

Opinia Komitetu Regionów Polityka mieszkaniowa i regionalna

(2007/C 146/02)

- Mieszkalnictwo to nie tylko cegły i zaprawa murarska, lecz także dzielnice i społeczności, w których mieszkamy. Zajmowanie się programem mieszkaniowym oznacza dążenie do większego bezpieczeństwa, czystości i zazielenienia dzielnic naszych miast i regionów, gdzie ludzie mogą żyć i rozwijać stosunki międzyludzkie. Kwestie mieszkalnictwa dotyczą również dostępu do zatrudnienia, transportu i usług oraz stworzenia wysokiej jakości środowiska. Stąd też, pomimo iż mieszkalnictwo nie leży w zakresie szczególnych kompetencji Unii Europejskiej, wiele obszarów polityki unijnej ma bezpośredni bądź pośredni wpływ na zagadnienia z nim związane. Należą do nich strategie dotyczące środowiska miejskiego, energooszczędności, energii odnawialnych, zanieczyszczenia hałasem i zdrowia, a także te dotyczące urzeczywistniania wewnętrznego rynku usług i polityki konkurencji.
- Nowe państwa członkowskie mogą wykorzystać na mieszkalnictwo do 3 % dotacji przeznaczonej na odpowiednie programy operacyjne lub 2 % całkowitej dotacji na EFRR. Opinia zawiera praktyczne porady oraz przykłady dobrych wzorców w Unii Europejskiej w celu wsparcia tych wydatków. Obejmą one pomysły w zakresie optymalnych powiązań fizycznych między krajobrazem a budynkami, domami, miejscami pracy i usługami, a także kwestie energooszczędności i rozwoju zrównoważonego oraz unikania tworzenia gett w dzielnicach mieszkaniowych.
- Wszystkie państwa członkowskie powinny rozważyć rolę szkolenia w tworzeniu społeczności zdolnych do zrównoważonego rozwoju. Szkolenie miejscowej ludności z zakresu umiejętności potrzebnych do ulepszenia ich dzielnic mieszkaniowych, tworzenia terenów zielonych i zwiększenia energooszczędności może dostarczyć rozwiązań podupadającym dzielnicom i stanowić nowe źródło zatrudnienia.

KOMITET REGIONÓW

uwzględniając pismo z dnia 28 września 2006 r., w którym Parlament Europejski zwraca się do Komitetu Regionów o sporządzenie opinii w sprawie polityki mieszkalniowej i regionalnej, zgodnie z art. 265 ust. 4 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską,

uwzględniając decyzję swego przewodniczącego z 20 listopada 2006 r. o powierzeniu Komisji Polityki Spójności Terytorialnej przygotowania opinii w tej sprawie,

uwzględniając projekt raportu Parlamentu Europejskiego w sprawie polityki mieszkalniowej i regionalnej (2006/2108(INT)) (sprawozdawca: Alfonso Andria (IT/ALDE)),

uwzględniając swoją opinię w sprawie: „Polityka spójności a miasta: wkład miast i aglomeracji miejskich we wzrost zatrudnienia w regionach”, CdR 38/2006 fin,

uwzględniając wnioski z nieformalnego posiedzenia Rady Ministrów w sprawie społeczności zdolnych do zrównoważonego rozwoju, Bristol, 6-7 grudnia 2005 r.,

uwzględniając komunikat Komisji Europejskiej w sprawie: „Polityka spójności i miasta: rola miast i aglomeracji w odniesieniu do wzrostu i zatrudnienia w regionach”,

uwzględniając projekt Europejskiej karty budownictwa mieszkaniowego, sporządzony przez Intergrupę ds. Urbanistyki i Mieszkalnictwa z Parlamentu Europejskiego,

uwzględniając projekt opinii (CdR 345/2006 rev. 1) przyjęty dnia 11 grudnia 2006 r. przez Komisję Polityki Spójności Terytorialnej (sprawozdawca: Flo Clucas (UK/ALDE), radna miasta Liverpool),

a także mając na uwadze, co następuje:

1. Wynik kompromisu zawartego przez szefów rządów w grudniu 2005 r., zgodnie z którym mieszkalnictwo uznano za koszt uprawniony do dotacji z funduszy strukturalnych tylko dla nowych państw członkowskich i to w ograniczonej części, zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR): 3 % dotacji przeznaczonej na odpowiednie programy operacyjne lub 2 % całkowitej dotacji na EFRR. Wydatki są ponadto ograniczone do budownictwa wielorodzinnego i socjalnego i muszą zostać poniesione w ramach programów rozwoju obszarów miejskich. Nowe instrumenty stworzone w ramach funduszy strukturalnych poprzez współpracę między Komisją Europejską a EBI, takie jak JESSICA, które umożliwią finansowanie projektów w szerszych ramach rozwoju obszarów miejskich.
2. Faktem jest, że mieszkalnictwo nie leży w zakresie szczególnych kompetencji Unii Europejskiej, ale wiele obszarów polityki unijnej ma bezpośredni bądź pośredni wpływ na zagadnienia z nim związane. W szczególności należą do nich strategie dotyczące środowiska miejskiego, energooszczędności, energii odnawialnych, zanieczyszczenia hałasem i zdrowia, a także te dotyczące urzeczywistnienia wewnętrznego rynku usług i polityki konkurencji.
3. Władze lokalne i regionalne w Unii Europejskiej są ogólnie odpowiedzialne za kwestie mieszkalnictwa na swym obszarze, a środowisko miejskie stanowi w tym względzie największe wyzwanie.
4. Dostęp do budownictwa mieszkaniowego na przyzwoitym poziomie jest głównym warunkiem zachowania spójności społecznej i terytorialnej wewnątrz Unii Europejskiej. Mieszkalnictwo i agenda lizbońska są zatem ściśle ze sobą powiązane. Budownictwo mieszkaniowe na przyzwoitym poziomie ma fundamentalne znaczenie dla konkurencyjności regionów. Bez budownictwa mieszkaniowego o wystarczająco dobrej jakości regiony nie mogą przyciągnąć ani zatrzymać pracowników, co prowadzi do złej sytuacji gospodarczej.

przyjął na 68. sesji plenarnej w dniach 13-14 lutego 2007 r. (posiedzenie z dnia 13 lutego) następującą opinię:

Stanowisko Komitetu Regionów

1. Budownictwo mieszkaniowe jest jednym z kluczowych czynników walki z wykluczeniem społecznym i bezrobociem, powoduje bowiem, że miasteczka, miasta, obszary i regiony wiejskie stają się lepszymi miejscami zamieszkania i pracy, sprzyja powstawaniu harmonii między poszczególnymi społecznościami oraz przyczynia się do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju.

2. Wiele regionów i miast Unii Europejskiej przechodzi bądź powinno przejść proces odnowy na obszarach, gdzie budownictwo mieszkaniowe stoi na niskim poziomie, gdzie występuje zawodność rynku mieszkaniowego pogłębiona przez podupadanie bazy gospodarczej, a substancja materialna i dostęp do infrastruktury socjalnej (edukacja, zdrowie i kontakty wewnątrz społeczności) ulegają pogorszeniu.

3. Mieszkalnictwo to nie tylko cegły i zaprawa murarska, lecz także dzielnice i społeczności, w których mieszkamy. Zajmowanie się programem mieszkaniowym oznacza dążenie do większego bezpieczeństwa, czystości i zazielenienia dzielnic naszych miast i regionów, gdzie ludzie mogą żyć i rozwijać stosunki międzyludzkie. Kwestie mieszkalnictwa dotyczą również dostępu do zatrudnienia, transportu i usług oraz stworzenia wysokiej jakości środowiska. Tak brzmi program dotyczący „społeczności zdolnych do zrównoważonego rozwoju”. Należy omówić dwa wymiary tego programu: terytorialny i społeczny.

1. Terytorialny wymiar mieszkalnictwa

1.1 Dziesięciolecia zaniedbań w wielu starych, a zwłaszcza nowych państwach członkowskich UE zostawiły nam w schedzie nieodpowiednie budownictwo mieszkaniowe i wykluczone społeczności. Brak inwestycji w budownictwie doprowadził w takich przypadkach do spychania do gett biedniejszych, wykluczonych społeczności, wywołując ich niezadowolenie, a czasami także niepokoje społeczne i przemoc, co niedawno dało się zauważyć w niektórych państwach członkowskich.

1.2 Planowanie przestrzenne miast jest niezbędną podstawą przyszłych strategii i istotne jest dostosowanie strategii mieszkaniowych do strategii przestrzennych regionów. Stare państwa członkowskie odniosły zarówno sukcesy, jak i porażki w tej dziedzinie, starając się zwalczyć niekontrolowany rozwój miast i nadmierne natężenie ruchu w celu stworzenia bardziej atrakcyjnych i nadających się do mieszkania miast oraz wsparcia i wzbudzenia przywiązania do danego miejsca na szczeblu lokalnym, w obrębie dzielnicy. Nowe państwa członkowskie muszą uwzględnić te doświadczenia, by uniknąć podobnych błędów.

1.3 Działania na rzecz rewitalizacji dzielnic muszą się z zasady różnić w zależności od warunków lokalnych, lecz powinny mieć charakter całościowy i obejmować środki na rzecz poprawy edukacji, zdrowia i innych usług publicznych, zwiększenia możliwości szkoleniowych, gospodarczych i związanych z zatrudnieniem, wprowadzenia proaktywnego zarządzania dzielnicą, rozwiązania problemu zachowań antyspołecz-

nych, podniesienia jakości środowiska i ulepszenia planowania urbanistycznego oraz zapewnienia dobrej jakości usług transportu publicznego (patrz załącznik, przykład 4).

1.4 Pierwszeństwo należy dać ponownemu wykorzystaniu opuszczonych terenów i rekultywacji nieużytków przemysłowych w celu zachowania bardziej zwartej zabudowy miast i zapobieżenia ich niekontrolowanemu rozwojowi oraz wkraczaniu na teren społeczności wiejskich. Działania te są często bardziej kosztowne w perspektywie krótkoterminowej, lecz przynoszą długoterminowe korzyści w postaci spójności społeczności lokalnych, ponownego wykorzystania zasobów i zatrudnienia. Dotacje i zachęty na infrastrukturę na szczeblu lokalnym i regionalnym to dobre narzędzia promowania takich działań zamiast nowego budownictwa na terenach niezagospodarowanych.

1.5 Należy również potraktować priorytetowo remontowanie, utrzymanie i odnowę dawnego budownictwa mieszkaniowego dzięki środkom przeznaczonym na odnowienie i rekonstrukcję, a także kwestię osiedlania się młodych ludzi w części historycznej miast lub na obszarach rolniczych, zarówno nadmorskich, jak i w głębi kraju, opuszczonych albo zamieszkałych przez ludzi starych.

1.6 Tworzenie partnerstwa publiczno-prywatnego w celu wykorzystania opuszczonych terenów i stworzenia możliwości odnowienia zaniedbanych budynków wielorodzinnych może zmienić nie tylko ich wygląd, ale także umożliwić dzielnicom zwiększenie własnej atrakcyjności jako miejsca pracy i zamieszkania.

1.7 W małych dzielnicach, w których mieszkalnictwo jest zaprojektowane zgodnie z wysokimi standardami, formy użytkowania są mieszane, a wielkość budownictwa zróżnicowana, gęstość zabudowy i zaludnienia umożliwi wspieranie zintegrowanych usług oraz dostęp do sklepów i transportu, zapewniając tym samym ich rentowność. Dostępność mieszkań musi być również powiązana ze świadczeniem usług publicznych — należy zwracać uwagę na zachowanie optymalnej wielkości populacji, by móc utrzymać podstawowe usługi. W czasie odnowy miejskich dzielnic mieszkaniowych zachowanie właściwej wielkości populacji bywa trudne, co wpływa negatywnie na usługi. Państwa członkowskie powinny uznać znaczenie ciągłości usług w czasie, gdy w danej społeczności zachodzą poważne zmiany.

1.8 Potrzebne jest całościowe spojrzenie na planowanie przestrzenne, tak by zrozumieć powiązanie fizyczne między krajobrazem, budynkami, domami, miejscami pracy i usługami. Osiedla muszą dobrze pasować do siebie oraz do otaczającej je przestrzeni. Odnawiając budynki mieszkalne czy też budując nowe, regiony i władze lokalne muszą uwzględnić takie zagadnienia jak planowanie urbanistyczne — tak by zarówno zapobiegać przestępczości, jak i stworzyć wysokiej jakości dzielnice — zrównoważony rozwój i dziedzictwo, potrzeby i aspiracje swych lokalnych społeczności oraz szerszy wpływ na spójność.

1.9 Uznanie historii i dziedzictwa danej dzielnicy może być kluczowym czynnikiem przyciągającym inwestorów i mieszkańców. Wykorzystywanie, a nie ukrywanie bogatego dziedzictwa przemysłowego lub miejskiego może być siłą napędową odnowy i zmiany, tworzyć pożądane miejsca zamieszkania, wiążące się z silnym poczuciem tożsamości, by wzbudzić poczucie dumy w społeczności lokalnej. Zatem decyzje o tym, co zachować, a co odnowić bądź zburzyć, nie powinny być podejmowane do czasu rozważenia czynników fizycznych, środowiskowych, społecznych i gospodarczych.

1.10 Przedsiębiorstwa społeczne, w tym spółdzielnie mieszkaniowe, zajmują istotne miejsce w rewitalizacji budownictwa mieszkalnego w niektórych państwach członkowskich. Mogą one zapewnić stabilność oraz rozwiązać problemy integracji i dostępności przedmieść, a także udzielić wsparcia społecznościom przeżywającym trudności. Spółdzielnie mieszkaniowe jako dostawcy budownictwa socjalnego są elastyczne i bezpośrednio związane ze społecznościami lokalnymi, które mogą im umożliwić znalezienie rozwiązań odpowiadających potrzebom mieszkańców. Tworzą one również zatrudnienie i mogą działać na rzecz przyciągnięcia wsparcia publicznego i prywatnego dla projektów (patrz załącznik, przykłady 1 i 2).

1.11 Ze względu na to, że zmiany klimatyczne są coraz większym powodem do niepokoju ze strony rządów, energooszczędne projektowanie domów oraz zapewnienie ogrzewania po przystępnych cenach — i tym samym rozwiązanie problemu ubóstwa energetycznego — to wszystko istotne czynniki projektowania przyszłego budownictwa mieszkaniowego. Niemniej jednak pokonanie problemu słabej izolacji w starszych domach ma również duże znaczenie i może zarówno stworzyć miejsca pracy, jak i zapewnić energooszczędność. Jednym z czynników przyczyniających się do małej atrakcyjności wielu obszarów jest niska jakość środowiska zabudowanego, do którego należy budownictwo mieszkaniowe. Przygotowując infrastrukturę mieszkaniową, urbaniści muszą od samego początku brać pod uwagę warianty oparte na równowadze środowiska. Na przykład instalowanie geotermicznych urządzeń grzewczych na wodę jest nie tylko energooszczędne, ale również zmniejsza koszty ogrzewania. Unikanie marnotrawienia energii jest niezbędne, by UE mogła zrealizować cele protokołu z Kioto. Kwestia ta powinna być brana pod uwagę w przeprowadzaniu procesów rewitalizacji miejskiej i interwencji związanych z mieszkalnictwem, szczególnie w ramach dyrektywy UE dotyczącej racjonalizacji zużycia energii w budynkach.

1.12 Projektowanie budynków mieszkalnych w dzielnicach musi uwzględniać to, jak wykorzystane zostaną przestrzenie między budynkami i jak przestrzenie publiczne mogą pomagać w interakcjach międzyludzkich. Na przykład ulice muszą być budowane z myślą o ludziach, a nie postrzegane tylko jako arterie dla samochodów. „Strefy mieszkaniowe”, w których samochody mają drugorzędne znaczenie w stosunku do potrzeb przechodniów i mieszkańców, to jeden z przykładów interakcji przestrzennej. Wykorzystywanie na takich obszarach programów zatrudnienia przejściowego (zatrudnianie osób bezrobotnych na pewien czas, żeby zdobyły doświadczenie i kwalifikacje zawodowe) i szkolenie z zakresu ogrodnictwa mogą zmienić fizyczne postrzeganie danego obszaru, poprawić samopoczucie mieszkańców i zamienić mało wykorzystywany teren w bardziej produktywną przestrzeń zieloną.

1.13 Samo planowanie przestrzenne dzielnic może zachęcić ludzi do prowadzenia zdrowego stylu życia, który jest zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju — chodzi tu na przykład o usługi i infrastrukturę umieszczone w odległościach możliwych do pokonania pieszo, centra przyjmujące odpady nadające się do przetworzenia, parki, place zabaw i łatwy dostęp do transportu.

1.14 Fundamentalne znaczenie mają w tym względzie komunikacja i zaangażowanie obywateli od etapu początkowego danego projektu rewitalizacji, tak by aktywnie ich włączyć w ten proces odnowy i by odnowie fizycznej dzielnicy towarzyszyło odnowienie ducha wspólnoty oraz pogłębienie integracji i spójności społecznej. Odnowa dzielnicy musi w pierwszej kolejności służyć mieszkańcom i nie może doprowadzić do wykluczenia społecznie słabszej ludności.

1.15 Szkolenie lokalnych mieszkańców, by mogli zdobyć umiejętności potrzebne do ulepszenia swych dzielnic, stworzenia zielonych przestrzeni oraz zwiększenia energooszczędności może rozwiązać dwoiste problemy zatrudnienia i niezadowolona w wypadku podupadających dzielnic (patrz załącznik, przykład 5).

1.16 Partnerstwo publiczno-prywatne często koncentruje się na projektach w zakresie infrastruktury publicznej, takiej jak transport, gospodarka odpadami oraz świadczenie usług komunalnych. Chociaż niektóre organizacje uznały wartość partnerstwa publiczno-prywatnego dla rewitalizacji obszarów miejskich, mogłoby ono jeszcze zostać w pełni rozwinięte. Wstępnym warunkiem takiego rozwoju byłoby doprecyzowanie wspólnotowych ram prawnych dotyczących partnerstwa publiczno-prywatnego, gdyż w obecnym stanie rzeczy istnieją pewne niejasności co do pojęcia *in-house* (wewnętrzne świadczenie usług), określenia mianem partnerstwa publiczno-prywatnego niektórych działań mieszanych dotyczących mieszkalnictwa socjalnego i określenia mianem zinstytucjonalizowanego partnerstwa publiczno-prywatnego niektórych organizacji zarządzających mieszkaniami komunalnymi.

1.17 Rewitalizacja terenów miejskich stanowi mniej lub bardziej poważne wyzwanie dla władz miejskich w całej Europie i wymaga znacznych inwestycji, czy to finansowych, czy twórczych, czy też związanych z zarządzaniem. Wiele miast nie jest już w stanie sprostać samodzielnie tym wyzwaniom inwestycyjnym ze względu na brak środków publicznych, ograniczone zasoby umiejętności zawodowych albo ze względu na to, że związane z tym czynniki ryzyka są zbyt duże lub po prostu ze względu na ograniczenia ustawowe (ograniczenia możliwości zaciągania kredytów).

1.18 Partnerstwo publiczno-prywatne może pomóc na tym polu, nie tylko zapewniając dostęp do dodatkowego kapitału finansowego, lecz także przyczyniając się do znalezienia najlepszych rozwiązań, by odsunąć każdą ze stron partnerstwa od czysto tradycyjnej roli interesariusza. Uzupełniające umiejętności podmiotów prywatnych mogą wspomóc zarządzanie projektami i uprościć je pod względem organizacyjnym. Organizacje społeczności lokalnych, które są bardziej elastyczne od formalnych struktur miejskich i bliższe nieformalnym sieci oraz reprezentują długoterminowe interesy społeczności lokalnych, mogą pomóc w wydajności i zapewnieniu akceptacji oraz wsparcia społecznego. Projekty można zatem realizować szybciej i mogą one być trwalsze w perspektywie długoterminowej.

1.19 Niemniej jednak istnieje ryzyko, że wprowadzenie finansowania prywatnego może doprowadzić do sztucznej inflacji cen na rynku mieszkaniowym, co może mieć wiele negatywnych skutków. Zawyżone ceny mogą uniemożliwić społecznościom lokalnym zachowanie nieruchomości i wymusić rozpad społeczności w sytuacji, gdy mieszkańcy zmuszeni są opuścić swoją dzielnicę, rodziny oraz sieci wsparcia. To na tym polu budownictwo socjalne może i powinno odegrać istotną rolę. Może ono zmniejszyć wpływ takiej inflacji, a społeczności lokalne można dodatkowo zabezpieczyć przez programy wspólnej własności i dostępność tanich kredytów mieszkaniowych. Działania te mogą zatrzymać odpływ miejscowych, przyciągnąć nowych mieszkańców do dzielnicy przeżywającej trudności i dostarczyć świeżego impulsu lokalnej gospodarce.

2. Społeczny wymiar mieszkalnictwa

Ogólne działania na rzecz dostępności mieszkań dla społeczeństwa

2.1 By wspomóc ogół społeczeństwa w dostępie do budownictwa mieszkaniowego, należy podjąć starania na rzecz wystarczającej podaży mieszkań do wynajmu, zachęcić i pomóc ludziom w nabywaniu domów oraz w zachowaniu ich tkanki fizycznej. Pomocy można udzielić w formie obniżenia kosztów administracyjnych, zachowania niskich stóp oprocentowania i zachęt podatkowych dla niektórych grup oraz zapewnienia infrastruktury dostępu do produktów bankowych. Takie zachęty jak dotacje na rzecz zachowania fasad budynków i ich zazielenienia, mogą również pomóc w opracowaniu standardów mieszkaniowych (patrz: załącznik, przykład 4, 5, i 6).

Działania dla konkretnych sektorów społeczeństwa

2.2 Budowanie zintegrowanych społeczności ponad podziałami społecznymi, rasowymi i wyznaniowymi może często nastąpić poprzez zaspokojenie potrzeb i aspiracji mieszkaniowych różnych części społeczności. Może to przybrać formę mieszanego użytkowania, w tym wspólnej własności mieszkań i ich różnej wielkości, co pozwala na zasiedlenie ich przez rodzinę wielopokoleniową lub osobę samotną. Wartość ziemi można wykorzystać jako narzędzie do stworzenia takich tanich opcji w tych wypadkach, w których władze miejskie są gotowe wykorzystać na ten cel swoje grunty. Potrzeby grup wyznaniowych, na przykład wymóg posiadania wody bieżącej do rytualnego obmywania, powinny być również brane pod uwagę przy budowaniu nowych domów lub ich przydzielaniu. Dostępne domy na całe życie mogą być również ważne dla osób niepełnosprawnych i starszych osób pracujących.

2.3 Wybory mieszkaniowe obywateli mogą się przyczynić do skoncentrowania w konkretnych okolicach ludzi o tym samym pochodzeniu etnicznym. Samo w sobie nie stanowi to problemu i istnieje wiele przykładów pomyślnie funkcjonujących społeczności o dużym nagromadzeniu mieszkańców o jednym pocho-

zeniu etnicznym. Niestety jednak w niektórych dzielnicach różne społeczności ludności czarnoskórej i mniejszości etnicznych skupiają się w prywatnych budynkach mieszkaniowych niskiej jakości, a zubożali członkowie białej społeczności — na osiedlach domów czynszowych. Brak interakcji, częściowo z powodu segregacji fizycznej, może doprowadzić do lęku i braku zaufania, pogłębionych przez fakt, że budownictwo mieszkaniowe, w którym występuje segregacja rasowa, prowadzi do segregacji w nauce i zajęciach w czasie wolnym.

2.4 Schemat upośledzenia ekonomicznego i społecznego dotyczący wiele społeczności składających się z mniejszości bądź grup wykluczonych oznacza, że dużo należących do „głównego nurtu” strategii i programów odnowy ma na celu rozwiązanie tych problemów w ramach szeroko zakrojonych pakietów działań. Działania w zakresie mieszkalnictwa muszą odgrywać rolę w tych programach i powinny być również włączone do szerszych rozważań na temat wpływu interwencji i inwestycji na przeprowadzenie pomyślnej odnowy.

2.5 Ważne jest, by dzielnice mieszkaniowe odzwierciedlały kulturę zamieszkujących je społeczności. Charakterystyczne obiekty lokalne, takie jak domy kultury, miejsca kultu religijnego, lokalne targowiska czy sklepy specjalistyczne, są istotne dla budowania wspólnot. Takie organizacje jak Habitat for Humanity mogą dostarczyć mechanizmów tworzenia nowego budownictwa mieszkaniowego, które byłoby otwarte dla wszystkich — lecz szczególnie dla tych, którzy ze względów religijnych sprzeciwiają się długom bądź kredytom hipotecznym — oferując nietradycyjny sposób nabycia domu lub mieszkania.

2.6 Zmiany demograficzne i mobilność pracowników w UE są czynnikami mającymi wpływ na potrzeby i wymogi mieszkaniowe. W niektórych miastach i regionach większa liczba domów jest opuszczona, gdyż mieszkańcy wyprowadzili się, by znaleźć zatrudnienie w innych regionach, powodując tym samym spadek liczby ludności. Wiele państw członkowskich musi stawić czoła nowym komplikacjom wynikającym ze zjawiska zakładania rodzin w późniejszym wieku, rodzenia się mniejszej liczby dzieci i przedłużania się życia ludzi starszych, co skutkuje zapotrzebowaniem na więcej mieszkań dla ludzi samotnych. Regiony muszą być świadome zarówno wyzwań demograficznych, jak i skutków imigracji i migracji pracowników i dostosować odpowiednio swe strategie mieszkaniowe.

3. Komitet Regionów zaleca

3.1 Parlament Europejski powinien kontynuować debatę zainicjowaną przez raport ⁽¹⁾ z inicjatywy własnej oraz włączyć do niego projekt Europejskiej karty budownictwa mieszkaniowego, przyjęty przez Intergrupę PE ds. Urbanistyki i Mieszkalnictwa, gdyż UE nie może stale ignorować niepokojów swych obywateli dotyczących mieszkalnictwa, które jest głównym elementem agendy na rzecz wzrostu i wydajności.

⁽¹⁾ Projekt raportu Parlamentu Europejskiego w sprawie polityki mieszkaniowej i regionalnej (2006/2108) (Sprawozdawca: Alfonso Andria (IT/ALDE)).

3.2 Należy uznać rolę, jaką mieszkalnictwo odgrywa we wspieraniu wzrostu społeczno-gospodarczego. Budynki mieszkaniowe na przyzwoitym poziomie w społecznościach zdolnych do zrównoważonego rozwoju, przyczyniające się do wysokiej jakości środowiska, to miejsce, w którym ludzie chcą mieszkać. Przyciągnięcie ludzi zachęci do inwestycji i do zrównoważonego rozwoju gospodarczego.

3.3 Należy wykorzystać instrument JESSICA dla celów mieszkalnictwa w nowych państwach członkowskich, jako narzędzie zdolne uzupełnić inne inicjatywy EFRR na rzecz odnowy i rozwoju obszarów miejskich. Komitet Regionów zaleca w tym względzie włączenie mieszkalnictwa do strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, które mogą zostać sfinansowane przez instrument JESSICA. Bardzo przydatne dla realizacji skutecznej polityki mieszkaniowej może być wykorzystanie inżynierii finansowej, a szczególnie mikrokredytów na remont i odnowienie budynków mieszkalnych, które mogą zostać wsparte finansowo przez inicjatywę JEREMIE.

3.4 Nowe państwa członkowskie powinny zwiększyć środki finansowe, którymi dysponują władze lokalne, w celu skutecznego uporania się z problemami zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich i mieszkalnictwa, nadania dynamiki państwowym strategiom (programów) mieszkaniowym wspierającym budowę mieszkań komunalnych i socjalnych oraz udostępnienia środków na inwestycje w rozbudowę infrastruktury.

3.5 Pierwszeństwo należy przyznać ponownemu wykorzystaniu opuszczonych terenów i rekultywacji nieużytków przemysłowych w celu zachowania bardziej zwartej zabudowy miast oraz zapobieżenia ich niekontrolowanemu rozwojowi i wkraczaniu na teren społeczności wiejskich.

3.6 Zaleca udział obywateli w procesach odnowy miejskiej, szczególnie w wypadku rewitalizacji dzielnic zdegradowanych, w których należy odbudować ducha wspólnoty i kontakty między mieszkańcami sprzyjające ich integracji. W związku z tym należy udostępnić państwom członkowskim doświadczenia z projektów wspieranych przez UE (np. INTERREG III C POSEIDON) i uwzględnić je.

3.7 Wszystkie państwa członkowskie powinny rozważyć rolę szkolenia w tworzeniu społeczności zdolnych do zrównoważonego rozwoju. Szkolenie miejscowej ludności z zakresu umiejętności potrzebnych do ulepszenia ich dzielnic mieszkaniowych, tworzenia terenów zielonych i zwiększenia energooszczędności może dostarczyć rozwiązań podupadającym dzielnicom i stanowić nowe źródło zatrudnienia.

3.8 Powołując się na wnioski z nieformalnego posiedzenia Rady Ministrów w sprawie społeczności zdolnych do zrównoważonego rozwoju, które odbyło się w Bristolu, Komitet Regionów przypomina, że konieczne jest udoskonalenie umiejętności i rozwinięcie podstaw wiedzy wśród urbanistów. Apeluje w tym względzie do Komisji Europejskiej, by podjęła

dalsze inicjatywy, zwłaszcza w dziedzinie współpracy i przekazywania dobrych rozwiązań, oraz postuluje uruchomienie europejskiej sieci gromadzenia i rozpowszechniania dobrych praktyk w dziedzinie inteligentnej energii w mieszkalnictwie i edukowania mieszkańców.

3.9 Należy przeprowadzić rewizję dyrektywy UE w sprawie racjonalizacji zużycia energii w budynkach i dokładne badanie jej wdrażania w państwach członkowskich. Energooszczędność w mieszkalnictwie można promować również poprzez programy UE takie jak „Inteligentna energia dla Europy” lub inicjatywa CONCERTO (7. program ramowy) na lata 2007-2013.

3.10 Zaleca, by położyć nacisk przede wszystkim na edukację obywateli w zakresie energooszczędności; powstałe mimo to zapotrzebowanie na energię będzie trzeba zaspokoić przede wszystkim za pomocą odnawialnych źródeł energii. W tym sensie Komitet zaleca przeznaczenie większej ilości środków na prowadzenie badań i uwrażliwianie opinii publicznej w omawianej dziedzinie.

3.11 Należy włączyć mieszkalnictwo jako istotny element do wszystkich kierunków polityki miejskiej UE, w świetle nieformalnego posiedzenia Rady Ministrów odpowiedzialnej za politykę rozwoju miast, które odbędzie się w Lipsku w maju 2007 r.

3.12 Potrzebne jest całościowe spojrzenie na planowanie przestrzenne, by poprawić fizyczny związek między krajobrazem, budynkami, domami, miejscami pracy i lokalnymi usługami. Poprzez działania na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym trzeba przeznaczyć niezbędne tereny w szczególności na budownictwo socjalne oraz zapewnić ich wykorzystanie zgodne z przeznaczeniem.

3.13 Należy uwzględnić fakt, że zasoby mieszkaniowe muszą wiązać się ze świadczeniem usług publicznych, a przy budowie nowych mieszkań konieczne jest stworzenie infrastruktury niezbędnej dla świadczenia tych usług. Ponadto należy zwrócić uwagę na zachowanie optymalnej liczby ludności, by móc utrzymać podstawowe usługi.

3.14 Należy uznać rolę spółdzielni mieszkaniowych, gdyż są one zarówno elastyczne, jak i bezpośrednio związane ze społecznościami, co pozwala im znaleźć takie rozwiązania problemów, które odpowiadają potrzebom mieszkańców.

3.15 Należy rozważyć rolę mieszkalnictwa w kontekście zmian demograficznych, a także w integracji imigrantów w ramach polityki imigracyjnej UE, oraz uznać szczególną rolę, jaką władze lokalne i regionalne mogą odgrywać na tym polu.

3.16 Utworzona ostatnio międzywydziałowa grupa zadaniowa Komisji Europejskiej odpowiedzialna za sprawy miejskie powinna zająć się mieszkalnictwem jako istotnym elementem polityki miejskiej.

3.17 Komitet wyraża zadowolenie z faktu uznania przez Komisję — w jej komunikacie w sprawie usług socjalnych użyteczności publicznej — istotnej roli odgrywanej przez mieszkalnictwo socjalne w urzeczywistnianiu celów traktatowych w dziedzinie wzmacniania spójności społecznej i praw podstawowych.

3.18 Apeluje się do państw członkowskich o uproszczenie i nadanie przejrzystości procedurom administracyjnym dotyczącym odnowy zabudowy mieszkaniowej.

3.19 Należy wykorzystać sieć URBACT i nową inicjatywę „Regiony na rzecz zmian gospodarczych” jako potencjalne narzędzie wymiany ekspertyzy i najlepszych rozwiązań między miastami i regionami w Unii Europejskiej.

3.20 W dyrektywie UE w sprawie efektywności energetycznej należy dać pierwszeństwo odnowie i odzyskiwaniu dawnego budownictwa mieszkaniowego, tak aby zablokować zagospodarowywanie nowych powierzchni, zanim wykorzystane zostaną istniejące budynki spełniające warunki do zamieszkania. Tym samym uniknie się zbędnego obciążenia danego terenu.

Bruksela, 14 lutego 2007 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów
Michel DELEBARRE

ZAŁĄCZNIK

LISTA PRZYKŁADÓW PROJEKTÓW DOTYCZĄCYCH MIESZKALNICTWA

Konsultacje ze społecznościami lokalnymi

Przykład 1. Obejmuje partnerstwo między spółdzielnią mieszkaniową (CDS) a Radą Miejską Liverpoolu, w ramach którego zarządza się dzielnicą. Pracownicy zostają oddelegowani do przedsiębiorstwa przez obu partnerów, a mieszkańcy dzielnicy objętej partnerstwem odbywają regularne spotkania z jego przedstawicielami w celu zapewnienia konsultacji ze społecznością we wszystkich sprawach odnoszących się do ich dzielnicy. Angażowanie w ten sposób społeczności lokalnych w decyzje dotyczące zamieszkiwanych przez nie dzielnic może prowadzić do wzmocnienia pozycji miejscowej ludności, wzbudzenia poczucia dumy z miejsca zamieszkania i odnowy obszarów miejskich zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju.

Przykład 2. Kolejnym przykładem konsultacji jest projekt odnowy Anfield w Liverpoolu, gdzie około 19 tys. gospodarstw domowych — użytkujących lokale stanowiące własność publiczną, prywatną bądź korzystających z mieszkalnictwa socjalnego — połączyło swe głosy w sprawie odnowy dzielnicy. Jest to przykład rewitalizacji i odnowienia zabudowy mieszkaniowej, będących bodźcem do prywatnych inwestycji w podupadłej części śródmieścia. Fundusze strukturalne dostarczają środków finansowych na szkolenie i usprawnienia w dziedzinie ochrony środowiska, które przyciągną ok. 20 mln euro z sektora publicznego i 300 mln euro z sektora prywatnego na obszar.

Innowacyjne sposoby podejścia do odnowy rynku mieszkaniowego

Przykład 3. Merseyside przoduje w nowatorskim podejściu do polityki mieszkaniowej, dzięki czemu znajduje się ono w samym sercu odnowy regionalnej jako część nowej inicjatywy odnowy rynku mieszkaniowego podjętej przez rząd.

Jako jeden z dziewięciu pionierskich obszarów („Pathfinder Areas”) w Wielkiej Brytanii, Merseyside będzie mogło sprostać teraz wyzwaniu odnowy rynku mieszkaniowego, dzięki środkom z krajowego Funduszu Odnowy Rynku Mieszkaniowego, na który przeznaczono 720 mln funtów na okres następnych trzech lat. Ilość przyszłych środków finansowych zostanie określona po kolejnych przeglądach wydatków rządu.

Inicjatywa Merseyside Pathfinder, zwana również New Heartlands, to partnerstwo zainicjowane przez trzy władze lokalne Merseyside: Liverpool, Sefton i Wirral, wraz z lokalnymi partnerstwami strategicznymi (*Local Strategic Partnerships*), Agencją Rozwoju Północno-Zachodniego (*North West Development Agency*) i angielskimi partnerstwami (*English Partnerships*). Obejmuje ona 130 tys. domów, z których wiele położonych jest w jednych z najbardziej zaniedbanych dzielnic Merseyside.

Przykład 4. W Liverpoolu realizowany jest projekt mający na celu zachęcenie osób przybywających do tego miasta w celu podjęcia studiów do zostania w nim, rozpoczęcia w nim pracy i zapuszczenia korzeni, poprzez oferowanie pomocy w dostępie do rynku mieszkaniowego (New Heartlands). Istnieją podobne projekty kierowane do innych młodych pracowników i rodzin. Do starszych mieszkańców adresowany jest projekt polegający na tym, że akredytowane „złote ręczki” wykonują w domach drobne naprawy dla osób o ograniczonych dochodach, w tym szczególnie osób starszych, nie pobierając za to opłaty.

Przykład 5. Kolejną inicjatywą wartą wzmianki jest projekt opracowany przez Ateny pod nazwą Prosopoi/Facades, którego celem jest zwiększenie zaangażowania właścicieli mieszkań w odnawianie i odrestaurowywanie fasad poprzez udzielanie pożyczek długoterminowych promowanych przez gminę. Projekt ten pogłębił poczucie przynależności do wspólnoty i podniósł jakość życia w dzielnicy. Początkowo związana z Olimpiadą w Atenach w 2004 r., inicjatywa ta została przedłużona, a rząd propaguje ją obecnie na skalę krajową.

Przykład 6. We Włoszech interesujące są projekty samodzielnego budownictwa, w ramach których rodziny o średnich/niskich dochodach, przy czym w połowie są to imigranci innych krajów i o różnym pochodzeniu etnicznym, otrzymują od władz lokalnych możliwość wykorzystania terenu, na którym sami budują własne mieszkania, zaciągając pożyczki o preferencyjnej stopie procentowej i spłacając je w skromnych ratach miesięcznych.

Przykład 7. Projekt integracji mieszkańców Wiednia: Około 30 % wiedeńczyków to imigranci (pierwsze lub drugie pokolenie imigrantów, głównie z krajów byłej Jugosławii i z Turcji). W ramach dotowanego budownictwa mieszkaniowego w Wiedniu — rocznie powstaje ok. 6 tys. nowych mieszkań — od kilku lat organizuje się także tzw. projekty integracyjne. Budowy realizują zasadniczo przedsiębiorstwa budowlane użyteczności publicznej. Warunkiem uzyskania wsparcia jest przeznaczenie przynajmniej połowy nowych mieszkań dla imigrantów. Jak pokazują oceny tego typu projektów, zarówno rodowici Austriacy, jak i mieszkańcy innego pochodzenia bardzo chwalą sobie takie mieszkania. Tym samym projekty integracji mieszkańców znacząco przyczyniają się do stworzenia różnorodnej socjalnie i etnicznie struktury ludności oraz do zapobiegania konfliktom.

Zintegrowane podejście i inicjatywy regionalne

Przykład 8. „Katalońskie dzielnice w kryzysie” to program współfinansowany przez EFRR, samorząd regionalny Katalonii i zaangażowane władze lokalne. Celem programu jest uporanie się z problemami strukturalnymi niektórych podupadłych dzielnic występujących w regionie, przede wszystkim jednak starych centrów miast, osiedli i dzielnic peryferyjnych o nieplanowanej zabudowie mieszkaniowej. Program zajmuje się problemami niedociągnięć planowania przestrzennego miast oraz słabej struktury gospodarczej i handlowej, a także problemami społecznymi (starzenie się, niski poziom dochodów, niski poziom wykształcenia, zmniejszenie liczby mieszkańców i duże nagromadzenie grup o specjalnych potrzebach).

Posłużono się instrumentem polegającym na utworzeniu funduszu w celu odnowienia tych dzielnic w zintegrowany sposób, z jednoczesnym promowaniem współpracy między zaangażowanymi władzami. Wykorzystano zintegrowane podejście obejmujące działania uzupełniające w przestrzeniach publicznych i zielonych, remont wspólnych części budynków, dostarczenie urządzeń do wspólnego użytku, promowanie technologii informacyjnej, równość płci oraz zwiększenie dostępności i ulepszenie środowiska dzielnic.

Oczekuje się, że pod koniec okresu 2004-2007 ze wsparcia skorzysta 60 dzielnic, a całkowite inwestycje wynosić będą 800 mln euro.

Umiejętności a odnowa budownictwa mieszkaniowego

Przykłady z Liverpoolu, Brukseli i Harlemu w Stanach Zjednoczonych dostarczają dobrych wzorców takich przedsięwzięć, zapewniając szkolenie pracownikom niewykwalifikowanym, możliwości zatrudnienia z wykorzystaniem umiejętności nabytych w czasie szkolenia i w rezultacie — odbudowania lokalnych gospodarek. Liverpool Housing Action Trust to jeden z takich wzorców.

Przykład 9. Odnowa miasta z uwzględnieniem interesów mieszkańców — Wiedeń: Co roku, dzięki hojnemu wsparciu publicznemu, w Wiedniu odnawia się i unowocześnia ok. 10 tys. mieszkań w budynkach mieszkalnych. W ramach takiej zasadniczej odnowy podnosi się standard mieszkań (np. poprzez umieszczenie w nich łazienek i podłączenie do sieci ciepłowniczej). Dużą wagę przywiązuje się przy tym do współdecydowania mieszkańców — głównie najmujących. Celem jest istotna poprawa substancji budynków mieszkalnych — zarówno prywatnych, jak i publicznych, bez marginalizowania obecnych tam lokatorów, nierzadko w gorszym socjalnie położeniu. Wiedeński program odnowy mieszkań trwa od ok. 30 lat i jest największym tego typu projektem w Europie. Program ten już dwukrotnie został wyróżniony nagrodą UN-Habitat Best Practice Award.

Przykład 10. Budownictwo wymaga wysokiego poziomu konkretnych umiejętności. Merseyside w Północno-Zachodniej Anglii sfinansowało projekt w ramach swego programu celu 1 na lata 2000-2006, w którym fundusze strukturalne zostały wykorzystane do wsparcia rozwoju umiejętności potrzebnych do budowania domów dla społeczności lokalnej. Na inicjatywę w zakresie budownictwa podjętą przez Merseyside przeznaczono fundusze europejskie w celu przeszkolenia lokalnych mieszkańców, wcześniej niezatrudnionych w budownictwie i nieposiadających umiejętności w tej dziedzinie, co pomogło zaspokoić potrzeby miasta w zakresie zatrudnienia. W niektórych przypadkach osoby te podejmowały później pracę przy budowie domów w swych własnych dzielnicach.

Wiele inicjatyw podjętych w ramach programów zatrudnienia przejściowego daje osobom długo pozostającym bez zatrudnienia możliwość uczenia się poprzez pracę, co stanowi odpowiedź na problem bezrobocia. Projekt Green Apprentices w Knowsley jest jednym z takich przykładów. Jest on częściowo finansowany z funduszy strukturalnych i oferuje młodym ludziom możliwość pracy w ich własnej dzielnicy na podstawie progresywnego programu umiejętności, który może prowadzić do pełnej praktyki i zdobycia kwalifikacji.

Inicjatywy krajowe

Przykład 11. Podjęta w Wielkiej Brytanii inicjatywa Decent Homes ma na celu doprowadzenie do przyzwoitego stanu całego budownictwa socjalnego do 2010 r., co oznacza, że budynek mieszkalny powinien być ciepły, szczelny i wyposażony w dość nowoczesne urządzenia. Większość ulepszeń dokonywana jest w zaniedbanych dzielnicach, celem programu jest również zwiększenie odsetka domów prywatnych w przyzwoitym stanie, które byłyby zajmowane przez grupy wymagające szczególnego traktowania.

Od 2001 r. liczbę domów w sektorze socjalnym, których stanu nie można określić mianem przyzwoitego, zmniejszono o ponad 50 %. Niemniej jednak celem jest doprowadzenie do 2010 r. do przyzwoitego stanu wszystkich budynków socjalnych i należących do spółdzielni mieszkaniowych. Inicjatywa zmierza również do polepszenia warunków dla gospodarstw domowych wymagających specjalnego traktowania w budynkach będących własnością prywatną, w tym szczególnie takich, w których są dzieci.

Zrównoważone planowanie urbanistyczne i energooszczędność

Przykład 12. Po drugiej wojnie światowej Warszawa (Polska) musiała bardzo szybko odbudować swoje zasoby mieszkaniowe, aby zaspokoić potrzeby szybko powiększającej się populacji. Osiedle Natolin-Wyżyny jest jednym z przykładów wybudowanych osiedli. Charakteryzuje się wysokimi, wielopiętrowymi budynkami, monotonną strukturą przestrzenną i dużą powierzchnią terenów niezabudowanych. W 1994 r. rozpoczęła się przebudowa i prywatyzacja osiedla. Przebudowa polegała na ocieplaniu fasad budynków, modernizacji systemów grzewczych i systemów wodnokanalizacyjnych oraz wprowadzeniu systemów pomiaru indywidualnego zużycia zasobów. Na ocieplenie fasad budynków przyznano subsydia w wysokości 920 tys. ecu. Do 1998 r. zostało sprywatyzowanych około 60 % mieszkań, a 90 % zasobów mieszkaniowych zostało poddanych renowacji lub remontowi. Ponadto zmieniono rozkład funkcji budynków, tak by zapewnić model mieszanego użytkowania i stworzyć okolicę zgodną z zasadami zrównoważonego rozwoju, a nie jak pierwotnie — zbiorowisko jednolitych budynków, które mieszkańcom nie oferowało prawie żadnych usług. Stworzono znaczną powierzchnię handlową, sklepy i biura. Projekt rekonstrukcji doprowadził do powstania bardziej zrównoważonego środowiska, które jest miejscem atrakcyjnym do mieszkania, o wysokich standardach energetycznych (źródło: Komisja Europejska).

Przykład 13. Termiczna odnowa budynków mieszkalnych w Wiedniu (program Thewosan): Z myślą o osiągnięciu celów z Kioto poprzez ograniczenie zużycia energii, zwłaszcza w budynkach mieszkalnych z okresu od lat 60. do 80., Wiedeń promuje działania na rzecz termicznej ich odnowy. Dotąd unowocześniono infrastrukturę grzewczą w ok. 50 tys. mieszkań w budynkach mieszkalnych, dzięki czemu o ponad połowę zmniejszono zużycie energii grzewczej. Działania te cieszą się dużą popularnością wśród mieszkańców, ponieważ dzięki wsparciu miasta, stosunkowo niewielkim nakładem środków można znacząco zaoszczędzić na kosztach ogrzewania. Środki z programu Thewosan przeznaczone są na termiczną odnowę zarówno prywatnych, jak i publicznych budynków mieszkalnych.
