

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie problematyki związanej z definicją mieszkalnictwa socjalnego jako usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym (opinia z inicjatywy własnej)

(2013/C 44/09)

Sprawozdawca: **Raymond HENCKS**

Dnia 19 stycznia 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

problematyki związanej z definicją mieszkalnictwa socjalnego jako usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym.

Dnia 21 lutego 2012 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie Sekcji Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego. Sekcja przyjęła swoją opinię 26 listopada 2012 r.

Na 485. sesji plenarnej w dniach 12-13 grudnia 2012 r. (posiedzenie z 13 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 67 do 5 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Prawo do mieszkania – zasady ogólne

1.1 Zagwarantowanie prawa do mieszkania jest jednym z międzynarodowych zobowiązań państw członkowskich, które Unia Europejska ma obowiązek brać pod uwagę. Prawo to zostało uznane w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka ONZ, która mówi, że „każdy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i konieczne świadczenia socjalne”. W zrewidowanej karcie społecznej Rady Europy umieszczono następujący zapis: „W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do mieszkania, Strony zobowiązują się podejmować działania zmierzające do: popierania dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie; zapobiegania i ograniczania bezdomności w celu jej stopniowego likwidowania; uczynienia kosztów mieszkań dostępnymi dla tych, którzy nie mają wystarczających zasobów”. Prawo do mieszkania zostało zapisane w konstytucjach wielu państw członkowskich lub jest przedmiotem szczególnych aktów prawnych mających na celu jego skuteczne wdrożenie.

1.2 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej stanowi: „W celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków”.

1.3 Prawa te są realizowane w większości państw członkowskich za pomocą usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, zgodnie z art. 36 Karty praw podstawowych, który stanowi, że „Unia uznaje i szanuje dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, przewidziany w ustawodawstwach i praktykach krajowych, zgodnie z Traktatami, w celu wspierania spójności społecznej i terytorialnej Unii”.

1.4 Zgodnie z art. 106 ust. 2 TFUE i przy założeniu, że powszechny dostęp do mieszkania jest uznany za usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym, przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym podlegają normom Traktatów, w tym regułom konkurencji oraz zasadom dotyczącym zakazu i kontroli pomocy państwa, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań powierzonych im przez władze krajowe, regionalne lub lokalne. W decyzji Komisji z dnia 20 grudnia 2011 r. (decyzja w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym) ograniczono udostępnianie subwencjonowanych mieszkań socjalnych do osób w niekorzystnej sytuacji oraz do mniej uprzywilejowanych grup społecznych, które ze względu na kwestie wypłacalności nie są w stanie znaleźć mieszkania na warunkach rynkowych.

1.5 Zgodnie z protokołem nr 26 załączonym do traktatu lizbońskiego główną odpowiedzialność za świadczenie, finansowanie i organizowanie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym ponoszą państwa członkowskie i ich władze krajowe, regionalne i lokalne dysponujące w tej dziedzinie szerokim zakresem uprawnień dyskrecyjnych i demokratyczną swobodą wyboru.

1.6 Ponadto protokół ten nakłada na państwa członkowskie m.in. obowiązek czuwania nad wysokim poziomem przystępności cenowej oraz propagowaniem powszechnego dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

1.7 Realizacja prawa do mieszkania warunkuje skuteczność innych praw podstawowych, takich jak prawo do godności, ochrony życia prywatnego i miejsca zamieszkania, rodziny, wody, zdrowia, energii itd. Dysponowanie godnym mieszkaniem ma podstawowe znaczenie, by jednostka mogła się rozwijać i integrować w społeczeństwie.

1.8 To na ile prawo do mieszkania jest faktycznie wcielane w życie, zależy najczęściej i w głównej mierze od dostępności odpowiedniej oferty mieszkań. Prawo do mieszkania zazwyczaj oznacza prawo do dostępu do godziwych warunków mieszkaniowych po przystępnej cenie.

1.9 Zapewnienie dostępu do mieszkania często nie oznacza dla władz publicznych obowiązku udostępnienia mieszkania każdej osobie, która o nie poprosi. Obowiązkiem politycznym państwa lub odpowiedniego organu władzy publicznej jest ulepszenie swej polityki i programów dotyczących dostępu wszystkich obywateli do mieszkań.

1.10 Państwa członkowskie na bardzo wiele sposobów i w bardzo różnym stopniu ingerują w funkcjonowanie swych rynków mieszkaniowych w ramach wdrażania tego prawa podstawowego, którego celem jest zapewnienie każdemu obywatelowi możliwości dostępu do godnego mieszkania po przystępnej cenie. Odpowiednie włączenie przyszłych użytkowników w budowę mieszkań socjalnych przyczynia się do poprawy przystępności cenowej tych mieszkań oraz zwiększa szanse tych osób na rynku pracy.

1.11 Z tego punktu widzenia mieszkanie stanowi dobro (publiczne lub zarządzane powierniczo), w odniesieniu do którego państwa członkowskie określają, w zależności od swych własnych wyborów politycznych i zbiorowych preferencji, minimalne normy dotyczące warunków mieszkaniowych i komfortu, szczegółowe przepisy z zakresu urbanistyki i budownictwa oraz minimalny poziom wkładu własnego. Niektóre państwa członkowskie, np. Niemcy, regulują rozwój cen mieszkań czy też nawet tworzą mechanizmy pomocy społecznej czy fiskalnej, aby odciążyć tę główną kategorię obowiązkowych wydatków gospodarstw domowych.

2. Mieszkania socjalne

2.1 Nie da się ukryć, że – pomimo tych środków – wielu obywateli Unii Europejskiej nie stać już na mieszkanie w godziwych warunkach. W 2010 r. 5,7 % ludności UE żyło w warunkach deprivacji mieszkaniowej (źródło: Europe Information Service S.A.) – choć zrewidowana karta społeczna Rady Europy miała przynieść redukcję bezdomności z myślą o jej stopniowej eliminacji – 17,86 % zajmowało mieszkania przeludnione lub substandardowe, a 10,10 % gospodarstw domowych ponosiło nadmierne koszty mieszkaniowe, przekraczające 40 % ich dostępnego dochodu.

2.2 Liczne państwa członkowskie zdecydowały się również na określenie i zorganizowanie równoległej oferty „mieszkań socjalnych” jako uzupełnienia dla spontanicznej podaży na rynku prywatnym. Mieszkania socjalne są udostępniane na specjalnych warunkach, zazwyczaj przez utworzone w tym celu podmioty niekomercyjne, ale także przez inwestorów prywatnych, osoby prawne lub fizyczne, którym powierzono to zadanie i które są dotowane przez krajowe, regionalne lub lokalne władze publiczne.

2.3 Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Grecji dysponują zasobami mieszkań socjalnych. 25 milionów europejskich gospodarstw domowych zajmuje mieszkania socjalne,

w odniesieniu do których warunki planowania terytorialnego, dostęp i ceny są określane bezpośrednio przez władze publiczne państw członkowskich.

2.4 Ta równoległa oferta mieszkań – ze względu na swą stabilność i regulację cen – przyczynia się w szczególności do złagodzenia amplitudy cykli i zjawiska bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości. Dzięki temu państwa członkowskie dysponujące zasobami mieszkań socjalnych uniknęły zjawiska bańki spekulacyjnej i konsekwencji w skali makro, jakie ono ze sobą niesie.

2.5 Mieszkania socjalne są jednym z rozwiązań stosowanych przez władze publiczne wobec niezdolności rynku mieszkań do zaspokojenia całości potrzeb mieszkaniowych i zagwarantowania wszystkim dostępu do mieszkania o godziwych warunkach za przystępną cenę (kupna lub najmu). Odpowiednie włączenie przyszłych użytkowników w budowę mieszkań socjalnych zwiększa przystępność cenową tych mieszkań, poprawia stosunek obywateli do udostępnionego mieszkania oraz umożliwia im nabycie lub poprawę nawyków i umiejętności zawodowych, co zwiększa ich szanse na rynku pracy.

2.6 Niewydolność rynku, jeśli chodzi o zaspokojenie wszystkich potrzeb mieszkaniowych, dotyczy de facto nie tylko osób zupełnie nieposiadających dostępu do mieszkania, ale także tych zajmujących mieszkania substandardowe, niedostosowane lub przeludnione czy też przeznaczających główną część dochodów na opłacenie czynszu czy raty kredytu.

2.7 Znaczne różnice w zakresie potrzeb mieszkaniowych występują między poszczególnymi państwami członkowskimi oraz, w ramach państw członkowskich, między krajami zachodnimi i wschodnimi, między obszarami wiejskimi i miejskimi, a także, w ramach samych obszarów miejskich, między centrami miast a przedmieściami.

2.8 W krajach członkowskich Unii stosowane są trzy różne koncepcje:

A. Koncepcja wąska

Mieszkania socjalne subwencjonowane przez władze publiczne są zastrzeżone dla osób w trudnej sytuacji lub wykluczonych, jasno zdefiniowanych jako takie. W wypadku takich mieszkań stosowane są bardzo rygorystyczne zasady przydziału. Czynsz jest niemal w całości opłacany przez system pomocy społecznej. Koncepcja ta nie stwarza konkurencji wobec prywatnego sektora nieruchomości i w pełni odpowiada wspólnotowej definicji usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym w zakresie mieszkalnictwa socjalnego sformułowanej w decyzji Komisji Europejskiej z 20 grudnia 2011 r. odnawiającej zwolnienie z wymogu uprzedniego zgłoszenia rekompensat kosztów usług publicznych w zakresie udostępniania mieszkań socjalnych „osobom w niekorzystnej sytuacji lub osobom w gorszym położeniu społecznym, które nie posiadają wystarczających środków, aby pozyskać mieszkanie na zasadach rynkowych”.

Do kategorii tej należą: Bułgaria, Cypr, Estonia, Węgry, Irlandia, Litwa, Łotwa, Malta, Portugalia, Rumunia, Zjednoczone Królestwo, Słowacja i, częściowo, Hiszpania (socialny sektor wynajmu).

B. Koncepcja szeroka

Według tej koncepcji beneficjentami są osoby w trudnej sytuacji lub wykluczone (jak w koncepcji wąskiej) oraz osoby o skromnych dochodach mające trudności z dostępem do odpowiedniego mieszkania ze względu na niepewność dochodów. Dostęp do mieszkania jest najczęściej warunkowany pułapem dochodów i składem gospodarstwa domowego. Czynsze są regulowane i pozostają przystępne. Koncepcja ta ma w większości wypadków ograniczony wpływ na ogólny poziom podaży mieszkań i na ich ceny oraz nie powoduje konfliktów z prywatnym rynkiem nieruchomości, ponieważ zyski pozostają bardzo ograniczone.

Koncepcja ta obejmuje szersze kategorie ludności, ale również odpowiada wspólnotowym wymogom w zakresie skoncentrowania się na popycie społecznym. Stosuje się ją w następujących krajach: Niemcy, Austria, Belgia, Hiszpania (dostęp do własności), Francja, Finlandia, Włochy, Luksemburg, Polska, Republika Czeska i Słowenia.

C. Koncepcja uniwersalna (stosowana, choć w różny sposób) w Danii i Niderlandach

W Niderlandach zgodnie z tą koncepcją należy zapewnić mieszkanie każdemu obywatelowi, niezależnie od jego dochodów (w tym osobom w trudnej sytuacji i osobom o skromnych dochodach); tworzy to podaż uzupełniającą tradycyjny rynek nieruchomości. Koncepcja ta znacznie wpływa na warunki rynkowe i na ceny ze względu na politykę cenową odnoszącą się do kosztów rzeczywistych, a nie do wartości rynkowych, oferując jednocześnie, w stosunku do zajmowania mieszkania, bezpieczeństwo, jakiego nie oferuje sektor prywatny na rynku.

Ze względu na brak skoncentrowania na określonym popycie społecznym Komisja Europejska sprzeciwia się tej uniwersalnej koncepcji mieszkalnictwa, gdyż jej zdaniem nie odpowiada ona wspólnotowej definicji usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym w zakresie mieszkalnictwa. Koncepcji tej nie stosuje się już w Szwecji, która zrezygnowała z wyraźnego określenia usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym w zakresie mieszkalnictwa socialnego.

W Danii koncepcja uniwersalna jest mocno zakorzeniona w modelu państwa opiekuńczego. Pojęcie grup lub osób w trudnej sytuacji, słabszych czy wykluczonych nie jest ograniczone z punktu widzenia określonego poziomu

dochodów. Celem jest zapewnienie przystępnych cenowo i dostępnych mieszkań dla osób, które ich potrzebują. Tradycyjny rynek nieruchomości jest wzbogacony dzięki zniesieniu prawnych zobowiązań społecznych oraz zapewnieniu równości i zróżnicowania społecznego pod względem pochodzenia etnicznego, płci, dochodów, wieku, niepełnosprawności oraz potrzeb umysłowych i fizycznych. Polityka cenowa jest regulowana i opiera się na faktycznych kosztach, co wyklucza możliwość nadmiernej kompensacji.

3. Mieszkalnictwo socialne a prawo wspólnotowe

3.1 Ze względu na niezdolność samych sił rynkowych do zapewnienia każdemu obywatelowi godziwych warunków mieszkaniowych mieszkalnictwo socialne może wpisywać się w prawie wspólnotowym w koncepcję usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym, jeżeli jest uznane za takie przez dane państwo członkowskie i może w związku z tym być przedmiotem subwencji i rekompensat publicznych.

3.2 Protokół nr 26 załączony do traktatu lizbońskiego potwierdza zasadniczą rolę i szeroki zakres uprawnień dyskrecyjnych organów krajowych, regionalnych i lokalnych w zakresie świadczenia, zlecenia i organizowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w sposób możliwie najbardziej odpowiadający potrzebom odbiorców. Mieszkalnictwo socialne wchodzi w zakres obowiązku świadczenia usługi publicznej określonego przez krajowe, regionalne lub lokalne władze publiczne w szczególności w odniesieniu do planowania, cen, warunków przyznawania i użytkowania. Protokół ten nakłada również na państwa członkowskie obowiązek czuwania m.in. nad wysokim poziomem usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, jeśli chodzi o przystępność, równe traktowanie oraz propagowanie powszechnego dostępu i praw odbiorców.

3.3 Jeżeli mieszkalnictwo socialne jest uznane za usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym, podlega ono przepisom art. 14 i 106 ust. 2 TFUE oraz protokołu 26 do TFUE, który ustanawia zwłaszcza zasadę preferencji zbiorowych o charakterze społecznym i kulturowym oraz zasadę zaspokojenia specyficznych potrzeb lokalnych w dziedzinie określenia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym przez państwa członkowskie. Zgodnie z tymi przepisami pierwszeństwo przed zasadami konkurencji na rynku wewnętrznym ma wypełnienie zadań przypisanych mieszkalnictwu socialnemu, w ramach pewnych warunków określonych w decyzji w sprawie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (zob. pkt 3.6).

3.4 Stosowanie tych postanowień TFUE skłoniło Komisję do wyłączenia z obowiązku wcześniejszego zgłoszenia pomocy państwa przyznawanej podmiotom z sektora mieszkalnictwa socialnego.

3.5 Uznanie mieszkalnictwa socjalnego za usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym podlega jedynie kontroli oczywistych błędów przez Komisję Europejską pod nadzorem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

3.6 W tym kontekście, ponieważ usługa publiczna ma charakter socjalny, Komisja Europejska uważa, że definicja mieszkalnictwa socjalnego musi bezpośrednio nawiązywać do osób w niekorzystnej sytuacji lub mniej uprzywilejowanych grup społecznych, a nie do zróżnicowania potrzeb mieszkaniowych obserwowanych na lokalnym rynku mieszkaniowym. Jest to stałym źródłem konfliktów między Komisją a niektórymi państwami członkowskimi, podmiotami z sektora mieszkalnictwa socjalnego i przedstawicielami lokatorów mieszkań socjalnych, którzy nie zgadzają się z tym stanowiskiem Komisji, podczas gdy inni je popierają.

4. Ramy prawne destabilizujące politykę państw członkowskich dotyczącą mieszkań socjalnych

4.1 Praktyka decyzyjna Komisji Europejskiej w zakresie kontroli oczywistych błędów i kwalifikowania mieszkań socjalnych jako usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym doprowadziła do pewnych zmian wyborów politycznych niektórych państw członkowskich w zakresie organizacji i finansowania mieszkalnictwa socjalnego oraz do powstawania sporów prawnych.

4.2 W Niderlandach ta praktyka decyzyjna doprowadziła do wykluczenia z dostępu do mieszkań socjalnych prawie 400 000 gospodarstw domowych, które zgodnie z kryteriami Komisji Europejskiej są zbyt dobrze sytuowane, by mieć prawo do mieszkania socjalnego, ale które w praktyce nie są wystarczająco majątne, by zdobyć mieszkanie na warunkach rynkowych.

4.3 W Szwecji władze publiczne odmówiły przyjęcia tej praktyki decyzyjnej i wykluczyły mieszkalnictwo socjalne z zakresu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, co podważa możliwość finansowania go w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, który to rodzaj finansowania jako jedyny nie jest sprzeczny z zapisanym w Traktacie zakazem pomocy państwa.

4.4 We Francji Krajowy Związek Właścicieli Nieruchomości skierował do Komisji Europejskiej skargę przeciw państwu francuskiemu, szczególnie z powodu zbyt wysokiego pułapu dochodów umożliwiającego dostęp do mieszkań socjalnych, niezgodnego z praktyką decyzyjną Komisji.

4.5 Wnioski dotyczące dyrektyw w sprawie zamówień publicznych i koncesji przewidują, że współpraca między podmiotami sektora mieszkalnictwa socjalnego jako przedsiębiorstwami społecznymi i podmiotami prawa publicznego podlega wymogom tych dyrektyw i ogłoszeniu przetargu. Komisja Europejska rozciągając orzecznictwo dotyczące współpracy między władzami publicznymi na wszystkie instytucje zamawiające,

skłania do podania w wątpliwość praktyk w zakresie współpracy i łączenia zasobów niezbędnych do modernizacji mieszkań socjalnych, właściwego nimi zarządzania i wzmocnienia ich zakorzenienia w kontekście lokalnym.

4.6 Te konkretne przykłady świadczą o bezpośrednim wpływie prawa Unii Europejskiej na warunki definiowania, organizacji i finansowania mieszkalnictwa socjalnego przez państwa członkowskie i o potrzebie określenia ram prawnych sprzyjających rozwojowi mieszkalnictwa socjalnego w Unii Europejskiej.

4.7 Mieszkalnictwo socjalne ze względu na swe różnorodne aspekty i znaczne rozpowszechnienie w Unii Europejskiej odgrywa kluczową rolę we wdrażaniu strategii „Europa 2020”. Aktywnie przyczynia się do realizacji celu dotyczącego przekształcenia UE w gospodarkę inteligentną, zrównoważoną i sprzyjającą włączeniu społecznemu, jako że pomaga zapewnić wysoki poziom zatrudnienia, wydajności, włączenia społecznego i spójności społecznej oraz wnosi wkład w walkę z ubóstwem i przeciwdziałanie zmianie klimatu, zmniejszając ubóstwo energetyczne.

4.8 Choć każde państwo członkowskie musi przyjmować własne cele krajowe w każdej z tych dziedzin, w tym w zakresie rozwoju oferty mieszkań socjalnych, konkretne działania na poziomie europejskim powinny stanowić podstawę realizacji strategii „Europa 2020”, także w dziedzinie mieszkalnictwa socjalnego.

5. Polityka dotycząca mieszkalnictwa socjalnego w pełni zgodna z celami strategii „Europa 2020” i z ideą lepszego zarządzania gospodarczego

5.1 Mieszkalnictwo socjalne aktywnie przyczynia się do realizacji szeregu celów strategii „Europa 2020”, jeśli chodzi o wsparcie strategii wzrostu i atrakcyjności obszarów, generowane inwestycje i stworzone miejsca pracy niepodlegające delokalizacji, walkę z ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz zaangażowanie w przeciwdziałanie zmianie klimatu i ubóstwu energetycznemu.

5.2 Unia Europejska jest drugim na świecie wytwórcą mieszkań socjalnych po Chinach, które przekształciły mieszkalnictwo socjalne w politykę wspierającą wzrost gospodarczy i rozwój miast oraz łagodzącą zjawisko bańki spekulacyjnej w sektorze budownictwa prywatnego.

5.3 Zgodnie z propozycjami Komisji Europejskiej mieszkalnictwo socjalne w pełni kwalifikuje się do wsparcia z funduszy strukturalnych w latach 2014–2020, zwłaszcza w zakresie termomodernizacji i promowania odnawialnych źródeł energii, zintegrowanych działań w zakresie rozwoju obszarów miejskich i walki z wykluczeniem dzięki zapewnieniu dostępu do mieszkań społecznościom marginalizowanym i oferowaniu wysokiej jakości, przystępnych cenowo usług socjalnych.

5.4 Mieszkalnictwo socjalne stanowi konkretną i efektywną odpowiedź na wyrażaną przez Komisję i Radę chęć wzmocnienia zarządzania gospodarczego strefy euro, a w szczególności kontroli baniek spekulacyjnych w sektorze nieruchomości i ich katastrofalnych skutków dla równowagi makroekonomicznej i społecznej. Rozwój równoległej oferty mieszkań socjalnych przyczynia się do zmniejszenia rozmiarów zjawiska baniek spekulacyjnych i osłabienia cyklu na rynku nieruchomości.

5.5 Jeżeli ze względów budżetowych lub z powodu zbyt wąskiej interpretacji definicji osób w niekorzystnej sytuacji lub mniej uprzywilejowanych grup społecznych państwo członkowskie nie jest w stanie dostosować oferty mieszkań socjalnych do rzeczywistych potrzeb swych obywateli zgodnie ze swymi międzynarodowymi zobowiązaniami w zakresie prawa do mieszkania, powszechny dostęp do godnego i przystępnego mieszkania może zostać zrealizowany tylko za cenę poważnej ingerencji władz publicznych na rynku prywatnym.

6. Stawienie czoła nowym wyzwaniom energetycznym i społecznym

6.1 Mieszkalnictwo socjalne musi stawić czoła nowej sytuacji w zakresie klimatu i konieczności poprawy charakterystyki energetycznej mieszkań istniejących i nowo budowanych. Polityka dotycząca inwestycji energetycznych wdrażana przez pomioty sektora mieszkalnictwa socjalnego musi być wspierana przez organy publiczne, ponieważ pozwala jednocześnie przeciwdziałać zmianie klimatu, zmniejszać ubóstwo energetyczne gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz promować lokalne miejsca pracy i rozwój gospodarczy na danym obszarze. Polityka spójności może aktywnie przyczynić się do wzmocnienia tej dynamiki i zapewnić efekt dźwigni prowadzący do wykorzystania innych dodatkowych źródeł finansowania.

6.2 Starzenie się społeczeństwa również stanowi duże wyzwanie wymagające dostosowania zasobów mieszkań socjalnych do potrzeb osób starszych i zależnych oraz do rozwoju nowych zintegrowanych usług umożliwiających osobom zależnym pozostanie we własnym domu i dostępność mieszkań socjalnych.

6.3 Coraz bardziej niepewna sytuacja gospodarstw domowych zajmujących mieszkania socjalne lub starających się o mieszkania socjalne sprawia, że jeszcze ważniejsze staje się zróżnicowanie społeczne i jakość oferty mieszkań socjalnych na danym obszarze oraz opracowywanie zintegrowanych strategii rozwoju obszarów miejskich, obejmujących aspekty społeczne, gospodarcze, miejskie i ekologiczne, przewidzianych we wniosku Komisji Europejskiej dotyczącym rozporządzenia w sprawie EFRR.

7. Przyszła rola Unii Europejskiej

7.1 Unia Europejska powinna przede wszystkim zapewnić ramy prawne sprzyjające rozwojowi mieszkalnictwa socjalnego

w państwach członkowskich, zarówno pod względem finansowania oferty takich mieszkań, jak i określenia sposobu ich definiowania i funkcjonowania. Takie korzystne ramy prawne obejmują kontrolę oczywistych błędów w zakresie kwalifikowania usług jako świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, kwestię kompatybilności pomocy państwa przyznawanej podmiotom z sektora mieszkalnictwa socjalnego, stosowanie przepisów dotyczących zamówień publicznych i współpracy między pomiotami sektora mieszkalnictwa socjalnego, a także zastosowanie obniżonych stawek VAT w odniesieniu do mieszkań socjalnych jako dóbr pierwszej potrzeby.

7.2 Komisja Europejska powinna ponownie przemyśleć dotychczasową praktykę decyzyjną w kwestiach kontroli oczywistych błędów w zakresie kwalifikowania przez państwa członkowskie mieszkań socjalnych jako usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, gdyż może ona nie zawsze być dostosowana do specyfiki tego sektora. Powinna ona pozostawić w gestii państw członkowskich określanie warunków dostępu i cen mieszkań socjalnych odpowiednio do lokalnych potrzeb i preferencji, a także rzeczywistych potrzeb obywateli znajdujących się w niekorzystnej sytuacji lub mniej uprzywilejowanych grup społecznych, zgodnie z postanowieniami protokołu 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym.

7.3 EKES przyjmuje z zadowoleniem decyzję Komisji Europejskiej, by odnowić zwolnienie z obowiązku powiadamiania o pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych przyznanej pomiotom sektora mieszkalnictwa socjalnego, oraz uwzględnienie przez Komisję określonych szczególnych okoliczności, zwłaszcza w odniesieniu do długości kadencji i inwestycji długoterminowych.

7.4 EKES przyjmuje z zadowoleniem wyrażony w komunikacie dotyczącym przedsiębiorczości społecznej zamiar Komisji Europejskiej, by promować ekosystem sprzyjający rozwojowi przedsiębiorstw społecznych w Unii Europejskiej, w tym w zakresie dostępu do mieszkań, oraz wspierać tworzenie funduszy inwestycyjnych działających zgodnie z zasadą solidarności. Komitet podkreśla konieczność zachowania roli partnerów społecznych w tych państwach członkowskich, w których krajowa kultura włączyła ich do zarządzania mieszkalnictwem socjalnym.

7.5 Komisja, Parlament i Rada powinny uwzględnić we wnioskach dotyczących dyrektyw w sprawie zamówień publicznych i koncesji współpracę między podmiotami sektora mieszkalnictwa socjalnego jako podmiotami prawa publicznego i przedsiębiorstwami społecznymi, poprzez włączenie tej współpracy w zakres współpracy publiczno-publicznej, jako że podmioty te działają w interesie publicznym i obejmują udziały publiczne i prywatne.

7.6 Komisja Europejska powinna ponownie przemyśleć swe propozycje dotyczące przyszości wspólnego systemu podatku VAT, tak by nadal przyznawać państwom członkowskim możliwość stosowania obniżonej stawki w odniesieniu do budowy i renowacji mieszkań socjalnych przez operatorów publicznych, socjalnych i prywatnych, jako dóbr pierwszej potrzeby o charakterze lokalnym, które nie mają wpływu na wymianę handlową między państwami członkowskimi i prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

7.7 Unia Europejska powinna również wspierać państwa członkowskie w rozbudowywaniu oferty mieszkań socjalnych i jej modernizowaniu w sposób odpowiadający nowym wyzwaniom demograficznym, społecznym i klimatycznym, co przyczyni się do realizacji celów strategii „Europa 2020”.

7.8 EKES przyjmuje w związku z tym z zadowoleniem propozycję Komisji dotyczącą rozporządzeń w sprawie EFRR i EFS polegającą na zakwalifikowaniu do wsparcia z funduszy strukturalnych w latach 2014–2020 priorytetowych inwestycji w termomodernizację mieszkań socjalnych, zintegrowanych działań w zakresie rozwoju obszarów miejskich, dostępu społeczności marginalizowanych do wysokiej jakości, przystępnych cenowo mieszkań socjalnych oraz promowania przedsiębiorstw społecznych. EKES przypomina, że celem jest możliwość zaproponowania mieszkania socjalnego dobrej jakości wszystkim, którzy go potrzebują.

7.9 EKES sądzi, że takie rozwiązania są konieczne i powinny towarzyszyć środkom przewidzianym we wniosku Komisji Europejskiej dotyczącym dyrektywy w sprawie efektywności energetycznej nakładającym na podmioty sektora mieszkalnictwa socjalnego obowiązek corocznej termomodernizacji 4 % zasobów mieszkań socjalnych. Realizację tego obowiązku powinny wesprzeć specjalne rozwiązania służące finansowaniu niezbędnych inwestycji, zwłaszcza za pośrednictwem EFRR oraz także poprzez utworzenie funduszu inwestycyjnego na poziomie europejskim.

7.10 Parlament i Rada powinny przyjąć propozycje Komisji dotyczące rozporządzeń w sprawie EFRR i EFS wpisujące się w ramy realizacji strategii „Europa 2020” i uznające po raz pierwszy za pośrednictwem funduszy strukturalnych priorytetową rolę mieszkalnictwa w polityce inwestycyjnej państw członkowskich prowadzonej zgodnie z założeniami polityki spójności na lata 2014–2020.

7.11 Regulacja rynków mieszkaniowych w państwach członkowskich jest ważna dla stabilności strefy euro z uwagi na makroekonomiczny i społeczny wpływ baniek spekulacyjnych na rynku nieruchomości. Mieszkania socjalne przyczyniają się do ustabilizowania rynków nieruchomości i wyregulowania ich cykliczności.

7.12 EKES przyjmuje z zadowoleniem propozycję Komisji dotyczącą wprowadzenia wzmocnionego nadzoru makroekonomicznego w strefie euro i uwzględnienia w nim elementu związanego z makroekonomicznymi skutkami baniek spekulacyjnych na rynku nieruchomości. EKES sądzi, że temu wzmocnionemu nadzorowi powinny towarzyszyć rozwiązania promujące mechanizmy służące inteligentnej regulacji rynków mieszkaniowych w państwach członkowskich i rozbudowanie oferty mieszkań socjalnych i prywatnych, aby ustabilizować i złagodzić cykle na rynkach nieruchomości, zgodnie z zasadami zrównoważonej urbanizacji.

7.13 Zdaniem EKES-u niezbędne jest podjęcie refleksji nad europejską rezerwą na rzecz stabilizacji finansowania mieszkalnictwa socjalnego, które jest częścią europejskiego modelu społecznego. Należałoby rozważyć pomysł ustanowienia europejskiej powszechnej księżeczki oszczędnościowej z pułapem oprocentowania i z przeznaczeniem na mieszkalnictwo socjalne. Można by ją zakładać *on-line* w EBI, który zarządzałby tymi środkami. Procedura taka pełniłaby podwójną funkcję: stabilizowałaby inwestycje w mieszkalnictwo socjalne, a osobom oszczędzającym dawałaby silne poczucie przynależności obywatelskiej.

Bruksela, 13 grudnia 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON