimo analizė Pietų Europos šalyse
Ar socialinio būsto teikimas gali sušvelninti kainų augimą? – Šalutinis poveikis privačiosios nuomos rinkai Austrijoje, Danijoje ir Nyderlanduose	Austrija, Danija, Nyderlandai	Kiekybinių įrodymų pateikimas apie didelių ir įtraukių socialinio būsto teikėjų daromą kainų slopinimo poveikį privačiajai nuomos rinkai

## 3 Kas yra prieinamas ir kokybiškas būstas?

Būsto prieinamumas ir kokybė yra du pagrindiniai terminai, vartojami projekte *ESPON HOUSE4ALL*. Iš tiesų, dauguma skaitytojų intuityviai jaučia, ką jie laiko įperkamumu ir kokias būsto savybes vertina. Tačiau tiek atliekant būsto tyrimus, tiek formuojant būsto politiką turime atidžiau įsigilinti į tai, kas iš tiesų slypi už šių terminų. Ypač norint įvertinti būsto įperkamumą, turime suprasti, kaip įperkamumą galima matuoti ir kokie yra skirtingų įperkamumo vertinimo metodų privalumai bei trūkumai. Tuo tarpu kalbant apie politikos analizę, palyginimus dažnai apsunkina tai, kad skirtingose šalyse panašūs terminai vartojami nevienodai. Todėl pateiksime trumpą apžvalgą, kaip prieinamumas apibrėžiamas politikos požiūriu, taip pat aptarsime būsto kokybę ir tinkamumą bei pažeidžiamų grupių identifikavimą. Išsamesnę šių pagrindinių sąvokų analizę būsto politikos srityje galima rasti *ESPON Europos būsto politikos kompendiume*.

### 3.1 Kaip matuojamas įperkamumas?

Per pastaruosius dešimtmečius būsto prieinamumas tapo pagrindine sąvoka diskusijose apie būstą daugelyje išsivysčiusių šalių. Hulchanski (1995, 471 psl.) nuomone, šis terminas apibendrina daugelio šalių būsto problemas dabartinėmis aplinkybėmis, pakeisdamas ankstesnes sąvokas – „lūšnynų problemas“ (*angl. slum problems*), „pigių nuomojamų būstų problemas“ (*angl. low-rent housing problems*), „būsto trūkumą“ (*angl. housing shortage*) ar „būsto poreikį“ (*angl. housing need*), kurios anksčiau buvo labiau akcentuojamos apibūdinant būsto problemas. Būsto įperkamumo sąvoka atsirado anksčiau (žr. Hulchanski, 1995, 471 psl.). Ji atsirado 19-ojo amžiaus Šiaurės Amerikos namų ūkių biudžetų tyrimų kontekste. Žargoniškas posakis „vienos savaitės uždarbis už vieno mėnesio nuomą“ (*angl. one week's pay for one month's rent*) nustatė normatyvinį standartą, apibrėžiantį socialiai priimtina finansinę našta. Vėliau šią koncepciją perėmė hipotekos kreditų teikėjai ir privatūs nuomotojai, atrenkant paskolos gavėjus ir nuomininkus (Feins ir White, 1977) Mokslinėje literatūroje ši sąvoka išpopuliarėjo 1950-aisiais, ypač tarp ekonomistų, kuriančių būsto rinkos modelius (pvz., Maisel ir Winnick, 1966) Nors nuo 1980-ųjų šis terminas vis plačiau vartojamas populiariose diskusijose ir platesnėje būsto tyrimų literatūroje (Hulchanski, 1995), galima teigti, kad nuo 2000-ųjų vidurio jis įgijo dar svarbesnį vaidmenį tiek politikos, tiek mokslinių tyrimų sluoksniuose, atspindėdamas didėjantį atotrūkį tarp būsto išlaidų ir pajamų daugelyje išsivysčiusių šalių (Anacker, 2019; Haffner ir Hulse, 2021).

Nors būsto prieinamumas dažniausiai suprantamas kaip su būstu susijusio finansinio rezultato rodiklis (pvz., Champman, 2006), Ezennia ir Hoskara (2019) siūlo atskirti būsto įperkamumo sąvoką nuo jos vertinimo metodų. Paprastai įperkamumas reiškia tam tikrą nuolatinių būsto išlaidų ir namų ūkio pajamų lygio santykį. Būsto išlaidos gali apimti reguliarius nuomos mokesčius (nuomininkams), būsto kainas (būsimiesiems savininkams), hipotekos palūkanų mokėjimus (būsto savininkams, turintiems hipoteką) arba priežiūros ir komunalinių paslaugų išlaidas (būsto savininkams, turintiems nuosavybės teisę). Tačiau naujausi tyrimai rodo, kad vertinant būsto įperkamumą reikėtų atsižvelgti ne tik į būsto kainą, bet ir į būsto standartą bei tinkamumą, taip pat į aplinką (pvz., Leishman ir Rowley, 2012; Rowley ir Ong, 2012).

Paprastas, tačiau dažnai taikomas rodiklis yra pajamų santykio metodas. Jis grindžiamas pajamų dalimi, kurią namų ūkis skiria būsto išlaidoms padengti. Paprastai nustatoma tam tikra riba (pvz., 30 proc., žr. toliau), kurios nesiekiančios išlaidos laikomos priimtiniomis, o viršijančios – nepriimtiniomis. Nors pajamų santykio metodas yra intuityvus būdas suprasti ir įvertinti būsto įperkamumo našta, jis sulaukia daug kritikos. Pirmoji problema susijusi su įperkamumo ribų apibrėžimu. Nors įperkamumo klausimas tapo dominuojančiu daugelio išsivysčiusių šalių diskusijose apie būstą, konkrečios sąvokos ir taikomos ribos skiriasi priklausomai nuo konteksto. JAV, remiantis Stone (2006), iki 1980-ųjų pradžios standartinis rodiklis, pagal kurį buvo apibrėžiamas (ne) įperkamumas, buvo 25 proc. būsto išlaidų ir pajamų santykis. Nuo tada jis padidėjo iki 30 proc.. Europos Sąjungoje Eurostatas (2025c) apskaičiuoja būsto išlaidų perviršio rodiklį, kuris rodo namų ūkių, skiriančių daugiau nei 40 proc. savo disponuojamų pajamų būsto išlaidoms, dalį. Antroji, su pirmąja susijusi kritika santykio metodo atžvilgiu pabrėžia, kad nepakankamai dėmesio skiriama skirtingoms pajamų grupėms. 30 proc. išlaidų našta turės labai skirtingas pasekmes mažas pajamas gaunantiems namų ūkiams, palyginti su dideles pajamas gaunančiais namų ūkiais, nes dideles pajamas gaunantiems namų ūkiams liekanti absoliuti pajamų suma yra daug didesnė (Stone, 2006).

Nesant duomenų apie namų ūkius, vidutinis būsto kainos ir vidutinių pajamų santykis dažnai skaičiuojamas kaip regioninis pajamų indekso apytikslis rodiklis. Priešingai nei namų ūkių lygio rodiklis, tai yra siauresnis metodas, orientuotas į dabartines rinkos kainas. Taigi, vidutinis būsto kainos ir vidutinių pajamų santykis neapima elementų,

su kuriais namų ūkis paprastai susiduria ir kurie paprastai įtraukiami į būsto išlaidų rodiklį, pavyzdžiui, priežiūros išlaidų, mokesčių išlaidų ar subsidijų įtakos (Haffner ir Hulse 2021, 71 psl.).

Šios kritikos paskatino taikyti likutinių pajamų metodą kaip alternatyvų įperkamo vertinimo būdą. Pagal jį apskaičiuojamas standartizuotas namų ūkio naudojimo prekių krepšelis, pavyzdžiui, maistas, drabužiai, komunalinių paslaugų sąskaitos ir pan. Likusios, t. y. likutinės, pajamos vėliau naudojamos siekiant įvertinti, ar namų ūkis gali sau leisti įsigyti tinkamą ir įperkamą būstą (Stone, 2006; Kutty (2005), remdamasis likutinių pajamų koncepcija, siūlo metodą, kuris apibrėžia būtinas būsto išlaidas, o antruoju žingsniu apskaičiuoja ar namų ūkis gali sumokėti už būtinas paslaugas, atsižvelgiant į likutinės pajamas. Namų ūkiai, kuriems lieka nepakankamai pajamų, apibrėžiami kaip namų ūkiai, patiriantys „būsto sukeltą skurdą“. Nors liekamosios pajamos leidžia tiksliau ir, galbūt, smulkiau įvertinti būsto įperkumą, duomenų ir vertinimo reikalavimai yra griežtesni, todėl šį rodiklį taikyti sudėtingiau (Leishman ir Rowley, 2012).

Nors šie du metodai įperkamo problemas vertina ir pateikia skirtingais būdais, vis labiau sutariama, kad prieinamumas yra daugialypė sąvoka, kurią reikia vertinti įvairiais aspektais, todėl keletas vertinimo rodiklių gali padėti formuoti svarbias išvagas (Haffner ir Hulse 2021, 71 psl.). Vis dėlto, naujausiuose tyrimuose buvo pasiūlyti sudėtingesni vertinimo metodai, kuriais siekiama ištaisyti kai kurias įprastinių metodų silpnąsias puses ir atsižvelgti į dabartines būsto rinkos tendencijas. Viena tyrimų kryptis apima kelionės į darbą išlaidas, atsižvelgiant į tai, kad namų ūkiai vis dažniau persikelia į atokesnes vietas, ieškodami įperkamo būsto, tačiau tuo pačiu patiria didesnes kelionės į darbą išlaidas. Pavyzdžiui, JAV *Būsto ir miestų plėtros departamentas* (*angl. Department of housing and Urban Development, HUD*) naudojamas vietos įperkamo indeksas (VĮI) remiasi būsto ir transporto išlaidomis, siekdamas apskaičiuoti vietos įperkumą privačių nuomininkų atžvilgiu (Haffner ir Hulse 2021, 71 psl.). Išplėtinėse versijose taip pat pateikiami „kaiminystės kokybės“ (*angl. neighbourhood quality*) rodikliai (Walter ir Wang, 2016). Kitas metodas, kurį taip pat taiko HUD, leidžia įvertinti įperkumą pagal būsto pasiūlos indeksą, atsižvelgiant į skirtingas namų ūkių pajamas. Šis metodas buvo tobulinamas toliau ir dabar indeksai apima ne tik įperkamo, bet ir pasiūlos bei tinkamumo aspektus (Vandenbroucke, 2007).

Tuo tarpu vadinamasis būsto įperkamo indeksas (BĮI) – tai vidutinių namų ūkio pajamų ir pajamų, reikalingų hipotekos įmokoms mokėti, santykis, siekiant įsigyti vidutinės kainos namą naudojantis standartine paskolos priemone. Šis indeksas lygina vidutinės namų ūkio pajamas su „idealiu pajamų lygiu“, kuris yra pakankamai aukštas, kad būtų galima įsigyti vidutinės kainos namą. Tuo tarpu būsto įsigijimo galimybių indeksas (BĮGI) apibrėžiamas kaip toje vietoje parduotų namų, kuriuos būtų galėjusi įsigyti šeima, gaunanti vietos vidutinės pajamas, dalis. Būsto įsigijimo galimybių indeksas rodo, kokią procentinę dalį namų tam tikroje rinkoje vidutinis namų ūkis gali įsigyti pasinaudodamas standartine paskolos priemone.

Šios skirtingos būsto įperkamo sąvokos turi skirtingų privalumų ir trūkumų, taigi ir skirtingas taikymo sritis. Nors likutinių pajamų metodo taikymas gali atrodyti labiausiai išsamus, jis dažniausiai tinka dirbant su dideliais ir labai detalizuotais tyrimo duomenimis. Tačiau, taikant šį metodą, neįmanoma atlikti itin detalios erdvinės analizės. Priešinga situacija yra su santykio metodu, kuris yra mažiau sudėtingas, tačiau gali būti įgyvendintas remiantis įvairių duomenų šaltinių deriniu ir, svarbiausia, taikomas vietos administracinio vieneto (*angl. Local urban authority, LAU*) lygmeniu. Todėl, vykdydami visos Europos kartografavimo projektą (*angl. Pan-European mapping exercise*), tam, kad įvertintume būsto įperkumą vietos lygmeniu, remiamės santykio metodu.

Vadovaudamiesi literatūra, į skaičiavimus įtraukiame ne tik mokesčius ir rinkliavas, bet ir, svarbiausia, išlaidas, susijusias su standartine hipotekos priemone. Paprastai

## Tarpvalstybinė analizė

Šioje atvejo analizėje nagrinėjamas tarpvalstybinių būsto ir darbo rinkų poveikis tarp Liuksemburgo ir kaimyninių regionų Belgijoje, Prancūzijoje bei Vokietijoje. Dėl laisvo judėjimo ES viduje ir didelio gyventojų skaičiaus pasienio regionuose, būsto rinkos peržengia valstybių sienas, o tai kelia prieinamumo problemų, susijusių su skirtingomis pajamomis, būsto pasiūla ir pragyvenimo išlaidomis.

Liuksemburgas, kuriame yra didžiausi atlyginimai ir būsto kainos ES, pritraukia daug tarpvalstybinių keliautojų, o tai sukelia šalutinį poveikį. Darbuotojai, gaunantys Liuksemburgo lygio pajamas, kaimyninėse šalyse, ypač prie Prancūzijos ir Vokietijos sienų, gali sau leisti įsigyti žymiai didesnę būstą nei vietiniai gyventojai. Šis šalutinis poveikis ypač apsunkina nuomos rinką, kurioje vietiniai nuomininkai pasienio regionuose dažnai gali sau leisti mažesnę būstą nei tie, kurie gyvena ir dirba pačiame Liuksemburge.

Nors Belgijos pasienio regionuose šis poveikis yra silpnesnis, Prancūzijos ir Liuksemburgo nuomos rinkoje susiduriama su akivaizdžiomis prieinamumo problemomis. Tyrime pabrėžiama būtinybė analizuoti būsto rinkas neapsiribojant nacionalinėmis sienomis, siekiant visapusiškai suprasti tarpvalstybinę dinamiką ir su tuo susijusias prieinamumo iššūkius.

laikome, kad tinkama riba yra trečdalis asmens disponuojamų pajamų, tačiau kai kurie rodikliai pateikiami neapibrėžto masto skalėje, todėl juos galima interpretuoti atsižvelgiant į bet kokią ribą.

## 3.2 Kaip prieinamumas apibrėžiamas politikos požiūriu

Tiek tyrėjai, tiek įvairūs būsto rinkos dalyviai nori įvertinti būsto įperkumą pagal įvairius kriterijus. Tuo tarpu politikos formuotojams tenka užduotis užtikrinti įperkama būstą, nors šių terminų reikšmė paprastai skiriasi nuo anksčiau aptartos. Politikos požiūriu būsto įperkumo sąvoka dažnai siejama su socialiniu būstu ir įperkamumu būstu. Išanalizavę nacionalinio lygmens politikos apibrėžimus, pateiktus *ESPON Europos būsto politikos kompendiume*, nustatėme, kad ribos tarp šių dviejų sąvokų dažnai yra neryškios, o terminai „socialinis“ ir „prieinamas“ būstas iš tikrųjų retai naudojami ar aiškiai apibrėžiami kaip tokie teisės ar net politikos dokumentuose, todėl juos reikėtų suprasti kaip skirtingų politikos priemonių ir schemų apibendrinimus.

Tokia daugialypė struktūra atspindi tikrą socialinio būsto teikimo modelių įvairovę visoje Europoje, kurią užtikrina skirtingi dalyviai (vietos valdžios institucijos, viešosios įstaigos ir subjektai, taip pat įvairios privačios pelno nesiekiančios arba riboto pelno organizacijos) ir kuri skirta skirtingoms tikslinėms grupėms. Socialinio ir įperkamo būsto sąvokų atskyrimas atrodo dirbtinis tais atvejais, kai yra gerai įsitvirtinęs ir reguliuojamas pelno nesiekiantis sektorius, turintis palyginti platų naudotojų spektrą (kaip, pavyzdžiui, Austrijoje, Danijoje ar Nyderlanduose, kurie buvo analizuojami atliekant atvejų tyrimus).

Tačiau vis dažniau Europos lygmeniu terminas „prieinamas būstas“ vartojamas kalbant apie programas, kuriomis skatinama statyti būstus, kurių nuomos kaina yra mažesnė už rinkos kainą, bet didesnė už socialinio būsto kainą. Vis dėlto kai kuriose iš šių programų neatsižvelgiama į būsto įperkumą, vertinant būsto išlaidų ir pajamų santykį, todėl kyla pavojus, kad atsiras prieštaravimų tarp tikslų ir faktinių rezultatų. Tai gali įvykti beveik neatsižvelgiant į tai, ar rezultatai iš tiesų yra įperkami, ar ne.

### 3.2.1 Būsto kokybė ir tinkamumas

Nors prieinamų būstų užtikrinimas yra vienas iš pagrindinių prioritetų daugelyje Europos šalių, tai nėra vienintelis politikos formuotojų tikslas. Būstas gali būti nebrangus, bet prastos kokybės, todėl nelaikomas tinkamu, ir atvirkščiai. Ypač Baltijos šalyse tai yra viena iš aktualiausių su būstu susijusių problemų.

Kaip ir būsto prieinamumo atveju yra įvairių tinkamo ir kokybiško būsto apibrėžimų, daugiausia pateiktų tarptautinių organizacijų. Kalbant apie būsto kokybę, mes linkę remtis *Europos Komisijos šalims skirtose rekomendacijose* (angl. *European Country-Specific Recommendation, ECSR*) pateiktu tinkamo standarto būsto apibrėžimu. Pagal jį būstas turi būti saugus sanitariniu ir sveikatos požiūriu, jame neturi būti per daug gyventojų, o jo nuosavybės teisės turi būti saugomos įstatymų.

Tačiau, šie tarptautiniai savanoriški įsipareigojimai nėra susieti su konkrečiais išmatuojamais rodikliais. Šiuo požiūriu kai kurios fizinės sąlygos, pavyzdžiui, pagrindiniai patogumai, yra glaudžiai susijusios su pačiu būstu, o kiti aspektai, tokie kaip perpildymas – su jo naudojimu. Tokias problemas kaip teisinė apsauga galima įvertinti tik išanalizavus politikos kryptis ir teisės aktus.

Atskirų šalių lygmeniu susiduriame su įvairiomis situacijomis. Dauguma šalių nėra priėmusios aiškios teisinės apibrėžties, tačiau jos – skirtingu mastu – taiko statybos kodeksus ar nuomos įstatymus, kurie užtikrina būsto tinkamumą gyventi. Ten, kur apibrėžtys yra, jos paprastai apima saugumą, sanitarines sąlygas, privatumą, erdvę, prieigą prie komunalinių paslaugų, o kartais – ir įperkumą bei galimybę naudotis būstu pažeidžiamoms grupėms.

Kalbant apie pastarąsias grupes, tinkamų būstų sukūrimas joms nėra lengva užduotis ir reikalauja žinių apie atitinkamus rinkos segmentus bei mechanizmus. Pats terminas „pažeidžiamos grupės“ (angl. *vulnerable groups*) yra daugialypis. Būsto kontekste šis terminas plačiaja prasme reiškia socialines grupes, kurios: (1) neturi nuolatinės gyvenamosios vietos, (2) kurioms gresia pavojus tapti benamiais, (3) gyvena netinkamomis sąlygomis.

### 3.2.2 Pažeidžiamos grupės

Net jei daugumai žmonių užtikrinamas įperkamas ir tinkamas būstas, vis dėlto gali kilti sunkumų, susijusių su ypač pažeidžiamomis grupėmis. Todėl pagrindinė užduotis yra nustatyti tikslines politikos priemonių taikymo grupes.

Įvairios gyventojų grupės gali būti laikomos atsidūrusiomis pažeidžiamoje padėtyje, dėl ko būtina imtis specialių priemonių arba suteikti joms prioritetą įgyvendinant būsto politikos programas. Analizuojamose šalyse įvardijamos įvairios „pažeidžiamoje padėtyje esančios grupės“, į kurias dažnai įtraukiami, pavyzdžiui, romai, migrantai ir

pabėgėliai. Kalbant apie skirtingas amžiaus grupes, dažnai įtraukiami arba pagyvenę žmonės, arba jaunimas, arba abi šios gyventojų grupės, nebūtinai derinant su kitais kriterijais, pavyzdžiui, mažas pajamas gaunančiais asmenimis.

Apskritai, mažas pajamas gaunanti šeima ir benamiai yra dvi labiausiai žinomos pažeidžiamose padėtyse esančių grupės įvairiose šalyse. Tačiau, abiejų šių kategorijų apibrėžtys toli gražu nėra vienodos. ES viduje daugelis šalių taiko *Europos benamystės ir socialinės atskirties būsto srityje tipologijos* (angl. *European Typology of Homelessness and Housing Exclusion, ETHOS*) sistemą, kuri nustato bendrą terminologiją benamystės reiškiniai apibūdinti ir palyginti bei leidžia nacionaliniu lygmeniu klasifikuoti apibrėžtis nuo siauresnių iki platesnių.

## 2 langelis. Kas yra prieinamas ir kokybiškas būstas?

### Pagrindinės išvados. Kas yra prieinamas ir kokybiškas būstas?

- Literatūroje aprašyta keletas būdų, kaip įvertinti būsto įperkamumą. Dažniausiai taikomi metodai yra pajamų santykio ir likutinių pajamų metodai. Literatūroje rekomenduojama atsižvelgti į papildomus veiksnius, pavyzdžiui, hipotekos ir energijos sąnaudas, taip pat būsto kokybę ir susisiekimą.
- Projekte *ESPON HOUSE4ALL* būsto prieinamumas buvo apskaičiuotas remiantis numatomų paskolos grąžinimo metų skaičiumi, atsižvelgiant į vidutinės pajamas, kainas, pajamas ir finansavimo išlaidas. Įperkamas privataus būsto nuomos rinkoje vertinamas pagal pajamų dalį, reikalingą standartinio buto nuomai. Paprastai įperkamumo riba laikoma situacija, kai trečdalis asmens pajamų skiriama paskolos grąžinimui arba nuomai.
- Politikoje sąvokos „prieinamas būstas“ ir „socialinis būstas“ dažnai vartojamos kaip sinonimai ir reiškia įvairias programas, skirtas padėti konkrečioms gyventojų grupėms, kurias įgyvendina valdžios institucijos, pelno nesiekiančios organizacijos arba reguliuojami privatūs subjektai. Tokiose šalyse kaip Austrija, Danija ir Nyderlandai riba tarp socialinio ir prieinamo būsto yra neryški, nes čia įsivirtinę pelno nesiekiančio būsto sektoriai aptarnauja įvairius naudotojus.
- Visoje Europoje „prieinamas būstas“ dabar dažnai reiškia programas, kurių tikslas – išlaikyti nuomos kainas žemiau rinkos lygių, tačiau nebūtinai pakankamai žemai, kad jos būtų laikomos tikrai prieinamomis, atsižvelgiant į pajamas. Tai gali sukelti neatitikimą tarp ketinimų ir rezultatų.
- Tinkamas ir kokybiškas būstas (angl. *Adequate and Quality Housing*), kaip jį apibrėžia Europos socialinių teisių komitetas (angl. *European Committee of Social Rights*), reiškia namus, kurie yra saugūs, švarūs, neperpildyti ir apsaugoti teisiškai.
- Nors pasauliniai įsipareigojimai ragina užtikrinti kokybišką būstą, jie retai apima išmatuojamus rodiklius. Skiriasi nacionaliniai įstatymai. Dauguma šalių teisiškai neapibrėžia „tinkamo būsto“ (angl. *adequate housing*), bet taiko statybos standartus arba nuomos įstatymus, kurie užtikrina pagrindines gyvenimo sąlygas – saugumą, sanitariją, erdvę, privatumą ir prieigą prie komunalinių paslaugų. Kai kurios šalys taip pat sprendžia prieinamumo ir pasiekiamumo klausimus pažeidžiamose padėtyse esančioms grupėms.
- Paprastai pažeidžiamose padėtyse esančių asmenų grupėms priskiriami benamiai, benamystės pavojų patiriantys asmenys ir prastomis sąlygomis gyvenantys žmonės. Apibrėžimai skiriasi, tačiau dažniausiai į šias grupes įtraukiami mažas pajamas gaunantys namų ūkiai, migrantai, romų bendruomenės atstovai, pabėgėliai, jaunimas, vieniši tėvai ir pagyvenę žmonės.

## 4 Kas lemia būsto (ne) įperkamumą

Remiantis Knoll ir kt. (2017), realios būsto kainos daugelyje išsivysčiusių šalių nuo XIX a. iki XX a. vidurio išliko palyginti stabilios, tačiau XX a. antrojoje pusėje smarkiai šoktelėjo, su pastebimais skirtumais tarp šalių. Taigi, daugelis autorių (pvz., Wetzstein, 2017, Galster ir Lee, 2021; Barenstein ir kt., 2022 ir institucijos (pvz., EBPO, 2021; Eurofound, 2023) pradėjo aptarti šiuos pokyčius, vadindami juos (miestų) būsto įperkamumo krize. Pažymėtina, kad krizė paliečia ne tik skurstančius ir socialiai remtinus namų ūkius, bet ir viduriniąją klasę (EBPO, 2021).

Wetzstein (2017) teigia, kad būsto įperkamumo krizė, t. y. tai, kad su būstu susijusios namų ūkių išlaidos auga gerokai sparčiau nei darbo pajamos yra susijusi su mažiausiai trimis pasaulinėmis megatendencijomis, susiformavusiomis po pasaulinės finansų krizės (*PFK, angl. Global Financial Crisis*). Pirma, sparti kapitalo ir gyventojų urbanizacija susijusi su dideliu finansinių investicijų srautu ir gyventojų antplūdžiu į miestų centrus. Šis šuolis sustiprino konkurenciją dėl būsto, dėl ko nekilnojamojo turto kainos ir nuomos mokesčiai išaugo tiek, kad daugeliui gyventojų tapo neįkandami. Antra, pigių kreditų teikimas leido daugiau asmenų ir investuotojų įžengti į būsto rinką. Nors tai gali skatinti ekonominę veiklą, kartu didėja būsto paklausa, o tai veda prie kainų kilimo ir galimų spekuliacijų rinkoje. Trečia, didėja nelygybė visuomenėje, o tai reiškia, kad, nors kai kurie asmenys gali sau leisti vis didėjančias būsto išlaidas, didelė gyventojų dalis susiduria su didesniu finansiniu spaudimu ir su būstu susijusiu neužtikrintumu. Šis didėjantis atotrūkis gilina socialinę nelygybę ir prisideda prie prieinamumo krizės.

Tačiau, pagrindiniai veiksniai taip pat gali skirtis tarp šalių ir laikotarpių. Pavyzdžiui, Muellbauer ir Murphy (2008) pabrėžia, kad Jungtinės Karalystės būsto kainoms įtaką daro tokie veiksniai kaip pajamos, būsto fondas, demografinės tendencijos, kreditų prieinamumas, palūkanų normos ir ankstesnis kainų augimas, o pastarasis veiksnys gali prisidėti prie kainų pervertinimo. Priešingai, yra mažiau įrodymų apie veiksnius, skatinančius naują statybą, nors planavimo apribojimai plačiai pripažįstami kaip pagrindinė problema ir vienas iš pagrindinių veiksnių, lemiančių būsto įperkamumo sunkumus Jungtinėje Karalystėje. Tuo tarpu Asal (2018) analizė rodo, kad būsto kainų augimą Švedijoje pirmiausia lėmė trys pagrindiniai veiksniai. Pirma, didelį vaidmenį atliko itin ekspansyvi pinigų politika, įskaitant išskirtinai žemą bazinę palūkanų normą ir spartų būsto paskolų augimą. Antra, kainų augimą dar labiau paskatino struktūriniai veiksniai, tokie kaip būsto pasiūlos apribojimai, mokesčių politikos pokyčiai, skatinantys įsigyti nuosavą būstą bei mokesčių lengvatos, dėl kurių išliko žemos paskolų gražinimo normos. Trečia, varomoji jėga taip pat buvo Švedijos ekonominio konkurencingumo pagerėjimas, kurį palaikė silpna krona ir mažesnis infliacijos lygis, palyginti su kitomis šalimis. Priešingai, Coskun (2023) nustatė, kad Turkijos būsto įperkamumo krizę daugiausia lėmė kreditų plėtra, nuomos ir statybos išlaidos. Remdamiesi 15 Europos šalių tyrimu, Melecky ir Paksi (2024) pabrėžia paklausos veiksnių, tokių kaip BVP, nedarbas, darbo užmokestis ir gyventojų skaičiaus augimas, svarbą realaus būsto kainų augimo varomosiomis jėgomis, tačiau taip pat teigia, kad finansiniai pokyčiai taip pat daro didelę įtaką būsto kainoms. Nors Égert ir Mihaljek (2007) taip pat patvirtino šių veiksnių svarbą, jie pastebėjo, kad būsto kainos Vidurio ir Rytų Europos šalyse daug stipriau reagavo į palūkanų normas ir realius darbo užmokesčius, o į kredito augimą reagavo mažiau nei kitose EBPO šalyse.

Jau ši trumpa literatūros apžvalga parodo, kaip įvairiai aiškinama, kas lemia dabartinę būsto įperkamumo krizę Europoje. Vieni autoriai bando išsiaiškinti makroekonominis mechanizmus, veikiančius būsto rinkas, kiti pabrėžia platesnių visuomeninių nelygybių reikšmę ir valstybės vaidmenį sprendžiant socialinius bei ekonominius konfliktus. Be to, tarp galimų priežasčių minimos ir finansializacijos bei pasaulinės urbanizacijos procesai – tai tik keletas iš paminėtų veiksnių. Nors visose publikacijose pateikiami įtikinami argumentai dėl procesų, lemiančių dabartinę įtampą būsto rinkoje, autoriai juos nagrinėja iš labai skirtingų perspektyvų, naudodami skirtingas sąvokas ir abstrakcijos lygius. Dėl to gana sunku jas palyginti ir įvertinti, o kartais netgi tarpusavyje suderinti remiantis empiriniais duomenimis. Tačiau, *ESPON HOUSE4ALL* projektas gali padėti pasiekti tam tikrą pažangą, pateikdamas palyginamus duomenis ir sudarant sąlygas bendrai aptarti įvairius literatūroje minimus veiksnius. Todėl toliau integruojame įvairius būsto (ne) įperkamumo veiksnius į bendrą sistemą, derindami standartinius ekonominius argumentus apie pasiūlos ir paklausos pokyčius su dalyvių perspektyvomis ir, svarbiausia, erdvinės perspektyvos požiūriu.

### 4.1 Su paklausa susiję būsto kainų ir įperkamumo veiksniai

Tyrimą pradėsime nuo veiksnių, kurie daro didžiausią įtaką būsto kainoms ir jo įperkamumui, keisdami būsto paklausą. Demografiniai pokyčiai yra vienas iš ryškiausių ir dažniausiai minimų paklausos ir, atitinkamai, kainas lemiančių veiksnių (pvz., Lee ir kt., 2022; Muellbauer ir Murphy, 2008). Dvi pagrindinės demografinių pokyčių kintamosios yra gyventojų skaičiaus augimas ir namų ūkio dydis, nes būtent jos lemia numatomą būstų skaičių,

reikalingą neatidėliotiniams būsto poreikiams patenkinti. Pagrindiniai veiksniai, darantys įtaką šioms demografiniams pokyčiams, yra, žinoma, gimstamumo rodikliai, bet taip pat ir vidinė bei išorinė migracija. Ypač pastaroji buvo akcentuojama praėjusiais metais, nes Rusijos invazija į Ukrainą sukėlė vieną didžiausių migracijos bangų Europoje, sustiprindama esamas prieinamumo problemas Lenkijos (Orchowska, 2024) ir Vokietijos (Hegedüs ir kt., 2023) miestų būsto rinkose.

Būsto rinkai įtakos gali turėti ir skirtingų amžiaus grupių narių skaičiaus skirtumai, nes tai lemia būsto paklausos svyravimus. Vis vėlesnis šeimos kūrimas ir vaikų gimdymas taip pat daro įtaką šeimų polinkiui įsigyti būstą, tačiau tuo pačiu metu dėl nepriimtinių būsto kainų jauni žmonės vis dažniau priversti apsigyventi nuomojamose patalpose ir netgi ilgiau priklausyti nuo tėvų (Ronald, 2018). Be to, „tarpgeneraciniai“ perdavimai taip pat vaidina labai svarbų vaidmenį būsto nelygybės atžvilgiu dėl kylančių būsto kainų, o jų reikšmė yra dar didesnė tose būsto sistemose, kuriose būsto finansavimas yra nepakankamai išvystytas (Cohen ir Lewin-Epstein, 2021). Galiausiai tikimės, kad gyventojų skaičiaus augimas turės teigiamą poveikį būsto kainoms ir taip padidins įperkamumą, o namų ūkių dydžiui – atvirkščiai. Tai patvirtina ir empirinė literatūra (pvz., Melecky ir Paksi 2024; Borowiecki, 2009; Anthony, 2018). Urbanizacija, kaip ypatinga gyventojų skaičiaus pokyčių forma, dar labiau sustiprina bendro namų ūkių skaičiaus augimo poveikį, nes didesnę būsto paklausos dalį (pvz., Wetzstein, 2017; Lozano-Gracia ir Young, 2014) sutelkia į jau tankiai apgyvendintas vietas, iš esmės pakeisdama paklausos kreivės formą.

Kadangi rinkos principu veikiančios būsto sistemos grindžiamos ne vien tik žmogaus poreikiu turėti pastogę, bet ir noru bei galimybe už ją sumokėti, namų ūkių perkamoji galia yra pagrindinis veiksnys, lemiantis (efektyvią) būsto paklausą ir, atitinkamai, būsto išlaidas. Paprastai turtingesni namų ūkiai absoliučiais skaičiais būstui skiria didesnę pajamų dalį, tačiau paprastai ji yra santykinai mažesnė. Taigi tikėtina, kad būsto išlaidos didės augant namų ūkių pajamoms, tačiau taip pat tikėtina, kad augs ir įperkamumas. Empirinėje literatūroje dažnai naudojami įvairūs pakaitiniai kintamieji, tokie kaip BVP, darbo užmokestis ar nedarbas, tačiau paprastai pastebimas teigiamas poveikis būsto kainoms (pvz., Melecky ir Paksi, 2024; Maynou ir kt., 2021).

Dauguma namų ūkių negali iš karto apmokėti būsto pirkimo išlaidų, net jei jų pajamos yra didelės. Taigi, galimybė gauti būsto paskolą ir sumokėti išlaidas yra du pagrindiniai veiksniai, lemiantys būsto išlaidas ir prieinamumą. Atsižvelgiant į tai, hipotekos išlaidos yra pagrindinis veiksnys, lemiantis būsto išlaidas savininkų segmente. Nors didesnės hipotekos palūkanų normos tiesiogiai didina būsto išlaidas ir mažina įperkamumą, potencialių pirkėjų atstūmimas dėl pernelyg aukštų kainų taip pat gali sumažinti paklausą, o tai potencialiai kompensuoja dalį šio poveikio (pvz., Richter ir Zhou, 2024). Paprastai galimybė gauti būsto paskolą laikoma pagrindiniu veiksmu, lemiančiu būsto įperkamumą. Esant žemesnėms palūkanų normoms ir laisvesniems reguliavimams, daugiau namų ūkių galės tapti būsto savininkais, o tai padidins būsto kainas ir kartu sumažins prieinamumą kitiems pirkėjams. Kredito prieinamumo poveikis buvo plačiai tiriamas ir parodė, kad įprastai jis didina būsto kainas (pvz., Asal, 2018; Melecky ir Paksi, 2024; Maynou ir kt. 2021, Vogiazas ir Alexiou, 2017). Vis dėlto, reikia pažymėti, kad nuomos rinkoje gali būti pastebimas priešingas poveikis, kur atitinkamai tikimasi paklausos sumažėjimo. Visgi, kiek mums žinoma, nėra atlikta empirinių minėto kompromiso tyrimų.

Iki šiol mes nagrinėjome būsto paklausą tik atsižvelgdami į žmogaus poreikį turėti pastogę, tačiau nekilnojamas turtas taip pat suteikia patrauklią investavimo galimybę. Ypač pasiūlos nelankstumas (t. y. lėta reakcija) verčia daugelį investuotojų, o taip pat ir privačius namų ūkius, rizikuoti ir tikėtis ilgalaikio nekilnojamojo turto vertės augimo. Nors istorija tikrai mus išmokė, kad būsto kainos iš tiesų gali kristi ir netgi nusmukdyti pasaulinę ekonomiką, taip pat tiesa, kad daugiau nei pusę dešimtmečio būsto kainos rodė tendenciją augti sparčiau nei infliacija (pvz., Knoll ir kt. 2017). Taigi spekuliacinė paklausa neabejotinai padidino būsto kainas ir lėmė įperkamo nuosmukį. Tačiau empiriškai gana sunku atskirti spekuliacines investicijas nuo pirkimų, kuriais tenkinamas būsto poreikis, ypač turint omenyje, kad vienas

## Didėjančio turizmo analizė

Šioje atvejo analizėje nagrinėjama „iš apačios į viršų“ principu veikianti laikina nemokamo socialinio būsto programa Komoje (Italija), sukurta siekiant spręsti regione kilusią rimtą būsto įperkamo krizę, kurią sukėlė turizmas ir trumpalaikės nuomos paklausa.

Atsižvelgiant į ribotą nuomojamo būsto pasiūlą ir nepakankamą valstybės finansavimą socialiniam būstui, ši novatoriška programa, kurią įgyvendina pelno nesiekiančios organizacijos ir remia savivaldybių socialinės pagalbos tarnybos, siūlo lanksčias, nemokamas gyvenimo sąlygas 6–18 mėnesių laikotarpiui, taip pat individualizuotą socialinę ir ekonominę paramą. Tai žymi perėjimą prie „socialinio būsto kaip paslaugos“ modelio, atitinkančio Lombardijos būsto teisės aktus, kuriais skatinama integruota parama.

Nors biudžeto apribojimai varžo iniciatyvos mastą ir ilgalaikį poveikį, ji sėkmingai įveikia daugelį tradicinio socialinio būsto trūkumų, pavyzdžiui, griežtus reikalavimus, ilgus laukimo sąrašus ir nelanksčias nuomos sąlygas. Programa suteikia socialiai pažeidžiamoms šeimoms laiko ir paramos, reikalingos būsto nepriklausomybei atgauti.

Nors Komo miesto iniciatyva veikia tik nedidėlyje teritorijoje, ji yra perspektyvus pavyzdys vidutinio dydžio miestams, siekiantiems susieti būsto teikimą su socialinės įtraukties strategijomis.

būstas gali atitikti abu šiuos kriterijus. Vienas iš tipiškų spekuliacinės paklausos sukeltų būsto kainų burbulų požymių yra didelis laisvų būstų skaičius nepaisant kylančių kainų. Šis reiškinys paprastai stebimas perpildytose rinkose, kuriose taikomas nuomos kainų reguliavimas, ir, pavyzdžiui, buvo pastebėtas Ispanijoje 2000-ųjų pradžioje (pvz., Hoekstra, 2011). Bet kuriuo atveju, kaip rodo tyrimai, mažos palūkanų normos ir didelis likvidumas skatina būsto kainų augimą (pvz., Muellbauer ir Murphy, 2008; Asal, 2018; Coskun, 2023), o didelės skolinimosi išlaidos ir alternatyviosios sąnaudos, susijusios su ilgalaikėmis palūkanų normomis, turi priešingą poveikį (pvz., Melecky ir Paksi, 2024). Taigi pinigų politika yra pagrindinis veiksnys, leidžiantis kontroliuoti arba skatinti spekuliacinę būsto paklausą.

Nors finansų rinkos atlieka lemiamą vaidmenį skatinant būsto statybą ir naudojimą, finansų įstaigos pačios vis aktyviau dalyvauja būsto rinkose visame pasaulyje. Tai paprastai aptariama vartojant terminą „būsto finansializacija“ (*angl. housing financialization*), kuris bendrai apibūdina vis dominuojantį finansų veikėjų, įstaigų ir praktikų vaidmenį būsto rinkose (pvz., Aalbers, 2017; Fernandez ir Aalbers, 2016). Tai apima privataus kapitalo įmones, nekilnojamojo turto investicinius fondus (REIT), (alternatyvius) turto valdytojus ir kitus institucinius investuotojus, perkančius didelius kiekius esamo būsto, paprastai pasinaudodami didelio svėro išpirkimais (pvz., Wijburg ir Aalbers, 2017; Christophers, 2022). Tai ypač ryškiai matyti Berlyne, kur investuotojai, įgyvendinant privatizacijos politiką, galėjo pigiai įsigyti didelius buvusių socialinių būstų parkus (Metzger, 2020). Nors šių investuotojų verslo praktika skiriasi, jie paprastai siekia gauti investicijų grąžą taikydami „pirkti-remontuoti-parduoti“ (*angl. buy-fix-sell*) strategijas ir parduodami būstus, o ne statydami naujus (Gabor ir Kohl, 2022; Metzger, 2020). Todėl būsto kainos didinimas yra neatsiejama šios verslo strategijos dalis. Tačiau pastaraisiais metais instituciniai investuotojai dažnai pereidavo prie ilgalaikių strategijų, bandydami pelnyti iš faktinio nuomojamo nekilnojamojo turto valdymo (pvz., Fuller, 2021). Nuomos kainų didinimas ir priežiūros išlaidų mažinimas yra tik dvi iš daugelio dažniausiai taikomų strategijų (Nethercote, 2020). Įvairių verslo praktikų bendras bruožas yra tai, kad jos leidžia „įprastiems taupytojams“ (*angl. mainstream savers*) investuoti į nuomojamą būstą (Fuller, 2021), taip į rinką įliejant papildomą likvidumą, tačiau mažai prisidedant prie papildomos pasiūlos. Taigi, numatome teigiamą poveikį būsto kainoms, po kurio seks įperkamumo nuosmukis. Naujausiame Banti ir Phylaktis (2024) tyrime, remiantis 15 šalių 57 miestų duomenimis, iš tiesų nustatyta, kad Nekilnojamojo turto investicinio fondo (*angl. Real Estate Investment Trust, REIT*) investicijos skatina daugiabučių nekilnojamojo turto kainų augimą. Tačiau, reikia pabrėžti, kad daugelis minėtų strategijų, pavyzdžiui, nekilnojamojo turto perpardavinėjimas siekiant trumpalaikio pelno ar didelio svėro išpirkimai yra taikomos ne tik didelių institucinių investuotojų, bet ir smulkesnių vietos rinkos dalyvių.

Galiausiai, dar viena dažnai aptariama tema – turizmo poveikis būsto įperkamumui. Nors tradiciniai viešbučiai kelia tam tikrą konkurenciją gyvenamųjų patalpų rinkai, tačiau sparčiai išplitus trumpalaikės nuomos paslaugoms (TNP), siūlomoms per tokias platformas kaip „Airbnb“, neigiamas poveikis būsto įperkamumui smarkiai padidėjo. Remiantis Eurostato (2024) duomenimis, vien 2023 m. visoje ES bendradarbiavimo ekonomikos platformose siūlomose trumpalaikio apgyvendinimo vietose buvo užregistruota 718 984 723 nakvynės. Empiriniai tyrimai rodo, kad dėl šių platformų sukurtos papildomos paklausos žymiai padidėja tiek nuomos kainos, tiek būsto kainos (pvz., Garcia-López ir kt., 2020; Barron ir kt., 2021). Panaši, nors ir ne tokia plačiai aptariama tema yra susijusi su poilsio tikslais įsigijamomis antrosiomis gyvenamosiomis vietomis, dažniausiai esančiomis pakrantėse ar kalnuotose vietovėse. Nors akivaizdu, kad antrieji būstai turėtų turėti panašų poveikį kaip ir TNP, empirinių tyrimų, nagrinėjančių šį poveikį yra mažiau. Visigi, žr. Cho ir kt. (2023), kur pateikti įrodymai, patvirtinantys, kad tai lemia būsto kainų augimą JAV.

#### 4 lentelė. Su pakausa susiję būsto kainų ir įperkamumo veiksniai

Veiksniai	Pagrindiniai kintamieji	Numatomas trumpalaikis poveikis būsto kainoms	Numatomas trumpalaikis poveikis būsto įperkamumui
Demografiniai pokyčiai	Gyventojų skaičiaus augimas	+	-
	- Gimstamumas		
	- Vidaus migracija		
	- Išorinė migracija		
Namų ūkio dydis	Namų ūkio dydis	-	+
	- Šeiminė padėtis		

Veiksniai	Pagrindiniai kintamieji	Numatomas trumpalaikis poveikis būsto kainoms	Numatomas trumpalaikis poveikis būsto įperkamumui
	- Amžiaus grupės		
Urbanizacija	Miestų gyventojų dalis	+	- / ~
Pirkimo galia	Namų ūkio pajamos	+	+
Galimybės gauti kreditą	Namų ūkių, turinčių būsto paskolą, dalis	+	-
	Būsto paskolos išlaidos	+ / ~	- / ~
	Apyvartos rodikliai	+	-
Spekuliacijos dėl turto vertės augimo	Institucinių investuotojų nuosavybės rodikliai	+	-
	Laisvų patalpų rodikliai (stipriose rinkose)	+	-
	Ne savininkų naudojamų būstų hipotekų dalis	+	-
Turizmas	Trumpalaikė nuoma	+	-
	Antras būstas	+	-

*Pastaba: ženklas „+“ reiškia, kad numatomas nurodyto rodiklio augimas, o tai turi priešingą poveikį išlaidoms ir įperkamumui, nes didelės išlaidos lemia mažą įperkamumą. Priešinga situacija taikoma ženklui „-“; o ženklas „~“ reiškia, kad bendras trumpalaikis poveikis nėra aiškus. Autoriaus paaiškinimas.*

## 4.2 Su pasiūla susiję būsto kainų ir įperkamumo veiksniai

Kaip teisingai pažymi Melecky & Paksi (2024), pasiūlos veiksniai, lemiantys būsto kainas (ir atitinkamai įperkamumą), empiriniuose tyrimuose dažnai yra ignoruojami, nes duomenų prieinamumas dažnai kelia problemų. Tačiau ir teoriniu požiūriu ribotas žemės sklypų skaičius bei ilgas naujos statybos procesas prisideda prie būsto rinkos pasiūlos nelankstumo. Atsižvelgiant į tai, kad pasiūlai prisitaikyti reikia ilgesnio laiko, ryšys tarp būsto kainų ir statybos sąnaudų ne visada gali būti akivaizdus. Dėl to šis ryšys dažnai yra ignoruojamas, o dauguma teorinių ir empirinių tyrimų visų pirma orientuoti į paklausos veiksnius (Maynou ir kt., 2021). Kartu pasiūlos nelankstumas yra vienas iš pagrindinių veiksnių, padedančių suprasti dabartinę būsto įperkamumo krizę (Lee ir kt., 2022).

Kalbant apie būsto pasiūlą, pirmiausia į galvą ateina statybų sektorius. Ypač didėjančios sąnaudų išlaidos, pavyzdžiui, statybinių medžiagų, energijos, įrangos ir darbo jėgos kaštai, atlieka svarbų vaidmenį formuojant būsto statybos kainą ir, atitinkamai, būsimas būsto išlaidas. Nors didėjančios išlaidos paprastai reiškia mažesnį prieinamumą, darbo jėgos kaštų poveikis gali būti dvejopas, nes skaičiuojant būsto įperkamumo rodiklį jis veikia tiek skaitiklį, tiek vardiklį.

Šis iš esmės aiškus ryšys taip pat patvirtintas empiriniais duomenimis (pvz., Melecky ir Paksi, 2024). Eurostato (2025a) duomenys rodo, kad statybos išlaidos ES per pastaruosius dešimtmečius nuolat didėjo, tačiau po COVID-19 pandemijos pastebimas ryškus jų šuolis. Tai yra kitas svarbus argumentas susijęs su išsivysčiusių šalių būsto statybos sektorių našumu, kuris XX a. pabaigoje paprastai smarkiai sumažėjo (pvz., Productivity Commission, 2025; Goolsbee ir Syverson, 2023), o tai labai sutampa su pastebėtu realiųjų būsto kainų augimu (pvz., Knoll ir kt., 2017). Pasak D'Amico (2024), žemas būsto statybos sektoriaus produktyvumas daugiausia susijęs su vis griežtesniais projektų lygmens žemės naudojimo reglamentais, nes jie mažina įmonių dydį ir motyvaciją investuoti į technologines inovacijas. Tačiau, technologijų pažanga taip pat buvo labai nedidelė ir, nepaisant įvairių statybos sektoriaus pastangų, matomų visos pramonės šakos našumo padidėjimų kol kas nepavyko pasiekti, ypač Europoje ir kitose išsivysčiusiose šalyse (Mischke ir kt., 2024).

Visame politiniame spektre įprasta reakcija į būsto trūkumą yra didinti naujų būstų pasiūlą. Tačiau aplinkosaugos požiūriu būtina skubiai sumažinti būsto sektoriaus anglies dioksido emisijas ir sumažinti žemės bei išteklių naudojimą. Ši akivaizdų prieštaravimą būtų galima išspręsti optimizuojant nepakankamai užimtų būstų naudojimą. Vis dėlto naujos statybos objektai nėra vienintelis būsto pasiūlos šaltinis. Priešingai, būsto rinkos nelankstumas didžiąja dalimi kyla dėl būsto ilgaamžiškumo, t. y. dėl to, kad naujos statybos objektai sudaro tik nedidelę pasiūlos dalį,

palyginti su esamu būsto fondu (Galster, 1996). Taigi, esamų būstų skaičiaus ir dabartinių gyventojų skaičiaus santykis yra vienas iš svarbiausių veiksnių, lemiančių būsto kainas ir įperkamumą. Tačiau, šis santykis yra nulemtas praeities įvykių ir politikos, todėl per trumpą laiką jo pakeisti praktiškai neįmanoma.

Kadangi esami būstai ne visada pateikiami į būsto rinką, ypač jei jau taikomos kitos rinkos intervencijos, pavyzdžiui, nuomos kainų reguliavimas (pvz., Segú, 2020), todėl laisvų būstų mobilizavimas yra viena iš galimybių padidinti pasiūlą trumpuoju laikotarpiu. Būsto fondas, kuris dėl progresuojančio nusidėvėjimo neatitinka minimalių būsto tinkamumo standartų, taip pat sudaro atitinkamą pasiūlos rezervą, kuris gali būti aktyvuotas taikant būsto politiką, ypač pastatų atnaujinimo (modernizavimo) paskatas (pvz., Kährlik ir Gončarovs, 2025).

Vis dėlto, bene svarbiausias pasiūlos veiksnys, kuris skiria būsto rinką nuo kitų pagrindinių paslaugų rinkų, yra jos erdvinis nejudumas (Galster, 1996) ir, atitinkamai, tiesioginė priklausomybė nuo žemės išteklių. Nors ribotumas yra bet kurios prekės pagrindinis bruožas, akivaizdu, kad papildomos žemės neįmanoma pagaminti (nebent milžiniškomis sąnaudomis) reikiamu mastu. Taigi, tankumo lygis, kurį lemia fiziniai apribojimai (pvz., kalnuotose ar pakrančių vietovėse) arba jau esama užstatyta aplinka, yra pagrindinis veiksnys, lemiantis būsto kainas ir jo neprieinamumą. Kadangi žemės ištekliai yra labai neelastingi, daugeliu atvejų vienintelė galimybė yra tankinimas, kuris, esant esamam užstatymo tankiui, tampa vis brangesniu. Miestų drieka, žinoma, yra kita galimybė, jei tai leidžia esamos sąlygos, tačiau ji paprastai susijusi su didesnėmis infrastruktūros ir transporto išlaidomis. Yra plačiai sutariama dėl žemės prieinamumo ir, atitinkamai, išlaidų svarbos dabartinėje būsto įperkamumo krizėje (pvz., Wetzstein, 2017; Lee ir kt. 2022, Knoll, 2017). Remiantis Knoll ir kt. (2017) duomenimis, pagrindinis veiksnys, lėmęs būsto kainų augimą po Antrojo pasaulinio karo, iš tiesų buvo kylančios žemės kainos, kurios, jų skaičiavimais, sudaro apie 80 proc. realaus kainų augimo. Vis dėlto būsto problemos kyla ir retai apgyvendintose vietovėse, nors jos yra kitokio pobūdžio (žr. tyrimą apie būsto problemas besitraukiančiuose regionuose).

Be gamtinės ir urbanistinės aplinkos, pagrindinius apribojimus žemės prieinamumui sudaro ir teisiniai apribojimai, susiję su statybomis bei teritorijų paskirstymu.

Nors tai yra pagrindinės priemonės, užtikrinančios tvarų ir efektyvų žemės naudojimą, jos vis dėlto riboja žemės prieinamumą ir kartu būsto pasiūlą, o tai gali dar labiau pabloginti būsto įperkamumą. Stacy ir kt. (2023) rodo, kad reformos, kuriomis sušvelninami apribojimai, yra susijusios su žymiu būsto pasiūlos padidėjimu. Tačiau, šis padidėjimas daugiausia pasireiškia aukštesnės nuomos kainų kategorijos būstų atveju. Tuo tarpu autoriai neranda įrodymų, kad per pirmuosius metus po reformų atsirastų daugiau pigesnių būstų. Reformos, kuriomis sugriežtinami žemės naudojimo apribojimai ir dėl to sumažinamas leidžiamas užstatymo tankis, siejamos su vidutinių nuomos kainų augimu ir prieinamų būstų skaičiaus sumažėjimu vidutinės pajamas gaunantiems nuomininkams. Remiantis Landis ir Reina (2021) tyrimu, griežtesni žemės naudojimo reglamentai metropolinių regionų lygmeniu nuosekliai siejami su didesne būsto verte ir nuomos kainomis. Šis ryšys ypač ryškus regionuose, kuriuose vienam darbuotojui tenka didesnė darbo užmokesčio suma ir pastebimas spartus darbo vietų skaičiaus augimas, o ekonominių sunkumų patiriančiose vietovėse jis yra minimalus. Visgi, ryšys tarp būsto statybos aktyvumo ir kainų lygio yra labai kintamas, o tai rodo, kad nėra vientiso ryšio tarp naujų būstų pasiūlos ir vietos būsto kainų. Pažymėtina, kad 2005–2016 m. būsto kainos ir nuomos mokesčiai griežtai reguliuojamose vietovėse neaugo sparčiau nei mažiau reguliuojamose; priešingai, augimas buvo glaudžiau susijęs su užimtumo ir darbo užmokesčio tendencijomis. Todėl autoriai teigia, kad žemės naudojimo apribojimų sušvelninimas galėtų pagerinti būsto įperkamumą, ypač brangiose vietovėse, tačiau šie pokyčiai greičiausiai pasireikš sulėtėjusiu kainų augimu, o ne staigiu kainų sumažėjimu.

## Nuomos kainų reguliavimo analizė

Šioje analizėje nagrinėjama nuomos kainų reguliavimo sistema Kelne (Vokietija), ypatingą dėmesį skiriant jos veiksmingumui sprendžiant būsto įperkamumo problemą. Vokietijos reguliavimo sistema apima nuomos kainų ribojimą, kuris apriboja nuomos kainų didėjimą esamų nuomos sutarčių galiojimo laikotarpiu bei nuomos kainų stabdį, kuris nustato viršutinę ribą naujų nuomos sutarčių kainoms rinkose, kuriose vyrauja didelė paklausa.

Visgi, Kelne teisės aktų vykdymas yra silpnas, nes viskas priklauso nuo to, ar nuomininkai imsis teisinių veiksmų – o tam dažnai trukdo tai, kad trūksta būstų, teisiniai keblumai ir informuotumo stoka. Nuomotojai dažnai pasinaudoja spragomis, sudarydami trumpalaikes sutartis, nustatydami pernelyg didelius mokesčius už baldus ar taikydami alternatyvias nuomos formas.

Nors nuomos kainų reguliavimas padeda riboti gyventojų išsikraustymą ir nuomos kainų kilimą, jis taip pat kelia pavojų, kad sumažės būsto kokybė, mobilumas ir pasiūlos efektyvumas. Kelne didelė paklausa ir mažėjantis subsidijuojamų būstų skaičius sustiprino spaudimą dėl būsto įperkamumo, ypač neseniai atvykusiems gyventojams.

Reikia reformų, kad būtų sustiprintas teisės aktų vykdymas, užtikrintas skaidrumas ir išlaikytas teisinis saugumas tiek nuomininkams, tiek nuomotojams. Tačiau vien nuomos kainų reguliavimo nepakanka; būtina didinti prieinamų būstų pasiūlą pasitelkiant socialinį būstą, planavimo priemones ir novatoriškas priemones, pavyzdžiui, būstų mainų platformas.

**5 lentelė. Su pasiūla susiję būsto kainų ir įperkamumo veiksniai**

Veiksniai	Pagrindiniai kintamieji	Numatomas trumpalaikis poveikis būsto kainoms	Numatomas trumpalaikis poveikis būsto įperkamumui
Statybų sektorius	Statybos sektoriaus našumas	-	+
	Statybų išlaidos	+	-
	- Medžiagos		
	- Energija		
	- Įranga		
	- Darbo jėga	+	~
Būsto fondas	Esamas būstų fondas	-	+
	- Būstų skaičius vienam gyventojui		
	- Reikalavimai dėl pasenusių elementų ir jų atnaujinimo		
	- Laisvų patalpų rodikliai		
Žemės sklypų prieinamumas	Tankio lygiai	+	-
	- Apstatyta aplinka		
	- Gamtiniai apribojimai		
	Teisiniai apribojimai	+	-
	- Statybos apribojimai		
	- Teritorijų planavimas		

*Pastaba: ženklas „+“ reiškia, kad numatomas nurodyto rodiklio augimas, o tai turi priešingą poveikį išlaidoms ir įperkamumui, nes didelės išlaidos lemia mažą įperkamumą. Priešinga situacija taikoma ženklui „-“, o ženklas „~“ reiškia, kad bendras trumpalaikis poveikis nėra aiškus. Autoriaus paaiškinimas.*

**4.3 Su būsto politika susiję būsto (ne) įperkamumo veiksniai**

Pasiūla ir paklausa bei jas ribojantys veiksniai lemia būsto įperkamumą, o būsto politika turi lemiamą įtaką šiems veiksniams ir juos veikia, dažnai netikėtais būdais.

Pirmiausia, norėjome trumpai apžvelgti nuomos kainų reguliavimo politiką. Nors nuomos kainų reguliavimas siekia užtikrinti nuomininkams prieinamą būstą, jis taip pat susijęs su įvairiomis nenumatytomis pasekmėmis, įskaitant poveikį kainoms, pasiūlai ir kokybei, taip pat platesnio masto socialinius, ekonominius ir demografinius padarinius. Naujausias Kholodilin (2024) metaanalizės tyrimas rodo, kad nuomos kainų reguliavimas paprastai padidina būsto įperkamumą reguliuojamame būsto rinkos segmente, tačiau tendencingai didina kainas nereguliuojamame segmente. Be numatyto poveikio nuomos kainoms, nuomos kainų reguliavimas taip pat linkęs slopinti būsto savininkų nekilnojamojo turto kainas. Visgi, pasiūla dažnai sumažėja, o tai gali dar labiau padidinti esamą būsto trūkumą.

Antra, būsto apmokestinimas yra dar viena svarbi būsto politikos sritis, tiesiogiai veikianti būsto išlaidas. Dažniausiai taikomos mokesčių sistemos – nekilnojamojo turto perleidimo mokesčiai, kurie paprastai taikomi perleidžiant turtą tarp fizinių asmenų, ir PVM, kuris daugumoje Europos šalių taikomas, jei būstas perkamas tiesiogiai iš statytojo. Abiejų rūšių mokesčiai iš karto didina būsto kainą, todėl, vertinant būsto įperkamumą, juos būtina įtraukti. *Periodiniai nekilnojamojo turto mokesčiai* (PNTM, angl. *occurring residential property taxation, RRPT*) yra dar viena paplitusi fiskalinės politikos forma, daranti neigiamą poveikį būsto įperkamumui. Tačiau, kaip teigia Leodolter ir kt. (2022), tinkamai taikomi PNTM gali būti svarbus mokesčių struktūros elementas, galintis skatinti ekonomikos augimą, kovoti su nelygybe ir prisidėti prie ekologiškos plėtros. Vis dėlto, autorių teigimu, ES valstybėse

narėse pajamos iš periodinių nekilnojamojo turto mokesčių yra nedidelės. Naujaušiamame tyrime Horten ir kt. (2024) nagrinėja nekilnojamojo turto mokesčių mažinimą kaip strategiją, skirtą būsto įperkamumui didinti. Išnagrinėjus įvairias mokesčių lengvatų politikos priemones, paaiškėja, kad įperkamumas ir apmokestinimas yra tarpusavyje susiję, o jų poveikis skirtingoms demografinėms grupėms skiriasi. Įdomu tai, kad daugeliu atvejų šios priemonės neveiksmingai didina įperkamumą jauniems, pirmą kartą būstą perkantiems asmenims ir nuomininkams, o kartais netgi gali dar labiau pabloginti įperkamumo problemas. Daugelyje išsivysčiusių šalių nekilnojamojo turto ne tik apmokestinamas, bet ir suteikiamos mokesčių lengvatos už hipotekos palūkanų mokėjimus, siekiant padaryti būsto įsigijimą patrauklesnį ir tariamai prieinamesnį. Nors hipotekos palūkanų atskaitymas (*HPA*, angl. *Mortgage interest deductibility*, *MID*) akivaizdžiai sumažina esamas būsto išlaidas, jis tuo pačiu skatina skolintis daugiau ir įsigyti brangesnį būstą (Geng, 2018). Vis populiariausią priemonę, skirtą panaudoti neužimtus būstus ir paskatinti nusidėvėjusių būstų atnaujinimą (modernizavimą), yra mokesčiai už neužimtus būstus. Jie dažniausiai taikomi savininkams, spekuliuojantiems būsto kainų kilimu, o kai kuriais atvejais – ir antrųjų būstų savininkams. Tačiau kol kas yra mažai empirinių įrodymų apie mokesčių už neužimtus būstus veiksmingumą. Viena iš žymiausių išimčių – Segu (2020) tyrimas apie neapgyvendintų būstų mokesčių poveikį Prancūzijos būsto rinkai. Tyrime nustatyta, kad neapgyvendintų būstų mokestis sumažino neapgyvendintų būstų skaičių 13 proc. ir, kad šis mokestis buvo ypač veiksmingas mažinant ilgalaikį būstų neapgyvendinimą. Nors tyrime nebuvo aiškiai vertinamas poveikis būsto įperkamumui, tikėtina, kad būsto pasiūlos padidėjimas turėjo teigiamą bendrą poveikį būsto įperkamumui.

Trečia, subsidijos būstui yra dar viena plačiai paplitusi būsto politikos strategijos rūšis, kuri gali būti teikiama kaip paklausos pusės subsidijos (t. y. būsto pašalpos) arba pasiūlos pusės subsidijos (t. y. statybos subsidijos). Nors būsto pašalpos yra labai paplitusios visoje Europoje (žr. „*Būsto politikos kompendiumą*“, angl. *Housing Policy Compendium*), kyla pavojus, kad jos, ypač jei nėra tinkamai nukreiptos, bus tiesiog perduotos nuomotojams ir taip iš tikrųjų padidins kainų lygį, o ne prisidės prie būsto įperkamumo. Nors subsidijos paprastai nėra perduodamos vienu prie vieno, jos vis dėlto plačiai laikomos neveiksminga priemone, padedancia užtikrinti didesnį būsto įperkamumą. Empiriniai Vieno atliktų (2013) tyrimų duomenys rodo, kad 1/3–1/2 Suomijos valstybės mokamų būsto pašalpų tiesiogiai atitenka nuomotojams.

Tuo tarpu nepastebime nuolatinio ryšio tarp nuomos kainų nustatymo ir būsto pašalpų. Visgi, Braakmann ir McDonald (2020) pastebėjo, kad Anglijoje po nuomos subsidijų sumažinimo, nekilnojamojo turto kainos sumažėjo, nors taip pat padaugėjo pašalpų gavėjų persikėlimo atvejų.

Vis dėlto ekonomistai paprastai linkę teikti pirmenybę tiesioginėms subsidijoms namų ūkiams (pvz., Rosen, 1938). Visgi, kai taikomos tokios intervencijos kaip nuomos kainų reguliavimas, žemės naudojimo paskirstymas ar aplinkosaugos reguliavimas, subsidijos pasiūlos pusėje gali būti veiksmingesniu sprendimu (Wieser ir Mundt, 2014). Be to, pasiūlos pusės subsidijos turi pranašumą, kad jas galima panaudoti būsto išlaidoms sumažinti visų tipų nuomos atvejais, taip remiant tiek privačiojo, tiek socialinio būsto teikimą. Jei sistema yra gerai sukurta, tai galima pasiekti netgi fiskališkai neutraliu būdu (žr., pavyzdžiui, Austrijos būsto subsidijavimo modelį, aprašytą Austrijos šalies aprašyme), nefinansuojant nuomotojų netiesiogiai. Be to, būsto subsidijos gali būti skiriamos hipotekos subsidijavimo forma, o tai galiausiai yra dar viena anksčiau aptarto HPA forma.

Ketvirta, socialinio ir prieinamo būsto teikimas yra paskutinis būsto politikos pagrindas, kurį aptarsime (išsamią įvairių socialinio ir prieinamo būsto koncepcijų analizę rasite „*Būsto politikos kompendiume*“). Akivaizdus socialinio būsto privalumas prieinamumo atžvilgiu yra galimybė siūlyti būstą už nuomos kainą, mažesnę nei rinkos. Tačiau jo statyba, priežiūra ir administravimas turi būti finansuojami kitais būdais, dažniausiai iš ribotų valstybės biudžetų. Taigi, po dešimtmečius trukusios neoliberalios politikos ir socialinės valstybės išlaidų mažinimo (Lee ir kt., 2022)

## Būsto pašalpų analizė

Šioje analizėje aptariama Suomijos būsto politikos krypties kaita – perėjimas nuo socialinio būsto pasiūlos skatinimo prie paklausos skatinimo teikiant būsto pašalpas ir vėlesnis žymus šių pašalpų „apkarpymas“.

„Pašalpų apkarpymas“ skirtas viešosioms išlaidoms sumažinti esant ekonominiams suvaržymams ir ideologiniams pokyčiams. Helsinkio ir Turku tyrimai rodo, kad būsto pašalpos turi ribotą įtaką nuomotojų sprendimams dėl nuomos kainų nustatymo, nes jie labiau priklauso nuo bendrų rinkos sąlygų. Taigi, nepaisant politikos pokyčių rinkoje, kurioje trūksta pasiūlos, būsto kainos greičiausiai nesumažės trumpuoju laikotarpiu – tačiau ilgalaikėje perspektyvoje būsto pašalpų mažinimas gali reikšti lėtesnį būsto kainų augimą.

Privatūs nuomotojai paprastai pritaria tikslinėms išmokoms ir rinkos dereguliacijai, o socialinio būsto šalininkai pabrėžia, kad, norint užtikrinti prieinamą būstą, ypač augančiuose miestuose, būtinos tiek būsto pašalpos, tiek socialinis būstas.

Pašalpų sumažinimas didina finansinę naštą mažas pajamas gaunančioms šeimoms, kelia urbanistinės atskirties pavojų ir didina benamystės mastą. Tyrime daroma išvada, kad norint tvariai spręsti būsto įperkamumo problemą, būtina integruoti būsto politiką į platesnę socialinę ir ekonominę politiką.

daugumoje Europos šalių buvo sumažinti pajėgumai, nes socialinio būsto teikimui darė spaudimą privatizacija (Bernt ir kt., 2017; Hegedus ir kt., 2013), finansializacija (Wijburg ir Aalbers, 2017) ir platesni likvidavimo procesai (Angel, 2023). Visgi, neseniai kilusi būsto įperkamumo krizė paskatino vėl atkreipti dėmesį į socialinio ir įperkamo būsto modelius. Nors daugumoje šalių egzistuoja tam tikros socialinio būsto programos, yra du labai skirtingi socialinio būsto suteikimo modeliai.

Pasak Kemeny (1995), terminas „dualistinės nuomos sistemos“ (angl. *dualist rental systems*) vartojamas apibūdinti būsto sistemoms su būdingu gana nedideliu socialinio būsto sektoriumi, kuriame taikomi griežti pajamų tikrinimo reikalavimai ir vykdoma griežta valstybės kontrolė. Jų tikslas – suteikti būstą tiems, kurie tiesiog negali sau leisti mokėti rinkos kainos nuomos mokesčio. Tuo tarpu integruotose nuomos rinkose reguliavimo sistema skatina pelno nesiekiančius būsto teikėjus konkuruoti su pelno siekiančiais nuomotojais. Nors vienodos nuomos sistemos yra mažiau tikslinės ir dėl to gali būti laikomos mažiau veiksmingomis, verta atkreipti dėmesį į jų potencialų kainų mažinimo privačios nuomos rinkoje poveikį. Pelno siekiantys nuomotojai privalo nustatyti nuomos kainas, kurios padengtų tiek skolos palūkanas, tiek rinkos lygio kapitalo grąžą, o pelno nesiekiantys nuomotojai gali nustatyti nuomos kainas, padengiančias tik išlaidas, nes jų veikla nėra orientuota į pelną. Todėl, esant tam pačiam nuosavo kapitalo ir rinkos vertės santykiui – finansinio stabilumo rodikliui – ne pelno siekiantys arba riboto pelno siekiantys būsto teikėjai patiria mažesnes finansines išlaidas. Esant panašiam brandos lygiui, jie turėtų galėti siūlyti mažesnius nuomos mokesčius nei privatūs nuomotojai (Kemeny ir kt., 2005). Jei patekimo į rinką kliūtys nebūtų pernelyg didelės, šie paslaugų teikėjai galėtų pritraukti daugiau nuomininkų, o tai verstų privačius nuomotojus prisitaikyti ir mažinti nuomos kainas. Visgi, šis šalutinis poveikis priklauso nuo kelių veiksnių, įskaitant plačią prieigą įvairioms nuomininkų grupėms ir gerai paskirstytą būstų fondą, atitinkantį privačios rinkos standartus vietos, dydžio ir kokybės atžvilgiu. Nors Kemeny buvo pernelyg optimistiškas dėl integruoto rinkos modelio plitimo (Stephens, 2020), iš tiesų yra įrodymų, kad šis modelis mažina privačių nomuojamų būstų kainas (pvz., Klien ir kt., 2023; Banabak, 2023). *ESPON HOUSE4ALL* tyrimas apie socialinio būsto teikiamą teigiamą poveikį papildė šiuos duomenis, nagrinėdamas privačių nuomos kainų ir socialinio būsto pasiūlos sąsajas Austrijoje, Danijoje ir Nyderlanduose. Tai, žinoma, prisideda prie jau ir taip žemesnių nei rinkos kainų nuomos mokesčių, kuriuos moka nuomininkai, gyvenantys įperkamuose būstuose.

## 6 lentelė. Pasirinktos būsto politikos priemonės, turinčios įtakos būsto kainoms ir įperkamumui

Politikos tipas	Pagrindiniai kintamieji	Numatomas trumpalaikis poveikis būsto kainoms	Numatomas trumpalaikis poveikis būsto įperkamumui
Nuomos kainų reguliavimas	Būsto kainos, kai teisė naudotis būstu yra reguliuojama	-	+
	Nuomos kainos, kai teisė naudotis būstu yra reguliuojama	-	+
	Nuomos kainos, kai teisė naudotis būstu yra nereguluojama	+	-
Apmokestinimas	Nekilnojamojo turto perleidimo mokestis / PVM	+	-
	Periodiniai nekilnojamojo turto mokesčiai	+	-
	Hipotekos palūkanų atskaitymas	- / ~	+ / ~
	Mokestis už neapgyvendintą būstą	-	+
Būsto pašalpos	Būsto pašalpos	+	~
	Statybos subsidijos	-	+
	Būsto paskolų subsidijavimas	- / ~	+ / ~
Socialinis / įperkamas būstas	Socialinio būsto dalis	-	+
	Prieinamumas / Atvirumas	-	+
	Socialinio / įperkamo būsto plotai	-	+

*Pastaba: ženklas „+“ reiškia, kad numatomas nurodyto rodiklio augimas, o tai turi priešingą poveikį išlaidoms ir įperkamumui, nes didelės išlaidos lemia mažą įperkamumą. Priešinga situacija taikoma ženklui „-“, o ženklas „~“ reiškia, kad bendras trumpalaikis poveikis nėra aiškus. Autoriaus paaiškinimas.*

## 5 Būsto politikos tendencijos Europoje

Ankstesniuose skyriuose buvo aptarta, kaip suvokiamas būsto įperkamumas, ir pagrindiniai veiksniai, lemiantys įperkamumo skirtumus, pastebimus skirtingose vietovėse ir skirtingais laikotarpiais. Toliau norime atkreipti dėmesį į įvairias politikos priemones, kurios buvo įgyvendintos siekiant spręsti pastarųjų dešimtmečių būsto problemas. Be to, remdamiesi Europos būsto politikos kompendiumo ir *ESPON HOUSE4ALL* tyrimų rezultatais, apžvelgsime įvairias valdymo struktūras, įdiegtas šiai būsto politikai visoje Europoje administruoti.

### 5.1 Du dominuojantys būsto politikos modeliai

Per pastaruosius 30–40 metų, po to, kai Vakarų Europos šalyse sumažėjo būstų pasiūla, būsto politikos programos rėmėsi dviem pagrindiniais modeliais. „Rinkos skatinimo“ (angl. *Enabling Markets*) požiūris traktuoja būstą kaip ekonominę prekę ir orientuojasi į veiksmingų rinkų kūrimą, mažinant valstybės intervencijos griežtumą bei biurokratinį ribotų išteklių paskirstymą (Pasaulio bankas, 1993). Priešingai, modelio „Rinkos reguliavimas siekiant užtikrinti būstą visiems“ (angl. *Regulating Markets to Make Housing for All*) prielaida buvo ta, kad būsto problemos kyla dėl rinkos neveiksmingumo, kuris tapo akivaizdus po 2000 m., ypač per 2008 m. pasaulinę finansų krizę. Tai paskatino susiformuoti naują modelį, kuriame pripažįstamos rinkos sprendimų ribos ir būtinybė imtis aktyvesnių valstybės intervencinių priemonių. Šalims, kuriose rinkos yra nepakankamai išsivysčiusios, būsto finansavimo ir privačiojo nuomos sektoriuose reikalingas „Rinkos skatinimo“ modelis. Pavyzdžiui, daugumoje Vidurio ir Rytų Europos šalių dar nesuformavo rinkos institucijos, būtinos veiksmingam ir teisingam būsto sektoriui. Šių institucijų kūrimas tebėra esminė ir skubi užduotis nacionalinėms vyriausybėms ir vietos valdžios institucijoms (Hegedüs ir kt., 2017). Tačiau visoje Europoje ėmė stiprėti „Rinkos reguliavimo“ mechanizmai ir programos, perkeliančios dėmesį nuo tradicinio socialinio būsto prie platesnių prieinamų būsto sprendimų.

Daugeliu atžvilgių 1980-ųjų būsto privatizavimo politika, kurios pavyzdžiu tapo Thatcher vyriausybė Jungtinėje Karalystėje, rėmėsi Pasaulio banko (angl. *World bank*) propaguojamu „Rinką skatinančiu“ modeliu. 1970-ųjų energetikos krizė, kartu su didėjančiomis socialinėmis išlaidomis ir infliacija, sukėlė ekonomines krizes, kurios atskleidė tariamų valstybės valdomų būsto sistemų trūkumus. Būstų sektoriui buvo būdinga griežta reguliavimo kontrolė, biurokratiniai statybos standartai, lėtos nuomos kontrolės reformos ir nuo kapitalo rinkų izoliuotos hipotekos įstaigos.

Pasaulio bankas pasisakė už valstybės intervencijos mažinimą, kad rinkos galėtų veiksmingai veikti, teigdamas, kad dauguma namų ūkių savo būsto poreikius galėtų patenkinti iš darbo užmokesčio. Šiuo požiūriu pagrindinė būsto problemų priežastis buvo ne rinkos, o valstybės veiksmų neefektyvumas. Šis požiūris itin išpopuliarėjo, nes iki to laikotarpio kiekybinis būsto trūkumas Vakarų Europoje buvo iš esmės išspręstas. Jis paveikė nacionalinę būsto politiką ir nulėmė ES netiesiogines intervencijas būsto srityje. Nors socialinis būstas nebuvo visiškai atmestas, pagal šį modelį jo vaidmuo buvo susiaurintas – tenkinti tik labai mažas pajamas gaunančios grupės poreikius (Harloe, 1995). Šį požiūrį remia tokios institucijos kaip Pasaulio bankas, Tarptautinis valiutos fondas (TFV, angl. *International Monetary Fund, IMF*) ir iš dalies – ES.

Nors „Rinkos skatinimo“ metodas iš pradžių sulaukė didelio susidomėjimo, ypač naujosiose Rytų Europos valstybėse po 1990-ųjų, siekiant sukurti veikiančią rinką perspektyvioms šalims, iki 1990-ųjų pabaigos tapo aišku, kad šis metodas nebuvo veiksmingas: rinkos institucijos vystėsi lėtai, o potencialus socialinio (ir įperkamo) būsto fondas išnyko. Be to, du pagrindiniai pokyčiai sukėlė abejonių dėl šio modelio efektyvumo. Pirma, rinkos problemos, įskaitant tai, kad būsto kainos ir nuomos mokesčiai augo sparčiau nei namų ūkių pajamos, lėmė didėjančias prieinamumo problemas, ypač besiplečiančiuose ir ekonomiškai stipriuose miestuose. Antra, vidurinėsios klasės namų ūkių pajamų nesaugumas prisidėjo prie pažeidžiamų „prekariatų“ (angl. *precariat*) sluoksnių augimo. Šie veiksniai paskatino būsto įperkamumo krizę, kurią dar labiau pagilino tuščios patalpos, kainų svyravimai, benamystė ir mažėjanti nuomojamo būsto pasiūla vietovėse, kuriose sparčiai auga turizmas. „Rinkos reguliavimo“ modelis skatina socialinį būstą ir reguliavimą, įskaitant nuomos kainų kontrolę, būsto finansavimo taisykles ir viešojo bei privačiojo sektorių bendradarbiavimą. Šią iniciatyvą remia tokios institucijos kaip „UN-Habitat“, „Housing Europe“, „Feantsa“, EBPO ir kai kurios ES institucijos.

Kaip minėta anksčiau, pagrindiniai veiksniai, lėmę būsto neįperkumą po 2000 m., daugiausia susiję su rinkos sutrikimais. Būstas vis dažniau vertinamas kaip investicinis turtas, o ne kaip pagrindinis poreikis. Šis pokytis taip pat smarkiai padidino nekilnojamojo turto kainas pastaraisiais metais, todėl didžiąjai gyventojų daliai tapo sunkiau įsigyti nuosavą būstą.

Tuo tarpu išaugo trumpalaikės nuomos platformos, pavyzdžiui, „Airbnb“, ir turizmas apskritai, kaip matyti iš Komo miesto pavyzdžio, kuris yra pagrindinis tyrimo „Turizmo sukeltos nuomojamo būsto krizės sprendimas: laikinojo socialinio būsto politika Komo mieste“ (angl. *Addressing a Tourism-Led Rental Housing Crisis: Temporary Social Housing Policy in Como*) (Belotti ir Bricocoli, 2025) objektas. Šie veiksniai lėmė tai, kad iš ilgalaikės nuomos rinkos buvo pašalinta daug gyvenamųjų patalpų, o tai dar labiau padidino nuomos kainas, ypač populiariuose miestuose ir turistinėse vietovėse. Galiausiai, kritinė problema yra žemės trūkumas ir aukštos žemės kainos. Daugelyje šalių tiek būsto paklausa, tiek pasiūla yra sutelkta miestuose, kur statybai tinkama žemė yra ribota ir vis brangsta. Tai dar labiau didina būsto išlaidas ir skatina plėtrą – bei žmonių išsikėlimą – toliau nuo miestų centrų.

Be to, priešingai nei buvo tikėtasi anksčiau, nesusiformavo stipri vidurinioji klasė, galinti išlaikyti būsto paklausą be valstybės paramos. Atvirkščiai, didėjanti nelygybė ir augantis vidurinėsios klasės socialinis nesaugumas išryškino būtinybę didinti valstybės įsitraukimą (Scanlon ir kt., 2014; Hegedüs ir kt., 2016). Ši paradigma, dažnai vadinama „Būstas visiems“<sup>1</sup> (angl. *housing for all*) požiūriu, atspindi politinį pripažinimą, kad įperkami būstai reikalingi ne tik vargingiausiems, bet ir žemesniajai vidurinei klasei.

## 7 lentelė. Du dominuojantys būsto politikos modeliai

	„Rinkos skatinimo“ metodas	„Rinkos reguliavimas siekiant užtikrinti būstą visiems“
Iššūkis	Valstybės neveiksmingumas: pernelyg didelis reguliavimas, neveiksmingos viešosios politikos priemonės	Rinkos trūkumai: nepastovi būsto rinka, tušti namai, benamystė
Ekonominė ir socialinė struktūra	Stabili struktūra, nedaug mažas pajamas gaunančių grupių	Nestabili struktūra, gausi ir pažeidžiama vidurinioji klasė („prekariatats“), sudėtingas sambūvis
Būsto politikos prioritetai	Būstas yra ekonominė prekė; politika turėtų užtikrinti veiksmingą rinką ir atskirti socialines programas	Būstas yra žmogaus teisė; politika turėtų remti rinkos reguliavimą ir viešojo bei privačiojo sektorių integraciją
Silpnosios / kritinės vietos	Rinkos trūkumai: neigiamos paskatos, silpnos institucijos	Reglamentavimas gali atgrasyti nuo investicijų; prieštaringi interesai tarp skirtingų pajamų grupių
Pagrindinės institucijos	Pasaulio bankas, TVF, iš dalies ES	„UN-Habitat“, „Housing Europe“, EBPO, „Feantsa“, iš dalies ES

Šaltinis: Hegedüs (2023)

Būsto įperkamumo problemos Europoje paliečia ne tik tuos, kuriems tenka pernelyg didelė būsto išlaidų našta (maždaug 10 proc. namų ūkių), bet ir daugybę namų ūkių, kurie susiduria su paslėptais poreikiais: maždaug 17 proc. gyvena perpildytuose būstuose, 4 proc. – neatitinkančiuose standartų būstuose, o beveik 50 proc. jaunų suaugusiųjų (25–34 m.) negali sukurti savarankiškų namų ūkių, dažnai dėl įperkamumo problemų (Pape, 2025). Tyrimai rodo, kad įperkamumo problemos paliečia žymiai didesnę gyventojų dalį, jei įtraukiami tokie paslėpti rodikliai kaip energijos trūkumas, perpildymas ir netinkamos gyvenimo sąlygos (Karpinska ir Śmiech, 2020). Nors vis daugiau dėmesio skiriama energetiniam skurdiui, šie būstai dažnai pasižymi bendra prasta fizine kokybe ir neatitinka Europos standartų. Pats pastato energijos vartojimo efektyvumas dažnai yra nepakankamas tam, kad būtų išspręstos pagrindinės techninės problemos (Geróházi ir kt., 2023).

Kyla klausimas, kaip visuomenė gali spręsti šią būsto įperkamumo problemą. Vienas iš išeities taškų – palyginti socialinio būsto dalį su žmonių, susiduriančių su būsto įperkamumo problemomis, dalimi. Visoje Europoje socialinio būsto dalis labai skiriasi, vidutiniškai sudaro apie 9 proc. būsto fondo (Housing Europe, 2021). Todėl tarp

<sup>1</sup> Atkreipkite dėmesį, kad reglamentas neseniai, 2025 m. birželio mėn., nustojo galioti.

socialinio būsto dalies ir namų ūkių, turinčių būsto problemų, dalies yra didžiulis skirtumas. Jį galima apibūdinti kaip socialinio ir įperkamo būsto trūkumą.

Per pastaruosius du dešimtmečius Europos šalyse didėjo socialinė nelygybė ir prieinamumo atotrūkis, todėl buvo pradėtos įgyvendinti programos, skirtos šiam atotrūkiui mažinti (Housing Europe, 2021; EBPO, 2020). Vienas iš svarbiausių veiksmingų programų kriterijų yra tai, kad į socialinį ir prieinamą būstą investuojami viešieji ištekliai (subsидijos, mažų palūkanų paskolos, mokesčių lengvatos, žemės skyrimas) liktų sektoriuje, kuris ilgalaikėje perspektyvoje aptarnauja namų ūkius, negalinčius mokėti rinkos kainų ar nuomos mokesčių. Šalyse, kuriose valstybės subsidijuojamas būsto fondas nebuvo visiškai perduotas į privačias rankas privatizavimo, nuomos su išpirkimo teise programų ar pernelyg didelių būsto įsigijimo subsidijų dėka, padėtis yra palankesnė. Šiose šalyse būsto fondas liko vietos valdžios institucijų arba įvairių tipų kooperatyvų rankose, kurie nebūtinai teikia socialinį būstą teisine prasme, tačiau vis tiek siūlo prieinamas nuomos kainas, kurios yra mažesnės už rinkos kainas (Droste ir Knorr-Siedow, 2014).

Visgi, kitose šalyse reikia ieškoti kūrybingų sprendimų. Pavyzdžiui, dalis privačios nuomos rinkos pasiūlos gali būti panaudota socialiniam ir prieinamam būstui teikti per įvairias programas, pavyzdžiui, nuomos pašalpų schemas, socialines nuomos agentūras – kaip Vengrijos atveju (Kepes, 2025) – ir neseniai įvairias „Pirmiausia – būstas“ programas, išsamiai aptartas atvejo tyrime, kuriame daugiausia dėmesio skirta „Pirmiausia – būstas“ (*angl. Housing First*) įgyvendinimui įvairiose šalyse (Bellotti, 2025). Viena iš pirmųjų priemonių, taikytų siekiant sumažinti įperkamumo skirtumus, buvo nuomos subsidijos, kurios padėjo pagerinti įperkamumą privataus būsto nuomos rinkoje. Suomijos tyrime pateikiami būsto pašalpų privalumai ir sunkumai (Rautio ir Lilius, 2025).

Nuomos reguliavimas, kuriuo siekiama užtikrinti būsto prieinamumą, apima du priešingus būsto politikos požiūrius. Vienas iš jų teikia pirmenybę nuomininkų apsaugai, taikant nuomos kainų kontrolę, siekiant apriboti gyventojų išskeldinimą ir pagerinti prieinamumą ten, kur rinka neveikia (Kemeny, 1995; EBPO, 2021). Kitas požiūris orientuotas į lanksčių nuomos rinkų kūrimą, teigiant, kad nuomos kontrolė iškreipia rinkas, mažina pasiūlą ir atgraso nuo investicijų (Pasaulio bankas, 1993; Whitehead, 2018). Kelno tyrime rezultatai rodo, kad nuomos kainų reguliavimas tebėra svarbi priemonė, padedanti išlaikyti būsto prieinamumą didelės paklausos nuomos rinkose, nes ji padeda riboti nuomotojų įtaką rinkoje ir mažina nuomininkų išskeldinimo riziką. Nors ši priemonė suteikia trumpalaikę apsaugą esamiems nuomininkams, ji taip pat turi potencialių trūkumų, įskaitant neefektyvų būsto paskirstymą, žemesnius priežiūros standartus ir sumažėjusį gyventojų mobilumą (Banabak ir kt., 2025).

Yra keletas kitų novatoriškų būsto politikos priemonių, skirtų šiam skirtumui mažinti bei orientuotų į įvairias tikslines grupes. Viena iš tokių priemonių – žemės politikos priemonės, skirtos būsto išlaidoms mažinti, pavyzdžiui, integruotas būstas ir remiamas tankinimas, dėl kurių būstas tampa pigesnis, nes sumažėja žemės kaina (Granath Hansson ir kt. 2024). Šia galimybe gali pasinaudoti visų pirma tos šalys, kuriose miesto žemė priklauso valstybei arba vietos savivaldybėms (pvz., Švedija, Suomija, Vokietija, Nyderlandai). Net ir savivaldybės, turinčios nedaug žemės, gali priversti statytojus statyti prieinamą būstą arba juos skatinti tai daryti, susiedamos statybos leidimus su reikalavimais dėl prieinamo būsto; siūlydamos lankstesnes sąlygas (pvz., didesnį užstatymo tankį, ne tokius griežtus standartus) su sąlyga, kad bus pastatytas prieinamas būstas; arba pasinaudodamos derybų būdu sudarytais planavimo susitarimais. Įtraukusis būstas yra silpniausias arba jo visai nėra daugumoje naujųjų valstybių narių, kur tokio pobūdžio planavimo įsipareigojimai yra retas reiškinys.

Be to, tapo svarbu išplėsti būsto programų tikslinę auditoriją. Vietoj to, kad dėmesys būtų sutelktas tik į skurdžiausius gyventojus, tai leidžia kurti labiau įtraukias programas, skirtas platesnei gyventojų grupei, kuri, mokėdama nuomos įmokas, gali finansiskai prisidėti prie socialinio ir prieinamo būsto išlaidų padengimo.

## Pirmiausia – būstas: analizė

Šiame tyrime nagrinėjamas programos „Pirmiausia – būstas“ įgyvendinimas Kroatijoje, Graikijoje, Italijoje, Portugalijoje ir Ispanijoje. Pagal šią programą pirmenybė teikiama galimybėms nedelsiant gauti nuolatinį būstą ir individualiai pritaikytą paramą, netaikant tokių išankstinių sąlygų kaip [asmens] blaivumas. Nors programa veiksminga visoje Europoje, Pietų Europoje jos taikymas tebėra ribotas dėl struktūrinių ir politinių kliūčių.

Programas daugiausia įgyvendina vietos pelno nesiekiančios organizacijos, o jas formuoja šeimos vertybės akcentuojančios socialinės apsaugos sistemos ir būsto sistemos, kuriose vyrauja asmeninė nuosavybė. Tarp iššūkių – prieinamų ir socialinių būstų trūkumas, ribotos socialinės apsaugos išlaidos ir menkas valstybės dalyvavimas. Daugelis projektų nukrypsta nuo „Pirmiausia – būstas“ pagrindinių principų, veikdami labiau kaip laikinasis būstas arba orientuodamiesi į mažiau pagalbos reikalaujančias grupes.

„Pirmiausia – būstas“ iniciatyvos yra nevienodai paskirstytos – jos daugiausia sutelktos miestuose, o priemiesčių ir labiausiai paveiktų regionų gyventojai dažnai negauna reikiamo dėmesio.

Nepaisant šių kliūčių, ES parama per ESF+ (*angl. European Social Fund Plus*), Europos regioninės plėtros fondą (ERPF, *angl. European Regional Development Fund, ERDF*) ir Atkūrimo ir atsparumo fondą (*angl. Resilience Facility*) leido padaryti tam tikrą pažangą.

Norint išplėsti programą „Pirmiausia – būstas“ Pietų Europoje, reikia aktyvesnio valstybės dalyvavimo, didesnės būsto pasiūlos ir finansavimo, kad būtų užtikrintas modelio laikymasis ir didesnis poveikis.

Vadovaujantis panašia logika, gali būti naudinga ir pradinio nuomininkų įnašo socialiniame nuomojamame būste padidinimas – šią sumą nuomininkai vėliau susigrąžina. Šis nuomininkų įnašas, patekęs į sistemą, leidžia statyti daugiau įperkamų būstų. Kontroliuojamos nuosavybės ir privatizavimo modeliai taip pat sukurti siekiant remti įperkamo būsto tikslus. Vienas iš pavyzdžių – Lenkijos TBS (lenk. *Towarzystwa Budownictwa Społecznego, liet. Socialinio būsto asociacijų system*) modelis.

Kita svarbi strategija – tarpgeneracinio persikirstymo skatinimas. Pavyzdžiui, net ir po to, kai naujos statybos būsto paskola yra visiškai gražinta, nuomos kainos gali sumažėti tik nežymiai. Šis perteklius gali būti panaudotas kitos kartos nuomininkų nuomos išlaidoms padengti, taip padedant užtikrinti kooperatyvinio būsto ilgalaikį tvarumą ir prieinamumą. Danijos ir Austrijos kooperatyvų modeliai, kurie kitais atžvilgiais labai skiriasi, yra pagrįsti šia funkcionavimo logika (Larsen, 2024; Vidal, 2019; Amann ir Mundt, 2005). Taip pat labai svarbu remti namų ūkius, kurie turi santaupų, bet negali sau leisti įsigyti būsto už pilną rinkos kainą. Jų įnašai gali būti panaudoti prieinamų būstų finansavimui, suteikiant jiems saugias, ne rinkos sąlygomis teikiamas būsto galimybes. Tokio požiūrio puikūs pavyzdžiai yra tokios programos kaip Suomijos „Teisės gyventi“ (angl. *right of occupancy*) sistema ar Nyderlandų „Protingo pirkimo“ (angl. *smart buying*) schema, tačiau panašūs modeliai taikomi visoje Europoje (Bergsten ir Paulsson, 2023; Scanlon ir kt., 2014; Smeets ir Dogge, 2007).

Taip pat svarbu pažymėti, kad skirtingose šalyse pastebimi dideli skirtumai, susiję su būsto problemomis ir politinėmis priemonėmis joms spręsti. Pavyzdžiui, Vidurio ir Rytų Europoje reikia vienu metu atkurti tiek įperkamų, tiek socialinių būstų sektorius. Taip yra dėl to, kad po plačios privatizacijos 1990-aisiais beveik visiškai išnyko valstybinis būstų fondas.

## 5.2 Daugiapakopis valdymas (angl. *Multi-Level Governance*)

Per pastaruosius metus, būsto valdymas visoje Europoje patyrė reikšmingų pokyčių, atspindinčių platesnius pokyčius viešajame administravime ir miestų politikoje. Viena iš pastebimų tendencijų – atsakomybės decentralizavimas, perkeliant ją iš nacionalinių institucijų regioninėms ir vietos valdžios institucijoms, o tai leidžia geriau pritaikyti sprendimus prie būsto poreikių. Tuo pačiu metu, nevyriausybinių ir privačių subjektų vaidmuo išsiplėtė tiek paslaugų teikimo, tiek finansavimo srityse. Bendruomenės iniciatyva diegiamos naujovės – kooperatyvinis būstas, bendruomeniniai žemės fondai, dalyvaujamojo planavimo principai ir pilietinės iniciatyvos – įgauna vis didesnę pagreitį, ypač miestuose, kuriuose kyla akivaizdžių būsto įperkamumo problemų. Šie pokyčiai sutampa su naujomis viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimo formomis, įskaitant institucinę partnerystę, mišrų finansavimą ir derybų būdu nustatytas planavimo priemones. Kartu šie pokyčiai keičia būsto planavimo, finansavimo ir valdymo būdus, dažnai panaikindami tradicines ribas tarp valstybės, rinkos ir visuomenės.

Daugelis Europos šalių būsto sektorių prižiūri per atitinkamą ministeriją arba specializuotą nacionalinę instituciją. Kelios šalys įsteigė viešąsias įstaigas, skirtas koordinuoti veiklą būsto srityje. Švedijos Boverket vadovauja planavimui ir reguliavimui, o Slovėnija ir Slovakija investicijas ir subsidijas valdo pasitelkdamos nacionalinius būsto fondus. Lenkijos BGK ir *Norvegijos Valstybinis būsto bankas* (angl. *Norway's State Housing Bank*) derina finansavimo, dotacijų skyrimo ir konsultavimo funkcijas (EBPO, 2021; Krapp ir kt., 2020). Šių įstaigų tikslas – suderinti finansavimo ir reguliavimo pastangas įvairiuose sektoriuose.

Valdymo struktūros Europoje labai skiriasi (Pittini ir kt., 2015; Krapp ir kt., 2020). Nors nacionalinės vyriausybės paprastai nustato teisinį pagrindą, būsto politika vis dažniau apima derybas tarp viešojo, privačiojo sektorių ir visuomenės atstovų. Regioninės valdžios institucijos ir NVO aktyviai dalyvauja tiek įgyvendinimo, tiek planavimo procesuose, o daugelis iš jų aktyviai eksperimentuoja su naujoviškais metodais. Be kita ko, Vokietijoje ginčytinas Berlyno „*Mietendeckel*“ įstatymas (liet. *Nuomos kainų ribojimo įstatymas*), kuris vėliau buvo panaikintas, iliustruoja vietos lygmens pastangas išplėsti reguliavimo įgaliojimus (Hanh ir kt., 2020; EBPO, 2021). Panašiai ir Barselonoje buvo siekiama įtraukiojo zonavimo ir nenaudojamų būstų nusavinimo (Ajuntament de Barcelona, 2023). Vakarų Europoje steigiamos bendruomeninės žemės fondai, siekiant užtikrinti ilgalaikį būsto prieinamumą per kolektyvinę žemės nuosavybę (Lang ir kt., 2020). Vidurio ir Rytų Europoje posocialistinės valstybės eksperimentuoja su naujais valdymo modeliais, siekdamos atgaivinti susiskaldžiusius socialinio būsto sektorius (HHI, 2016; Hegedüs, 2020). Apskritai šie pokyčiai atspindi perėjimą nuo „iš viršaus į apačią“ valdymo prie pliuralistinių valdymo modelių, pritaikytų prie vietos sąlygų.

Remiantis *ESPON Europos būsto politikos kompendiumu* (angl. *ESPON European Housing Policy Compendium*) ir *ESPON HOUSE4ALL* atvejų tyrimais, Europos šalis galima suskirstyti į tris plačias valdymo tipų grupes: centralizuotas sistemas; decentralizuotas sistemas, kuriose vyrauja glaudus tarpvyriausybines bendradarbiavimas; ir suskaidytas daugiapakopes sistemas (Krapp ir kt., 2020; TENLAW, 2015; EBPO, 2021; Czischke, 2009). Šie tipai yra

kintantys, juos formuoja besivystanti decentralizacija, viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimas bei visuomenės vaidmuo.

Centralizuotose sistemose pagrindiniai sprendimai – planavimas, reguliavimas, finansavimas – priimami nacionaliniu lygmeniu. Portugalijoje už politiką ir statybos reguliavimą atsakinga *Infrastruktūros ir būsto ministerija* (angl. *Ministry of Infrastructure and Housing*). Graikijoje nacionalinę būsto strategiją valdo *Darbo ir socialinės apsaugos ministerija* (angl. *Ministry of Labour and Social Security*). Prancūzijos *Ekologinės transformacijos ir teritorinės sanglaudos ministerija* (angl. *Ministry for Ecological Transition and Territorial Cohesion*), kartu su *Bendroju teritorijų planavimo, būsto ir gamtos direktoratu* (pranc. *Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Natur, DGALN*) rūpinasi prieinamumu, planavimu ir socialiniu būstu. Airijos *Būsto departamentas* (angl. *Department of Housing*) nustato strategiją, o vietos valdžios institucijos įgyvendina centriniu lygmeniu finansuojamas programas, pavyzdžiui, „Būstas visiems“ (EBPO, 2021). Nors vietos subjektai valdo būstų fondą ir paslaugas, strateginė kontrolė išlieka centralizuota.

Decentralizuotos sistemos pasižymi struktūruotu bendradarbiavimu tarp įvairių valdžios lygmenų. Centrinės valdžios institucijos nustato teisinę ir finansinę sistemą, o įgyvendinimą vykdo regioniniai subjektai. Austrija, remdamasi federaliniais mokesčių ir finansų įstatymais, subsidijų valdymą perduoda federacinėms teritorijoms. Švedijos savivaldybės prižiūri planavimą ir paslaugų teikimą, remdamosi nacionaliniu koordinavimu. Suomija ir Danija suteikia savivaldybėms įgaliojimus nekomercinio būsto srityje, užtikrinant nacionalinę priežiūrą. Suomijos ARA būstai (angl. *Finnish Housing Finance and Development Centre, ARA*; ARA būstas – įperkamas socialinis nuomojamas būstas Suomijoje, remiamas valstybės) veikia pagal išlaidų padengimo principus, o „Kela“ tvarko būsto pašalpas. Suomijos atveju *ESPON HOUSE4ALL* tyrimas taip pat rodo, kad valstybė taiko reguliavimo priemones, siekdama užtikrinti būsto prieinamumą ir apriboti pelno siekimą iš socialinio būsto (EBPO, 2021). Vokietijos ir Ispanijos decentralizacija kyla iš teisinių reformų, kurios leidžia vietos valdžios institucijoms reaguoti į poreikius neperžengiant nacionalinių ribų.

Galiausiai, suskaidytos sistemos pasižymi neaiškiu vaidmenų pasiskirstymu, silpnu koordinavimu ir nevienodais įgyvendinimo rezultatais. Pavyzdžiui, Vengrijoje atsakomybė yra paskirstyta tarp ministerijų, o nedidelis socialinio būsto fondas yra nepakankamai finansuojamas ir jį valdo savivaldybės (Krapp ir kt., 2020; Europos Komisija, 2018). Italijos regioninė sistema taip pat kenčia dėl ad hoc bendradarbiavimo ir nevienodos prieigos prie paslaugų (Belotti ir Arbachi, 2021; Poggio ir Boreiko, 2017). Galiausiai Bulgarijoje ir Rumunijoje būsto politikos sistemos yra pasenusios, o vietos institucijų pajėgumai menki, todėl paslaugos teikiamos nevienodai (Turcu, 2017; Krapp ir kt., 2020). Visi šie pavyzdžiai rodo, kad decentralizacija be koordinavimo mažina politikos veiksmingumą.

Būsto valdymas taip pat yra dinamiškas ir lanksčiai kinta net ir vienos sistemos ribose. Tai puikiai iliustruoja Vengrijos pavyzdys: nors oficialios funkcijos per metus išliko nepakitusios, savivaldybės, nors ir susidurdamos su tam tikrais apribojimais, aktyviai diegia naujoves. Pavyzdžiui, kaip rodo Vengrijos *ESPON HOUSE4ALL* atvejo tyrimas, šalies būsto agentūrų modeliai vietos lygmeniu skiriasi savo struktūra ir veiklos kryptimis. Kai kurios agentūros yra naujos įstaigos, kitos veikia esamų departamentų sudėtyje. Skirtumų pasitaiko ir paskirstymo bei nuomos kainų nustatymo srityse. Tačiau ribota centrinė parama trukdo plėstis. Pavyzdžiui, Lenkijoje šis modelis yra integruotas į nacionalines paramos struktūras, o tai rodo, kaip paprastų žmonių iniciatyvos gali paskatinti pokyčius visos šalies mastu.

Nors Portugalijoje veikia centralizuota sistema, valdymo modelis taip pat keičiasi. 1993 m. pradėta PER programa (port. *Programa Especial de Realojamento*, t.y. speciali perkėlimo / būsto suteikimo programa), skirta nelegalių gyvenviečių likvidavimui, po Įstatyminio dekreto Nr. 109/2018 priėmimo perėjo iš valstybės į savivaldybių kompetenciją. Tokios institucijos kaip „Porto Vivo SRU“ dabar visiškai priklauso savivaldybėms. Tai atspindi platesnę tendenciją: nacionalinės programos, susidūrusios su administraciniais ar urbanistiniais iššūkiais, gali virsti decentralizuotais modeliais.

Kaip matyti iš *ESPON HOUSE4ALL* atlikto „Pirmiausia – būstas“ tyrimo, „Pirmiausia - būstas“ įgyvendinimas taip pat skiriasi priklausomai nuo šalies. Šiaurės ir Vidurio Europoje (pvz., Suomijoje, Prancūzijoje, Austrijoje) šias iniciatyvas vykdo nacionalinės vyriausybės. Pietų Europoje (pvz., Italijoje, Graikijoje, Ispanijoje) įgyvendinimą skatina nevyriausybinių organizacijų ir savivaldybės. ES finansavimas (ESF+, ERPF, atkūrimo fondai) – kaip išdėstyta 7.2 skyriuje „Europos Sąjungos vaidmuo formuojant (būsimą) būsto politikos darbotvarkę“ – paprastai remia šią įvairovę. Italija ir Portugalija nacionaliniuose planuose nurodo „Pirmiausia - būstas“, tačiau operatyvinė kontrolė priklauso vietos valdžios institucijoms. NVO, dažnai atliekančios pagrindinį vaidmenį, bendradarbiauja su savivaldybėmis, kad paskirstytų ribotą būstų skaičių ir teiktų paslaugas, nepaisant suskaidyto valdymo.

Nuomos kainų reguliavimas leidžia pažvelgti į valdymo sudėtingumą iš kitos perspektyvos. Nors nuomos kainų reguliavimas nustatomas nacionaliniu lygmeniu, regioninės ir savivaldybių institucijos dažnai pritaiko ar taiko

priemonės atsižvelgdamos į vietos sąlygas. Įgyvendinimas labai skiriasi ir susijęs su prieštariniais interesais. Vokietijos nuomos kainų reguliavimo modelis – kaip parodyta *ESPON HOUSE4ALL atvejo* tyrime apie Kelno miestą – riboja nuomos kainų didėjimą, tačiau jame yra daug išimčių. Įgyvendinimas priklauso nuo nuomininkų, kuriems dažnai trūksta išteklių, kad galėtų užginčyti pažeidimus. Ši įgyvendinimo spraga, kartu su reguliavimo neaiškumais, silpnina atitiktą reikalavimams. Savivaldybių atstovams trūksta įgaliojimų, o nuomotojai išnaudoja spragas. Nepaisant gerų ketinimų, skelbimuose nuomos kainos nuolat viršija nustatytas ribas. Be tvirto institucinio koordinavimo, nuomos kainų reguliavimas gali tapti tik simboliu.

Galiausiai, daugiabučių namų bendrijos naujosiose valstybėse narėse taip pat kelia valdymo klausimų, susijusių su tuo, kaip įtraukti ir remti namų savininkų asociacijas. *ESPON HOUSE4ALL atvejų* tyrimai Baltijos šalyse ir Slovakijoje atskleidžia pastatų atnaujinimo (modernizavimo) sunkumus, susijusius su savininkų bendradarbiavimu ir „iš viršaus į apačią“ taikomais reguliavimo apribojimais. Taline pastatų atnaujinimo (modernizavimo) skirtumai susiję su etnine priklausomybe ir pajamomis. Slovakijoje savininkams kartais trūksta išteklių ir sprendimų priėmimo gebėjimų pastatų atnaujinimui (modernizavimui). Politikos sistemos, nors techniškai pagrįstos, nėra orientuotos į pajamas ir gali tapti našta mažas pajamas gaunančioms grupėms. Lietuvos parama yra reta išimtis, tačiau net ir ten pajamų riba nustatyta labai žema. Be to, šios programos dažnai didina nekilnojamojo turto vertę ir dėl to mažina prieinamumą naujiems gyventojams, parodydamos, kaip netinkamai nukreiptas reguliavimas gali pabloginti būsto nelygybę.

### 3 langelis. Būsto politikos apžvalga Europoje

#### Pagrindinės išvados. Du dominuojantys būsto politikos modeliai

- Nuo 1980-ųjų Europos būsto politika svyravo tarp dviejų modelių: „Rinkos skatinimo“ požiūrio, kuriuo akcentuojamas rinkos efektyvumas ir minimalus valstybės įsikišimas, bei „Rinkos reguliavimo siekiant užtikrinti būstą visiems“ modelio, kuris atsirado po 2000 m. reaguojant į rinkos sutrikimus ir didėjančią būsto įperkamumo krizę.
- Vis didėjantis būsto nepasiekiamumas visoje Europoje kyla dėl rinkos nestabilumo, įskaitant kylančias kainas, nuomos kainų augimą, pajamų nesaugumą ir tai, kad būstas traktuojamas kaip investicinis turtas. Šios problemos neproporcingai smarkiai veikia ne tik mažas pajamas gaunančias šeimas, bet ir viduriniąją klasę bei jaunus žmones.
- Pastangos mažinti įperkamumo skirtumus apima socialinio būsto nuomos agentūras, būsto pašalpas, nuomos kainų reguliavimą ir žemės naudojimo strategijas, pavyzdžiui, integracinį zonavimą. Novatoriški sprendimai – tokie kaip kooperatyvinis būstas, nuomininkų įnašai, kontroliuojama nuosavybė ir kartų bendradarbiavimu grindžiamas finansavimas – siekia išplėsti tikslinę auditoriją ir užtikrinti nuolatinę įperkamo būsto pasiūlą, ypač tose šalyse, kurios atkuria savo socialinio būsto sektorių po masinės privatizacijos.
- Europos šalis galima suskirstyti į tris pagrindines valdymo tipų grupes: centralizuotas sistemas; decentralizuotas sistemas, kuriose vyrauja glaudus tarpvyriausybinių bendradarbiavimas; ir suskaidytas daugiapakopės sistemos. Šie tipai nėra griežtai apibrėžti – juos formuoja besikeičianti decentralizacija, viešojo ir privačiojo sektorių bendradarbiavimas bei visuomenės vaidmuo. Tačiau būsto valdymas taip pat yra dinamiškas ir lanksčiai kinta net ir vienos sistemos ribose.
- Daugelis Europos šalių būsto sritį prižiūri per atitinkamą ministeriją arba specializuotą nacionalinį padalinį. Kelios šalys įsteigė viešąsias institucijas, skirtas koordinuoti veiklą būsto srityje. Nors nacionalinės vyriausybės paprastai nustato teisinį pagrindą, būsto politika vis dažniau apima derybas tarp viešojo, privačiojo sektorių ir visuomenės atstovų. Vietos valdžios institucijos ir nevyriausybines organizacijas aktyviai dalyvauja tiek įgyvendinimo, tiek planavimo procesuose, o daugelis jų aktyviai eksperimentuoja su naujoviškais metodais.

## 6 Ar būstas Europoje yra prieinamas?

Šiame skyriuje pateikiami pagrindiniai visos Europos būsto prieinamumo kartografinio tyrimo rezultatai. Jame aptariama būsto kainų ir prieinamumo erdvinė situacija vietos nuosavo būsto ir nuomos rinkose. Be to, analizuojamas ir svarstomas nuosavybės formų tarpusavio ryšys.

### 6.1 Būsto kainos Europoje

1-ajame žemėlapyje pateiktos vidutinės pardavimo kainos visoje Europoje pagal LAU lygmenį (atkreipkite dėmesį, kad dėl nedidelių rodiklių duomenys apie Portugaliją ir Graikiją pateikiami savivaldybių, o ne LAU lygmeniu). Aukščiausios ir antros pagal dydį kainų kategorijos, svyruojančios nuo 2 500 iki daugiau nei 5 000 eurų už kvadratinį metrą, vyrauja Šveicarijoje, Airijoje, Islandijoje, Nyderlanduose, Belgijoje, Vokietijoje ir Austrijoje. Tuo tarpu didžioji dalis Portugalijos, Ispanijos ir Italijos teritorijos priskiriama vidutinio lygio kainų kategorijai, nors šių šalių kaimo regionuose ir populiariuose turistiniuose kurortuose kainos dažnai būna žymiai aukštesnės. Šiaurės šalyse pastebimas žymus būsto kainų skirtumas: centrinėse vietovėse kainos paprastai yra žemesnės, o aukštesnės kainos koncentruojasi tiek pietiniuose, tiek šiauriniuose regionuose. Nors Rytų Europos šalyse vidutinės pardavimo kainos paprastai yra žemesnės, yra žymių išimčių: pavyzdžiui, Graikijoje keliuose vietovėse kainos yra palyginti aukštos.

2-ajame žemėlapyje pateikiama privačių būstų nuomos kainų apžvalga visoje ESPON teritorijoje, vėlgį, LAU lygmeniu. Šveicarija vėl išsiskiria vienomis iš aukščiausių nuomos kainų, o jai artimiausios yra Nyderlandai ir Airija. Aukštos nuomos kainos taip pat pastebimos pietų Portugalijoje ir daugelyje Austrijos regionų. Tuo tarpu prieinamesnės nuomos rinkos yra Rytų Vokietijoje, kai kuriose Ispanijos ir Italijos dalyse, taip pat keliuose Rytų Europos regionuose ir Baltijos valstybėse.

Nors pardavimo ir nuomos kainų žemėlapiai suteikia vertingos informacijos apie regionines būsto rinkas, jie neišsamiai atspindi prieinamumo klausimą. Aukštos kainos nebūtinai reiškia, kad būstas yra nepasiekiamas, jei vietos pajamos taip pat yra didelės, kaip ir žemos kainos vis tiek gali būti nepasiekiamos regionuose, kur darbo užmokestis yra mažesnis. Norint tiksliau suprasti su būsto prieinamumu susijusius sunkumus, būtina atsižvelgti į būsto išlaidų ir namų ūkių pajamų santykį, nes būtent tai lemia, ar žmonės realiai gali sau leisti nuomotis ar įsigyti būstą savo regione.

### Apdairus perspėjimas

Kainų ir prieinamumo rodiklių pagrindą sudarantys duomenys apie būstą remiasi būsto skelbimais, todėl juose nurodytos kainos yra pardavimo ir nuomos kainos, o ne sandorių kainos. Visų pirma, mažiau aktyviose rinkose nurodytos pardavimo kainos paprastai yra aukštesnės už faktines sandorių kainas, o labai aktyviose rinkose kainos gali netgi šiek tiek viršyti nurodytą kainą.

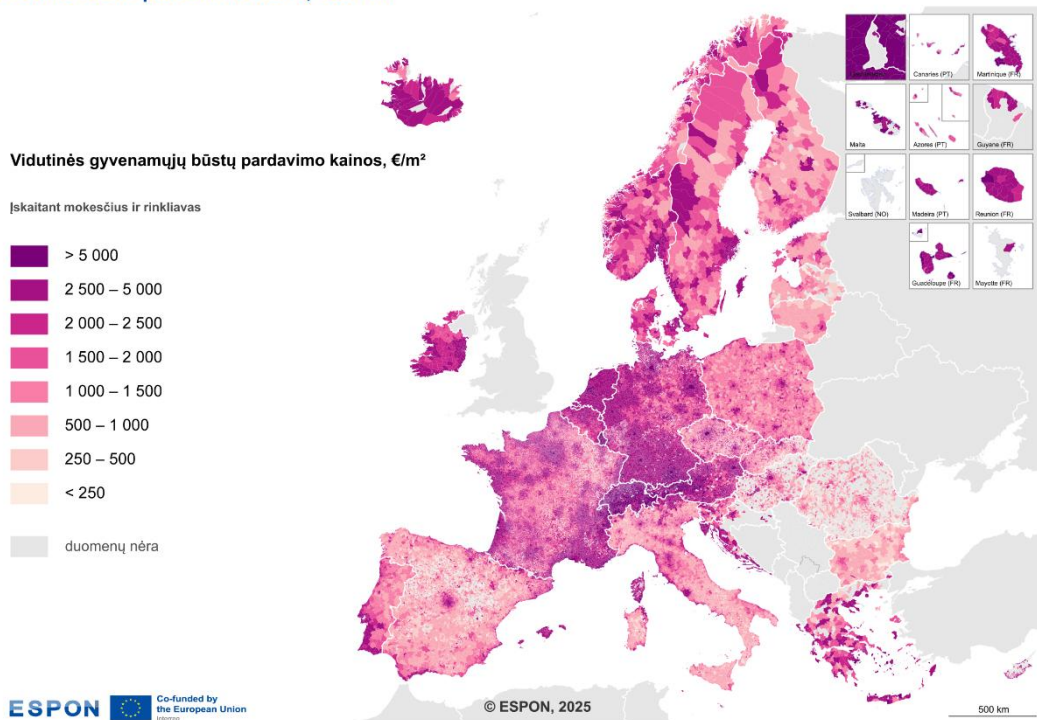
Paprastai skirtumas tarp skelbiamų nuomos kainų ir faktinių nuomos mokesčių, mokamų pagal dabartinius tarifus, yra nedidelis, tačiau reikia nepamiršti, kad šios nuomos kainos nebūtinai atspindi vidutinį nuomos mokesčių, kurį moka visi nuomininkai, o tik tuos, kurie į rinką įžengia analizės metu.

Projekte buvo pasitelkta bent po vieną interneto svetainę duomenų rinkimui iš kiekvienos ESPON erdvės šalies, siekiant – jei įmanoma – kuo geriau atspindėti vietos būsto rinkas. Tačiau, tam tikrame LAU lygmenyje, rinkos aprėptis gali labai skirtis, o priklausomai nuo aprėpties kokybės gali atsirasti atrankos paklaidos.

Atsižvelgiant į tai, šio tyrimo tikslas buvo įrodyti, kad taikant pasirinktą metodiką galima gauti išsamesnę informaciją apie būsto įperkumą Europos lygmeniu.

## 1 žemėlapis. Vidutinės pardavimo kainos pagal vietos administracinius vienetus (LAU)

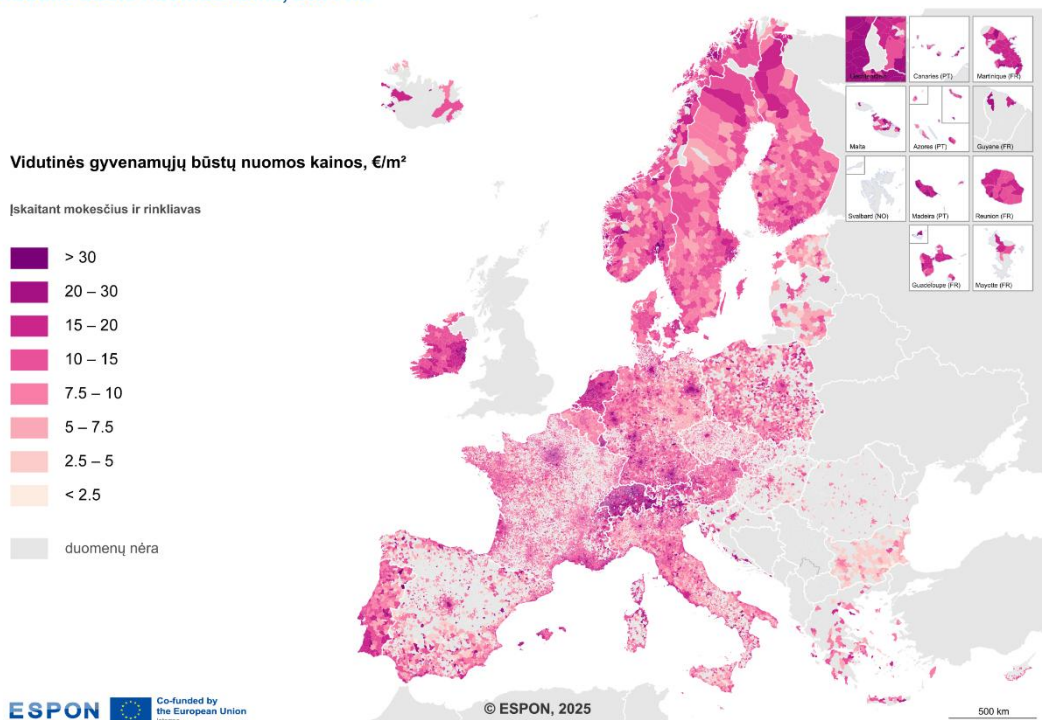
Vidutinė būsto pardavimo kaina, 2024 m.



Teritorinis lygmuo: LAU, v2021  
ESPON projektas: HOUSE4ALL, 2025 m.  
Duomenų šaltinis: ESPON, TUWien, InAtlas, MCRIT, 2025 m.  
Administracinės ribos: ©EuroGeographics ©ESPON

## 2 žemėlapis. Vidutinės nuomos kainos privačiame rinkos sektoriuje pagal vietos administracinius vienetus (LAU)

Vidutinė būsto nuomos kaina, 2024 m.

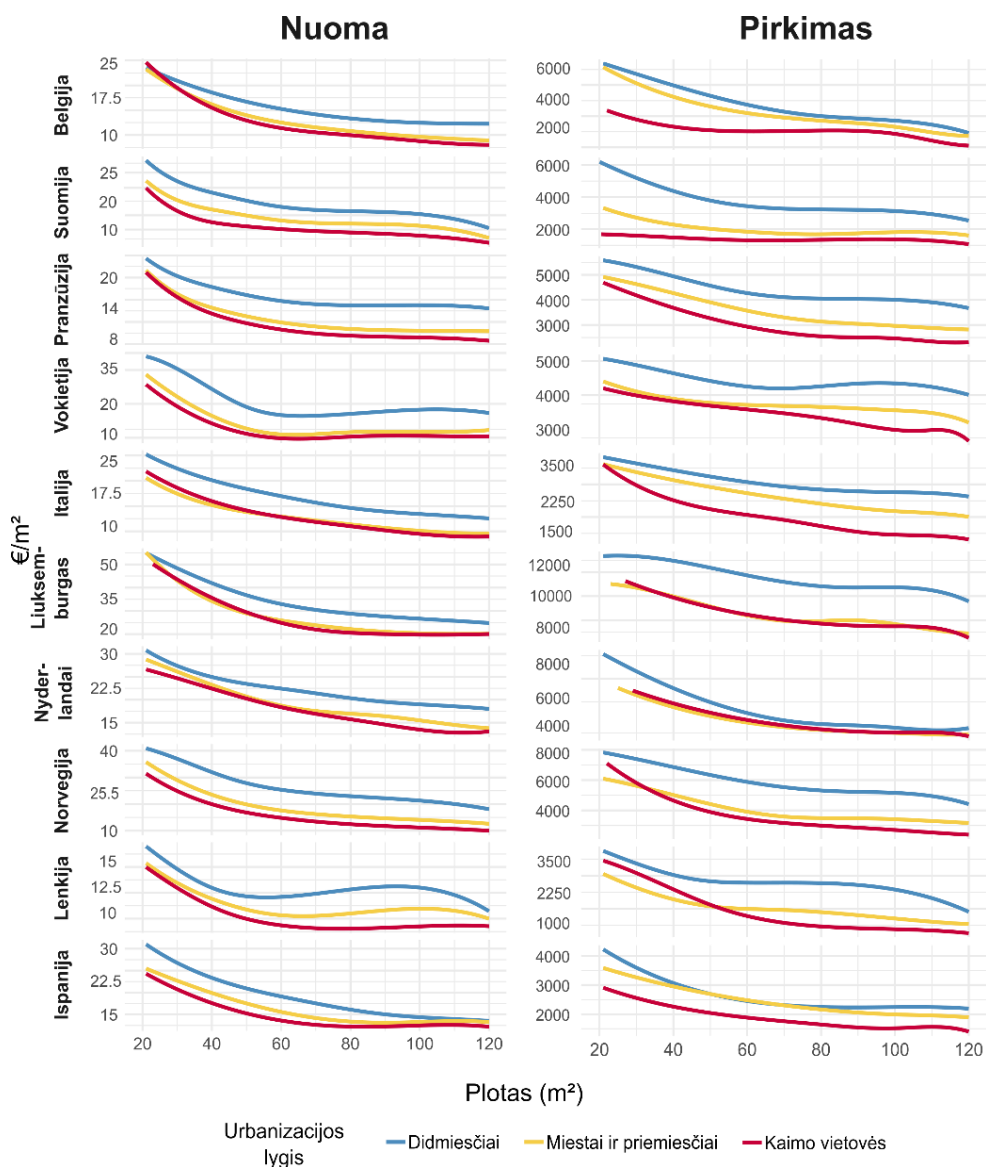


## 6.2 Europos būsto prieinamumo žemėlapiai

### 6.2.1 Trumpas komentaras apie kainos ir būsto dydžio santykį

Šiame grafike lyginamos būsto išlaidos – tiek nuomos, tiek pirkimo kainos – įvairiose Europos šalyse, suskirstytos pagal urbanizacijos lygį (miestai, miesteliai / priemiesčiai, kaimo vietovės) ir būsto plotą (kvadratiniais metrais). Išryškėja aiškus ir nuoseklus dėsningumas: mažesni būstai yra žymiai brangesni už kvadratinį metrą nei didesni, nepriklausomai nuo to ar būstas nuomojamas, ar perkamas. Kairėje pusėje matyti, kad nuomos kainos už kvadratinį metrą yra didžiausios už mažiausius būstus (20–40 m<sup>2</sup>) visose šalyse ir pagal urbanizacijos lygį. Pavyzdžiui, Belgijoje, Prancūzijoje ir Nyderlanduose miestuose mažesnių nei 40 m<sup>2</sup> plotų būstai gali kainuoti daugiau nei 20 eurų už kvadratinį metrą, o kainos nuosekliai mažėja didėjant plotui. Ši kainų mažėjimo tendencija didėjant plotui pastebima visais urbanizacijos lygiais, nors nuomos kainos miestuose nuolat išlieka aukščiausios, po jų – miesteliuose, o paskui – kaimo vietovėse. Dešinėje pusėje, ku rioje pateiktos pardavimo kainos už kvadratinį metrą, matoma ta pati tendencija: mažesni objektai yra žymiai brangesni už kvadratinį metrą nei didesni. Tokiose šalyse kaip Prancūzija, Nyderlandai ir Ispanija mažų butų kainos miestuose viršija 5 000–6 000 EUR už kv. m, o didesnių būstų (100+ kv. m) kainos nukrinta iki 3 000–4 000 EUR už kv. m. Šis skirtumas kaimo vietovėse yra šiek tiek mažesnis, tačiau dydžio ir kainos santykis išlieka.

## 5 pav. Kaina ir dydis – atrinktos šalys, 2024 m.



Duomenų šaltiniai: House4All, ESPON, TU Wien, InAtlas, MCRit

Apibendrinant galima teigti, kad duomenys rodo aiškų atvirkštinį ryšį tarp būsto ploto ir kainos už kvadratinį metrą tiek nuomos, tiek pirkimo atveju. Maži būstai yra neproporcingai brangūs, ypač miestuose. Tai leidžia daryti išvadą, kad, nors mažesni būstai gali būti prieinamesni bendros kainos atžvilgiu, jų vertė už kvadratinį metrą yra mažesnė. Todėl, atliekant būsto prieinamumo analizę, būtina atsižvelgti į įvairius būsto plotus.

Jei atsižvelgiama tik į vidutines kainas, gali būti nepastebėta, kad mažesni butai, kurie dažnai yra vienintelė galimybė mažesnes pajamas gaunančioms arba vienišų asmenų šeimoms, yra neproporcingai brangūs, palyginti su jų dydžiu. Todėl norint įvertinti būsto prieinamumą, būtina išnagrinėti nuomos ir pirkimo kainas atsižvelgiant į skirtingų dydžių būstus.

### 6.2.2 Būsto įsigijimo prieinamumas

Šiame skyriuje nagrinėjamas būsto įsigijimo prieinamumas visoje Europoje, daugiausia dėmesio skiriant tam, kiek metų reiktų, kad būtų gražinta hipotekos paskola už tam tikro dydžio būstą (25 m<sup>2</sup>, 45 m<sup>2</sup> ir 75 m<sup>2</sup>), darant prielaidą, kad vieno asmens namų ūkis būsto išlaidoms skiria trečdalį savo pajamų. Žemėlapiuose pateikiamos vidutinės kainos už kvadratinį metrą vietos administraciniu lygmeniu ir pateikiamas išsamus vaizdas apie erdvinius skirtumus ESPON šalyse.

3-iasis žemėlapis atspindi vieno kambario butų (25 m<sup>2</sup>) prieinamumą. Tokio tipo būstai daugelyje Europos šalių yra palyginti reti, tačiau labiau paplitę Švedijoje, Suomijoje, Bulgarijoje, Lenkijoje ir Italijoje. Didžiojoje dalyje Skandinavijos ir Pietų Europos, nepaisant didesnės kainos už kvadratinį metrą, dėl mažo ploto šie butai išlieka palyginti prieinami, paprastai reikalaujantys mažiau nei 20 metų hipotekos grąžinimo. Lenkija išsiskiria ryškiai: nepaisant palyginti mažos kainos už kvadratinį metrą kai kuriose regionuose, prieinamumo rodiklį smarkiai veikia mažos pajamos, o vieno kambario butų hipotekos grąžinimo laikotarpis dažnai viršija 30 metų. Be to, Lenkijoje taikomos gana aukštos hipotekos palūkanų normos, o tai prisideda prie žemo būsto prieinamumo lygio. Visgi, reikia pabrėžti, kad Lenkijoje yra vienas didžiausių skaičių namų ūkių, kurie jau nuosavybės teisėmis valdo savo būstą be hipotekos (EBPO (2021)). Taigi, ši problema ypač aktuali jaunimui ir žmonėms, kurie nori persikelti gyventi į kitą vietą. Panaši prieinamumo problema pastebima Ispanijos ir Portugalijos turistinėse pakrantės regionuose, kur didelė paklausa kelia labai kompaktiškų būstų kainas.

## Kaip interpretuoti prieinamumo rodiklius

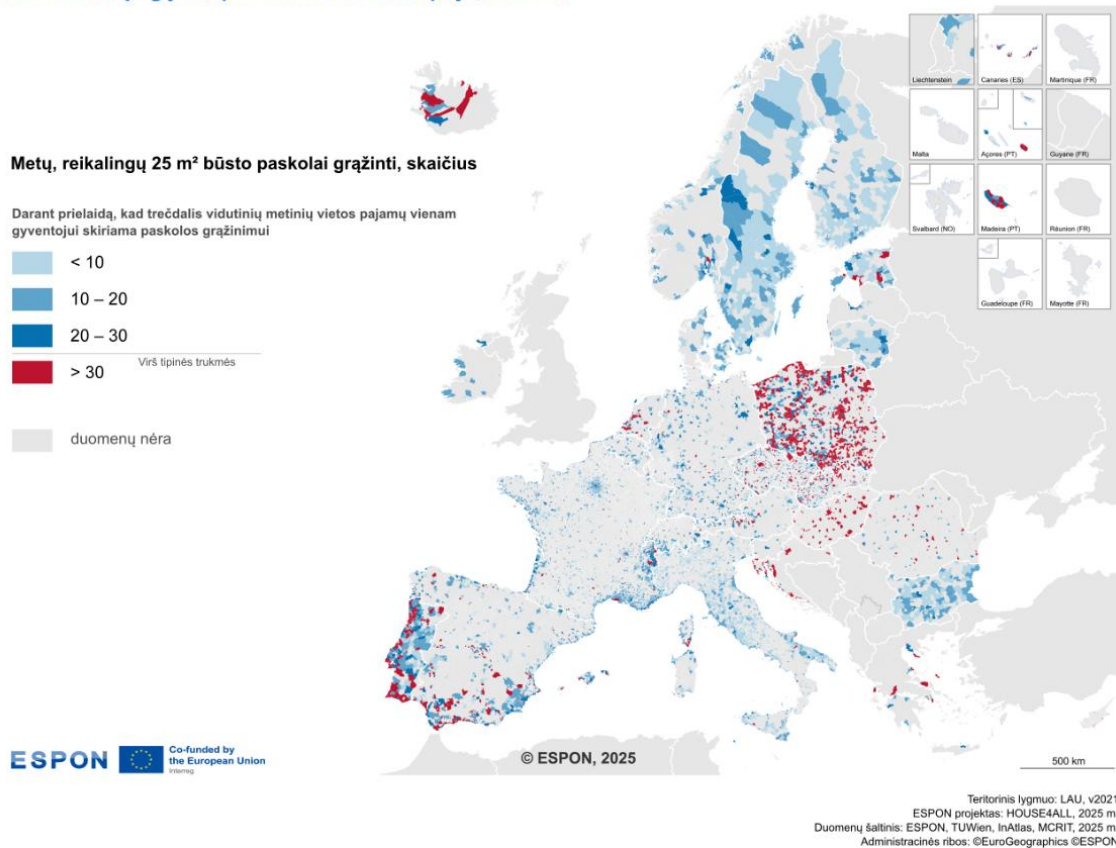
Atkreipkite dėmesį, kad visi šiame skyriuje pateikiami rodikliai neatspindi dabartinės gyventojų būsto prieinamumo situacijos! Jie atspindi dabartinių rinkos kainų įvertinimus ir susieja juos su vidutinėmis pajamomis atitinkamame regione. Šiuo atžvilgiu rodikliai atspindi naujo rinkos dalyvio perspektyvą.

Taigi, būsto prieinamumo rodikliai nereiškia, kad vidutinis žmogus turi atitinkamos klasės būsto paskolą. Vietoj to, jie rodo, kokios trukmės būsto paskolą galėtų tikėtis asmuo, išleidžiantis trečdalį vidutinių pajamų, jei nuspręstų įsigyti būstą savo gyvenamojoje vietovėje.

Be to, skaičiuojant hipotekos rodiklius, neatsižvelgiama į pradinį įnašą, kuris paprastai yra privalomas, tačiau jo dydis gali labai skirtis. Todėl, siekiant užtikrinti geresnį palyginamumą, paskolos grąžinimo trukmė tam tikru mastu yra pervertinta. 10-ajame žemėlapyje pateikiama informacija apie pradinių įnašų pasiskirstymą geografiniu požiūriu, darant prielaidą, kad visur taikomas vienodas 20 proc. įnašas.

### 3 žemėlapis. Vieno kambario (studijos tipo) butų įsigijimo prieinamumas pagal vietos administracinius vienetus (LAU)

25 m<sup>2</sup> būsto įsigijimo prieinamumas Europoje, 2024 m.

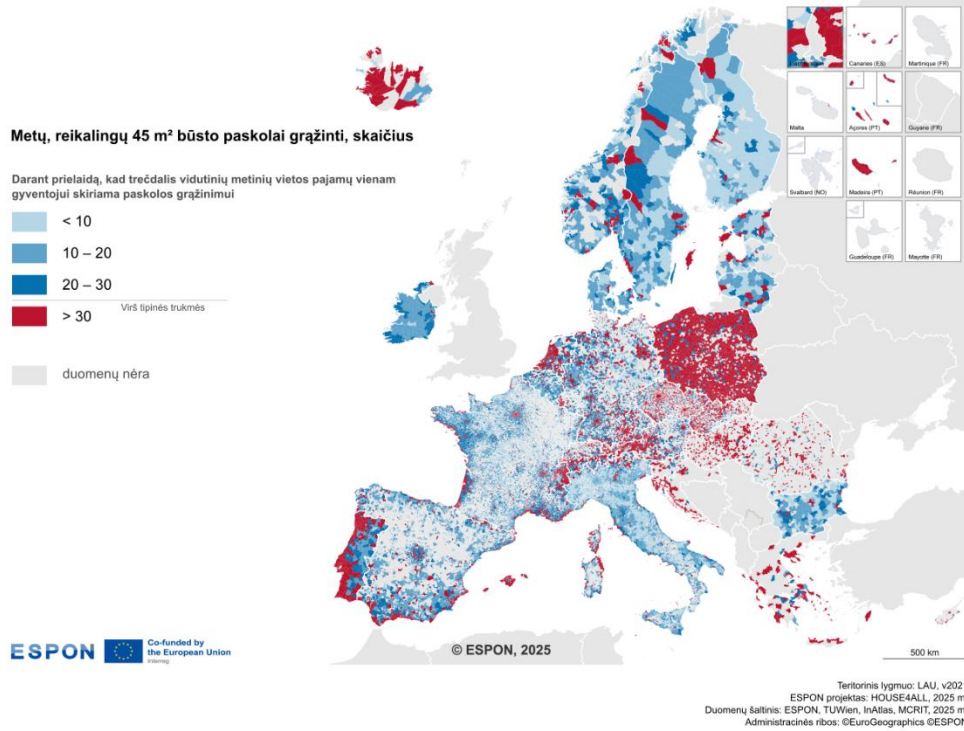


Mažos gyvenamosios patalpos yra kur kas labiau paplitusios visoje ES ir leidžia susidaryti aiškesnę vaizdą apie regionines būsto rinkos tendencijas. Kaip matyti iš 4-ojo žemėlapis, 45 m<sup>2</sup> ploto būstai, paprastai vieno miegamojo butai, yra labiau paplitę visoje ES ir geriau atspindi bendras būsto sąlygas. Būsto prieinamumo problema yra didžiausia Rytų Europoje, ypač Lenkijoje, Slovakijoje, Vengrijoje ir Rumunijoje, kur didelės teritorijos patenka į nepriimtinausių kainų kategoriją (grąžinimo laikotarpis viršija 30 metų). Tuo tarpu Vakarų Europoje padėtis yra įvairesnė. Tokiuose miestuose kaip Paryžius, Amsterdamas, Miunchenas ir Viena būsto prieinamumas yra sumažėjęs, o juos supa prieinamesnės kaimo vietovės. Populiariuose turistiniuose regionuose Prancūzijos Rivjeroje, Ispanijos ir Portugalijos pakrantėse bei Kroatijos Adrijos pakrantėje kyla sunkumų dėl būsto prieinamumo; šie sunkumai dažnai būdingi didiesiems miestams, nors šios šalys apskritai yra prieinamesnės.

5-ajame žemėlapyje daugiausia dėmesio skiriama 75 m<sup>2</sup> ploto nekilnojamajam turtui. Šiame žemėlapyje parodyti griežčiausi būsto įsigijimo reikalavimai. Beveik visuose didžiuosiuose Europos miestuose ir pakrančių regionuose tokio būsto įsigijimas, gyvenant vienam asmeniui, užtruktų daugiau nei 30 metų. Tai apima didelius Vokietijos, Nyderlandų, Belgijos, Austrijos regionus, kai kurias Pietų Europos dalis ir daugelį Rytų Europos šalių. Net kai kuriose Prancūzijos ir Airijos vietovėse matomos ryškios violetinės zonos, rodančios, kad būstas yra nepakankamai prieinamas. Visgi, kaimo regionuose, tokiose šalyse kaip Airija, Suomija, Baltijos šalys, Bulgarija ir Pietų Italija vis dar galima rasti palyginti prieinamų būsto įsigijimo galimybių, o paskolos grąžinimo laikotarpis dažnai neviršija 20 metų. Svarbu pažymėti, kad, nors 75 m<sup>2</sup> ploto būstas yra labiausiai paplitęs visame žemyne ir tinka namų ūkiams, kuriuose gyvena du ar daugiau asmenų, skaičiavimuose naudojant vieno asmens pajamas gaunamas nuoseklus rodiklis, leidžiantis palyginti skirtingus regionus.

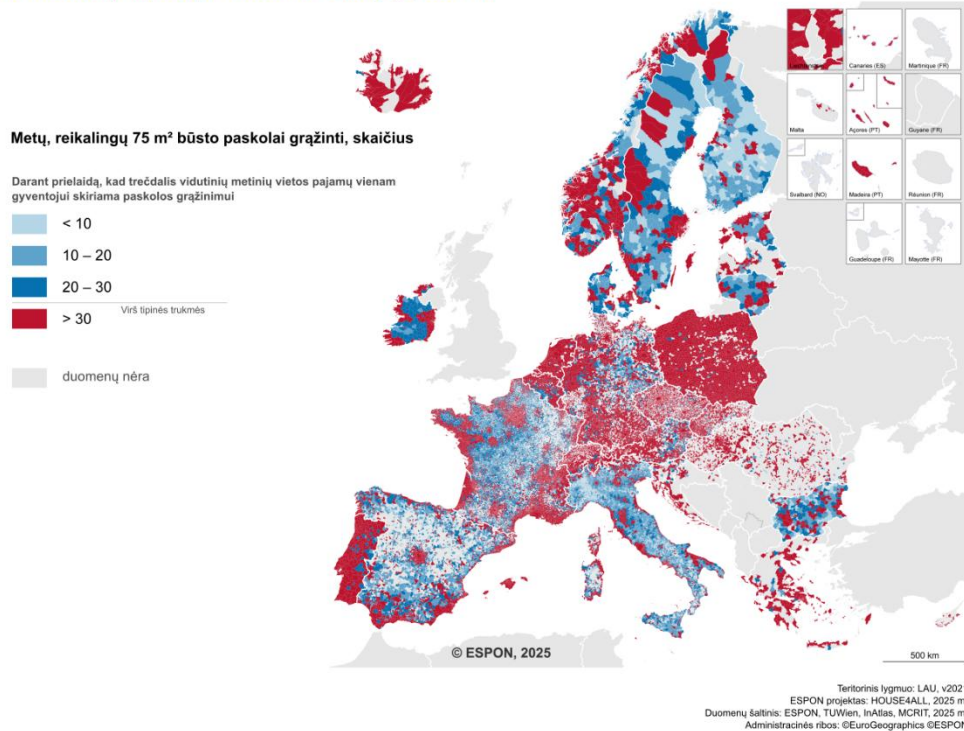
## 4 žemėlapis. Mažų būstų įsigijimo prieinamumas pagal vietos administracinius vienetus (LAU)

45 m<sup>2</sup> būsto įsigijimo prieinamumas Europoje, 2024 m.



## 5 žemėlapis. Vidutinio dydžio būsto įsigijimo prieinamumas pagal vietos administracinius vienetus (LAU)

75 m<sup>2</sup> būsto įsigijimo prieinamumas Europoje, 2024 m.



Kartu, šie trys būsto prieinamumo žemėlapiai atspindi nerimą keliančią padėtį. Beveik visuose Europos miestuose įsigyti nuosavą būstą, turint vidutines pajamas, yra labai brangu. Tuo tarpu didelėje Vidurio ir Rytų Europos dalyje

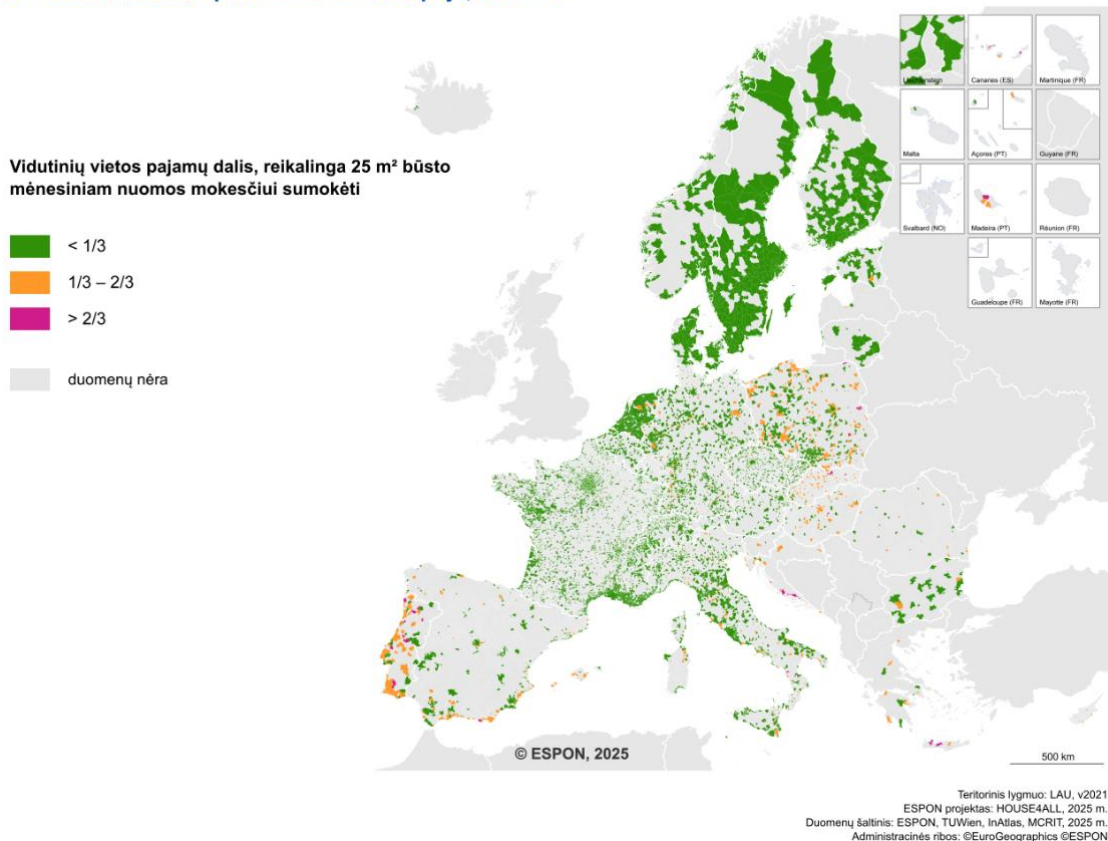
būstas yra labai nepasiekiamas net ir už didmiesčių ribų. Be to didžiojoje žemyno dalyje išsiskiria pakrančių ir Alpių regionai. Palyginus kainų ir prieinamumo erdvinį pasiskirstymą, tampa akivaizdu, kad kainų skirtumai lemia daugelį būsto prieinamumo skirtumų pačiose šalyse, o pajamų skirtumai paaiškina daugelį skirtumų tarp šalių.

### 6.2.3 Būsto nuomos prieinamumas

Būsto nuomos prieinamumas, vertinamas kaip vieno asmens pajamų dalis, reikalinga tam tikro dydžio būstui išsinuomoti, rodo pastebimus regioninius skirtumus tarp ESPON šalių. Nors nuomos rinka užtikrina didesnę lankstumą nei nuosavo būsto įsigijimas, daugelyje miestų, turizmo ir žemesnio pajamų lygio regionų ji taip pat kelia rimtų prieinamumo iššūkių.

## 6 žemėlapis. Vieno kambario (studijos tipo) butų nuomos prieinamumas pagal vietos administracinius vienetus (LAU)

25 m<sup>2</sup> būsto nuomos prieinamumas Europoje, 2024 m.



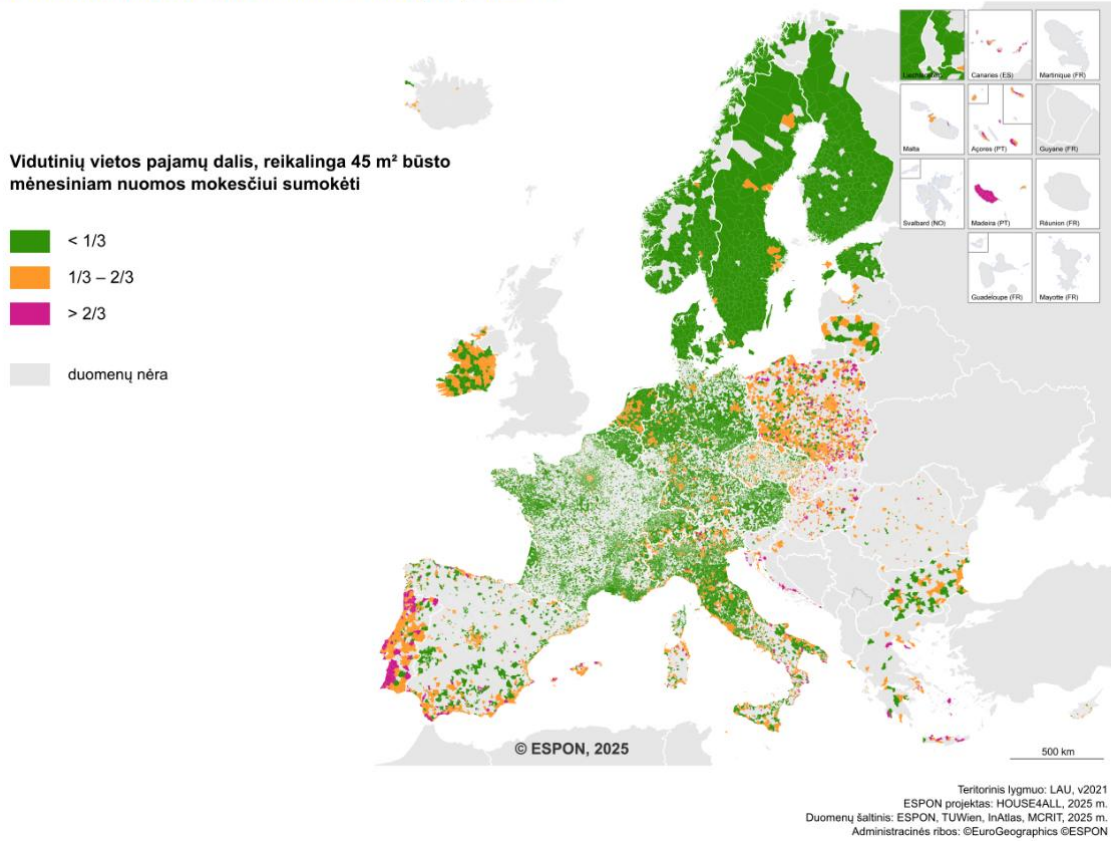
6 žemėlapyje dėmesys skiriamas vieno kambario (studijos tipo) butams (25 m<sup>2</sup> ploto būstams) – tai palyginti nišinis segmentas, tačiau itin svarbus jaunimui ir vieno asmens namų ūkiams. Skandinavijoje, Baltijos šalyse bei daugelyje Prancūzijos, Vokietijos ir Italijos regionų 25 m<sup>2</sup> ploto vieno kambario buto nuoma paprastai sudaro mažiau nei trečdalį vietos vidutinių pajamų, todėl daugeliui žmonių tai yra priimtinas sprendimas. Vis dėlto būsto įperkamas prastėja kai kuriose Vidurio ir Rytų Europos šalyse, įskaitant didžiuosius Lenkijos ir Slovakijos miestus, kur nuomai tenka nuo trečdaliu iki dviejų trečdalių pajamų. Pažymėtina, kad kai kuriose miestų vietovėse, ypač Vengrijoje ir Rumunijoje, vien vieno kambario buto nuomai reikia skirti daugiau nei du trečdalius vidutinių vietos pajamų, o tai apsunkina nuomininkų finansinę padėtį.

7 žemėlapyje dėmesys skiriamas 45 m<sup>2</sup> ploto būstams. Tokie būstai yra labiau paplitę visoje Europoje ir leidžia geriau įvertinti nuomos rinkos padėtį. Šio dydžio būstų atveju prieinamumo problema tampa dar akivaizdesnė. Didžiojoje Portugalijos dalyje ir pietų Ispanijoje nuoma už 45 m<sup>2</sup> ploto būstą sudaro nuo trečdaliu iki dviejų trečdalių vietos gyventojų pajamų; keletas „juodųjų zonų“ (kur nuoma sudaro daugiau nei du trečdalius pajamų) rodo, kad prieinamumo problema čia yra ypač aktuali. Panašios tendencijos pastebimos Airijoje, ypač Dubline, taip pat didžiuosiuose Vokietijos, Austrijos ir Vidurio bei Rytų Europos miestuose. Lenkijoje, Vengrijoje ir kai kuriose Rumunijos dalyse vyrauja didelis nuomos kainos ir pajamų santykis, o tai rodo ne tik dideles būsto išlaidas, bet ir

mažesnes vietos gyventojų pajamas. Tuo tarpu didžiojoje Prancūzijos, Italijos (už miestų ribų), Baltijos šalių ir Skandinavijos dalyje vis dar galima rasti 45 m<sup>2</sup> ploto būstų, kurių nuomos kaina neviršija trečdaliao pajamų, nors jų prieinamumas, palyginti su vieno kambario butais, mažėja.

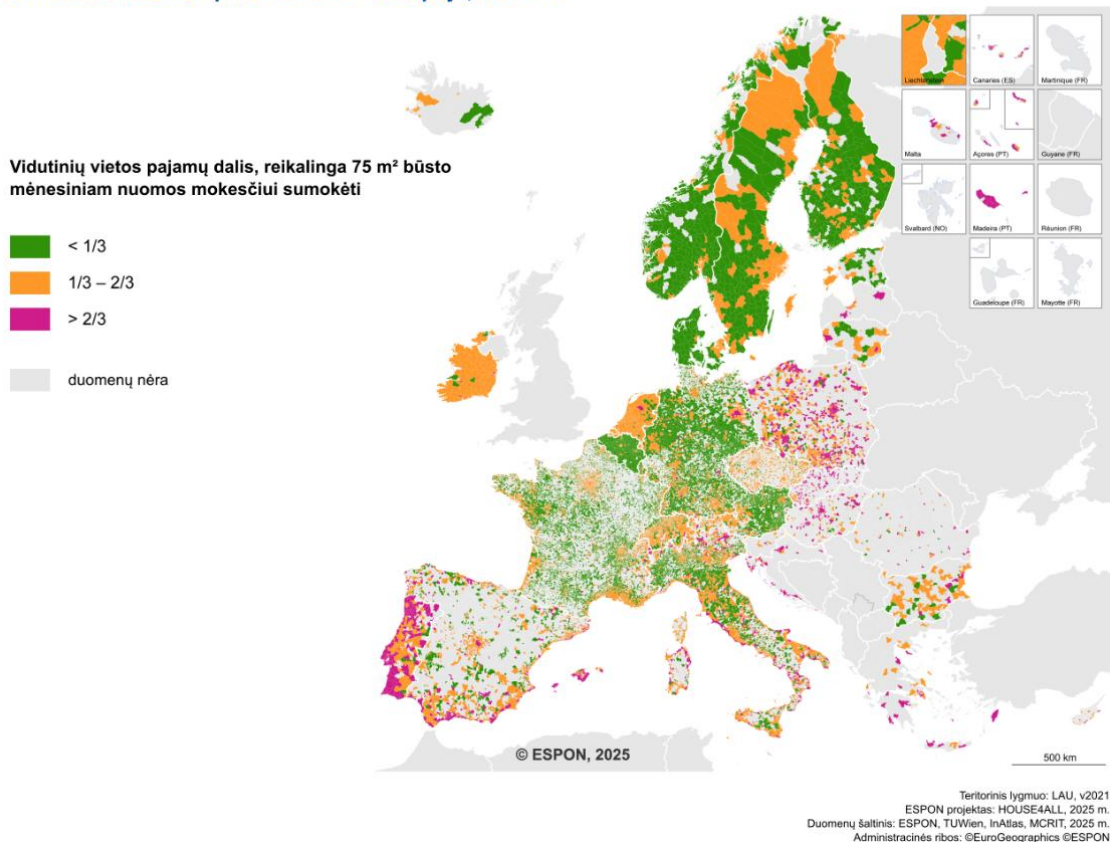
## 7 žemėlapis. Mažų būstų nuomos prieinamumas pagal vietos administracinius vienetus (LAU)

### 45 m<sup>2</sup> būsto nuomos prieinamumas Europoje, 2024 m.



## 8 žemėlapis. Vidutinio dydžio būstų nuomos prieinamumas pagal vietos administracinius vienetus (LAU)

75 m<sup>2</sup> būsto nuomos prieinamumas Europoje, 2024 m.



8 žemėlapyje, kuriame pavaizduotas 75 m<sup>2</sup> ploto būstų nuomos prieinamumas, matyti dar sudėtingesnė padėtis. Beveik visuose didžiuosiuose miestuose ir daugelyje turistinių pakrančių regionų vidutinio dydžio būsto nuoma tampa akivaizdžiai neįperkama asmenims, turintiems vieną pajamų šaltinį. Vidurio ir Rytų Europoje (ypač Lenkijoje, Vengrijoje ir Rumunijoje) matyti dideli ištininiai regionai, kur nuomos kainos viršija du trečdalius vietinių pajamų. Panašiai ir Portugalijoje, pietų Ispanijoje bei Prancūzijos Rivjeroje matyti, kaip dėl turizmo ir antrųjų būstų paklausos išaugo nuomos kainos. Netgi santykinai klestintys Airijos regionai ir kai kurios Švedijos vietovės tokio masto išlaidų atveju susiduria su sunkumais. Būsto įperkamumas gerėja daugiausia Italijos kaimo ar atokiose vietovėse, Baltijos šalyse, Prancūzijoje ir kai kuriose Skandinavijos šalyse, kur 75 m<sup>2</sup> būsto nuoma sudaro ne daugiau kaip trečdalį pajamų.

Palyginus su būsto įsigijimo prieinamumu, nuomos prieinamumas yra ir panašus, ir skirtingas. Pavyzdžiui, Lenkijoje ir Vengrijoje tiek būsto įsigijimas, tiek nuoma yra iš dalies finansiškai sunkiai prieinami, o tai gali rodyti gilesnes sisteminės būsto rinkos problemas. Atvirkščiai, Skandinavijoje nuoma paprastai yra prieinamesnė nei būsto įsigijimas, ypač miestuose. Tai rodo, kad nuomos rinkos veikia efektyviai ir kad nuomininkai yra geriau apsaugoti arba yra daugiau socialinio būsto pasiūlos. Tuo tarpu Pietų Europos šalyse, pavyzdžiui, Italijoje ir Ispanijoje, ypač kaimo vietovėse, būsto įsigijimas dažnai yra prieinamesnis nei nuoma. Tai gali rodyti, kad didesnis dėmesys skiriamas nuosavybei, o nuomojamo būsto pasiūla yra mažesnė. Todėl nuomos prieinamumas nebūtinai sutampa su būsto įsigijimo prieinamumu. Tokiuose regionuose kaip Ispanijos ir Portugalijos pakrantės, kuriuose klesti turizmas ir yra didelė antrojo būsto paklausa, būstas yra neprieinamas abiem atžvilgiais. Tačiau Vokietijoje ir Prancūzijoje nuoma dažnai gali būti prieinamesnė nei įsigijimas, ypač tiems, kurie negali prisiimti ilgalaikių finansinių išpareigojimų, susijusių su būsto paskola.

### 6.3 Ar iš tiesų susiduriame su būsto krize?

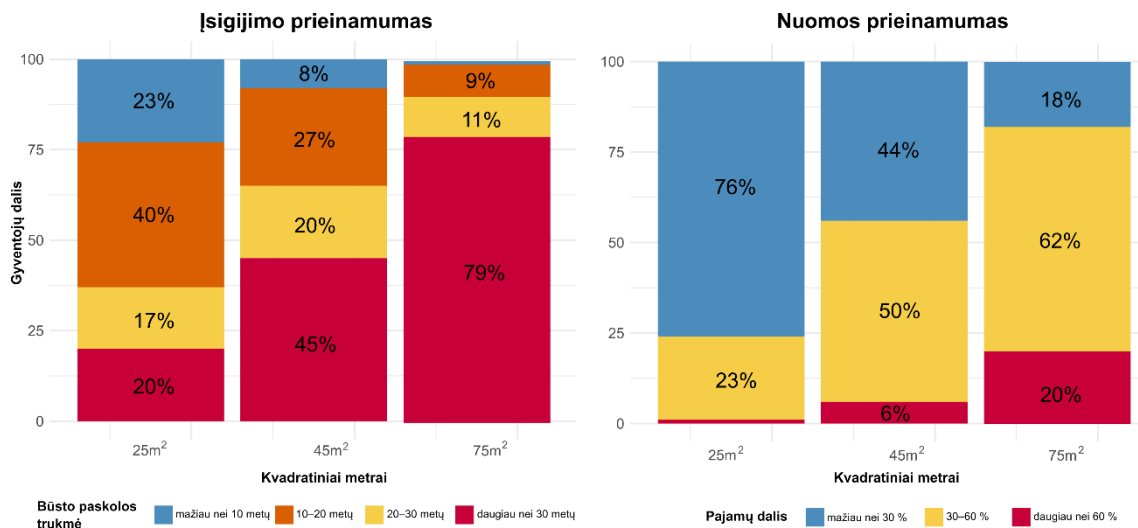
Nors LAU lygmens prieinamumo žemėlapiai pateikia labai išsamią informaciją apie būsto (ne) prieinamumo geografiją, vaizdas gali būti klaidinantis, kai reikia įvertinti problemos mastą. Kadangi rečiau apgyvendintos kaimo

vietovės užima žymiai didesnę žemėlapių dalį nei tankiai apgyvendintos miesto vietovės, mes linkę smarkiai nuvertinti, kiek žmonių gyvena prieinamose, palyginti su neprieinamomis, vietovėse. Taigi, 6 pav. kairėje pusėje pateikiama Europos šalių gyventojų dalis, gyvenanti vietos administraciniuose vienetuose (LAU), kuriuose būsto įsigijimui reikalingas būsto paskolos gražinimo laikotarpis (25 m<sup>2</sup>, 45 m<sup>2</sup> ir 75 m<sup>2</sup> ploto būstams) viršija tam tikras ribas, darant prielaidą, kad trečdalis metinių pajamų skiriama būsto paskolos įmokoms. Atkreipkite dėmesį, kad tai nereiškia, jog minėtas žmonių skaičius iš tiesų moka atitinkamos klasės būsto paskolą! Tačiau tai rodo, kiek žmonių turėtų mokėti būsto paskolą tam tikrą laikotarpį, jei pirktų būstą savo dabartiniame regione (darant prielaidą, kad kainos ir pajamos yra vidutinės).

Tuo tarpu 6 pav. dešinėje pusėje pateikiama Europos šalių gyventojų dalis, gyvenanti vietos administraciniuose vienetuose (LAU), kuriuose 25 m<sup>2</sup>, 45 m<sup>2</sup> arba 75 m<sup>2</sup> ploto buto nuoma sudarytų skirtingą mėnesinių pajamų dalį. Prieinamumo ribos yra suskirstytos į šias kategorijas: mažiau nei 30 proc. pajamų, nuo 30 proc. iki 60 proc. ir daugiau nei 60 proc.. Iš esmės gyventojų, gyvenančių vietovėse, kuriose kyla problemų dėl būsto įperkamumo, dalis žymiai didėja didėjant būsto plotui. Atitinkamai dauguma žmonių gyvena vietovėse, kuriose 75 m<sup>2</sup> būsto paskolos išmokėjimo laikotarpis viršija 30 metų (į šią kategoriją patenka daugiau nei 75 proc. gyventojų). Nuomos rinkoje prieinamumas taip pat yra ribotas. Dauguma gyventojų gyvena vietovėse, kuriose 75 m<sup>2</sup> būsto nuoma sudaro daugiau nei 30 proc. pajamų, o didelė dalis – net daugiau nei 60 proc..

Kalbant apie 25 m<sup>2</sup> ploto būstus, jų įperkamumas labai skiriasi. Tokiose šalyse kaip Vengrija, Kroatija ir Islandija didelė gyventojų dalis gyvena vietovėse, kuriose net ir nedidelio būsto įsigijimas reikštų daugiau nei 30 metų būsto paskolos gražinimą. Tuo tarpu Švedijoje, Airijoje ir Suomijoje padėtis yra geresnė – ten daugiau žmonių gyvena vietovėse, kuriose tokį būstą įmanoma įsigyti per 10–20 metų. Įperkamumas dar labiau sumažėja, kai kalbama apie 45 m<sup>2</sup> ploto būstus. Vis didesnė gyventojų dalis tokiose šalyse kaip Prancūzija ir Vokietija gyvena vietovėse, kuriose norint įsigyti tokio dydžio nekilnojamąjį turtą reikia 20 ar daugiau metų. Malta yra išskirtinis atvejis – beveik visi jos gyventojai gyvena LAU, kuriuose reikia daugiau nei 30 metų. Prieinamumo atotrūkis yra didžiausias 75 m<sup>2</sup> nekilnojamojo turto atveju. Kai kuriose Rytų ir Pietų Europos šalyse, ypač Vengrijoje, Lenkijoje, Kroatijoje ir Rumunijoje, beveik visa gyventojų dalis gyvena vietovėse, kuriose būsto paskolos padengimo laikotarpis viršija 30 metų. Liuksemburgas ir Malta taip pat yra labai brangios šalys. Net tokiose aukštesnio pajamų lygio šalyse kaip Suomija, Airija ir Prancūzija didžioji gyventojų dalis gyvena vietovėse, kuriose standartinio dydžio būsto įsigijimui reikia 20–30 metų ar daugiau.

## 6 pav. Prieinamumo klasės pagal gyventojų dalį



Tokie ilgi gražinimo laikotarpiai kelia keletą iššūkių. Nors jie gali sumažinti mėnesines įmokas, jie taip pat įpareigoja namų ūkius prisiimti ilgalaikę skolą, o tai gali padidinti jų finansinį pažeidžiamumą ir apriboti lankstumą visą gyvenimą. Ilgesni būsto paskolų terminai dažnai lemia didesnes bendras palūkanas, todėl ilgai būstas tampa brangesnis. Šiuo atžvilgiu ilgesni būsto paskolų terminai gali būti vertinami kaip ženklas, rodantis, kad įperkamas yra menkas.

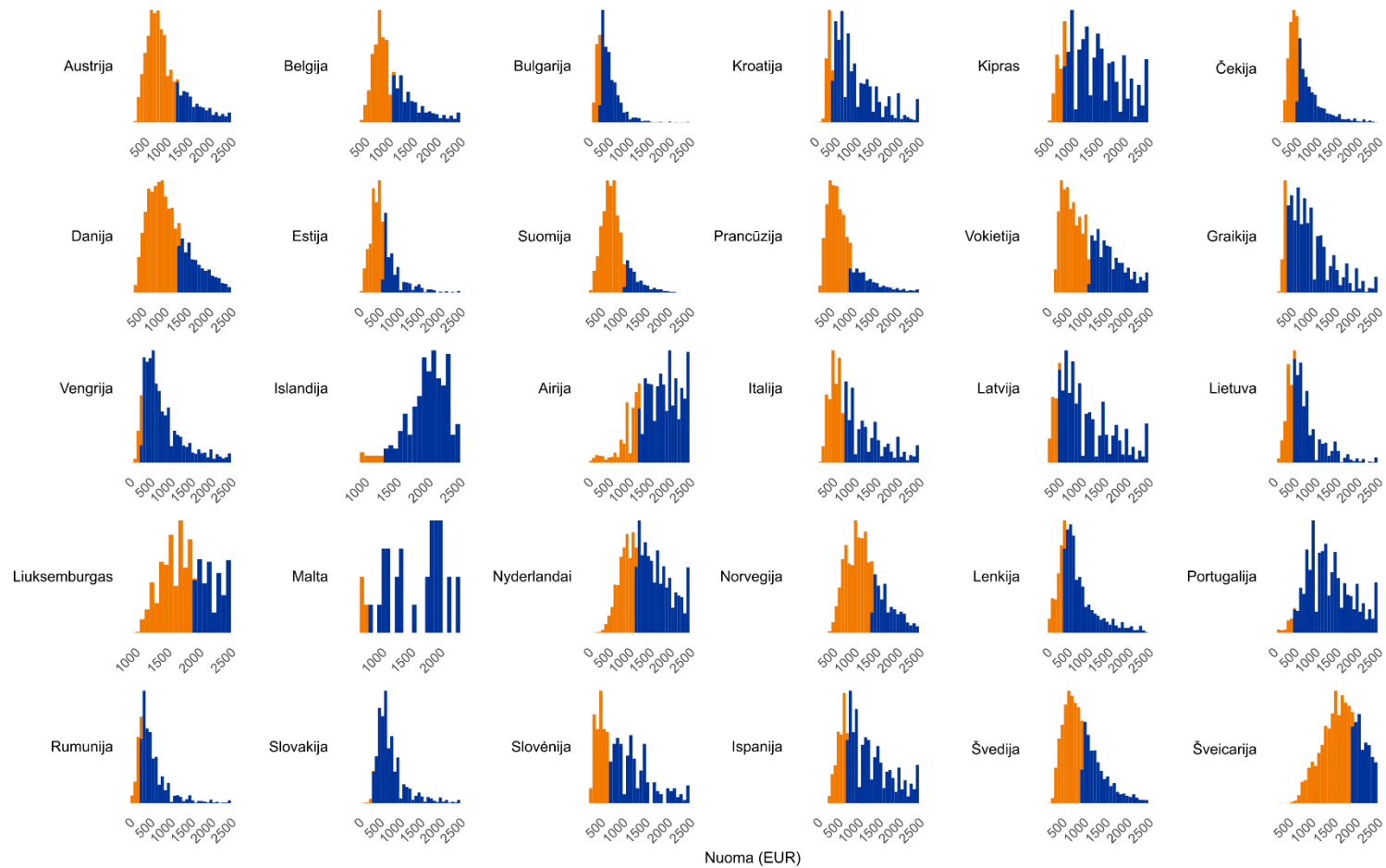
Be to, kalbant apie nuomos prieinamumą, duomenys atskleidžia aiškią tendenciją. Didėjant buto plotui, nuomos prieinamumas daugelyje šalių prastėja. Tokiose šalyse kaip Graikija, Slovakija, Vengrija ir Kroatija didžioji dauguma

gyventojų gyvena vietovėse, kuriose net ir nedidelio 25 m<sup>2</sup> ploto buto nuoma sudaro daugiau nei 30 proc. pajamų. Situacija yra dar sudėtingesnė, kai kalbama apie 75 m<sup>2</sup> ploto nuomojamus butus: Kroatijoje, Vengrijoje, Latvijoje ir Slovakijoje beveik visi gyventojai nuomai skiria daugiau nei 60 proc. savo pajamų. Tuo tarpu tokiose šalyse kaip Belgija, Norvegija, Estija ir Švedija nuoma yra palyginti prieinamesnė – didžioji dalis gyventojų gyvena vietovėse, kuriose nuomos kaina už bet kokio dydžio butą neviršija 60 proc. mėnesinių pajamų.

## 6.4 Žvilgsnis į tai, kas siūloma

Iki šiol analizė buvo sutelkta tik į panašaus tipo būsto pasiūlymų kainų palyginimą skirtingose vietovėse ir jų susiejimą su vietos pajamų lygiu. Tačiau tai, kas šiuo metu siūloma rinkoje, nebūtinai turi atitikti šias kategorijas. Tad 7 pav. pateikiamas nuomos skelbimų pasiskirstymas pagal šalis ir parodoma, kurie iš šių skelbimų būtų (ne) prieinami, atsižvelgiant į vidutines nacionalines grynąsias išlygintas (angl. *net equivalized*) pajamas. Nors beveik visi pasiskirstymo duomenys yra pasvirę į dešinę, prieinamo būsto pasiūla ESPON šalyse labai skiriasi. Labiausiai pastebima, kad šalyse, kuriose pajamos didesnės, būsto nuosavybės lygis žemesnis ir nuomos būsto politika griežtesnė, paprastai pasiūla yra didesnė. Tuo tarpu daugumoje į nuosavybės įsigijimą orientuotų šalių, kuriose nuomos rinka yra labiau antraeilė, prieinamų nuomojamų būstų skelbimų dalis yra labai maža. Kadangi šiose šalyse socialinio būsto sektorius taip pat paprastai yra labai mažas, tie, kurie dar neturi nuosavo būsto ir negali sau leisti jo įsigyti, atsiduria pernelyg brangioje privačioje nuomos rinkoje.

### 7 pav. Nuomos skelbimų pasiskirstymas pagal šalis



Prieinama pasiūla, naudojant 1/3 vidutinių išlygintų grynujų pajamų ■ Prieinama ■ Neprieinama

Duomenų apie kainas šaltiniai: HOUSE4ALL, ESPON, TU Wien, InAtlas, MCrit  
Duomenų apie pajamas šaltinis: EU-SILC

## 6.5 Pirkti ar nuomotis?

Visoje Europoje vis daugiau namų ūkių renkasi nuomą (Eurostat, 2025b), o jauni žmonės, prieš išsikraustydami, vis dažniau ilgiau gyvena su tėvais. Ši tendencija pastebima netgi tose šalyse, kurios tradiciškai linkusios į nuosavo būsto įsigijimą. Dėl to samprata „nuomos karta“ (*angl. generation rent*) tapo populiari tiek viešojoje erdvėje, tiek akademinuose tyrimuose (pvz., Howard, 2025). Tokios permainos ypač pastebimos šalyse, kuriose tradiciškai vyrauja nuosavo būsto modelis, pavyzdžiui, Lenkijoje (Napiórkowska-Baryła ir kt., 2024), Ispanijoje (Vidal ir kt., 2024; Byrne, 2020) bei Airijoje ir Jungtinėje Karalystėje (Waldron, 2023; Ronald, 2018).

Tuo tarpu šalys, kuriose nuomos rinka tradiciškai yra didesnė, pavyzdžiui, Šveicarija, Vokietija, Austrija ar Danija (Sielker ir kt., 2025a), atrodo, mažiau susirūpinę nuomos rinkos augimu, tačiau dėl prieinamumo problemų miestų centruose iškilo diskusijos dėl griežtesnės nuomos kainų kontrolės būtinybės (pvz., Banabak ir kt. 2025a) bei nekomercinio siekiančio sektoriaus perkrovos švelninimo (Banabak ir kt. 2025b, Mundt, 2018). Vis dėlto teoriškai būsto kainos, nepriklausomai nuo nuosavybės formos, turėtų būti labai panašios, nes jos atspindi tiesiogines alternatyvias sąnaudas.

8 pav. nagrinėjama nuomos kainų ir pirkimo kainų sąsaja (kairėje pusėje) bei būsto įperkamumo lygis (dešinėje pusėje) skirtingų nuosavybės formų atveju 10 Europos šalių. Kairėje pusėje pateikiama vidutinių nuomos kainų ir pardavimo kainų sąsaja. Tokios šalys kaip Norvegija, Nyderlandai ir Austrija rodo stiprią teigiamą koreliaciją (atitinkamai  $r = 0,76$ ,  $0,70$  ir  $0,70$ ), o tai rodo, kad šiose šalyse didelės nuomos kainos paprastai sutampa su didelėmis pirkimo kainomis ir atvirkščiai. Priešingai, Suomijoje, Vengrijoje ir Lenkijoje pardavimo ir nuomos kainų koreliacija yra silpnė (atitinkamai  $r = 0,27$ ,  $0,27$  ir  $0,20$ ).

Dešinėje diagramos pusėje pavaizduotas parduodamo ir nuomojamo būsto įperkamumas. Šiuo atveju silpna arba neigiama koreliacija reiškia, kad tam tikroje vietoje būstą gali būti įmanoma išsinuomoti, bet ne įsigyti, arba atvirkščiai. Taip gali atsitikti, kai pajamos yra mažos ir nuomos bei įsigijimo kainos ir pajamų santykiai skiriasi, arba kai vienoje rinkoje skiriamos valstybės subsidijos ar taikomos apsaugos priemonės, o kitoje – ne. Šiuo atžvilgiu Liuksemburgas ir Norvegija turi stiprią teigiamą koreliaciją ( $r = 0,76$  ir  $0,71$ ), o tai rodo, kad šiose šalyse nuomojamo ir parduodamo būsto prieinamumas paprastai kinta kartu. Visgi, ši tendencija nėra visuotinai aktuali. Vengrijoje, Nyderlanduose ir Lenkijoje koreliacija yra silpna (arba, Vengrijos atveju – šiek tiek neigiama), o tai gali rodyti, kad būsto kainos ir vietos gyventojų pajamos nėra tarpusavyje susijusios, arba liudyti apie suskaidytą būsto rinką (t. y. didelį socialinio nuomojamo būsto sektorių).

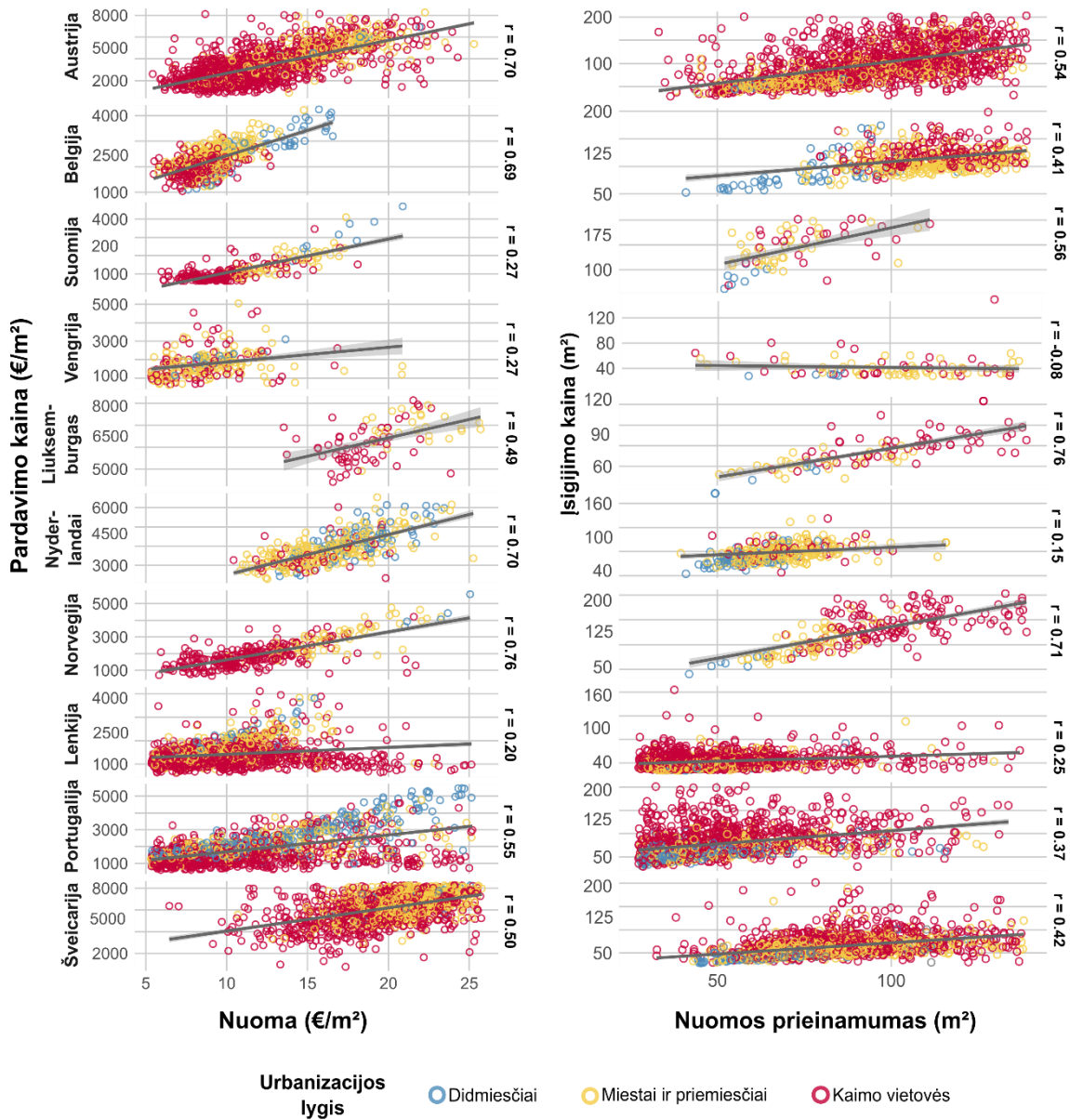
## Socialinio būsto atvejo analizė

Šioje atvejo analizėje nagrinėjama, kaip socialinio ir privačiojo nuomojamo būsto sektoriai sąveikauja Austrijoje, Danijoje ir Nyderlanduose, kuriuose veikia vienos iš didžiausių ir prieinamiausių socialinio būsto sistemų Europoje (apie 20–29 proc. visų būstų).

Skirtingai nuo daugelio šalių, kuriose socialinis būstas yra laikomas antraeiliumi stigmatizuojamas, šios šalys taiko integruotas nuomos sistemas, skirtas įvairių pajamų lygių gyventojams, taip skatindamos socialinę įvairovę ir konkurenciją su privačiais nuomotojais. Jų savitos institucinės struktūros – nuo reguliuojamų pelno nesiekiančių būsto asociacijų Nyderlanduose, visuotinės prieigos pelno nesiekiančių modelių Danijoje iki dvigubų sistemų, apimančių riboto pelno ir savivaldybių būstą Austrijoje – siūlo prieinamas ir saugias nuomos galimybes.

Privačios nuomos rinkos duomenų regresinė analizė rodo, kad didesnė socialinio būsto pasiūla siejasi su mažesnėmis privataus būsto nuomos kainomis, o tai liudija apie reikšmingą įtaką rinkos nuomos kainų formavimui. Tai paneigia prielaidas, kad nepanaudotas socialinis būstas daro ribotą poveikį rinkai, ir pabrėžia socialinio būsto, kaip esminio struktūrinio veiksnio, svarbą užtikrinant būsto prieinamumą bei darant įtaką privačios nuomos rinkoms.

### 8 pav. Nuomos kainų ir pirkimo kainų sąsaja – atrinktos šalys



Duomenų šaltiniai: House4All, ESPON, TU Wien, InAtlas, MCrit

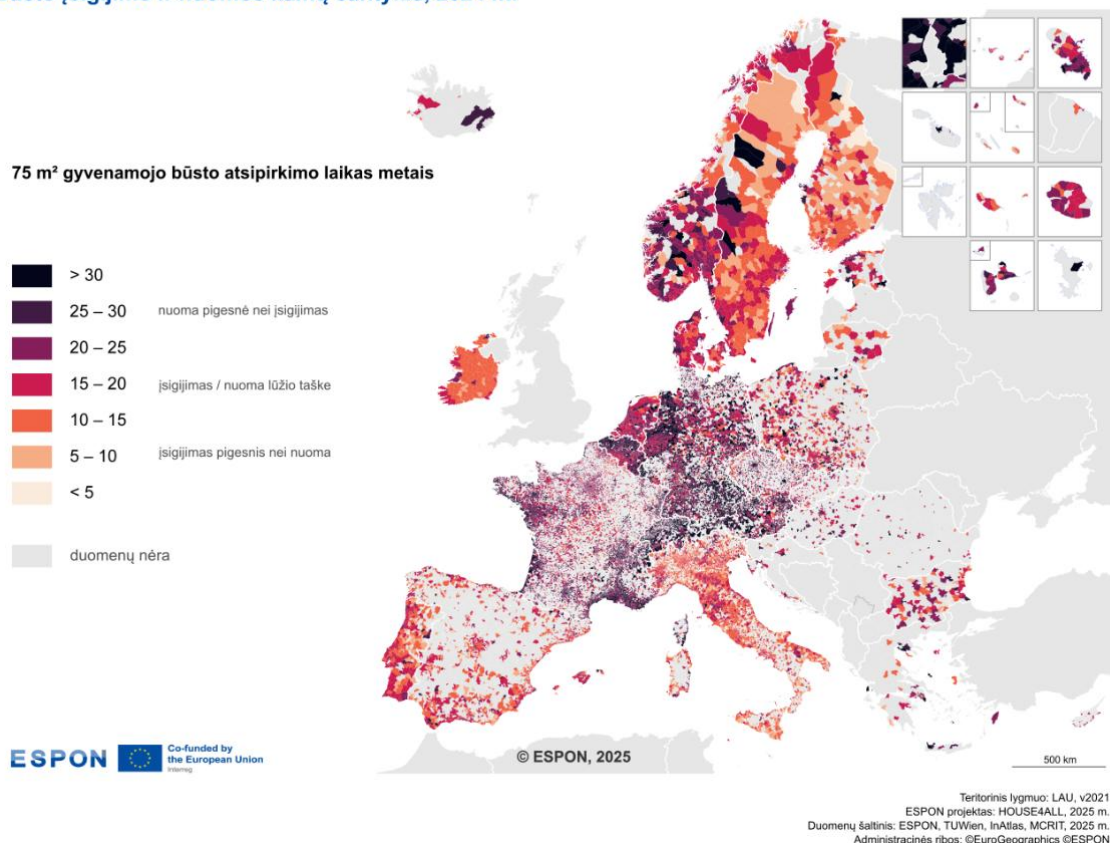
Kadangi tampa akivaizdu, kad būsto kainos ir įperkamas yra glaudžiai susiję, tačiau toli gražu nesutampa, kyla klausimas, kurioje Europos vietoje patraukliau nuomotis, o kurioje – pirkti būstą.

#### 6.5.1 Kainos ir nuomos santykis Europoje

9 žemėlapyje pateikti kainos ir nuomos santykiai yra pagrindinis rodiklis, naudojamas vertinant santykinę būsto įsigijimo ir nuomos išlaidas. Jis rodo, kiek metų reikėtų mokėti nuomą, kad susidarytų tokia pati suma, kokia reikalinga būsto įsigijimui. Santykis, mažesnis nei 15, paprastai laikomas požymiu, kad būsto įsigijimas yra prieinamesnis nei nuoma, o tai rodo, kad nekilnojamojo turto kainos yra per mažos arba nuomos kainos yra santykinai didelės. Santykis tarp 15 ir 20 paprastai rodo subalansuotą rinką, kurioje nė viena iš šių galimybių neturi akivaizdaus finansinio pranašumo. Kai šis santykis pakyla virš 20 ir siekia iki 25, tai rodo, kad nuoma greičiausiai yra pigesnė nei įsigijimas, o tai gali reikšti, kad būsto kainos yra perdėtos arba nuomos rinkoje jaučiamas spaudimas. Santykis, viršijantis 25, laikomas aiškiu būsto rinkos pervertinimo požymiu, dažnai siejama su spekuliacine paklausa arba galimu būsto burbulu.

## 9 žemėlapis. Kainos ir nuomos santykis pagal vietos administracinius vienetus (LAU)

### Būsto įsigijimo ir nuomos kainų santykis, 2024 m.



Analizuojant pardavimo ir nuomos kainų santykio pasiskirstymą, matyti, kad didelėje Šiaurės ir Pietų Europos dalyje šis santykis yra mažesnis, o tai rodo, kad ten būtų įsigyti yra ekonomiškai naudingiau nei jį nuomotis. Norvegija yra išimtis tarp Šiaurės Europos šalių, kurioje šis santykis yra vidutinis arba didesnis, ypač pietinėse Norvegijos vietovėse. Vidurio Europoje pastebimas didelis pardavimo ir nuomos kainų santykis. Tai ypač pasakytina apie Alpių regionus ir daugelį Vokietijos vietovių, kuriose šis santykis yra itin didelis. Tačiau Prancūzijoje, Belgijoje, Nyderlanduose, Lenkijoje ir Vengrijoje pardavimo ir nuomos kainų santykis taip pat yra didesnis.

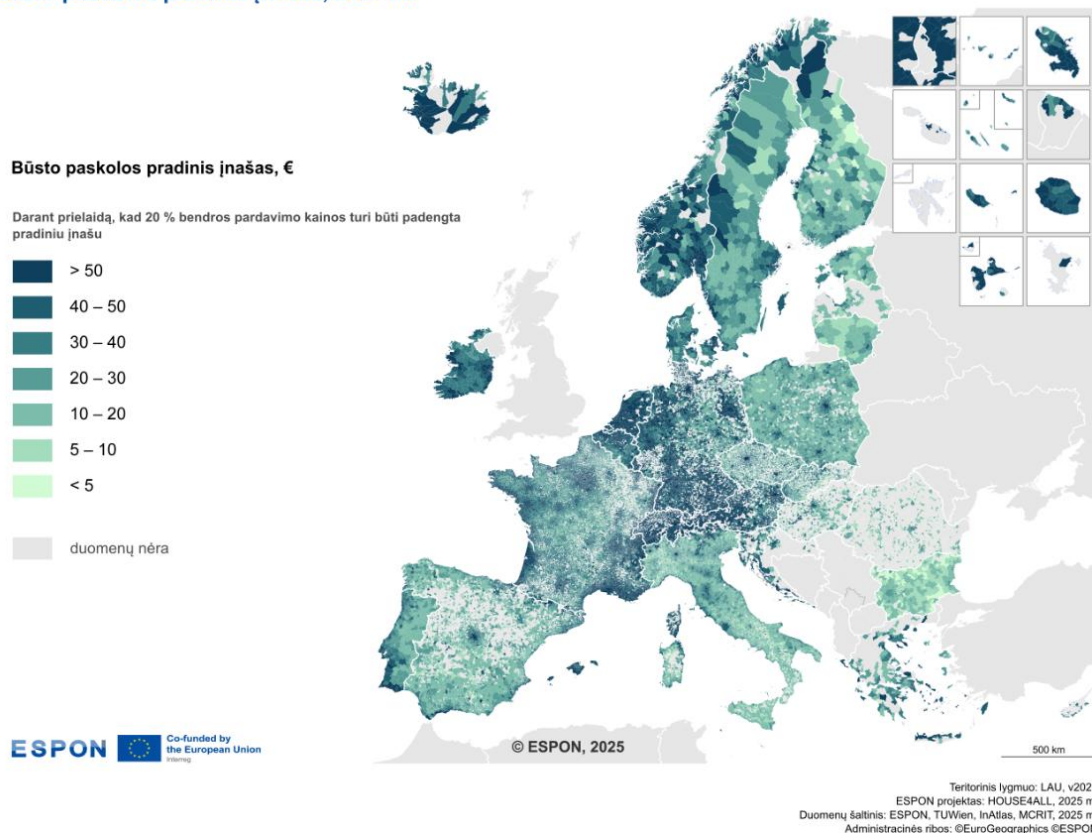
Pastebima, kad šalyse, kuriose savininkų procentas yra mažesnis, nuomos kainos ir pajamų santykis taip pat dažniausiai yra palankesnis nuomos rinkai. Įdomu tai, kad tose šalyse nuomininkai paprastai yra geriau apsaugoti, o kai kuriais atvejais, pavyzdžiui, Austrijoje, Danijoje ar Nyderlanduose, pelno nesiekiantys būsto teikėjai tiesiogiai konkuruoja su pelno siekiančiais nuomotojais. Taigi, atrodo, kad privačios nuomos pasiūla, atliekanti antraeilį vaidmenį būsto rinkoje, kurioje vyrauja siekis įsigyti nuosavą būstą, yra prastesnė tiek būsto išlaidų, tiek nuomos teisių užtikrinimo požiūriu. Ši įžvalga leidžia kritiškai pažvelgti į būsto politiką, kurios pagrindinis tikslas – didinti nuosavo būsto įsigijimo rodiklius dėl kultūrinių ar ideologinių prioritetų. Tačiau, reikia pripažinti, kad nuosavas būstas taip pat atlieka draudimo aktyvų funkciją tose socialinės gerovės sistemose, kuriose viešųjų socialinės apsaugos paslaugų lygis yra žemas.

### 6.5.2 Pradinis įnašas – esminė kliūtis

Net jei nuosavo būsto įsigijimas atrodo patraukliausias ar net ekonomiškai naudingiausias pasirinkimas, daugeliui namų ūkių sudėtinga gauti būsto paskolą dėl kredito apribojimų ir pradinio įnašo reikalavimų. Po 2008 m. finansų krizės, kai tokiose šalyse kaip Airija, Ispanija ir Portugalija sprogo nekilnojamojo turto burbulai, daugelis Europos šalių sugriežtino kreditavimo sąlygas (pvz., Duca ir kt. 2010) siekdamos užtikrinti finansinį stabilumą (pvz., Martins ir kt. 2021, Whitehead ir kt. 2014). Nors ši priemonė pasirodė esanti svarbi užtikrinant finansinį stabilumą ir kovojant su nekilnojamojo turto rinkos perkaitimu, dėl jos daugelis namų ūkių neturi galimybės įsigyti nuosavą būstą. 10 žemėlapyje pavaizduotas apytikslis pradinis įnašas, reikalingas norint gauti būsto paskolą 75 m<sup>2</sup> ploto būstui, darant prielaidą, kad pradinis įnašas sudaro 20 proc. bendros pardavimo kainos. Čia pateikiamas lyginamasis būsto įperkamumo vertinimas pagal pradines būsto pirkėjų išlaidas.

## 10 žemėlapis. Galimi pradinio įnašo reikalavimai norint gauti būsto paskolą pagal vietos administracinius vienetus (LAU)

### Būsto paskolos pradinis įnašas, 2024 m.



Brangiausių nekilnojamojo turto rinkų segmente pradiniai įnašai kai kur viršija 50 000 eurų. Tai apima didžiąją dalį Šveicarijos, Liuksemburgo, kai kurias pietų Vokietijos ir vakarų Austrijos vietas. Didžioji dalis Vakarų ir Šiaurės Europos patenka į vidutinio ir aukšto kainų lygio segmentą, kur reikalaujami pradiniai įnašai svyruoja nuo 40 000 iki 50 000 eurų. Tai apima pietų Vokietiją, šiaurės Italiją, Austrijos ir Ispanijos miestų teritorijas, taip pat Šiaurės šalių sostines, pavyzdžiui, Stokholmą ir Helsinkį. Daugelyje Vidurio ir Pietų Europos regionų įprasta mokėti 20 000–40 000 eurų pradinį įnašą. Tai apima Čekijos, Slovėnijos ir Lenkijos centrinę dalį. Pigiausi regionai yra daugiausia Rytų ir Pietryčių Europoje, kur pradinis įnašas svyruoja nuo mažiau nei 15 000 iki 20 000 eurų. Šioje kategorijoje ypač išsiskiria tokios šalys kaip Rumunija, Bulgarija, Vengrija ir Baltijos valstybės, taip pat kai kurios Pietų ir Vakarų Europos kaimo vietovės.

Žemėlapis aiškiai rodo, kad reikalavimas sumokėti pradinį įnašą, dažnai siekiantį dešimtis tūkstančių eurų, gali tapti didele kliūtimi įsigyti būstą, ypač jauniems žmonėms, mažas pajamas gaunančioms šeimoms arba tiems, kurie neturi finansinės paramos iš šeimos ar reikšmingo palikimo. Regionuose, kur būsto kainos yra aukštos, o kartu ir dideli pradiniai įnašai, taupyti reikia daugiau, nei daugelis namų ūkių realiai gali sau leisti. Skirtingai nuo nuomos rinkos, kurioje įmanoma mokėti mažesnes mėnesines įmokas, būsto įsigijimas reikalauja turėti finansinių galimybių iš karto, o tai neatitinka didelės gyventojų dalies galimybių, net ir turint galimybę ilgalaikėje perspektyvoje grąžinti paskolą. Net regionuose, kur būsto kainos yra vidutinės, sutaupyti 20 proc. pradiniam įnašui gali prireikti kelerių metų, ypač ten, kur darbo užmokestis yra mažas arba būsto kainos kyla sparčiau nei pajamos.

## 4 langelis. Ar būstas Europoje yra prieinamas?

### Pagrindinės išvados. Ar būstas Europoje yra prieinamas?

- Didelėje Europos dalyje susiduriama su didžiuliais iššūkiais, įsigyjant būstą, atsižvelgiant į dabartines rinkos kainas tiek privačiame nuomos, tiek nuosavo būsto rinkos segmentuose.
- Didelės būsto išlaidos ypač smarkiai paliečia naujokus būsto rinkoje. Taigi, šiuos duomenis galima vertinti kaip artėjančios krizės, susijusios su būsto įperkamumu, požymį.
- Būsto kainų skirtumai tarp regionų iš esmės paaiškina vietinius būsto įperkamumo skirtumus pačiose šalyse, o nacionalinių pajamų lygis, panašu, lemia skirtumus tarp šalių.
- Daugelyje Europos regionų, ypač miestų centruose, populiariuose turistinėse vietose, pavyzdžiui, pakrančių ir Alpių regionuose, taip pat didelėje Rytų Europos dalyje, būsto įsigijimas yra itin neprieinamas.
- Daugelyje regionų, ypač Vidurio ir Rytų Europoje, net ir kuklaus būsto įsigijimas reikštų, kad reiktų daugiau nei 30 metų mokėti būsto paskolą, gyvenant iš vieno pajamų, o reikalavimas sumokėti pradinį įnašą sudaro dar vieną didelę kliūtį įsigyti būstą.
- Būsto nuomos kainos labai skiriasi priklausomai nuo šalies, regiono ir būsto dydžio. Vidutinio ir didelio dydžio būstai, ypač tose šalyse, kuriose būsto nuosavybės lygis yra aukštas, o nuomos garantijos – menkos, yra itin neprieinami.

## 7 Kaip galima spręsti būsto krizę?

4 skyriuje išnagrinėjus daugybę veiksnių, lemiančių būsto įperkumą (arba jo trūkumą), 5 skyriuje išanalizavus esamus politikos kryptis ir valdymo struktūras bei 6 skyriuje įvertinus būsto įperkumo problemos rimtumą, kyla akivaizdus klausimas: kaip galima spręsti būsto krizę? Ir, svarbiausia, kokių veiksmų reikia imtis? Šiuo atžvilgiu norėtume apsvarstyti tris svarbius aspektus. Pirma, atsinaujinęs susidomėjimas prieinamo nuomojamo būsto programomis, taip pat daugelyje Europos šalių, kuriose nėra įdiegtų didelio masto prieinamo būsto programų. Antra, Europos Sąjungos iškilimas kaip svarbaus būsto politikos dalyvio ateityje ir, trečia, būtinybė mąstyti plačiau nei siaura būsto politikos sritis ir atsižvelgti į daugialypę sąveiką su kitomis politikos sritimis, siekiant geresnių rezultatų užtikrinant prieinamą būstą visiems.

### 7.1 Didėjantis dėmesys prieinamam nuomojamam būstui

Privatus nuomojamas būstas dažnai laikomas nepatrauklia alternatyva dėl kultūrinių įpročių, padidėjusio neužtikrintumo dėl būsto ir, bent jau kai kuriais atvejais, mažesnio ilgalaikio prieinamumo. Nors keliose šalyse vykdoma būsto politika siekia išspręsti šią problemą skatinant būsto įsigijimą, tokios strategijos – dažnai grindžiamos ideologiniais motyvais – taip pat linkusios kurti naujus iššūkius. Tarp jų – nepakankamas finansavimas priežiūrai ir pastatų atnaujinimui (modernizavimui), riboti institucijų pajėgumai remti socialiai pažeidžiamas šeimas (Budapeštas) bei veiksniai, prisidedantys prie tolesnio būsto kainų augimo (pvz., Geng, 2018; Carozzi ir kt., 2024).

Nuomos kainų reguliavimas yra plačiai taikoma ir veiksminga politikos priemonė, skirta apsaugoti esamus nuomininkus, nustatant viršutinę nuomos kainų didinimo ribą. Visgi, ji turi ir reikšmingų trūkumų. Esant būsto pasiūlos trūkumui, nuomos kainų reguliavimas gali trumpam palengvinti padėtį, tačiau jis neišsprendžia pagrindinių rinkos disbalansų ir laikui bėgant gali juos dar labiau sustiprinti, nes trukdo naujoms investicijoms ir mažina gyventojų mobilumą. Siekiant neutralizuoti šiuos trūkumus, daugumoje nuomos kainų reguliavimo sistemų taikomi sudėtingi politikos modeliai, tačiau užtikrinti prieinamumą ir kartu išlaikyti pasiūlą bei mobilumą tebėra nuolatinis iššūkis.

Tiems, kurie nelinkę tiesiogiai kištis į rinkos mechanizmus, būsto pašalpos dažnai laikomos tikslingesne priemone, padedančia pagerinti būsto prieinamumą sunkumų patiriantiems nuomininkams. Tačiau tokios paramos programos yra brangios biudžetui, o kai jos įgyvendinamos dideliu mastu ir nenustatant ribų leistiniams nuomos mokesčiams, kyla pavojus, kad jos taps de facto subsidijomis nuomotojams, o tai gali dar labiau paskatinti nuomos kainų augimą. Kita vertus, pašalpų panaikinimas negarantuoja, kad nuomos kainos dėl to sumažės.

Trečiasis būdas užtikrinti prieinamą ir ilgalaikį nuomojamą būstą – tai nepriklausomi būsto teikimo modeliai, kurie yra alternatyva tiek spekuliacinėms rinkoms, tiek tiesioginėms subsidijoms. Tokios šalys kaip Austrija, Danija ir Nyderlandai yra sukūrusios didelio masto, gerai išvystytus pelno nesiekiančius būsto sektorius, kuriuose įvairiems nuomininkams siūlomas prieinamas, kokybiškas ir saugus būstas. Naujausi tyrimai netgi patvirtino šio sektoriaus šalutinį poveikį – ne pelno siekiančios būsto paslaugos mažina kainas aplinkinėse privačiose nuomos rinkose. Nors ilgos eilės gali riboti jų galimybes pilnai neutralizuoti neprieinamas privačias rinkas, jos taip pat rodo šių būsto modelių patrauklumą ir veiksmingumą.

### Socialinio būsto nuomos agentūrų atvejo analizė

Šioje atvejo analizėje nagrinėjama keturių savivaldybių socialinių nuomos agentūrų (SNA, angl. *Social Rental Agencies (SRAs)*) veikla Budapešte, Vengrijoje, kur privatus nuomos sektorius tampa vis neprieinamesnis ir mažiau reguliuojamas.

Kadangi socialinio būsto fondas yra itin nedidelis, Vengrija susiduria su nuomojamo būsto krize, kuriai būdingos didelės išlaidos, nesaugumas, neoficialios sutartys ir plačiai paplitusi diskriminacija, ypač romų tautybės nuomininkų atžvilgiu. SNA yra tarpininkės, kurios nuomojasi būstus iš privačių savininkų ir juos pernuomuoja už prieinamą kainą socialiai pažeidžiamoms šeimoms. Jos sušvelnina riziką, tenkančią savininkams, užtikrindamos nuomos mokėjimą, tvarkydamos administracinius reikalus bei prižiūradamos būstus, tuo pačiu nuomininkams siūlydamos saugų, prieinamą būstą ir paramą.

Nepaisant teikiamų privalumų, SRA susiduria su didelėmis kliūtimis, įskaitant administracinę našą, sunkumus derinant socialinį darbą ir politinį spaudimą. Analizės rezultatai rodo, kad, nors SRA gali sušvelninti rinkos sutrikimus ir užtikrinti geresnį prieinamumą mažas pajamas gaunantiems nuomininkams, siekiant užtikrinti ilgalaikį būsto saugumą labiausiai pažeidžiamoms Vengrijos gyventojų grupėms būtinos platesnio masto struktūrinės reformos, pavyzdžiui, griežtesnis nuomos reguliavimas ir investicijos į socialinį būstą.

Šios organizacijos veikia įvairiomis teisinėmis formomis – nuo kooperatyvų iki viešai biržoje kotiruojamų bendrovių, tačiau jas vienija tam tikra teisinė sistema, užtikrinanti nuomos kainas, artimas savikainai ir ilgalaikį nuomos saugumą.

Svarbiausia, kad šie modeliai neapsiriboja vien tuo, jog statytojai gauna valstybės subsidijas arba tam tikrą laiką taiko nuomos kainas, mažesnes už rinkos. Jie atspindi struktūras, sukurtas siekiant užtikrinti ilgalaikį būsto prieinamumą ir nuomininkų saugumą, kartu užtikrinant ekonominį tvarumą ir vidinį augimą. Taigi, šios teisinės sistemos gali būti pritaikytos kitose šalyse ir tapti pavyzdžiu kuriant prieinamo nuomojamo būsto sektorius. Vis dėlto, tokios sistemos plėtra reikalauja laiko, institucinių išteklių ir didelių pradinių investicijų. Nors nacionalinės ir regioninės valdžios institucijos atlieka esminį vaidmenį finansavimo ir koordinavimo srityje, Europos Sąjungos finansavimo programos, tokios kaip *Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė* (angl. *Recovery and Resilience Facility*) bei *Sanglaudos fondai* (angl. *Cohesion Funds*), taip pat Europos lygmens subjektai, pavyzdžiui, *Europos investicijų bankas* (*EIB*, angl. *European Investment Bank, EIB*), yra ypač svarbūs remiant pastangas užtikrinti prieinamą būstą, ypač tose šalyse, kuriose viešieji išteklių yra riboti.

## 5 langelis. Didėjantis dėmesys prieinamam nuomojamam būstui

### Pagrindinės išvados. Didėjantis dėmesys prieinamam nuomojamam būstui

- Kai kuriose šalyse privatusis nuomojamas būstas laikomas mažiau patraukliu dėl kultūrinių nuostatų ir menkesnio ilgalaikio prieinamumo. Kita vertus, politika, orientuota į nuosavo būsto įsigijimą, gali sukelti papildomų problemų, įskaitant kainų kilimą, nepakankamą lėšų skyrimą priežiūrai ir ribotą paramą socialiai pažeidžiamoms šeimoms.
- Tradiciniai būdai, skirti nuomos prieinamumui užtikrinti, turi tam tikrų trūkumų. Nuomos kainų reguliavimas apsaugo nuomininkus, tačiau, jei nėra atidžiai apgalvotas, gali atgrasyti investuotojus, sumažinti gyventojų mobilumą ir apsunkinti pasiūlos trūkumą. Tuo tarpu būsto pašalpos padidina prieinamumą, tačiau yra brangios biudžetui ir gali netikėtai paskatinti nuomos kainų augimą.
- Nekomerciniai būsto modeliai leidžia pasiūlyti įperkamus ir saugų būstą bei gali stabilizuoti aplinkines rinkas, tačiau jiems reikalinga tvirta teisinė bazė ir ilgalaikės investicijos. Vis dėlto šie modeliai gali tapti tvariomis alternatyvomis rinkos arba subsidijų grindžiamoms sistemoms ir gali būti pritaikyti kitoms aplinkybėms.
- ES finansavimas ir institucijos, pavyzdžiui, *Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė* (angl. *Recovery and Resilience Facility*) bei *Europos investicijų bankas* (angl. *European Investment Bank*), atlieka svarbų vaidmenį remiant socialinio būsto plėtrą šalyse, kurių išteklių yra riboti.

## 7.2 Europos Sąjungos vaidmuo formuojant (būsimą) būsto politikos darbotvarkę

### 7.2.1 Politikos strategijos ir reglamentai

Įgyvendindama *Europos žaliąjį kursą* (angl. *European Green Deal*) ir „Pasatų atnaujinimo (modernizavimo) bangos“ (angl. *Renovation Wave Strategy*) strategiją (Europos Komisija, n.d.-a), ES didelį dėmesį skiria klimato politikai ir valstybių narių būsto sektoriaus energetikos reguliavimui. 2021 m. *Europos klimato teisės aktas* (angl. *European Climate Law*) (Europos Komisija, n.d.-b) įtvirtino teisiškai privalomą ES tikslą iki 2050 m. pasiekti klimato neutralumą ir inicijavo teisės aktų peržiūrą kaip sudėtinę „Fit for 55“ (angl. „*Pasirengęs 55 proc. tikslui*“) paketo dalį, pavadintą pagal tarpinį tikslą, pagal kurį iki 2030 m. būtina sumažinti grynąsias šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijas bent 55 proc., palyginti su 1990 m. lygiu (Europos Komisija, n.d.-c). Pagal „Fit for 55“ paketą buvo peržiūrėtos tiek *Energijos vartojimo efektyvumo direktyva* (angl. *Energy Efficiency Directive, EED*), tiek *Pastatų energetinio naudingumo direktyva* (angl. *Energy Performance of Buildings Directive, EPBD*). Naujojoje EED nustatytas tikslas iki 2030 m. ES lygmeniu sumažinti galutinį energijos suvartojimą 11,7 proc. ir įvestas energetinio skurdo apibrėžimas, reikalaujantis, kad valstybės narės įgyvendintų priemones, skirtas apsaugoti energetinį skurdą patiriančius asmenis ir kitas pažeidžiamas grupes (Europos Komisija, n.d.-d).

ES tikslai ir teisės aktai, susiję su gyvenamųjų pastatų atnaujinimu (modernizavimu) siekiant didesnio energijos vartojimo efektyvumo, aptariami tiek Baltijos šalių, tiek Slovakijos atvejų analizėse. Daugiabučių namų dekarbonizacijai Baltijos šalyse pagreitį suteikė Europos žaliasis kursas, taip pat EED ir EPBD. Nors šios direktyvos yra teisinis pagrindas, kiekviena valstybė narė privalo jas įgyvendinti vidaus teisės aktais (Kährlik ir Gončarovs, 2025).

Be to, Slovakijos būsto ir pastatų atnaujinimo (modernizavimo) politiką nuo pat šalies įstojimo į ES 2004 m. didele dalimi lėmė ES energijos vartojimo efektyvumo direktyvos ir siekis užtikrinti teisingą pertvarką.

Vadovaujantis ES direktyva 2012/27/ES, Slovakija parengė ilgalaikes pastatų atnaujinimo (modernizavimo) strategijas, kuriose didžiausias dėmesys skiriamas ekonomiškai efektyviems, visapusiškiems pastatų atnaujinimams (modernizavimui) (Kepes ir Szemző, 2025). Be to, šalių aprašymuose taip pat pažymima, kad ES direktyvos ir skatinimo priemonės atspindi nacionalinėje būsto ir energetikos politikoje, nes pagal jas valstybės narės privalo parengti konkrečias gyvenamųjų pastatų atnaujinimo strategijas.

ES teisės aktai ir politinės priemonės būsto srityje taip pat yra nukreiptos į tai, kad būstas taptų prieinamesnis ir būtų kovojama su benamyste. Tai aiškiai matyti iš *ESPON HOUSE4ALL* projekto „Pirmiausia – būstas“ atvejo analizės, kurioje pabrėžiama, kad ES vis labiau remiasi „Pirmiausia – būstas“ principu kaip pagrindine strategija, kuria siekiama iki 2030 m. išspręsti benamystės problemą. Tai matyti iš pagrindinių politikos programų, pavyzdžiui, *Lisabonos deklaracijos dėl Europos platformos kovai su benamyste* (angl. *Lisbon Declaration on the European Platform to Combat Homelessness*), kurioje ES institucijos ir valstybės narės įsipareigoja ieškoti su būstu susijusių sprendimų. Europos Parlamento 2020 m. rezoliucijoje (2020/2802(RSP)) taip pat raginama visoje ES įgyvendinti „Pirmiausia – būstas“ principą. Be to, *Europos socialinių teisių ramsčio* (angl. *European Pillar of Social Rights*) 19 principas pabrėžia socialinio būsto ir pagalbos benamiams poreikį, taip įtvirtindamas „Pirmiausia – būstas“ principus. Kartu šios iniciatyvos „Pirmiausia – būstas“ principą įtvirtina kaip pagrindinį ES pastangų kovoje su benamyste elementą.

ES įsipareigojimas spręsti būsto klausimus matomas ir kitose politikos srityse. Pavyzdžiui, *ESPON HOUSE4ALL*. Mažėjančių regionų atvejo analizė iliustruoja, kaip nacionalinės strategijos, pavyzdžiui, Ispanijos 2030 m. *Nacionalinė strategija demografiniams iššūkiams spręsti* (angl. *2030 National Strategy for the Demographic Challenge*), glaudžiai siejasi su ES mastu taikomomis priemonėmis, tokiomis kaip „Kaimo vizija“ (angl. *Rural Vision*) ir „Teritorinė darbotvarkė 2030“ (angl. *Territorial Agenda 2030*). Šie suderinti veiksmai rodo, kaip besikeičianti ES būsto darbotvarkė įgyvendinama tiksliniais veiksmais nacionaliniu ir vietos lygmenimis.

Nors tai nėra tiesiogiai susiję, ES pinigų politika ir fiskaliniai reglamentai taip pat daro didelę įtaką valstybių narių būsto sektoriui. Pirma, ES valstybės pagalbos taisyklės riboja vyriausybės finansavimą, siekiant išvengti rinkos konkurencijos iškrypimo (Elsinga, 2025). Vis dėlto, tai ypač paveikė socialinį būstą, nes valstybės pagalbos reglamentai kai kuriose šalyse prisidėjo prie socialinio būsto sektoriaus nuosmukio. Reaguodamas į tai, 2021 m. pradžioje Europos Parlamentas priėmė rezoliuciją, kurioje raginama valstybės pagalbos taisyklėse pateikti platesnę socialinio būsto apibrėžtį bei parengti išsamią ES lygmens strategiją, apimančią socialinį, viešąjį, nesegreguotą ir prieinamą būstą (Europos Sąjunga, 2021). Antra, ES Stabilumo ir augimo paktas siekia apriboti valstybės skolą (Europos Komisija, n.d.-e), o tai gali turėti įtakos tam, kiek valstybės narės investuoja į būstą. Šis apribojimas gali paskatinti vyriausybės ieškoti alternatyvių prieinamo būsto finansavimo modelių, pavyzdžiui, viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės, nors nėra aišku, ar viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės įskaičiuojamos į valstybės skolos rodiklius (Kennedy, 2016).

### 7.2.2 Finansavimo programos

Be politikos principų, ES remia energetiškai efektyvaus būsto plėtrą per įvairius finansavimo mechanizmus, kurie turėjo didelę įtaką formuojant nacionalines pastatų atnaujinimo (modernizavimo) strategijas ir sudarė sąlygas didelio masto investicijoms visoje Europoje. Tarp jų ypač svarbi yra *Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė* (EGADP, angl. *Recovery and Resilience Facility, RRF*), skirta finansuoti, pavyzdžiui, pastatų atnaujinimo (modernizavimo) iniciatyvas, suderintas su šalių integruotaisiais nacionaliniais energetikos ir klimato planais, kaip antai

## Energetinės Gentrifikacijos atvejo analizė

Šioje atvejo analizėje nagrinėjama energetinė gentrifikacija ir gyventojų persikėlimas, susiję su daugiabučių namų atnaujinimu (modernizavimu) Baltijos valstybėse, ypatingą dėmesį skiriant Talinui, Estijoje. Skirtingai nei Vakarų Europoje, Baltijos šalys susiduria su dideliais iššūkiams, siejamais su būsto fondo nusidėvėjimu ir skubiu energijos vartojimo efektyvumo didinimo poreikiu, o tai taip pat gali paskatinti gyventojų kraustymąsi.

Paramos mechanizmai skiriasi: Estija ir Latvija didžiausią dėmesį skiria regioninei lygybei, o Lietuva siekia mažinti namų ūkių pajamų atotrūkį. Atnaujinti (modernizuoti) socializmo laikotarpio pastatai kainuoja brangiau nei nerenovuoti, tačiau jų kainos vis dar yra mažesnės nei priešsocialistinių ir posocialistinių laikotarpių būstų.

Etniniai skirtumai yra akivaizdūs: rusakalbių gyventojų skaičius atnaujintuose pastatuose yra mažesnis nei kitų grupių, o tai rodo, kad egzistuoja kliūtys įsitraukti. Įdomu tai, kad vienišos pagyvenusios moterys dažnai lieka gyventi atnaujintuose butuose, o tai rodo jų atsparumą priverstiniam išsikraustymui, kai yra užtikrinta teisė į būstą. Tuo tarpu jauni vieniši suaugę žmonės vis dažniau renkasi šiuos atnaujintus būstus, o šeimų skaičius tebėra mažesnis nei kitų grupių. Šie pokyčiai signalizuoja apie ankstyvus demografinius pokyčius, kurie gali pakeisti sovietmečio gyvenamųjų rajonų struktūrą.

*Ispanijos nacionalinė atnaujinimo programa (angl. National refurbishment programme), kaip pateikta ir ESPON Europos būsto politikos kompendiume. Kita esminė priemonė – Socialinis klimato fondas (angl. Social Climate Fund), skirtas padėti tiems, kuriuos labiausiai paveiks naujoji pastatų apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema, ir spręsti energetinio skurdo problemą.*

ES finansavimo poveikį aiškiai iliustruoja atvejų analizės. Pavyzdžiui, Europos regioninės plėtros fondo (ERPF) svarba pabrėžiama *ESPON HOUSE4ALL* Slovakijos atvejo analizėje, kurioje ERPF tiesiogiai prisideda prie būsto modernizavimo. Per JESSICA iniciatyvą jis remia Slovakijos *Valstybinį būsto plėtros fondą* (angl. *State Housing Development Fund, SHDF*), kuris teikia paskolas su maža palūkanų norma energetinio efektyvumo didinimo projektams.

Bankai, glaudžiai bendradarbiaujantys su ES, taip pat yra svarbūs finansiniai partneriai. *Slovakijoje Slovakijos tvarios energetikos finansavimo fondas* (angl. *Slovakia Sustainable Energy Financing Facility, SlovSEFF*), kurį remia *Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankas* (ERPB, angl. *European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)*), jau daugelį metų remia būstų energetinį modernizavimą, subsidijuodamas paskolas. Lietuvoje (Kährlik ir Gončarovs, 2025) *Europos investicijų bankas* (angl. *European Investment Bank, EIB*) atliko panašiai svarbų vaidmenį – rėmė pastatų atnaujinimo (modernizavimo) programas per JESSICA programą ir 2024 m. pradėjo naują 100 mln. eurų vertės daugiabučių namų atnaujinimo (modernizavimo) iniciatyvą. Kartu šios priemonės iliustruoja visapusišką ES metodiką finansuojant energetiškai efektyvius būstus, siejant socialinius tikslus su klimato tikslais.

Įvairios ES finansavimo priemonės atlieka lemiamą vaidmenį užtikrinant prieinamą ir socialinį būstą visose valstybėse narėse, nes jos sudaro sąlygas tikslingoms investicijoms tiek į infrastruktūrą, tiek į socialinės paramos sistemas. EGADP yra puikus pavyzdys ir šioje srityje, nes remia įvairius su būstu susijusius projektus. Rumunijoje, kaip atskleidžiama *ESPON Europos būsto politikos kompendiume*, EGADP lėšos naudojamos socialinio būsto iniciatyvoms, skirtoms pažeidžiamų grupių jaunimui, bei tarnybiniais būstams, skirtiems svarbiausių sričių – švietimo ir sveikatos priežiūros specialistams. Tai dar geriau iliustruoja *ESPON HOUSE4ALL* Komo atvejo analizė, kurioje pagal EGADP buvo finansuotas septynių laikinojo socialinio būsto vienetų statybos projektas, siekiant išspręsti vietos būsto trūkumo problemą. Panašiai, „Pirmiausia – būstas“ iniciatyvai buvo skirta parama iš kelių ES fondų, įskaitant Europos socialinį fondą + (ESF+), ERPF ir „Next Generation EU“, skirtų remti nacionalinius atkūrimo planus tokiose šalyse kaip Italija ir Portugalija (Belotti, 2025). Pagal šiuos planus skiriama nemažai lėšų skurdo mažinimui bei socialinio ir prieinamo būsto statybai ar pastatų atnaujinimui (modernizavimui). Kroatijoje ES finansavimas, kartu su tokių organizacijų kaip *Europos nacionalinių organizacijų, dirbančių su benamiais, federacija* (angl. *European Federation of National Organisations Working with the Homeless, FEANTSA*) ir „Pirmiausia – būstas“ (angl. *Housing First Europe*) parama, padėjo įgyvendinti bandomąsias „Pirmiausia – būstas“ programas. Be to, strategijos, skirtos teritorinėms nelygybėms mažinti, pavyzdžiui, Italijos *Nacionalinė vidaus vietovių strategija* (angl. *National Strategy for Inner Areas, SNAI*), yra bendrai finansuojamos iš struktūrinių fondų, tokių kaip ERPF, ESF+ ir *Europos žemės ūkio fondas kaimo plėtrai (EŽŪFKP, angl. European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD)*. Kartu šios priemonės iliustruoja, kaip ES finansiniai mechanizmai strategiškai panaudojami siekiant spręsti būsto problemas ir kartu įgyvendinti platesnius socialinius bei regionines plėtros tikslus.

Galiausiai, netiesiogiai, bet ne mažiau svarbu yra tai, kaip ES finansavimas iš esmės formuoja mokslinių tyrimų ir žinių aplinką visoje Europoje. Per mokslinių tyrimų ir inovacijų programas, tokias kaip LIFE ir „Europos horizontas“ (angl. *Horizon Europe*), ES finansuoja įvairius projektus, skirtus tirti su būstu susijusius iššūkius iš įvairių perspektyvų. Tai apima tyrimus apie prisitaikymo prie klimato kaitos strategijas ir jų nenumatytas pasekmes, pavyzdžiui, gyventojų išskeldinimą ar gentifikaciją (pvz., „ReHousIn“, 2025), kurios tampa vis aktualesnės miesto politikos diskusijose. Be to, tai sudaro galimybę keistis idėjomis žemesnio – dažniausiai savivaldybių –

## Energijos vartojimo efektyvumo didinimo atvejo analizė

Šioje atvejo analizėje nagrinėjama unikali Slovakijos posocialistinė būsto rinkos situacija, ypatingą dėmesį skiriant plačiai paplitusiam savininkų valdomų daugiabučių namų atnaujinimui, ypač Bratislavoje.

Slovakijos visiškai privatizuota būsto rinka, kartu su sudėtingais finansiniais mechanizmais, sudarė sąlygas vykdyti didelio masto renovacijas, remiamas tokių nacionalinių programų kaip *Valstybinis būsto plėtros fondas* (SDHF). SDHF yra beveik savarankiškai veikiantis fondas, kurį papildo komercinės paskolos ir pagal įstatymą privalomi taupomieji fondai. Šios lėšos padeda finansuoti priežiūrą ir energijos vartojimo efektyvumo didinimą, tačiau kai kuriems gyventojams gali kelti prieinamumo problemų.

Sėkmė didžiąja dalimi priklauso nuo kompetentingų ir patikimų būsto valdytojų, o ne vien tik nuo gyventojų finansinių galimybių. Nors pastatų atnaujinimas (modernizavimas) pagerina būsto kokybę ir užtikrina tvarumą, tai taip pat skatina nekilnojamojo turto vertės augimą, o tai naudinga dabartiniams savininkams, tačiau prisideda prie kainų kilimo ir prieinamumo mažėjimo socialiai pažeidžiamoms grupėms. Tyrime pabrėžiama, kad netikslinės politikos priemonės vis dėlto gali iš esmės pagerinti būsto fondą, tačiau privatizuotose, posocialistinėse rinkose jos gali turėti nevienareikšmį poveikį galimybėms įsigyti būstą.

lygio politikos ekspertams, kuriems kitu atveju būtų sunku susipažinti su naujovėmis būsto politikos srityje. ES finansuojami tyrimai taip pat skirti socialinio teisingumo ir žmogaus teisių klausimams. Pavyzdžiui, kaip minėta *ESPON HOUSE4ALL* Vengrijos atvejo tyrime, 2016 m. Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūra atliko tyrimą, kurio metu buvo vertinama romų bendruomenių diskriminacija devyniose valstybėse narėse, ypatingą dėmesį skiriant tokioms sritims kaip galimybės įsigyti būstą. Tai pabrėžia, kaip ES remiami tyrimai gali atkreipti dėmesį į nelygybę būsto srityje ir padėti formuoti įtraukesnes politines strategijas.

### 7.2.3 Kintanti ES pozicija

ES pastebimas pokytis, nes su būstu susiję klausimai, kuriuos anksčiau sprendė tik atskiros valstybės narės, pastaraisiais metais sulaukė vis didesnio dėmesio Europos lygmeniu ir tapo bendru iššūkiu bei politikos prioritetu visoje Europoje (Europos Komisija, 2025). Tai ypač akivaizdu iš teisėkūros ir politikos priemonių, kuriomis siekiama užtikrinti būsto prieinamumą ir kovoti su benamyste. Vienas iš pavyzdžių – 2021 m. *Europos Parlamento rezoliucija (angl. European Parliament resolution)*, kurioje raginama peržiūrėti socialinio būsto apibrėžtį valstybės pagalbos taisyklėse (Europos Sąjunga, 2021).

Tai atsispindi ir tuo pačiu metu, remiantis Europos socialinių teisių ramsčio veiksmų planu, įsteigtoje Europos kovos su benamyste platformoje (Europos Komisija, n.d.-f). Pasinaudodamas šiuo pagrėičiu, 2024 m. Europos Parlamentas sudarė *Specialųjį būsto krizės ES komitetą (angl. Special Committee on the Housing Crisis)*. Komiteto užduotis – tirti būsto trūkumo priežastis, analizuoti ES vaidmenį reguliavimo ir finansavimo srityse bei siūlyti konkrečius politinius sprendimus. Tačiau bene aiškiausias šios krypties – siekio ES lygmeniu taikyti labiau suderintus ir į būstą orientuotus strateginius metodus – ženklas yra tai, kad 2024 m. buvo paskirtas komisaras, kuriam patikėtas dvigubas įgaliojimas, apimantis tiek energetikos, tiek būsto sritis, ir kurio veiklą remia būsto darbo grupė. Naujojo komisaro pareigos apima pirmojo ES prieinamo būsto plano parengimą ir su energetiniu skurdu susijusių klausimų sprendimą, siekiant platesnio tikslo – užtikrinti tinkamą ir tvarią energetikos pertvarką (Europos Komisija, 2024).

## 6 langelis. Europos Sąjungos vaidmuo formuojant (būsimą) būsto politikos darbotvarkę

### Pagrindinės išvados. Kaip galima spręsti būsto krizę?

- ES siekia ambicingų klimato tikslų įgyvendindama būsto politiką. Įgyvendindama Europos žaliojo kurso, „Renovacijos bangos“ (*angl. Renovation Wave*) ir „Fit for 55“ paketo iniciatyvas, ES energetinio efektyvumo didinimą gyvenamuosiuose pastatuose paskelbė pagrindine strategija, kuria siekiama iki 2050 m. pasiekti klimato neutralumą.
- Prieinamas būstas ir benamystė tampa vis aktualesnėmis temomis ES lygmeniu. ES pradeda vis dažniau atpažinti prieinamą būstą ir benamystę kaip bendrus Europos iššūkius. Tokios iniciatyvos kaip „Pirmiausia – būstas“, kurias remia rezoliucijos ir politikos sistemos, rodo perėjimą prie būsto klausimais grindžiamų sprendimų, pagrįstų Europos socialinių teisių ramsčiu.
- Fiskalinės ir valstybės pagalbos taisyklės daro didelę įtaką valstybių narių būsto sistemoms. ES fiskalinės taisyklės, įskaitant valstybės pagalbos apribojimus ir Stabilumo ir augimo paktą, lemia tai, kaip valstybės narės finansuoja būsto sektorių. Raginti reformuoti valstybės pagalbos apibrėžtis ir remti platesnes investicijas į socialinį būstą atspindi didėjančią spaudimą kurti labiau įtraukias reguliavimo sistemas.
- ES finansavimo mechanizmai atlieka esminį vaidmenį skatinant pastatų atnaujinimą (modernizavimą) ir investicijas į būstą. Tokios finansinės priemonės kaip Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonė (EGADP), ERPF ir JESSICA yra nepaprastai svarbios remiant energetinio efektyvumo didinimo pastatų atnaujinimo (modernizavimo) ir prieinamo būsto projektus. Šios lėšos padeda įgyvendinti nacionalines strategijas, ypač pažeidžiamuose regionuose ir remiant socialiai nuskriaustas grupes.
- Vyksta akivaizdus politikos poslinkis – būsto klausimas tampa suderintu ES prioritetu. Tai, kas anksčiau buvo nacionaliniu klausimu, dabar pripažįstama ES lygmeniu. Europos būsto komisaro pareigybės įsteigimas, specialaus komiteto būsto krizei spręsti sukūrimas ir būsimas *Prieinamo būsto planas (angl. Affordable Housing Plan)* atspindi naują, labiau integruotą Europos poziciją būsto politikos atžvilgiu.

### 7.3 Žvilgsnis už būsto politikos ribų

Kadangi būsto politika Europos darbotvarkėje (angl. *European agenda*) iškilo kaip nauja aktualijų sritis ir vėl tapo viena iš pagrindinių nacionalinių bei regioninių valdžios institucijų politikos sričių, norėtume skirti laiko apsvarstyti būsto politikos, kaip priemonės kovoti su dabartiniais būsto iššūkiais, ribotumą. Plati būsto politikos sritis, kaip apibūdinta *Europos būsto politikos kompendiume*, žinoma, yra labai svarbi siekiant reguliuoti būsto rinkas ir formuojant namų ūkių gyvenimo sąlygas, susijusias su prieinamumu ir kokybe. Visgi, egzistuoja sąveikos su daugeliu kitų politikos sričių, kurių negalima ignoruoti siekiant socialinio ir ekonominio tikslo – užtikrinti prieinamą ir kokybišką būstą. Todėl kompendiume taip pat bandoma apžvelgti susijusių sričių aspektus, pavyzdžiui, su būstu susijusius energetikos ir aplinkos apsaugos tikslus arba teritorijų planavimo ir žemės naudojimo modelius. Atsižvelgiant į 4 skyriuje apibendrintas įvairias būsto (ne) prieinamumo priežastis, tampa akivaizdu, kad būsto padėčiai įtakos turi ir daugelis kitų politikos sričių.

Viena iš svarbiausių sričių, žinoma, yra pinigų politika, kuri per palūkanų normas daro įtaką ne tik būsto paskolų išlaidoms, bet ir nekilnojamojo turto, kaip investicinio objekto, patrauklumui apskritai. Taigi Europos centrinis bankas (ECB) turi būti laikomas dar vienu svarbiu veiksniumi, lemiančiu būsto rinkų raidą. Kartu su nacionalinėmis institucijomis jis taip pat dalijasi atsakomybe už makroprudencinę politiką, t. y. reguliavimą, skirtą užtikrinti finansų sistemos stabilumą mažinant sisteminę riziką ir ekonomikos pakilimo bei nuosmukio ciklus (ECB, 2025). Paprastai tai apima priemones, susijusias su kapitalu, skolininkais ir likvidumu. Vis dėlto šių priemonių įgyvendinimas pirmiausia tenka nacionalinėms institucijoms.

Pavyzdžiui, Airija ir Švedija, patyrusios smarkius nekilnojamojo turto rinkos pakilimus ir nuosmukius, nustatė griežtas paskolos ir turto vertės santykio bei skolos ir pajamų santykio ribas. Tuo tarpu Austrija, susirūpinusi dėl būsto paskolų rinkos perdegimo<sup>2</sup> (OeNB, 2022), 2022 m. priėmė skolininkams privalomas priemones, kurios žymiai sugriežtino būsto paskolų gavimo sąlygas.

Be to, migracija tiek Europos Sąjungos viduje, tiek į ją yra svarbus būsto paklausos pokyčių veiksnys. Pvz. pabėgėlių antplūdis, su kuriuo susidūrė Lenkija Rusijai pradėjus karą Ukrainoje, gali ne tik padidinti būsto paklausą, bet ir poreikį tenkinti ypač pažeidžiamų grupių būsto poreikius (pvz., Orchowska, 2024). Taigi tiek Europos integracija ir sanglauda, tiek užsienio politika daro įtaką vietos būsto rinkų formavimuisi.

Vietos lygmeniu infrastruktūros plėtra atlieka lemiamą vaidmenį būsto rinkos raidoje. Valstybės teikiamos būtinosios paslaugos ir infrastruktūra paprastai didina sklypų kainas, o tai atsiliepia vietos būsto kainoms. Vis dėlto pagerėjusi transporto infrastruktūra, užtikrinanti geresnę susisiekimą su miestų centrais, taip pat gali padėti veiksmingai perkelti miestų paklausos našą į aplinkinius regionus, kur yra daugiau žemės arba esamas būstų fondas gali padidinti pasiūlą.

Svarbiausia, kad darbo rinkos ir socialinė politika yra pagrindiniai veiksniai, lemiantys būsto įperkamumą, nes jie tiesiogiai daro įtaką namų ūkių galimybėms padengti būsto išlaidas. Tarpregioniniai ir tarptautiniai pajamų skirtumai lemiami formuoja 6 skyriuje aprašytą būsto įperkamumo padėtį. Iš tiesų, pagrindinė dabartinės būsto prieinamumo krizės priežastis yra ne pats būsto kainų kilimas, o didėjantis atotrūkis tarp pajamų, ypač darbo užmokesčio, ir kainų. Tai ne tik pabrėžia būtinybę vertinti namų ūkių pajamas kaip ne mažiau svarbų veiksnių siekiant užtikrinti būsto prieinamumą, bet ir būtinybę peržengti šio projekto pagrindą sudarančios tarp sluoksnės analizės ribas ir pradėti tęstinį būsto kainų bei pajamų stebėjimą laiko ir erdvės atžvilgiu.

### Besitraukiančių regionų atvejo analizė

Šioje atvejo analizėje lyginamos nekilnojamojo turto kainos ir prieinamumas besitraukiančiuose ir nebesitraukiančiuose vietos administraciniuose vienetuose (LAU) visoje Europoje, ypatingą dėmesį skiriant Norvegijai, Rumunijai, Italijai, Ispanijai ir Prancūzijai.

Norvegijoje pastebimas didelis kainų kritimas besitraukiančiuose vietovėse, kuriose prieinamų būstų plotai yra žymiai didesni. Rumunijoje kainų skirtumai yra minimalūs, nepaisant gausios migracijos iš šalies, o tai rodo santykinę rinkos pusiausvyrą. Italijoje kainų skirtumai yra netikėtai maži, galbūt dėl anksčiau prasidėjusio gyventojų skaičiaus mažėjimo ar rinkos iškraipymų, nepaisant tokių priemonių kaip būstų pardavimas už 1 eurą besitraukiančiuose regionuose.

Ispanijoje kainų skirtumai yra nedideli, tačiau pastebimas akivaizdus prieinamumo padidėjimas – besitraukiančiuose teritorijose didesni būstai tampa prieinami. Prancūzijoje besitraukiančiuose vietos administraciniuose vienetuose kainos akivaizdžiai mažesnės, tačiau regioniniai skirtumai dideli; kai kuriose besitraukiančiuose teritorijose vis dar vyrauja prabangos rinkos.

Iš esmės, besitraukiančiuose regionuose paprastai yra daugiau įperkamo būsto, kuris dažnai yra didesnis, nors šis reiškinys labai skiriasi priklausomai nuo šalies situacijos ir vietos rinkos dinamikos.

<sup>2</sup> Atkreipkite dėmesį, kad reglamentą neseniai, 2025 m. birželio mėn., nustojo galioti.

## 8 Išvados

*ESPON HOUSE4ALL* projekto rezultatai aiškiai rodo, kad Europa išgyvena būsto prieinamumo krizę. Nors iš pirmo žvilgsnio prieinamumo žemėlapiai gali pasirodyti ne tokie niūrus, jie neatskleidžia realybės, kad didžioji dalis gyventojų yra susitelkusi miestuose, kuriuose būstas paprastai yra mažiausiai prieinamas. Būsto įsigijimas tampa vis labiau nerealus, ypač didmiesčių regionuose, populiariuose turizmo centruose, pavyzdžiui, pakrančių ir Alpių zonose, bei didžiojoje Rytų Europos dalyje. Daugelyje šių vietovių netgi kuklaus būsto įsigijimas dabar reikalauja mokėti būsto paskolą daugiau nei 30 metų (esant vienam pajamų šaltiniui), o aukštos pradinio įnašo sumos dar labiau apsunkina patekimą į būsto rinką.

Tuo tarpu nuomos prieinamumas labai skiriasi priklausomai nuo šalies bei pagal būstų dydžio kategorijas. Problemos ypač aktualios vidutinio dydžio ir didesnių būstų atveju, taip pat tose šalyse, kuriose dėl didelio savininkų skaičiaus ir menkų nuomos garantijų nuomininkai yra labiau pažeidžiami. Pačiose šalyse būsto kainų skirtumai tarp regionų iš esmės paaikškina prieinamumo skirtumus, o pajamų skirtumai tarp šalių yra pagrindinė priežastis, lemianti platesnio masto regioninius skirtumus.

Nors namų savininkams ir nuomininkams, gyvenantiems pagal esamas nuomos sutartis tai kol kas gali neturėti įtakos, duomenys rodo, kad bręsta rimta būsto krizė. Šiuo metu ji labiausiai liečia naujokus būsto rinkoje, pavyzdžiui, jaunuolius, dėl asmeninių ar darbinėlių priežasčių persikraustančias šeimas bei imigrantus. Vis dėlto didelės nuomos kainos ir aukštos būsto paskolų palūkanos bei ilgos paskolų grąžinimo trukmės greičiausiai lems būsto išlaidų didėjimą platesniam gyventojų ratui ir ilgam laikotarpiui. Taigi, duomenys rodo, kad ateityje gresia būsto įperkamumo krizė, kuri turės rimtų pasekmių jaunesnėms kartoms ir tiems, kurie nori – arba yra priversti – keisti gyvenamąją vietą. Tai kelia rimtą susirūpinimą ne tik dėl skirtingų kartų lygybės, bet ir dėl darbo jėgos judumo bei Europos sanglaudos. Tam tikru mastu dabartinė būsto rinkų padėtis jau signalizuoja apie artėjančią krizę, nes vis didesnė gyventojų dalis neturi prielaidų įsigyti įperkamo būsto.

Tuo tarpu būsto iššūkiai, ypač besitraukiančiuose regionuose ir keliose posocialistinėse šalyse Baltijos regione bei Vidurio ir Rytų Europoje, dažniau susiję su būsto kokybe ir energijos vartojimo efektyvumu dėl didelio nusidėvėjimo ir nepakankamų lėšų priežiūrai. Tai jau yra sritis, kurioje Europos finansuotojai pradėjo imtis veiksmų, tačiau dar laukia ilgas procesas, kol šiuose regionuose bus užtikrintas kokybiškas ir energetiškai efektyvus būstas.

Projektas buvo skirtas tiek būsto prieinamumui, tiek jo kokybei. Tačiau iškilo svarbus klausimas: kokie yra pagrindiniai veiksniai, lemiantys sunkumus teikiant prieinamą būstą? Veiksnių, lemiančių būsto (ne) prieinamumą, yra daugybė. Šie veiksniai, t. y. teritorinis nevienalytiškumas, skirtingos politikos sistemos, kintantys paklausos modeliai, kontrastuojantys su nelanksčiu būsto fondu, ilgi statybos laikotarpiai, ilgai trunkantys teritorijų planavimo procesai ir sudėtingos daugiapakopės valdymo struktūros, visi prisideda prie iššūkio, susijusio su prieinamo būsto plėtra. Todėl formuojant politiką ypač svarbu parengti priemones, pavyzdžiui, finansavimo priemones ar teisės aktus, kurios būtų gerai pritaikytos būsto krizei įveikti.

Reikia didinti būsto pasiūlą ne tik statant naujus namus, bet ir atnaujinant (modernizuojant) bei pritaikant nenaudojamus būstus. Šiai užduočiai įgyvendinti reikia tiek privačių, tiek viešųjų investicijų įvairiuose valdžios lygmenyse. Europos Sąjunga jau nustatė, kad tai yra pagrindinė strateginė sritis, ir pradėjo teikti didelį finansavimą per Europos investicijų banką. Visgi, šiai užduočiai įgyvendinti reikės ne tik didelių investicijų, bet ir sistemų, užtikrinančių, kad investicijos būtų panaudotos būtent būstų pasiūlai didinti ir kad būtų užkirstas kelias viešosiomis lėšomis finansuojamoms (žemės) rentos melžimo strategijoms.

Nuomojamas būstas ilgą laiką buvo laikomas antraeilu reikalu tiek politikos požiūriu (teikiant pirmenybę nuosavam būstui), tiek duomenų prieinamumo atžvilgiu. Vis dėlto, per didelės pardavimo kainos ir kreditavimo apribojimai vėl sužadino susidomėjimą nuomos rinkomis ir atitinkama politika. Taigi, po dešimtmečių, kuriais buvo atsisakoma pasiūlos subsidijavimo ir privatizuojami viešieji socialinio būsto fondai, socialinio ir prieinamo būsto teikimas turi vėl atsistoti politikos formuotojų ir finansavimo institucijų darbotvarkėje.

Atliktas tyrimas pateikia Europos šalių būsto politikos apžvalgą, bendrą būsto teikimo iššūkių suvestinę ir nustato, kur prieinamumo problemos yra aktualiausios – tiek geografiniu požiūriu, tiek atsižvelgiant į konkrečius rinkos segmentus. Nepaisant to, taikant šį išsamų tyrimo metodą, buvo nustatytos dar kelios ateities tyrimų kryptys. Šios kryptys išdėstytos 7 langelyje.

Apibendrinant, būsto prieinamumas yra aktuali problema Europos būsto rinkose, kuri, kaip numatoma, ateityje dar labiau paaštrės. Siekiant geriau remti besiformuojančią Europos būsto politikos sritį, būtina atlikti papildomus tyrimus.

## 7 langelis. Ateities būsto tyrimų kryptys

### Ateities būsto tyrimų kryptys

- Nuolatinis būsto prieinamumo stebėjimas – atsižvelgiant į didžiulį susidomėjimą *ESPON HOUSE4ALL* duomenimis, konkrečiai žiniatinklio duomenų gavybos rezultatais ir duomenimis apie pajamas, bei į susijusį didėjantį poreikį imtis priemonių ES lygmeniu būsto sistemų ir rinkų srityje, būtina nuodugniai ir sistemingai suprasti Europos būsto rinkas. Nors žiniatinklio duomenų gavybos ir didžiųjų duomenų metodų taikymas turi trūkumą, nes renkama informacija yra apie prašomas, o ne galutines kainas, tačiau jų privalumas yra tas, kad jie apima kainas tuo pačiu laiko momentu, priešingai nei sandorių duomenys, kurie oficialiai gali būti užregistruoti praėjus daug laiko po to, kai kainos buvo nustatytos. Nuolatinis būsto rinkų stebėjimas, kartu remiantis naujausiais duomenimis apie pajamas, leidžia geriau suprasti būsto rinkų dinamiką. Jei toks stebėjimas būtų vykdomas nuolat, o galbūt net kas savaitę, jis galėtų veikti kaip ankstyvojo įspėjimo sistema, signalizuojanti apie rinkų perkaitimą, taip pat kaip informacijos šaltinis, padedantis įvertinti politikos priemonių poveikį. Tęsiant žiniatinklio duomenų gavybą, būtų galima surinkti daugiau duomenų, kurie papildytų žinias apie Europos būsto rinkos padėtį ir leistų sudaryti nuoseklius duomenis apie būsto kainų pokyčius laikui bėgant. Kiekvieną savaitę atliekama žiniatinklio duomenų gavyba taip pat padėtų geriau suprasti būsto rinkas, ypač analizuojant įvairių butų pardavimo trukmę bei didžiausios paklausos butų tipus.
- Papildomų prieinamumo rodiklių sudarymas – išnagrinėjus iš interneto surinktus duomenis ir sukūrus metodiką, leidžiančią juos geriau apdoroti, kitas žingsnis galėtų būti papildomų rodiklių, padedančių geriau suprasti duomenis, sudarymas. Vienas iš tokių rodiklių galėtų būti būstų tipų suskirstymas. Pavyzdžiui, butų ir namų prieinamumas gali labai skirtis tiek nuomos, tiek pardavimo rinkose.
- Duomenų susiejimas su kitomis temomis – siekiant suprasti būsto kainas ir jų pokyčius visos Europos mastu, šią informaciją būtų galima susieti su kitais socialiniais ir ekonominiais rodikliais, kad būtų galima nustatyti vietos būsto rinkų iššūkius ir perspektyvas, pavyzdžiui, galimybę besitraukiančiose teritorijose sukurti dvigubos paskirties būsto rinką, kuri veiktų kaip socialinės gerovės sistema.
- Vietos būsto politikos palyginimas – atvejų analizių rezultatai parodė, siekiant suprasti tam tikrų būsto politikos strategijų poveikį ir veikimą, svarbu analizuoti konkrečius atvejus. Nors empiriniai rezultatai skirtinguose miestuose gali skirtis, lyginamųjų atvejų analizių atlikimas, nagrinėjant panašias būsto politikos strategijas visoje Europoje gali suteikti informacijos apie tai, kaip politika veikia būsto rinkas ir kokie vietos ypatumai lemia jos poveikį.
- Dinamiški būsto politikos pokyčiai – *Europos būsto politikos kompendiumas* yra itin naudingas ir išsamus dokumentas, padedantis susipažinti su įvairių šalių būsto politika ir iniciatyvomis, todėl jį reikėtų reguliariai atnaujinti.
- Bendrosios tendencijos ir veiksniai – tyrimas aiškiai parodė, kad būsto politika yra tarpusavyje susijusi su daugeliu kitų politikos sričių, todėl būsto rinkas tirti sudėtinga, nes jų dinamika priklauso nuo daugelio lygiagrečiai vykstančių procesų, tarp kurių yra bendrųjų tendencijų bei politikos iniciatyvų, kartais tarpusavyje prieštaraujančių tarpusavyje. Norint geriau suprasti šiuos tarpusavio ryšius, reikėtų atlikti tolesnius tyrimus.

## Šaltiniai

- Aalbers, M. B. (2017). The variegated financialization of housing. *International journal of urban and regional research*, 41(4), 542-554.
- Ajuntament de Barcelona. (2023). Progress report for 2022: Barcelona right to housing plan 2016–2025. Barcelona City Council.
- Amann, W., & Mundt, A. (2005). The Austrian system of social housing finance. Available via IUT.
- Anacker, K. B. (2019). Introduction: Housing affordability and affordable housing. *International Journal of Housing Policy*, 19(1), 1-16.
- Angel, S. (2023). Housing regimes and residualization of the subsidized rental sector in Europe 2005-2016. *Housing Studies*, 38(5):881–901.
- Anthony, J. (2018) Economic prosperity and housing affordability in the United States: Lessons from the booming 1990s, *Housing Policy Debate*, 28, pp. 325–341. <https://doi.org/10.1080/10511482.2017.1393689>.
- Asal, M. (2018). Long-run drivers and short-term dynamics of Swedish real house prices. *International Journal of Housing Markets and Analysis*, 11(1), 45-72.
- Banabak, S. (2023). Neighbourhood rental market integration and private rent trajectories—evidence from the city of Vienna. *International Journal of Urban Sciences*, 27(2), 239-259.
- Banti, C., & Phylaktis, K. (2024). Are institutional investors the culprit of rising global house prices?. *Real Estate Economics*.
- Barenstein, J. D., Koch, P., Sanjines, D., Assandri, C., Matonte, C., Osorio, D., & Sarachu, G. (2022). Struggles for the decommodification of housing: The politics of housing cooperatives in Uruguay and Switzerland. *Housing Studies*, 37(6), 955–974. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02673037.2021.1966392>
- Barron, K., Kung, E., & Proserpio, D. (2021). The effect of home-sharing on house prices and rents: Evidence from Airbnb. *Marketing Science*, 40(1), 23-47.
- Belotti, E., & Arbaci, S. (2021). From right to good, and to asset: The state-led financialisation of the social rented housing in Italy. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 39(2), 414–433. <https://doi.org/10.1177/2399654420941517>
- Bergsten, L., & Paulsson, J. (2023). Housing tenure in the Nordic countries: A comparison of rights and obligations. *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research*, 18(1).
- Bernt, M. and Holm, A. (2009). Is it, or is not? the conceptualisation of gentrification and displacement and its political implications in the case of Berlin-Prenzlauer Berg. *City*, 13(2-3):312–324.
- Borowiecki, K. (2009) The determinants of house prices and construction: An empirical investigation of the Swiss housing economy, *International Real Estate Review*, 12, pp. 193–220.
- Braakmann, N., & McDonald, S. (2020). Housing subsidies and property prices: Evidence from England. *Regional science and urban economics*, 80, 103374.
- Byrne, M. (2020). Generation rent and the financialization of housing: A comparative exploration of the growth of the private rental sector in Ireland, the UK and Spain. *Housing Studies*, 35(4), 743-765.
- Carozzi, F., Hilber, C. A., & Yu, X. (2024). On the economic impacts of mortgage credit expansion policies: Evidence from help to buy. *Journal of Urban Economics*, 139, 103611.
- Cho, S. H., Newman, D. H., & Wear, D. N. (2003). Impacts of second home development on housing prices in the Southern Appalachian Highlands. *Review of Urban & Regional Development Studies*, 15(3), 208-225.
- Christophers, B. (2022). Mind the rent gap: Blackstone, housing investment and the reordering of urban rent surfaces. *Urban Studies*, 59(4), 698-716.
- Cohen Raviv, Or, and Noah Lewin-Epstein. "Homeownership regimes and class inequality among young adults." *International Journal of Comparative Sociology* 62.5 (2021): 404-434.
- Coskun, Y. (2023). Housing affordability: an econometric framing for policy discussions. *International Journal of Housing Markets and Analysis*, 16(2), 374-407.

- Czischke, D. (2009). Managing social rental housing in the EU: A comparative study. *International Journal of Housing Policy*, 9(2), 121–151.
- D'Amico, L., Glaeser, E. L., Gyourko, J., Kerr, W. R., & Ponzetto, G. A. (2024). Why Has Construction Productivity Stagnated? The Role of Land-Use Regulation (No. w33188). National Bureau of Economic Research.
- Droste, C., & Knorr-Siedow, T. (2014). Social housing in Germany. In K. Scanlon, C. Whitehead, & M. F. Arrigoitia (Eds.), *Social housing in Europe* (pp. 183-204). Wiley-Blackwell.
- Duca, J. V., Muellbauer, J., & Murphy, A. (2010). Housing markets and the financial crisis of 2007–2009: lessons for the future. *Journal of financial stability*, 6(4), 203–217.
- Égert, B., & Mihaljek, D. (2007). Determinants of house prices in central and eastern Europe. *Comparative economic studies*, 49, 367–388.
- Elsinga, M. (2025). Adequate housing and state aid: Institutional context [Presentation]. Public Hearing on State Aid Rules on Housing, Brussels, Belgium.
- Elsinga, M., Haffner, M. & van der Heijden, H. (2008) Threats for the Dutch unitary rental model, *European Journal of Housing Policy*, 8(1), pp. 21–37
- ESPON HOUSE4ALL (2025). European Compendium of Housing Policies. ESPON EGTC.
- ESPON HOUSE4ALL (2025). Methodological Report. ESPON EGTC.
- ESPON HOUSE4ALL (2025). Cross-Border Market Spillover Effects—The Case of Luxembourg. ESPON EGTC.
- ESPON HOUSE4ALL (2025). Intended and Unintended Consequences of Rent Control—The Case of Cologne. ESPON EGTC.
- ESPON HOUSE4ALL (2025). Price Dampening through Social Housing Provision? — Spillover Effects on Private Rents in Austria, Denmark, and the Netherlands. ESPON EGTC.
- ESPON HOUSE4ALL (2025). Addressing a Tourism-Led Rental-Housing Crisis—Temporary-Social-Housing Policy in Como . ESPON EGTC.
- ESPON HOUSE4ALL (2025). The Implementation of the Housing First Model in Southern Europe—Key Insights from Croatia, Greece, Italy, Spain and Portugal. ESPON EGTC.
- ESPON HOUSE4ALL (2025). Building Renovation, Energy Gentrification, and Displacement — An Assessment of Residential Energy Efficiency Programmes in the Baltic Countries. ESPON EGTC.
- ESPON HOUSE4ALL (2025). Way Out of the Homeownership Trap—Energy Efficient Renovation of Condominiums in Slovakia. ESPON EGTC.
- ESPON HOUSE4ALL (2025). Using the Private Rental Sector for Social and Affordable Housing Programmes—The Case of Hungary. ESPON EGTC.
- ESPON HOUSE4ALL (2025). The Impact on Housing Allowances on Housing Supply and Affordability—The View of Landlords. ESPON EGTC.
- ESPON HOUSE4ALL (2025). The Housing Market in Shrinking Regions Across Europe. ESPON EGTC.
- Eurofound (2018), Local area aspects of quality of life: an illustrated framework. Online working paper
- Eurofound (2023), Unaffordable and inadequate housing in Europe, Publications Office of the European Union, Luxembourg. <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/all/unaffordable-and-inadequate-housing-europe>
- European Central Bank. (2025). Macroprudential policy strategy. European Central Bank. <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/tasks/stability/strategy/html/index.en.html>
- European Commission (2025b). Affordable housing. [https://housing.ec.europa.eu/index\\_en](https://housing.ec.europa.eu/index_en)
- European Commission (2025a). Dan Jørgensen Commissioner (2024-2029) | Energy and Housing. [https://commission.europa.eu/about/organisation/college-commissioners/dan-jorgensen\\_en](https://commission.europa.eu/about/organisation/college-commissioners/dan-jorgensen_en)
- European Commission. (2018). National strategies to fight homelessness and housing exclusion: Hungary. *European Social Policy*. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=21620&langId=en>
- European Commission. (2024). Mission letter: Dan Jørgensen, Commissioner-designate for Energy and Housing [Letter from Ursula von der Leyen, President of the European Commission].

[https://commission.europa.eu/document/download/1c203799-0137-482e-bd18-4f6813535986\\_en?filename=Mission%20letter%20-%20JORGENSEN.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/1c203799-0137-482e-bd18-4f6813535986_en?filename=Mission%20letter%20-%20JORGENSEN.pdf)[https://commission.europa.eu/document/download/1c203799-0137-482e-bd18-4f6813535986\\_en?filename=Missionproc.20let-terproc.20proc.20JORGENSEN.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/1c203799-0137-482e-bd18-4f6813535986_en?filename=Missionproc.20let-terproc.20proc.20JORGENSEN.pdf)

- European Commission. (2025c). How cohesion policy helps solve Europe's housing crisis. Retrieved from [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/whats-new/panorama/2025/03/03-12-2025-how-cohesion-policy-helps-solve-europe-s-housing-crisis\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/panorama/2025/03/03-12-2025-how-cohesion-policy-helps-solve-europe-s-housing-crisis_en)
- European Commission. (n.d.-a). Renovation Wave. Retrieved 2025 from [https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-performance-buildings/renovation-wave\\_en](https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-performance-buildings/renovation-wave_en)
- European Commission. (n.d.-b). European Climate Law. Retrieved 2025 from [https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-climate-law\\_en](https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-climate-law_en)
- European Commission. (n.d.-c). Delivering the European Green Deal. Retrieved 2025 from [https://commission.europa.eu/topics/climate-action/delivering-european-green-deal\\_en](https://commission.europa.eu/topics/climate-action/delivering-european-green-deal_en)
- European Commission. (n.d.-d). Energy Efficiency Directive. Retrieved 2025 from [https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-efficiency-targets-directive-and-rules/energy-efficiency-directive\\_en](https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-efficiency-targets-directive-and-rules/energy-efficiency-directive_en)
- European Commission. (n.d.-e). Stability and Growth Pact. Available at: [https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-governance-framework/stability-and-growth-pact\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-governance-framework/stability-and-growth-pact_en)
- European Commission. (n.d.-f). Homelessness. Retrieved 2025 from [https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/social-protection-social-inclusion/addressing-poverty-and-supporting-social-inclusion/homelessness\\_en](https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/social-protection-social-inclusion/addressing-poverty-and-supporting-social-inclusion/homelessness_en)
- European Parliament (2021). European Parliament resolution of 21 January 2021 on access to decent and affordable housing for all. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0020\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0020_EN.html)
- European Parliament (2024). Cost of living is citizens' main concern at the start of the new legislature. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240930IPR24358/cost-of-living-is-citizens-main-concern-at-the-start-of-the-new-legislature>
- European Parliament. (2020). European Parliament resolution of 24 November 2020 on tackling homelessness rates in the EU (2020/2802(RSP)). Retrieved 2025 from [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0314\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0314_EN.html)
- European Union (2021). European Parliament resolution of 21 January 2021 on access to decent and affordable housing for all (2019/2187(INI)). Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021IP0020>
- European Union. (2012). Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC. Retrieved 2025 from <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2012/27/oj/eng>
- Eurostat (2025a). Construction producer price and construction cost indices overview. Eurostat. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Construction\\_producer\\_price\\_and\\_construction\\_cost\\_indices\\_overview](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Construction_producer_price_and_construction_cost_indices_overview)
- Eurostat (2025b). Distribution of population by tenure status, type of household and income group [Dataset]. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC\\_LVHO02\\_custom\\_12895102/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LVHO02_custom_12895102/default/table?lang=en)
- Eurostat (2025c). Housing cost overburden rate [Dataset]. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tespm140/default/table?lang=en>
- Ezennia, S.I., & Hoskara, S.O. (2019). Methodological weaknesses in the measurement approaches and concept of housing affordability used in housing research: A qualitative study. *PloS one*, 14(8), e0221246.
- Feins, J.D. & Terry S. Lane, T.S. (1981) *How Much for Housing? New Perspectives on Affordability and Risk*. Cambridge, Abt Books.
- Fernandez, R., & Aalbers, M. B. (2016). Financialization and housing: Between globalization and varieties of capitalism. *Competition & change*, 20(2), 71-88.
- Ferrera, M. (1996). The "Southern Model" of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), 17-37.

- Fuller, G. W. (2021). The financialization of rented homes: continuity and change in housing financialization. *Re-view of Evolutionary Political Economy*, 2, 551-570.
- Gabor, D., & Kohl, S. (2022). "My Home is an Asset Class": The Financialization of Housing in Europe.
- Galster, G. (1996). William grigsby and the analysis of housing sub-markets and filtering. *Urban Studies*, 33(10):1797–1805.
- Galster, G., & Lee, K. (2021). Introduction to the special issue of the Global crisis in housing affordability. *International Journal of Urban Sciences*, 25(sup1), 1–6. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/12265934.2020.1847433>
- García-López, M. À., Jofre-Monseny, J., Martínez-Mazza, R., & Segú, M. (2020). Do short-term rental platforms affect housing markets? Evidence from Airbnb in Barcelona. *Journal of Urban Economics*, 119, 103278.
- Geng, M. N. (2018). Fundamental drivers of house prices in advanced economies. *International Monetary Fund*.
- Geróházi, É., Szemző, H., & Somogyi, E. (2023). ComAct #892054: Community tailored actions for energy poverty mitigation (Deliverable 1.3). Metropolitan Research Institute. <https://comact-project.eu/>
- Goolsbee, A., & Syverson, C. (2023). The strange and awful path of productivity in the us construction sector (No. w30845). National Bureau of Economic Research.
- Granath Hansson, A., Sørensen, J., Nordahl, B. I., & Tophøj Sørensen, M. (2024). Contrasting inclusionary housing initiatives in Denmark, Sweden, and Norway: how the past shapes the present. *Housing Studies*, 40(4), 892–913.
- Haffner, M. E., & Hulse, K. (2021). A fresh look at contemporary perspectives on urban housing affordability. *International Journal of Urban Sciences*, 25(sup1), 59–79.
- Hahn, A. M., Kholodilin, K. A., & Walth, S. R. (2020). Forward to the past: Short-term effects of the rent freeze in Berlin (WU Vienna Economics Working Paper No. 308).
- Hall, P. A., Soskice, D. (eds.): *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Harloe, M. (1995). *The people's home? Social rented housing in Europe and America*. Blackwell Publishers.
- Hegedüs J. (2023): Housing and welfare in Central East Europe – the case of Hungary forthcoming in Grandner, M. & Stephens, M. (eds.). *The Routledge Handbook of Housing and Welfare*. London: Routledge, 2023
- Hegedüs, J. (2020). Understanding housing development in new European member states – A housing regime approach. *Critical Housing Analysis*, 7(1), 49–62. <https://doi.org/10.13060/23362839.2020.7.1.503>
- Hegedüs, J. (2023). The two housing finance crises in Hungary: Lessons for the housing policy transition. *Housing Finance International*, Spring, 28–34.
- Hegedüs, J., Elsinga, M., & Horváth, V. (2016). Policy discussion brief for the European Commission on housing in EU member states. *Habitat for Humanity International (EMEA)*.
- Hegedüs, J., Horváth, V., & Somogyi, E. (2017). Affordable housing in Central and Eastern Europe: Identifying and overcoming constraints in new member states. Metropolitan Research Institute for the European Housing Partnership.
- Hegedus, J., Lux, M., and Teller, N. (2013). *Social housing in transition countries*, volume 10. Routledge.
- Hegedüs, J., Somogyi, E., Teller, N., Kiss, A., with Barbu, S., Wetzstein, S. (2023): *Housing of Ukrainian Refugees in Europe. Options for Long-Term Solutions*. Study commissioned by Habitat for Humanity International. Available at <https://www.habitat.org/sites/default/files/documents/Housing%20of%20Ukrainian%20Refugees%20in%20Europe.pdf>
- Hegedüs, J., Tosics, I., & Mayo, S. K. (1996). Transition of the housing sector in the east central European countries. *Review of Urban & Regional Development Studies*, 8(2), 101-136.
- Heuberger, R., und Zucha, V., (2015): Wohnkosten und Wohnkostenbelastung in EU-SILC. In: *Statistische Nachrichten* 11/2015. *Wohnungswesen*. 879-887.
- Hoekstra, J. (2010). Divergence and convergence in European housing policies. *Housing, Theory and Society*, 27(2), 121–128.
- Hoekstra, J. (2020) Comparing local instead of national housing regimes? Towards international comparative housing-ing research 2.0. *Critical Housing Analysis* 7.1: 74-85.

- Hoekstra, J., & Vakili-Zad, C. (2011). High vacancy rates and rising house prices: The Spanish paradox. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 102(1), 55-71.
- Housing Europe. (2021). The state of housing in the EU 2021.
- Howard, A. (2025). Seven propositions about 'generation rent'. *Housing, Theory and Society*, 42(1), 1-22.
- Hulchanski, J. D. (1995). The concept of housing affordability: Six contemporary uses of the housing expenditure-to-income ratio. *Housing studies*, 10(4), 471-491.
- Karpinska, L., & Śmiech, S. (2020). Conceptualising housing costs: The hidden face of energy poverty in Poland. *Energy Policy*, 147(C), Article 111819.
- Kemeny, J. (1981) *The Myth of Home Ownership: public versus private choices in housing tenure*. London: Routledge
- Kemeny, J. (1995). *From public housing to the social market: Rental policy strategies in comparative perspective*. Routledge.
- Kemeny, J. (2001). Comparative housing and welfare: Theorising the relationship. *Journal of housing and the built environment* 16: 53-70.
- Kemeny, J., Kersloot, J., and Thalmann, P. (2005). Non-profit housing influencing, leading and dominating the unitary rental market: Three case studies. *Housing Studies*, 20(6):855–872.
- Kennedy, J. (2016). PPPs and government balance sheets: Clarifying EU rules. *World Bank Blogs*. Retrieved 2025 from <https://blogs.worldbank.org/en/ppps/ppps-and-government-balance-sheets-clarifying-eu-rules>
- Kholodilin, K. A. (2024). Rent control effects through the lens of empirical research: An almost complete review of the literature. *Journal of Housing Economics*, 101983.
- Klien, M., Huber, P., Reschenhofer, P., Gutheil-Knopp-Kirchwald, G., & Kössl, G. (2023). Die preisdämpfende Wirkung des gemeinnützigen Wohnbaus. WIFO, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Knoll, K., Schularick, M., & Steger, T. (2017). No price like home: Global house prices, 1870–2012. *American Economic Review*, 107(2), 331-353.
- Krapp, M.-C., Lutz, B., Krings, T., & Krabbe, S. (2020). *Housing policies in the European Union*. Institut Wohnen und Umwelt GmbH. <https://www.iwu.de/info/pagenotfound/>
- Kutty, N.K. (2005) A new measure of housing affordability: Estimates and analytical results, *Housing Policy Debate*, Vol. 16, Issue 1, pp. 113–142.
- Lage, J., Cordroch, L., Thema, J., Vondung, F., & Schöpf, D. (2024). Housing for millions without new buildings? An analysis of the theoretical housing potential of under-occupied dwellings in the European building stock. *Environmental Research Letters*, 20(1), 014045.
- Landis, J., & Reina, V. J. (2021). Do restrictive land use regulations make housing more expensive every-where?. *Economic Development Quarterly*, 35(4), 305-324.
- Larsen, H. G. (2024). Property relations between state and market: A history of housing cooperatives in Denmark. *Housing Studies*, 1–23.
- Lee, Y., Kemp, P. A., & Reina, V. J. (2022). Drivers of housing (un) affordability in the advanced economies: A review and new evidence. *Housing Studies*, 37(10), 1739-1752.
- Leishman, C., & Rowley, S. (2012). Affordable housing. *The Sage handbook of housing studies*, 379-96.
- Leodolter, A., Princen, S., & Rutkowski, A. (2022). *Immovable Property Taxation for Sustainable and Inclusive Growth* (No. 156). Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.
- Lozano-Gracia, N., & Young, C. (2014). *Housing consumption and urbanization*. World Bank Policy Research Working Paper, (7112).
- Martins, V., Turrini, A., Vašíček, B., & Zamfir, M. (2021). Euro area housing markets: Trends, challenges and policy responses (No. 147). Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.
- Maynou L, Monfort M, Morley B, Ordóñez J (2021) Club convergence in European housing prices: the role of macroeconomic and housing market fundamentals. *Econ Model* 103:105595. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2021.105595> Return to ref 2021 in article

- Melecky, A., & Paksi, D. (2024). Drivers of European housing prices in the new millennium: demand, financial, and supply determinants. *Empirica*, 1-23.
- Metzger, P. (2020). Die Finanzialisierung der deutschen Ökonomie am Beispiel des Wohnungsmarktes. *Westfälisches Dampfboot*.
- Mikou, M., Vallet, A., & Guivarch, C. (2024). Harmonized disposable income dataset for Europe at subnational level. *Scientific Data*, 11(1), 308.
- Mischke, J., Stokvis, K. and Vermeltfoort, K. (2024). Delivering on construction productivity is no longer optional. <https://www.mckinsey.com/capabilities/operations/our-insights/delivering-on-construction-productivity-is-no-longer-optional>
- Muellbauer, J., & Murphy, A. (2008). Housing markets and the economy: the assessment. *Oxford review of economic policy*, 24(1), 1-33.
- Mundt, A. (2018). Privileged but challenged: The state of social housing in Austria in 2018. *Critical Housing Analysis*, 5(1), 12-25.
- Napiórkowska-Baryła, A., Świdzińska, N., & Witkowska-Dąbrowska, M. (2024). Owing versus Renting a Home—Prospects for Generation Z. *Sustainability*, 16(11), 4715.
- Nethercote, M. (2020). Build-to-Rent and the financialization of rental housing: future research directions. *Housing studies*, 35(5), 839-874.
- OECD (2021a). Housing Sector Country Snapshot: POLAND. OECD Publishing. <https://housingpolicytool-kit.oecd.org/www/CountryFiches/housing-policy-Poland.pdf>
- OECD. (2020). Affordable housing database. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/content/oecd/en/data/datasets/oecd-affordable-housing-database.html>
- OECD. (2021b). Brick by brick: Building better housing policies. OECD Publishing. [https://www.oecd.org/en/publications/brick-by-brick\\_b453b043-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/brick-by-brick_b453b043-en.html)
- OeNB (2022). Austrian banking sector is resilient, but binding standards for residential real estate financing are called for. OeNB. <https://www.oenb.at/en/Media/Press-Archives/2022/20220615.html>
- Orchowska, J. (2024) How the War in Ukraine is Shaping Poland's Housing Market: The Refugee Impact. ESPON.
- Pape, M. (2025, May). A coordinated EU approach to housing (EPRS Briefing No. 767.189). European Parliamentary Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/767189/EPRS\\_BRI\(2025\)767189\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/767189/EPRS_BRI(2025)767189_EN.pdf)
- Pittini, A., Ghekier, L., Dijol, J., & Kiss, I. (2015). The state of housing in the EU 2015. *Housing Europe*.
- Poggio, T., & Boreiko, D. (2017). Social housing in Italy: Old problems, older vices and some new virtues? *Critical Housing Analysis*, 4(1), 112–123.
- Productivity Commission 2025, Housing construction productivity: Can we fix it? Research paper, Canberra.
- ReHousIn. (n.d.). Reducing Housing Inequalities (ReHousIn). Retrieved 2025 from <https://rehousin.eu/>
- Richter A. & Zhou X. (2024). Lower interest rates don't necessarily improve housing affordability. <https://www.dallasfed.org/research/economics/2024/0402>
- Ronald, R. (2018). 'Generation rent' and intergenerational relations in the era of housing financialisation. *Critical Housing Analysis*, 5(2), 14-26.
- Rosen, H. (1983), "Housing subsidies: effects on housing decisions, efficiency, and equity", NBER Working Paper No. 1161, Cambridge, MA.
- Rowley S, Ong R. (2012) Housing Affordability, Housing Stress and Household Wellbeing in Australia. Final Report No. 192; Australian Housing and Urban Research Institute: Melbourne, Australia.
- Scanlon, K., Whitehead, C., & Arrigoitia, M. F. (Eds.). (2014). *Social housing in Europe*. John Wiley & Sons, Ltd
- Schwartz, H. M. & Seabrooke, L. (2009) Varieties of residential capitalism in the international political economy: Old welfare states and the new politics of housing. *The politics of housing booms and busts*: 1-27.
- Segú, M. (2020). The impact of taxing vacancy on housing markets: Evidence from France. *Journal of Public Economics*, 185, 104079.

- Smeets, J., & Dogge, P. J. C. (2007). Housing Associations, Competences and Strategic Sourcing: The Case of Trudo Housing Association. *Housing, Theory and Society*, 24(1), 49–62.
- Stacy, C., Davis, C., Freemark, Y. S., Lo, L., MacDonald, G., Zheng, V., & Pendall, R. (2023). Land-use reforms and housing costs: Does allowing for increased density lead to greater affordability?. *Urban Studies*, 60(14), 2919–2940.
- Standing G. (2018) The Precariat: Today’s Transformative Class? Great Transition Initiative. Available at <https://greattransition.org/publication/precariat-transformative-class>
- Stephens, M. (2020). How housing systems are changing and why: A critique of Kemeny’s theory of housing regimes. *Housing, Theory and Society*, 37(5):521–547. 59
- Stone, L. (2018). Higher Rent, Fewer Babies? Housing Costs and Fertility Decline. Institute for Family Studies.
- Stone, M. E. (2006). What is housing affordability? The case for the residual income approach. *Housing policy debate*, 17(1), 151–184.
- Svidroňová, M., Mikušová Meričková, B., Nemeč, J., & Kuvíková, H. (2017). Social housing provided by the third sector: The Slovak experience. *Critical Housing Analysis*, 4(2), 67–75.
- TENLAW. (2016). Tenancy law and housing policy in multi-level Europe: National reports. Grant agreement no. 290694, European Commission.
- Turcu, C. (2017). Mind the poorest: Social housing provision in post-crisis Romania. *Critical Housing Analysis*, 4(2), 54–66.
- Vandenbroucke, D. (2007). Is there enough housing to go around? *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, 9(1), 175–188.
- Vidal, L. (2019). Securing social gains in, against and beyond the state: The case of Denmark’s “Common Housing”. *Housing, Theory and Society*, 36(4), 448–468.
- Vidal, L., Gil, J., & Martínez, M. A. (2024). Accommodating ‘generation rent’: Unsettling dominant discourses on rental housing reform in Catalonia and Spain. *Urban Studies*, 61(11), 2060–2079.
- Vogiazas, S., & Alexiou, C. (2017). Determinants of housing prices and bubble detection: evidence from seven advanced economies. *Atlantic Economic Journal*, 45(1), 119–131.
- Waldron, R. (2023). Generation rent and housing precarity in ‘post crisis’ Ireland. *Housing studies*, 38(2), 181–205.
- Walter, R. J., & Wang, R. (2016). Searching for affordability and opportunity: A framework for the housing choice voucher. *Housing Policy Debate*, 26(4–5), 670–691.
- Wetzstein, S. (2017). The global urban housing affordability crisis. *Urban studies*, 54(14), 3159–3177.
- Whitehead, C. (2018). Rent control: An updated review. *International Journal of Housing Policy*, 18(4), 591–606.
- Whitehead, C., Scanlon, K., & Lunde, J. (2014). The impact of the financial crisis on European housing systems: a review. London: Swedish Institute for European Policy Studies.
- Wieser, R., & Mundt, A. (2014). Housing subsidies and taxation in six EU countries: Trends, structures and recent measures in the light of the global financial crisis. *Journal of European Real Estate Research*, 7(3), 248–269.
- Wijburg, G. and Aalbers, M. B. (2017). The alternative financialization of the German housing market. *Housing Studies*, 32(7):968–989.
- World Bank. (1993). *Housing Enabling Markets to Work: A World Bank Policy Paper*. The World Bank.





# ESPON



Co-funded by  
the European Union  
Interreg

[espon.eu](https://espon.eu)



## ESPON 2030

ESPON EGTC

11 Avenue John F. Kennedy

L-1855 Liuksemburgas

Liuksemburgo Didžioji Hercogystė

Telefonas: +352 20 600 280

El. paštas: [info@espon.eu](mailto:info@espon.eu)

[www.espon.eu](http://www.espon.eu)

ESPON ETBG – vienintelis ESPON 2030 bendradarbiavimo programos paramos gavėjas. Vienintelį programos veiksmą įgyvendina ESPON ETBG, o jį bendrai finansuoja Europos regioninės plėtros fondas, ES valstybės narės ir valstybės partnerės – Islandija, Lichtenšteinas, Norvegija ir Šveicarija.

Atsakomybės apribojimas

Šis ataskaita nebūtinai atspindi ESPON 2030 Stebėsenos komiteto narių nuomonę.