

ПРЕПОРЪКИ

за подобряване на националните жилищни политики за уязвими групи

**въз основа на изводите от проучванията в пилотните общини
Сливен и Търговище**

**Този документ е изготвен по Проект „Изследване и аргументи за нови жилищни
политики в полза на цялото общество“, финансиран от Фонд Активни граждани
България по ФМ на ЕИП 2014 - 2021 г.**

март, 2022 г.

СЪДЪРЖАНИЕ:

1. Международни ангажменти на България за осигуряване на правото на достъп до жилище
2. Достъпът до жилище в България
3. Кратък преглед на жилищните условия в страната
4. Препоръки за провеждане на национална жилищна политика

I. Международни ангажменти на България за осигуряване на правото на достъп до адекватно жилище

Правото на достъп до адекватни жилища е признато като основно човешко право и България, като част от международната общност и член на Европейския съюз, е длъжна да формулира политики и да отделя ресурси за неговото осигуряване.

Международни актове, регламентиращи правото на достъп до жилище, по които България е страна

Правото на достъп до жилище е признато в редица международни документи, по които България е страна, вкл. **Всеобщата декларация за правата на човека**¹, (чл.25), **Европейската социална харта**² ратифицирана със закон, приет от 38-то Народно събрание на 29.03.2000 г.

С приемането през 2015 г. на **Дневен ред 2030 на ООН „Да преобразим света“**³, подписан от България, бяха формулирани 17 глобални цели за устойчиво развитие. В Глобална цел 1 „Изкореняване на бедността във всичките ѝ форми и навсякъде“ по отношение на достъпа до жилище особено важна е **Конкретна цел 1.4. „До 2030 г. да се осигури на всички мъже и жени, и по-специално на бедните и уязвимите, да имат равни права на достъп до икономически ресурси, както и до базови услуги, собственост и контрол върху земята и други форми на собственост, наследство, природни ресурси и др., подходящи нови технологии и финансови услуги, включително микрофинансиране.“** Одобрените от ООН индикатори за измерване на напредъка по тази конкретна цел са: 1.4.1 Дял от населението, живеещо в домакинства с достъп до базови услуги; 1.4.2. Дял от цялото пълнолетно население със сигурни права върху земя, (а) със законно призната документация и (б), които възприемат правото си на земя като сигурна, по пол и вид на владение. Другата важна за достъпа до жилище цел е Глобална цел 11 Устойчиви градове и общности, **Конкретна цел 11.1. „До 2030 г. да се осигури достъп на всички до адекватни, безопасни и достъпни жилища и базови услуги и да се обновят гетата и бедните квартали.“** Одобреният от ООН индикатор за измерване на напредъка е: 11.1.1 Дял от градското население, живеещо в гета, неформални селища или неадекватно жилище.

Рамка на Европейския съюз за достъпа до жилище

Като страна член на Европейския Съюз, България е задължена да изпълнява **Хартата за основните права на Европейския Съюз**⁴, публикувана през 2016 г. в официалния вестник на ЕС, в която чл.34 посочва: С цел да се бори срещу социалното изключване и бедността, Съюзът признава и зачита **правото на социална помощ и на помощ за жилище, предназначени да осигурят достойно съществуване на всички лица, които не разполагат с достатъчно средства**

¹ <https://www.cdpd.bg/?p=element&aid=32>

² <http://trudipravo.bg/index.php/znanie-za-vas/998-evropeiska-sotzialna-harta-revizirana>

³

https://www.moew.government.bg/static/media/ups/tiny/filebase/Nature/Biodiversity/Kalina/Strategicheski_doc/Spravka-2030AgendaSDGs-environment-1.pdf

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=ET>

според правилата, установени от правото на Съюза и от националните законодателства и практики.

Съгласно чл. 36 от същата Харта „Съюзът признава и зачита **достъпа до услугите от общ икономически интерес**, предвиден от националните законодателства и практики в съответствие с Договорите“ с цел да насърчава социалното и териториално единство на Съюза. В **Съобщението „Изпълнение на Лисабонската програма на Общността: социални услуги от общ интерес в Европейския съюз“** (COM(2006) 177), „**социалното настаняване, чрез което се осигуряват жилища на лица или групи лица в неравностойно социално положение**“ е посочено като социална услуга от общ интерес.

Услугите от общ икономически интерес (УОИИ)⁵ представляват икономически дейности, обслужващи обществен интерес. Това са дейности, които са пазарно (икономически) неефективни или които пазарът не може да предоставя при условия, отговарящи на обществената потребност. Без намеса на държавата някои категории граждани не биха могли да се ползват от съответната услуга. За да се осигури обществената достъпност на услугата, без да е налице несправедлива финансова тежест за предприятията, натоварени с УОИИ, те следва да бъдат **компенсирани с публични средства**. Тези основни услуги могат да бъдат предоставени **от публични органи пряко** или от предприятия – трети лица (публични или частни), натоварени с тази задача.

В **Решението на ЕК за услугите от общ икономически интерес (УОИИ)**⁶ **Социалното жилищно настаняване е посочено като социална услуга**. Концепциите за социално жилищно настаняване в 27-те държави членки от ЕС не са идентични и са обусловени от традициите и историческото развитие на тази услуга, а също от желанието да се въздейства или не върху пазара на жилища. Най-опростената форма е ориентирана единствено към осигуряване на жилищно настаняване на хора в неравностойно положение и уязвими групи, с много ниски доходи, които нямат достъп до пазара на жилища и са в жилищна нужда поради различни причини.

II. Достъпът до адекватно жилище в България

➤ **Правото на достъп до жилище в България не е изрично конституционно право** и не е признато в никакъв нормативен акт.

➤ Страната **няма актуална национална жилищна политика**, регламентирана в стратегически документ, както и единно законодателство, което да регулира обществените отношения за осигуряване на жилищно настаняване.

➤ В Закона за социално подпомагане, чл.1 е записано, че той има за цел подпомагане на гражданите, които без помощта на друго не могат да задоволяват своите основни жизнени потребности (регламентирани в §1 от Допълнителните разпоредби като достатъчно храна, облекло и жилище, съобразно социално-икономическото развитие на страната), но единствената помощ за жилище, регламентирана в Правилника за прилагане на този закон е в чл. 14. (1): Право

⁵ <https://stateaid.minfin.bg/bg/page/576>

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0021&from=EL>

на месечна целева помощ за **заплащане на наем на общински жилища** ползват лицата, ако настанителната заповед е на тяхно име и чийто доход от предходния месец е до 250 на сто от диференцирания минимален доход, ако са: самотни стари хора над 70-годишна възраст или родител, отглеждащ сам дете/деца.

➤ В Закона за социалните услуги **не е регламентирана услуга от общ икономически интерес за социално жилищно настаняване** на семейства в жилищна нужда.

➤ По ОПРР 2014-2020, в рамките на планираното в Интегрираните планове за градско възстановяване и развитие бе възможно общините да изпълнят проекти за изграждане на социални жилища, като за целта бяха задължени да приемат общински наредби за социални жилища. **По този начин, вместо да се регламентира на национално ниво услуга от общ икономически интерес „Социално жилищно настаняване“, за която общините да бъдат компенсирани от държавния бюджет, те бяха оставени отново да се справят сами с тази функция.**

➤ В новия програмен период по ОПРР 2021-2027 ще се подпомага **изграждането на общински жилища, а не на социални жилища**, с което отново се цели да не се формулира УОИИ социално жилищно настаняване и държавата отново да прехвърли цялата отговорност върху общините.

➤ **Настаняването в общинско жилище**, по реда на общински наредби, приети на основание член 45^A от Закона за общинската собственост е единственото решение за хора в жилищна нужда, но то няма статут на социално жилищно настаняване и **не е регламентирано като социална услуга.**

➤ Общините предоставят общински жилища на цени 10 и повече пъти под пазарните наеми и генерираните средства **не дават възможност за поддържане на наличния общински жилищен фонд.** Те обаче не получават компенсация от държавата за тази услуга в общ икономически интерес.

➤ В условията на липса на каквато и да е помощ от държавата единственото решение на общините е да се освобождават от фонда, който не могат да поддържат, като го продават, което води до **постоянно намаляване на жилищата**, които могат да бъдат предоставяни на уязвими групи.

➤ Липсата на социален жилищен фонд **възпрепятства предлагането на алтернативно настаняване** на домакинства, които разполагат с доходи под националния праг на бедност, които нямат никакъв достъп до пазара на жилища под наем или за покупка, за които единственото решение остава самостоятелно направени нестандартни и незаконни жилища, обикновено в покрайнините на населените места.

➤ **Властите бездействат** и не прилагат нормите на Закона за устройство на територията по отн. на неформалните застроявания и **не санкционират незаконните строежи.** Така, с тяхното мълчаливо съгласие в България съществуват над 200 000 незаконни жилища и техният брой постоянно нараства.

➤ В следствие на горното спонтанното разрастване на квартали с незаконни постройки, явяващи се единствен подслон за техните обитатели, **препятства прилагането на ЗУТ за планиране и устройство на териториите** и съответно осигуряването на базови услуги в тях.

➤ Липсата на правен статут на тези жилища води до **невъзможността техните обитатели да участват в каквито и да е програми**. Например замърсяването на атмосферния въздух в населените места с фини прахови частици се дължи в най-голяма степен на битовото отопление на дърва и въглища. Домакинствата, които най-много ползват твърди горива, а също и всякакви отпадъци за горене са тези в ромските квартали. Те обаче нямат достъп до програмите за смяна на отоплителните уреди или за повишаване на енергийната ефективност на жилищата, защото не съществуват в правния мир. Това означава, че България ще продължава да плаща милиони евро санкции, наложени от ЕК за лошо качество на въздуха в градовете.

➤ Така, в 21 век, в България, страна-член на Европейския съюз, съществуват квартали-гета, които са в крайна жилищна бедност и без елементарна инфраструктура.

III. Кратък преглед на жилищната статистика за България

Данни на Евростат за доходите и условията на живот (EU-SILC) 2020 г.

Показател	Общо за страната	Самоопределили се като роми
Относителен дял на лицата живеещи в лоши жилищни условия	10.4%	51.0%
Тежест на разходите за жилища според състоянието на бедност	14.4 %	23.6%
Относителен дял на лицата, живеещи в пренаселено жилище	39.5%	76.9%
Относителен дял на лицата, живеещи в домакинство без тоалетна и баня вътре в жилището	7.4%	34.7%
Относителен дял на лицата в риск от бедност	23.8%	66.2%

Данни на НСИ от преброяването 2011 г.

Показател	Стойност
Брой жилища в страната	3 887 149
Дял на жилищата построени до 1991 г.	82,9%
Среден брой лица, живеещи в едно обитавано жилище	2,8
Средна жилищна площ в обитаваните жилища на едно лице от населението, в кв.м.	21,8
Обществен жилищен фонд	2,4%
Обитавани жилища	68,6%
Необитавани жилища	31,4%
Тоалетна вътре в жилището	73.6%
извън жилището, но в сградата	4.8%,
извън сградата	20.5%.
без обособена тоалетна	1.1%
Баня в жилището	82.0%
извън жилището, но в сградата	3.7%.
извън сградата	4.6%,
не разполагат с баня	9.7%
Отопление на жилищата с дърва и въглища	53.9%
с електричество	28.6%
с парно от централен източник	16.4%,
с газ от централен източник	1.1%.

➤ **Едно от най-големите противоречия в жилищната система в страната е, че близо 40% от населението живее в пренаселени жилища, а в същото време над 1,2 милиона жилища са необитаеми.** От една страна са бедните домакинства, които не могат да си позволят пазарен наем или пазарна покупка на жилище, а социални жилища няма. От друга страна са домакинствата с по-високи доходи, които инвестират в покупка на жилище, а данъците за необитаемо жилище са ниски и не насърчават отдаването им под наем.

➤ 82,9% от жилищата са на възраст над 30 години, като значителна част са **силно амортизирани, не отговарят на съвременните стандарти и са лошо поддържани.**

➤ **Делът на обществения жилищен фонд е много нисък и постоянно намалява,** при това немалка част от него се предоставя за ведомствено настаняване.

➤ **Няма официална статистика за незаконните жилища в страната,** но в проекта на Национална жилищна стратегия 2018-2030 г. те са оценени на над 200 000, предимно в квартали с преобладаващо ромско население.

➤ **Жилищната бедност в България е концентрирана сред лицата, които се самоопределят като роми** и за кварталите с преобладаващо ромско население са необходими целенасочени системни усилия от страна на националните и местни власти за тяхното устройствено планиране и осигуряване на базова инфраструктура.

➤ Жилищната бедност се проявява и в **енергийна бедност**, тъй като загубата на енергия от нестандартните жилища е огромна, а цените на горивата за отопление - изключително високи.

IV. Препоръки за осигуряване правото на достъп до адекватно жилище на национално ниво

➤ На първо място е необходимо да бъде приета с широк политически консенсус, **дългосрочна Национална жилищна стратегия** с хоризонт до 2050 г., в която да бъдат заложени ясни визия, приоритети и измерими цели за осигуряване на достъпа до качествени жилища на всички. *(Новата Национална жилищна програма на Полша, с ясни цели и индикатори за тяхното постигане <https://www.gov.pl/web/archiwum-inwestycje-rozwoj/narodowy-program-mieszkaniowy>)*

➤ На второ място е необходимо да се създаде **законова рамка**, която регламентира:

- Ангажиментите на държавата да гарантира провеждането на ефективна и справедлива жилищна политика с фокус върху подпомагането на най-бедните домакинства, които не могат самостоятелно да си осигурят стандартно жилище. Това може да стане с **Жилищен закон/кодекс**, който да урежда социалните, икономическите, техническите и правните аспекти на строителството и използването на жилищата, вкл. минимални изисквания, социални жилища, управление на жилищата вкл. в режим на етажна собственост и т.н. *(подобни закони има в Румъния: Жилищен закон <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/8597> и Словакия:*

Закон за субсидиите за жилищно строителство и социални жилища
<https://www.zakonypreludi.sk/zz/2010-443>

- Осигуряване на **държавно финансиране** в рамките на не по-малко от 2% от държавния бюджет годишно, под формата на специализиран жилищен фонд за финансиране на дейности по **обновяване на съществуващия социален жилищен фонд и изграждането на нов**, а също и за подобряване на качеството на жилищата на гражданите в неравностойно положение, в съответствие със съвременните изисквания за конструктивна безопасност и пестене на енергия. (за пример Словашки държавен фонд за жилищно развитие <https://www.sfrb.sk/>, Норвежки жилищен фонд/банка <https://www.husbanken.no/om-husbanken/>)
- Осигуряване на достъп до **микрокредитиране за жилищни подобрения** на домакинства, които нямат достъп до банкови продукти и услуги (от рода на Революиращ фонд за микрокредитиране с безлихвен заем на Хабитат България <https://hfh.bg/bg/interest-free-financing-and-community-development-2/>)
- Създаване в Закона за социални услуги на **нова услуга от общ икономически интерес – Социално жилищно настаняване**, за чието предоставяне общините да получават компенсации от държавата;
- В Закона за социално подпомагане идентифицираните уязвими лица да имат право на **месечна целева помощ за наем** не само при наемане на общински жилища (чиито брой е силно ограничен и достъпа до тях е често невъзможен), но и при наемане на жилище на свободния пазар; (В редица европейски страни има подпомагане за наем на жилище - Закон за жилищните добавки в Полша, от 2003г. <https://mops.wroclaw.pl/formy-pomocy/dodatek-mieszkaniowy> и Жилищни помощи в Чехия <https://www.mpsv.cz/-/prispevek-na-bydleni>)
- Създаване в Закона за устройство на територията на глава, която **регламентира специфични, по-ниски изисквания за устройство на неформално населените територии**, формулирано в Дневен ред 2030 като „обновяване на бедните квартали“, така че да се проведе **процес на легализиране, който е опростен и финансово достъпен**. Това би довело до подобряване условията на живот и комуналните услуги в тях, а също осигуряване на приходи от местни данъци и такси. (Румъния: Допълнение на Закона за устройство на територията и урбанизма с глава за устройство на неформалните селища, <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/216610>)
- Създаване на условия за **насърчаване ползването на необитавания жилищен фонд като социален жилищен фонд** с помощта на промени в Закона за местните данъци и такси, в който да се завиши ставката на данъка за необитавани жилища (например във Франция е въведен данък в размер на 25% върху пазарния наем, който би бил получен, ако жилището се отдава под наем <https://www.economie.gouv.fr/particuliers/taxes-logements-vacants-tlv-thlv>)

- Създаване на механизъм за ползване на частни необитавани жилища като социални – с помощта на Общинско предприятие или **Социална наемна агенция**, която се грижи за жилищата и събирането на наемите *(например инициатива за насърчаване въвеждане на необитавани частни жилища, разработена от администрацията на град Париж <https://monimmeuble.com/actualite/multilocationnement-du-dispositif-avec-la-premiere-agence-immobiliere-agreee>)*
- Разработване на **общински жилищни програми за подпомагане социалното жилищно настаняване** на лица с ниски доходи и уязвими групи, но също и на други целеви групи като млади семейства и др., въз основа на оценка на реалните жилищни нужди. Програмите ще са в отговор на национална политика за развитие на социално жилищно настаняване, финансирано от държавни фондове и компенсации.
- В новите Планове за интегрирано развитие на общините (ПИРО) 2021-2027г. да се добавят проекти за **обновяване на кварталите с най-неблагоприятни показатели**. Обикновено това са кварталите с концентрация на бедност, за които ключови са урегулиране на териториите, проектиране и изграждане на необходимата инфраструктура. Да се създадат и програми за подпомагане на домакинствата за привеждане на обитаваните от тях жилища в съответствие със законовите изисквания с помощта на **местен механизъм за микрокредитиране на домакинствата**;
- В новите Планове за действие за периода 2021-2027 по бъдещата Национална стратегия за приобщаване, овластяване и равенство на ромите следва да се предвидят:
 - **Техническо обследване** на всяка жилищна сграда с цел установяване на нейната конструктивна годност или възможността ѝ да бъде приведена в съответствие с изискванията.
 - Изработване на **кадастрални карти и регистри**, актуализация на ПУП, възмездно оземляване на домакинствата и даване на законов статут на жилищата им.
 - Проектиране на необходимата **инфраструктура** и изготвяне на поименен списък с приоритетни инфраструктурни обекти за строителство.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Фондация Подслон за човечеството/Хабитат България и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България. www.activecitizenfund.bg