C/2025/5153

28.10.2025

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Mieszkalnictwo przystępne cenowo: jak polityka spójności, agenda miejska UE i społeczeństwo obywatelskie mogą przyczynić się do zapewnienia mieszkań przystępnych cenowo dla każdego?

(opinia z inicjatywy własnej)

(C/2025/5153)

Sprawozdawczyni: **Elena-Alexandra CALISTRU**

Współsprawozdawczyni: **Maria del Carmen BARRERA CHAMORRO**

Doradczynie i doradcy	Ioannis GRIGORIADIS (z ramienia sprawozdawczyni) Maxime STAELENS (z ramienia Grupy I)
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	23.1.2025
Podstawa prawna	Art. 52 ust. 2 regulaminu wewnętrznego
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	4.7.2025
Data przyjęcia na sesji plenarnej	17.7.2025
Sesja plenarna nr	598
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	144/0/2

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) uważa, że kryzys przystępności cenowej mieszkań stanowi nie tylko wyzwanie społeczne, ale także poważne zagrożenie gospodarcze dla konkurencyjności UE, ponieważ przedsiębiorstwa stoją w obliczu presji płacowej, która zmniejsza ich międzynarodową konkurencyjność i jest sprzeczna z celem polityki spójności polegającym na tworzeniu konkurencyjnych gospodarek regionalnych. Tworzy to również szersze bariery dla zatrudnienia, ponieważ pracownicy i dostawcy usług kluczowych są wypychani z obszarów o wysokich kosztach, co prowadzi do niedoborów personelu w najważniejszych sektorach, takich jak opieka zdrowotna, edukacja i usługi publiczne. W efekcie jest to czynnik zwiększający podatność na wstrząsy, co było widoczne podczas pandemii, ponieważ zmniejsza odporność, którą polityka spójności ma budować w regionalnych systemach gospodarczych.

1.2. EKES podkreśla, że walka z kryzysem mieszkaniowym wymaga nie tylko większych funduszy, ale także bardziej inteligentnych metod finansowania. Biorąc pod uwagę roczny niedobór inwestycyjny na poziomie 270 mld EUR określony przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), transfer środków w ramach obecnych alokacji polityki spójności jest zdecydowanie niewystarczający. W związku z tym EKES uważa, że polityka spójności powinna służyć jako główne ramy koordynacji instrumentów uzupełniających, mobilizując kapitał publiczny i prywatny na rzecz przystępnych cenowo rozwiązań mieszkaniowych, a EBI powinien odgrywać kluczową rolę w opracowywaniu instrumentów finansowych dostosowanych do różnych potrzeb regionalnych.

1.3. Komitet z zadowoleniem przyjmuje powołanie przez Komisję pierwszej grupy zadaniowej ds. mieszkalnictwa i stanowiska komisarza ds. mieszkalnictwa w celu opracowania europejskiego planu na rzecz przystępnych cenowo mieszkań. W skład tej grupy roboczej powinni jednak wchodzić przedstawiciele państw członkowskich, władz lokalnych, partnerów społecznych, organizacji wolnych zawodów i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, tak aby zapewnić kompleksową integrację celów mieszkaniowych z polityką UE. Integracja ta powinna opierać się na wiarygodnych danych i dowodach, aby można było mierzyć wpływ działań i zwiększać skalę skutecznych podejść, zwłaszcza w świetle pilnych potrzeb mieszkaniowych w całej Europie.

1.4. EKES popiera przyjęcie kompleksowych ram UE definiujących przystępne cenowo mieszkalnictwo w całym procesie (mieszkalnictwo socjalne, przystępny cenowo wynajem, przystępna cenowo własność), aby zapewnić pewność prawa dla inwestycji. Popiera również propozycję Komitetu Regionów (KR) dotyczącą zwiększenia środków przeznaczonych na segment społeczny InvestEU oraz zachęca państwa członkowskie do realokacji niewykorzystanych środków z krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności na instrumenty finansowe ukierunkowane na mieszkalnictwo, zarządzane przez władze lokalne.

1.5. Zdaniem EKES-u inwestycje w przystępne cenowo i zrównoważone mieszkalnictwo powinny być strategicznym priorytetem funduszy spójności UE po 2027 r., a służyć temu ma podejście obejmujące zarówno mieszkalnictwo socjalne, jak i przystępne cenowo, przy jednoczesnym utrzymaniu środków związanych z renowacją. Podejścia te muszą być dostosowane do zagrożeń wynikających z kryzysu klimatycznego oraz promować takie formy mieszkalnictwa, które będą odporne na jego skutki, zwłaszcza w regionach i obszarach najbardziej narażonych na zmianę klimatu. Polityka spójności musi odgrywać kluczową rolę w realizacji celów mieszkaniowych agendy miejskiej UE, szczególnie na obszarach metropolitalnych, gdzie wyzwania związane z przystępnością cenową są najbardziej dotkliwe.

1.6. Podobnie jak KR, EKES uznaje konieczność wprowadzenia unijnych ram legislacyjnych w celu stawienia czoła wyzwaniom związanym z kryzysem mieszkaniowym. Oznacza to konieczność zaradzenia podkreślonym w orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) niedociągnięciom regulacyjnym UE, które ograniczyły finansowanie przez państwa członkowskie inicjatyw mieszkalnictwa socjalnego i przystępnego cenowo.

1.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje unijną platformę na rzecz przystępnych cenowo mieszkań prowadzoną z udziałem EBI, mającą na celu wykorzystanie prywatnych inwestycji na szczeblu lokalnym oraz świadczenie usług doradczych obejmujących wszystkie etapy cyklu życia projektu, a także działania wykraczające poza ten cykl. Platforma powinna promować innowacyjne instrumenty finansowe, które wykazały skuteczność w różnych kontekstach regionalnych, a także ułatwiać transfer wiedzy między państwami członkowskimi.

1.8. EKES popiera propozycję zawartą w pierwszym sprawozdaniu Komisji Rozwoju Regionalnego (REGI) Parlamentu Europejskiego, zgodnie z którą pożyczki, gwarancje i fundusze własne na mieszkania przystępne cenowo nie powinny być uznawane za zadłużenie państw w ramach paktu stabilności i wzrostu oraz europejskiego semestru.

1.9. EKES uważa, że zasady pomocy państwa i definicje usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nakładają ograniczenia na inwestycje publiczne w przystępne cenowo mieszkania wykraczające poza wąsko rozumiane mieszkalnictwo socjalne. W związku z tym Komitet zaleca przeprowadzenie pilnego przeglądu tych przepisów, aby umożliwić skuteczniejszą interwencję publiczną za pośrednictwem instrumentów spójności.

1.10. W opinii EKES-u instrumenty finansowe, które umożliwiają ponowne inwestowanie zysków, mogą stworzyć trwałe mechanizmy finansowania mieszkalnictwa wykraczające poza cykle programowe. Komitet popiera również propozycję Komitetu Regionów, by poszerzyć ramy instrumentów finansowych polityki spójności w celu lepszego uwzględnienia inwestycji mieszkaniowych, ze szczególnym uwzględnieniem funduszy na rzecz zrównoważonego rozwoju miast.

1.11. EKES oczekuje, że w kolejnych wieloletnich ramach finansowych (WRF) mieszkalnictwo zostanie wyraźnie uznane za czynnik wpływający na konkurencyjność gospodarczą i objęte zakresem Europejskiego Funduszu Konkurencyjności przez połączenie środków w zakresie mieszkalnictwa z efektywnością rynku pracy i rozwojem ekosystemów innowacji.

1.12. Zdaniem EKES-u w krajowych i unijnych strategiach politycznych mających na celu wspieranie wzrostu gospodarczego przez rozwój turystyki lub rynku nieruchomości należy uwzględniać ich potencjalny wpływ na lokalne rynki mieszkaniowe oraz przewidywać odpowiednie środki służące ochronie prawa do dostępnych cenowo i godnych warunków mieszkaniowych.

1.13. Dla Komitetu bardzo ważne jest, by wziąć pod uwagę doświadczenia i najlepsze praktyki władz krajowych, regionalnych i lokalnych zaangażowanych w rozwój przystępnych cenowo mieszkań socjalnych w całej Unii Europejskiej. Fińska polityka „Housing First" (Najpierw mieszkanie) jest doskonałym przykładem tego, jak można ograniczyć bezdomność i znacznie poprawić warunki mieszkaniowe grup społecznych znajdujących się w trudnej sytuacji.

1.14. W tym kontekście EKES podkreśla, że mieszkalnictwo przystępne cenowo musi być postrzegane jako kamień węgielny europejskiego modelu społecznego. W tym modelu Unia Europejska i jej państwa członkowskie powinny wdrażać strategie polityczne, które sprawiają, że mieszkalnictwo jest przystępne cenowo, zrównoważone i dostępne dla wszystkich, ponieważ stanowi podstawowe prawo społeczne, które powinno być punktem odniesienia dla wszystkich polityk gospodarczych i społecznych, a zatem coraz ważniejszym elementem polityki spójności. Aby pomóc w realizacji celów polityki spójności, EKES uważa, że UE musi aktywniej polegać na partnerach społecznych jako kluczowych motorach zmian, zwłaszcza ze względu na ich operacyjną obecność zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym.

2. **Kontekst opinii**

2.1. UE stoi w obliczu powszechnego kryzysu przystępności cenowej mieszkań i chociaż państwa członkowskie mają kompetencje do zapewnienia przystępności cenowej mieszkań i widać pewne różnice na poziomie krajowym, kryzys ten na poziomie europejskim ma głębokie konsekwencje dla spójności terytorialnej i rozwoju gospodarczego. Ceny domów i mieszkań oraz czynsze wzrosły średnio o 48 % w latach 2015–2023, co znacznie przewyższa wzrost dochodów. W 2023 r. koszty mieszkaniowe przekroczyły 40 % dochodu do dyspozycji w przypadku 10,6 % miejskich gospodarstw domowych i 7 % wiejskich gospodarstw domowych (Eurostat, 2024) ([1]). Projekt House4All Europejskiej Sieci Obserwacyjnej Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej (ESPON) ujawnia uderzające różnice terytorialne w przystępności cenowej mieszkań w różnych regionach, przy czym z poważnymi trudnościami borykają się zarówno ośrodki miejskie, jak i obszary o trwale niekorzystnych warunkach geograficznych ([2]).

2.2. Przystępność cenowa mieszkań jest koncepcją wielowymiarową, która wykracza poza koszty czynszu lub spłaty kredytu hipotecznego. Obejmuje ona szeroki zakres czynników, które wpływają na zdolność gospodarstwa domowego do znalezienia i utrzymania odpowiedniego lokum, rachunki za energię, koszty renowacji i utrzymania, rozwiązania ułatwiające dostępność oraz dostęp do transportu i usług świadczonych w interesie ogólnym. Dostępność odpowiednich mieszkań, czyli podaż, rzutuje także na ich przystępność cenową. Ponieważ koszty te różnią się znacznie w poszczególnych państwach UE w zależności od rodzaju mieszkań, ich efektywności energetycznej, położenia geograficznego i poziomu dochodów, wyzwania związane z przystępnością cenową nie są takie same w całej UE. Są one pochodną różnych krajowych systemów mieszkaniowych, różnic między obszarami miejskimi i wiejskimi oraz lokalnej sytuacji gospodarczej. Dlatego potrzeba działań politycznych nastawionych na konkretny obszar, a nie uniwersalnych rozwiązań dla wszystkich.

2.3. Kryzys przystępności cenowej mieszkań ma daleko idące konsekwencje gospodarcze, które wpływają bezpośrednio na cele polityki spójności:

— ogranicza mobilność pracowników, uniemożliwiając im przenoszenie się do regionów o lepszych możliwościach ekonomicznych;

— zmniejsza produktywność gospodarczą przez niewłaściwą alokację kapitału ludzkiego i zbyt długi czas podróży;

— pogłębia polaryzację terytorialną między regionami odnotowującymi wysoki wzrost gospodarczy a tymi, które odczuwają skutki presji demograficznej;

— powoduje przekierowanie dochodów gospodarstw domowych z innych produktywnych działań gospodarczych, osłabiając lokalne mnożniki ekonomiczne;

— stwarza bariery w dostępie do możliwości kształcenia i zatrudnienia, szczególnie dla młodych ludzi;

— pogłębia nierówności społeczne – liczba osób bezdomnych gwałtownie wzrasta, a coraz większej liczby Europejek i Europejczyków nie stać już na godne warunki mieszkaniowe, przez co żyją oni w niedopuszczalnych warunkach;

— dotyka w szczególności niektóre wrażliwe grupy społeczne, których zdolność do przystosowania się do zmieniających się zasad rynku mieszkaniowego pozostaje raczej ograniczona, a także gospodarstwa domowe o średnich dochodach; przejawia się też ograniczoną liczbą mieszkań dostępnych dla osób z niepełnosprawnościami i osób starszych.

2.4. Od 2007 r. polityka spójności coraz bardziej wspiera interwencje w mieszkalnictwo. W okresie programowania 2021–2027 na efektywność energetyczną w mieszkalnictwie przeznaczono około 6,5 mld EUR, co obejmowało inwestycje w energię odnawialną, przystosowanie się do zmiany klimatu i mieszkalnictwo socjalne w ramach różnych celów polityki. Znalezienie rozwiązań dla obecnych wyzwań w mieszkalnictwie wymaga jednak bardziej strategicznego i kompleksowego podejścia.

([1]) *Rising housing costs in the EU: the facts* (infografika): https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20241014STO24542/rising-housing-costs-in-the-eu-the-facts-infographics#:~:text=If%20housing%20costs%20are%20above,40%25%20of%20their%20disposable%20income.

([2]) [HOUSE4ALL] *Access to affordable and quality housing for all people*: https://www.espon.eu/projects/access-affordable-and-quality-housing-all-people-house4all.

2.5. Niniejsza opinia ma na celu zbadanie, w jaki sposób polityka spójności może skuteczniej sprostać wyzwaniom związanym z przystępnością cenową mieszkań, aby wspierać realizację jej podstawowych celów w zakresie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Opinia służy zbadaniu, w jaki sposób strategiczne inwestycje w mieszkalnictwo mogą stymulować regionalny rozwój gospodarczy, zwiększać konkurencyjność, poprawiać efektywność rynku pracy i zmniejszać dysproporcje terytorialne. Przedstawiono w niej konkretne zalecenia mające na celu poprawę skuteczności istniejących instrumentów w pozostałej części okresu 2021–2027 oraz wypracowanie bardziej kompleksowego podejścia do przystępnych cenowo mieszkań w polityce spójności po roku 2027.

3. **Uwagi ogólne**

3.1. Zdaniem EKES-u mieszkalnictwo przystępne cenowo i mieszkania socjalne należy uznać za kamień węgielny europejskiego modelu społecznego. Unia Europejska i jej państwa członkowskie, regiony i władze lokalne muszą wdrażać politykę, która sprawi, że mieszkalnictwo socjalne będzie przystępne cenowo, zrównoważone i dostępne dla wszystkich, którzy go potrzebują. Aby poradzić sobie z tym kryzysem, konieczne jest również przyspieszenie i rozszerzenie budowy przystępnych cenowo mieszkań oraz zwiększenie oferty mieszkań na wynajem. W tym celu EKES uważa za stosowne przeanalizowanie technik umożliwiających nie tylko szybką budowę przystępnych cenowo mieszkań, ale także obniżenie kosztów mieszkaniowych.

3.2. Komitet zauważa, że przystępność cenowa mieszkań jest kluczową kwestią infrastruktury gospodarczej, a nie tylko kwestią dobrobytu społecznego, mimo że przystępne cenowo i zrównoważone mieszkalnictwo jest podstawowym prawem społecznym. Gdy koszty mieszkaniowe rosną szybciej niż dochody, podważona zostaje podstawowa zasada gospodarcza, jaką jest mobilność pracowników – filar jednolitego rynku UE – co prowadzi do nieefektywności rynkowych odczuwalnych w całej gospodarce europejskiej. Mieszkalnictwo jest zarówno przyczyną, jak i konsekwencją różnic terytorialnych, a wzorce przystępności cenowej ujawniają nierówności geograficzne, które wzmacniają rozbieżności gospodarcze między regionami europejskimi ([3]).

3.3. Choć budownictwo mieszkaniowe i polityka wynajmu pozostają w kompetencjach państw członkowskich zgodnie z zasadą pomocniczości, UE wpływa na ten sektor poprzez prawo konkurencji i wyjątki od niego (prawo opieki społecznej czy usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym). Zadaniem Komisji Europejskiej jest stworzenie odpowiednich ram umożliwiających władzom krajowym i regionalnym skuteczną walkę z kryzysem mieszkaniowym przy jednoczesnym poszanowaniu różnorodności lokalnych potrzeb i wyzwań demograficznych.

3.4. EKES podkreśla, że walka z kryzysem mieszkaniowym wymaga nie tylko większych funduszy, ale także bardziej inteligentnych metod finansowania. Biorąc pod uwagę roczny lukę inwestycyjną na poziomie 270 mld EUR zidentyfikowaną przez EBI, transfer środków w ramach obecnych alokacji polityki spójności jest zdecydowanie niewystarczający. Polityka spójności powinna służyć jako główne ramy koordynacji instrumentów uzupełniających, mobilizując kapitał publiczny i prywatny na rzecz przystępnych cenowo rozwiązań mieszkaniowych, a EBI powinien odgrywać kluczową rolę w opracowywaniu instrumentów finansowych dostosowanych do różnych potrzeb regionalnych.

3.5. Komitet z zadowoleniem przyjmuje powołanie przez Komisję pierwszej grupy zadaniowej ds. mieszkalnictwa i stanowiska komisarza ds. mieszkalnictwa w celu opracowania europejskiego planu na rzecz przystępnych cenowo mieszkań. W skład tej grupy roboczej powinni jednak wchodzić przedstawiciele państw członkowskich, władz lokalnych, partnerów społecznych, organizacji wolnych zawodów i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, EKES-u oraz KR-u, tak aby zapewnić kompleksową integrację celów mieszkaniowych z polityką UE. Komisja powinna przeprowadzić dogłębną ocenę wpływu, jaki obecne wydatki na spójność mają na rynki mieszkaniowe, opierając się na innowacyjnych działaniach monitorujących prowadzonych przez ESPON w celu opracowania kompleksowej tabeli wyników przystępności cenowej, która pozwoliłaby śledzić wyniki gospodarcze i terytorialne.

3.6. EKES popiera przyjęcie kompleksowych europejskich ram precyzujących kontinuum mieszkalnictwa (mieszkalnictwo socjalne, przystępny cenowo wynajem, przystępna cenowo własność), które mają dać pewność prawa inwestorom. Jednocześnie ostateczna definicja powinna pozostawiać państwom członkowskim pole manewru na ujęcie kwestii specyficznych dla danego obszaru. Popiera również propozycję Komitetu Regionów dotyczącą zwiększenia środków przeznaczonych na segment społeczny InvestEU oraz zachęca państwa członkowskie do realokacji niewykorzystanych środków z krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności na instrumenty finansowe ukierunkowane na mieszkalnictwo, zarządzane przez władze lokalne.

([3]) *How many months of salary do you need to buy a house in Europe?*: https://www.euronews.com/business/2024/12/27/how-many-months-of-salary-do-you-need-to-buy-a-house-in-europe.

3.7. Zdaniem EKES-u w krajowych i europejskich strategiach politycznych mających na celu wspieranie wzrostu gospodarczego przez rozwój turystyki lub rynku nieruchomości należy uwzględniać ich potencjalny wpływ na lokalne rynki mieszkaniowe oraz przewidywać odpowiednie środki służące ochronie prawa do dostępnych cenowo i godnych warunków mieszkaniowych.

4. **Uwagi szczegółowe**

Konkurencyjność gospodarcza i mobilność pracowników

4.1. Kryzys przystępności cenowej mieszkań stanowi nie tylko jedno z wyzwań społecznych, wśród których można wymienić między innymi wyzwania demograficzne, w tym starzenie się społeczeństwa, ale także poważne zagrożenie gospodarcze dla konkurencyjności UE. Jak podkreślono w 9. sprawozdaniu na temat spójności ([4]), koszty mieszkaniowe stają się coraz większym obciążeniem oraz spowalniają ogólny wzrost gospodarczy i rozwój lokalny. Podobnie w regionach doświadczających „drenażu mózgów" często brakuje przystępnych cenowo opcji mieszkaniowych dla młodych specjalistów i wykwalifikowanego personelu, co utrwala cykle stagnacji gospodarczej – mimo innych interwencji w ramach polityki spójności mających na celu odwrócenie tych trendów.

4.2. Konkurencyjność gospodarcza ulega osłabieniu, ponieważ przedsiębiorstwa działające w regionach, gdzie mieszkania są drogie, stoją w obliczu presji płacowej, która zmniejsza ich międzynarodową konkurencyjność i jest sprzeczna z celem polityki spójności polegającym na tworzeniu konkurencyjnych gospodarek regionalnych. Dodatkowo długi czas dojazdu do pracy, wynikający z problemów z przystępnością cenową mieszkań w ośrodkach miejskich, obniża produktywność, a to ma wymierny negatywny wpływ na regionalną produkcję gospodarczą i znaczny ślad węglowy. Koszty mieszkaniowe przekraczają 40 % dochodu gospodarstwa domowego, co spowalnia ogólny wzrost gospodarczy i rozwój lokalnych przedsiębiorstw, a jednocześnie zmniejsza skuteczność innych inwestycji w ramach polityki spójności służących stymulowaniu działalności gospodarczej.

4.3. Kryzys mieszkaniowy tworzy bariery dla zatrudnienia, ponieważ kluczowi pracownicy i dostawcy usług są wypychani z obszarów o wysokich kosztach, co prowadzi do niedoborów personelu w najważniejszych sektorach, takich jak opieka zdrowotna, edukacja, usługi świadczone w interesie ogólnym i usługi publiczne. Młodych przedsiębiorców oraz pracownic i pracowników start-upów nie stać na to, by zamieszkać w ośrodkach innowacji – to ogranicza innowacyjność, a tym samym podważa założenia polityki spójności, w której innowacje i inteligentna specjalizacja stanowią siłę napędową konwergencji regionalnej. Obciążenia związane z kosztami mieszkaniowymi zwiększają podatność gospodarstw domowych i gospodarek regionalnych na wstrząsy ekonomiczne, czego dowiodła pandemia, osłabiając tym samym odporność, którą staramy się budować poprzez politykę spójności.

Spójność terytorialna i rozwój regionalny

4.4. Kryzys mieszkaniowy objawia się w różny sposób na różnych terytoriach europejskich, a dane ESPON zgromadzone w ramach projektu House4All ujawniają wyraźne różnice między ośrodkami miejskimi, regionami peryferyjnymi i obszarami wiejskimi. Różnice te odzwierciedlają i wzmacniają szersze wzorce nierówności terytorialnych, którym polityka spójności ma przeciwdziałać. Niedawny kryzys związany z kosztami utrzymania unaocznił, że problemy mieszkaniowe wykraczają poza tradycyjne mieszkalnictwo socjalne i coraz częściej dotyczą również mieszkań dostępnych cenowo dla gospodarstw domowych o średnich dochodach – zwłaszcza w ośrodkach o znacznym wzroście gospodarczym i obszarach metropolitalnych. Polityka spójności powinna służyć jako kluczowy instrument realizacji zaleceń paktu amsterdamskiego, w szczególności w odniesieniu do lepszych ram regulacyjnych i modeli finansowania przystępnych cenowo mieszkań na obszarach miejskich.

4.5. Koncentracja działalności gospodarczej w ośrodkach miejskich wywołała presję mieszkaniową na tych obszarach, podczas gdy w regionach dotkniętych wyludnieniem pozostają niewykorzystane nieruchomości, co prowadzi do pogłębienia polaryzacji terytorialnej. Brak przystępności cenowej dotyka obecnie gospodarstwa domowe o średnich dochodach na obszarach rozwijających się, natomiast obszary wiejskie – mimo niższych cen – borykają się z pogarszającą się jakością mieszkań. Wyspy, regiony górskie i regiony najbardziej oddalone stoją w obliczu szczególnych wyzwań związanych z ograniczeniami gruntowymi i presją turystyczną, które zgodnie z art. 174 TFUE wymagają szczególnej uwagi, podobnie jak regiony transgraniczne z ich wyjątkową dynamiką rynku mieszkaniowego.

([4]) https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion9/PL_9CR_Report.pdf.

4.6. Problemy z dostępnością cenową mieszkań wykraczają poza administracyjne granice miast i obejmują całe miejskie obszary funkcjonalne, co wymaga skoordynowanego podejścia w skali metropolitalnej. Podstawę dla takich działań stanowi priorytet określony w agendzie miejskiej UE, jakim jest zarządzanie wielopoziomowe. Odpowiedź na kryzys mieszkaniowy mogą stanowić miasta średniej wielkości, pod warunkiem zapewnienia im odpowiednich inwestycji, połączeń komunikacyjnych oraz usług świadczonych w interesie ogólnym. Oferują one bardziej przystępne cenowo opcje mieszkaniowe przy jednoczesnym dostępie do możliwości gospodarczych, co czyni je niewykorzystanym zasobem w strategiach rozwoju terytorialnego oraz potencjalnym mechanizmem odciążającym przeciążone rynki mieszkaniowe obszarów metropolitalnych.

4.7. Najdotkliwszy niedobór mieszkań dostępnych cenowo występuje w rozwijających się ośrodkach metropolitalnych, które odnoszą sukces gospodarczy. Paradoksalnie towarzyszący wzrostowi gospodarczemu spadek dostępności cenowej mieszkań w tych regionach osłabia jego pozytywne skutki, wykluczając osoby o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania lokalnej gospodarki i pogarszając warunki życia rodzin o średnich dochodach. Regiony o wysokim natężeniu ruchu turystycznego stają w obliczu specyficznych wyzwań związanych z mieszkaniami wakacyjnymi i najmem krótkoterminowym, które poważnie ograniczają dostępność mieszkań dla lokalnych mieszkańców, przez co osłabiają spójność społeczną i trwałość gospodarczą ([5]).

4.8. Przyciąganie inwestycji w sektorze nieruchomości za pomocą programów złotych wiz okazało się w znacznym stopniu szkodliwe dla niektórych segmentów rynku nieruchomości w kilku państwach członkowskich ([6]).

4.9. Poważnym problemem społecznym stała się bezdomność, coraz częściej dotykająca osoby zatrudnione, których dochody nie wystarczają na opłacenie mieszkania. W efekcie pracownicy są najszybciej rosnącą grupą osób bezdomnych w Europie ([7]). W opinii przyjętej w grudniu 2023 r. ([8]) EKES wezwał do opracowania unijnej strategii przeciwdziałania bezdomności, która obejmowałaby włączenie europejskiej platformy na rzecz przeciwdziałania bezdomności (EPOCH) do europejskiego semestru i opierałaby się na zaleceniu Rady. Strategia wymagałaby wypracowania zróżnicowanych rozwiązań mieszkaniowych umożliwiających mieszanie się grup społecznych, a także skuteczniejszych rokowań zbiorowych w celu zapewnienia płac wystarczających na utrzymanie.

4.10. Należy zdecydowanie rozważyć doświadczenia i najlepsze praktyki władz krajowych, regionalnych i lokalnych zaangażowanych w rozwój przystępnych cenowo mieszkań socjalnych w całej UE w celu utrzymania przystępności cenowej w długiej perspektywie. Na szczególną uwagę w tym względzie zasługuje model francuski, w którym prywatne środki pochodzące z indywidualnych rachunków oszczędnościowych są wykorzystywane do udzielania długoterminowych, nieoprocentowanych pożyczek na mieszkania socjalne, które są utrzymywane na stale niskim poziomie cenowym. W modelu duńskim prywatne środki finansowe są wykorzystywane w funduszach odnawialnych na utrzymanie i renowację mieszkań socjalnych, które również pozostają przystępne cenowo przez czas nieokreślony. Fińska polityka „Housing First" (Najpierw mieszkanie) jest doskonałym przykładem tego, jak można ograniczyć bezdomność i znacznie poprawić warunki mieszkaniowe grup społecznych znajdujących się w trudnej sytuacji ([9]). W związku z tym EKES wzywa państwa członkowskie do podjęcia zobowiązań wynikających z deklaracji lizbońskiej i przyjęcia w strategiach krajowych podejścia „najpierw mieszkanie".

Instrumenty inwestycyjne i finansowe

4.11. Jak podkreślono w dokumentach przygotowawczych, w ramach polityki spójności obecnie około 7,5 mld EUR jest przeznaczonych na inwestycje związane z mieszkalnictwem, co przy współfinansowaniu krajowym daje łączną kwotę 10,5 mld EUR. Propozycja komisarza Raffaela Fitty dotycząca podwojenia przewidzianych w polityce spójności inwestycji w przystępne cenowo mieszkania stanowi istotną szansę, ale maksymalizacja wpływu wymaga innowacyjnego podejścia finansowego i strategicznej alokacji zasobów w ramach polityki spójności. Fundusze muszą być w dobrej kondycji finansowej i muszą być również dostępne dla publicznych przedsiębiorstw budownictwa socjalnego i dostawców mieszkań nienastawionych na zysk, w tym spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych. Ze sprawozdania inwestycyjnego EBI wynika, że roczna luka inwestycyjna w zakresie mieszkań dostępnych cenowo wynosi 270 mld EUR. Szacuje się również, że tylko w tym roku w Europie zabrakło miliona nowych mieszkań, a 5 mln lokali rocznie wymaga renowacji. Choć sama polityka spójności nie jest w stanie wypełnić tej luki, powinna służyć jako główne ramy koordynujące mobilizację dodatkowych środków, przy czym EBI i krajowe banki prorozwojowe powinny odgrywać ważną rolę w tym procesie jako partnerzy finansowi ([10]).

([5]) *Cities start fighting rental crisis triggered by overtourism*: https://www.dw.com/en/cities-start-fighting-rental-crisis-triggered-by-overtourism/a-70228085.

([6]) *Greek Real Estate Market Not Happy with Golden Visa Program Changes*: https://news.gtp.gr/2024/10/24/greek-real-estate-market-not-happy-with-golden-visa-program-changes/.

([7]) 9. przegląd wykluczenia mieszkaniowego w Europie: https://www.feantsa.org/public/user/Activities/events/2024/9th_overview/Executive_summary.pdf.

([8]) Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „W kierunku unijnych ram krajowych strategii przeciwdziałania bezdomności w oparciu o zasadę »najpierw mieszkanie«" (opinia z inicjatywy własnej) (Dz.U. C, C/2024/1567, 5.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/1567/oj).

([9]) Finlandia: https://housingfirsteurope.eu/country/finland/.

([10]) Projekt sprawozdania w sprawie sprawozdania rocznego z działalności finansowej Europejskiego Banku Inwestycyjnego: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ECON-PR-770192_EN.pdf.

4.12. Inwestycje w przystępne cenowo, dostępne i zrównoważone mieszkalnictwo powinny być strategicznym priorytetem funduszy spójności UE po 2027 r., a służyć temu ma podejście obejmujące zarówno mieszkalnictwo socjalne, jak i przystępne cenowo, przy jednoczesnym utrzymaniu interwencji związanych z renowacją. Wszystkie inwestycje powinny również uwzględniać dostępność jako wymóg przy renowacji i budowie nowych budynków we wszystkich inicjatywach w dziedzinie efektywności energetycznej i innych politykach mających na celu zwiększenie zrównoważonego charakteru budynków. Inwestycje powinny być również ukierunkowane na modernizację w miarę możliwości istniejących nieruchomości, tak by stały się one dostępne, oraz na pokrycie kosztów dodatkowych materiałów, które umożliwiają osobom z niepełnosprawnościami pełne korzystanie z ich domów i przezwyciężenie wszelkich barier strukturalnych. Finansowanie w ramach polityki spójności można by powiązać z publiczną własnością gruntów lub działalnością spółdzielni nienastawionych na zysk. Zakres polityki spójności można by rozszerzyć o spółdzielnie zajmujące się wspólnym zakupem gruntów i modele budownictwa mieszkaniowego oparte na kosztach, funkcjonujące na poziomie krajowym. Podejścia te powinny być dostosowane do zagrożeń wynikających z kryzysu klimatycznego, a przy tym muszą promować takie formy mieszkalnictwa, które będą odporne na jego skutki, zwłaszcza w regionach i obszarach najbardziej narażonych na zmianę klimatu.

4.13. Podobnie jak KR, EKES uznaje konieczność wprowadzenia unijnych ram legislacyjnych w celu stawienia czoła wyzwaniom związanym z kryzysem mieszkaniowym. Oznacza to konieczność zaradzenia podkreślonym w orzeczeniach TSUE niedociągnięciom regulacyjnym UE ([11]), które ograniczyły finansowanie przez państwa członkowskie inicjatyw mieszkalnictwa socjalnego i przystępnego cenowo. Brak wyraźnych instrumentów prawnych sprzyja dalszemu nasilaniu się spekulacji na rynkach mieszkaniowych. Jednocześnie należy zająć się kwestią przejrzystości transakcji na rynku nieruchomości oraz ograniczyć stosowanie złotych wiz.

4.14. Jedną z głównych przeszkód w finansowaniu jest niepewność prawa, jeśli chodzi o unijne przepisy dotyczące pomocy państwa w inwestowaniu w przystępne cenowo mieszkania. Wynika ona z wąskiej definicji terminu „mieszkalnictwo socjalne". Komitet z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie Komisji Europejskiej do przeglądu przepisów dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i uwzględnienia definicji „mieszkalnictwa przystępnego cenowo", która uwzględniałaby specyfikę państw członkowskich oraz potrzebę lepszej definicji mieszkalnictwa socjalnego ([12]). Definicje te muszą być powszechnie stosowane w programach EFRR i Funduszu Spójności. EKES uważa, że kluczowym narzędziem przezwyciężenia kryzysu w zakresie przystępnych cenowo mieszkań jest wykorzystanie synergii i kombinacji instrumentów finansowych pochodzących z różnych rodzajów funduszy w celu zapewnienia wszystkim dostępu do przystępnych cenowo mieszkań.

4.15. Środki z EFRR i Funduszu Spójności oraz EFS+ można by również wykorzystać na potrzeby mieszkalnictwa dostępnego cenowo, jednak wymaga to przeglądu ([13]) przepisów dotyczących EFRR, rozporządzenia ustanawiającego Fundusz Spójności i rozporządzenia ustanawiającego Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, w tym EFRR+, w celu zapewnienia większego wsparcia dla inwestycji. Należy skoncentrować się zwłaszcza na zwiększaniu efektywności energetycznej oraz rozwoju przystępnych cenowo form mieszkalnictwa, uwzględniając możliwości optymalnego zastosowania odnawialnych źródeł energii w nowych projektach budowlanych, jak również sposoby usprawnienia gospodarowania gruntami.

4.16. EKES z zadowoleniem przyjmuje unijną platformę na rzecz przystępnych cenowo mieszkań prowadzoną z udziałem EBI, mającą na celu wykorzystanie prywatnych inwestycji na szczeblu lokalnym oraz świadczenie na rzecz obywateli i regionów usług doradczych obejmujących wszystkie etapy cyklu życia projektu, a także działania wykraczające poza ten cykl, w ścisłej współpracy z EBI i władzami lokalnymi. Instrument ten może stanowić odpowiedź na potwierdzoną nieskuteczność krajowych polityk w zakresie finansowania rynku mieszkaniowego ([14]). W związku z tym Komitet uważa, że do pożyczek EBI na budownictwo socjalne należy stosować stopę procentową w wysokości 0 %. Dodatkowo skuteczność można by jeszcze zwiększyć, gdyby – jak postulowano w niedawnej opinii EKES-u ([15]) i w pierwszym sprawozdaniu parlamentarnej Komisji REGI – pożyczki, gwarancje i fundusze własne na mieszkania przystępne cenowo nie były uznawane za zadłużenie państw w ramach paktu stabilności i wzrostu oraz europejskiego semestru.

4.17. Biorąc pod uwagę, że mieszkalnictwo należy do kompetencji krajowych, EKES zaleca strategiczne wykorzystanie funduszy w celu zwiększenia wydajności. W związku z tym fundusze Komisji Europejskiej należy przeznaczyć na poprawę przejrzystości i ocenę potrzeb. Konieczne są jasne dane na temat przydziału środków, ponieważ obecnie informacje odnoszą się głównie do projektów i nie przedstawiają całościowego obrazu wydatków na mieszkalnictwo w ramach RRF.

([11]) Sprawa T-202/10: Skarga wniesiona w dniu 29 kwietnia 2010 r. — Stichting Woonlinie i in. przeciwko Komisji (Dz.U. C 179 z 3.7.2010, s. 50).

([12]) Pomoc państwa – Przegląd przepisów dotyczących usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, Komisja Europejska – https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14708-State-aid-revision-of-the-rules-on-services-of-general-economic-interest_en.

([13]) https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10014-2025-INIT/pl/pdf.

([14]) Komisja Europejska i Grupa EBI kładą podwaliny pod nową paneuropejską platformę inwestycyjną na rzecz przystępnego cenowo i zrównoważonego budownictwa mieszkaniowego: https://www.eib.org/fr/press/all/2025-123-eib-group-and-european-commission-lay-foundations-for-a-new-pan-european-investment-platform-for-affordable-and-sustainable-housing.

([15]) Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – Godne, zrównoważone i przystępne cenowo mieszkania socjalne w UE (opinia z inicjatywy własnej) (Dz.U. C, C/2025/771, 11.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/771/oj).

4.18. Polityka mieszkaniowa UE może być skuteczna tylko wtedy, gdy opiera się na wiarygodnych danych. Wymaga to opracowania narzędzia statystycznego na poziomie UE zawierającego wszystkie kluczowe i operacyjne elementy niezbędne do kształtowania, wdrażania i monitorowania polityki mieszkaniowej. Dlatego konieczne jest stworzenie i doskonalenie na poziomie UE narzędzia statystycznego zapewniającego dostęp do kluczowych danych operacyjnych potrzebnych do formułowania, wdrażania i monitorowania polityki mieszkaniowej w celu poprawy przejrzystości oraz ograniczenia spekulacji i prania pieniędzy, które od dziesięciu lat są istotnym problemem na rynku nieruchomości.

4.19. Wiele regionów, zwłaszcza tych o mniej rozwiniętym potencjale finansowym i administracyjnym, ma trudności z efektywnym wykorzystaniem funduszy objętych polityką spójności dostępnych na mieszkalnictwo. To wyzwanie związane z absorpcją środków wymaga ukierunkowanej pomocy technicznej i rozwoju potencjału instytucjonalnego, wykraczających poza obecnie dostępne wsparcie. Podejście „łączone" zaproponowane przez EBI polegające na wykorzystaniu funduszy objętych polityką spójności na projekty mieszkaniowe stanowi obiecujące rozwiązanie, ale wymaga uproszczenia i standaryzacji w celu zwiększenia jego wykorzystania.

4.20. Zasady pomocy państwa i definicje usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym nakładają ograniczenia na inwestycje publiczne w przystępne cenowo mieszkania wykraczające poza wąsko rozumiane mieszkalnictwo socjalne. Przepisy te wymagają pilnego przeglądu, aby umożliwić skuteczniejszą interwencję publiczną za pośrednictwem instrumentów spójności.

4.21. Sektor mieszkaniowy wymaga innowacyjnych produktów finansowych, które mogą wykorzystać ograniczone zasoby publiczne do przyciągnięcia kapitału prywatnego, zapewniając jednocześnie długoterminową przystępność cenową. Możliwości inżynierii finansowej w ramach polityki spójności, w szczególności za pośrednictwem instrumentów finansowych, stwarzają istotny potencjał do odpowiadania na potrzeby mieszkaniowe. Inwestycje w przystępne cenowo mieszkania generują znaczne korzyści ekonomiczne przez tworzenie miejsc pracy, zmniejszenie wydatków publicznych na tymczasowe zakwaterowanie, poprawę wyników zdrowotnych i wzrost wydajności. Należy je uwzględnić w analizach kosztów i korzyści polityki spójności oraz w decyzjach programowych.

4.22. Konieczne jest pełne wykorzystanie pustych zasobów mieszkaniowych. Metody, które w niektórych kontekstach okazały się skuteczne, np. kategoria podatkowa od niewykorzystywanych lub pustych domów i mieszkań, zastosowanie narzędzi planowania przestrzennego – takich jak opodatkowanie zysków z przekształcenia gruntów lub wyznaczanie specjalnych stref pod zabudowę socjalną – a także ulgi podatkowe na renowację zasobów mieszkaniowych mogą przyczynić się do przywrócenia tych nieruchomości na rynek.

4.23. Zasada przystępnego cenowo i zrównoważonego mieszkalnictwa oznacza również, że budowa nowych mieszkań nie powinna odbywać się kosztem środowiska naturalnego ani społeczeństwa. Priorytetem powinna być renowacja starych osiedli mieszkaniowych lub ponowne wykorzystanie starych budynków niemieszkalnych, a nie budowa nowych osiedli mieszkaniowych.

4.24. Inwestycje mieszkaniowe wymagają finansowania długoterminowego i rozległych horyzontów finansowania, dostosowanego do charakteru mieszkalnictwa jako infrastruktury, a nie towaru. Do tego potrzeba instrumentów finansowych o dłuższych terminach zapadalności niż te zwykle dostępne na rynkach komercyjnych, co czyni EBI idealnym partnerem dla polityki spójności w tym obszarze. Instrumenty finansowe umożliwiające ponowne inwestowanie zysków mogą stworzyć trwałe mechanizmy finansowania mieszkalnictwa wykraczające poza cykle programowe. Należy poszerzyć ramy instrumentów finansowych polityki spójności w celu lepszego uwzględnienia inwestycji mieszkaniowych, ze szczególnym uwzględnieniem funduszy na rzecz zrównoważonego rozwoju miast, jak zaproponował Komitet Regionów.

4.25. Nadchodzące WRF, oparte na podejściu łączącym reformy i inwestycje, otwiera szansę na skuteczniejsze reagowanie na kryzys mieszkaniowy – zwłaszcza w przypadku odpowiedniego powiązania środków przeznaczonych na spójność z koniecznymi reformami strukturalnymi. Poprzez połączenie inwestycji w budowę mieszkań z reformami procedur wydawania pozwoleń ([16]), planowania przestrzennego i użytkowania gruntów (z uwzględnieniem obowiązków dotyczących mieszkalnictwa nienastawionego na zysk), a także z dostosowaniem zasad pomocy państwa i zaradzeniem niedoborowi siły roboczej w sektorze budownictwa i renowacji ([17]) UE mogłaby skutecznie zredukować bariery po stronie podaży i uzupełnić braki w finansowaniu.

([16]) Europejski Bank Inwestycyjny, sprawozdanie inwestycyjne za lata 2024–2025, *Innovation, Integration and Simplification in Europe*.

([17]) Europejski Urząd ds. Pracy, *Labour shortages and surpluses in Europe 2023*: https://www.ela.europa.eu/en/publications/labour-shortages-and-surpluses-europe-2023.

4.26. Wciąż jednak występują znaczne problemy z wdrażaniem. Uzależnienie finansowania od konkretnych reform może spowodować powstanie wąskich gardeł w regionach, w których władzom brakuje zdolności lub woli politycznej do wprowadzenia zmian. Rynki mieszkaniowe i potrzeby w zakresie różnią się znacznie w całej UE, a nawet w poszczególnych państwach członkowskich. Dlatego Komisja Europejska będzie musiała opracować, wspólnie z państwami członkowskimi i zgodnie z praktyką ustaloną w kontekście europejskiego semestru, podejście dostosowane do specyfiki każdego państwa członkowskiego. Co więcej, podejście oparte na wynikach rodzi pytania o odpowiednie wskaźniki, ponieważ efekty polityki mieszkaniowej często ujawniają się w dłuższej perspektywie czasowej niż cykle programowe, co stwarza ryzyko promowania doraźnych rozwiązań kosztem działań trwałych.

4.27. W kolejnych WRF mieszkalnictwo można by wyraźnie uznać za czynnik wpływający na konkurencyjność gospodarczą i objąć zakresem Europejskiego Funduszu Konkurencyjności przez połączenie interwencji w zakresie mieszkalnictwa z efektywnością rynku pracy i rozwojem ekosystemów innowacji. Priorytetem powinny być również inwestycje w przystępne cenowo mieszkania dla gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach. Należy przeznaczyć określony procent środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) na krajowe i regionalne strategie mieszkaniowe, które byłyby powiązane z tradycyjnymi programami w ramach polityki spójności.

4.28. W konkretnym przypadku regionów objętych polityką spójności zintegrowane strategie rozwoju terytorialnego muszą uwzględniać fakt, że w ramach interwencji w zakresie przystępnych cenowo mieszkań należy starannie równoważyć bezpośrednie potrzeby z długoterminowymi celami rozwoju. Wprawdzie przystępność cenowa mieszkań ma kluczowe znaczenie dla spójności terytorialnej i mobilności pracowników, jednak istnieje ryzyko, że mieszkalnictwo stanie się kolejnym obszarem, w którym środki finansowe będą odciągane od priorytetów związanych z konwergencją. Ostatecznie powodzenie będzie zależeć od znalezienia właściwej równowagi między niezbędnymi reformami a elastycznymi strategiami inwestycyjnymi, w których uwzględnia się podwójną rolę mieszkalnictwa – jako czynnika spójności społecznej i rozwoju gospodarczego – przy jednoczesnym zagwarantowaniu, że ograniczenia mieszkaniowe nie będą osłabiać ogólnej konkurencyjności Europy w gospodarce światowej.

Bruksela, dnia 17 lipca 2025 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Oliver RÖPKE