



C/2025/5153

28.10.2025 г.

Становище на Европейския икономически и социален комитет

Жилища на достъпни цени: какво могат да направят политиката на сближаване, Програмата на ЕС за градовете и гражданското общество, за да се гарантира, че жилищното настаняване е финансово достъпно за всички?

(становище по собствена инициатива)

(C/2025/5153)

Докладчик: **Elena-Alexandra CALISTRU**

Съдокладчик: **Maria del Carmen BARRERA CHAMORRO**

Съветници	Ioannis GRIGORIADIS (за докладчика) Maxime STAELENS (за I група)
Решение на Пленарната асамблея	23.1.2025 г.
Правно основание	Член 52, параграф 2 от Правилника за дейността
Компетентна секция	„Икономически и паричен съюз, икономическо и социално сближаване“
Приемане от секцията	4.7.2025 г.
Приемане на пленарна сесия	17.7.2025 г.
Пленарна сесия №	598
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	144/0/2

1. Заключение и препоръки

1.1. Европейският икономически и социален комитет (ЕИСК) счита, че кризата, свързана с финансовата достъпност на жилищното настаняване, представлява не само социално предизвикателство, но и сериозна икономическа заплаха за конкурентоспособността на ЕС, тъй като предприятията са изправени пред натиск по отношение на заплатите, който намалява международната им конкурентоспособност и противоречи на целта на политиката на сближаване за създаване на конкурентни регионални икономики. Това създава и по-широкообхватни пречки пред заетостта, тъй като работниците и доставчиците на основни услуги понастоящем са изтласквани от районите с високи разходи, което води до недостиг на персонал в ключови сектори като здравеопазването, образованието и обществените услуги. В крайна сметка това е фактор за уязвимост към сътресения, както беше очевидно по време на пандемията, намалявайки устойчивостта, която политиката на сближаване се стреми да изгради в регионалните икономически системи.

1.2. ЕИСК подчертава, че справянето с жилищната криза изисква не само повече средства, но и по-интелигентни подходи към финансирането. При годишен недостиг на инвестиции от 270 милиарда евро, установен от Европейската инвестиционна банка (ЕИБ), прехвърлените ресурси в рамките на разпределените понастоящем средства по линия на политиката на сближаване очевидно са недостатъчни. В това отношение ЕИСК счита, че политиката на сближаване следва да служи като основната рамка за координиране на допълващи се инструменти, мобилизираща публичен и частен капитал за решения за жилища на достъпни цени, а ЕИБ да играе централна роля в разработването на финансови инструменти, съобразени с различните регионални нужди.

1.3. ЕИСК приветства създаването от Комисията на първата работна група по жилищното настаняване и определянето на комисар по жилищното настаняване за разработване на европейски план за жилища на достъпни цени. Тази работна група обаче следва да включва представители на държавите членки, местните органи, социалните партньори, организациите на свободните професии и други организации на гражданското общество, за да се гарантира, че целите, свързани с жилищното настаняване, са всеобхватно включени и в други политики на ЕС въз основа на надеждни данни и доказателства за измерване на въздействието на действията и разширяване на мащаба на успешните подходи, и по-специално с оглед на спешната нужда от жилищно настаняване в цяла Европа.

1.4. ЕИСК подкрепя приемането на всеобхватна рамка на ЕС, в която да се определя достъпното жилищно настаняване през целия процес (социални жилища, наемане на жилища на достъпни цени, придобиване на собственост върху жилища на достъпни цени), за да се осигури правна сигурност за инвестициите. ЕИСК подкрепя и предложението на Комитета на регионите (КР) за увеличаване на ресурсите, разпределени за социалния компонент на InvestEU, и насърчава държавите членки да преразпределят неизползваните ресурси от своите национални планове за възстановяване и устойчивост към насочени към жилищното настаняване финансови инструменти, управлявани от местните органи.

1.5. ЕИСК счита, че е от съществено значение инвестициите в устойчиви жилища на достъпни цени да бъдат стратегически приоритет за кохезионните фондове на ЕС след 2027 г. чрез подход, който включва жилищното настаняване на достъпни цени в допълнение към социалното жилищно настаняване, като същевременно се запазват мерките за обновяване. Тези подходи трябва да бъдат адаптирани към рисковете, породени от кризата в областта на климата, и да насърчават настаняването в жилища, които могат да издържат на въздействието ѝ, и по-специално в регионите и районите, които са най-силно изложени на изменението на климата. Политиката на сближаване трябва да играе централна роля в постигането на жилищните цели на Програмата за градовете, особено в градските райони, където предизвикателствата, свързани с финансовата достъпност, са най-големи.

1.6. Подобно на КР, ЕИСК признава значението на законодателната рамка на ЕС за въвеждането и справянето с предизвикателствата, породени от жилищната криза. Това означава преодоляване на регулаторните пропуски на ЕС, подчертани в решенията на Съда на Европейския съюз (Съда на ЕС), които ограничават държавите членки да финансират инициативи за социални жилища и жилища на достъпни цени.

1.7. ЕИСК приветства платформата на ЕС за жилищно настаняване на достъпни цени, включваща ЕИБ за привличане на частни инвестиции по места и консултантски услуги, обхващащи всички етапи на проектния цикъл и след това. Платформата следва да насърчава иновативни финансови инструменти, които са показали ефективност в различни регионални условия, и да улеснява трансфера на знания между държавите членки.

1.8. ЕИСК подкрепя предложението, изложено в първия доклад на Комисията по регионално развитие (REGI) на Европейския парламент, заемите, гаранциите и собствените средства за жилища на достъпни цени да не се считат за дълг на държавите съгласно Пакта за стабилност и растеж и европейския семестър.

1.9. ЕИСК счита, че правилата за държавна помощ и определенията за услуги от общ икономически интерес (УОИИ) налагат ограничения върху публичните инвестиции в жилищно настаняване на достъпни цени отвъд тясно определеното социално жилищно настаняване. Поради това ЕИСК препоръчва спешно преразглеждане на тези правила, за да се даде възможност за по-ефективна публична намеса чрез инструментите за сближаване.

1.10. ЕИСК счита, че финансовите инструменти, с които възвръщаемостта се инвестира повторно, могат да създадат устойчиви механизми за финансиране на жилищното настаняване извън програмните цикли. ЕИСК подкрепя и предложението на КР рамката за финансовите инструменти по линия на политиката на сближаване да бъде разширена, за да бъде по-добре приспособена към жилищните инвестиции, като се постави специален акцент върху фондовете за устойчиво градско развитие.

1.11. ЕИСК очаква в следващата многогодишна финансова рамка (МФР) жилищното настаняване да бъде изрично признато като фактор за икономическата конкурентоспособност и да бъде включено в обхвата на Европейския фонд за конкурентоспособност, като мерките за жилищно настаняване се обвържат с ефективността на пазара на труда и развитието на иновационни екосистеми.

1.12. ЕИСК счита, че в националните политики и политиките на ЕС, насочени към насърчаване на икономическия растеж чрез туризъм или строителство на недвижими имоти, следва да се отчита потенциалното им въздействие върху местните пазари на жилища и да се предприемат подходящи мерки за защита на правото на достойно жилищно настаняване на достъпни цени.

1.13. Много е важно ЕИСК да вземе предвид опита и най-добрите практики на националните, регионалните и местните органи, ангажирани с развитието на социално жилищно настаняване на достъпни цени в целия Европейски съюз. Финландската политика „Жилищно настаняване преди всичко“ е отличен пример за това как може да се намали бездомничеството и как жилищните условия на уязвимите групи могат да се подобрят значително.

1.14. В този контекст ЕИСК подчертава, че финансово достъпните жилища трябва да се разглеждат като крайъгълен камък на европейския социален модел, при който Европейският съюз и неговите държави членки прилагат политики, които правят жилищата устойчиви, физически достъпни и на достъпни цени за всички като основно социално право, което следва да бъде отправна точка за всички икономически и социални политики и поради това следва да бъде все по-важна част от политиката на сближаване. За да се подпомогне постигането на целите на политиката на сближаване, ЕИСК счита, че ЕС трябва да разчита по-активно на социалните партньори като ключови катализатори на промяната, и по-специално като се има предвид тяхното оперативно присъствие както на равнището на ЕС, така и на национално равнище.

2. Контекст на становището

2.1. ЕС е изправен пред широко разпространена криза, свързана с финансовата достъпност на жилищното настаняване, и въпреки че държавите членки имат компетентността да гарантират финансовата достъпност на жилищата с някои разлики на национално равнище, тази криза на европейско равнище има дълбоки последици за териториалното сближаване и икономическото развитие. Между 2015 г. и 2023 г. цените на жилищата и наемите са се увеличили средно с 48 %, като значително са изпреварили растежа на доходите. През 2023 г. разходите за жилища надхвърлиха 40 % от располагаемия доход за 10,6 % от домакинствата в градските райони и 7 % от домакинствата в селските райони (Евростат, 2024 г.) ⁽¹⁾. Проектът „House4All“ на Европейската мрежа за наблюдение на териториалното планиране (ESPON) разкрива поразителни териториални неравенства във финансовата достъпност на жилищата между отделните региони, като както градските центрове, така и районите с постоянни географски недостатъци са изправени пред сериозни трудности ⁽²⁾.

2.2. Финансовата достъпност на жилищата е многоизмерно понятие, което обхваща много повече от разходите за наем или ипотечни плащания. То обхваща широк кръг от фактори, които влияят на способността на домакинството да има достъп до подходящи жилища и да ги поддържа, включително сметки за енергия и електроенергия, разходи за саниране и поддръжка, елементи, осигуряващи физическа достъпност, както и наличието на транспорт и услуги от общ интерес. Що се отнася до предлагането, финансовата достъпност на жилищата е следствие и от наличието на адекватни жилищни единици. Тъй като тези разходи се различават значително в рамките на ЕС в зависимост от вида на жилищата, енергийната ефективност, географското местоположение и равнищата на доходите, предизвикателствата, свързани с финансовата достъпност, не са еднакви в целия ЕС. Те отразяват различните национални системи за жилищно настаняване, разделението между градските и селските райони и местните икономически условия, които изискват ориентирани към местните условия политически мерки, а не универсални решения.

2.3. Тази криза, свързана с финансовата достъпност на жилищното настаняване, има дългосрочни икономически последици, които оказват пряко въздействие върху целите на политиката на сближаване:

- ограничава мобилността на работната сила, като пречи на работниците да се преместят в региони с по-добри икономически възможности;
- намалява икономическата производителност чрез неправилно разпределение на човешкия капитал и прекомерно време за пътуване;
- изостря териториалната поляризация между регионите с висок растеж и тези, които страдат от демографски натиск;
- отклонява доходите на домакинствата от други продуктивни икономически дейности, с което се намаляват местните икономически мултипликатори;
- създава пречки пред достъпа до образователни възможности и възможности за заетост, които засягат особено младите хора;
- задълбочава различията по отношение на социалното неравенство, тъй като броят на бездомните хора се е увеличил рязко, а все по-голям брой европейци вече не могат да си позволят достойни жилища и живеят в неприемливи условия;
- засяга особено някои уязвими социални групи, чиято способност да се адаптират към променящите се правила на пазара на жилища остава доста ограничена, както и домакинствата със средни доходи, или поради ограничения жилищен фонд, който е достъпен за хора с увреждания и възрастни хора.

2.4. По линия на политиката на сближаване от 2007 г. насам се подкрепят все повече интервенции в сектора на жилищното настаняване. В програмния период 2021—2027 г. чрез различни цели на политиката са отпуснати приблизително 6,5 милиарда евро за енергийна ефективност в жилищното строителство, заедно с инвестиции във възобновяема енергия, адаптиране към изменението на климата и социално жилищно настаняване. Справянето с настоящите жилищни предизвикателства обаче изисква по-стратегически и всеобхватен подход.

⁽¹⁾ Rising housing costs in the EU: the facts (infographics): <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> (Нарастващи разходи за жилища в ЕС — фактите (инфографики).

⁽²⁾ [HOUSE4ALL] Access to affordable and quality housing for all people: <https://www.espon.eu/projects/access-affordable-and-quality-housing-all-people-house4all> (Достъп до качествени жилища на достъпни цени за всички хора).

2.5. Целта на настоящото становище е да се проучи как с политиката на сближаване може по-ефективно да се преодолеят предизвикателствата, свързани с финансовата достъпност на жилищата, за да се насърчат нейните основни цели за икономическо, социално и териториално сближаване. В становището се разглежда как стратегическите инвестиции в жилищно строителство могат да стимулират регионалното икономическо развитие, да повишат конкурентоспособността, да подобрят ефективността на пазара на труда и да намалят териториалните неравенства. Предоставят се също конкретни препоръки за подобряване на ефективността на съществуващите инструменти за останалата част от периода 2021—2027 г. и за разработване на по-цялостен подход към жилищата на достъпни цени в рамката на политиката на сближаване след 2027 г.

3. Общи бележки

3.1. ЕИСК счита, че финансово достъпното и социалното жилищно настаняване следва да се счита за крайъгълен камък на европейския социален модел. Европейският съюз, неговите държави членки, региони и местни власти трябва да прилагат политики, които правят социалните жилища финансово и физически достъпни и устойчиви за всички, които се нуждаят от тях. По подобен начин, за справянето с тази криза, е необходимо да се ускори и увеличи строителството на жилища на достъпни цени и да се увеличи предоставянето на жилища под наем. За тази цел ЕИСК счита за целесъобразно да се проучат техники, които позволяват не само бързото строителство на жилища на достъпни цени, но и намаляването на разходите за жилища.

3.2. ЕИСК отбелязва, че финансовата достъпност на жилищата е критично важен въпрос за икономическата инфраструктура, а не само въпрос, свързан със социалното благосъстояние, въпреки че устойчивите жилища на достъпни цени са основно социално право. Когато разходите за жилища изпреварват растежа на доходите, се подкопава основният икономически принцип на мобилността на работната сила — крайъгълният камък на единния пазар на ЕС, създавайки пазарна неефективност, която се отразява в цялата европейска икономика. Жилищата са едновременно причина за териториалните неравенства и следствие от тях, а моделите на финансова достъпност разкриват неравномерно географско разположение, което засилва икономическите различия между европейските региони ⁽³⁾.

3.3. Въпреки че политиките за жилищно строителство и за отдаване на жилища под наем остават в рамките на компетентност на държавите членки съгласно принципите на субсидиарност, ЕС влияе върху сектора чрез законодателството в областта на конкуренцията и неговите изключения (законодателството в областта на социалното подпомагане, УОИИ). Задачата на Европейската комисия е да се създаде подходяща рамка, която да позволява на националните и регионалните органи ефективно да се борят с жилищната криза, като същевременно зачитат многообразието на местните нужди и демографските предизвикателства.

3.4. ЕИСК подчертава, че справянето с жилищната криза изисква не само повече средства, но и по-интелигентни подходи към финансирането. При годишен недостиг на инвестиции от 270 милиарда евро, установен от ЕИБ, прехвърлените ресурси в рамките на разпределените понастоящем средства по линия на политиката на сближаване очевидно са недостатъчни. Политиката на сближаване следва да служи като основната рамка за координиране на допълващи се инструменти, като се мобилизира публичен и частен капитал за решения за жилища на достъпни цени, като ЕИБ играе централна роля в разработването на финансови инструменти, съобразени с различните регионални нужди.

3.5. ЕИСК приветства създаването от Комисията на първата работна група по жилищното настаняване и определянето на комисар по жилищното настаняване за разработване на европейски план за жилища на достъпни цени. Тази работна група обаче следва да включва представители на държавите членки, местните органи, социалните партньори, организациите на свободните професии и други организации на гражданското общество, ЕИСК и КР, за да се гарантира, че целите, свързани с жилищното настаняване, са всеобхватно включени в политиките на ЕС. Комисията следва да извърши задълбочена оценка на въздействието на настоящите разходи за сближаване върху пазарите на жилища, като се основава на иновативната работа на ESPON по мониторинга, за да се разработи всеобхватен набор от показатели за финансова достъпност, с който да се проследяват икономическите и териториалните резултати.

3.6. ЕИСК подкрепя приемането на всеобхватна европейска рамка за изясняване на понятието за „непрекъснатост на жилищното настаняване“ (социални жилища, наемане на жилища на достъпни цени, придобиване на собственост върху жилища на достъпни цени), за да се осигури правна сигурност за инвестициите, въпреки че едно конкретно определение следва да предвижда възможност за включване на специфични особености на равнището на държавите членки. ЕИСК подкрепя и предложението на Комитета на регионите за увеличаване на ресурсите, разпределени за социалния компонент на InvestEU, и насърчава държавите членки да преразпределят неизползваните ресурси от своите национални планове за възстановяване и устойчивост към насочени към жилищното настаняване финансови инструменти, управлявани от местните органи.

⁽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> („Колко месечни заплати са необходими за покупката на жилище в Европа?“).

3.7. ЕИСК счита, че в националните и европейските политики, насочени към насърчаване на икономическия растеж чрез туризъм или строителство на недвижими имоти, следва да се отчита потенциалното им въздействие върху местните пазари на жилища и да се предприемат подходящи мерки за защита на правото на достойно жилищно настаняване на достъпни цени.

4. Конкретни бележки

Икономическа конкурентоспособност и мобилност на работната сила

4.1. Кризата, свързана с финансовата достъпност на жилищното настаняване, представлява не само социално предизвикателство в допълнение към други предизвикателства като демографските, сред които застаряващото население, но и основна икономическа заплаха за конкурентоспособността на ЕС. Както се подчертава в Деветия доклад за сближаването⁽⁴⁾, разходите за жилища се превръщат във все по-голяма тежест, като забавят общия икономически растеж и местното развитие. По подобен начин в регионите, в които има „изтичане на мозъци“, често няма финансово достъпни жилищни варианти за младите специалисти и квалифицираните работници, което води до продължаване на циклите на икономически спад, въпреки другите интервенции по линия на политиката на сближаване, насочени към обръщането на тези тенденции.

4.2. Конкурентоспособността на бизнеса страда, тъй като дружествата, разположени в райони със скъпи жилища, са изправени пред натиск по отношение на заплатите, който намалява тяхната международна конкурентоспособност и противоречи на целта на политиката на сближаване за създаване на конкурентни регионални икономики. Производителността се подкопава допълнително от дългото време за пътуване до работното място поради проблеми, свързани с финансовата достъпност на жилищата в градските центрове, с измерими отрицателни въздействия върху регионалното икономическо производство и значителен въглероден отпечатък. Разходите за жилища надвишават 40 % от доходите на домакинствата, като забавят общия икономически растеж и развитието на местните предприятия, намалявайки ефективността на други инвестиции по линия на политиката на сближаване за стимулиране на икономическата активност.

4.3. Жилищната криза създава пречки пред заетостта, тъй като служителите от критично значение и доставчиците на услуги се изтласкват от районите с високи разходи, което води до недостиг на персонал в ключови сектори като здравеопазването, образованието, услугите от общ интерес и обществените услуги. Иновациите са ограничени, тъй като младите предприемачи и служителите в стартиращи предприятия не могат да си позволят да живеят в иновационни центрове, което противоречи на акцента на политиката на сближаване върху иновациите и интелигентната специализация като двигатели на регионалната конвергенция. Разходите за жилища са бремене, което прави домакинствата и регионалните икономики по-уязвими на икономически сътресения, както се видя по време на пандемията, като подкопава устойчивостта, която политиката на сближаване се стреми да изгради.

Териториално сближаване и регионално развитие

4.4. Жилищната криза се проявява по различен начин в различните европейски територии, а данните от проекта „House4All“ на ESPON разкриват значителни неравенства между градските центрове, периферните региони и селските райони. Тези различия отразяват и засилват по-широкообхватните модели на териториално неравенство, които политиката на сближаване има за цел да преодолее. Скорошната криза, свързани с разходите за живот, значително разшири обхвата на предизвикателствата, свързани с жилищното настаняване, отвъд традиционното социално жилищно настаняване, за да включват и жилищното настаняване на достъпни цени за домакинствата със средни доходи, особено в центровете на икономически растеж и метрополните райони. Политиката на сближаване следва да служи като ключов инструмент за изпълнение на тези препоръки на Пакта от Амстердам, и по-специално по отношение на усъвършенстване на регулаторните рамки и моделите за финансиране за жилищно настаняване на достъпни цени в градските райони.

4.5. Концентрацията на икономическа активност в градските центрове създаде натиск върху жилищното настаняване в тези райони, като същевременно остави имотите празни в обезлюдяващите се региони, засилвайки териториалната поляризация. Трудностите по отношение на финансовата достъпност понастоящем засягат домакинствата със средни доходи в районите на растеж, докато селските райони са изправени пред влошаващо се качество на жилищата въпреки по-ниските цени. Островите, планинските райони и най-отдалечените региони се сблъскват със специфични предизвикателства, свързани с поземлени ограничения и натиска от туризма, които изискват специално внимание съгласно член 174 от ДФЕС, както и трансграничните региони — с тяхната уникална динамика на пазара на жилища.

⁽⁴⁾ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion9/9CR_Report_FINAL.pdf.

4.6. Проблемите, свързани с финансовата достъпност на жилищата, надхвърлят административните граници на градовете и се простират до функционалните градски райони, като изискват координирани метрополни подходи. Акцентът на Програмата за градовете върху многостепенното управление осигурява основа за подобни подходи. Средноголемите градове предлагат потенциални решения на кризата, свързана с жилищното настаняване, ако бъдат подкрепени с подходящи инвестиции и свързаност и услуги от общ интерес, като предоставят повече възможности за жилищно настаняване на достъпни цени и същевременно предлагат икономически възможности, представлявайки недостатъчно използван ресурс в стратегиите за териториално развитие и потенциален „отдушник“ за „прегрелите“ метрополни пазари на жилища.

4.7. Най-острият недостиг на жилищно настаняване на достъпни цени е концентриран в метрополните центрове на растеж, които бележат икономически успех. Парадоксално, но икономическият растеж често влошава финансовата достъпност на жилищното настаняване в тези райони, подкопвайки самия просперитет, който той генерира, като изключва служителите от критично значение и създава неустойчиви условия на живот за домакинствата със средни доходи. Регионите с висока гъстота на туристите са изправени пред уникален натиск, породен от наличието на второ жилище и от краткосрочното отдаване под наем, които създават сериозни проблеми с финансовата достъпност на жилищата за местните жители, като подкопават социалното сближаване и икономическата устойчивост⁽⁷⁾.

4.8. В няколко държави членки се оказва, че привличането на инвестиции в сектора на недвижимите имоти чрез програмите за „златна виза“ има значителни вредни последици върху някои сегменти от пазарите на недвижими имоти⁽⁸⁾.

4.9. Бездомничеството се превърна в основен социален проблем, засягащ все повече заети хора, чиито доходи не са достатъчни за осигуряването на жилище, което прави работниците най-бързо нарастващата група бездомни хора в Европа⁽⁹⁾. В своето становище, прието през декември 2023 г.⁽⁸⁾, ЕИСК призова за стратегия на ЕС за борба с бездомничеството, която ще включва интегрирането на европейската платформа за борба с бездомничеството (ЕРОСН) в европейския семестър и която беше подкрепена с препоръка на Съвета. Това изисква разнообразни договорености за жилищно настаняване, позволяващи социално смесване, както и по-ефективно колективно договаряне, за да се осигурят трудови възнаграждения, осигуряващи жизнения минимум.

4.10. Опитът и най-добрите практики на националните, регионалните и местните органи, ангажирани с развитието на социалното жилищно настаняване на достъпни цени в целия ЕС с цел запазване на финансовата достъпност в дългосрочен план, следва да бъдат категорично взети предвид. Особено забележителен в това отношение е френският модел, при който частно финансиране от индивидуални спестовни сметки се използва за предоставянето на дългосрочни безлихвени заеми за социални жилища, които се поддържат на постоянно ниска цена. В датския модел частно финансиране се използва в револвиращи фондове за поддръжка и обновяване на социални жилища, които също така продължават да бъдат на достъпни цени за неопределено време. Финландската политика „Жилищно настаняване преди всичко“ е отличен пример за това как може да се намаля бездомничеството и как жилищните условия на уязвимите групи могат да се подобрят значително⁽⁹⁾. Поради това ЕИСК настоятелно призовава държавите членки да поемат ангажиментите, посочени в Лисабонската декларация, и да включат в националните си стратегии подхода „жилища преди всичко“.

Инвестиции и финансови инструменти

4.11. Както беше подчертано в подготвителните документи, по линия на политиката на сближаване понастоящем се разпределят около 7,5 милиарда евро за инвестиции, свързани с жилищното настаняване, които заедно с националното съфинансиране възлизат на 10,5 милиарда евро. Предложението на комисар Рафаеле Фито за удвояване на инвестициите по линия на политиката на сближаване в жилищно настаняване на достъпни цени представлява значителна възможност, но постигането на максимално въздействие изисква иновативни финансови подходи и стратегическо разпределение на ресурсите в рамките на политиката на сближаване. Фондовете трябва да бъдат финансово стабилни и достъпни за обществени предприятия за социално жилищно настаняване и за организации с нестопанска цел, предоставящи жилища, включително кооперации и жилищни сдружения. В Инвестиционния си доклад ЕИБ оценява годишният недостиг на инвестиции в областта на жилищното настаняване на достъпни цени на 270 милиарда евро и посочва, че един милион домове са останали непостроени само тази година, като Европа трябва да обновява 5 милиона жилища годишно. Въпреки че този недостиг не може да се запълни само от политиката на сближаване, тя следва да служи като основната координираща рамка за мобилизиране на допълнителни ресурси, като ЕИБ и националните насърчителни банки играят важна роля като партньори за финансиране⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ Cities start fighting rental crisis triggered by overtourism: <https://www.dw.com/en/cities-start-fighting-rental-crisis-triggered-by-overtourism/a-70228085> (Градовете започват борба с кризата при жилищата под наем, предизвикана от свръхтуризма).

⁽⁸⁾ 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/> (Гръцкият пазар на недвижими имоти не е доволен от промените в програмата „златна виза“).

⁽⁹⁾ 9th Overview of housing exclusion in Europe: https://www.feantsa.org/public/user/Activities/events/2024/9th_overview/Executive_summary.pdf (Девети преглед на изключването от жилищно настаняване в Европа).

⁽⁸⁾ Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Към рамка на ЕС за национални стратегии за бездомничеството въз основа на принципа „жилищно настаняване преди всичко““ (становище по собствена инициатива) (ОВ С, C/2024/1567, 5.3.2024 г., ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/1567/oj>).

⁽⁹⁾ Финландия: <https://housingfirsteurope.eu/country/finland/>.

⁽¹⁰⁾ Проект на доклад относно финансовите дейности на Европейската инвестиционна банка — годишен доклад: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ECON-PR-770192_EN.pdf.

4.12. Инвестициите в финансово и физически достъпни устойчиви жилища следва да бъдат стратегически приоритет за кохезионните фондове на ЕС след 2027 г. чрез подход, който включва жилищното настаняване на достъпни цени в допълнение към социалното жилищно настаняване, като същевременно се запазват интервенциите за обновяване. При санирането и изграждането на нови сгради във всички инициативи в областта на енергийната ефективност и други политики, насочени към повишаване на устойчивостта на сградите, за всички инвестиции като изискване следва да се включва и достъпността. Инвестициите следва да са насочени и към модернизирани на съществуващи имоти, за да станат физически достъпни, когато това е възможно, и към подпомагане на разходите за допълнителни материали, които позволяват на хората с увреждания да използват пълноценно домовете си и да преодолеят всички структурни пречки. Финансирането по линия на политиката на сближаване би могло да бъде обвързано с публична собственост върху земя или кооперации с нестопанска цел. Обхватът на политиката на сближаване би могъл да бъде разширен, за да включва кооперации за закупуване на обща земя и основани на разходите модели на жилищно настаняване, функциониращи на национално равнище. Тези подходи следва да бъдат адаптирани към рисковете, породени от кризата в областта на климата, и също така да насърчават настаняването в жилища, които могат да издържат на въздействието ѝ, и по-специално в регионите и районите, които са най-изложени на изменението на климата.

4.13. Подобно на КР, ЕИСК признава значението на законодателната рамка на ЕС за въвеждането и справянето с предизвикателствата, породени от жилищната криза. Това означава преодоляване на регулаторните пропуски на ЕС, подчертани в решенията на Съда на ЕС ⁽¹¹⁾, които ограничават държавите членки да финансират инициативи за социални жилища и жилища на достъпни цени. Без ясни правни инструменти, продължават да нарастват спекулациите на пазарите на жилища. По подобен начин и успоредно с това трябва да се обърне внимание на прозрачността при сделките с недвижими имоти и да се ограничи използването на „златни визи“.

4.14. Една от основните пречки пред финансирането се крие в правната несигурност относно правилата на ЕС за държавна помощ за инвестиране на средства в жилищно настаняване на достъпни цени поради тясното определение на термина „социално жилищно настаняване“. Приветстваме ангажмента на Европейската комисия да преразгледа правилата относно услугите от общ икономически интерес и да включи определение за „жилища на достъпни цени“, което да е съобразено със специфичните характеристики на държавите членки, както и с необходимостта от по-добро определение на социалното жилищно настаняване ⁽¹²⁾. Необходимо е тези определения да се прилагат и в програмите на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), и в тези на Кохезионния фонд. ЕИСК счита, че ключов инструмент за преодоляване на кризата, свързана с жилищното настаняване на достъпни цени, е използването на синергията и комбинацията от финансови инструменти от различните видове фондове, обединени с цел да се гарантира, че всеки има достъп до жилищно настаняване на достъпни цени.

4.15. Средствата от Европейския фонд за регионално развитие — Кохезионния фонд (ЕФРР-КФ) и Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+) — биха могли да бъдат използвани и за жилищно настаняване на достъпни цени, въпреки че е необходим преглед ⁽¹³⁾ на ЕФРР, Регламента относно сближаването и Регламента относно справедливия преход, включително и на ЕФРР+, за да се гарантира, че те предоставят по-голяма подкрепа за инвестициите, като се съсредоточават върху възможностите за повишаване на енергийната ефективност и за жилищно настаняване на достъпни цени и се търсят начини да се оптимизира използването на възобновяемите енергийни източници при нови строителни проекти, както и начините за оптимизиране на предоставянето на земя.

4.16. ЕИСК приветства платформата на ЕС за жилищно настаняване на достъпни цени с участието на ЕИБ за привличане на частни инвестиции по места и предоставянето на консултантски услуги за гражданите и регионите, обхващащи всички етапи от проектния цикъл и след това, в тясно сътрудничество с ЕИБ и местните органи, — инструмент, с който може да се преодолее доказаната неефективност на националните политики за стимулиране на финансирането на пазара на жилища ⁽¹⁴⁾. В тази връзка ЕИСК счита, че за заемите от ЕИБ за социални жилища следва да се прилага 0 % лихва. В съчетание с тази мярка ефективността би била още по-голяма, ако, както се призовава в неотдавнашно становище на ЕИСК ⁽¹⁵⁾ и в първия доклад на комисията REGI на Парламента, „заемите, гаранциите и собствените средства за жилища на достъпни цени не се считат за дълг на държавите в рамките на Пакта за стабилност и растеж и европейския семестьр“.

4.17. Като се има предвид, че жилищното настаняване е национална компетентност, ЕИСК препоръчва стратегическо използване на средствата за повишаване на ефективността. В това отношение средствата от Европейската комисия следва да бъдат разпределени за подобряване на прозрачността и оценка на нуждите. Необходими са ясни данни за разпределението на средствата, тъй като текущата информация е предимно основана на проекти, вместо да дава цялостна картина на разпределението на средствата за жилищно настаняване по линия на Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ).

⁽¹¹⁾ Дело T-202/10: Жалба, подадена на 29 април 2010 г. — Stichting Woonlinie и др./Комисия (ОВ С 179, 3.7.2010 г., стр. 50).

⁽¹²⁾ Държавна помощ — преразглеждане на правилата относно услугите от общ икономически интерес, Европейска комисия — 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/en/pdf>.

⁽¹⁴⁾ The European Commission and the EIB Group lay the foundations for a new pan-European platform for investment in affordable and sustainable housing: <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> (Европейската комисия и групата на ЕИБ полагат основите на нова общоевропейска инвестиционна платформа за устойчиво жилищно настаняване на достъпни цени).

⁽¹⁵⁾ Становище на Европейския икономически и социален комитет — Социалните политики в ЕС — достойни, устойчиви и достъпни (становище по собствена инициатива) (ОВ С, C/2025/771, 11.2.2025 г., ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/771/oj>).

4.18. Политиката на ЕС в областта на жилищното настаняване може да бъде ефективна само ако се основава на надеждни данни. Това изисква статистически инструмент на равнището на ЕС, съдържащ всичките ключови и оперативни елементи, необходими за разработването, изпълнението и мониторинга на политиката в областта на жилищното настаняване. Поради това на равнището на ЕС следва да бъде разработен и оптимизиран статистически инструмент, който да предоставя всички подходящи и оперативни данни, които са от съществено значение за разработването, изпълнението и мониторинга на политиките в областта на жилищното настаняване, с цел подобряване на прозрачността и борба със спекулациите и изпирването на пари на пазара на жилища, които са проблем през последното десетилетие.

4.19. Много региони, и по-специално тези с по-слабо развит финансов и административен капацитет, срещат трудности при ефективното използване на наличните за жилищно настаняване кохезионни фондове. Това предизвикателство при усвояването изисква специфична техническа помощ и изграждане на капацитет отвъд това, което се предлага в момента. Подходът на „смесеното финансиране“, предложен от ЕИБ за мобилизиране на кохезионните фондове за жилищни проекти, представлява обещаващо решение, но изисква опростяване и стандартизация, за да се увеличи неговото възприемане.

4.20. Правилата за държавна помощ и определенията за УОИИ налагат ограничения върху публичните инвестиции в жилищно настаняване на достъпни цени отвъд тясно определеното социално жилищно настаняване. Необходимо е спешното преразглеждане на тези правила, за да се даде възможност за по-ефективна публична намеса чрез инструментите за сближаване.

4.21. Жилищният сектор се нуждае от иновативни финансови продукти, които да използват ограничените публични ресурси за привличането на частен капитал, като същевременно гарантират дългосрочна финансова достъпност. Възможностите за финансов инженеринг на политиката на сближаване, особено чрез финансови инструменти, предлагат значителен потенциал за справяне с жилищните нужди. Инвестициите в жилищно настаняване на достъпни цени генерират значителни икономически ползи чрез създаването на работни места, намаляването на публичните разходи за временно настаняване, подобряването на здравните резултати и повишаването на производителността. Тези ползи следва да се вземат предвид при анализите на разходите и ползите в политиката на сближаване и при решенията за програмиране.

4.22. Наложително е да се извлече полза от празния жилищен фонд. Сред начините за връщането на тези жилища отново на жилищния пазар биха могли да бъдат инструменти, които са ефективни в някои контексти, като данъчна категория за неизползвани или празни жилища, инструменти за планиране на земеползването, данъчно облагане на печалбите от промяна на предназначението на парцелите и определяне на специални зони за социални жилища, както и данъчни стимули за обновяване на жилищни сгради.

4.23. Принципът на устойчиво жилищно настаняване на достъпни цени означава също, че строителството на нови жилища не следва да става за сметка на природната или социалната среда. Приоритет пред строителството на нови жилищни комплекси следва да се даде на обновяването на стари жилищни комплекси или повторното използване на стари нежилищни сгради.

4.24. Инвестициите в областта на жилищното настаняване се нуждаят от перспективи за „търпелив“ капитал и дългосрочно финансиране, които са подходящи за характера на жилищата като инфраструктура, а не като стока. Това изисква финансови инструменти с по-дълги срокове на падеж от тези, които обикновено се предлагат на търговските пазари, което прави ЕИБ идеален партньор за политиката на сближаване в тази област. Финансовите инструменти, с които възвръщаемостта се рециклира за повторно инвестиране, могат да създадат устойчиви механизми за финансиране на жилищното настаняване извън програмните цикли. Рамката за финансовите инструменти на политиката на сближаване следва да бъде разширена, за да бъде по-добре приспособена към жилищните инвестиции, като се постави специален акцент върху фондовете за устойчиво градско развитие, както е предложено от Комитета на регионите.

4.25. Подходът на реформи и инвестиции на предстоящата многогодишна финансова рамка (МФР) създава обещаващи възможности за преодоляване на кризата, свързана с жилищното настаняване на достъпни цени, особено ако финансирането за сближаване може да се приведе в съответствие с необходимите структурни реформи. Чрез съчетаването на инвестиции в жилищно строителство с реформи на процесите на издаване на разрешителни⁽¹⁶⁾, на разпоредбите за определяне на специални зони и земеползване (за да се гарантира, че има някои изисквания за жилищата с нестопанска цел) и на правилата за държавна помощ, както и чрез преодоляване на недостига на работна ръка в секторите на строителството и санирането⁽¹⁷⁾, ЕС би могъл да се справи едновременно с ограниченията от страна на предлагането и с недостига на финансиране.

⁽¹⁶⁾ Европейска инвестиционна банка, Инвестиционен доклад за 2024—25 г. *Иновации, интеграция и опростяване в Европа*.

⁽¹⁷⁾ Европейски орган по труда, Трудов недостиг и излишъци в Европа през 2023 г.: <https://www.ela.europa.eu/en/publications/labour-shortages-and-surpluses-europe-2023>.

4.26. Проблемите, свързани с прилагането, обаче продължават да бъдат значителни. Обвързването на финансирането с условието за провеждане на специфични реформи би могло да създаде затруднения в регионите, където органите нямат капацитета или политическата воля да въведат промени. Жилишните пазари и жилищните нужди се различават значително в рамките на ЕС и дори в рамките на държавите членки, така че Европейската комисия ще трябва да разработи, съвместно с държавите членки и в съответствие с практиката, разработена в контекста на европейския семестър, индивидуален подход, съобразен със специфичните характеристики на всяка държава членка. Освен това при основания на резултатите подход се повдигат въпроси относно подходящите показатели, тъй като резултатите, свързани с жилищното настаняване, често се разгръщат в по-дълги времеви рамки от програмните цикли, което създава риск от стимулиране на бързи решения, а не на устойчиви такива.

4.27. В следващата МФР жилищното настаняване би могло изрично да се признае като фактор за икономическата конкурентоспособност и то да бъде включено в обхвата на Европейския фонд за конкурентоспособност, като се обвържат интервенциите в сектора на жилищното настаняване с ефективността на пазара на труда и развитието на иновационни екосистеми. В следващата МФР като приоритет следва да се разгледат и инвестициите в жилища на достъпни цени за домакинствата с ниски и средни доходи. Конкретен процент от средствата от Европейския фонд за развитие (ЕФР) следва да бъде предназначен за национални и регионални стратегии за жилищно настаняване, които да бъдат свързани с традиционните програми на политиката на сближаване.

4.28. В конкретния случай с регионите на сближаване, в интегрираните стратегии за териториално развитие трябва да се отчита фактът, че при интервенциите в сектора на жилищното настаняване на достъпни цени трябва внимателно да се балансират непосредствените нужди с дългосрочните цели за развитие. Макар че финансовата достъпност на жилищата е от решаващо значение за териториалното сближаване и мобилността на работната сила, съществува опасност жилищното настаняване да се превърне в друга област, в която финансирането се отклонява от ключови приоритети в областта на сближаването. В крайна сметка успехът ще зависи от намирането на правилния баланс между необходимите реформи и гъвкавите инвестиционни стратегии, при които се отчита двойната роля на жилищното настаняване за социалното сближаване и икономическото развитие, като същевременно се гарантира, че ограниченията в жилищния сектор не подкопават цялостната конкурентоспособност на Европа в световната икономика.

Брюксел, 17 юли 2025 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Oliver RÖPKE