



ИНСТИТУТ
ОТВОРЕНО
ОБЩЕСТВО
СОФИЯ

ОПОЛЗОТВОРЯВАНЕ НА ЧАСТНИ НЕОБИТАВАНИ ЖИЛИЩА ЗА УВЕЛИЧАВАНЕ НА СОЦИАЛНИЯ НАЕМЕН ФОНД В БЪЛГАРИЯ

ДОКЛАД

2014

ОПОЛЗОТВОРЯВАНЕ НА ЧАСТНИ НЕОБИТАВАНИ ЖИЛИЩА ЗА УВЕЛИЧАВАНЕ НА СОЦИАЛНИЯ НАЕМЕН ФОНД В БЪЛГАРИЯ

ДОКЛАД

Боян Захариев, Росица Милкова

2014

*Докладът е подготвен от Боян Захариев и Росица Милкова.
Издава се с подкрепата на Институт „Отворено общество“ – Будапеща.*

Автори: Боян Захариев, Росица Милкова

Рецензент: арх. Стойчо Мотев

ISBN 978-954-2933-26-7

СЪДЪРЖАНИЕ

ЗАЩО Е НЕОБХОДИМ НАСТОЯЩИЯТ АНАЛИЗ? / 8

В ЕВРОПЕЙСКИ КОНТЕКСТ / 8

Модели на социални жилищни агенции – Италия, Белгия и Франция / 11

В национален контекст / 13

ДОСТЪПНОСТ НА ЖИЛИЩАТА / 19

**ЖИЛИЩНИЯТ ФОНД - ДИСПРОПОРЦИИ И ВЪЗМОЖНОСТИ
ЗА БАЛАНС ПРИ ИЗПОЛЗВАНЕТО МУ / 24**

ПОУКИ И ВЪЗМОЖНИ РЕШЕНИЯ / 37

ИЗПОЛЗВАНА ТЕРМИНОЛОГИЯ

Жилищни сгради са тези по-стройки, които по първоначално изграждане или чрез преустрояване са предназначени за постоянно обитаване и се състоят от едно или повече жилища, които заемат най-малко 60 на сто от разгънатата им площ.

Къщи са нискоетажни (от един до три етажа) жилищни сгради (свободно стоящи, „на калкан“ или „близнаци“, терасовидни, редови и др.), при които всяко от жилищата в тези сгради има собствен вход директно от прилежащия терен. Тук се включват и сградите на три етажа с по едно жилище на етаж и общ вход от улица/двор.

Обитавани жилища са място на обичайно местоживеене за едно или повече лица.

Необитавани жилища са тези, които не са място на обичайно местоживеене на нито едно лице.

Броят на обитателите в дадена жилищна единица е равен на броя на хората, за които жилищната единица е обичайно местопребиваване.

Полезна площ на жилището е площта, ограничена от ограждащите стени на жилището. Ограждащите стени могат да бъдат към съседни жилища или общи части на сградата, както и външни по отношение на сградата. Към полезната площ на жилището се включва площта на балкони и лоджии, а не се включва площта на мазета и тавани.

Жилищната площ на жилището е

равна на сбора от площта на стаите.

Стая е пространство в дадена жилищна единица, оградено със стени от пода до тавана или покрива, с размери, достатъчни за поместването на легло за възрастен човек (най-малко 4 кв. м) и най-малко 2 м височина на по-голямата част от тавана.

Жилищни помещения – те са предназначени за една или повече основни функции – спане, дневно пребиваване, хранене и др., и трябва да имат естествено осветление. Към жилищните помещения се включват стаите и кухните.

Държавни или общински жилища са тези, които са собственост на държавата, на общините, на държавни предприятия и организации, учреждения и други.

Жилища на физическо лице са тези, които са частна собственост на населението.

Жилища на юридически лица са собственост на юридически лица, т.е. жилища на фирми, фондации и др., и в тях са настанени лица от тези фирми, дадени са под наем на други лица или са празни.

Жилище, обитавано само от собственици – когато един от членовете на домакинството, което живее в жилището, притежава части или цялата площ на жилището.

Жилище, обитавано само от наематели – когато домакинство, което живее в жилището, го е наело под наем независимо чия собственост е

то – на държавата, на организация или на частно физическо или юридическо лице и независимо дали плаща или не плаща наем.

Наети жилища са тези, в които поне един от обитателите заплаща наем за обитаването на жилището и в които нито един от обитателите не притежава части или цялата площ на жилището.

Обичайно местоживее (местопребиваване) – тези лица, които са живели в своето местопребиваване в продължение най-малко на 12 месеца или които са пристигнали в своето обичайно местопребиваване през последните 12 месеца с намерението да пребивават там най-малко една година. Когато горепосочените обстоятелства не могат да бъдат установени, „обичайно местопребиваване“ означава мястото на законно или регистрирано местожителство.

Преселване е всяка промяна на мястото на обичайно живее на лицата. То може да бъде както между населени места на територията на страната, така и от чужбина в страната.

Териториално разпределение на страната – то се определя от естественото движение на населението (раждания и умирения), както и от вътрешната и външната миграция.

Миграция е промяната на обичайното местоживее на едно лице в рамките на страната или извън нея за период, който е или се очаква да бъде най-малко дванадесет месеца.

Мигрант – лице, което променя обичайното си местоживее

В жилището има електричество, когато в него е прокарана електрическа инсталация и по нея протича електрически ток.

Водопроводна инсталация в жилището – когато кранът за вода се намира в кухнята, банята, тоалетната или някое друго помещение на жилището или когато в жилището няма изградена водопроводна инсталация (кранът за водата се намира извън входа на жилището) и тя достига до сградата или извън нея и снабдяването с вода става от централен или собствен източник. Няма наличие на водопровод, когато осигуряването на вода става от други източници (кладенец, езеро, река и др.) извън очертанията на дворното място.

Вид на канализационната инсталация – определя се в зависимост от това дали тя е свързана с: обществената канализационна мрежа; изгребна яма, септична яма; модулно пречиствателно съоръжение.

В жилището има тоалетна, когато е изградена инсталация за промиване, свързана с водоснабдителната и канализационната мрежа. Тя може да бъде в сградата, но извън жилището, която обслужва едно или няколко жилища, с изградена инсталация за промиване, свързана с водоснабдителната и канализационната мрежа. Тоалетната може да бъде извън сградата с изградена или без изградена инсталация за промиване.

Течаща топла вода в жилището – източникът може да бъде централен, бойлер или друго отоплително съоръжение.

Като баня се квалифицира всяко устройство, предназначено за измиване на цялото тяло, включително и душове. Приема се, че жилището има баня, когато помещението, което е определено за баня, е обзаведено със съоръжения за къпане – душ, вана, печка и казан или други съоръжения, свързано е с обществена канализационна

мрежа, със септична шахта или попивна яма и се използва за тази цел.

Отопление на жилището – жилищната единица се отоплява централно, ако отоплението се осигурява от обществена отоплителна инсталация или от местна за сградата инсталация или от инсталация в самата жилищна единица, създадена за отоплителни цели, без значение от енергийния източник. Жилището се счита за отоплявано, ако поне едно от помещенията в него се отоплява.

СПИСЪК НА ФИГУРИ И ТАБЛИЦИ

ТАБЛИЦА ЕВРОПЕЙСКИ СОЦИАЛНИ ЖИЛИЩНИ МОДЕЛИ / 10

ФИГУРА 1 ИНДЕКС НА ЖИЛИЩАТА В ЕС, ЕВРОЗОНАТА
И БЪЛГАРИЯ (2010 Г. =100) / 20

ФИГУРА 2 ЛИЦА В РИСК ОТ БЕДНОСТ ИЛИ СОЦИАЛНО ИЗКЛЮЧВАНЕ
СПОРЕД ПРАВНАТА ФОРМА НА ВЛАДЕЕНЕ НА ЖИЛИЩЕТО – СОБСТВЕНО,
НАЕМНО ИЛИ СМЕСЕНО / 21

ФИГУРА 3 НАТОВАРВАНЕ НА ЖИЛИЩНИТЕ РАЗХОДИ
ПО ИМУЩЕСТВЕН СТАТУС, 2012 / 22

ФИГУРА 4 СРЕДНА ПАЗАРНА ЦЕНА НА ЕДНОСТАЙНИ
АПАРТАМЕНТИ/КВ. М. В ЕВРО КЪМ АПРИЛ, 2014 / 23

ФИГУРА 5 ЖИЛИЩА СПОРЕД ФОРМАТА НА ОБИТАВАНЕ (2011 Г.) / 25

ФИГУРА 6 БРОЙ НА НАСЕЛЕНИЕТО НА ОБЩИНСКО НИВО / 26

ФИГУРА 7 ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ НА НАСЕЛЕНИЕТО 7-17 Г. / 27

ФИГУРА 8 КОЕФИЦИЕНТ НА ЗАЕТОСТ НА НАСЕЛЕНИЕТО НА 15 И ПОВЕЧЕ
НАВЪРШЕНИ ГОДИНИ, 2013 Г. / 28

ФИГУРА 9 НЕОБИТАВАНИ ЖИЛИЩА СПРЯМО БРОЯ НА НАСЕЛЕНИЕТО / 29

ФИГУРА 10 ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ НА РОМСКОТО НАСЕЛЕНИЕ ПО ОБЩИНИ
И ДЯЛ НА НЕОБИТАЕМИТЕ ЖИЛИЩА ПО НАСЕЛЕНИ МЕСТА / 31

ФИГУРА 11 ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ НА ТУРСКОТО НАСЕЛЕНИЕ И ДЯЛ
НА НЕОБИТАЕМИТЕ ЖИЛИЩА / 32

ФИГУРА 12 БРОЙ НЕОБИТАЕМИ ЖИЛИЩА И ДЯЛ НА РОМСКОТО
НАСЕЛЕНИЕ ПО ОБЩИНИ / 33

ФИГУРА 13 ОТНОСИТЕЛЕН ДЯЛ НА ОБИТАВАНИТЕ ЖИЛИЩА ПО ФОРМА
НА СОБСТВЕНОСТ И ПО ГОДИНИ НА ПРЕБРОЯВАНИЯТА НА НАСЕЛЕНИЕТО / 34

ФИГУРА 14 РАВНИЩЕ НА ПРЕНАСЕЛЕНОСТ В ИЗБРАНИ СТРАНИ ОТ ЕС / 35

ЗАЩО Е НЕОБХОДИМ НАСТОЯЩИЯТ АНАЛИЗ?

Международни документи:

Чл. 34, т. 3 от Хартата на основните права: „С цел да се бори срещу социалното изключване и бедността Съюзът признава и зачита правото... на помощ за жилище, предназначени да осигурят достойно съществуване на всички лица, които не разполагат с достатъчно средства според правилата, установени от правото на Съюза и от националните законодателства и практики.“

Чл. 25, т. 1 от Всеобщата декларация за правата на човека: „Всеки човек има право на жизнено равнище, включително прехрана, облекло, жилище, медицинско обслужване и необходимите социални грижи, което е необходимо за поддържане на неговото и на семейството му здраве и благосъстояние...“

Чл. 11, т. 1 от Международния пакт за икономически, социални и културни права: „Държавите, страни по този пакт, признават на всяко лице и семейството му правото на задоволително жизнено равнище, включващо ... жилище... Държавите, страни по този пакт, ще вземат съответни мерки, за да осигурят осъществяването на това право...“

Стратегия Европа 2020: за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж: цели да помогне на страните от ЕС да постигнат целта си да избавят 20 млн. души от бедност и социално изключване.

В европейски контекст

Около 3 млн. души в Европа нямат достъп до приемливо жилище. Влошените социално-икономически условия след икономическата криза от 2008 г., засилили вътрешната и външната трудова миграция, доведоха и до по-голямото търсене на (финансово) достъпни жилища и социални помощи в ЕС. В проучване, изследващо моделите на социалните жилища в Европа, е посочено драстично нарастване на списъка на чакащите за настаняване в социално жилище – през 2012 г. във Франция 1.2 млн. кандидати са били регистрирани, а в Италия 630 хил. чакащи¹.

Комбинираният показател², включващ всички лица, живеещи в риск от бедност, с материални лишения и в домакинства на безработни или с нисък интензитет на икономическа активност, показва, че през 2012 г. 24.8% от европейското население (или 124.6 млн. души) са били в риск от бедност или социално изключване.

В сравнение с 2011 г. техният процент е бил 24.3%, а през 2008 г. – 23.7%, което означава, че за периода 2008-2012 г. тенденцията се е запазила. Добавяйки и индикатора за „работещите бедни“ (2009 г. за страната ни те са 7.7%)³, се приближаваме до реалния брой на

¹ CECODHAS (2012), 'Impact of the crisis and austerity measures on the' European Social Housing Observatory Research Briefing Year 5, Number 2, 1-11.

² Комбинираният показател за регулярен мониторинг на напредъка на страните при изпълнение на националните подцели е в съответствие с приоритетите на стратегия „Европа 2020“ от изследването на доходите и условията на живот (EU-SILC).

³ Национален социален доклад на Р България 2011-2012

лицата и семействата, изправени пред социално-икономически предизвикателства. Тези и други фактори повишиха политическата чувствителност към жилищния сектор и по-конкретно към социалния жилищен сектор.

Според изданието „Жилищна енциклопедия“ (Encyclopedia of Housing), 2012 г., терминът „социално жилище“ има две възможни значения. Първото значение е с по-широк обхват и се отнася до всички видове жилища, получаващи някаква форма на държавна субсидия или социална помощ пряко или непряко, вкл. данъчни облекчения за ипотечни лихви, ползване на колективни обществени услуги за строителство под себестойността им (пътища, електричество, вода и канализация) и т. н. Второто определение се отнася за субсидираните от държавата и социално наети жилища, като включва непазарните жилища - например кооперативи, жилища, отдавани под наем от социални агенции, общностни групи, частни НПО и други, различни от държавните/общинските жилища.

Следва да се отбележи, че обща европейска дефиниция за социалните жилища не е въведена – различните

страни-членки приемат различни дефиниции за понятието, респективно публичните интервенции в сектора се различават по мащаб и обхват. А това означава, че степента на жилищни услуги значително варира в рамките на ЕС.

Според скорошен доклад за социалната жилищна политика, публикуван от Европейската комисия, Европейският социален жилищен модел може да се класифицира като универсален или насочен към определени групи. Когато социалната жилищна политика е насочена към определени целеви групи, тя може да бъде всеобхватна или остатъчна. Всеобхватната политика използва само прост подходящ критерий, а остатъчната използва сложна система от индикатори, определящи жилищната нужда. Наблюдават се различия при определянето на жилищните наеми при двата подмодела – при общия модел размерът на наемите е с фиксиран таван за домакинствата, подпомагани с жилищни помощи, които частично покриват наема, докато при остатъчните социални жилища наемите са разходно или доходно базирани⁴.

⁴ Social housing in the EU, 2013, published by the European Parliament, достъпно на: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/492469/IPOL-EMPL_NT\(2013\)492469_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/492469/IPOL-EMPL_NT(2013)492469_EN.pdf), последно посетен на 01.06.2014 г.

Таблица Европейски социални жилищни модели

			РАЗМЕР			
			Голям (>19%)	Среден (11-19%)	Малък (5-10%)	Много малък (0-5%)
Критерии за разпределение	Универсален модел		Холандия, Дания, Швеция			
	Целеви модел:	Общ	Австрия	Чехия, Франция, Финландия, Полша	Белгия, Германия, Италия	Словения, Люксембург, Гърция
		Остатъчен	Англия	Франция	Белгия, Естония, Германия, Ирландия, Малта	България, Кипър, Унгария, Латвия, Литва, Испания, Португалия

Източник: CECODHAS (2007), CECODHAS (2012)

При универсалния модел жилищна политика в обществена полза (housing of public utility) осигуряването на жилище е публична отговорност и целта на социалния жилищен сектор е осигуряването на приемливо жилище на достъпна цена за цялото население. Жилищата биват предоставяни от общински служби/фирми, както е например в Швеция, или чрез неправителствения сектор – например в Холандия и Дания. При този подход социалният жилищен сектор заема регулираща роля (например за определяне на наема), като така бива гарантиран и достъпът на цялото население до качествени жилища. Начинът, по който социалните жилища биват разпределяни, е чрез въвеждане на списък на чакащите кандидати за настаняване. В някои страни

местните власти запазват определен дял от жилищата за предварително определени типове домакинства с неотложни жилищни нужди. Жилищните наеми биват определяни в зависимост от разходите, предвидени са жилищни помощи. Предоставят се и така наречените наемни гаранции (rent-guarantees) за домакинствата в неравностойно положение, т.е. покрива се рискът от неплащане на наеми, които в случай на нужда се заплащат от специален фонд. Освен осигуряване на качествено жилище универсалният модел има за цел да осигури и социално разнообразие по отношение на етническата принадлежност и доходите сред бенефициентите. От една страна, по този начин се избягва образуването на гето в рамките на градските райони,

а от друга страна, по този начин се подобрява социалното сближаване.

При целевия модел се идентифицира пазарна институция, която отговаря за разпределянето на жилищните ресурси съобразно закона. Социалните жилища се предоставят само на онези лица и домакинства, чиито опити за наемане на жилища с добро качество на достъпна цена от имотния пазар са останали неуспешни⁵.

Модели на социални жилищни агенции – Италия, Белгия и Франция

Като цяло при прегледа на моделите на жилищна политика в различните европейски страни се очертах няколко основни елемента, които са допринесли за развитието на социалния жилищен сектор в Европа:

- наличие на законови регламенти, уреждащи наемните отношения;
- насърчаване на собствениците за легализирането на отдаваните под наем имоти (чрез данъчни облекчения, гаранционен фонд за наемите, безплатен достъп до професионални консултации и др.);
- подпомагане на лицата за достъп до приемливо жилище чрез въвеждане на гъвкави интервенции спрямо индивидуалната жилищна нужда на домакинството;
- повишаване на качеството на жи-

лищата, които се намират в дъното на жилищния пазар;

- прилагане на социално справедлив жилищен наем;
- др.

По-долу са изложени примери от практиките в областта на жилищния сектор на държавите Италия, Белгия и Франция.

ИТАЛИЯ ⁶

С цел посрещане на жилищните нужди на част от средната класа, която има относително високи очаквания към жилищата и същевременно е прекалено слаба, за да се справи сама на частния имотен пазар, в Италия (Торино) през 2000 г. стартира ключов проект за създаване на социални агенции за отдаване на имоти под наем. Проектната целева група включва наематели, които са в жилищна нужда, имат постоянна работа (или пенсия) и имат гражданска регистрация в Торино поне една година, и наемодатели са собствениците на частни имоти. Правната рамка в Италия определя 2 вида договори, уреждащи имотните отношения – „договори на частния пазар“ (free market contract) и „договори по споразумение“ (agreed contract). Договорите на частния пазар обикновено са с продължителност от 4 години и възможност за подновяване за още толкова (4+4). При този вид договор наемът на имота бива определян от

⁵ Пак там, стр. 12-13.

⁶ Примерът е от Merendino, G. (2013) Lo.C.A.Re. Social Agency for Housing Rental, Torino.

собственика, но за сметка на това той заплаща най-високите жилищни данъци. Договорите по споразумение имат продължителност от 3 години с възможност за удължаване с още 2 години (а в Торино възможностите са за 4+2, 5+2 или 6+2 години за удължаване), собственикът на имота няма право да определя размера на наема – той се изчислява в зависимост от големината на жилището съгласно действащия закон, като размерът му е с около 30% по-нисък от този на частния имотен пазар. При договорите по споразумение собственикът заплаща по-ниски жилищни данъци с около 30%. Договорите по споразумение са базирани на социална солидарност по закон и струват по-малко за наемателя в сравнение със стандартния договор. Освен това при подписване на договор Lo.C.A.Re. (социалната жилищна агенция в Торино) подпомага наемателя на жилището с финансова помощ в размер на 1600 EUR. По-ниските жилищни данъци обаче невинаги успяват да компенсират по-ниския имотен наем, но за сметка на това наемодателите получават безплатна професионална консултация по договора, а в зависимост от продължителността на договора Lo.C.A.Re. предоставя на наемодателя сумата от 1500 до 3000 EUR, както и гаранционен фонд в размер 18 пъти размера на наема. В случаите, в които препоръчаният наемател от Lo.C.A.Re. не е редовен платец, наемодателят има право да изисква освобождаване на жилището и компенсация на направените разходи от страна на Lo.C.A.Re. Постигнатите резултати от 2000 г. до сега са средно-

годишно подписани 400 договора, или общо 3800 за целия период, от които само 6.5% са с просрочени задължения.

БЕЛГИЯ ⁷

Социалните агенции за отдаване на имоти под наем са успешна практика, която се прилага в Белгия от неправителствени или местни организации, работещи по жилищните проблеми на бедни, уязвими и бездомни лица в трите региона – Фландрия, Брюксел и Валония. Подобно на модела в Италия социалните агенции в Белгия гарантират плащанията на наемите, качеството на жилището, както и предоставяне на подкрепа (при нужда). Собствениците на имоти са длъжни да поддържат жилището и сключват договор, в който е определен социален размер на наема (под пазарната цена). От своя страна социалните агенции предоставят професионални консултации, осъществяват контакт с необходимите социални услуги и извършват медиаторство и подкрепа от общ характер. Основната цел на социалните агенции е увеличаване на броя на жилищата, до които да имат достъп уязвимите лица, повишаване на качеството на жилищата, които се намират в дъното на жилищния пазар, и прилагане на социално справедлив жилищен наем. Правната рамка, уреждаща имотните отношения в Бел-

⁷ Примерът е от Pascal de Decker (2013) *Social Rental Agencies as a Tool to Overcome Problems with Private Renting in Flanders, Belgium. Emerging private rental sector in accession and transition countries: Is there an option for social rental agencies?* Conference and Workshop, Budapest, 12-14 September 2013.

гия, определя дългосрочен период на договорите (9 години), броят на краткосрочните договори е ограничен. При определени условия (например при ниски доходи) е възможно предоставянето на социални помощи за наем на жилище. Моделът на социалните агенции в Белгия преминава през няколко етапа. През 1985 г. целевата група на агенциите са били бездомните лица, а от 1997 г. услугите за имоти под наем са интегрирани във Фламандската жилищна правна рамка и по този начин социалните агенции се превръщат в институции по жилищната политика.

ФРАНЦИЯ⁸

Централното правителство във Франция е задължено да предостави покрив на всяко бездомно лице, но лицето няма задължение да го приеме, т.е. запазено е правото му на избор. В случаите, в които някой не може да намери жилище на свободен наем и не е одобрен за социално жилище, той има право да подаде молба до правителството за осигуряване на жилище. Според закона от 2000 г., носещ красноречивото наименование Солидарност за обновяване на градовете, всяка община е длъжна да поддържа в населените места с над 3500 жители поне 20% социален жилищен фонд – критерий, който половината от общините все още не са изпълнили. През 2013 г. изискването е вече за 25%. 57.8% от френ-

ските домакинства са собственици на жилища, а 42.2% са наематели, от които 44% са в социални жилища, а 56% са на частния имотен пазар. Собствениците на жилищни имоти сключват договор със социалните агенции за период на отдаване на имот под наем от 6 до 9 години, по време на който собствениците се възползват от по-ниски данъци – колкото по-нисък е наемът, толкова е по-малък данъкът за имота. Лицата, които са допустими по схемите за предоставяне на социални жилища, са от домакинства, приютени в хотел от публичните власти, домакинства в приюти за лица в социално изключена позиция, домакинства, живеещи в лоши битово-хигиенни условия, няколко домакинства в едно жилище и някои други групи, описани в закона. Социалните агенции са няколко вида: притежаващи жилища, управляващи жилища и търсещи жилища под наем.

В национален контекст

Както стана ясно от изложениите европейски модели на различните държави-членки, адекватното използване на наличния жилищен фонд – чрез въвеждане на механизми за посредничество между наемателите и наемодателите, е сред основните предпоставки, доказали своята ефективност по отношение на развитието на социалния жилищен сектор в Европа.

В България се наблюдава висок дял на собственост на жилища. Към 01.02.2011 г. общият брой на жилищата в страната е 3 887 149, от които 2 666

⁸ Vorms, B. (2013) *Private leasing schemes and social rental agencies. Emerging private rental sector in accession and transition countries: Is there an option for social rental agencies? Conference and Workshop, Budapest, 12-14 September 2013.*

733, или 68.6%, са обитавани. В сравнение с преброяването през 2001 г. е отчетено намаляване на техния брой със 170 265 жилища. Противоположна е тенденцията при необитаваните жилища – ако през 2001 г. техният брой е бил 861 844, то през 2011 г. той се увеличава на 1 220 416. Нарастването на броя на необитавани жилища се дължи на няколко основни причини, сред които важно място заемат вътрешната и външната миграция на населението. По данни от преброяването на населението и жилищния фонд от 2011 г. общият брой на мигриралите лица е 510 720 лица, от които заселилите се в същата област са 134 468, в друга област – 244 713 лица, и в чужбина – 131 539⁹.

В същото време експертните мнения и оценки сочат, че предвидените 2.6% жилища от общия жилищен фонд са крайно недостатъчни за осигуряване на жилище дори и само за гражданите с установена жилищна нужда. Съгласно Наредбата за реда и условията за установяване на жилищни нужди, настаняване и продажба на общински жилища достъпът до общинско жилище е обременен с редица изисквания, на които кандидатстващото лице/семество следва да отговаря. На практика условията и редът за достъп до общинско жилище в съчетание с крайно недостатъчния им брой автоматично отхвърля възможността за упражняване на правото на достъп

до приемливо жилище на онези лица, които технически не отговарят на условията на наредбата, а де факто са в жилищна нужда (например студентите, младите семейства и др.).

Тук трябва да се направят следните уточнения: понятието „социално жилище“ в България не е въведено – тази роля я играят „общинските жилища“, които се разпределят от общинските дирекции „Общински жилища и имоти“ чрез съответната административно-териториална единица – община. Статистика за броя на подалите заявления за картотекиране на жилищната нужда, както и на вече картотекираните лица се води, но само на общинско ниво. Опитът ни да получим за целите на настоящия доклад обобщени данни за броя на тези лица бе неуспешен (тези данни се публикуват само под формата на хартиен списък в сградата на съответната административно-териториална единица – община).

Изясняването на понятието „социално жилище“ в България е от изключително важно значение. Поради липса на мащабна и общоприета социална жилищна политика някои опити за изграждане на социални жилища срещат остро обществено недоволство. Един скорошен пример е от община Бургас по пилотния проект за изграждане на социални жилища, финансиран по оперативна програма „Регионално развитие“ в градовете Бургас, Видин, Девня и Дупница. След отпадането на Бургас средствата от проекта бяха пренасочени към Варна, където се повтори подобен сценарий.

⁹ Том 1 Население, Книга 6 Миграция, НСИ, Преброяването на населението и жилищния фонд от 2011 г. достъпно на: http://statlib.nsi.bg:8181/isisbgstat/ssp/fulltext.asp?content=/FullIT/FullOpen/P_22_2011_T1_KN6.pdf, последно посетен на 15 юни 2014 г.

В настоящия доклад понятие-то „социално жилище“ се разбира в смисъла на осигуряване на достъп до качествено собствено или под наем жилище за социално слаби и уязвими групи от населението независимо от етническия им произход.

Отчитайки наличието на добри европейски модели за посрещане на жилищните нужди, чрез насърчаване на рационалното използване на наличния жилищен фонд, както и визията за осъществяване на националната ни жилищна политика, а именно: **„Създаване на балансирана, съразмерно развиваща се и устойчива жилищна система чрез осигуряване на условия за достъп до качествени жилища (собствени или наемни), които да задоволяват нуждите на българските граждани“**, настоящият анализ изследва жилищната политика на България, поставяйки основен акцент върху **разпределението и възможностите за насърчаване на адекватно използване на наличния, но необитаем жилищен фонд в страната.**

Към момента обособена нормативна уредба, уреждаща жилищната и в частност социалната жилищна политика в България не е разработена. Налични са отделни нормативни актове, които разглеждат социалния елемент от жилищната политика – например наредбата, или отношенията наемател-наемодател съгласно Закона за задълженията и договорите (ЗЗД)¹⁰:

- чл. 228 ЗЗД – относно характеристиката на договора за наем (правна дефиниция);
- чл. 229 ЗЗД – относно максималната продължителност на договора за наем;
- чл. 234 ЗЗД – относно възможността за пренаемане на наета вещ;
- чл. 236 ЗЗД – относно възможността за мълчаливо продължаване на договора за наем след изтичане на срока, уговорен в договора;
- чл. 238 ЗЗД – относно правилата за прекратяване на безсрочен договор за наем;

Заложената визия на българската жилищна политика в Националната жилищна стратегия от 2004 г. подчертава необходимостта от създаването на устойчива жилищна система, която да осигури достъп до качествени жилища, отговарящи на нуждите на българските граждани.

Дефинираните насоки за провеждането на жилищна политика в стратегията извеждат две стратегически цели за постигането на желаната визия, а именно: 1) спиране на процесите на влошаване на състоянието на съществуващия сграден жилищен фонд и 2) създаване на работещ механизъм за осигуряване на достъп до нови жилища (за покупка или отдаване под наем).

В тази връзка в една от програмите към стратегията – „Изграждане на институционална рамка“, е предвидено регламентиране и поощряване на „жилищните асоциации“ като нов тип

¹⁰ Закон за задълженията и договорите, достъпен на: <http://lex.bg/laws/ldoc/2121934337>, последно посетен на 15 юни 2014 г.

юридическо лице без стопанска цел по модела на редица западноевропейски страни за поемане на функциите на общините по изграждането и стопанисването на социалните жилища.

На практика обаче към момента този тип асоциации в страната не функционират поради няколко основни икономически причини – първо, поради липсата на регламент за субсидирането на този тип асоциации, второ, поради липсата на практика на публично-частното партньорство в областта на жилищата като инструмент за регулиране на наемния пазар на недвижими имоти, и трето, което обобщава останалите – липсва политическа воля за създаването и прилагането на специален закон за жилищните асоциации (има проект, съгласуван със законодателната комисия в парламента, от 2005 г.) .

Практиката в ЕС показва, че подобни асоциации могат да използват някакъв микс от публично и частно финансиране, като съотношението между двата компонента до голяма степен зависи от това доколко рискови са обслужваните групи от населението. Колкото по-голям е рискът, толкова по-отдалечено от пазара е решението и се налага ползването на солидни гаранционни фондове, които покриват всякакви видове загуби – от несъбираеми наеми и плащания за комунални услуги до повреди на имуществото и неговото текущо поддържане в добро състояние.

Заложените в Националната жи-

лищна стратегия за разработване общински жилищни стратегии, дори и налични в някои общини, на практика са неработещи поради липсващото финансово обезпечаване и адекватни механизми, чрез които да бъде изпълнявана жилищна политика в контекста на местната демографска и икономическа картина.

Липсата на мониторинг за изпълнението, както и актуализация на Националната жилищна стратегия, чийто период за изпълнение е към своя край, затруднява оценката на нейната адекватност. Предизвикателствата пред посрещането на реалните жилищни нужди на уязвимата част от българското население остават на практика непроменени – „...общините почти не разполагат със свободен наемнен фонд, с който да се решават социалните потребности. Нови общински наемни жилища не се строят. Все още няма регламент за създаване на жилищни асоциации, които да изграждат и поддържат наемнен фонд с умерени наемни цени...“¹¹ .

Стъпвайки на една известна класификация¹², измежду съществуващите модели на социална жилищна политика България, изглежда е избрала този, който е нетипичен за континентална Европа.

Kemeny различава два модела на социални наемни отношения. В единия

¹¹ Национална жилищна стратегия, раздел СЪСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМИ НА БЪЛГАРСКАТА ЖИЛИЩНА СИСТЕМА.

¹² Kemeny, J. (1995), *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*, London: Routledge.

модел социалните наемни отношения са остатъчна политика с относително малък обхват, управлявана от държавата. Основната цел в този модел е да няма намеса в пазарните наемни отношения. Такъв е моделът във Великобритания, Ирландия и САЩ. При другия модел, в така наречената „унитарна“ система, социалният и пазарният жилищен сектор са интегрирани в единен пазар на наемните отношения. Тук социалдемократическите и корпоратистките държави от континентална Европа могат да бъдат посочени като типични примери. При унитарните наемни системи социалният сегмент директно се конкурира с пазарния, за да бъдат държани наемите ниски и да се осигуряват добри жилищни условия при сигурни наемни отношения.

Социалните жилищни модели и политики на държавите – членки на ЕС, се различават по четири основни елемента: формата на собственост (владение), доставчика на услугата, потребителите и механизмите за финансиране. По отношение на формата на собственост в повечето страни социалните жилища се отдават под наем, но за много от тях е валидна и възможността за продажба. Освен това някои държави предлагат и т. нар. междинна форма на владение (*intermediate tenure*), т.е. наемателите закупуват част от жилището, а за останалата част заплащат наем – типичен пример е Обединеното кралство. По отношение на доставчика на услугата към днешна дата е налице широк кръг от заинтересовани – доставчици на социално жилище могат да

бъдат местните власти, сдруженията с нестопанска цел, фирми, кооперации, а в някои случаи дори и частни предприемачи и инвеститори с нестопанска цел¹³.

В Европа има нарастващ брой инициативи, при които границата между частния и публичния сектор при предоставяне на жилища се размива. Частният сектор вече не работи само с частно финансиране и не действа по строго стопански начин, отговаряйки на пазарното търсене. Публичният социален сектор, от друга страна, вече не се финансира само от държавата и предоставянето на услуги вече не е само от нестопански организации¹⁴.

По отношение на бенефициентите на услугата, страните – членки на ЕС, имат различни практики. Някои от тях изпълняват само регулираща функция на пазара и поддържат подходящо социално разнообразие (социален микс) по местоживееене съобразно местните им политики. В други страни-членки е налице практиката да допускат като ползватели на услугата само онези лица, които не могат да наемат жилища от имотния пазар поради прага на доходите им. Подходният, здравният и социалният (*means-tested income thresholds*) критерий са сред най-често

13 *Social housing in the EU*, 2013, published by the European Parliament, достъпно на: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/492469/IPOL-EMPL_NT\(2013\)492469_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/492469/IPOL-EMPL_NT(2013)492469_EN.pdf), последно посетен на 1 юни 2014 г., стр. 11.

14\ Haffner, M.; Hoekstra, J.; Oxley, M. & van der Heijden, H. Haffner, M.; Hoekstra, J.; Oxley, M. & van der Heijden, H., ed., (2009), *Bridging the gap between social and market rented housing in six European countries*, IOS Press, *Housing and Urban Policy Studies*, 1.

срещаните критерии сред страните-членки за достъп до социално жилище (Дания, Швеция, Обединеното кралство)¹⁵.

По отношение на механизмите за финансиране има няколко основни фактора, пораждащи различия в механизмите, базирани на степента на осъзнаване на необходимостта от финансиране, правителствения ангажимент за подкрепа на сектора, както

и условията на ипотечния пазар – в някои от страните социалният жилищен сектор е изцяло финансиран с публични средства, при други финансирането се осъществява чрез кредити, получавани директно от финансовия пазар¹⁶.

България си струва да проучи и този опит, в който може да има добри идеи за решение на сериозните жилищни проблеми в страната.

¹⁵ Пак там.

¹⁶ Пак там.

ДОСТЪПНОСТ НА ЖИЛИЩАТА

България има недобри показатели за достъпността на жилищата въпреки значително по-ниските цени и разходи за издръжка поради високите равнища на бедност и неравенство.

В икономически план социалните жилища запълват празнината между ефективното търсене и реалната нужда. При по-бедните слоеве от населението нуждата от жилище често не се превръща в реално търсене поради недостъпността на жилищата. Социалната жилищна политика има за основна цел осигуряването на жилища, но допълнителни важни цели могат да бъдат и създаването на квартали със смесен доход на населението за разлика от разделението на богаташки и бедняшки квартали и съживяването на определени западащи райони¹⁷. Наличието на достъпни жилища освен това има позитивно въздействие върху стабилността на жилищните пазари и макроикономическата стабилност като цяло¹⁸.

Макар и данните да отчитат спад на продажните цени на имотите на европейско ниво, достъпът до собствено жилище остава предизвикателство за много български граждани. Голяма част от българските домакинства изпитват финансови затруднения при закупуването на собствено жилище или при посрещането на разходите на наемното под наем жилище.

¹⁷ (Haffner и колектив: 2009, 5).

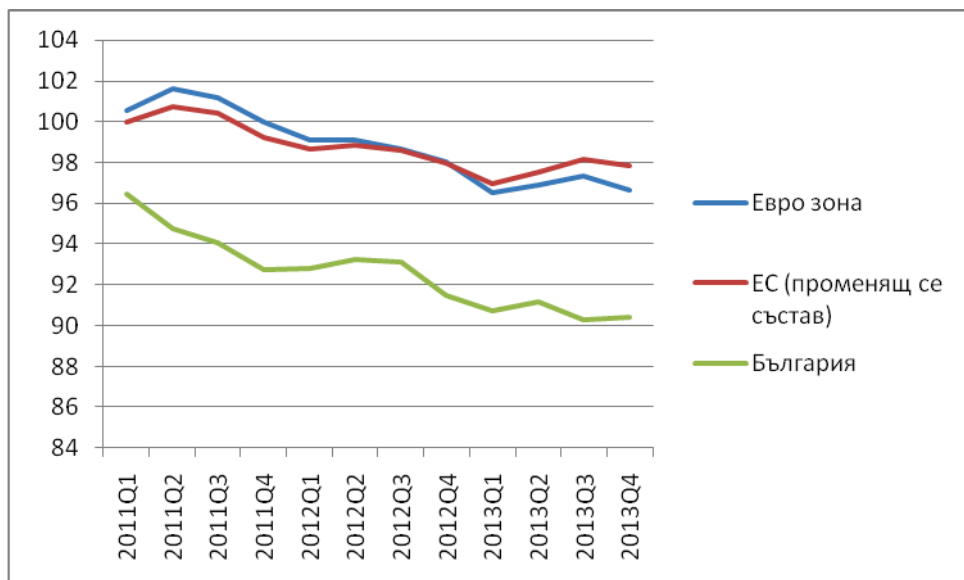
¹⁸ Pittini, A. (2012), 'Housing Affordability in the EU: Current situation and recent trends', CECODHAS Housing Europe's Observatory RESEARCH BRIEFING Year 5/Number 1, 1-11.

Данните на Евростат за 2013 г. по индикатора индекс на цените на жилищата¹⁹, чрез който се измерва движението на имотните цени в ЕС, показва, че спадът в цените на имотите в България се е случил с малко закъснение след големия спад в ЕС и е бил по-дълбок, но това едва ли е достатъчно, за да намали сериозно разликата между платежоспособно търсене и реални нужди.

Въпреки резкия спад в цените на имотите, наблюдаван в ЕС след втората половина на 2007 г., съотношението на доходите към цените на имотите все още изостава от дългосрочните средни (Pittini: 2012, 5-6), което е свидетелство, че може да има все още незавършена корекция на цените или че дори икономическата криза няма да успее напълно да възстанови нарушената достъпност на жилищата в резултат от спукването на строителния балон.

Ако погледнем разпределението на риска от бедност или социално изключване според формата на владение на жилището (собствено или наемно), виждаме, че разликите между отделните групи в България си приличат с останалите страни-членки, но общото равнище на бедност или социално изключване при нас е много по-високо.

¹⁹ Индекс на цените на жилищата, който измерва ценовите промени на всички видове жилища, притежавани от домакинствата (апартаменти, къщи и др.), новопостроени или съществуващи, независимо от тяхното ползване към момента и техните предходни собственици. Индексът отчита единствено пазарната цена, следователно индивидуално построените жилища не са включени. Индексът включва компонента „земя“.

Фигура 1. Индекс на цените на жилищата в ЕС, Еврозоната и България (2010 г. = 100)

Източник: Евростат

Собствениците без ипотека или заем според риска да изпаднат в бедност или социално изключване са средностатистически граждани, а ползвателите с по-нисък наем или без наем са с повишена уязвимост, като в България над 60% от тях живеят в риск от бедност или социално изключване²⁰. Спо-

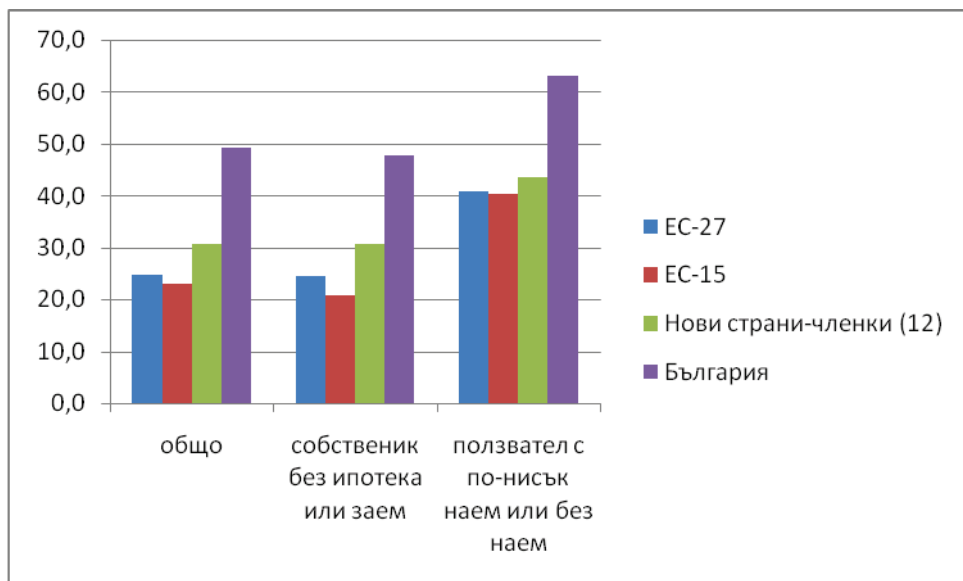
ред Але Елберс 85% от многоетажните жилища в България се нуждаят от модернизация, като сумата, която е нужна на жилище, е средно 6500 лева, а общата сума възлиза на 8.5 милиарда лева. Тези разходи са непосилни без намесата на държавата за домакинствата в многоетажните жилища, за които се знае, че са с по-ниски доходи от обичайното домакинство.²¹

²⁰ Съгласно определението, прието в ЕС, за изложени на риск от бедност се смятат хората, които живеят с доход, по-нисък от 60% от средния доход на домакинство в тяхната страна, достъпно на: file:///C:/Users/rositsa/Downloads/IP-08-1528_BG.pdf, последно посетен на 1 юни 2014 г. Съгласно концепцията на ЕС терминът „социалното изключване“ дефинира процес, при който определени индивиди са избутани на ръба на обществото и са възпрепятствани от пълно участие по силата на тяхната бедност или липсата на основни компетентности или възможности за учене през целия живот или в резултат от дискриминация. Това ги дистанцира от заетостта, доходите и образованието, както и от социалните и обществените мрежи и дейности. Те имат ограничен достъп до власт и до органите, вземащи решения, и следователно често чувстват себе си безвластни и неспособни да контро-

лират решенията, които влияят върху техния ежедневен живот. The measurement of poverty and social inclusion in the EU: achievements and further improvements. Prepared by Eurostat, достъпно на: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/ece/ces/ge.15/2013/WP_25_Eurostat_D_En.pdf, последно посетен на 1 юни 2014 г.

²¹ Елберс, А. (2006). Многофамилни жилища в Централна и Източна Европа, Управление и поддръжка на жилищния фонд в България: поуки от практиките в ЕС, 29.06.2006 г., София.

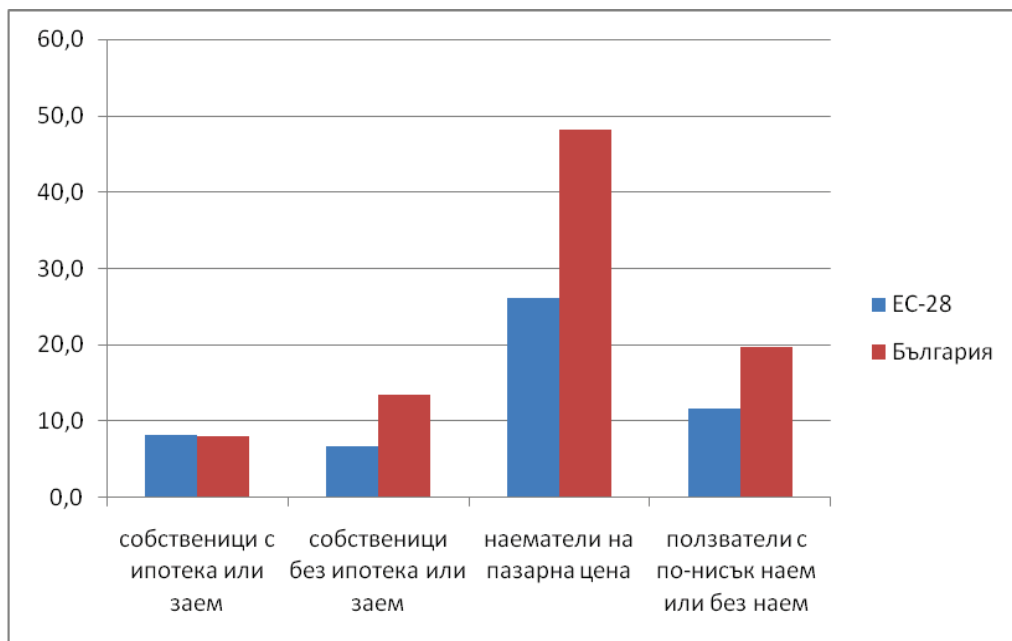
Фигура 2. Лица в риск от бедност или социално изключване според правната форма на владеење на жилището – собствено, наемно или смесено



Източник: Евростат

В следващата таблица са включени данни за ЕС и България през 2012 г. по показателя, който измерва дела от домакинствата, имащи непосилни жилищни разходи. Домакинствата са разделени според **формата на владеење**

на жилището. За непосилни се считат общите жилищни разходи, които надхвърлят 40% от чистия располагаем доход на домакинствата, като се приспаднат жилищните помощи.

Фигура 3. Натоварване на жилищните разходи по имуществен статус, 2012

Източник: Евростат

Графиката извежда наемателите на жилища по пазарна цена като групата, която в най-голяма степен е потърпевша от натоварването с жилищни разходи. През 2012 г. почти 50% от българските наематели на жилища на свободния пазар са с жилищни разходи над 40% от доходите им, което е два пъти повече от разходите на европейските наематели в 28-те страни – членки на ЕС. В допълнение разходите за жилище са свити под разумния минимум, което води до влошен комфорт на обитаване (над 50% са с изключено парно) и неадекватно поддържане на фонда.

Въз основа на политическото и икономическото развитие на страната могат да бъдат разграничени три

основни етапа на развитието на пазара на недвижими имоти – по времето на социализма (до 1990 г.), преходът към пазарна икономика (1990-1999 г.) и съвременният международно атрактивен пазар на имоти през новото столетие (2000 г.-до момента). Намаляващите доходи, нарастващата безработица, голямата несигурност (политическа и икономическа) и липсата на финансиране или много високи лихвени проценти задържаха развитието на пазара на недвижими имоти ²².

Към момента пазарната цена на жилището варира в зависимост от

²² История на българския пазар на недвижими имоти, Българуан Пропертиес ООД, достъпно на: <http://www.bulgarianproperties.bg/istoriya-na-balgarskiya-pazar-na-imoti.htm?property=545>, последно посетен на 15 юни 2014 г.

неговите характеристики, а качеството на жилищния фонд не е еднакво по райони за планиране, области или общини. Регионалните неравенства в социално-икономическия контекст намират огледален образ в цените на жилищата, в доходите и в цялата пазарна система. Всеки район за планиране и дори всяка административна област включва жилища с много различна пазарна цена, включително такива с почти нулева, разположени в обезлюдяващите се селски райони. Например

средната пазарна цена на едностаен апартамент е между 12-18 хил. евро, като най-ниска тя е в Северозападния район – областите Плевен (8,585 хил. евро) и Враца (9,906 хил. евро), а най-висока е в област Варна (40,644 хил. евро). Справката в ofertите, публикувани от брокерски агенции, показва, че към април 2014 г. в някои села има обитаеми къщи, които се продават при средна цена от 400 лева на кв. м, а в по-големите градове най-ниската цена на кв. м започва от 800 лева.

Фигура 4. Средна пазарна цена на едностайни апартаменти/кв. м в евро



Източник: <http://www.imot.bg/>

ЖИЛИЩНИЯТ ФОНД – ДИСПРОПОРЦИИ И ВЪЗМОЖ- НОСТИ ЗА БАЛАНС ПРИ ИЗПОЛЗВАНЕТО МУ

Промените в ползването на жилищния фонд и протичащите демографски процеси отварят възможности за една по-справедлива жилищна политика

През последното десетилетие все по-голяма част от българските жилища се превръщат в необитаеми. Данните от преброяване през 2011 г. в сравнение с тези от 2001 г. отчитат нарастване на броя им с над 350 хил. Към 2011 г. те надхвърлят един милион – 1 220 416, като най-висок е относителният им дял в областите София (48.2%), Перник (44.9%) и Бургас (43.7%). Сред причините за **запусвяването** на жилищата заемат място естественото движение на населението (раждания и умирания) и миграцията. Местоположението на жилището в икономически неразвитите географски части на територията на страната води до много по-голяма вероятност за неговото изоставяне. Миграционните вълни (външни и вътрешни) се движат основно от места с по-малко икономически възможности към места с по-големи. В общия случай това означава, че движението е от места с евтини жилища и ниски наеми към места със скъпи жилища и високи

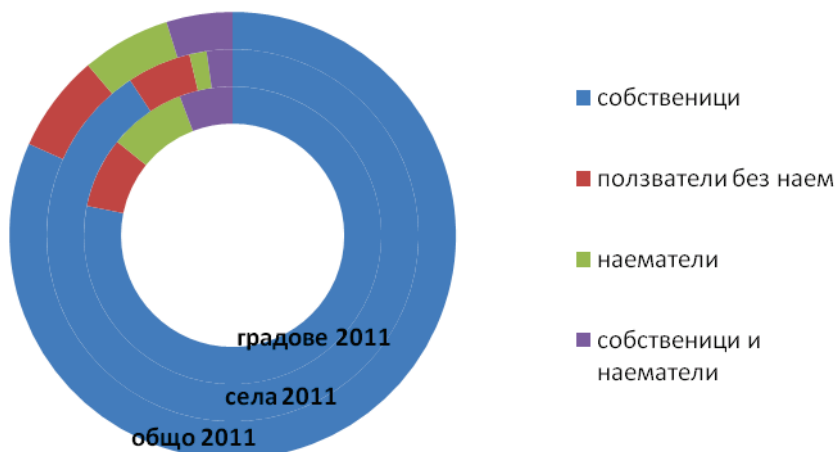
наеми. В България равнището на цените при жилищните разходи си остава значително по-ниско от средноевропейското²³. През 2008 г. съответният индекс за България при база 100 за Европейския съюз (27 страни) е 32.4. За сравнение общият индекс на равнището на цените през същата година за България е 50.2 отново при база 100 за Европейския съюз (27 страни)²⁴.

Вътрешната миграция на населението очертава струпването му в определени областни градове на страната. Една трета от населението живее в областите София-столица, Пловдив и Варна. Следващите най-големи по брой на населението области са Бургас, Стара Загора и Благоевград. Близо половината от населението живее в два от районите за планиране – Югозападния (29%) и Южния Централен район (20.1%). Към началото на 2011 г. броят на обитаваните жилища в България е 2 666 733, или 68.6%, като се отчита намаляване в броя им със 170 265 жилища.

По форма на собственост 2.6% са държавни или общински, 0.5% са собственост на юридически лица и 96.9% от обитаваните жилища в страната са собственост на физически лица. Жилищата, принадлежащи на физически лица, обичайно се обитават от самите собственици, а наемните отношения за разлика от по-напредналите икономики в ЕС са слабо развити.

23 Dol, K. & Haffner, M. Dol, K. & Haffner, M., ed. (2010), *Housing Statistics in the European Union 2010*, Delft University of Technology, 93.

24 (Dol u Haffner: 91).

Фигура 5. Жилища според формата на обитаване (2011 г.)

Източник: НСИ, Преброяване 2011

Запазващата се тенденция на увеличаващ се относителен дял на градското население (72.5%) за сметка на живеещите в селата (27.5%), както и струпването им в три областни града при наличието на липсващи механизми за регулиране на жилищния фонд и имотния пазар пораждат затруднения и предизвикателства при намиране на изгодни и качествени жилища за наемане/купуване в градовете, въпреки че 66% от жилищния фонд (или 2 566 601 жилища) се намират в градовете.

От друга страна, наемните отношения на имотния пазар, макар и регламентирани в Закона за задълженията и договорите, на практика остават в сивия сектор – експертните наблюдения сочат, че наемодателите предпочитат практиката за отдаване на имот под наем без сключване на договор.

По този начин собствениците на имоти не плащат данъци. Тази прак-

тика обаче в крайна сметка е в ущърб и на двете страни – без наличието на договор реално няма механизъм за гарантиране правата и на двете страни.

Ако до скоро „потърпевшите“ от липсата на адекватна (спрямо потребностите на гражданите) национална жилищна политика (и в частност социална жилищна политика) в по-голямата си част бяха лица, представители на маргиналните и традиционно бедни групи, то през последното десетилетие това се отразява все повече и върху представителите на средната класа и особено младите лица и семейства.

Към 01.02.2011 г. общият брой на жилищата в страната е 3 887 149. Въпреки отчитания брой на нарастване на жилищата със 198 347 в сравнение с предишното преброяване на населението и жилищния фонд, както и намаляването на населението за същия период със 7.1%, което хипотетично означава повече жилища на глава

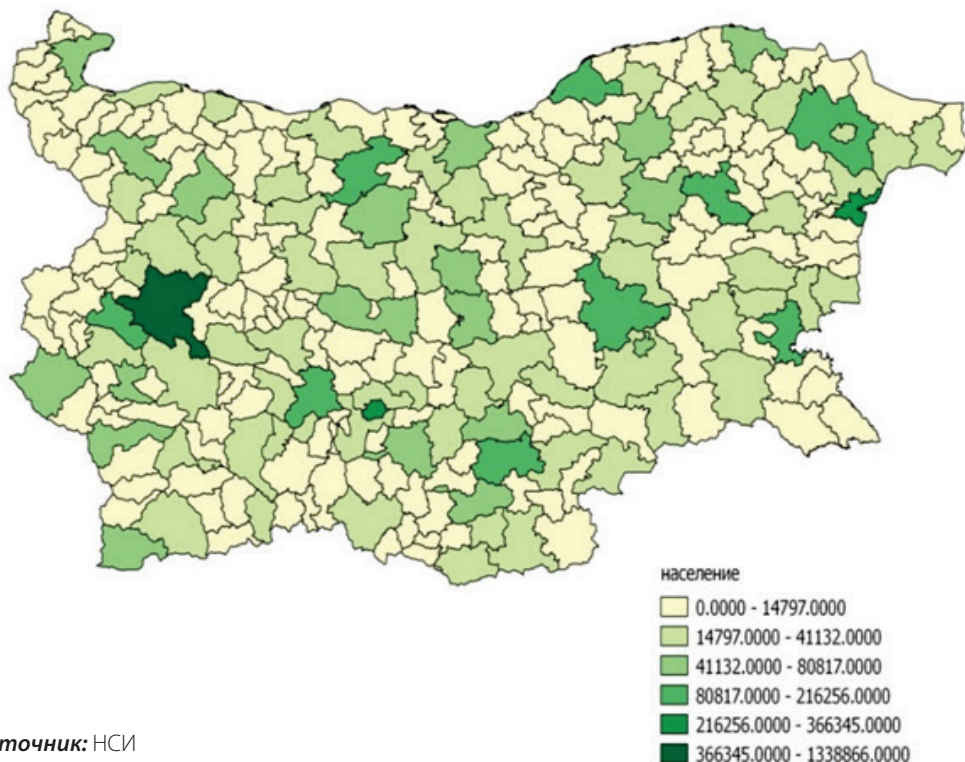
от населението, достъпът до жилище продължава да представлява трудност за немалка част от българското население.

Проучването разглежда жилищния фонд спрямо населението в три основни аспекта, а именно спрямо демографския поток и гъстотата на населението, икономическото развитие и цените на жилищата на имотния пазар на местно ниво и възможностите за адекватното използване на наличния жилищен фонд спрямо жилищните нужди на лицата с различен социален статус.

Графиката по-долу, илюстрираща

разпределението на населението на общинско ниво според последното преброяване от 2011 г., показва, че с изключение на някои общини от Юго-източен, Югозападен и Южен Централен райони от ниво 2 с население над един милион жители (София-столица, Варна и Пловдив) в страната преобладават малките общини с население до 15 хиляди и тези до 42 хиляди души. Териториалното разпределение на населението на по-високо териториално ниво показва още, че половината от населението на страната живее в два от шестте района за планиране – Югозападния (29%) и Южния Централен район (20.1%).

Фигура 6. Брой на населението на общинско ниво

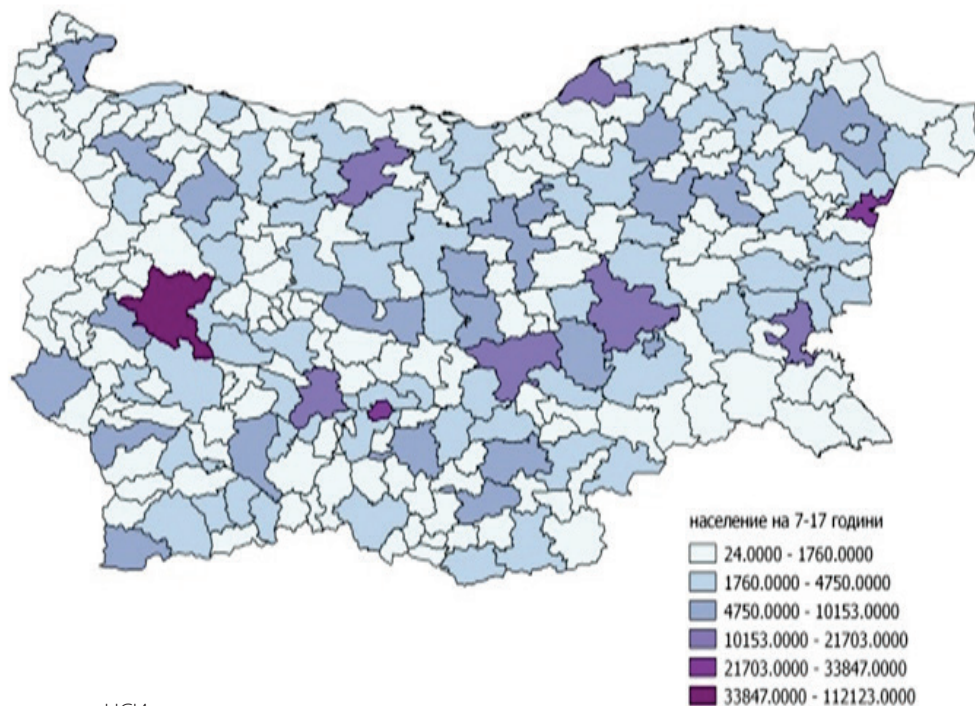


Източник: НСИ

В същото време относителният дял на младото население на страната във възрастовия диапазон 7-17 г. е най-голям в общините София, Варна, Пловдив, последвани от Сливен, Стара

Загора, Плевен и Русе, т.е. на местата, където има относително големи градски центрове и/или значително турско или ромско население.

Фигура 7. Относителен дял на населението 7-17 г.

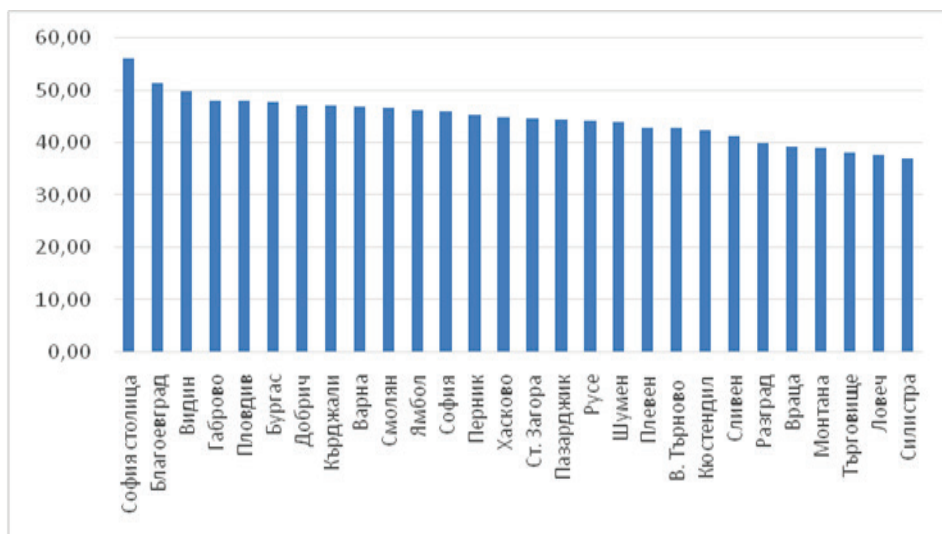


Източник: НСИ

Към 2011 г. увеличаване на броя на населението е отчетено само в областите София (столица) и Варна. В същото време е отчетено намаление с над 20% на населението на областите Враца и Видин. Обяснението е в по-голямата икономическа жизнеспособност и привлекателност на областите около големите градски центрове като Со-

фия и Варна и самоусилващия се процес на обезлюдяване, който е силно изразен в области като Враца и Видин. Съгласно данните на НСИ в сравнение с останалите Северозападният статистически район е с най-нисък коефициент на заетост на населението на 15 и повече навършени години – 40.2%.

Фигура 8. Коефициент на заетост на населението на 15 и повече навършени години, 2013 г.

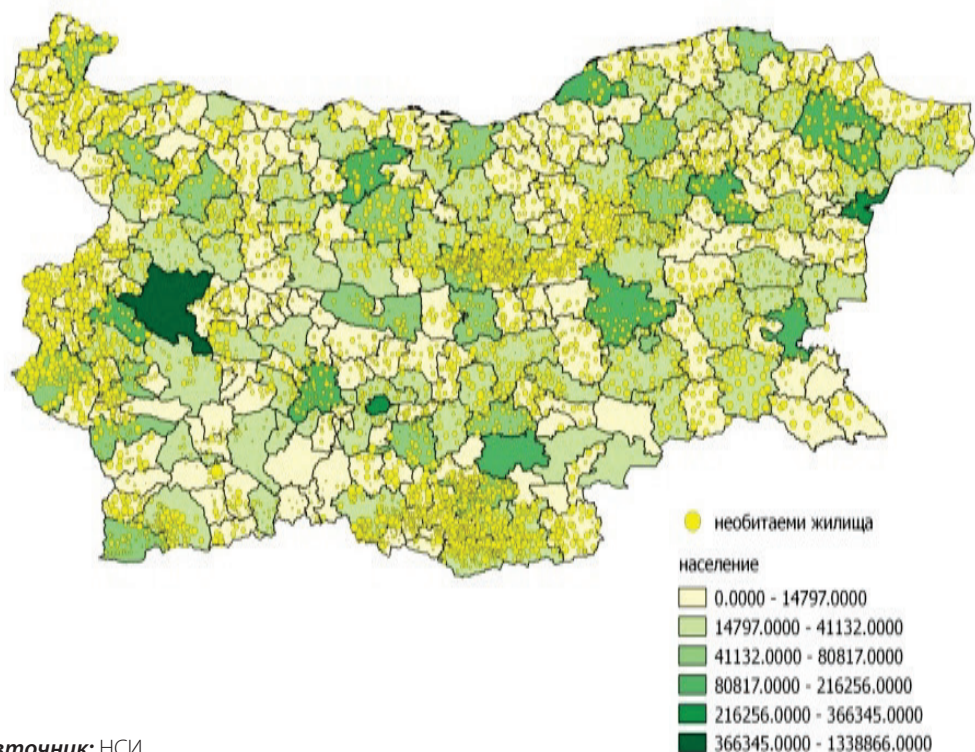


Източник: НСИ

Следващата графика показва, че необитаваните жилища са разположени почти в цялата страна, като най-силна е тяхната концентрация в Северозападния, Южния Централен и Северния Централен райони за планиране. Съвсем логично делът на необитаемите жилища е най-голям в по-слабо населени зони, в част от които икономическото и социалното съживяване е вероятно вече невъзможно и тези жилища ще останат неизползваеми, докато се разрушат. Странното е, че дори в зоната на силна икономическа гравитация на столицата има обезлюдяващи

се райони с много голям дял на необитаемите жилища. Някои икономисти считат, че много жилища трябва да са временно празни, за да се подпомогне мобилността на домакинствата²⁵, но като цяло пазарът разполага достъпните жилища там, където за тях няма търсене. Жилищата по дефиниция не могат да се преместват (бидейки недвижима собственост), а жилищата на обезлюдяващи се места бързо губят стойността си и не могат нито да бъдат отдадени под наем, нито да бъдат продадени.

²⁵ Balchin, P. & Rhoden, M. (2002), *Housing policy: an introduction*, Routledge: London, New York.

Фигура 9. Необитавани жилища спрямо броя на населението

Източник: НСИ

Възникването на парадоксална ситуация, която съчетава наличието на голям брой необитавани жилища в районите с най-голям брой от населението, потвърждава необходимостта за преразглеждане на начина на използване на наличния жилищен фонд.

Наличието на голям брой необитавани жилища в най-гъстонаселените райони се дължи на няколко основни причини. Една от тях е вътрешната миграция и струпването на населението в областните градове, като в единия случай струпването се осъществява в рамките на същия „район от ниво 2“ – например населението от Североиз-

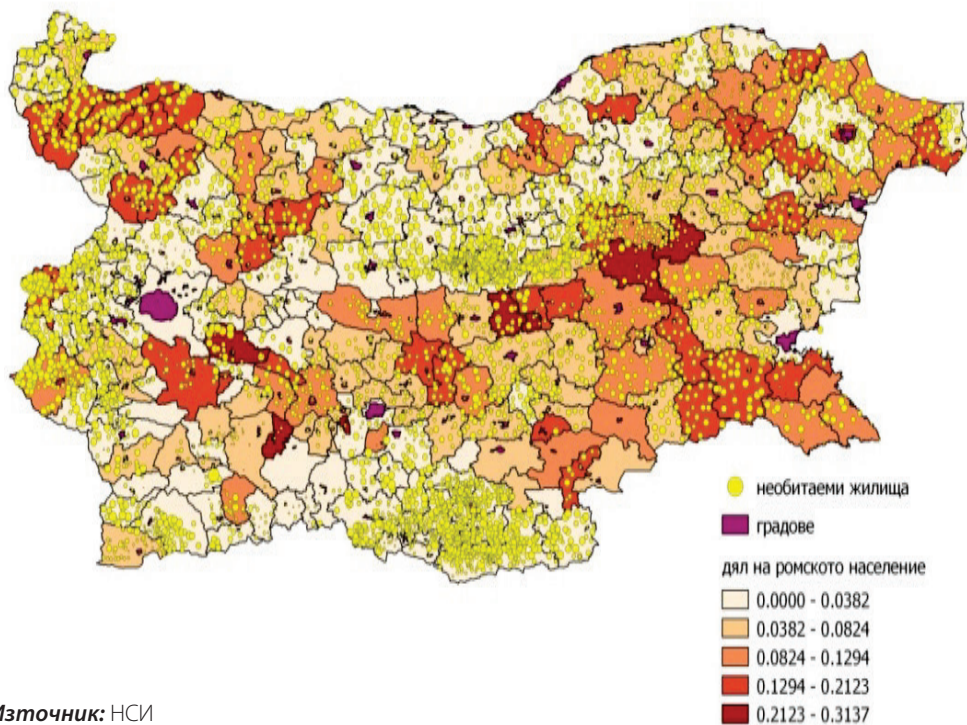
точния район за планиране мигрира към област Варна, а в другия случай – в най-добре икономически развитите областни градове на различните райони за планиране. Например Югозападният район и по-точно районът на столичния град е много атрактивен и с голямо струпване на населението поради икономическата си стабилност, включително относително високата заетост и ниската безработица. Мигриране към областните градове в рамките на съответните райони за планиране или към най-големите градски центрове в другите райони се наблюдава в цялата страна. По отношение на влиянието, което външната миграция

оказва върху увеличението на не-обитаваните жилища, е отчетено, че за периода между преброяванията 2001-2011 г. почти една трета от намалението на населението, или 175 244 души, се дължи на външната миграция. И при външната, и при вътрешната миграция основната движеща причина е една и съща – невъзможност да се осигури нормално съществуване на местата, които биват напускани поради липса на работа и на адекватна инфраструктура или услуги.

При подобна миграция от икономически депресирани към по-развити райони най-голямото препятствие е придвижването „срещу течението“ – от места с евтини жилища и наеми към места със скъпи. Разликата е в степен, при която продажбата на жилище на напусканото място (в случаите, когато тя е изобщо осъществима) осигурява възможност за плащане на наем в продължение на година, понякога и за по-кратко на новото място.

В България освен по социално-икономически характеристики достъпът до качествено жилище е проблем, който има и етническо измерение. Особено засегнато е ромското население. Преобладаващата част от ромите обитават жилища, които не отговарят на жилищните стандарти – минимални площи, липса на електрификация, водоснабдяване, канализация, на тоалетна и баня, както и отопление. Много от постройките в ромските гета са незаконни, неотговарящи на строителни стандарти и на практика са опасни за здравето на обитателите им. Фигура 10 показва, че най-голям е относителният дял на ромите в няколко общини на областите Сливен и Ямбол, в някои общини в Северозападна България и в Североизточна България. При общ дял за страната от 4.9% най-голям е дялът на ромския етнос в областите Монтана (12.7%) и Сливен (11.8 %), следвани от Добрич (8.8%) и Ямбол (8.5%).

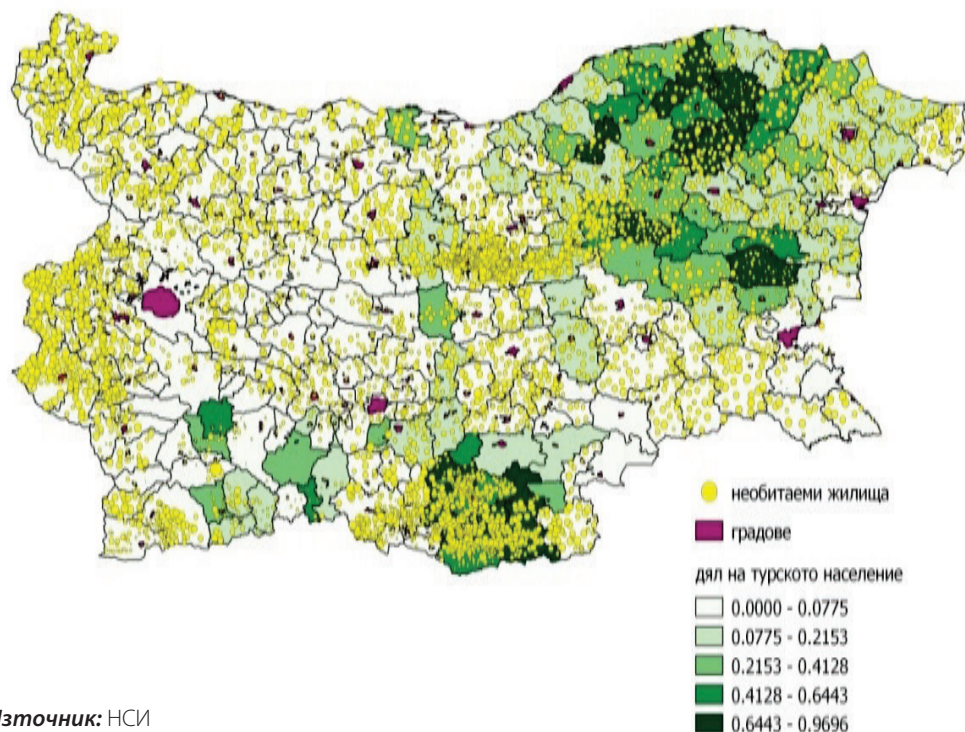
Фигура 10. Относителен дял на ромското население по общини и дял на необитаемите жилища по населени места



Източник: НСИ

Като цяло обаче места с голям дял на ромското население има в цялата страна за разлика от турското население, което е силно концентрирано в отделни райони на страната – в обла-

стите Кърджали, Разград, Търговище, Шумен, Силистра, Добрич, Русе и Бургас на три от шестте района за планиране.

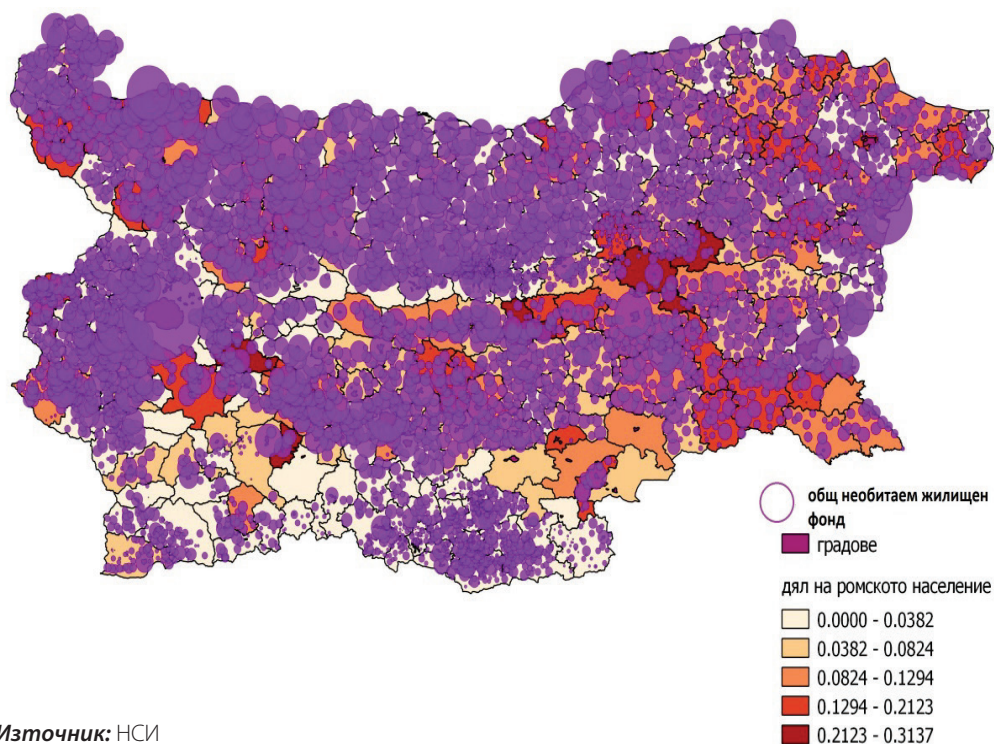
Фигура 11. Относителен дял на турското население и необитаемите жилища

Източник: НСИ

От следващата графика, показваща броя на необитаемите жилища, става ясно, че такива има най-много в градовете, особено в големите градове. Тук става дума за абсолютния им брой, а не за техния дял, който е свидетелство за интензивността на обезлюдяване. В голямата си част необитаемият жилищен фонд в градовете вероятно е в използваемо състояние, в най-лошия случай – след инвестиции в ремонт и освежаване. Това, разбира се, подлежи на допълнителен анализ и установява-

не на всяко конкретно място.

Вземайки отново примера с ромите, забелязваме, че на местата с голям дял на ромското население също има значим, макар и по-малък от обичайното, брой необитаеми жилища. Но още по-важно е, че **използваеми за целите на социалната политика жилища има** в по-големите градове, които са притегателни центрове за вътрешната миграция.

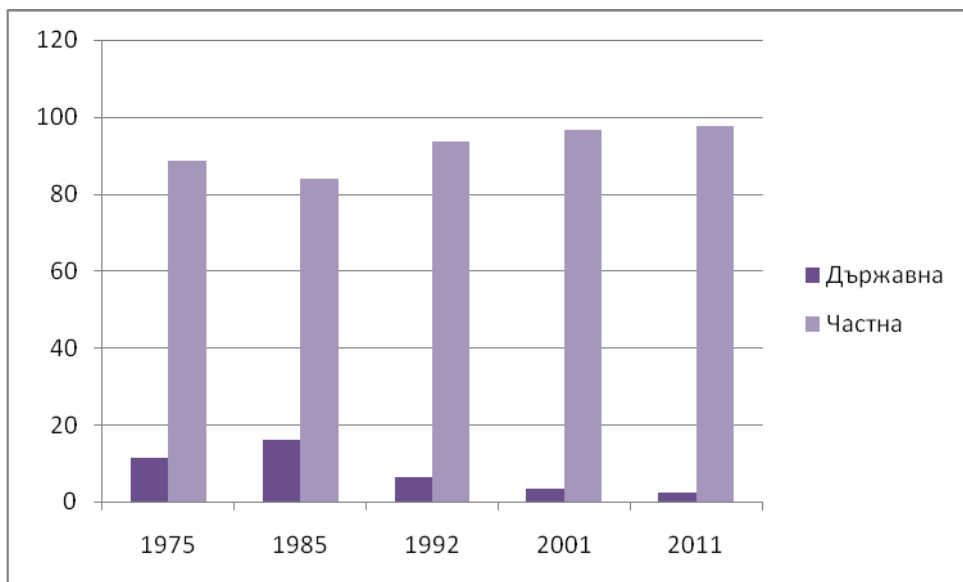
Фигура 12. Брой необитаеми жилища и дял на ромското население по общини

Източник: НСИ

Налични, но недостатъчни, за да покрият жилищните нужди на населението, се оказват общинските жилищни имоти. Следващата графика показва затвърдилата се тенденция на намаляване на относителния дял на обитаваните обществени – общински

и държавни – жилища. През последното преброяване техният относителен дял е 2.5%, или близо седем пъти по-малко в сравнение с данните от преброяването през 1985 г., когато техният относителен дял е бил 16.2%.

Фигура 13. Относителен дял на обитаваните жилища по форма на собственост и по години на преброяванията на населението



Източник: НСИ

Освен намаляващия през годините относителен дял на обитаваните обществени жилища следва да се отбележи и затрудненият достъп до общинските жилища. Наредбата за условията и реда за управление и разпореждане с общински жилищни имоти групира гражданите в жилищна нужда в пет групи, като приоритетно се разглеждат жилищните нужди на лицата, живели дълго време при тежки условия, многодетните, непълните, младите семейства (до 35 години) или семействата, в които един от членовете е с намалена работоспособност. Статистика за броя на лицата с установени жилищни нужди се събира на общинско ниво посредством картографиране на подалите заявления към общинската

администрация лица или семейства. Процесът на настаняване в общинско жилище е дълъг. А това рефлектира по негативен начин и демотивира кандидатстващите лица, допринася за намаляване на доверието им в институциите, както и засилва чувството за социална несправедливост.

Освен това липсват механизми за идентифициране на реалния брой на лицата с жилищни нужди, които на практика живеят в негодни за обитаване жилища, но технически не са регистрирани като лица с жилищни нужди, от една страна. Това е първата цедка, драстично намаляваща в официалната статистика броя на реално живеещите в жилищна нужда лица и семейства с нисък социално-икономически статус.

По отношение на пренаселеността на жилищата дефиницията на Евростат определя, че човек се счита за живеещ в пренаселено жилище, ако домакинството няма на разположение:

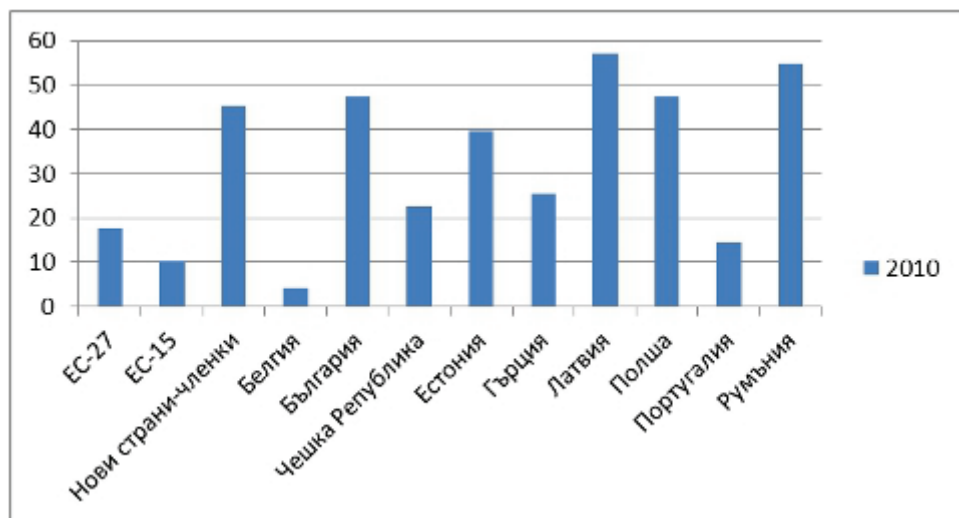
- една стая за домакинството;
- една стая за всяка семейна двойка в домакинството;
- една стая за всеки самостоятелно живеещ (т.е. неженен/неомъжен и неживеещ с друг на съпругески начала) член на домакинството на 18 и повече години;
- една стая за всяка двойка членове

на домакинството с еднакъв пол на възраст между 12 и 17 години;

- една стая за всеки член на домакинството на възраст между 12 и 17 години, невключен в предишните категории.

Новите страни-членки и в частност България имат високи равнища на пренаселеност според дефиницията на Евростат. На следващата графика са дадени по няколко илюстративни примера със стари и нови страни – членки на ЕС, които дават представа за големите разлики в равнището на пренаселеност на жилищата²⁶.

Фигура 14. Равнище на пренаселеност в избрани страни от ЕС



Източник: Евростат

При определени условия и ред системата за социално подпомагане предоставя месечна социална помощ за заплащане на месечния наем на общинското жилище на най-уязвимите

групи, но броят на изплатените наеми е символичен – през 2012 г. средноме-

²⁶ Ромските квартали на град Дупница (доклад от проучване на домакинствата), Боян Захариев, 2013, достъпно на: <http://pgf.osi.bg/pgf.php?lang=1&q=1&i=152&p=2>, последно посетен на 15 юни, 2014 г.

сечният брой на лицата и семействата, подпомогнати с финансова помощ, е 205, а изплатената сума е 84 526 лв. Наличните мерки, описани в социалното законодателство за подпомагане на заплащането на месечния наем на общинските жилища, трудно дават резултат поради невъзможността на лицата и семействата да посрещнат комуналните разходи – електроенергия, вода, отопляване на жилището през зимния сезон. Това означава, че дори и осигурявайки жилища за най-силно нуждаещите се лица и семейства при наличие на липсващи интегрирани програми за работа със семейството, включващи осигуряване на заетост и интензивна социална работа паралелно с настаняването в общинско жилище, обрича на неуспех и създава предпоставки за недобросъвестно ползване на предоставения имот.

От друга страна, сега действащата наредба изключва мерки, насочени към лицата и семействата, които не са от социално слабите групи, но в същото време доходите им не позволяват наемането на качествено жилище от имотния пазар.

Вероятността те да бъдат класирани за настаняване в общински жилища е нереалистична поради няколко причини, сред които:

- големият брой на приоритетно разглежданите жилищни нужди на уязвимите лица и малък брой налични общински жилища;
- влошеното състояние и неподдържана материална база на общинските жилища;
- натрупани сметки от предишни наематели;
- чувство на несигурност поради концентрация на социално уязвими лица и семейства;
- др.

Така на практика „работещите бедни“, чиито доходи не позволяват реален достъп нито до общинско жилище, нито до жилище от свободния имотен пазар, се оказват напълно изключени от жилищната политика и в частност социалната такава. Това оформя втората цедка, която напълно изключва тази категория от водената статистика за лица и семейства с ниски доходи и жилищни нужди.

ПОУКИ И ВЪЗМОЖНИ РЕШЕНИЯ

Какви поуки мажем да извлечем от досегашния опит и какво трябва да се направи?

Стартиралата актуализация на Националната жилищна стратегия през тази година по инициатива на Министерството на инвестиционното проектиране следва да бъде обвързана с оценка на постигнатото до момента, с анализ на силните и слабите страни на този стратегически документ. Обвързването на този стратегически документ с конкретно измерими индикатори за отчитане на количествени и качествени промени в резултат на изпълнението ѝ е една от основните предпоставки за създаването на устойчива жилищна система и политика в България.

Необходимо е разработването на механизми, които да позволят предприемането на гъвкави интервенции, насочени към гражданите с установена жилищна нужда, както и преосмисляне на критериите за допустимост до тази група.

Практиката сочи, че общинските жилище освен недостатъчни са и обект на недобро стопанисване, т.е. настаняването на едно домакинство в общинско жилище не означава, че жилищната нужда е удовлетворена.

Би могло да се помисли за интегрирането на жилищния елемент от социалната работа към съществуващите социални услуги в общността с цел насърчаване на доброто стопанисване на имота и социализация на настане-

ните лица.

Моделът на социалните жилищни агенции в различните европейски държави следва да бъде изследван обстойно с цел оценка на неговата степен на адаптивност в българска среда.

В България система за жилищно субсидиране липсва. Социалните разходи на страната и в частност социалните разходи, свързани с осигуряване на достъп до жилища за нуждаещи се домакинства, са минимални (сред най-ниските в ЕС). По-нататъшното им намаляване едва ли е възможно и целесъобразно.

Платежоспособността на някои много уязвими домакинства, така че да могат да имат жилище с прилични условия, ще изисква допълнителни преки или косвени субсидии към тях. Това се отнася до възможността за плащане на комунални услуги и поддържането на жилищата. Успешните социални жилищни модели в България са силно субсидирани: от една страна, чрез косвени трансфери към настанените (символичен или напълно липсващ наем) и интензивна социална работа. Следва да се отбележи, че това са проектни модели, които се изпълняват в определени общини, като доставчикът на услугата е външен. Необходимо е да се мисли за интегрирането им в държавната политика, както и работа в насока разработване на ефективни бъдещи програми. Тези програми следва да бъдат съобразени със специфичните потребности на различните целеви групи потенциални бенефициенти.

Ефективното им управление би могло да се постигне например чрез съвместно организиране на жилищните услуги например от 2 или повече общини или други публични органи.

Сегашните публични разходи не покриват дори базисните нужди от поддръжка и възпроизвеждане на съществуващия изключително ограничен общински жилищен фонд. От друга страна, необходимо е преосмисляне на начина на управление на наличния такъв.

Механизмите за подпомагане, заложи в Закона за социалното подпомагане, също не могат да бъдат с по-ниско финансиране от съществуващото, тъй като рестриктивните критерии за достъп до помощ са една от предпоставките за изключване на много нуждаещи се домакинства от обхвата на **социалната жилищна политика**.

В момента в България не съществува законова уредба, за която може да се твърди, че отговаря на актуалните жилищни потребности. Съществуващата правна рамка е по-скоро фокусирана върху възпроизводството на жилищата – устройство, кадастър, регистрация на сделки, строителни правила и норми, технически и енергийни паспорти и т. н.

Но по отношение на доброто управление на наличния обществен жилищен фонд все още се разчита изцяло на общинските жилища като рационален отговор на прогресивно нарастващите жилищни нужди. Необходимо е актуализирането на съществуващите

стратегически документи, уреждащи достъпа до общинско жилище, както и увеличаването на броя на жилищата за социална жилищна политика. Паралелно с насърчаването на социалното строителство следва да се преосмисли и начинът на използване на наличните обществени жилища.

Както стана ясно от изложеното в доклада, България разполага с 1 220 416 броя необитавани жилища. Необходимо е разработването на механизми за тяхното рационално използване.

За целта следва да се разработят и/или адаптират работещи европейски мерки, които, от една страна, да стимулират собствениците на имоти да легализират отдаваните под наем от тях имоти, а от друга страна, да осигурят достъп до приемливо жилище за всеки един български гражданин.

Може да се приветства идеята да бъде създадена такава законова уредба под формата на нов жилищен закон. Тя ще трябва да съдържа почти изцяло нови разпоредби и нови подходи към уреждане на отношенията в жилищния сектор.

От началото на годината Министерството на инвестиционното проектиране предприе стъпки към подготвянето на такъв жилищен закон²⁷. През 2004 г. беше приета Национална жилищна стратегия на Република България²⁸, която си поставяше амбици-

²⁷ Пишат закон за жилищата, в. Стандарт, 25 януари 2014 г. Брой 7538, година XXI.

²⁸ Национална жилищна стратегия на Република България, Решение №395 на Министерския съвет от 14.05.2004 г.

озни цели за обновяване на жилищния фонд с недефиниран хоризонт на изпълнение и при липса на план за финансиране на дейностите по стратегията. Оттогава насам реално осъществените програми в духа на стратегията са свързани предимно с използването на средства от Европейските фондове за подобряване на енергийната ефективност и саниране на сгради, но мащабите на направеното при всички случаи са далеч от амбициите на стратегията. Предстои да разберем дали приемането на нормативни вместо на чисто политически документи ще даде по-добър резултат.

За съжаление законодателната инициатива идва със закъснение на етап, когато планирането на повече средства от Европейските фондове през програмния период до 2020 г. за социалната жилищна политика в България или промяна в моделите на тяхното използване ще бъде трудно.

България е добре да се ориентира към модели за интегриране на социалната жилищна политика в пазара на жилища под наем и жилища за продан. Изложените в доклада европейски модели за социални жилища са добър ориентир за оценка на ситуацията къде се намира държавата ни в момента и какви мерки следва да предприеме.

В момента в страната ни има огромен и нарастващ неизползван жилищен фонд, който може да бъде мобилизиран за целите на социалната жилищна политика. Трябва да се

стимулира създаването на социални жилищни организации било директно управлявани от общините или под формата на нестопански организации, които са способни да интервенират на пазара за жилища под наем.

Онази част от жилищата, които са годни за обитаване и покриват определени стандарти за жилищни условия (хигиена, безопасност и други) и са разположени на места, където има нужната социална инфраструктура и работни места, могат да бъдат наемани от социални жилищни организации и след това преотдавани за социални цели на различни целеви групи.

Първоначалното наемане от собствениците може да бъде договорено на значително по-ниски от пазарните цени, при положение че това става с дългосрочни договори и при поемане на всички рискове, свързани с плащането на наеми и комунални услуги и поддържането на имота в добро функционално състояние. На много места, които са относително жизнеспособни икономически, но срещат големи трудности в развитието си и губят население, има големи несъответствия между предлагането и търсенето на жилища. Част от жилищата са на практика неотдаваеми под наем и непродаваеми на цена, която си струва отделеното време и съпътстващите разходи. На такива места вземането на жилища под наем от социалните жилищни организации може да става на много ниски цени, а основните разходи ще бъдат свързани с поддръжката.

При социалната жилищна политика в България трябва да се обърне специално внимание на най-бедните домакинства, например тези с доход под 50% или под 40% от медианния, при който разходите за поддръжка на жилищата значително надхвърлят прага на икономическа поносимост.