

**МИНИСТЕРСТВО НА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ И
БЛАГОУСТРОЙСТВОТО**

НАЦИОНАЛНА ЖИЛИЩНА СТРАТЕГИЯ

ПРОЕКТ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1: ЧАСТ АНАЛИЗ



**София, 2017 г.
Национален
Център за
Териториално
Развитие ЕАД**

СЪДЪРЖАНИЕ

1	Анализ състоянието на жилищния сектор	1
1.1	Анализ на ангажиментите на Р България съгласно подписаните международни споразумения в областта на «жилищните условия» и степента на тяхното изпълнение	1
1.2	Анализ на стратегическата рамка и позицията на Националната жилищна стратегия, съотнесена към свързаните действащи стратегически и програмни документи	4
1.2.1	Национална жилищна стратегия от 2004 г. – степен на изпълнение на поставените цели	4
1.2.2	Национална програма за развитие: България 2020 г.	8
1.2.3	Национална стратегия на Република България за интегриране на ромите (2012-2020)	9
1.2.4	Национална програма за подобряване на жилищните условия на ромите в РБ 2005-2015 г.	11
1.2.5	Национална стратегия за намаляване на бедността и социалното включване - 2020 г.	12
1.2.6	Националната стратегия за регионално развитие 2012-2022 г.	13
1.2.7	Енергийна стратегия на Република България до 2020 г.	13
1.2.8	Актуализирана Национална стратегия за демографско развитие на населението в Република България (2012-2030 г.)	15
1.3	Анализ на правната рамка на жилищния сектор	16
1.3.1	Закон за общинската собственост (ЗОС)	17
1.3.2	Закон за управление на етажната собственост (ЗУЕС)	18
1.3.3	Закон за задълженията и договорите (ЗЗД) - наемни отношения в частния сектор	21
1.3.4	Закон за кредитите на недвижими имоти на потребители, Закон за задълженията и договорите - жилищно кредитиране	21
1.3.5	Закон за местните данъци и такси – данъчно облагане	22
1.3.6	Закон за енергийната ефективност (ЗЕЕ), наредба за техническите паспорти – енергийна ефективност, поддържане	23
1.3.7	Закон за устройство на територията (ЗУТ) - инвестиционен процес	25
1.4	Институционална рамка на жилищния сектор. Европейски жилищни модели и политики	28
1.4.1	Институционална рамка на жилищния сектор, социалните жилища	29
1.4.2	Управление на етажната собственост	48
1.4.3	Жилищно финансиране	57
1.4.4	Жилищните проблеми на Европа	66
1.5	Анализ на жилищния фонд в Р. България	67
1.5.1	Актуално състояние на съществуващия жилищен фонд	67
1.5.2	Финансова достъпност до жилища и жилища за уязвимите групи от населението	107
1.5.3	Жилищен пазар и пазарни тенденции	114
1.5.4	Изпълнение на задълженията за управление и поддръжка на сградния фонд и причини за неизпълнението им – обобщен проблемен анализ	120
1.6	Анализ на заинтересованите страни в сектора на жилищната политика	123

2	Анализ на силните и слабите страни, възможностите и заплахите (SWOT анализ)	125
2.1	Физически елементи на жилищната система	126
2.2	Обитатели	131
2.3	Управление и функциониране	133

СПИСЪК НА ТАБЛИЦИТЕ:

Таблица 1.1.	Местни и регионални власти в Европа – структури и компетенции	30
Таблица 1.2.	Общи параметри на жилищния фонд за България, на база всички жилища	68
Таблица 1.3.	Общи параметри на жилищния фонд за България, на база обитавани жилища	68
Таблица 1.4.	Жилища с изолация, брой и относителен дял, области, 2011 г.	90
Таблица 1.5.	Жилища с PVC, брой и относителен дял, области, 2011 г.	91
Таблица 1.6.	Жилища по форма на владение брой и относителен дял, 2011 г.	95
Таблица 1.7.	Площни характеристики и жилищна осигуреност, 2015 г.	96
Таблица 1.8.	Жилища по брой на обитателите и брой на стаите, 2011 г.	97
Таблица 1.9.	Жилища, обитатели, потребление, 31.12.2015 г.	98
Таблица 1.10.	Сравнителни характеристики: паричен доход на домакинство, средна цена на жилище, достъпност	108
Таблица 1.11.	Домакински доходи и жилищни разходи	109
Таблица 1.12.	Доходи и капацитет за спестяване по децилни групи	109
Таблица 1.13.	Изследване на платежоспособност – Сценарий 1 (Пълно покритие на разходите за саниране, 20% субсидия)	110
Таблица 1.14.	Изследване на платежоспособност – Сценарий 2 (Пълно покритие на разходите за саниране, 30% субсидия)	110
Таблица 1.15.	Изследване на платежоспособност – Сценарий 3 (Пълно покритие на разходите за саниране, 40% субсидия)	111

СПИСЪК НА ФИГУРИТЕ:

Фигура 1.1:	Динамика на жилищния фонд и обитателите, 2011 – 2015 г.	69
Фигура 1.2:	Обитавани и необитавани жилища по райони от ниво 2, 2011 г.	70
Фигура 1.3:	Обитавани и необитавани жилища по области, 2011 г.	70
Фигура 1.4:	Динамика на необитавани жилища, 1975 - 2011 г.	72

Фигура 1.5: Пространствено разпределение на жилищата и населението – градове/села 2015 г.	72
Фигура 1.6: Динамика на жилищата и населението – общо, по години на преброявания...	74
Фигура 1.7: Динамика на жилищата и населението – градове и села, по години на преброявания	75
Фигура 1.8: Жилища и население – разлики по преброявания – общо за страната	75
Фигура 1.9: Жилища и население – разлики по преброявания – градове.....	75
Фигура 1.10: Жилища и население – разлики по преброявания – села	76
Фигура 1.11: Структура на жилищния фонд, 2015 г.....	77
Фигура 1.12: Структура на жилищния фонд по възраст – градове по области, 2015 г.....	77
Фигура 1.13: Структура на жилищния фонд по възраст – села по области, 2015 г.....	78
Фигура 1.14: Структура на жилищния фонд по конструкция, 2015 г.....	80
Фигура 1.15: Структура на жилищния фонд по конструкция, градове по области, 2015 г.	81
Фигура 1.16: Структура на жилищния фонд по конструкция, села по области, 2015 г.....	82
Фигура 1.17: Структура на жилищния фонд по етажност, 2015 г.....	83
Фигура 1.18: Структура на жилищния фонд по етажност, градове, области, 2015 г.	84
Фигура 1.19: Структура на жилищния фонд по благоустроеност, 2015 г.	85
Фигура 1.20: Структура на жилищния фонд по благоустроеност, области, 2015 г.....	86
Фигура 1.21: Благоустроеност на жилищата по отношение на канализация, 2011 г.	87
Фигура 1.22: Структура на жилищния фонд по начин на отопление, области, 2011 г.	89
Фигура 1.23: Жилища с изолация и PVC, области, 2011 г.	92
Фигура 1.24: Структура на фонда по форма на собственост, градове по области, 2015 г...	94
Фигура 1.25: Жилищно потребление по райони от ниво 2, 2015 г.....	98
Фигура 1.26: Динамика на новото строителство, 2006 – 2016 г.	100
Фигура 1.27: Новопостроени жилища, 2006 – 2015 г.	101
Фигура 1.28: Динамика на новото строителство по райони, 2006 – 2016 г.....	102
Фигура 1.29: Разрешителни за строеж на нови жилища по райони от ниво 2, 2006 – 2016 г.	103
Фигура 1.30: Новопостроени жилища и строителни разрешения по райони от ниво 2, 2006 – 2016 г.	104
Фигура 1.31: Национална програма за енергийна ефективност, резултати, 2017 г.....	105
Фигура 1.32: Средни пазарни цени на недвижими имоти, 2002 – 2014 г.	116

ИЗПОЛЗАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

ООН	Организация на обединените нации
ЕС	Европейски съюз
ОПРР 2007-2013	Оперативна програма Регионално развитие 2007 – 2013 г.
ОПРР 2014-2020	Оперативна програма Региони в растеж 2014 – 2020 г.
ОП	Оперативна програма

1 АНАЛИЗ СЪСТОЯНИЕТО НА ЖИЛИЩНИЯ СЕКТОР

1.1 АНАЛИЗ НА АНГАЖИМЕНТИТЕ НА Р БЪЛГАРИЯ СЪГЛАСНО ПОДПИСАНИТЕ МЕЖДУНАРОДНИ СПОРАЗУМЕНИЯ В ОБЛАСТТА НА «ЖИЛИЩНИТЕ УСЛОВИЯ» И СТЕПЕНТА НА ТЯХНОТО ИЗПЪЛНЕНИЕ

От членствата на България в ООН, Съвета на Европа и Европейския съюз произхождат множество ангажименти в определените като значими от държавите-членки сфери. Отговорности в областта на жилищната политика са заложили в основополагащите за тези организации документи и се препотвърждават в актуалните им стратегии и програми.

Всеобщата декларация за правата на човека (чл. 25)¹, изразява признанието на всички държави-членки на ООН, вкл. България, че правото на жилище е компонент на правото на адекватно жизнено равнище.

На 25 септември 2015 г., по време на Генералната асамблея на ООН, 193 страни, в т.ч. и България, приеха Новия дневен ред на ООН, озаглавен „Трансформиране на нашия свят: Дневен ред 2030 за устойчиво развитие“. В него са формулирани 17 глобални цели за устойчиво развитие (SDG), включително SDG 11 „Трансформиране на градовете и населените места в приобщаващи, безопасни, стабилни и устойчиви центрове“. Първата от поставените 10 конкретни цели към нея е: „До 2030 г. да се осигури достъп на всички до адекватни, безопасни и достъпни жилища и базови услуги и да се обновят гетата и бедняшките квартали.“ В контекста на целите за устойчиво развитие, следва да се разглеждат и: Цел 6: «Осигуряване на достъпност и устойчиво управление на водите и канализация за всички», Цел 7: «Осигуряване на достъпна, надеждна и модерна енергия за всички» и Цел 13: «Предприемане на спешни мерки за борба с климатичните промени и тяхното влияние».

По време на третата конференция на ООН по въпросите на жилищната политика и устойчивото градско развитие (ХАБИТАТ III) през октомври 2016 г., е приет и обсъден *Новият дневен ред за градовете*². Той представлява споделена визия и политически ангажимент за постигане на устойчиво градско развитие. *Декларацията от Киото*

¹<http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>

²<https://www2.habitat3.org/bitcache/99d99fbd0824de50214e99f864459d8081a9be00?vid=591155&disposition=inlined&op=view>

очертава приоритетите на държавите-членки в областите жилищна политика и градско развитие в следващите 20 години и съдържа план за тяхното изпълнение. Като част от борбата против бедността и социалното изключване, са поети ангажименти за провеждане на жилищни политики, които са мултисекторни, адресират всички форми на дискриминация и осигуряват адекватно, безопасно, енергийно ефективно, добре свързано и финансово достъпно за различните социални групи жилище. Отчитайки, че жилищният сектор стимулира производителността в другите икономически сектори се предвижда насърчаване политиките за достъпно жилище и разширяване на жилищното финансиране. Като част от задълженията по създаване на устойчива и безопасна инфраструктура се изтъква отговорността за обновяване и модернизация на рисковия жилищен фонд, вкл. гетата и незаконните селища. За изпълнение на поетите ангажименти, държавите-членки и техните национални, регионални и местни власти са приканени да създадат партньорства и да започнат активна работа. Отчита се, че в този процес националните правителства имат водеща, но еднакво важна роля с регионалните и местните власти. Подчертава се важноста на връзката между градските политики и националното развитие. Ще се насърчава увеличаването на капацитета на местните власти и планирането на функционални, а не административни територии. Като средства за постигане на ангажиментите в жилищния сектор се посочват развитието на жилищно-финансова система от финансови и нефинансови институции и тясното сътрудничество с частния сектор. Планът за изпълнение предвижда възможности за доброволно участие на всички заинтересовани страни чрез инициране на проекти от самите тях, но това не отменя националните и над-националните ангажименти на държавите-членки по прилагането на Новия градски ред.

Жилището е застъпено и в един от базовите документи на Съвета на Европа – *Европейската социална харта*, открита за подписване през 1961 г. в Торино. България ратифицира нейния ревизиран вариант от 1996 г.³. Едно от правата, за чието осигуряване държавите се споразумяват да работят, е правото на жилище. Те се задължават да предприемат мерки за осигуряване на качествени жилища, регулиране на цените им за постигане на финансова достъпност и елиминиране на бездомството. Според главата, уреждаща задълженията по Хартата, договарящите се страни могат да избират правата, по които да се смятат за обвързани, като някои от тях за задължителни. Правото на жилище не е сред задължителните и при ратификацията на документа България не се обвързва с

³<http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/163>

него⁴. Въпреки това, договарящите се страни приемат като цел на своята политика осигуряване на условия за упражняване на всички, засегнати в Хартата права, което поражда задължения у България и по отношение на правото на жилище.

Правото на жилище е признато също от Европейския съюз в *Хартата за основните права*, подписана през 2000 г. в Ница⁵. Този документ е със задължителна правна сила и гарантира, че всички институции на Съюза и държавите-членки признават и ще зачитат формулираните права. Съгласно дела от Хартата, касаещ солидарността и като част от борбата срещу социалното изключване и бедността, се признава правото на помощ за жилище с оглед осигуряване на достойно съществуване за всички.

Жилищният въпрос е засегнат и в *Градския дневен ред на ЕС*⁶, началото, на който е поставено през май 2016 г. на неформална среща на министрите по въпросите на градоустройството. Програмата за градовете има за цел развитието на 12 партньорства за адресиране на най-големите предизвикателства пред европейските градове. Участието в тях е доброволно, а сред четирите пилотни партньорства е това за жилищния въпрос, в което към момента страната ни и български градове не участват. Фокусът на това партньорство са финансовата достъпност на жилищата, правилата за държавна помощ и цялостните жилищни политики. Целта е осигуряване на качествени жилища на достъпни цени. Финансовата достъпност се разглежда не само като социална политика, но и като предпоставка за икономическо развитие на градовете. Макар Програмата за градовете да няма задължителен характер, проблемите, които поставя следва да намерят отражение в политиките на всяка държава-членка.

Членствата на България в ООН, Съвета на Европа и ЕС и подписаните в резултат на тези членства споразумения, пораждат задължения в сферата на жилищната политика, които могат да бъдат обобщени в две направления:

- Осигуряване на *качествени жилища* - безопасни, енергийно ефективни и с добър физически достъп;
- Осигуряване на *финансово достъпни жилища* за всички социални групи, в т.ч. маргинализираните групи, вкл. бездомните.

Почти всички предприети дейности в сферата на жилищната политика са насочени към повишаване на енергийната ефективност на жилищните сгради, т.е. попадат в първото

⁴http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/163/declarations?p_auth=5B8MS2Xh

⁵<https://www.cdpd.bg/?p=element&aid=437>

⁶http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf

направление. Към Националната жилищна стратегия от 2004 г. е създадена една единствена програма - „Национална програма за обновяване на жилищните сгради в България”, 2005 г. С изключение на няколко пилотни проекта със символични резултати, тази програма остава неприложена. По оперативните програми „Регионално развитие“ 2007-2013 и „Региони в растеж“ 2014-2020 са обявени схеми за енергийно обновяване на многофамилни жилищни сгради, по които са изпълнени или в процес на изпълнение няколко проекта.

Най-мащабна е Националната програмата за енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради, която действа от 2015 г.

По второто направление, дейностите се свеждат до 4 изпълнени проекта за създаване на социални жилища, съфинансирани по ОПРР 2007-2013 - по процедура за жилищно подпомагане на уязвими, малцинствени и социално слаби групи. За провеждане на жилищна политика по проблема „финансова достъпност” няма никакви следи.

В заключение, предприетите от страната ни действия са *незадоволителни и ограничени по мащаб*. България не изпълнява отговорностите, произтичащи съгласно подписаните международни споразумения в областта на жилищната политика в нито едно от двете направления – качествени и достъпни жилища. Правото на достъп до жилище не е осигурено в българското законодателство. По подобие на конституционното право на труд („чл. 48 (1) Гражданите имат право на труд. Държавата се грижи за създаване на условия за осъществяване на това право”), би трябвало да се конституира и фундаменталното право на достъп до жилище.

1.2 АНАЛИЗ НА СТРАТЕГИЧЕСКАТА РАМКА И ПОЗИЦИЯТА НА НАЦИОНАЛНАТА ЖИЛИЩНА СТРАТЕГИЯ, СЪОТНЕСЕНА КЪМ СВЪРЗАНИТЕ ДЕЙСТВАЩИ СТРАТЕГИЧЕСКИ И ПРОГРАМНИ ДОКУМЕНТИ

1.2.1 НАЦИОНАЛНА ЖИЛИЩНА СТРАТЕГИЯ ОТ 2004 Г. – СТЕПЕН НА ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПОСТАВЕНИТЕ ЦЕЛИ

Националната жилищна стратегия от 2004 г. вече е с изтекъл срок на действие, но е основа за приемственост и надграждане от планирания нов стратегически документ за развитие на жилищната система на Р. България.

Политическата доктрина на старата стратегия предвиждаше Държавата да осигурява правни, финансови и организационни условия за уязвимите групи да решават жилищните

си проблеми. Исканият финансов ангажимент на държавата (1,5% от бюджета) е бил минимален, но гарантиран. Публичните средства за жилищния сектор е трябвало да се изразходват по перата на национална система за жилищно субсидиране. Към 2017 г., система за жилищно субсидиране няма, а перото за жилища⁷ продължава да компенсират жилищните спестявания отпреди прехода, без да се адресира към нововъзникнали жилищни нужди.

„В чисто икономически план, първичният генератор на жилищни пари остава индивида, а държавата го стимулира и подпомага според възможностите му да влезе в пазара. Неразполагащите и с минимални ресурси се подслоняват в обществен наемен фонд. Създава се правен статут на бездомните”. Това е била предлаганата принципна позиция на държавата по отношение на жилището.

Преките обществени ангажименти към жилището се реализират от общините в сътрудничество със специализирани компании за поддържане и управление на наемен жилищен фонд, създадени по силата на специален закон (за жилищни асоциации). Ролята на общините се трансформира от притежатели на социален наемен жилищен фонд към контрол и регулиране на новосъздадените социални жилищни компании чрез разработване на общински жилищни програми и ресурсите на национална система за жилищно субсидиране. Едва ли е необходим коментара, че и този аспект на предлагания преди повече от 10 г. жилищен модел не е реализиран.

Основната цел на жилищна политика, предложена през 2004 г., е била да се спрат процесите на деградация и да се създаде работещ пазарен механизъм за производство на нови достъпни жилища. Специфичните цели са били:

1. Да се създадат условия и да започне масово обновяване на съществуващия жилищен фонд

Постановката от 2004 г. е била: Повечето обитатели на собствени жилища имат нужда от подкрепа. Осигуряването на преки и косвени субсидии би вляло значителни ресурси в ремонти и подобрения. За неплатежоспособните собственици трябва да се осигури алтернатива – обществени наемни жилища. Необходима е била реформа в правния статут на етажната собственост. Възможността за закупуване на идеални части от земята под сградите с етажна собственост и отстъпено право на строеж би могла да се трансформира в косвена субсидия по формулата "собственост срещу ремонт". Неразделна част от всеки

⁷ Национален компенсационен жилищен фонд, 11,1 млн. лв. за 2015 г.

инвестиционен проект в сферата на обновяването трябва да стане и пакет от мерки за подобряване на енергийната ефективност. Към обновяването на жилищните комплекси трябва да се насочат държавно координирани и субсидирани програми.

Състояние към началото на 2017 г.:

- (+-) Въпреки усилията на сегашната Национална програма за енергийна ефективност на многофамилни жилищни сгради, предлагаща 100% дониране, постигнатото е със скромни мащаби, а условията за масово обновяване липсват;
- (-) Устойчива система за субсидиране не е създадена (споменатото програмно финансиране не е трайното решение);
- (-) Правният статут на етажната собственост е дуалистичен и несигурен (аргументите са представени в анализа на правната рамка);
- (-) Възможността за косвена субсидия по формулата "собственост срещу ремонт" при реструктуриране на жилищните комплекси е осуетена от ново поколение ПУП – ПРЗ, които не отредиха УПИ за завареното застрояване, а само за реституирани имоти и публични зелени площи;
- (+) Координирани и субсидирани програми за обновяване на жилищните комплекси бяха създадени в контекста на ИПГВР (социалните зони), но (-) ограничените финансови ресурси вероятно ще ги осуетят.

2. Да се създадат условия за акумулиране на частен жилищен капитал и инвестирането му в достъпни собствени жилища

Масово ново строителство за сметка на държавни субсидии е било невъзможно в условията към 2004 г. (постановката е актуална и към 2017 г.). В масовия случай на ниска платежоспособност, балансът между търсене и предлагане се постига на нива под строителната стойност на нови жилища. Подкрепата за самостроителство в подходящи локализации е реализуемо и ефективно решение. Стратегически важен е пакетът от стимулиращи условия за частни/лични инвестиции - работеща жилищно-спестовна система, общински поземлени банки, адекватна система за финансиране на техническата инфраструктура, консултантски услуги, подходящи проекти и строителни технологии.

Състояние към началото на 2017 г.:

- (-) Жилищно-спестовна система не е създадена (влоговете в търговските банки не заместват тази потребност);
- (-) Държавата/общините не се намесват в пазара на земя (урегулирани имоти за жилищно строителство), за да увеличат достъпността до жилище;
- (-) Урбанизирането на нови терени не се предшества от публично финансирана инфраструктура;
- (-) Няма опити за организиране на самостроителство на достъпни жилища (с изключение на няколко изолирани случая);

3. Да започне изграждането на нов обществен наеман жилищен фонд за подслоняване на бездомните и други уязвими групи

В стратегията от 2004 г. е записано, че това би се реализирало чрез:

- Законодателно уреждане на статута на «жилищните асоциации» - социални жилищни компании, подобно на съществуващата практика в Холандия;
- Въвеждането на система от жилищни надбавки, както и осигуряването на достатъчен резервен фонд за подслоняване на бездомните. Освен ново строителство, трябва да се визира възможността за адаптиране на съществуващ сграден фонд.

Неотложно трябва да се даде правен статут на бездомните и да се организира наблюдението на проблема „бездомство”.

Състояние към началото на 2017 г.:

- (-) Нов обществен наеман жилищен фонд не се създава;
- (-) Закон за установяване и функциониране на жилищни асоциации не е приет;
- (-) Предлаганите жилищни надбавки са елемент на система за субсидиране, каквато не е създадена;
- (-) Бездомните още нямат правен статут.

4. Да се улесни развитието на жилищния пазар (кореспондира с Цел 2 и Цел 3)

Имало се е предвид: А) Стимулирано създаване на нов наеман жилищен фонд чрез ПЧП с новосъздадени социални жилищни компании (жилищни асоциации); Б) ПЧП за

осигуряване на инфраструктурно съоръжени терени за ново жилищно строителство. Тази цел се адресира към преодоляване на два проблема: а) липсата на синхрон между изграждането на инфраструктура и на жилища, б) трудното уедряване на земя за мащабни устройствени/инвестиционни проекти, както и високата цена на придобиването ѝ.

Състояние към началото на 2017 г.:

- (-) Жилищният пазар е оставен изцяло на действието на пазарните сили. Държавата и общините не се намесват в него за постигане на ефекти с публичен интерес;
- (-) Така наречените „дивелопъри” (developers) още не съществуват у нас. Липсата на синхрон между изграждането на инфраструктура и на жилища продължава да е факт.

Обобщено, само първата цел (обновяването) от старата стратегия има наченки на реализация, но без да е установен траен механизъм за това. Тогавашните приоритетни задачи за изграждане на адекватна институционална рамка и жилищно-финансова система са на дневен ред и през 2017 г.

1.2.2 НАЦИОНАЛНА ПРОГРАМА ЗА РАЗВИТИЕ: БЪЛГАРИЯ 2020 Г.

Национална програма за развитие: България 2020 г. е национален превод на стратегия „Европа 2020”. Освен поетите национални ангажименти по стратегия „Европа 2020”, този висш планов документ третира всички важни аспекти в развитието на държавата. Жилището е сред тях и е застъпено в три компонента:

- *Превенция на социалното изключване* и чрез подобряване на жилищните условия на уязвими групи, както и подкрепа за бездомните⁸. Планираното средство е изграждане на социални жилища;
- *Енергийна ефективност* в многофамилни жилищни сгради е вторият жилищен компонент, намерил реализация в Националната програма за ЕЕ на многофамилни жилищни сгради, както и няколко предходни пилотни проекти с аналогична цел;

⁸ Терминът „бездомен” още няма правна дефиниция и статут, независимо от фигурирането му в национален планов документ.

- Осъвременена *институционализация на жилищния проблем* чрез актуализация на Националната жилищна стратегия на Р. България и Националната програма за обновяване на жилищните сгради в Р. България.

Междинната оценка по изпълнението на жилищните компоненти е добра, но програмата за енергийна ефективност все още не е изградила траен механизъм за възпроизвеждане на процеса по обновяване, включващ и мерки по енергийна ефективност. Механизъм за социални жилища още няма. Заложената актуализация на Националната жилищна стратегия се реализира с изпълнението на настоящата задача. В нейния контекст ще бъдат решени и нереализираните досега – траен механизъм за масово обновяване и механизъм за изграждане на социални жилища. Същевременно, Националната програма за развитие: България 2020 е основният аргумент за възлагане на нова Национална жилищна стратегия.

Междувременно е изработен тригодишен план за действие за изпълнението на Националната програма за развитие: България 2020 в периода 2016-2018 г.

Сред отчетените и планираните мерки е Националната програма за енергийна ефективност на многофамилните жилищни сгради. Предвидено е кандидатстването по програмата да се осъществява постоянно в рамките на 2015 и 2016 г. Продължителността на програмата може да бъде удължавана при наличен финансов ресурс.

Към Приоритет 2.2 „Осигуряване на устойчиви, качествени междусекторни услуги с цел превенция на социалното изключване” е записана мярката „*Подобряване на жилищните условия на уязвимите групи и подкрепа на бездомните*“. Това е един от ключовите елементи на политиката в подкрепа на уязвимите групи – осигуряване на достъп до жилищно настаняване чрез изграждане на социални жилища. Мярката е инкорпорирана в Интегрираните планове за градско възстановяване и развитие и ще получи финансиране по ОП "Региони в растеж" 2014-2020 г. Потенциалният ресурс възлиза на около 55 млн. евро при 15% национално съфинансиране и 85% донорски средства от ЕФРР. Към настоящия момент няма данни за изпълнение.

1.2.3 НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЯ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЗА ИНТЕГРИРАНЕ НА РОМИТЕ (2012-2020)

Този планов документ е приет на най-високо ниво - Решение на Народното събрание с последващо обнародване в ДВ. бр.21 от 13.03.2012 г. Стратегията отчита актуалната ситуация на ромската общност в страната и обединява целите от предходни секторни стратегии и планове в един интегриран документ. Сред тях е и Национална програма за

подобряване на жилищните условия на ромите в Република България за периода 2005 – 2015 г.

Жилището е сред приоритетите на стратегията. Жилищните цели включват:

- Подобряване на жилищните условия в квартали с компактно ромско население, целящи осигуряването на съвременна жилищна среда;
- Отреждане на нови територии за жилищно строителство, с възможности за деконцентриране на компактните и обособени ромски квартали;
- Продължаване на процеса на изработване на кадастрални карти и кадастрални регистри, които да обхванат зони с компактно ромско население и установените нови зони за жилищно строителство;
- Актуализация/изработване на подробни устройствени планове на съществуващи и новоотредени терени;
- Проектиране и изграждане на техническа инфраструктура - водоснабдяване, канализация, улична мрежа и благоустрояване и др.;
- Изграждане, осигуряване на социални жилища;
- Осигуряване на подходящо алтернативно жилищно настаняване в случай на принудително изваждане на ромски семейства от домовете, които обитават незаконно или при опасност за тяхната сигурност и здраве;
- Усъвършенстване и допълване на законодателството в областта на жилищните условия;
- Изграждане/реконструкция на обекти на социалната инфраструктура за целите на образованието, културата и др.;
- Формиране на отношение на отговорен и добър стопанин при предоставяне на право на ползване на недвижим имот. Привличане на НПО и изявени лица от общността по места за изграждане на съвременни поведенчески модели.

Мерките за постигане на целите са заложи в Плана за действие за изпълнение на Стратегията. МРРБ е водеща отговорна институция за изпълнение на целите по приоритет „Подобряване на жилищните условия”.

В последния мониторингов доклад по изпълнението на стратегията (за периода до 2016 г., приет с Решение на НС от 5.07.2017 г.) е отчетен значителен напредък. В областта на жилищните условия приоритет са изграждането и осигуряването на социални жилища. В

рамките на пилотната интегрирана схема за жилищно настаняване през програмния период 2007-2013 г. е натрупан опит и са извлечени поуки за изпълнение на проекти за интегриране на маргинализирани групи.

По схемата „Подкрепа за осигуряване на съвременни социални жилища за настаняване на уязвими, малцинствени и социално слаби групи от населението и други групи в неравностойно положение“ са приключили 4 договора с бенефициенти общините Девня, Дупница, Видин и Столична, на обща стойност 14.4 млн. лв. за осигуряване на съвременни социални жилища за настаняване на групи в неравностойно положение чрез обновяване и/или изграждане на сгради, собственост на публични власти. В рамките на схемата са осигурени 334 индивидуални социални жилища.

През отчетния период до 2016 г. по ОПРР 2007-2013 г. са приключили 2 проекта по схема BG161PO001/1.2-02/2011 - „Съвременни социални жилища в град Видин“ (80 жилища) и „Осигуряване на съвременни социални жилища за настаняване на уязвими групи от населението на територията на райони „Люлин“ и „Врѐбница“ на Столична община“, по който са осигурени 71 социални жилища.

По актуалната ОП "Региони в растеж" 2014-2020 г., Приоритетна ос 1 "Устойчиво и интегрирано градско развитие", мярка "Социални жилища за уязвими групи, включително ромското население" са планирани 14,2 млн. евро, достатъчни за изграждането на около 500 жилища. *Този ресурс е несравнимо по-малък от потенциалните потребности само на ромската целева група.*

1.2.4 НАЦИОНАЛНА ПРОГРАМА ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ЖИЛИЩНИТЕ УСЛОВИЯ НА РОМИТЕ В РБ 2005-2015 г.

Този документ е типично секторен, насочен основно към жилищните условия на ромите. В рамките на времевия му хоризонт не е постигната нито една от целите:

- Благоустроени квартали и подобрен жизнен стандарт на ромите;
- Регулиране на кварталите с преобладаващо ромско население;
- Подобряване на съществуващата и изграждане на нова техническа инфраструктура;
- Подобряване качеството на законните жилища;
- Изработване на ПУП – ПРЗ върху общински терени за нови жилища;

- Изграждане и/или доизграждане на ТИ в ново-отредените терени за жилищно строителство;
- Изграждане на 30 хил. нови жилища за роми.

Програмата е разчитала на общо 1,26 млрд. лв. за период от 10 години (по 126 млн. годишно). Планираните източници са били:

- От ДБ – 40% (около 500 млн. лв.);
- От общините – 17% (около 214 млн. лв. под формата на земя за строителство);
- От структурните фондове на ЕС – останалите 43% (около 504 млн. лв.);

От дистанцията на отминалото време е видно, че реално отредените ресурси са били несравнимо по-малко (под 2% от планираните). Може да се твърди, че този документ е сред лошите примери на нереалистично планиране, при това, изцяло облегат на публични ресурси. Не са мобилизирани ресурсите на потенциалните бенефициенти (под формата на труд, например).

Все пак, Програмата изиграва своята роля не само с присъствието на проблема в политическия дневен ред, но и с пренасяне на актуализираните ѝ цели в нов интегриран планов документ, съдържащ нови шансове за реализация.

1.2.5 НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЯ ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА БЕДНОСТТА И СОЦИАЛНОТО ВКЛЮЧВАНЕ - 2020 Г.

Позната тема, познат контекст, познати цели. За разлика от представените предходни документи, този третира бедността без оглед на етнически групи, прилагайки интегриран подход към проблема. Стратегията залага на известната истина, че едни от най-крайните форми на бедност и социално изключване са „бездомството и лишаването от възможност за жилищно настаняване”. Жилището е застъпено и в стратегическия пакет от приоритети: „Подобряване на жилищните условия на уязвими групи и подкрепа на бездомните”. Приоритетът е подкрепен от 2 мерки: осигуряване на достъп до жилищно настаняване и създаване на интегрирани междусекторни услуги за бездомните.

Значението на този документ за новата жилищна стратегия е потвърдената необходимост от правен регламент на бездомните и осигуряването на достъпни жилища за всички граждани.

1.2.6 НАЦИОНАЛНАТА СТРАТЕГИЯ ЗА РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ 2012-2022 Г.

Фокус на Националната стратегия за регионално развитие 2012 – 2022 г. (НСРР) е държавната политика за постигане на балансирано и устойчиво развитие на районите, както и за преодоляване на вътрешно-регионалните и между-регионалните неравенства в контекста на общоевропейската политика за сближаване и постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

НСРР играе важна роля за постигане на съответствие и взаимно допълване между целите и приоритетите на политиката за регионално развитие и секторните политики и стратегии, които спомагат за балансирано развитие на районите. Една от тези политики е жилищната.

НСРР третира жилището в контекста на интегрирано обновяване и развитие на градовете и подобряване качеството на градската среда, включително жилищната.

НСРР дава заявка да се промени съществуващият секторен подход и да се акцентира върху потенциала и ресурсите на районите, които могат да бъдат използвани пълноценно и интелигентно за преодоляване на неравенствата между тях, за постигане на социално, икономическо и териториално сближаване. Балансирана, съразмерно развиваща се жилищна система е призната като фактор и индикатор за устойчиво развитие на страната и районите от ниво 2.

В заключение, ролята на този документ за новата жилищна стратегия е „подказаният” интегриран подход. Жилището следва да отстоява мястото си сред политическите приоритети не само от тясно-секторна позиция, а и като мощен инструмент на регионалната политика.

1.2.7 ЕНЕРГИЙНА СТРАТЕГИЯ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ДО 2020 Г.

Този секторен планов документ е приет с Решение на Народното събрание и обнародван в ДВ. бр.43 от 7.06.2011г. Предвид естеството на стратегията, жилището и жилищната политика са застъпени само в аспекта на енергийната ефективност. Предвиждат се „Съществени усилия за подобряване на енергийните характеристики на сградите” (не само жилищни). Обект на енергийната политика са и „...сгради с близо до нулево нетно потребление на енергия в публичния сектор”. Сред конкретните мерки са:

- Разработване на Национална стратегия по енергийна ефективност с акцент върху стимулиране на мерки за енергийна ефективност в *жилищния сектор*;
- Промени в Закона за енергийната ефективност (ЗЕЕ), свързани с транспониране изискванията на Директива 2010/31/ЕС за енергийните характеристики на

сградите, насърчаване на пазара за енергийни услуги и ускорено въвеждане на *пазарни механизми за стимулиране на енергийната ефективност*;

- Финансово насърчаване на мерки за енергийна ефективност чрез схемите на Фонд „Енергийна ефективност“, специализирани кредитни линии, средства от европейски фондове и програми и създаване на допълнителни схеми и инструменти, включително за изпълнение на Националната програма за обновяване на жилищните сгради в Република България.

През 2014 г. е приет Национален план за действие за енергийна ефективност: 2014 – 2020 г. Приложение 2 към този план е Национален план за сгради с близко до нулево потребление на енергия 2015 – 2020 г.

До 2014 г., целенасочените финансови ресурси са осигурявани от Международен фонд „Козлодуй“ (МФК). Фондът стартира през 2005 г. с кредитен ресурс 90 млн. евро от ЕБВР и безвъзмездна помощ от МФК на стойност 24,6 млн. евро (до 35% от стойността на проектите за енергийна ефективност). Следва продължение с 40 млн. евро кредити и 14 млн. евро безвъзмездна помощ. Равносметката е 40444 финансирани проекта на 20000 домакинства.

От 2015 г. работи Кредитна линия за енергийна ефективност в бита на ЕБВР. Само за година са финансирани над 3000 проекта за енергоспестяващи мерки в дома на обща стойност 9,8 млн. лв. Бенефициенти са домакинства и сдружения на собственици, на които се предоставя потребителски кредит, съчетан с безвъзмездна техническа и финансова помощ, посредством местни банки за проекти за подобряване на енергийната ефективност и оползотворяване на ВЕИ. Финансируемите мерки включват: енергоефективна дограма, изолация на стени, покриви и подове, енергоефективни прибори и системи за отопление и вентилация.

ОП „Регионално развитие 2007-2013 г.“ подкрепя проекти по енергийна ефективност, но предимно на публични институции (министерства, агенции, общини и сдружения на общини, НПО). За частния жилищен фонд е реализиран само един проект по схемата „Подкрепа за енергийна ефективност в многофамилни жилищни сгради” - „Енергийно обновяване на българските домове в 36 града на страната”. По този проект са обновени 155 сгради с 2172 жилища.

1.2.8 АКТУАЛИЗИРАНА НАЦИОНАЛНА СТРАТЕГИЯ ЗА ДЕМОГРАФСКО РАЗВИТИЕ НА НАСЕЛЕНИЕТО В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ (2012-2030 Г.)

Тази стратегия е основен документ, формулиращ приоритетните направления и задачи в областта на демографската политика. Същевременно, стратегията е консолидираща платформа на секторните политики с отношение към балансирано демографско развитие на страната.

Визията се свежда до „осигуряване на условия и възможности на всяко лице за пълноценен социален, продуктивен и репродуктивен живот в добро здраве”.

Приоритетите са:

- Забавяне на негативните демографски процеси и намаляването на броя на населението;
- Преодоляване на негативните последици от остаряването на населението и подобряване на качествените характеристики на човешкия капитал;
- Постигане на социална кохезия и създаване на равни възможности за пълноценен социален и продуктивен живот за всички социални групи;
- Ограничаване на диспропорциите в териториалното разпределение на населението и обезлюдяването в някои региони и селата;
- Адаптиране и синхронизиране на нормативната база с обществените потребности за балансирано демографско развитие на населението и развитието на качеството на човешкия капитал.

Жилището е неотменим компонент в борбата с бедността и социалното изключване. Според оценката в разглеждания документ, почти 50% от населението „... се нуждаят от специални грижи за преодоляване на бедността, социалното неравенство и изключването..”. Сред предложените мерки са данъчни облекчения за млади семейства – платените лихви по ипотечен кредит за закупуване на първо жилище да се приспадат от облагаемия доход.

Обобщено, обзорът на плановете документи с отношение към жилището потвърждава неговата значимост в широк диапазон от социално-икономическото развитие на страната, на районите, на общините. Жилището е третирано от различни гледни точки, като сред тях се открояват потребностите от социални жилища, необходимостта от интегриране на жилищната политика с регионалната и все още неудовлетворената потребност от устойчиви мерки за енергийна ефективност. Всичко това не замества потребността от нова

жилищна стратегия, а само подкрепя някои от нейните същностни аспекти. Жилищната система или жилищния модел е много по-сложна структура. Разгледаните документи не третираат законовата рамка, институционалната рамка, проблемите на управлението и поддържането, жилищното кредитиране и субсидиране. Всички те са присъщи структурни елементи на бъдещия стратегически документ.

1.3 АНАЛИЗ НА ПРАВНАТА РАМКА НА ЖИЛИЩНИЯ СЕКТОР

(проблемите на отношенията в жилищния сектор, регламентирани в Закон за устройство на територията, Закон за управление на етажната собственост, Закон за енергийната ефективност, Закон за общинската собственост, Закон за местните данъци и такси и др.; задължение за регистриране на етажната собственост по реда на ЗУЕС (учредяване на юридическо лице, отговорно за стопанисването на сградите); задължения за издаване на сградни (технически и енергийни) паспорти, вкл. контрол, наказания и стимули; задължения за изпълнение на предписаните мерки, вкл. контрол, наказания и стимули; задължение за мониторинг и контрол на работата на обследващите фирми и общинските администрации и др.)

Правната рамка на жилищния сектор е изключително разнородна и сложна система от закони и подзаконови нормативни документи. За целите на настоящия анализ е направен ограничен подбор от закони и наредби, съдържащи основните проблемни отношения по повод жилището. Този подбор от нормативни документи е и потенциалният предмет за изменения и допълнения, свързани с новата жилищна стратегия.

Разгледани са нормативните регламенти на отношенията в следните ключови аспекти на жилищния сектор:

- *Общински жилища* - Закон за общинската собственост;
- *Управление и поддържане на многофамилните жилищни сгради* - Закон за управление на етажната собственост;
- *Наемни отношения* – Закон за задълженията и договорите;
- *Жилищно кредитиране* – Закон за кредитите на недвижими имоти на потребители, Закон за задълженията и договорите;
- *Данъчно облагане* - Закон за местните данъци и такси;
- *Енергийна ефективност* - Закон за енергийната ефективност и наредбите към него;
- *Инвестиционен процес* - Закон за устройство на територията;

1.3.1 ЗАКОН ЗА ОБЩИНСКАТА СОБСТВЕНОСТ (ЗОС)

Правната материя за *общинските жилища* е традиционна, с над половинвековна история и с малки промени през времето на действието си. В ЗОС, тази материя съществува от 1996 г. Глава V „Общински жилища” определя:

- *Видовете общински жилища* по предназначение - за настаняване под наем на граждани с установени жилищни нужди, за продажба, ведомствени и резервни;
- *Защитни клаузи* за общинските жилища – ограничения/забрани за разпореждане и ограничения за ползване;
- *Правоимащите* за настаняване в общински жилища (лицата с жилищни нужди се установяват с наредба на съответната община);
- *Наемните правоотношения* – възникват с настанителна заповед при наличие на правни основания и свободно жилище; Прекратяват се при изтичане на срока за настаняване, при нарушения на клаузите в настанителната заповед или отпадане на основанието за настаняване;
- *Редът за продажба* на общински жилища – кой може да ги купи, на каква цена и при какви условия.

Конкретизирането на условията и редът по прилагането на ЗОС относно настаняване под наем и продажба на *общински жилища* е предмет на общински наредби. Макар и децентрализирано, правото да се определят „лицата с жилищни нужди” следва да се подчинява на унифицирани за страната критерии като:

- Непритежаване на годен за обитаване имот;
- Непритежаване на жилищен парцел в землището по местоживеене, в големи градове или курортни зони;
- Да не са прехвърляли имоти на други лица след 1990 г.;
- Пакет ограничения за стойност на притежаваното имущество, спестявания, доходи;
- Условие за уседналост и „чисто досие” по отношение на общинските жилища.

Друг подробен регламент определя *групите* според степента на жилищната нужда – от 1 до 5. При подреждане на нуждаещите се в една и съща група, също са въведени унифицирани критерии. Резултатите от регистрираните и подредени жилищни нужди се поддържат от общините в *картотеки* на нуждаещите се от жилища. Картотекирането е

инициатива на гражданите, а съответствието с критериите е предмет на лична декларация. Посочването на неверни данни е предмет на наказателна отговорност. Макар и осигуряващи по-скромно от пазарното потребление, нормите за социални жилища са приемливи и сега: до 25 м² за едночленно домакинство, до 40 м² за двама, до 55 м² за трима и четирима. В едно жилище се настанява само едно семейство.

В заключение по темата „общински жилища”, могат да се направят следните оценки:

- (+) Погледнато от чисто административна гледна точка, правният регламент за ползване и разпореждане с общинските жилища е добър, рутинен и без съществени потребности от осъвременяване, НО
- (-) Установяването и поддържането на картотека за жилищните нужди става излишно при отсъствието на надежден механизъм за осигуряване на съответния жилищен фонд за настаняване;
- (-) Макар да попадат във втора и трета група по критериите на жилищните картотеки, много от гражданите с подобна съдба въобще не се регистрират. На практика това са бездомници и следва да получат както правна дефиниция, така и специфичен статут по отношение на жилищен подслон;
- (-) Вследствие на продължителното действие на „правото за закупуване” на общинските наемни жилища (близо 50 години), остатъците със статут „наемни” са пръснати сред целия жилищен фонд. Това ги прави трудно управляеми и неефективни. Необходима е реформа, водеща до цели структури с обществени наемни жилища, имащи траен статут на такива;

1.3.2 ЗАКОН ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ЕТАЖНАТА СОБСТВЕНОСТ (ЗУЕС)

Подобно на горния, и този закон има предшественик от периода преди прехода. Управлението на етажната собственост е придобило „закостенялост” – както по отношение на безпроблемните аспекти (които са малко), така и по отношение на практики, неадекватни в пазарни условия.

Първият от пакета мащабни проблеми в жилищния сектор, идентифицирани и от Възложителя, е „*Лошо поддържане* на жилищния фонд, пораждащо и рискове от конструктивни проблеми”. Корените на този проблем са в небалансираните права и задължения в ЗУЕС. Независимо от серията промени (по една всяка година от 2009 г. насам), законът не успява да установи отношения, водещи до адекватно управление и поддържане на жилищния фонд в етажна собственост (1 860 000 жилища, над 47% от

всички). Макар и закъсняла, забраната за частични топлоизолации и остъклявания е положителна стъпка към желаната цялостна намеса. Въведен е и по-гъвкав режим за провеждане на общите събрания (67% кворум – след час – 33% кворум – след ден – без кворум), но той би могъл да има и негативен ефект. Като че ли положителните промени се изчерпват с това.

Същностната оценка на този закон се гради върху презумпцията/очакването, че той трябва да създаде правна рамка за естествен/добровolen (а не административен/принудителен) процес на преминаване към пазарен модел на управление. По компонента „доброволност”, законът не само че не принуждава, но и допуска паралелно битуване на два модела (стария – с общо събрание и новия – регистрирано сдружение на собствениците). Формулировката на Чл. 9. "Формите на управление на етажната собственост са *общо събрание и/или сдружение* на собствениците” може да се тълкува, че в един и същи блок/вход може да има паралелно 2 форми на управление.

Чл. 25, ал. 1 допуска, че „...собствениците могат да учредят сдружение” и то не за управление на сградата в целия период на експлоатацията ѝ, а само за „... усвояване на средства от фондовете на Европейския съюз и/или ...други средства с цел основен ремонт и/или основно обновяване ..”. Освен това, сдружението е признато за юридическо лице, но се вписва/легитимира само в специален регистър в общината и в регистър БУЛСТАТ. Незнайно защо, само управлението на най-безпроблемния и малък сектор на жилищни комплекси от затворен тип е поставено категорично в желания пазарен модел – задължителен договор за всички собственици (с нотариална заверка и регистрация в Агенцията по вписванията). А всъщност, това е желаният масов модел, задължителен за всички сгради в етажна собственост – сдружение на собствениците със 100% участие при задължителен договор за управление и поддържане (поставени на професионална и пазарна основа).

Неефективността на ЗУЕС се затвърждава и с либералния режим за прекратяване на сдруженията. Гарантирано е само съществуването им до изтичане на гаранционния срок (5 години) за работите по субсидирано саниране.

Към сегашните недостатъци на ЗУЕС следва да се добави и липсата на ефективни механизми за контрол по изпълнението. Към момента, констативният протокол за неизпълнение на задължения по ЗУЕС трябва да се съставя от УС, КС или от 3 от собствениците в етажната собственост, след което да се внесе в общината за издаване на акт и наказателно постановление. По отношение на контрола върху внасянето на ежемесечните вноски във Фонд „Ремонт и обновяване”, установяването на

неизпълнението на задълженията от страна на собствениците би следвало да може да се установява и от общината.

ЗУЕС вмениява ред нови задължения на общинския кмет⁹:

- По повод регистъра на сдруженията на собствениците – вписвания, откази, ежемесечни справки, годишни доклади;
- По повод свикването на общо събрание на етажната собственост или сдружението;
- По повод техническите паспорти – контрол по изпълнението на предписаните мерки,
- По повод достъпа до всички обекти в етажната собственост.

Всичко това би било нормална позиция на общината и адекватен ангажимент към целия жилищен фонд, но ако:

- Правната рамка не беше създадена на програмна (времево ограничена) база, а на принципна, трайна основа;
- Сдруженията на собствениците бяха задължителни за всички и „живи“ през целия живот на сградата;
- Общината/кметът имаха съответен ресурс за упражняване на вменения контрол (ако имаше задължително юридическо лице, построено върху Договор, нямаше да е необходим административен/общински контрол върху изпълнението на предписанията в техническия паспорт).

В *заключение*, в този си вид, ЗУЕС има двойствен и пожелателен характер. Не създава ефективен ред за адекватно управление и поддържане на предмета си – фондът в етажна собственост. Необходима е промяна или нов закон, провеждащ категорична политика за:

- Подобряване на управлението на етажната собственост;
- Установяване на траен и необратим процес към пазарен модел;
- Създаване на предпоставки за организиране и провеждане на масово и системно обновяване, както и адекватно поддържане на сградите в етажна собственост.

⁹ Потвърдени и в ЗМСМА : „19. оказва съдействие на етажните собствености и техните управителни органи при условията и по реда на Закона за управление на етажната собственост”.

На практика, това биха били и целите на един нов или изменен ЗУЕС. От принципна гледна точка, това е и заявка за издигане на обществената значимост на жилищата в етажна собственост, респективно, обществената отговорност на техните обитатели.

1.3.3 ЗАКОН ЗА ЗАДЪЛЖЕНИЯТА И ДОГОВОРИТЕ (ЗЗД) - НАЕМНИ ОТНОШЕНИЯ В ЧАСТНИЯ СЕКТОР

Това е рамков закон за договорните отношения, действащ от 1950 г. С течение на годините, голяма част от материята е прехвърлена в други специални закони, но наемните отношения остават уредени в този закон – глава IV Наем на вещи. В 11 члена (от 228 до 239) са представени правата и задълженията на наемателя и наемодателя. Договорът за наем е валиден за срок до 10 г. Ако след изтичане на наемния срок използването на жилището продължи със знанието и без противопоставяне на наемодателя, договорът се счита продължен за неопределен срок.

При спазване на общовалидните правила, наемателят може да пренаеме части от наетото жилище без съгласието на наемодателя. Този „бонус” в правата на наемателя се компенсира от правото на управата на етажната собственост да го извади от жилището ако не изпълнява наредбите по реда и управлението на етажната собственост.

Правата на наемателя са добре защитени и при прехвърляне на наетото жилище - договорът за наем остава в сила спрямо приобретателя, ако е бил вписан в имотния регистър.

Правилата за наемните отношения в общинския фонд са уредени във вече разгледания специален закон (ЗОС и ППЗОС)

В заключение, наемните отношения в частния сектор са регламентирани в добре балансиран пакет от права и задължения на двете страни и няма изявена необходимост от промяна в правната рамка.

1.3.4 ЗАКОН ЗА КРЕДИТИТЕ НА НЕДВИЖИМИ ИМОТИ НА ПОТРЕБИТЕЛИ, ЗАКОН ЗА ЗАДЪЛЖЕНИЯТА И ДОГОВОРИТЕ - ЖИЛИЩНО КРЕДИТИРАНЕ

До приемането на Закона за кредитите за недвижими имоти на потребителите (ЗКНИП) през юли, 2016 г., ипотечните заеми се уреждаха в Закона за задълженията и договорите. Сега в ЗЗД е останал само регламента на ипотеката като обезпечение на вземания.

ЗКНИП е отговор на недостатъчно защитените интереси на потребителите и увеличаващият се риск от загубване на ипотекирани жилища. Този закон се стреми да:

- Осигури защита на потребителите чрез предоставяне на условия за вземане на информирано решение при теглене на ипотечни кредити;
- Въведе рамка за отговорно поведение на кредиторите и кредитните посредници;
- Насърчи отговорно поведение на потребителите, за да се предотврати прекомерната им задлъжнялост.

За вземане на информирано решение, на кредитополучателя се предоставя пакет структурирана информация, изясняваща всички правила и параметри на кредита. Споменатата информация се въвежда в стандартизиран европейски формуляр, който се предоставя на потребителя на хартиен и/или електронен носител. В допълнение, условията за яснота, разбираемост и четливост са адресирани и към рекламите за ипотечно кредитиране.

Законът налага завишени изисквания за оценка на кредитния риск и кредитоспособността на кредитополучателя. Изкоренява се и предишната практика на кредиторите да представят общите си условия в „ситен шрифт”. В договорите за ипотечен кредит се представят всички преки и косвени условия с финансови последиствия върху изплащането му (изрично описани в закона).

Една от най-съществените провизии в защита на потребителя е правото на предсрочно погасяване на задълженията по договор за кредит, при това без санкциониране (както преди) от кредитора, а напротив, с признато намаляване на общите разходи по кредита с лихвата и всички други разходи за оставащата част от срока на договора.

В заключение, този закон извежда отношенията между кредитори и кредитополучатели на значително по високо ниво и с осезателно по-висока защитеност на потребителите. Тази положителна оценка не означава, че жилищното кредитиране в България е безпроблемно. Необходимостта от нова жилищно-финансова система е отдавна разкрита. Необходими са не просто ипотечни кредити от универсални търговски банки, а специална финансова ниша както за акумулиране на жилищен капитал, така и за осигуряване на евтини/достъпни жилищни кредити.

1.3.5 ЗАКОН ЗА МЕСТНИТЕ ДАНЪЦИ И ТАКСИ – ДАНЪЧНО ОБЛАГАНЕ

Облагането на недвижимите имоти с местен данък е рутинна практика. Новият Закон за местни данъци и такси (ЗМДТ) е от 1997 г. за близо 20-годишното си действие е претърпял над 50 изменения и допълнения, но по отношение на жилищата, принципно не са се променили базови постановки като:

- База за „данък сгради” – данъчната оценка (значително под пазарната цена), както и критериите за определянето ѝ;
- Величина на „данък сгради” – от 0,1 до 4,5 промила върху данъчната оценка (детайлно определен с решение на общинския съвет по местонахождение на имота);

Основните „новини” са в списъка за освобождаване от данъка. Няколко комбинации от възраст на сградите (преди 2005 г. и преди/след 1990 г.) и сертификатите за енергопотребление („B”, „C” и „D”), регламентират освобождаване от „данък сгради” за периоди от 3 до 10 години (максималният срок е обвързан и с условие за термични и/или фотоволтаични панели). При постигане на критериите с публични средства, не следват данъчни облекчения.

По експертна оценка, привидно стимулиращото условие (освобождаване от данъка за определен период) се неутрализира от неизбежно повишената данъчна оценка вследствие на инвестицията в подобрението (повишена енергийна ефективност). В крайна сметка, провизията не постига замисления стимулиращ ефект.

Следвайки примера на други европейски аналози, местните данъци могат и са ефективни инструменти и на жилищните политики. Освен постигането на нормативните изисквания за енергийна ефективност, ЗМДТ би могъл да се намеси в регулирането и на други проблемни аспекти в жилищния сектор:

- Необитаваните жилища (сега принципът е „ползваш – не ползваш, плащаш”, а би могъл да е „не ползваш – плащаш повече”);
- Ползване на наднормена жилищна площ;
- Пренаселени жилища – потребление под нормата и др.

В заключение, ЗМДТ още не е станал ефективен инструмент на жилищната политика. Има потенциал за въвеждане на стимулиращи и ограничителни мерки чрез инструмента „данък сгради”.

1.3.6 ЗАКОН ЗА ЕНЕРГИЙНАТА ЕФЕКТИВНОСТ (ЗЕЕ), НАРЕДБА ЗА ТЕХНИЧЕСКИТЕ ПАСПОРТИ – ЕНЕРГИЙНА ЕФЕКТИВНОСТ, ПОДДЪРЖАНЕ

Законът за енергийната ефективност е инструмент за провеждането на държавната политика за повишаване на енергийната ефективност. В контекста на настоящия анализ се засяга само тесния сектор на крайното потребление на енергия в жилищата. Тази част от

политиката за енергийна ефективност е в прерогативите на министъра на регионалното развитие и благоустройството. Негово задължение е разработването и въвеждането на технически правила и норми в областта на енергийните характеристики на нови и съществуващи сгради, реализирането на проекти, свързани с обновяване на жилищния фонд и подобряване на енергийната ефективност в жилищните сгради.

Съществена част от ЗЕЕ регламентира плановете документи в сферата на енергийната ефективност - Националната стратегия за енергийна ефективност, Национална дългосрочна програма за насърчаване на инвестиции за изпълнение на мерки за подобряване на енергийните характеристики на сградите и Национални планове за действие по енергийна ефективност (разработват се за периоди от по 3 години по образец, приет от ЕК). В плановете може да се включат мерки за приоритетна реализация в енергийно бедни домакинства или в сгради със социални жилища.

Националната дългосрочна програма за насърчаване на инвестиции за изпълнение на мерки за подобряване на енергийните характеристики на сградите от обществения и частния жилищен и търговски сграден фонд съдържа:

- Икономически ефективни подходи за подобряване на енергийните характеристики на сградите, съобразени с вида сгради и климатичната зона;
- Политики и мерки за насърчаване на икономически ефективно основно подобряване на енергийните характеристики на сгради;
- Финансова рамка за насочване на инвестиционните решения на инвеститори, строителната промишленост и финансовите посредници;
- Прогноза за очакваното енергийно спестяване.

Оперативните действия по подготовка на мерките за енергийна ефективност включват енергийно обследване и енергийно сертифициране. Това е изходната база, своеобразен „опорен план” за планиране на конкретните мерки по енергийна ефективност. Освен в ЗЕЕ, действията и нормите за енергийна ефективност са регламентирани и в ЗУТ.

Подробните условия и ред за извършване на обследване за енергийна ефективност и сертифициране на сгради, както и условията и редът за изготвяне на оценка на енергийните спестявания се определят с наредба, издадена от министъра на енергетиката и министъра на регионалното развитие и благоустройството. Това е Наредба No E-РД-04-1 от 22.01.2016 г. за обследване за енергийна ефективност, сертифициране и оценка на енергийните спестявания на сгради.

Мотивацията за адекватно поведение на обитателите и предприемане на инвестиции в енергийна ефективност на жилищата е развита в раздел „Схеми за насърчаване на енергийната ефективност”. Там са включени:

- Договори с гарантиран резултат (ЕСКО договори);
- Удостоверения за енергийни спестявания;
- Финансиране от Фонд "Енергийна ефективност и възобновяеми източници" или от други финансови посредници;
- Други национални или европейски схеми и механизми за подпомагане.

Почти всички изброени от ЗЕЕ опции¹⁰ остават встрани от възможностите на физическите лица – обитатели на собствени жилища. Тази констатация е основание и за *обобщената оценка, че ЗЕЕ е закон за корпоративните участници в енергийния сектор*, но не и за обитателите на жилища. От друга позиция може да се каже, че ЗЕЕ установява задълженията (норми за потребление, сертификати), но не предоставя реална помощ за потребителите/обитателите да ги изпълнят. Това не е заявка за промени в ЗЕЕ, а по-скоро във финансовата система на жилищния сектор – осигуряване на възможности за акумулиране на жилищен капитал, включително и за обновяване (с мерки за енергийна ефективност).

Това, което следва да се включи в сегашния ЗЕЕ, е изискването на чл. 9, ал. 1а от Директива 2010/31/ЕС относно енергийните характеристики на сградите – до 2021 г., всички нови сгради да са с близко до нулево потребление на енергия.

1.3.7 ЗАКОН ЗА УСТРОЙСТВО НА ТЕРИТОРИЯТА (ЗУТ) - ИНВЕСТИЦИОНЕН ПРОЦЕС

Крайно синтезирано, този закон третира физическата субстанция в жилищния сектор – жилищата, жилищните сгради, жилищната среда. Регламентира действията по целия жизнен цикъл на тази субстанция - създаването, обновяването и премахването.

Регламентите започват с устройственото отреждане на поземлените имоти за жилищни функции. Следва пакет от изисквания към жилищните сгради и жилищата (чл. 37 – 40), осигуряващ безконфликтно съчетаване на допустимите функции, както и редът за тяхната промяна. Жилищната функция е с подчертана и основателна приоритетност. Нова норма, издигаща многофамилните сгради на по-високо ниво на комфорт, е задължението в

¹⁰ С изключение на преференциалните заеми по Фонд енергийна ефективност и възобновяеми източници (ФЕЕВИ) и по схемата REECL на ЕБВР, осигуряваща подкрепа за еднофамилни сгради и малки блокове.

новостроящи се сгради с повече от 10 жилища (или самостоятелни обекти), в партера да се предвиди общо помещение - за битови, спортни и други обслужващи дейности.

Важен за качеството на жилището е и регламентът за минималното му функционално съдържание, както и физическите му параметри. Това са т.нар. „стандартни жилища”.

Следва регламент на инвестиционното проектиране, строителния процес, разрешението за ползване на сградите и взаимоотношенията между всички участници в инвестиционния процес.

Високата обществена отговорност на строителните продукти и техните ползватели е регламентирана чрез „основните изисквания към строежите” (чл. 169), определени в приложение I на Регламент (ЕС) № 305/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2011 г. за определяне на хармонизирани условия за предлагането на пазара на строителни продукти за: 1. механично съпротивление и устойчивост; 2. безопасност в случай на пожар; 3. хигиена, здраве и околна среда; 4. достъпност и безопасност при експлоатация; 5. защита от шум; 6. икономия на енергия и топлосъхранение; 7. устойчиво използване на природните ресурси.

След завършване на нов строеж, както и след реконструкция, основно обновяване, основен ремонт или преустройство на съществуващ строеж, се съставя *технически паспорт на строежа*. В него се определят сроковете за извършване на основните и текущите ремонти, съдържат се данни за всички издадени сертификати на строежа. Посочват се всички извършени намеси. Подробните обхват и съдържание, ред за съставяне, регистриране и съхраняване на техническите паспорти се регламентират в специална наредба – Наредба № 5 от 28 декември 2006 г. за техническите паспорти на строежите.

Паспортът на сградата е задължение на собствениците. Съгласно цитираната наредба, крайният срок за предоставяне на техническия паспорт е както следва:

- За сгради първа (жилищни сгради паметник на културата със световно или национално значение), втора (жилищни сгради паметник на културата с местно значение) и трета (жилищни сгради с високо застрояване – над 5 етажа или над 15 м.) категория – до 31 декември 2015 г.
- За сгради четвърта категория (средна етажност) – до 31 декември 2017 г.;
- За сгради пета категория (до 3 етажа) – до 31 декември 2019 г.

Ако не бъде направен технически паспорт на сградите в регламентирания срок, кметът на общината е длъжен да разпорежи изработването му, за сметка на собствениците на сградата (не е известен случай на прилагане на тази провизия).

Към февруари 2017 г., изпълнението е символично. Това е мотив за ново отлагане на сроковете с по 3 години – до 2022 г.

В заключение, материята в ЗУТ, касаеща жилището, е неравностойна по критерия „ефективност”. След множеството промени през последното десетилетие, са внесени значителни подобрения в регламентите на инвестиционното проектиране, изграждането и приемането на сградите, отношенията между участниците в инвестиционния процес. Не така добре „работят” нормите по устройство на територията и ново-привнесените норми за енергийна ефективност.

Не случайно, в разработка от 2011 г. „Оценка на въздействието на регулациите в Закона за устройство на територията”¹¹, НЦТР ЕАД, основните критики и препоръки са адресирани към устройственото планиране. По-важните са:

- Оптимизиране на съгласувателните процедури, намаляване на сроковете им;
- Премахване на дублиращи съгласувателни процедури;
- Затвърждаване на водещата роля на органите по ЗУТ в областта на устройственото планиране и по-добра защита на обществените интереси;
- Адекватна компенсация за собствениците, когато в резултат на приемането на нов ОУП се налага изменение на заварения ПУП;
- Прецизиране на нормите, свързани с т. нар „повишена стойност” при първа регулация в ново-урбанизиращи се територии.

На ниво виза за проектиране:

- Услугата да се предоставя на принципа „на едно гише”. Визата да не се свежда до извадка от действащия план за застрояване, а да включва всички необходими за инвестиционното проектиране изходни данни относно капацитета, състоянието и местоположението на изградените инженерни мрежи;
- Издадената виза да се съобщава на заинтересованите лица;

¹¹ С възложител МРРБ

- Да отпадне съгласуване на визата за проектиране с МК и НИНКН, когато е проведено такова при процедуране на проекта за ПУП;

Заключението на цитираната разработка е, че *не трябва да се изготвя нов закон, а подобряване на действащия* - както в облекчаване на отделни регулационни режими, така и в доброто и правилно прилагане на закона.

Обобщената оценка на разгледаната законова рамка е, че тя е непълна и неефективна най-вече по отношение на управлението на етажната собственост, социалните жилища и жилищно-финансовата система. Освен конкретни предложения за подобрения в съществуващите закони, още тук се прави „заявка” и за нови, осигуряващи или подпомагащи намирането на решения за формулирани от Възложителя проблеми:

- *Лошо поддържане на жилищния фонд*, пораждащо и рискове от конструктивни проблеми;
- *Ниска енергийна ефективност*, нисък комфорт и нездравословни условия на обитаване;
- *Остра нужда от социални жилища*, много незаконни жилища (извън приетите норми и стандарти);
- *Прогресивно нарастващ фонд от необитавани жилища*;
- *Липса на жилищно-финансова система с достъпни възможности за жилищна кариера* – на собственици или наематели (особено за младите семейства и хората с ниски доходи);

1.4 ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА НА ЖИЛИЩНИЯ СЕКТОР. ЕВРОПЕЙСКИ ЖИЛИЩНИ МОДЕЛИ И ПОЛИТИКИ

(Анализ на институционалната рамка на европейско, национално, регионално и местно равнище на управление, вкл. проучвания на национални жилищни политики и успешно действащи модели на европейски страни с проблеми, сходни с българските; функции, задължения и действия на институционалната сфера - централни и местни органи на властта)

По същество, настоящият раздел представя синтезиран обзор на европейските жилищни модели и политики. За да се постигне по-висока информационна наситеност и разбираемост е предложена двуделна структура:

- *Тематична част* – детайлно представяне на обобщени и сравнени картини по основните аспекти на типичен жилищен модел – институционална рамка, третиране на проблема „социални жилища”, управление на жилищата в етажна

собственост и жилищно финансиране. Към всеки от разглежданите аспекти е приложена оценка за приложимост в български условия;

- *Обзорна част* – представя национални жилищни профили на избрани европейски държави по унифицирани показатели и теми.

1.4.1 ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА НА ЖИЛИЩНИЯ СЕКТОР, СОЦИАЛНИТЕ ЖИЛИЩА

Независимо, че структурата и функциите на институциите са неразделна част от жилищните модели, за целите на анализа, те са обособени като отделен елемент. Заявените нива на институционалния обзор предполагат поглед върху ЕС и неговите държави-членки. Институцията тук се разглежда само в тесния ѝ смисъл като публична администрация (на държавно, регионално, областно и общинско ниво).

Европейското ниво на управление е представено от органите на Европейския съюз (ЕС) – Европейският парламент (законодателят), Съветът на Европейския Съюз (представява правителствата на страните – членки) и Европейската Комисия (изпълнителният орган). По отношение на жилището, те нямат официални правомощия. Жилищните политики са суверенно право и задължение на страните – членки. Но това е само формалната страна на въпроса. В действителност, ЕК има важна роля за жилището, прилагайки косвени инструменти като правилото за политики, свързани с концепцията за „услуги с основно икономическо значение”, спорното прилагане на правилата за държавна помощ в различен контекст, законовите клаузи, позволяващи ползването на Европейския фонд за регионално развитие за енергийно саниране на жилищата и др.

Освен това, сред основните цели на най-голямата рамкова програма на ЕС „Хоризонт 2020”¹² е борбата срещу бедността чрез социално включване. Цел, която не може да заобиколи третирането и на жилището.

Дебатът Европейската комисия по въпроса за жилищната достъпност се поддържа от рамката на Градския дневен ред на ЕС. По време на холандското председателство са създадени 4 пилотни партньорства с представители на европейски, национални и общински администрации, международни и неправителствени организации. Една от включените теми е финансовата достъпност на жилищата.

По данни от последното издание на Съвета на европейските общини и региони (CEMR¹³) – Местно и регионално управление в Европа – структури и компетенции¹⁴, 2015 г., само 8

¹² Програма за научни изследвания и иновации.

от 28 страни – членки имат областно (субрегионално) ниво на самоуправление и 17 – регионално ниво. България е една от 8-те страни – членки без областно и регионално ниво на самоуправление¹⁵.

Таблица 1.1. Местни и регионални власти в Европа – структури и компетенции

МЕСТНИ И РЕГИОНАЛНИ ВЛАСТИ В ЕВРОПА - СТРУКТУРИ И КОМПЕТЕНЦИИ			
ДЪРЖАВА	НИВА НА САМОУПРАВЛЕНИЕ		
	РЕГИОНАЛНО	ОБЛАСТНО	МЕСТНО
АВСТРИЯ	-	-	-
БЕЛГИЯ	Н	Н	Н
БЪЛГАРИЯ	-	-	Н
ГЕРМАНИЯ	-	-	Н
ГЪРЦИЯ	-	-	-
ДАНИЯ	-	-	-
ЕСТОНИЯ	-	-	Н
ИРЛАНДИЯ	-	Н	Н
ИСПАНИЯ	-	-	-
ИТАЛИЯ	-	-	-
КИПЪР	-	-	-
ЛАТВИЯ	-	-	Н
ЛИТВА	-	-	-
ЛЮКСЕМБУРГ	-	-	-
МАЛТА	-	-	-
НИДЕРЛАНДИЯ	Н	-	Н
ОБЕДИНЕНО КРАЛСТВО	-	-	Н
ПОЛША	-	-	Н
ПОРТУГАЛИЯ	-	-	-
РУМЪНИЯ	-	-	Н
СЛОВАКИЯ	-	-	Н
СЛОВЕНИЯ	-	-	Н
УНГАРИЯ	-	-	Н
ФИНЛАНДИЯ	-	-	-
ФРАНЦИЯ	-	-	Н
ХЪРВАТИЯ	-	-	-
ЧЕШКА РЕПУБЛИКА	-	-	Н
ШВЕЦИЯ	-	-	Н
<i>Легенда:</i>			
	- нива на самоуправление		
Н	- изрично посочени компетенции/задължения към жилищата		

Съветът на европейските общини и региони е най-голямата организация, включваща 54 национални сдружения на общини и региони от 40 европейски страни, представляваща над 100 хил. общински и регионални администрации. По наблюдение на тази организация, 60% от решенията на ниво ЕС имат директно влияние върху общините и районите, а 70-

¹³ Council of European Municipalities and Regions

¹⁴ Local and Regional Government in Europe – Structures and Competencies, CEMR, 2015

¹⁵ България, Естония, Кипър, Латвия, Литва, Люксембург, Малта и Словения – страни – членки на ЕС, които имат само общинско ниво на самоуправление.

80% от публичните инвестиции се реализират от общинските и регионалните администрации.

Друга мощна организация с европейски измерения е „Подслоняване на Европа” (Housing Europe) – мрежа от 42 национални и регионални федерации в 22 държави, представляващи 41400 обществени и кооперативни структури, осигуряващи и стопанисващи жилища. Това са над 25 млн. жилища, 12% от всички в страните в ЕС. Консолидираната визия на Housing Europe е осигуряване на достъпно и добро жилище за всеки в социално, икономически и екологично устойчиви общности, където хората са личности, реализиращи пълния си потенциал. Следвайки тази визия, освен жилището, членуващите жилищни асоциации и кооперативи осигуряват и допълнителни услуги: домашни грижи за обитатели със специални нужди, детски градини, квартални центрове, услуги за обучение и заетост, финансови съвети, обновяване на жилищната среда и др. На жилищните асоциации и кооперативи се гледа като на важна част от икономическата мощ и благоденствие на ЕС. Важно е тези сили да бъдат включени в европейските политики и норми, както и да бъдат подкрепени с адекватни програми и ресурси.

Анализът на институционалната рамка на чуждестранни жилищни политики обхваща 8 страни, обособени в 2 групи. Първата група включва Румъния, Чехия, Унгария и Полша – бивши социалистически страни, в които преди 1990-та година жилищата са били изцяло отговорност на държавата. Избрани са посочените, защото имат най-силно реформирани жилищни системи. Другата група включва 4 западноевропейски държави, които не са се развивали в условия на планова икономика. Това са Великобритания (разгледана е само Англия), Германия, Франция и Холандия. Избрани са посочените, защото имат най-развитите и балансираните жилищни модели, съдържащи адаптируеми и за България елементи.

Румъния

Ролята на *държавата* в жилищната политика е добре институционализирана и ресурсно осигурена. Отговорната институция е *Министерството на регионалното развитие и публичната администрация (МРРПА)*. Задълженията му по отношение на жилището са свързани с финансиране на изпълняваните програми и поддръжка на социалния жилищен фонд. Отговорности в сферата на жилищната политика имат и други министерства¹⁶,

¹⁶<https://books.google.bg/books?id=BbW32opxmvoC&pg=PA210&lpg=PA210&dq=national+housing+agency+romania&source=bl&ots=p9BxDqo3Po&sig=MDck8csFCz35ltCD90GBMsxkYhI&hl=bg&sa=X&ved=0ahUKEwiq7Pf40tjSAhVKNxQKHR0GBMoQ6AEIRDAG#v=onepage&q=national%20housing%20agency%20romania&f=false>

което често създава забавяния и проблеми. Министерството на вътрешните работи отговаря за социалните помощи, в т.ч. жилищните надбавки и за разработването и изпълнението на стратегиите за регионално развитие. Министерството на икономиката, търговията и бизнес средата се занимава с въпросите, свързани с енергетиката, в т.ч. енергийната ефективност. Министерството на правосъдието поддържа регистър на недвижимите имоти, а Министерството на земеделието отговаря за въпросите, свързани със земята и земеползването. Министерството на финансите е отговорно за държавния бюджет и неговото разпределение, т.е. то осигурява средствата за жилищната политика.

Съществува *специализирана институция*¹⁷ към Министерството на регионалното развитие и публичната администрация, натоварена с провеждането на жилищната политика. Това е *Националната жилищна агенция* (НЖА). Агенцията представлява *управляващ орган на програмите* в сферата на жилищната политика, които МРРПА изпълнява. НЖА е първата институция в Румъния, която отпуска ипотечни кредити и с най-големи заслуги за развитието на ипотечния пазар. Освен постоянните дейности, свързани със строителство на социални жилища за приоритетни групи, НЖА изпълнява временни програми в помощ на хора, засегнати от наводнения. Тя има мрежа от териториални подразделения и си сътрудничи със строителни предприемачи, финансови институции, местна и държавна администрация и чуждестранни организации, за да изпълнява функциите си.

Местните власти също имат отговорности в сферата на жилищната политика. По изпълняваните програми за строителство на социални жилища, отговорностите са разпределени между централната и местните власти. Централната власт осигурява финансирането за проектиране и строителство, а местните власти административат програмите, осигуряват земя за строителство и я снабдяват с необходимата инфраструктура. Местните власти са медиатор между бенефициентите по изпълняваните програми и централната администрация – те получават запитванията, които периодично се препращат към МРРПА за изготвяне на инвестиционен план в рамките на предварително одобрен бюджет. След завършване на строителството, жилищата се прехвърлят за управление на местните власти, което е най-важната им задача в изпълнението на жилищната политика.

В заключение:

- Държавата е най-важният участник в жилищната политика – тя осигурява финансиране и изпълнява различни програми, подпомагащи достъпа до жилище;

¹⁷<https://www.anl.ro/en/despre>

- Макар дейностите в сферата да са разпределени между няколко министерства, жилищната политика е отговорност на МРРПА, реализирана чрез специализиран орган към това министерство – Национална жилищна агенция;
- Местните власти имат управленски функции и са партньори на централната власт в провеждането на жилищната политика;
- Неправителственият сектор не е значим участник в жилищната политика;
- Частният сектор формира пазарният облик на румънската жилищна система.

Чехия

На национално ниво, най-важната институция в провеждането на жилищната политика е *Министерството на регионалното развитие*, но отговорността за формулиране и прилагане на националната жилищна политика е споделена с *Министерството на социалната политика*. Последното отговоря за жилищните надбавки. Данъчните облекчения и субсидиите, подпомагачи придобиването на собствено жилище, са отговорност на *финансовото министерство*¹⁸. *Министерството на околната среда* също има роля в жилищната политика, осигурявайки средства за енергийната ефективност на жилищните сгради от своя фонд „Околна среда”. Тази разпръснатост на жилищни функции е сред факторите за отсъствие на единна, координирана и ефективна държавна жилищна политика.

На национално ниво е създаден *Държавен фонд за жилищно развитие*, чрез който се осигурява съфинансирането по програми за строителство и поддръжка на социален жилищен фонд. Фондът в момента е не е запазен с финансов ресурс и повечето от тези програми са спрени.

Социалните жилища се строят и стопанисват от общините. Този фонд покрива около 10% от всички жилища, но с прилагането на правото за закупуване, социалните наемни жилища са с трайна тенденция на намаляване. Освен, че управляват социален наеман фонд, обикновено общините изпълняват ролята и на *медиатори* между иницираните от държавата жилищни програми и бенефициентите по тях. В редки случаи, общините подпомагат неправителствени организации в изпълнение на дейностите им по строителство и управление на временни кризисни домове.

¹⁸<https://www.uur.cz/images/2a-bytova-politika-a-pamatky/VUoB/Bydleni-v-cislech-2015-angl.pdf>

НПО секторът е включен в осигуряването на жилища за уязвими и с ниски доходи социални групи, но понастоящем само под формата на временни кризисни домове за хора с остра жилищна нужда. Социалното министерство подпомага дейността им чрез субсидии. Проблем за НПО сектора представлява липсата на дългосрочна сигурност за получаване на финансиране, тъй като кандидатстването става година за година. От 2009 г. се насърчава включването и на частния сектор в осигуряването на социални жилища.

Обобщено:

- На национално ниво, отговорностите са разпръснати между няколко ведомства и така се възпрепятства прилагането на единна целенасочена политика;
- Основната функция на държавата е осигуряване на правна и финансова рамка на жилищния сектор. Съществува специализиран фонд за социални жилища, но ресурсни дефицити в него възпрепятстват планираните програми;
- Общините са собственици на всички налични социални наемни жилища, но нямат средства за поддръжката им и за строителство на нови;
- НПО секторът е важен за осигуряването на временни кризисни жилища и при целенасочено стимулиране, би могъл да разшири функциите и значимостта си;
- Съществуват идеи за привличане на частния сектор в сферата на социалните жилища, но поради ресурсни дефицити остават нереализирани.

Унгария

След 1989 г. в Унгария, подобно на останалите от източния блок, държавата абдикира от жилищния сектор. В резултат, всички отговорности по прилагането на жилищна политика се *прехвърлят на общините*. В резултат на приватизация, социалният наемен фонд се стопява до само 3 %. Едва в началото на века са предприети стъпки към провеждането на цялостна национална жилищна политика. Иницирирана е правителствена програма, насочена към три основни области – развитие на ипотечния пазар, увеличаване на общинския социален фонд и обновяване на жилищата. Започва прилагането на система за субсидиране на ипотечните кредити за жилища. Изпълняват се общински програми за социални жилища със 75 % държавна субсидия. Започва предлагане на преференциални заеми за саниране на жилищни сгради. Като реакция на глобалната криза, Програмата се преустановява през 2008 г.

Най-значимите институции в жилищната политика са *общините*¹⁹. Те определят нивата на наемите и критериите за легитимните наематели, управляват общинския жилищен фонд и прилагат местни схеми за субсидиране. От 2001 г. унгарските общини могат да продават жилището на наемателя му. В резултат, общинският наемен фонд трайно намалява.

НПО секторът е маловажен участник в жилищния пазар на Унгария.

Отговорностите на *държавата* по провеждането на жилищната политика са ограничени. След прекратената с настъпването на кризата правителствена жилищна програма, усилията на централната власт са насочени предимно към овладяване на настъпилата ипотечна криза. Една от мерките е предлагане на преференциални заеми за общините, с които да изкупуват жилищата на собственици с просрочени и приложени ипотeki. Така те се превръщат в наематели на общината. Но тази схема не проработва поради слаб интерес от общините. Поради тази причина, през 2012 г. се създава Националната компания за управление на активи²⁰, натоварена със задачата да изкупува такива жилища и да ги отдава под наем на предишните им собственици. Освен финансирането на тази компания, държавата осигурява и два вида субсидии – за общински наемен фонд (за поддържане и ново строителство) и преки индивидуални субсидии (жилищни надбавки).

Обобщено:

- Държавата провежда ограничена по размер и бенефициенти политика, сменящ се според нуждите фокус, който към момента е насочен към подпомагане на пострадалите от ипотечната криза. В тази връзка е създадена Национална компания за управление на активи (не е специализирана жилищна институция);
- Общините са основния собственик на социални жилища. Броят им намалява в резултат на прилагане на правото за закупуване, а строителството на нови е много ограничено;
- НПО секторът притежава незначителен брой социални жилища. Няма законодателна рамка, която да регламентира създаването на специфични организации с нестопанска цел за подпомагане на жилищни нужди.
- Частният сектор формира пазарният облик на унгарската жилищна система и не се интересува от социалните аспекти на жилищния проблем;

¹⁹<http://www.housingeurope.eu/resource-108/social-housing-in-europe>

²⁰http://bbj.hu/economy/hungary-national-asset-manager-to-be-set-up-by-end-of-august_59768

Полша

Основната роля на *централната власт*²¹ е в осигуряването на средства за *финансиране* на жилищната политика - или директно от държавния бюджет, или посредством Полската банка за развитие²². Банката е отговорна за управление на програма за субсидиране на общини и НПО за строителство на жилища за бездомни хора и за хора със специални нужди - т. нар. защитени жилища. От 1998 г. банката управлява и Фонд за енергийно обновяване, осигуряващ целеви субсидии за енергийна ефективност в жилищния сектор. Легитимни за тези субсидии са общини, жилищни кооперативи, жилищно-спестовни дружества, собственици на индивидуални жилища, инвеститори. Друга форма на държавно подпомагане е субсидия за собствено жилище на младите хора.

Общините притежават социални наемни жилища²³, но изграждането на нови такива е преустановено. Строят се само жилища за най-бедните, ползвайки ресурси от *Фонда за субсидии* към Полската банка за развитие. Общините оперират и програмите за жилищни надбавки, адресирани към домакинства с ниски доходи.

Другият важен участник в сектора на социалните жилища са жилищните асоциации с нестопанска цел (*жилищно-спестовните дружества*). Те са създадени като част от системата на жилищно-спестовните дружества (TBS – Public Building Society)²⁴, чието прилагане започва през 1995 г. и има за цел предоставяне на наемни жилища за хора с ниски и средни доходи. Жилищно-спестовните дружества могат да имат различна правна форма - най-често са собственост на общините, но могат да са частна или смесена собственост. До 2009 г. строителството на социални наемни жилища по програмата се подпомага от Националния жилищен фонд, който отпуска кредити при преференциални условия, покриващи до 70 % от строителните разходи. Останалите 30 % се покриват от дружествата, като често те ги изискват от своите наематели. Приносът на наемателите се възвръща, когато напускат жилището, но не им дава право да го закупят. Потенциални бенефициенти на това финансиране са не само жилищно-спестовните дружества, но и

²¹<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5jlp14n838f2-en.pdf?expires=1490884437&id=id&accname=guest&checksum=6FE8F5746C144386B075A43A8F9C6ED8>

²²<https://www.en.bgk.pl/>

²³<http://www.housingeurope.eu/resource-118/social-housing-in-europe>

²⁴<https://books.google.bg/books?id=bVp4quw1ImkC&pg=PA131&lpg=PA131&dq=TBS+system+poland&source=bl&ots=pxuwl-tbdh&sig=dVGb9aZvBQbgOpPFNjfolTABIO0&hl=bg&sa=X&ved=0ahUKEwjvhdjNhOXSAhWI3CwKHQrGADMQ6AEIGjAA#v=onepage&q=TBS%20system%20poland&f=false>

жилищните кооперативи. През 2009 г. *Националният жилищен фонд е ликвидиран* и това слага край на програмата. За дружествата и кооперативите, които са кандидатствали за финансиране до този момент, то се осигурява от Полската банка за развитие. Условието са същите – преференциални кредити, покриващи до 70 % от строителните разходи. След законодателни промени през 2011 г., при определени условия и по решение на жилищно-спестовните дружества, наемалите могат да закупят наетото жилище на пазарна цена. Приватизацията, заедно с преустановеното ново строителство, водят до постепенно намаляване на социалния наемен фонд.

Сега 16-17 % от жилищния фонд в Полша е собственост на *жилищни кооперативи*²⁵. Те имат дълга история и по време на социализма са най-важният участник в жилищната система. От края на 1980-те и особено с падането на Желязната завеса, започва упадъкът им, продължаващ и до днес. Започва приватизация на под-пазарни цени. Кооперативите се запазват, но с променен статут – членовете им са собственици на жилищата и съсобственици на жилищната сграда. Съществуват и смесени варианти – част от жилищата са собственост на обитателите, а друга – на кооператива и те се отдават под наем. Сега около 83% от жилищата в жилищни кооперативи се обитават от собствениците им и 17% от наематели. Наемният дял на жилищните кооперативи се счита за *социален*. Макар и намаляващ, този дял превръща жилищните кооперативи в ключов партньор на държавата в социалния наемен сектор.

Обобщено:

- Ролята на държавата е в осигуряване на финансиране, което става посредством Полската банка за развитие и управлявани от нея фондове. Държавната жилищна политика се преориентира от субсидиране на жилища към подпомагане на нуждаещите се от жилище;
- Социални жилища предоставят общините, жилищно-спестовните дружества и жилищните кооперативи – най-богатата палитра от социални жилища в страните от бившия източен блок. Приватизацията и преустановеното ново строителство свиват сектора;

Референтната група държави с развита пазарна икономика е анализирана по аналогични показатели – институции, техните роли в жилищната система, включително осигуряване на социалните жилища.

²⁵<http://www.housinginternational.coop/co-ops/poland/>

Германия

Федералната държава има много малко задължения в сферата на жилищната политика. Те са свързани с осигуряване на *жилищните надбавки*, отпускани на домакинства с ниски доходи, *регулация на наемните нива* (въпрос от много висока обществена значимост, защото половината от жилищата в Германия са обитавани от наематели) и насърчаване на *енергийната ефективност* в съществуващи сгради и налагане на енергийни стандарти в нови сгради. Тенденция в провежданите политики е предоставянето на жилищни надбавки или парични помощи за отопление директно на нуждаещите се.

От 2006 г., *социалните жилища* са изцяло в компетенциите на федералните провинции. Това води до *различия на изпълняваните програми* и прилаганите схеми за финансиране в различните провинции. Отговорностите на местните власти също варират според провинцията, но обикновено те са важни участници в жилищната политика. Изключително важна характеристика на немската жилищна система е че субектите, предоставящи социални жилища, не се ограничават само до публичните власти. Те могат да бъдат *публични (предимно общински) и частни жилищни компании, кооперативи, инвеститори, частни собственици*²⁶. Всички те могат да получават публични субсидии, ако в замяна на това предоставят своите жилища за социални цели за определен период от време. Поради тази причина, в Германия използваният термин не е „социално жилище” а „публично субсидирано жилище”. Въпреки либералната политика, социалният наемен сектор е под 5% от всички жилища, при над 50% общ наемен фонд. Малкият социален наемен фонд е резултат на завоя от субсидиране на жилища към субсидиране на нуждаещите се потребители.

Важни участници в социалния жилищен сектор са и публичните жилищни компании (най-често общински). Те създават и стопанисват социален наемен фонд, който продължават да използват по предназначение и след изтичане на забранителния срок за продажба, възползвайки се изключително рядко от това право.

Жилищните кооперативи също са важен участник на жилищния пазар, като броят на притежаваните от тях жилища се доближава до този на общинските жилищни компании.

Обобщено:

²⁶<http://www.housingeurope.eu/resource-107/social-housing-in-europe>

- Във федерална република като Германия , централното правителство има минимални правомощия и отговорности в сферата на жилищната политика, за сметка на провинциите и общините;
- Тенденцията в жилищното субсидиране е пренасочване от продукта (социалното жилище) към потребителя;
- Германия има либерална политика към социалните жилища – предоставящите ги субекти могат да бъдат всички - както публични, така и частни. И всички те имат възможност да получат публични субсидии за целта. Въпреки това, дялът на социалния наемен фонд е под 5 %.

Холандия

Холандия е страната с най-голям дял на социални жилища от всички страни в ЕС – една трета от жилищния фонд. Освен това, той се определя като най-качествения в Европа. *Жилищните асоциации* са най-важните снабдители на *социални жилища*, като ролята им е много по-голяма от тази на централната и местните власти. С времето се доказва, че асоциациите управляват по-ефективно средствата си, поради което елиминирането на общинските компании се е превърнало в национална политика²⁷. Повечето жилищни асоциации са наследници на общински жилищни компании. В останалите случаи, жилищните асоциации купуват жилищния фонд на общински компании. В резултат на множество сливания, с времето асоциациите стават все по-професионални и по-големи. За последните 10 години, броят им намалява от 500 на около 400.

Жилищните асоциации са частни организации с нестопанска цел, чиято правно регламентирана задача е да осигуряват жилища за приоритетната целева група - хора с ниски доходи. Характерна за холандските асоциации е високата финансова независимост, постигната през 1995 г., когато е подписано споразумение между държавата и националното представителство на асоциациите. По силата на това споразумение, асоциациите действат като *независими органи в условията на гарантирани капиталови заеми и регулация на цените на наемите*. Въпреки постигнатата финансова независимост и възможността сами да определят целите си, асоциациите са обект на регулации. Статусът им изисква одобрение по реда на Жилищния закон, а функциите им са определени със специална наредба към закона. Според наредбата, жилищните асоциации трябва да се съобразяват с местните закони на територията, в която оперират. Задачите на

²⁷http://www.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/london/pdf/Social%20Housing%20II/Social_Housing_in_Europe_II_A_review_of_policies_and_outcomes.pdf

жилищните асоциации не се свеждат само до строителство, поддръжка, отдаване и продажба на жилища. Те са доставчици и на други видове услуги, свързани с използването на жилищата от наематели и с поддръжката на прилежащата градска среда – паркове, градини, спортни съоръжения.

За да се гарантира достъпът на асоциациите до капиталови заеми за финансиране на социалната им дейност, функционира *тристепенна структура за сигурност*²⁸. Първият й елемент е *Централният фонд за социални жилища*. Той представлява независим публичен орган, финансиран от самите асоциации, който надзирава финансовото им състояние. При наличие на финансови проблеми в някоя асоциация, фондът осигурява необходимата финансова помощ. Освен това, той следи платежеспособността и ликвидността на асоциациите, при необходимост им отправя препоръки и докладва на Министерството на жилищното строителство, околната среда и пространственото планиране. По този начин министърът изпълнява своите отговорности по контрол над асоциациите.

Вторият елемент на структурата за сигурност е *Гаранционният фонд за социални жилища*, който представлява частна организация, създадена от самите асоциации. Това е фонд за солидарност между асоциациите и средствата от него се използват в случай, че Централният фонд няма достатъчно средства. Този фонд действа като поръчител на асоциациите и поради добрия му кредитен рейтинг (най-високият възможен) асоциациите имат достъп до кредити с много благоприятни условия и лихвени проценти. Когато някоя асоциация използва като поръчител фонда, заплаща такса.

В случай, че двата фонда са изпразнени и не могат да изпълняват функциите си, *държавата и общините* действат като трети елемент на структурата за сигурност. Тази опция има по-скоро резервен характер и досега не е била използвана.

Друг начин за субсидиране на жилищните асоциации е чрез поземлена политика – много често местните власти продават земята си по-евтино, когато върху нея ще се строят социални жилища.

Системата на жилищните асоциации е много добре институционално уредена и се характеризира с *финансова стабилност и независимост*. Въпреки това, в последните години тя все по-често е обект на критики от ЕС. През 2009 г., Европейската комисия отправя препоръки към Холандия за реформиране на социалния наемен сектор. Критиките

²⁸https://inta-aivn.org/images/cc/Habitat/background%20documents/CCHabitat_Housing%20social%20France.pdf

са свързани с това, че голяма част от жилищата на жилищните асоциации не се предоставят на хора с ниски доходи и съответно не би трябвало да са държавно подпомагани. Следва да се разграничават двете групи дейности на асоциациите - социални и търговски. Държавната помощ трябва да се насочва само към социалната, но не и към търговската дейност на асоциациите, защото в противен случай се стига до нелоялна конкуренция на пазара. Предприетите от Холандия мерки са в няколко направления. Сега 90% от новопостроените жилища се отдават на домакинства, чиито годишен доход се определя като нисък. Доскоро това не е било така и жилищата на асоциациите са били достъпни за хора с всякакви доходи. Освен това, започват постепенно да се увеличават наемите за домакинства, чиито доходи се определят като средни – целта е синхронизиране на разходите за жилище с доходите и насърчаване на наемателите с по-високи доходи да не използват социален наеман фонд. Предполага се, че това ще насърчи инвестициите с търговска цел в сектора и ще стимулира създаването на по-голям и нерегулиран наеман пазар, но това все още не се наблюдава масово.

От 2013 г. се прилага и ново данъчно облагане в социалния жилищен сектор. То се отнася до наемодатели, които притежават повече от 10 социални жилища и се изчислява въз основа на пазарната стойност на жилищата. Тези промени изглеждат обосновани предвид критиките от ЕС, но създават проблеми за домакинствата със средни доходи. В Холандия над 80 % от наемния сектор е социален и ограничавайки достъпа до него на домакинствата със средни доходи, в повечето случаи ги оставя пред единствения избор да търсят варианти за придобиване на собствено жилище.

В последните години, холандското правителство е много активно в борбата с ипотечната задлъжнялост и това е една от основните му дейности в сферата на жилищната политика. Изпълнява се специална програма²⁹, която гарантира съответствие между размера на ипотеката и размера на доходите и оказва помощ в случаите, когато поради непредвидени обстоятелства, кредитополучателят е изпаднал в неплатежоспособност.

Обобщение:

- Страната с най-значим неправителствен сектор в жилищната си система е Холандия. Всяко трето жилище се притежава и стопанисва от *жилищна асоциация*;
- Ролята на държавата в осигуряването на социални жилища е сравнително малка, особено в последните години, когато асоциациите придобиват относително голяма

²⁹<https://www.nhg.nl/english-summary/Information-for-consumers/What-is-nhg>

финансова независимост. Държавата има важна регулаторна и контролна функция върху дейността на асоциациите, част е от структурата, гарантираща финансовата им сигурност и в редки случаи директно ги субсидира;

- Общините участват в жилищната политика, предоставяйки изгодно земя на асоциациите и като част от тристепенната структура за сигурност.

Франция

Секторът на социалните жилища във Франция е регулиран от специфични законови и подзаконови разпоредби. В този сектор се включват строителството, разпределението и управлението на социални наемни жилища, както и възможностите за придобиване на собствено жилище с държавна помощ.

Социалните наемни жилища представляват 17 % от жилищния фонд. HLM (Habitation à Loyer Modéré)³⁰ организациите, т.е. *организации, осигуряващи жилища на умерени наемни нива* са най-важните партньори в този сектор. Тяхната основна дейност е строителството на социални жилища, но те се занимават и с обновяване и модернизация на съществуващи социални жилища. HLM организациите са част от план, който предвижда реновирането на 800 хиляди социални жилища до 2020 г., частично финансирано от Европейския фонд за регионално развитие. От юридическа гледна точка, тези организации могат да бъдат както публични, така и частни компании, действащи като организации с нестопанска цел, под контрола на *Министерството на жилищната политика и Министерството на финансите*. Междуведомствена структура от представители на двете министерства оценява държавните средства на всеки 4-5 месеца и при нужда издава препоръки на HLM организациите, които са задължителни за тях. Дейността на организациите е под постоянен контрол за съответствие със социалните цели, които се определят с помощта на контролните органи. HLM са съставени от властови органи и органи по планирането и строителството, като вторите са основни отговорници за строителство и управлението на социалния жилищен фонд. Като част от системата на HLM организациите е създаден *гаранционен фонд*³¹, който да покрива разходите им при неплатежоспособност на наемателите на социалните жилища, предизвикани от неочаквани обстоятелства като безработица, трудова злополука, смърт. Освен това, HLM организациите на доброволен принцип членуват в различни обединяващи и представляващи ги организации. Най-

³⁰<http://www.housingeurope.eu/resource-106/social-housing-in-europe>

³¹https://books.google.bg/books?id=2A0ry66D_KAC&pg=PA710&lpg=PA710&dq=HLM+guarantee+fund&source=bl&ots=Hy6732u2Z1&sig=VZUAqaRDquH9I_QipPdPW_VxZiY&hl=bg&sa=X&ved=0ahUKEwji2oWs5_jSAhUqIJJoKHfRZBw8O6AEILTAC#v=onepage&q=HLM%20guarantee%20fund&f=false

голямата и значима такава организация е *Социалният жилищен съюз* (Union Sociale pour l'Habitat – USH)³², в който членуват около 850 HLM организации. В последните години, USH работи върху бизнес модел, който да не е толкова зависим от публично финансиране, защото тежестта върху държавния и местните бюджети е огромна.

Друг участник на социалния наемен пазар са *смесените дружества* (Sociétés d'économie mixte – SEM). Техните компетенции са много подобни на HLM организациите и както се подразбира от наименованието им, те представляват дружества със смесено участие - публично и частно. Някои *асоциации с нетърговска цел* също предоставят социални наемни жилища.

Компаниите за кредитни имоти са друг участник в пазара на социални жилища, но извън наемния пазар. Те насърчават индивидуалната собственост, предлагайки нисколихвени кредити.

Освен *регулация* и контрол на НПО сектора в жилищната сфера, френската държава е ангажирана и в осигуряване на инвестиционни субсидии. Финансирането за строителство на нови социални жилища идва основно от кредити, предоставяни от специализиран жилищен фонд (Caisse des Dépôts et Consignations -CDC). За разлика от Германия, приоритет за Франция е подпомагането за изграждане на социални жилища. В последните години се увеличава общият размер на средствата, отпускани от CDC фонда. За регулярно постъпление на свежи пари се разчита на т.нар. спестовни сметки Livret A. Те са привлекателни с условията си – имат фиксирана положителна лихва и не подлежат на данъчно облагане. Всяко френско домакинство има право да отвори такава сметка в своята местна банка. Спестяванията им се събират от CDC, който плаща такса на съответната банка и определени лихви.

Макар и по-малко, *регионите и департаментите* също имат участие във финансирането на социалния жилищен сектор. Отпуснатите от тях средства се разпределят според специфичните нужди към HLM и SEM организациите, за да строят социални жилища. Финансирането от местните и регионалните власти, заедно със собственото финансиране от организациите, предоставящи социални жилища, покриват обикновено 15-20% от разходите за строителство. Най-голям дял се осигурява от CDC фонда – обикновено над 75%.

³²<http://www.housingeurope.eu/member-40/ush>

Друг източник е безвъзмездното финансиране и преференциалните кредити, които *работодателите отпускат на служителите си* – за посрещане на жилищни нужди.

Освен чрез финансиране за строителство на социални жилища, *държавата и местните власти* подпомагат организациите, предоставящи социални жилища чрез *субсидии и данъчни облекчения*. Те също отпускат *жилищни надбавки* за най-бедните домакинства, които не могат да покриват социалния наем.

Обобщение:

- Държавата и местните власти не са директни субекти, предоставящи социални жилища. Държавата има важна роля за регулацията на сектора и за финансирането му, което се осъществява директно от държавна финансова институция (CDC);
- Френската жилищна система се характеризира с разнообразни участници, предоставящи социални жилища, а НЛМ организациите с нестопанска цел могат да бъдат, както публични, така и частни;
- Източниците на финансиране за строителството на социални жилища също са разнообразни, което води до голяма стабилност. Те включват държавата, регионите, департаментите, работодателите и др.;
- Политиките са фокусирани върху повишаване предлагането на социални жилища, а не върху подпомагане на нуждаещите се чрез директни субсидии (жилищни надбавки).

Англия³³

В Англия функционира специална *агенция* (Homes and Communities Agency– HCA), която е *регулатор на организациите, осигуряващи социални жилища* и един от основните финансови източници за жилищната политика. Агенцията е публичен орган с изпълнителни функции, който се финансира от Министерството на общините и местното управление. Това означава, че агенцията не е интегрална част от министерството, но министърът на местното управление е отговорен пред Парламента за дейностите, финансирани от министерството. Агенцията е създадена през 2008 г. като наследник на *Жилищната корпорация*. При създаването ѝ, функциите по контрол на жилищните асоциации и другите социални наемодатели се изпълняват от друг орган (Tenant Services

³³Коментираните закони са в сила за Обединеното кралство, но отговорните институции и провежданите политики и програми варират между съставните историко-географски райони на кралството и тук се коментират само тези в Англия

Authority - TSA), но от 2012 г. те са прехвърлени към агенцията и TSA е закрит. Другата основна роля на агенцията е в осигуряване на *капиталови субсидии на социалните наемодатели за строителство и поддръжка на социални жилища*, както и за финансиране за провежданите от нея програми. Освен чрез субсидиите от агенцията, строителството на социални жилища се финансира от частни източници и от резервите на асоциациите. В последните години размерът на субсидиите намалява повече от три пъти и *жилищните асоциации и другите социални наемодатели са принудени да търсят частни източници* на финансиране.

*Жилищните асоциации*³⁴ са основните организации, осигуряващи социални жилища. Тяхната значимост нараства от 90-те години на 20-ти век насам, тъй като в този период общинските жилища намаляват драстично – една част са продадени на настоящите им наематели, а над милион общински жилища са прехвърлени на жилищни асоциации. Сега те управляват над 50% от социалния жилищен фонд – съставляващ 18% от всички жилища в страната.

Жилищните асоциации са *организации с нестопанска цел*, чиято основна цел е осигуряване на жилища за хора, за които свободният пазар е недостъпен. Жилищните асоциации се *регулират от държавата и получават публично финансиране*. Регулаторен орган е НСА. Агенцията поддържа регистър на частните социални наемодатели³⁵, като вписването в него е задължително. Регистърът съдържа както обща информация за вида и правния статут на организацията, така и годишни финансови отчети и други счетоводни документи.

Следва да се уточни, че с изключение на Северна Ирландия, в останалата част от Обединеното кралство, вкл. Англия, социалната жилищна политика включва както социалния наеман сектор, така и финансово достъпни опции за собствено жилище и схеми за съсобственост. Повечето жилищни асоциации са участници в схеми за съсобственост. Същината им се състои в това, че когато купувачът не може да си позволи ипотека върху 100% от жилището, той може да купи част от него (между 25% и 75 %) и да плаща наем за останалия дял³⁶. Агенцията (НСА) финансира жилищни асоциации при придобиването на останалия дял от жилището. Купувачът може да придобива допълнителни дялове всеки път, когато има възможност, но докато не е купил 100 % от жилището, асоциацията има

³⁴<https://www.gov.uk/housing-association-homes/apply-for-a-home>

³⁵<https://www.gov.uk/government/publications/current-registered-providers-of-social-housing>

³⁶<https://www.gov.uk/affordable-home-ownership-schemes/shared-ownership-scheme>

право да се разпорежда с него, вкл. да го продава. Друг популярен инструмент за подпомагане закупуването на жилище са специален вид нисколихвени кредити, които държавата отпуска отново посредством НСА агенцията – т. нар. Заеми за дялове (equity loans³⁷). Тези кредити покриват до 20 % от стойността на жилището (до 40 % за Лондон). Така самоучастието на купувача може да бъде само 5%, а останалите да се осигурят от ипотека. И двете коментирани програми са част от програмата Help to Buy³⁸, която се изпълнява съвместно от Министерство на финансите (HM Treasury) и Министерството на местното управление. Програмата се изпълнява в партньорство с НСА, която е оперативен орган.

Освен схемите за съсобственост, агенцията (НСА) изпълнява много други програми³⁹ в партньорство с жилищни асоциации и местни власти. Част от тях са програмите, чрез които се предоставя право на текущ наемател за закупуване/придобиване на преференциални цени на общинско жилище или жилище на жилищна асоциация, както и тези за помощи за ремонт на общински жилища.

Освен жилищните асоциации, *местните власти* също притежават социални наемни жилища. Значимостта на местните власти за социалния жилищен сектор намалява в последните десетилетия поради намаляващия брой общински жилища. Местните власти имат важна медиаторска функция в кандидатстването за наемане на жилище от жилищна асоциация, което може да става през тях. Системата на жилищните надбавки, които се предоставят на хора с ниски доходи, се администрира от местните власти. През 2012 г. е приет закон за реформиране на системата на социалните помощи, който предвижда въвеждане на единна финансова помощ, която ще замени повечето от съществуващите надбавки, вкл. жилищните, ще намали общия им размер и ще улесни администрирането им.

Подобно на политиката в Германия, жилищното субсидиране и в Англия се фокусира все повече върху потребителя, а не върху капиталовите разходи за нови социални жилища.

Обобщение:

- Най-значимата публична институция в сферата на жилищната политика е НСА агенцията, която е регулатор на социалните наемодатели и осигурява субсидии за строителство на социални жилища. Тези субсидии в последните години намаляват

³⁷<https://www.helptobuy.gov.uk/equity-loan/equity-loans/>

³⁸<https://www.helptobuy.gov.uk/wp-content/uploads/Help-to-Buy-Buyers-Guide-oct-16-V1016.pdf>

³⁹<https://www.gov.uk/browse/housing-local-services/council-housing-association>

за сметка на различни видове финансова помощ, насочена директно към нуждаещите се от жилище;

- Жилищните асоциации са организации с нестопанска цел и са най-значимите наемодатели на социални жилища. Те предлагат не само наемен социален фонд, но и съвместно с НСА агенцията изпълняват програми за предоставяне на опции за придобиване на собствено жилище;
- Местните власти също са социален наемодател, но с намаляващ размер на жилищния фонд и съответно намаляваща значимост. Те администрират системата на жилищните надбавки, но с въвеждането на единната финансова помощ това тяхно задължение ще отпадне или силно ще се редуцира.

В заключение по темата „институции и социални жилища” в 8-те референтни държави, могат да се изведат следните оценки и сравнения:

- Основната разлика, която се наблюдава в институционалната рамка на двете референтни групи държави е, че в западноевропейските държави неправителственият сектор има много важна роля в осигуряването на социални жилища, за разлика от бившите социалистически държави, в които, с изключение на Полша, единственият социален наемодател са публичните власти;
- Там където социалните жилища се предоставят от НПО сектора (Франция, Холандия, Англия), държавата има много важна регулаторна и контролна функция;
- Франция и Германия се стремят към разнообразяване на институциите, осигуряващи социални жилища, подпомагайки и непублични субекти, които изпълняват тези функции;
- В Холандия публичният сектор в лицето на общините е елиминиран като социален наемодател, а в Англия неговото участие постепенно намалява и стремежът е също да бъде премахнат. И в двете страни, законодателната рамка, регулираща жилищните асоциации е много добре изградена;
- В Чехия и Унгария, подобно на България, общините са единствените участници на пазара на социални жилища, като това е резултат от абдикирането на държавата от жилищната политика след промените през 1989 г. Финансовата и административна невъзможност на общините да управляват социалния си фонд води до ускорена приватизация и постоянно намаляване;

- Специализирани институции, които да провеждат жилищна политика има в Румъния и Англия, но разликата е, че Националната жилищна агенция в Румъния е отговорна за строителството на социални жилища, а английската агенция е регулатор на жилищните асоциации и другите социални наемодатели и ги финансира, за да изпълняват дейността си;
- Във всички разгледани примери, държавата има задължения по финансирането на жилищната политика и макар механизмите да са различни, основният дял от необходимите средства се осигуряват от централната власт;
- Най-стабилни са жилищните системи, при които се разчита на диверсификация на източниците на финансиране, което следва да се има предвид при предложения за създаване на фондове, финансиращи жилищната политика;
- В Германия, Англия и Полша тенденцията в политиките през последните години е преориентирането към подпомагане на крайния потребител, т.е. на хората нуждаещи се от жилище, а не на институциите, които предлагат социални жилища. Във Франция все още преобладават политиките, подпомагащи строителството на социални жилища, като инвестираните държавни средства се увеличават в последните години.

1.4.2 УПРАВЛЕНИЕ НА ЕТАЖНАТА СОБСТВЕНОСТ

В европейските страни е типично законодателството да задължава етажната собственост да се управлява от *юридически лица*. Моделите за управление на етажната собственост са разгледани в две групи референтни страни от Европейския съюз. Първата група включва бивши социалистически държави – Румъния, Чехия, Унгария и Полша, претърпели масова приватизация на фонда след началото на прехода. Втората група включва икономически развити западноевропейски държави - Англия, Германия, Холандия, Франция.

Румъния

В Румъния, *Асоциациите на собствениците са юридически лица* с нестопанска цел, създадени за управление на сградата. Законът изисква минимум 3 собственика, но не определя регистрирането на съсобственост на общите части заедно с регистрацията на жилищната собственост. Разпределянето на съсобственост на общите части се изисква при регистрацията на Асоциацията като юридическо лице. Това е отчетено като проблем, понеже съсобствеността е част от договора за собственост на жилище, а не на структурата на Асоциацията. Не е ясно отношението на Асоциацията към собствеността на земята под

сградата или за законовите права и отговорности на Асоциацията или на нейните членове спрямо нея.

Дяловата собственост на общите части е еквивалентна на процента на притежаваната жилищна площ спрямо разгънатата застроена площ на сградата. Законът не определя дали Асоциацията може да участва в търговски сделки, но може да има приход от управление на сградата, а средствата трябва да се спестяват във фонд за ремонт и обновяване. Законът не търси отговорност на собствениците за действията на Асоциацията и липсва механизъм за задължаване на собствениците да плащат месечните си такси към нея (за управление и поддържане). Асоциацията няма право да ипотекира или отнема жилището на собственик, който не заплаща своите такси. Решения на проблема се търсят по съдебен път. Асоциацията има право да отнеме движима собственост при решение на съда. Взemanето на решения е на демократичен принцип – всеки представител на едно жилище има право на един глас. За решения относно ремонти, гласовете се оценят спрямо процента от собственост от сградата. Общото събрание има кворум при обикновено мнозинство - 50% от собствениците плюс 1.

Асоциацията на собствениците може да наеме лицензиран *професионален управител* или професионална компания за управлението на сградата. Управителят се грижи за техническата поддръжка, управлението на финансите и администрирането на документите за комунални услуги. (За да защити собствениците, управителят може да издаде застраховка за професионална отговорност). На пазарен принцип се избира доставчикът на комунални услуги. Законът не задължава, но препоръчва създаването на фонд за спестяване на средства за планови ремонти и текущо поддържане. Управителният съвет планира бюджет за поддръжката и управлението на сградата за следващата година, който се одобрява на Общото събрание. Месечните такси са задължителни за всички собственици и се плащат предварително.

Чехия

До 1994 г., приватизацията на жилищните блокове се осъществява чрез продажба на цялата сграда на жилищни кооперативи. През 1994 г. е приет закон за приватизиране на жилищата (Закон за собствеността на апартаменти и нежилищни имоти, The Act on Ownership of Apartments and Non-Residential Premises). В него липсват регулации и права за управлението на сградата или за вземането на решения, както и задължението за създаване на юридическо лице, което да ги извършва.

След приемането на този закон, общините променят политиката си на приватизация и продажбите на етажна собственост се увеличават значително за сметка на тези на кооперативи. Голяма част от сградите влошават състоянието си след приватизация и при нерегламентирани правила за тяхната поддръжка. През 2000 г. се приема промяна в закона, която задължава създаването на *Асоциация на собствениците*, за повече от пет жилища и повече от двама собственици, която е *юридическо лице*, отговорно за управлението на сградата. Общото събрание е основното тяло на Асоциацията, което е съставено от всички собственици, а правото на глас се определя спрямо процента собствена жилищна площ от тази на цялата сграда. Общото събрание избира и Управителен съвет от минимум трима души и може да назначи само Управителя за основно управленско тяло на организацията. Общото събрание може да бъде свикано при кворум от 50% от собствениците или при собственици с 50% жилищна собственост, а решения се взимат с мнозинство. За решения, относно по-мащабни ремонти и обновявания или взимане на заем, е необходим пълен консенсус, но това дава право на един собственик да блокира тези решения. С последваща промяна на Закона през 2005 г., необходимото мнозинство се намалява до три-четвърти. Собствениците (не наемателите) заплащат месечни такси за електричество, вода и други комунални услуги, както и за поддръжка на сградата. Наемодателите и наемателите се разбират допълнително за това дали сметките и таксите за поддръжка са включени в наема. При Асоциации с високи вноски за поддръжка, наемът е висок, което отблъсква наемателите. Събират се и допълнителни такси за ремонти по конструкцията, инсталациите или покрива. При продажба могат да бъдат прехвърлени и дълговете на жилището за поддръжка, затова е препоръчително да се проучат предварително.

Унгария

Жилищата и в тази държава са приватизирани на цени около 10% под пазарната стойност. Според наредбата от 2003 г. за етажна собственост (Act CXXXIII of 2003 on Condominiums), в Унгария трябва да са налични поне две жилища за създаване на *Асоциация на собствениците* като общите части са съсобственост. Асоциация може да бъде установена от собствениците или от инвеститора, но се счита за създадена след като *се регистрира в кадастъра*. Асоциацията е *юридическо лице* с нестопанска цел. Правата и задълженията на Асоциацията на собствениците и таксите за поддръжка се установяват в Устав за управление на сградата. Общото събрание на Асоциацията е най-главното тяло за вземане на решения. Администрирането на сградата става чрез външен професионалист или от Управителен съвет, състоящ се от Управител и поне двама члена. В сгради с повече

от 25 жилищни единици се създава Комитет по одит, който да контролира финансите на сградата, а за сгради с над 50 жилища или годишен финансов оборот от над 65 хиляди евро, се назначава Икономически асистент към Комитета по одит (счетоводител или одитор).

Определените в Устава задължения включват плащане на комунални услуги за собственото жилище и част от тези за общите части, за поддръжка на общите части, включително и за допълнителен резерв за ремонти, за правата за добросъседство в сградата, за юрисдикцията на Общото събрание, за правата и отговорностите на Управителя и Управителния съвет, правата и задълженията на Комитета по одит (ако има такъв). Този устав се одобрява с мнозинство на първото събрание при създаването на Асоциацията или до 60 дни след това. Асоциацията има право по всяко време да променя Устава, а той трябва да е прикрепен към документите за регистрация на сградата.

Решения за промените по устава или мащабни ремонти се взимат на Общо събрание, а гласовете се определят на база процент от площта, която собствениците държат. При неплащане на задължения, Управителят уведомява два пъти задължителя собственик и осем дни след това поставя изискване за заплащане. При неизвършване на плащането, Управителят има право да се обърне към съда. Ако повече от шест месеца не се заплащат такси, Управителят не се нуждае от решение на Общото събрание, за да поиска ипотeka на имота.

Полша

Както в повечето бивши социалистически страни, жилищните блокове в Полша са били държавни до 1990 г. През 1995 г. е приет закон за жилищната собственост, чрез който се разрешава изкупуването на държавни жилища с 50–90% намаление и над 90% от живущите се възползват. Липсата на изградена култура за поддръжка на сградата оставя общите части неподдържани и в лошо състояние. Постепенно се организират *Асоциации на собствениците*, които отговарят за поддръжката на сградата и управлението на финансите. Асоциациите се регулират от държавата. Асоциацията се състои от всички собственици в сградата, а понякога и на няколко сгради или квартал. Всеки собственик е съсобственик на общите части и има отношение към тяхната поддръжка. Според полското законодателство, асоциацията не е *юридическо лице*. Законът определя два вида асоциации според броя на жилищата в тях. Малките асоциации са с до седем броя жилищни единици и управлението може да се извършва от всички собственици. В големите асоциации, собствениците избират Управителен съвет, който е отговорен за управлението на

Асоциацията. Собствениците могат да доверят управлението и поддръжката на общите части на сградата на *професионална външна фирма*, на която се заплаща за услугата.

Асоциацията е отговорна за поддръжката на сградата и прилежащите ѝ територии като събира такси от собствениците. Голяма част от купувачите се насочват към жилища, които са част от Асоциация, отговаряща не само за сградата, но и за квартала. Това гарантира правилна поддръжка на околното пространство и добро благоустройство на средата. Общината се възползва от такава организация, поради това, че продължава да събира данъци, но използва по-малко ресурси за поддръжка, след като жилищната асоциация използва ресурсите на собствениците за тази дейност. Три са вариантите на управление на асоциацията. В единият случай се избира Управителен съвет от всички собственици, който да администрира сградата на доброволен принцип. Този тип управление изисква голямо включване и отдаденост на Управителния съвет. Вторият и най-разпространен е чрез Управителен съвет и избрана професионална фирма. Фирмата отговаря за събирането на такси за услуги, а понякога и предлага годишен бюджет за допълнителни технически въпроси. Задълженията на фирмата и на Управителния съвет се разпределят в договора между тях и варират за всяка организация. Третият случай е на напълно отдаване на управлението на сградата на професионалната компания без да има съставен Управителен съвет от собствениците. Тогава компанията действа като Управителен съвет, организира срещите и информира отделните собственици за текущите дейности. На срещите се решава за бюджета и използването му по приоритети чрез гласуване, като могат да се събират допълнителни средства за по-сериозни ремонти и поддръжка на околното пространство.

Проучването във втората група референтни държави е проведено по същите характеристики.

Германия

Според закона за етажната собственост (German Condominium Act) в Германия, всеки собственик притежава самото жилище, а не дял от сградата. Въпреки това, той е съсобственик на общите части – стълбище, таванско и избено помещение. Той има правото да продава, отдава под наем или ремонтира всичко в своя апартамент, без да е необходимо разрешение от неговите съседи, но когато не засяга общите части на сградата. Собствениците са автоматично включени в *Асоциация на собствениците*, поддържаща сградата. През 2007 г., германският закон за етажна собственост е обновен с ключови

промени за задълженията и статута на асоциациите. Основната промяна е, че асоциациите вече са *юридически лица*, законно представляват правата и задълженията при сключване на договори и имат право да откриват банкови сметки. Преди промените, асоциацията е представлява група хора, подобно на Общото събрание в България, а законното представяне е ограничено до това на всеки собственик поотделно.

Асоциацията е отговорна за управлението на сградата, включващо поддръжка и ремонт, финансови въпроси, промени по сградата и прилежащото пространство около нея, застраховането ѝ и свързването ѝ към инженерната инфраструктура. Управляващото тяло на асоциацията е Общото събрание на всички собственици, което трябва да се събира поне един път годишно. Всеки от собствениците има право на брой гласове в зависимост от броя собствени жилища в сградата. Асоциацията избира управител, който ръководи и следи за изпълнението на задълженията по поддръжката и приетите решения на Общото събрание. Управителят е отговорен за организирането на годишното Общо събрание и информирането за него. Честа практика е да се наеме външна, *професионална компания*, без собственост в сградата, която да я управлява, но собствениците запазват правото си на глас за важни решения.

Бюджетът за следващата година се подготвя от управителя като включва предвидените разходи, включително и таксата за управлението на сградата, и необходимите постъпления. Определят се ежемесечните вноски на отделните собственици. Този бюджет се одобрява на общото събрание на собствениците. Управителят има законното право да поиска допълнителни вноски, които се акумулират за по-мощабни ремонти или непредвидими разходи. Допълнителните вноски също се гласуват на Общото събрание.

Франция

Притежаването на жилище в етажна собственост във Франция е подобно на това в Германия. Жилището е частна собственост, а общите части от сградата са съсобственост. Всеки собственик се включва автоматично в *Асоциация на собствениците, юридическо лице*, чиято отговорност е да осигури поддръжката и администрирането на сградата. Веднъж годишно, чрез гласуване на Общо събрание, Асоциацията решава годишния бюджет, необходимите мерки за правилно управление на сградата и при необходимост, решения за получаване на общ банков кредит, който да се ползва за финансиране на ремонти по сградата. С абсолютно мнозинство Асоциация избира Управител за три годишен срок, който може да бъде подновен. Управителят администрира и прилага решенията на Асоциация за управлението на сградата и я представлява пред съда. Асоциацията също избира Управителен съвет, който координира взаимоотношенията

между нея и Управителя. Управителният съвет подпомага дейността на Асоциацията, съветва Управителя и отчита дейности по управлението на сградата на Общото събрание.

Решенията, взети от Асоциацията, се прилагат от Управителя. При наличие на повече от една сграда в комплекса, се образуват няколко организации, част от Асоциацията на собствениците. Асоциацията има законни правомощия да заведе дела срещу собственик от сградата, който има неплатени задължения за поддръжката или управление, както и срещу доставчик на услуги. Тези правомощия може да се отстъпят на Управителя при решение на Асоциацията. Асоциацията е отговорна пред закона за неправилно управление на сградата или нарушения на нейната цялост чрез действия на собственици, наематели или поддържащ персонал. Когато даден собственик е възпрепятстван да отдаде жилището си под наем или търпи други финансови загуби от пречки за бизнеса си заради закъснение на наложителни ремонти или неправилно управление на общите части, то той е в правото си да осъди Асоциацията и да търси компенсация за пропуснатите ползи. Управителят може да е избрано доброволно лице от собствениците или представител на външна компания. Той се грижи за изпълнението на решенията, взети от Асоциацията за управлението на сградата и за информирането на другите жители относно тях.

Подобно на Германия, бюджетът за следващата година се гласува от Общото събрание. Той включва разходите за поддръжка на общите части като почистване, малки ремонти, таксата за Управителя, застраховката. Бюджетът не включва разходи за мащабни ремонти, нова инсталация, надстрояване и разширение, или технически проучвания на сградата. Вноските се плащат от собствениците на всеки три месеца или според решението на Асоциацията. При просрочване, избраният Управител се свързва със задължияното лице, за да го уведоми за необходимите вноски. При последвала липса на плащане, Управителят се обръща към съда.

Холандия

Законът в Холандия определя всеки собственик на апартамент не като собственик на самата жилищна единица, а само като собственик на част от сградата. Тази правна позиция е свързана с допълнителни задължения и отговорности на всеки собственик към цялата сграда, които включват и общи части извън собственото жилище. Собствениците в сградата са включени автоматично в *Асоциация на собствениците* и нямат право да я напускат докато притежават жилище в нея. Асоциацията на всяка сграда е *юридическо лице* вписано в бизнес регистър към Търговската камара, но не е фирма.

Асоциацията отговаря за поддръжката, почистването и застраховката на сградата и следи за спазването на реда и добросъседството. Асоциацията може да регулира отдаването под наем, домашните любимци, шума и бизнесът в частните жилища, както и да следи за нерегламентирани промени по конструкцията, покрива или фасадата на сградата. Решенията се взимат на демократичен принцип, чрез гласуване и достигане на мнозинство, на периодично организирани срещи на собствениците, най-често на Общо събрание на всички собственици. Избира се управителен съвет, който изпълнява взетите на Общо събрание решения. За по-специфични и спорни случаи се изисква по-голямо мнозинство. Пример е одобряването на ново разпределение на жилищата - изисква мнозинство от 80% от гласовете. Всеки собственик има право на брой гласове, равни на броя на жилища, които притежава в сградата, най-често на един.

Бюджетът на Асоциацията на собствениците се набира от нейните членове. Те са задължени да платят месечно своята вноска, а отказът може да доведе до отнемане на жилището. Размерът на вноската за всеки се определя на база процентния дял собственост от сградата и определения от Асоциацията необходим годишен бюджет. Нов собственик на жилище може да наследи задълженията на предишния. Освен разходи за поддръжка, асоциацията събира и спестява допълнителни средства във фонд, които се ползват за по-скъпи и по-машабни ремонти.

Англия

Недвижимата собственост в Англия се различава значително като видове от другите разгледани референтни държави. Етажната собственост, без да включва кооперативи, е три вида – Freehold, Leasehold и Commonhold. Freehold собствеността включва сградата и земята под нея. Собственикът е с изключителни права над нея. При продажба на еднофамилни къщи се продава Freehold собствеността. При сгради с повече жилища, рядко се продава Freehold собствеността. При тях най-често се продава Leasehold собствеността, която представлява временно придобиване на жилищна единица за период от около 100-120 години, максимум до 999 г. Leasehold собствеността включва само жилището, а земята под сградата, общите части и конструкцията остава на собственика на Freehold собствеността. През 1993 г. е приет закон, който позволява да се купи жилище, не само като Leasehold, но и част от Freehold, с което се установява съсобственост на сградата (подобно на Холандия – дял от сградата, а не конкретно жилище). През 2004 г., към закона за реформа на собствеността се приема Наредба за регулиране на нов тип собственост, наречена Commonhold. Тя се доближава по смисъл до частната собственост в България и другите разгледани страни (Condominium - собственост на жилището и съсобственост на

общите части). До момента този вид собственост е изключително рядко разпространена – съществуват само около 50 такива сгради, повечето ново строителство. При Commonhold собствеността собственикът на жилище получава и процент от общите части и земята под сградата. При нея се образува *Асоциация на собствениците, която е дружество с ограничена отговорност* (Limited company).

За поддръжката на сградата е отговорен пълноправният собственик – този на Freehold собствеността, но най-често Leasehold собствениците плащат на Freehold собственика такса за поддръжката, почистването на общите части и околното пространство и ремонта на сградата. Freehold собственикът получава и годишен наем от Leasehold собствениците от около 100-200 лири за ползване на земята. При неплащане на такси, над 350 лири или повече от 3 години, Freehold собственикът има право да осъди Leasehold собственика за възстановяване на сумата или придобиване на жилището. Leasehold собствениците имат и значителни ограничения – нямат право да отдават за ползване жилището на други без съгласие на Freehold собственика или да правят промени по плана на сградата. Управлението на сградата рядко се извършва от Freehold собственика или от събранието на Leasehold собствениците. Най-често се наема *професионална компания*. Leasehold собствениците имат право да създадат Асоциация на живущите, която да защитава интересите на членовете си. За да бъде ефективна, е необходимо да бъде призната формално от Freehold собственика или от съда (*First-tier Tribunal or FTT*), разрешаващ въпроси между собственици и управители на сгради, ако Freehold собственика отказва да я признае. За нейното признаване се препоръчва участие на повече от 60% от собствениците (по един от жилище), но това не е задължително. Съществуват редица ползи от призната асоциация. Тя има законното право да изисква информация от Freehold собственика за разходите по поддръжката, ремонтите и управлението на сградата, да бъде консултирана при избор на професионална компания за управление на сградата, да бъде осведомена за предстоящи мащабни ремонти, да посочва изпълнители и доставчици на услуги.

При Commonhold собствеността, Асоциацията на собствениците е отговорна за поддръжката на вътрешната и външната част на сградата. Два са основните документи при тази собственост. Декларацията на общността (Commonhold community statement) определя общите части и собствените жилища, регулира поддръжката на сградата и определя правата и задълженията на собствениците. Вторият е Уставът на асоциацията (Articles of Association), определящ отговорностите на Асоциацията, възможностите за членство, организирането на срещи и отговорностите и правата на Управителя. Двата

документа следват Наредбата за Commonhold собствеността (*Commonhold Regulations 2004*). При този тип собственост, асоциацията решава сама как да управлява сградата без намесата на Freehold собственика.

В заключение по темата, в страните от втората референтна група съществуват Асоциациите на собствениците, които са юридически лица с добре регламентирани от закона права и задължения. Определени са лицата, носещи отговорност за целостта и поддръжката на сградата и процедурите, които се следват за нейното управление. Англия преминава постепенно към смяна на модела от временно придобиване на жилищни единици (Leasehold) към пълноправна собственост (Commonhold). В Холандия етажната собственост има прилика с кооперативите, поради това, че според закона, собствениците придобиват дял от сградата, вместо конкретното жилище. Това ги задължава да са по-приобщени към сградата, нейната поддръжка и правилното ѝ управление. Възможността да бъде изгонено дадено лице от сградата при неплащане на необходимите месечни вноски е добър стимул за изрядност. Етажната собственост във Франция и Германия е пълноправна собственост с подробни регулации и възможност са осъждане при неспазване на правилата за живот в сградата.

Първата група държави прави драстични промени в законодателството си след преминаването от планова към пазарна икономика. Бързото приватизиране на жилищата в началото на 1990-те и липсата на наследени регулации и култура на собствениците за управление на общите части, води до занемаряване на сградите. Еволюционни промени в секторните закони постепенно водят до модела на Асоциациите на собствениците, подобен на западните държави. Полша, Чехия и Унгария формулират конкретно правата и задълженията за управлението на сградите и лицата, носещи отговорност. Румъния изостава в това отношение. При нея липсват установени регулации за заплащане на месечни такси за поддръжка, санкции или отговорност на Асоциациите.

Освен разгледаните референтни държави, почти всички останали членки на ЕС имат подобни модели – *задължителни Асоциации на собствениците, които са юридически лица и съществуват през целия експлоатационен период на сградата.*

Изводът за България е, че тя видимо изостава по пътя към установяване на адекватни механизми за управление на етажната собственост.

1.4.3 Жилищно финансиране

Европейският ипотечен пазар разчита на финансиране, осигурено от различни комбинации на три основни опори на финансовата система:

- Търговски банки;
- Жилищно-спестовни дружества;
- Кооперативния сектор.

Търговските банки предлагат ипотечни кредити с променлив лихвен процент, но по-често се търгуват тези с фиксирана лихва за 5 и 10 години. Предсрочното погасяване в периода с фиксирана лихва се съпътства от наказателна такса на банката. Около 80% от всички жилищни кредити на всички банкови институции са дългосрочни и с фиксирана лихва. Често кредитите, гарантирани с ипотека върху жилища, се използват за финансиране на малък бизнес, но това не ощетява жилищно-финансовата система.

Ипотечните банки обикновено имат правото да издават ипотечни облигации, чрез които си набавят свежи пари от капиталовия пазар. Това е така наречения „вторичен ипотечен пазар”. Ипотечните облигации са гарантирани от ипотеките по кредитите и други активи на банките. Високите наказателни такси за предсрочно погасяване и ниските нива на необслужвани кредити, създават доверие сред инвеститорите в ипотечни облигации.

Обичайното съотношение между стойността на кредита и тази на ипотекирания имот (LTV) е 80%, но при висока платежоспособност и нисък кредитен риск, това съотношение може да достигне и 100%.

До 2005 г., достъп до свежи пари през вторичния ипотечен пазар са имали само ипотечните банки. Под натиска на Европейската комисия, в името на свободната конкуренция, сега всички лицензирани банкови институции имат достъп до този пазар.

Жилищните кредити от жилищно-спестовни дружества (Vausparkassen) са разпространена добавка към ипотечните заеми, финансирани чрез ипотечни облигации. Заради голямото си разпространение, ефективно увеличаване на платежоспособността и ниските рискове, този клон на европейското жилищно финансиране ще бъде представен по-подробно.

Системата за договорени спестявания (Bausparen)⁴⁰

Системата за договорни спестявания (Баушпарен) включва договорен ангажимент на бъдещия кредитополучател да спести определена сума (около 30% от необходимата за покупка на жилище) за определено време (обикновено 4 години). След изпълнение на този ангажимент, кредитната институция отпуска заем (до 2,5 пъти над спестената сума) при предварително договорени условия. Начислените лихви по депозита, както и тези по последващия кредит, са под пазарните нива. По замисъл, тази система е създадена, за да

⁴⁰ <http://www.housing-finance-network.org/?id=284>

предпази кредитополучателите от рисковете и колебанията на финансовите пазари. Привлекателността на този финансов инструмент е и в предварително договорения фиксиран лихвен процент.

Основните черти на съвременния финансов инструмент „договорни спестявания“ произлизат от английския опит във взаимно-спомогателните каси от началото на 19-ти век. С влизане в системата, всеки клиент става член на колектив. Докато спестява, той играе ролята на кредитор за колектива, а когато вземе договорения заем, става длъжник.

Тъй като заемът е допълващ източник за финансиране на планираната покупка, периодът на погасяване е много по-къс от този на пазарния ипотечен заем – обикновено до 10 г.

Съществуват много разновидности на този модел за жилищно финансиране, но всички те произлизат или от „затворения“⁴¹ германски Баушпар, или от „отворения“ френски *épargne logement* (жилищно спестяване).

Съвременната Баушпар система на *Германия* се развива от век насам и е конструирана с повече социални, отколкото икономически и финансови аргументи. В началото, тази система се е опитвала да осигури всички необходими жилищни кредити, но от 1938 г. насам, основната дейност на жилищно-спестовните дружества е да осигуряват допълващи жилищни заеми. Сега почти всички купувачи на жилища комбинират договорен заем със заем от други източници. Почти 60% от всички жилищни транзакции в Германия имат частично финансиране от жилищно-спестовно дружество. Обичайното портфолио на купувачите е 50-60% конвенционален ипотечен заем (гарантиран с първа ипотека), 20-30% Баушпар заем (гарантиран от втора ипотека) и 20-30% собствени спестени средства. Така се стига до намалени рискове, увеличена платежоспособност и солидни кариери на собствениците на жилища.

Френският вариант на жилищно-спестовните дружества се базира на немския, но от 1970 г. насам, функционира като „отворена“ система – за разлика от немския затворен вариант, спестителите могат да изтеглят депозитите си в края на договорения срок, независимо от ликвидността на дружеството. Освен това, гъвкавостта и отвореността на френската система се изразява и в правото на всички банки с депозити на граждани да предлагат договори като на жилищно-спестовните дружества. Така много спестители се включват в системата за спестяване но не се възползват от правото си на заем (поне не веднага), заради по-високата доходност на депозита спрямо дългосрочните държавни облигации

⁴¹ Акумулираните спестявания се използват само за финансиране на договорените заеми, забранени са взаимодействие с капиталовите пазари.

(след облагането на дохода). За да стимулира тази конкуренция, държавата осигурява премия върху начисляваната лихва (40-50%). Тази политика води до привличане на достатъчно свежи пари за финансиране на ипотечното кредитиране.

Въпреки различията, вплитането на системите за договорни спестявания в общите финансови системи и на Германия и на Франция се счита за успешно.

В заключение, системата на жилищно-спестовните дружества е необходим и успешен инструмент в европейските жилищно-финансови системи, осигурявайки:

- С 4-6 годишните си срокове на спестяване, създава *баланс* между дългия срок на ипотечните кредити (20-25 г.) и късите срокове по обикновените депозити;
- *Тестване* на възможността за погасяване на кредит чрез периода на спестяване. Успешният спестител би бил и успешен длъжник, погасяващ кредита си без просрочки (фактите потвърждават, че кредитните просрочки по този вид заеми са много по-малко от тези при конвенционалните);
- *Малък кредитен риск* - предварително натрупаните спестявания намаляват значително съотношението „кредит – стойност на залога по ипотеката”, а от там и вероятността за просрочване на задълженията по кредита;
- *Стабилизиране* на жилищните пазари чрез дифузно проникване на жилищно-спестовните системи във финансирането на частния жилищен сектор;
- Повишена „дълбочина” на жилищните пазари, създавайки *платежоспособно търсене* сред средно- и ниско-доходните домакинства;

Изброените предимства превръщат жилищно-спестовните дружества в идеален инструмент за страни с ниски доходи и недобре развити вторични ипотечни пазари. *Точно такава страна е и България.*

Системата има и критици, твърдящи, че социалните ползи от нея са по-малки отколкото изглеждат. Ефектът от ниската лихва върху заема частично се неутрализира от късия срок за погасяването му. Не е ясно дали тази система би могла да провокира повече спестявания и инвестиции, тъй като данни от централно-европейски страни с наскоро въведени жилищно-спестовни дружества сочат, че същите обеми са се акумулирали и преди. Освен това, поддържането на нисък лихвен процент по депозитите се допълва от държавна субсидия (споменатата по-горе премия), която достига 1% от държавния бюджет. Други критици посочват че системата „*Vausrat*” и „*épargne logement*” не са добре обвързани с доходите на клиентите, тъй като жилищно-спестовните дружества се нуждаят

от масовост, за да съществуват стабилно. Все пак съществува инструмент за насочване на държавната помощ – това е ограничението върху субсидираната сума на спестяванията. На практика, по-голямата част от субсидията отива в домакинства със средни доходи, които имат необходимите спестявания. Друг негатив на системата за договорни спестявания е факта, че тя формира самостоятелни, изолирани фондове, нямащи контакт с капиталовите пазари и по този начин затрудняващи развитието им.

Отворената френска модификация на договорените спестявания избягва горния недостатък като се слива с финансовите пазари и осигурява свежо финансиране за различни видове жилищни заеми.

Независимо от опитите на критиците да отхвърлят системата (защото тя отклонява значителен потенциал за търговските банки), жилищно-спестовните дружества доказват жизнеността си с исторически факти. Най-стари са те в Германия (от 1885 г.), следвани от Австрия (от 1925 г.). Следва широко разпространение в страни от бившия социалистически блок: Словакия (1992), Чехия (1993), Унгария (1997), Хърватска (1998), Словения (2004), Румъния (2004).

Обзор на жилищно-финансовите пазари в избрани европейски страни

Подобно на предходните аспекти на жилищните модели и за обзора на жилищното финансиране са избрани 2 групи референтни държави⁴². Към първата група са развитите икономики на Германия, Франция, Англия и Холандия. Критерий за избора им са специфичните финансови инструменти и развити структури на жилищно-финансовите им системи. Към втората група са страни в скорошен преход към пазарна система – Чехия, Унгария, Полша. Критерий за избора им са видими и успешни реформи в жилищно-финансовите им системи.

Германия

Както беше вече споменато, жилищното финансиране се осигурява основно през търговските банки и жилищно-спестовните дружества, имащи дял от около 40% (при над трилион евро на висящите ипотечни кредити, съставляващи около 50% от БВП). Благодарение на балансираната си система, жилищно-финансовият пазар на страната остава относително стабилен дори и през периода на глобалната криза (2007-2010).

⁴² Редът на представените в този обзор държави е различен от предходния заради спецификата на финансовите модели.

Що се отнася до ипотечните кредити, обичайното съотношение кредит/стойност на ипотекирания имот е 80%. Отчитайки законовото ограничение, че първата ипотека не може да надвишава 60% от стойността на имота, банките отпускат кредити с по-висока стойност само за сметка на чувствително увеличени лихви. Но жилищно-спестовните дружества могат да ипотекират до 80% от стойността на имота при най-изгодните си условия. Това е привилегия, дадена им от специалния закон. Обикновено тези кредити са допълващи към тези от търговски банки (с първа ипотека) и тяхната гаранция е втора ипотека. Обичайното кредитно портфолио на германските граждани включва 20-30% стартов капитал (спестявания), 50-60% ипотечен кредит от търговска банка и 20-30% заем от жилищно-спестовно дружество. Държавните субсидии в сферата на жилищното финансиране включват по 45 евро на година на спестител в Баушпар системата и ипотечни кредити със субсидирана лихва, отпускани от държавната банка KfW.

Благодарение на стабилната жилищно-финансова система и цените на жилищата се движат без резки спадове и възходи – в рамките на около 4% годишно.

Основен източник за финансиране на жилищното кредитиране си остават краткосрочните депозити и текущите разплащателни сметки (депозитите са фундамента на Баушпар системата). Вторичният ипотечен пазар е вторият по значение източник, осигуряващ свежи пари чрез емитиране на *ипотечни облигации* (покриват около 20% от стойността на жилищните кредити).

Франция

Жилищното финансиране във Франция се осигурява основно от кооперативни/депозитарни⁴³ и специализирани ипотечни банки (като голямата банка Cr dit Foncier). Особено популярни са кооперативните банки. Техният дял надхвърля 53% от общия обем на жилищните ипотеки. Пазарен лидер сред тези банки е Cr dit Agricole.

Обикновено съотношението кредит/стойност на ипотекирания имот е до 80%. Ипотечните кредити са или с фиксирана лихва (за по-голямата част), или с „плуваща“, индексиреща се ежегодно. Съществуват два дългосрочни спестителни плана, стимулирани с бонус/субсидия върху лихвата по депозита. Вложителите по такива депозити получават възможност да изтеглят ипотечен заем при редуцирана лихва.

⁴³ Кооперативната банка е финансова институция, лицензирана от централното или регионално правителство, без капиталови акции, притежавана от членовете си, които участват в общ фонд. От този фонд се плащат исканите заеми (не само жилищни). Подобно на търговските банки, и в тези се формират печалби, разпределяни между членовете. Тези институции са се утвърдили като сигурно място за спестяванията на гражданите - членове и последващото им инвестиране в ипотеки, заеми, акции и други активи.

Жилищно-финансовият пазар на Франция предлага и продукти на жилищно-спестовната система (*épargne logement system*) – държавна субсидия по спестяванията и нисколихвени ипотечни кредити след изтичане на договорения период на спестяване.

Ипотечният пазар черпи свежи пари основно от депозитите (на граждани, фирми, организации). Втори по значимост източник за рефинансиране са т.нар. ипотечни облигации. Право за емитиране на такива облигации имат само ипотечните банки. За да се възползват от този ресурс, кооперативните банки емитират облигации индиректно, чрез лицензирани посредници. Около 10% от висящите жилищни кредити във Франция са финансирани чрез емитиране на ипотечни облигации.

Англия

Жилищното финансиране в Англия се осигурява от търговските банки и строителните дружества (*Building Societies*). Посредници в жилищно-кредитния пазар са ипотечните брокери – над 50% от сделките се осъществяват с тяхната помощ. В пика на развитието си преди кризата, дългът по ипотeki достига 86% от БВП (една от най-високите степени на ипотечна задлъжнялост в Европа).

Подобно на Франция, максималният дял на кредита е 80% от стойността на ипотекирания имот. Това е признак за подобие на кредитния риск в двете страни. Повечето ипотечни кредити са с променлива лихва, макар да съществува и ограничен брой с фиксирана лихва.

И в Англия основен източник за рефинансиране на ипотеките са депозитите на банковите клиенти. Вторичният ипотечен пазар също е важен източник, осигуряващ около 20% от свежите пари за ипотeki чрез изкупуване на ипотечни облигации, емитирани от ипотечните банки. Сливът на капиталовите пазари през 2007-2008 г. се отразява тежко и върху кредитния пазар на острова. Сега той отново е във възходящо развитие, но е далеч от предишните високи нива.

Холандия

Жилищното финансиране в Холандия се осигурява от банките и специализирани жилищно-кредитни институции – кооперативни банки (*Bouwfonds*). Най-голямата сред тях е *Rabobank*, имаща 30% дял от ипотечния пазар в страната. И тук, подобно на Англия, над 60% от жилищното кредитиране се посредничат от ипотечни брокери. Възходящото развитие на ипотечния пазар до 2007 г. води до изравняване на БВП и дългът по ипотечни кредити. Следва срив и ново възраждане през последните години, но при много по-ниски нива.

Средното съотношение между кредита и стойността на ипотекирания имот е рекордно високо – 90%. Не са редки случаите, когато кредитът надвишава стойността на залога. Това води до рисково висока задлъжнялост на домакинствата. Аргументирани и с фактора „глобална криза“, през 2007 г. са наложени законови ограничения, редуциращи съотношението „кредит – залог“. Преобладаващият дял на кредитите (80%) е с фиксирана лихва. По време на кризата, почти 90% от ипотечните кредити не са обслужвани. Но благодарение на държавен гаранционен фонд (The Nationale Hypotheek Garantie), не се стига до ипотечна криза. Около 30% от целия обем на ипотечните кредити е застрахован от този фонд.

Въпреки, че ипотечното кредитиране се финансира основно от депозити, важен елемент на този пазар през последното десетилетие стават и ценните книжа. Преди кризата от 2007 г., ипотечните облигации покриват почти 20% от обема на висящите ипотечни кредити.

Жилищно-финансовите профили и на втората група държави са изградени по същите показатели.

Чехия

Жилищното финансиране се осигурява от банките и Баушпар касите (Bausparkassen). Последните имат вече дял над 35% от ипотечния пазар. Стартирайки от изключително ниско ниво (3,7% през 2001 г.), ипотечният пазар в Чехия се развива с огромни темпове, достигайки 15,3% от БВП през 2007 г. Следват аналогичните в цяла Европа процеси – силен спад до 2010 и постепенно възстановяване, но при много по-ниски нива.

Обичайното съотношение кредит/залог в Чехия е 85%. Сумите за лихви по ипотечни кредити за жилище се приспадат от облагаемия доход, но до определен лимит. Повечето кредити са с фиксирана лихва.

В Чехия успешно работи споменатата немска Баушпар система – жилищно спестовните дружества. Спецификата тук се изразява в държавната премия по спестяванията – 15%, но с определен лимит на донираната по този механизъм сума. Подобно на останалите референтни държави, рефинансирането на ипотечните кредити и в Чехия разчита основно на депозити.

Унгария

Жилищното финансиране в Унгария има 3 основни „стълба“ – търговски банки (с дял от 57%), ипотечни банки (38%) и жилищно-спестовни дружества от типа „Баушпар“ – 5%. Подобно на останалите страни, унгарският ипотечен пазар се развива бурно до кризата през 2007 г., достигайки задлъжнялост по кредити, покриващи 12,4% от БВП. Следва силен спад и последващо бавно възстановяване.

Типичното съотношение „кредит/залог“ е 70% при имоти от вторичния пазар и 80% за новопостроени жилища. Повечето кредити са с фиксирана лихва. Кризата от 2007 г. предизвиква сериозни сътресения. Около 50% от жилищните кредити са деноминирани в швейцарски франкове, за да се защитят банките. По-късно, през 2010 г. е спусната забрана за отпускане на жилищни заеми в чужда валута. От 2011 г. кредитополучателите могат да изплащат преждевременно жилищните си заеми в чужда валута при преференциален обменен курс (25% под пазарния). Загубите остават за сметка на банките. Най-потърпевши от това решение са 3 австрийски банки.

Специфичен елемент на унгарската жилищно-финансова система са „внесените“ от Германия жилищно-спестовни дружества (Баушпар). Продуктите им са аналогични с тези в другите страни.

Рефинансирането също е аналогично с това в другите референтни държави – депозити и ипотечни облигации, продавани на вторичния ипотечен пазар. Специфичното тук е голямото развитие на вторичния ипотечен пазар. Малко преди кризата, в апогея на развитието си, стойността на ипотечните облигации достига 48% от тази на отпуснатите ипотечни кредити.

Полша

Полският жилищно-финансов пазар оперира чрез търговски и специализирани ипотечни банки. Най-голям дял има РКО Bank Polski. Ипотечните брокери и в Полша са присъщ компонент – 30% от ипотечните договори се посредничат от тях. Тенденциите на развитие се вписват в общо-европейските – бурно развитие до 2007 г., рязък спад, последван от плавно възстановяване.

Финансирането на жилищните трансакции в Полша е било улеснено от високо предлагане на ипотечни кредити, достигащи 80% от залога по ипотека. Не са редки случаите и на кредити над стойността на залога – 110%. Подобно на Унгария, през 2007 г. около 50% от кредитите са трансформирани в чужда валута. В същото време, повечето кредити са с променлива лихва. Лихвите по кредитите (до определена сума) се приспадат от облагаемия доход. В хода на кризата, повечето банки преосмислят или изоставят

кредитирането в чужда валута, увеличават разликата между стойностите на кредита и залога и драматично затягат изискванията си по погасителните вноски.

И в Унгария рефинансирането на жилищните ипотечни кредити разчита основно на депозити. Създаден е и вторичен ипотечен пазар, но стойността на ипотечните облигации не надхвърля 2% от тази на отпуснатите заеми.

В заключение по темата „жилищно финансиране”, с нюансни различия, всички референтни държави имат едни и същи структурни елементи и механизми, свеждащи се до:

- *Финансови институции* – търговски банки, специализирани ипотечни банки, кооперативни банки, жилищно спестовни дружества (Баушпар). България има само първия тип и нищо друго;
- *Стимули за спестителите* – бонуси/субсидии върху лихвата по депозита, премии върху спестените суми (при Баушпар системата). България няма такива;
- *Подпомагане на кредитополучателите* – гаранционен фонд по ипотечните кредити, приспадане от облагаемия доход на лихвите по ипотечен кредит. България няма такива;
- *Рефинансиране на ипотечните кредити* – депозити, ипотечни облигации. България има и двата инструмента.

На фона на този обзор може да се твърди, че *жилищно-финансовата система на България е неразвита* и се нуждае както от нови елементи, така и от нови норми и регламенти на взаимоотношения между участниците в пазара на жилищни кредити.

1.4.4 ЖИЛИЩНИТЕ ПРОБЛЕМИ НА ЕВРОПА

Разглеждайки ситуацията в жилищните сектори на 22 държави членки на ЕС, в последния си доклад от 2015 г., мрежата от организации за социални жилища Housing Europe, резюмира основните проблеми и дефицити в следните точки:

- Най-големият дял на обитатели с прекомерни жилищни разходи е сред наемателите в частния сектор, като най-уязвими сред тях са едночленните домакинства, следвани от самотни родители с деца;
- В сравнение с предишното поколение, сегашното младо население изпитва повече трудности в стартиране на своята жилищна кариера. И това вече се наблюдава не само в южна Европа, както е било доскоро;

- В периода 2008-2012 г., инвестициите в социални жилища намаляват (освен във Франция), независимо от увеличаващите се списъци с нуждаещи се от жилище;
- Високите нива на кредитна задлъжнялост отприщва голям брой необслужени ипотечни кредити и загуба на жилища (особено в Испания и сред нискодоходните групи във всички разглеждани страни).
- Високи нива на кредитна задлъжнялост по повод жилище, водещи до висок брой приложени ипотечи и забавено обслужване на кредити, особено след домакинства с ниски доходи;
- Въпреки, че качествата на жилищата през последните години са се подобрили осезателно, все още има значителен фонд без базови благоустройствени елементи и много пренаселени жилища. Проблемът засяга най-вече новите страни-членки на ЕС и южните страни – Гърция, Италия, Испания;

Пределно обобщената проблемна картина на Европа се отнася в пълна сила и към България, при това с утежнена сила поради отсъствието на ефективни инструменти за реакция – недоизградена институционална рамка, неразвита жилищно-финансова система, липса на система за жилищно субсидиране, липса на адекватно управление в многофамилния жилищен фонд.

1.5 АНАЛИЗ НА ЖИЛИЩНИЯ ФОНД В Р. БЪЛГАРИЯ

Анализът на жилищния фонд се провежда по последната налична статистическа информация. Поради факта, че данните по някои показатели се наблюдават само от преброяванията на населението и жилищния фонд, съответният анализ се отнася към годината на последното преброяване – 2011 г. За показатели с изявена динамика са използвани масиви от данни с времеви обхват от 5, 10 и повече години.

1.5.1 АКТУАЛНО СЪСТОЯНИЕ НА СЪЩЕСТВУВАЩИЯ ЖИЛИЩЕН ФОНД

Общи параметри на жилищния фонд

По данни от последното преброяване (2011 г.), населението на Р. България (7 327 224 човека) разполага с 3 887 149 жилища с 283 833 хил. м² полезна и 215197 хил. м² жилищна площ. На база всички жилища, потреблението е осезателно над средните европейски стандарти – 550 жилища на 1000 обитатели, над 30 м² жилищна площ на човек и 1,8 обитатели на жилище. Както се вижда от долната таблица, показателите за статистическото жилищно потребление в селата са с много по-високи стойности, сравнени

с тези за градовете и на национално ниво. Но този факт не отразява по-високи жилищни стандарти, а се дължи главно на обезлюдяване и много необитавани жилища. Освен това, броят на жилищата е с над милион (1 094 573 жилища) по-голям от този на домакинствата.

Таблица 1.2. Общи параметри на жилищния фонд за България, на база всички жилища

<i>На база всички жилища, 2011 г.</i>	<i>Общо</i>	<i>Градове</i>	<i>Села</i>
Жилища - брой - 2011 г.	3 887 149	2 566 601	1 320 548
Полезна площ - хил. м ²	283 833	189 701	94 132
В т. ч. жилищна площ – хил. м ²	215 197	143 048	72 149
Жилищна площ на човек – м ²	30,4	28,1	36,4
Жилища на 1000 души	550	505	666
Среден брой лица на едно жилище	1,8	2,0	1,5
Необитавани жилища	1 220 416	653 105	567 311
Дял необитавани жилища	31,40%	25,45%	42,96%

Източник: НСИ, обработка на консултанта

Отчитайки големия дял необитавани жилища (съответно 31,4%, 25,45% и 42,96%), *реалното потребление* е значително под общоприетия стандарт (420 жилища/100 обитатели). Пресмятайки този показател само на база обитавани жилища, стойността пада от 550 на 377 жилища на 1000 обитатели (за градовете от 505 на 376 и за селата – от 666 на 380). Значително се редуцират и другите параметри на жилищния стандарт. Игнорирайки деформацията, получена от разликите в дяловете на необитаваните жилища, *реалното потребление* в градовете и в селата е почти изравнено:

Таблица 1.3. Общи параметри на жилищния фонд за България, на база обитавани жилища

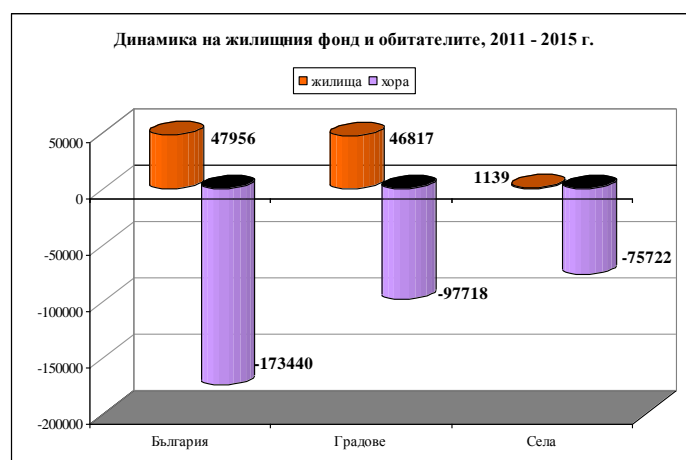
<i>Само обитаваните жилища, 2011 г.</i>	<i>Общо</i>	<i>Градове</i>	<i>Села</i>
Жилища - брой - 2011 г.	2 666 733	1 913 496	753 237
Полезна площ - хил. м ²	203 835	146 096	57 739
В т. ч. жилищна	154 356	110 213	44 143
Жилищна площ на човек – м ²	21,8	21,7	22,3
Жилища на 1000 души	377	376	380
Среден брой лица на едно жилище	2,7	2,7	2,6
Необитавани жилища	1 220 416	653 105	567 311
Дял необитавани жилища	31,40%	25,45%	42,96%

Източник: НСИ, обработка на консултанта

В периода от последното преброяване до края на 2015 г., населението на България е намаляло със 173 440 човека (от 7 327 224 на 7 153 784), а жилищния фонд се е увеличил с 47 956 жилища (от 3 887 149 до 3 935 105). Отчитайки последните натрупвания, статистическото потребление е повишило стойностите си. Но тази статистическа картина

не е аргумент за липса на жилищни проблеми. Може да се твърди единствено, че в България няма остър количествен дефицит от жилища.

Фигура 1.1: Динамика на жилищния фонд и обитателите, 2011 – 2015 г.



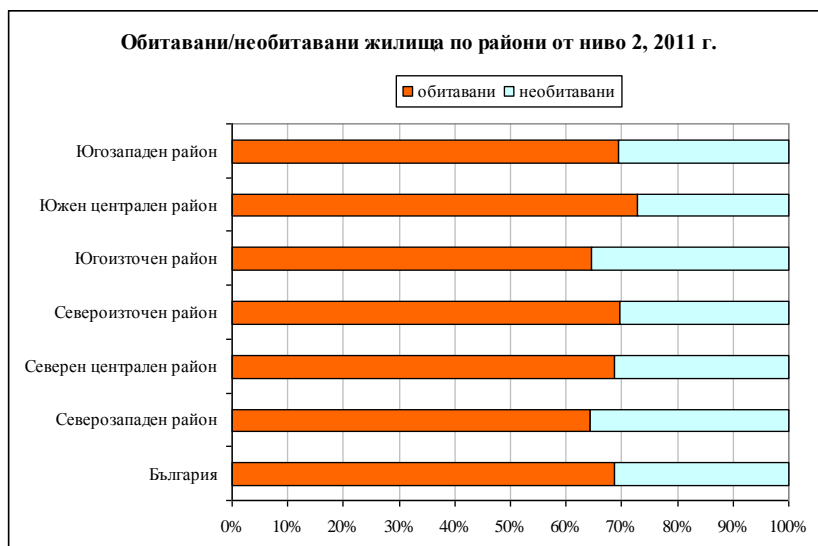
Източник: НСИ, обработка на консултанта

Макар, че необитаваните жилища се установяват само от преброяванията на населението и жилищния фонд, може да се мотивира хипотезата, че делът на необитаваните жилища се е запазил и дори се е увеличил. Докато средният национален дял на необитаваните жилища през 2011 г. е бил 31,4%, в градовете е бил 25,45%, а в селата – 42,96%, като в случаите на пълно обезлюдяване достига 100%. Диагнозата за прекомерно високи дялове от необитавани жилища в периферни малки общини би била „обезлюдяване”, но в зоните на активни пазари (големи градове, черноморско крайбрежие, планински курорти), такова обяснение не е съвсем валидно. Много от статистически отчетените като „необитавани” жилища в подобни локализации изпълняват функции на краткотраен и сезонен отдих за обитателите на прилежащи градове или инвеститори (включително чуждестранни)⁴⁴. Що се отнася до необитаваните жилища в централни зони на големите градове, те не са останали неизползваеми. Най-често такива жилища се предлагат за офиси и други обслужващи дейности (включително за краткотрайно отдаване под наем на туристи). За съжаление, липсва статистическа информация за различните под-групи „необитавани жилища”. Интерес за настоящата разработка представлява групата на годните за обитаване жилища, които нямат никаква функция и не са извадени на пазара.

Картината на необитаваните жилища по райони през 2011 г. е представена в долната фигура.

⁴⁴ По дефиниция на НСИ: *Необитавано жилище* е това, в което към момента на преброяването не живее никой или в което са преброени само временно присъстващи лица. Необитавани са и жилищата, които се намират в жилищни сгради за временно обитаване (вили, къщи за почивка). *Временно присъстващи* са лицата, които живеят постоянно в друго населено място, но са дошли временно в командировка, в отпуск, на гости, на почивка и др.

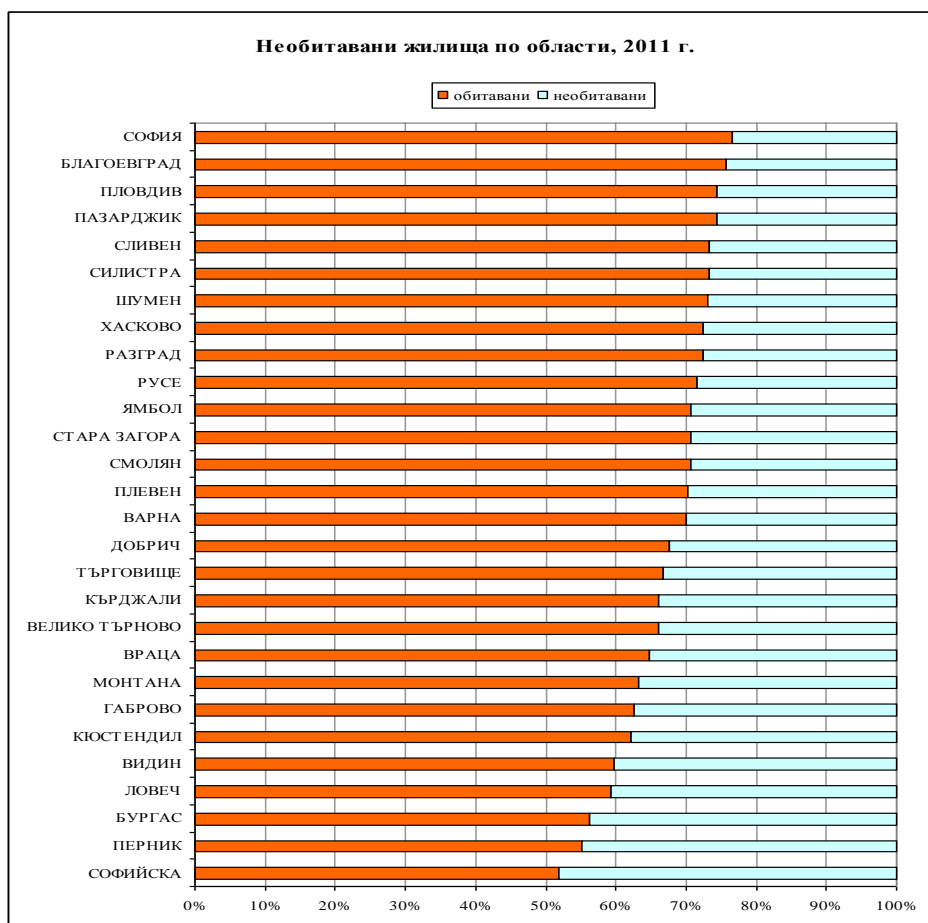
Фигура 1.2: Обитавани и необитавани жилища по райони от ниво 2, 2011 г.



Източник: НСИ, обработка на консултанта

Горната обобщена картина не откроява съществени разлики. Необитаваните дялове варират в рамките на 8% - от 27,2% в ЮЦР, до 35,6% в СЗР, при 31,4% средно за страната. Установената закономерност, че различията се увеличават с намаляване на териториалните единици се илюстрира в следващата таблица на ниво „области“.

Фигура 1.3: Обитавани и необитавани жилища по области, 2011 г.



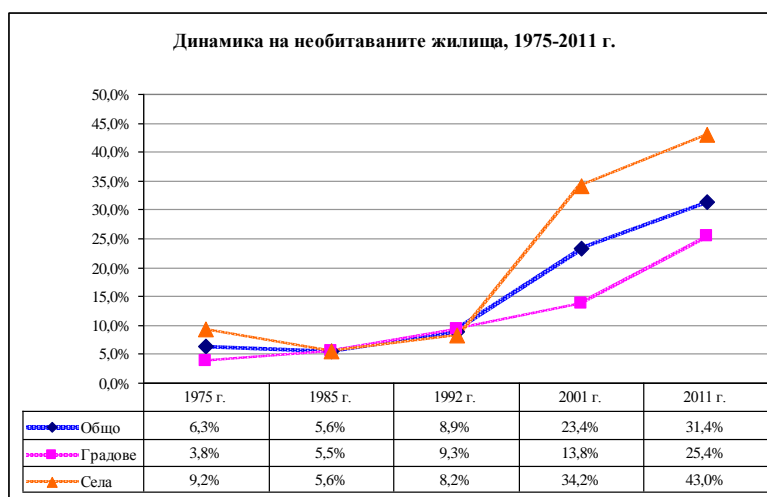
Източник: НСИ, обработка на консултанта

Както беше отбелязано, категорията „необитавани жилища” е с неидентифицирани сектори от неизползвани жилища, жилища за отдих и жилища с нежилищни функции. Това затруднява разчитането на горната картина, но в няколко конкретни локализации биха могли да се лансират правдоподобни хипотези:

- Най-високите дялове необитавани жилища са в области Софийска (48,2%) и Перник (44,9%). Притегателната сила на прилежащата столична метрополия е „изсмукала” част от демографската маса на тези пространства и същевременно ги е запълнила с функцията „отдих”. Жилищата, останали без функции, са предимно в отдалечените периферии, докато тези в изохрони до 45-50 минути, са вили и къщи за почивка;
- Област Бургас е лидер по „необитавани жилища” в черноморското крайбрежие – 43,7%. Но всъщност, доминиращият дял са чуждестранни инвестиции в жилища за сезонно ползване – за отдих.

Проследен в динамичен аспект, феноменът „необитавани жилища” би могъл да се третира като своеобразно „огледало” на урбанистичните процеси в страната. През стартовата година на проследения период (1975 – 2011 г.), в градовете има едва 3,8% „необитавани жилища”. Но това са вилите и къщите за почивка. Същевременно, в отговор на остри жилищни дефицити започва масовото индустриално строителство. Десет години по-късно (1985 г.), дялът на визираните жилища в градовете и селата се е изравнил на ниво 5,6%. Следва плавно, но паралелно увеличаване до около 9% в началото на прехода. И тук започва рязко разграничаване. Разрушената икономическа база на селата прогонва масово населението – към градове и в чужбина. Само за 10 години, дялът на необитаваните жилища в селата нараства повече от 4 пъти - от 8,2% през 1992 г., до 34,2% през 2011 г. През следващото десетилетие (2001 – 2011 г.), процесът се динамизира в градовете и затихва в селата, но остава на необичайно високи нива.

Фигура 1.4: Динамика на необитавани жилища, 1975 - 2011 г.

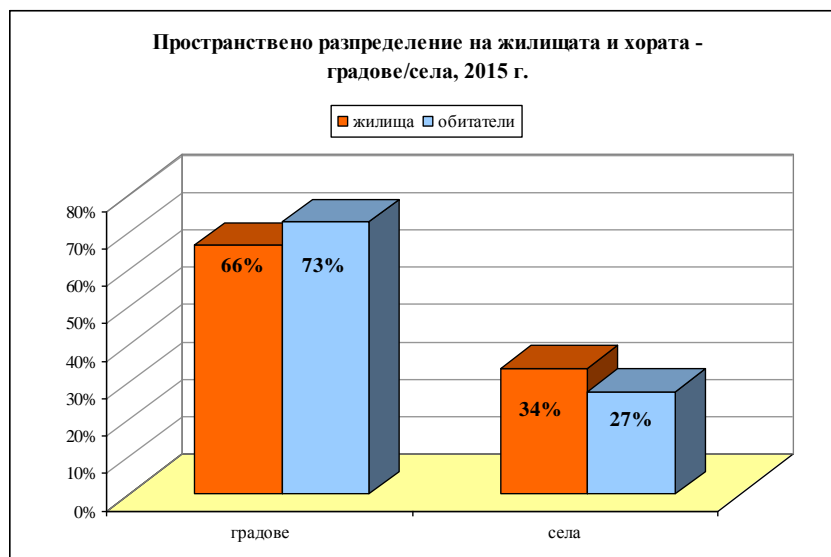


Източник: НСИ, обработка на консултанта

Неясната съдба на жилищата, преброени като „необитавани”, се дължи на недостатък в методиката на преброяванията. Тази констатация е косвена заявка към промяна в тази методика, позволяваща открояване на жилищата, останали без всякаква функция.

В резултат на динамичните урбанизационни процеси и пространствени трансформации на населението, към 2015 г., 66% от жилищния фонд и 73% от населението се намира в градовете. Останалите 34% от жилищата и 27% от населението е в селата.

Фигура 1.5: Пространствено разпределение на жилищата и населението – градове/села 2015 г.



Източник: НСИ, обработка на консултанта

В заключение по темата, България има достатъчно жилищен фонд, но:

- Поради големия дял на необитавани жилища, жилищното потребление следва да се пресмята само на база „обитавани жилища”. В противен случай,

получаваме силно деформирана статистическа картина с риск от грешни изводи и препоръки за бъдеща политика;

- Като цяло, България няма остри количествени жилищни дефицити. Такива се появяват периодично в големи градове и курортни дестинации и локалните пазари реагират с увеличено ново строителство;
- Независимо от многото необитавани жилища, потребността от нови жилища съществува постоянно;
- Отчитаните от статистиката «необитавани жилища» са конгломерат от такива за отдих, за нежилищни функции и неизползвани. За идентифициране на неизползваните, следва да се промени методиката на преброяването. За „необитавани” би следвало да се идентифицират само неизползваните;
- Динамиката в пространственото разпределение на жилищата и хората е отражение на урбанизационните процеси. Сред тях се откроява шоково обезлюдяване на селата и малките градове (особено на тези в перифериите). Дисбалансът „център – периферия” се задълбочава и в съотношението „обитатели – жилища”.

Брой на жилищата по години – общо, за градовете и селата

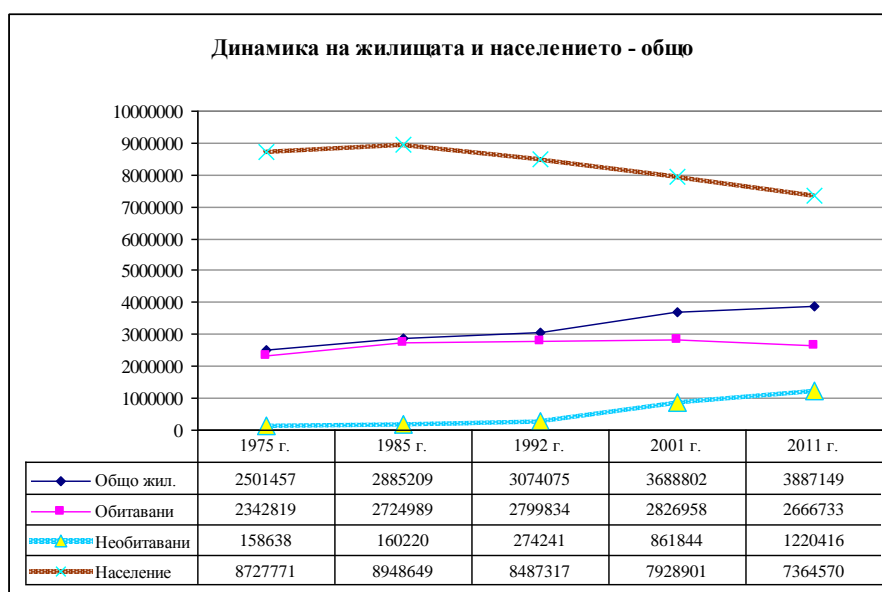
През проследения период на последните 4 десетилетия, жилищният фонд на страната плавно нараства от 2,5 млн. жилища през 1975 г., до 3,1 млн. в началото на прехода и 3,89 млн. при последното преброяване (2011 г.). За нормално възпроизводство на жилищния фонд се счита за необходим минимален темп от 2 нови жилища на 1000 обитатели. Средният темп на ново строителство в периода 1975 – 1992 г. е 3,97 нови жилища на 1000 обитатели. След рязкото сътресение в началото на прехода, темповете достигат максимума си през 2009 г. (2,9 нови жилища на 1000 обитатели) и спадат до 1,9 през 2011 г. Тези статистически факти са достатъчни за обобщената оценка - възпроизводството на жилищния фонд в България е нормално⁴⁵.

Освен динамиката на фонда, долната графика проследява и движението на населението. След максимум от 8 948 649 човека през 1985 г., населението се стопява до 7 364 570

⁴⁵ За нормално възпроизводство е необходим темп от минимум 2 нови жилища на 1000 обитатели.

човека през 2011 г. Получава се парадокс – населението намалява с 1,58 млн. човека, а фондът се увеличава с над милион жилища.

Фигура 1.6: Динамика на жилищата и населението – общо, по години на преброявания

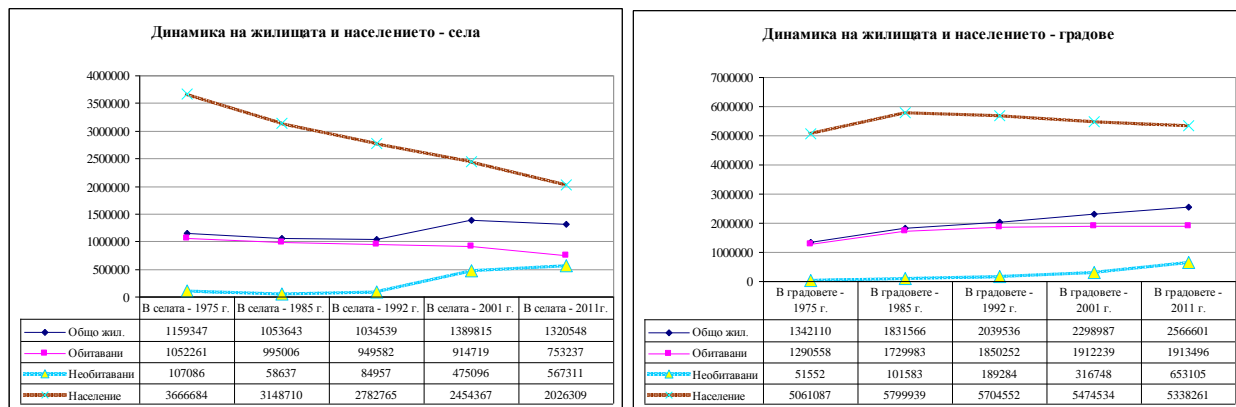


Източник: НСИ, обработка на консултанта

Строителният сектор реагира на глобалната криза с рязко намаляване на темповете на ново строителство. До 2015 г., фондът нараства до 3,94 млн. - само с по около 12 хил. жилища на година и темпове от 1,3 – 1,4 нови жилища на 1000 обитатели. Този процес също е на фона на силно намаляващо население. В този период възпроизводството е забавено, т.е. създадени са предпоставки за стареене на жилищния фонд.

Проследеният процес на национално ниво се наблюдава с нюансни различия в диференцираните пространства „села – градове” (долните 2 графики). Спадът на населението в селата е подчертано по-рязък, сравнен с този в градовете, но тенденцията в десетилетието 1975-1985 г. е деформирана от появата на 22 нови града (видимо като реципрочно увеличение в графиката за градовете). По отношение на жилищния фонд, в градовете той се е възпроизвеждал с много по-високи темпове (2,2 – 3,7) от този в селата (0,5 – 0,9). Рязкото увеличение на селския жилищен фонд в периода 1992 – 2001 г. не е резултат само от ново строителство, а предимно от административни трансформации - градски квартали, махали и колиби са обособени в села.

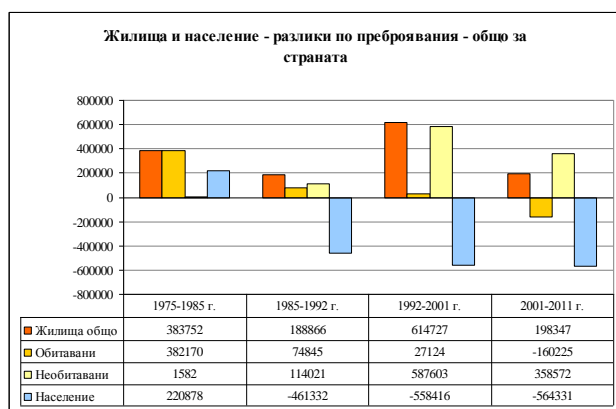
Фигура 1.7: Динамика на жилищата и населението – градове и села, по години на преброявания



Източник: НСИ, обработка на консултанта

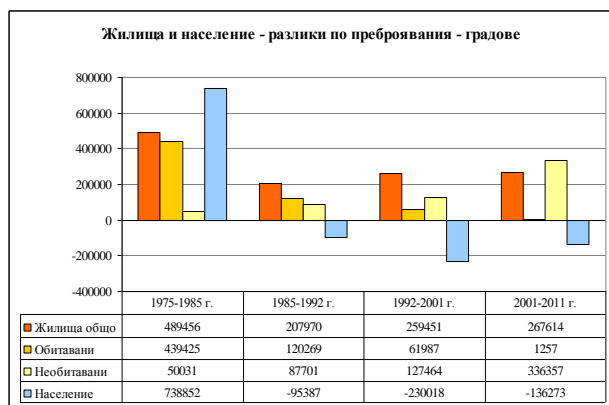
В долните 3 графики, описаните дотук процеси са визуализирани и като разлики по периодите на преброяванията. Още по-отчетливо се вижда феноменът „растящ жилищен фонд – намаляващо население” на фона на увеличаващ се дял на необитаваните жилища.

Фигура 1.8: Жилища и население – разлики по преброявания – общо за страната



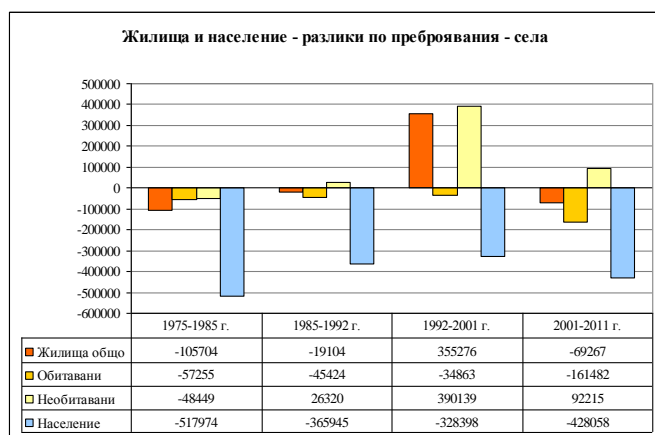
Източник: НСИ, обработка на консултанта

Фигура 1.9: Жилища и население – разлики по преброявания – градове



Източник: НСИ, обработка на консултанта

Фигура 1.10: Жилища и население – разлики по преброявания – села



Източник: НСИ, обработка на консултанта

По аналогия с екстензивната урбанизация (растящи по площ градове при намаляващо население), може да се определи, че жилищният сектор на страната ни претърпява *екстензивно развитие* през последните почти 3 десетилетия.

Данни за жилищата – общо, в градовете и селата

Възраст на жилищния фонд⁴⁶

Най-големият дял на наследения жилищен фонд в страната е създаден в епохата на индустриалното строителство - периода 1971 – 1990 г. (39,6%). От общо 1 557 522 жилища от този период, 1 234 958 (79,3%) са в градовете, а останалите 322 564 бр. – в селата. В абсолютни изражения, това е периодът на най-интензивно строителство в градовете. В този период е изграден и панелният фонд – общо 710 972 жилища в 21 718 панелни сгради. Огромната част от този фонд (98,2%) е в градовете – 698 454 жилища в 12 518 сгради.

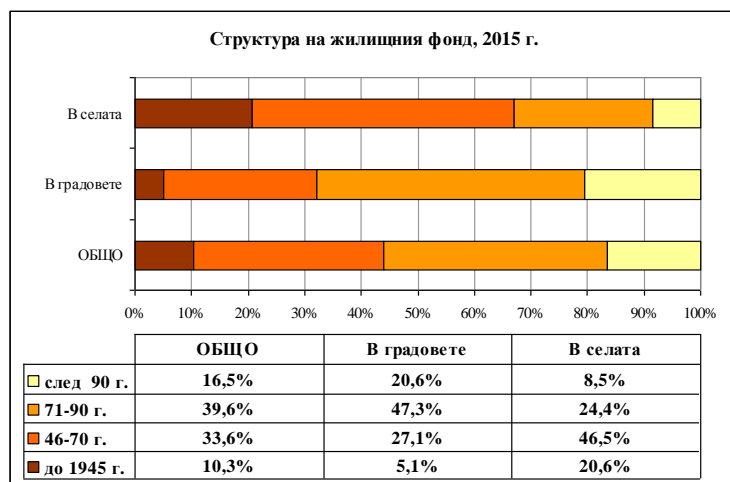
Пред-индустриалният период (1946-1970 г.) е оставил дял от 33,6% (1 321 222 жилища). В относително изражение, това е периодът с най-голям дял в селата – 46,5%. Фондът отпреди 1945 г. (с възраст над 70 години) има дял от 10,3%. За градовете, този дял е 5,1% (132 887 жилища), а за селата – 20,6% (272 502 къщи).

Възпроизводството на жилищата в периода на пазарни отношения (след 1990 г.) е било с много по-ниски темпове спрямо предходния период. За последните 25 години, към фонда са добавени само 16,5% - общо 650 972 жилища, пространствено разпределени в обичайните пропорции – 83% (538 471 жилища) в градовете и 17% (112 501 жилища) в селата.

⁴⁶ Еквивалентна тема на „Разпределение на жилищата по години на изграждане”

Видимо от визуализираното сравнение в долната графика, фондът в градовете е значително по-млад от този в селата.

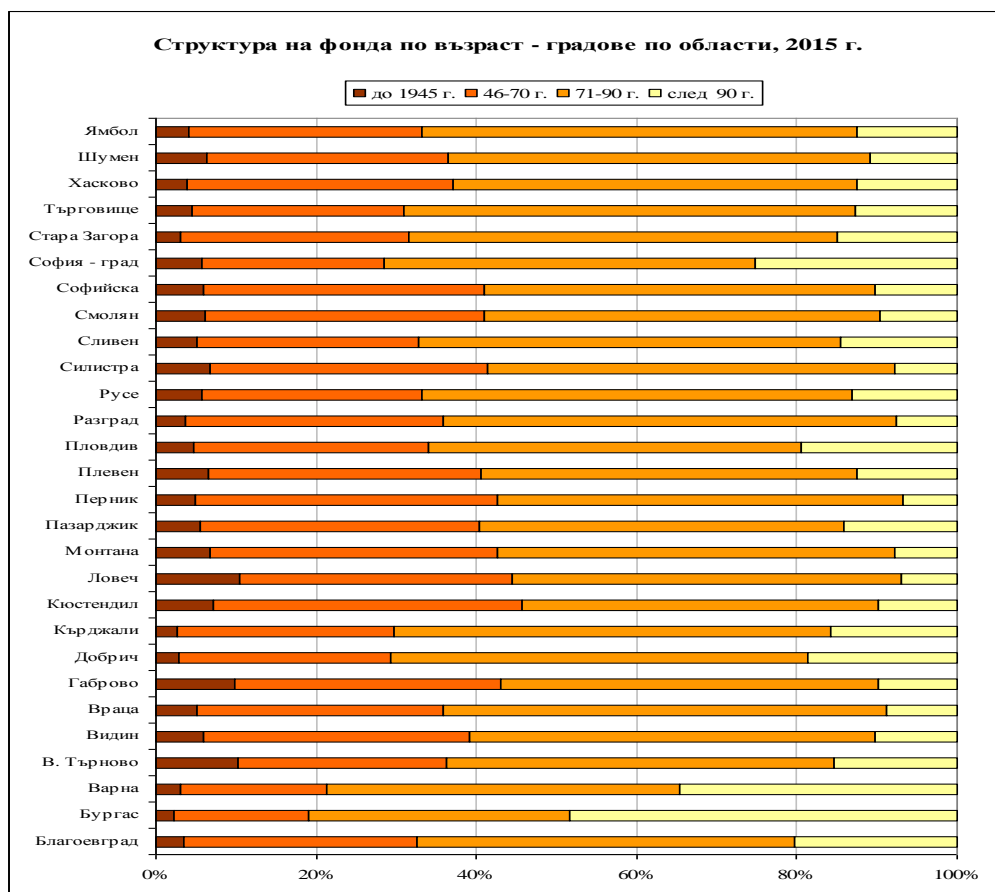
Фигура 1.11: Структура на жилищния фонд, 2015 г.



Източник: НСИ, обработка на консултанта

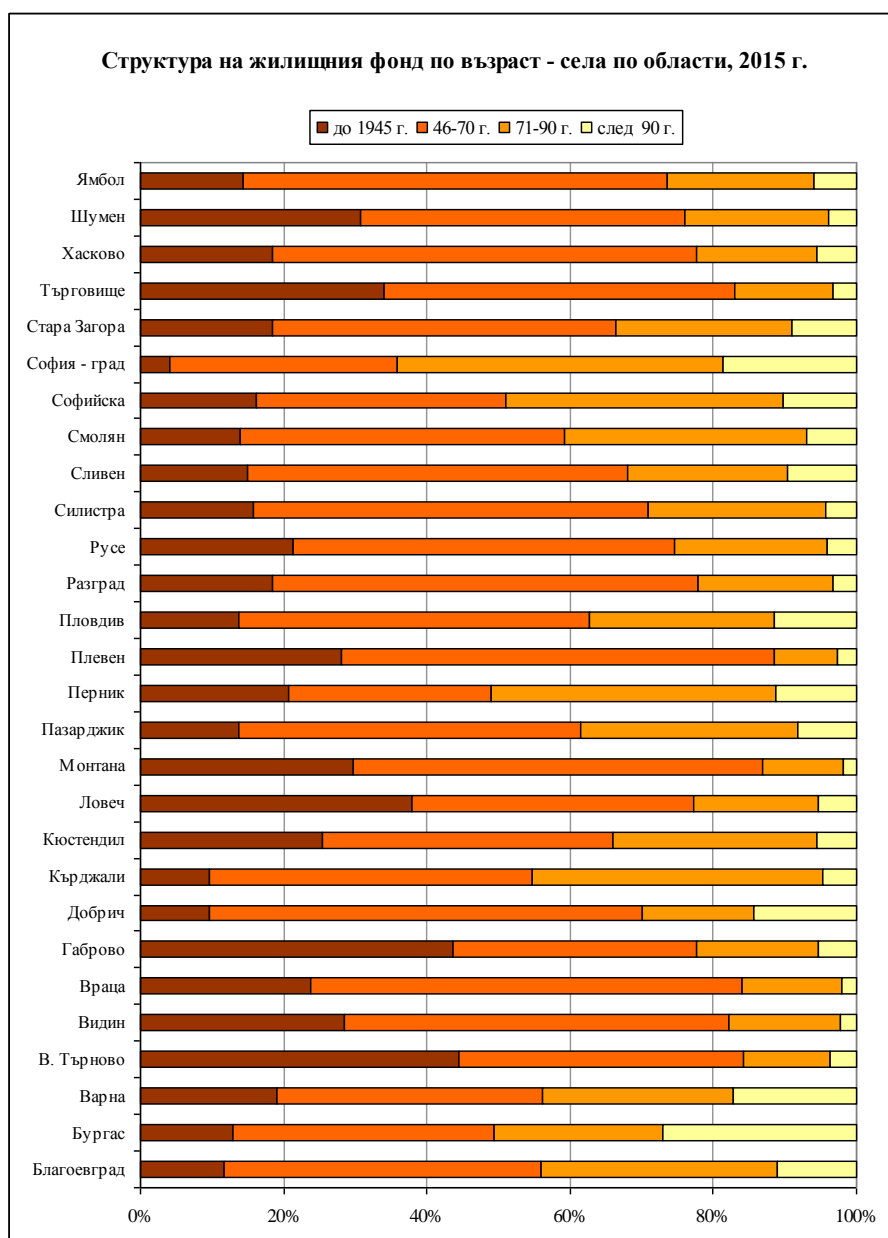
Проследена по области, възрастовата структура на фонда в градовете разкрива факта, че освен черноморското крайбрежие (области Добрич, Варна и Бургас) и Столицата, има и няколко области с относително висока строителна активност след 1990 г. Това са Пловдив (19,6%), Кърджали (15,8%) и Стара Загора (15%). Най-ниско по този показател е област Перник с дял от 6,8% жилища, построени в периода на прехода.

Фигура 1.12: Структура на жилищния фонд по възраст – градове по области, 2015 г.



Източник: НСИ, обработка на консултанта
 Аналогичната картина за селата по области:

Фигура 1.13: Структура на жилищния фонд по възраст – села по области, 2015 г.



Източник: НСИ, обработка на консултанта

Най-ниска е била строителната активност в селата от Северозападна България. Дяловете на жилищата, построени след 1990 г., са символични – в област Монтана - 1,9%, Враца – 2,1% и Видин – 2,2%. На другия полюс, с най-висока активност са били селата от същите райони, в които е имало най-висока активност и в градовете им – областите Бургас (27%), София (18,6%), Варна (17,1%) и Добрич – 14,3%. Следва да се отчете фактът, че повечето новопостроени жилища в селата от черноморското крайбрежие не са за постоянно обитаване, а за функции, свързани в отбиха. Построените там до 2011 г. са били преброени като „необитавани”.

В заключение по темата, освен посочения факт, че фондът в селата е по-възрастен от този в градовете, може да се твърди, че дяловете на жилищата, строени след 1990 г. са своеобразен показател за регионални различия в икономическото развитие.

Структура на жилищния фонд по конструкция⁴⁷

По вида на конструкцията, жилищният фонд е представен в четири обобщени категории – панели, стоманобетон, масивни (носещи тухлени стени и стоманобетонни плочи или гредоред), паянтови.

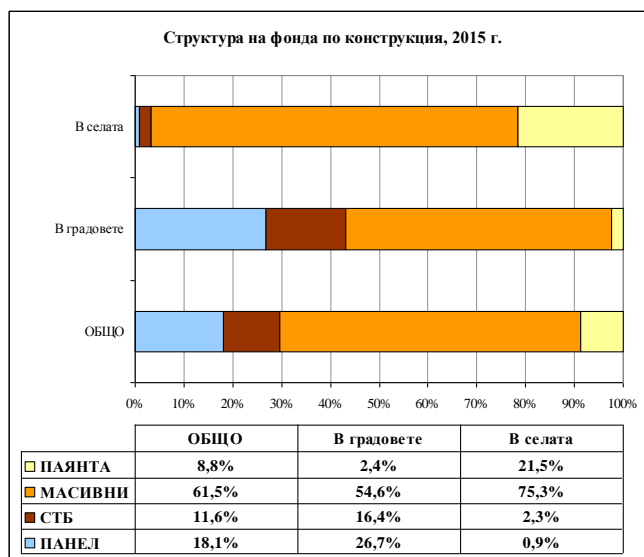
Панелните жилища са с дял от 18,1% (710 972 жилища в 21 718 сгради), разположени почти изцяло в градовете (98,2%, 698 454 жилища). Останалите 12 518 жилища в 6 856 сгради са в селата. За отбелязване е фактът, че повечето от тези панелните жилища извън градовете са в нискоетажни структури (от 1 до 3 етажа).

Стоманобетонните жилища са с дял от 11,6% (457 726 бр.). Този сектор на фонда е в сградите, построени по системите „едроплощен кофраж“, „пълзящ кофраж“, „пакетно повдигани плочи“ и „гредова стоманобетонна конструкция“. В градовете, всяко шесто жилище е в такава сграда, но в селата делът на такива жилища е скромен – 2%.

Категорията „масивни“ е с най-голям дял - 61,5%. За градовете, този дял е 54,6%, а в селата е абсолютно доминиращ – над 75%.

Долната графика илюстрира структурата на фонда по конструкция на национално ниво:

Фигура 1.14: Структура на жилищния фонд по конструкция, 2015 г.



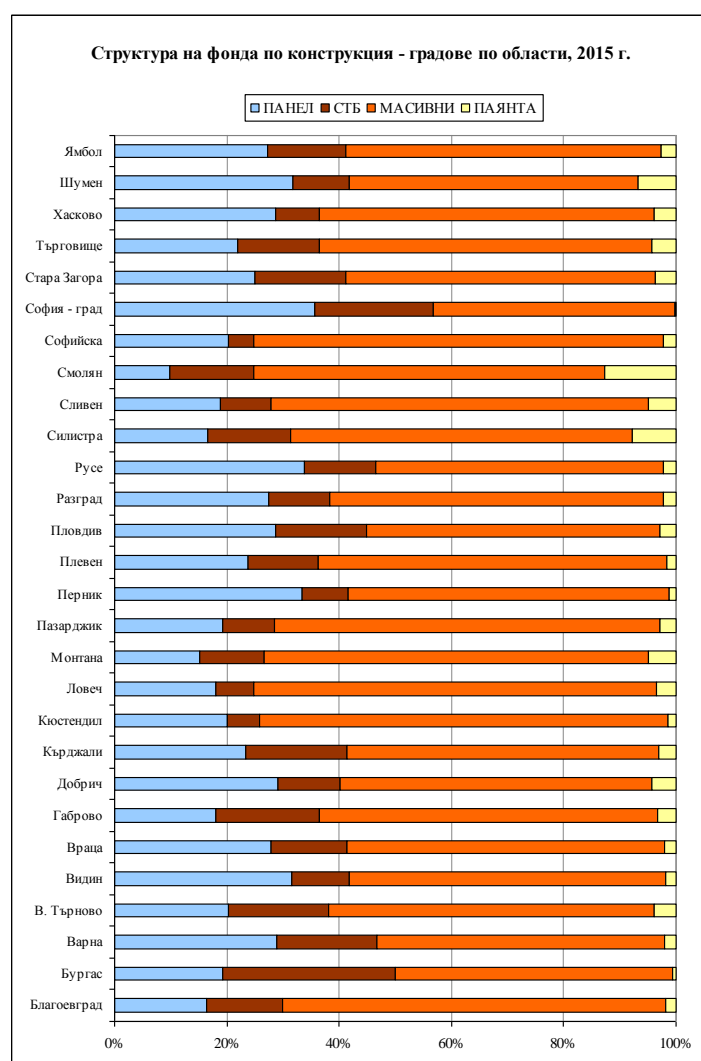
Източник: НСИ, обработка на консултанта

Отказвайки се от регионални профили и по този показател (поради неизявени различия), диференциацията в структурите по конструкция е визуализирана на областно ниво. В

⁴⁷ Еквивалентна тема на „Разпределение на жилищните сгради по строителни системи“

градовете по области, най-голям дял панелни жилища има гр. София – 35,6% (204 478 жилища в 3 027 сгради). С дялове над 30% са още областите Русе (33,9%), Перник (33,4%) и Видин (31,6%). Най-малък дял панели има в област Смолян (9,9%), където също са строени панелни сгради, въпреки пресечения планински релеф (по специално модифицирана номенклатура със скатен покрив и средна етажност). Дяловете на паянтовите жилища са с разлики над 20 пъти – от 0,3% в София и 0,6% в Бургас, до 12,6% в Смолян. Останалите категории са с умерени вариации. Стоманобетонните имат дялове от 4,6% в Софийска област, до 30,7% в Бургас. Жилищата в масивни сгради са с дялове от 42,9% в София, до 72,8% в Кюстендил.

Фигура 1.15: Структура на жилищния фонд по конструкция, градове по области, 2015 г.

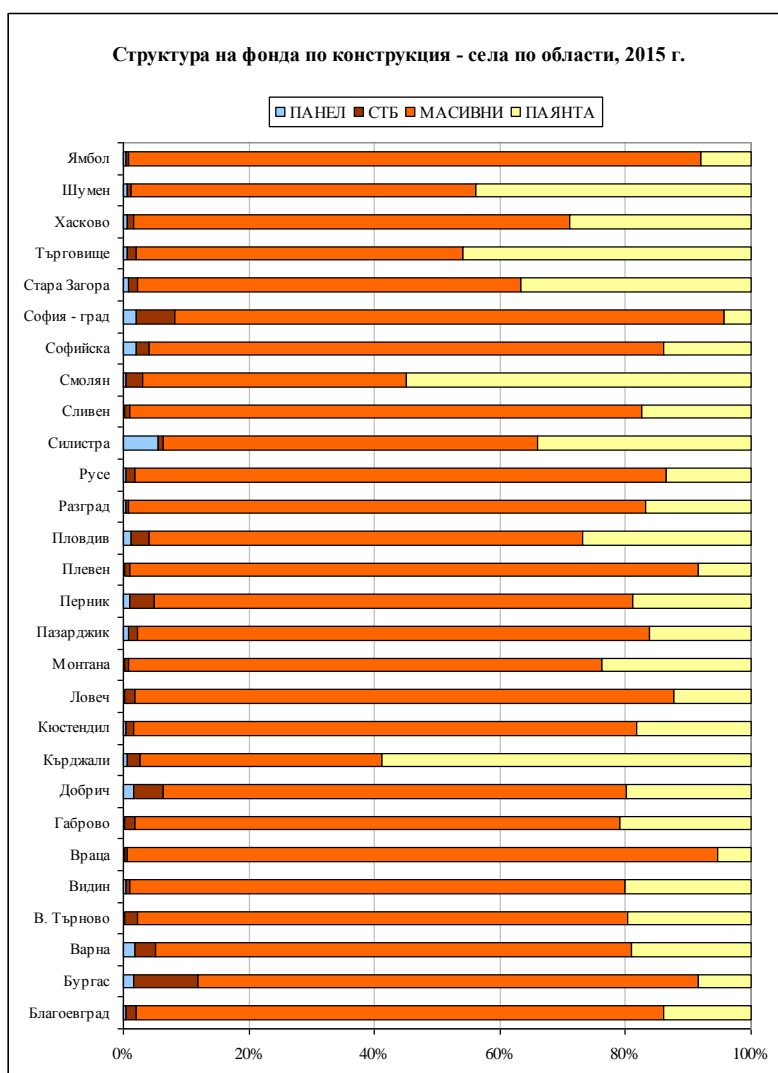


Източник: НСИ, обработка на консултанта

Аналогичната структура в селата има коренни различия – символични дялове на жилищата в панелни и стоманобетонни сгради и големи дялове на тези в паянтови сгради. „Първенци” по паянтови сгради са селата от области Кърджали (58,7%) и Смолян (54,9%).

Най-малки дялове от тези рискови структури са останали в селата на областите София – град (4,4%) и Враца (5,3%).

Фигура 1.16: Структура на жилищния фонд по конструкция, села по области, 2015 г.



Източник: НСИ, обработка на консултанта

Отчитайки и възрастта на фонда, може да се направи *обобщена оценка*, че жилищният фонд на България е амортизиран. Тезата важи с особена сила за селата и градовете от националните, регионалните и областните периферии. Изразена в ориентировъчни цифри, оценката за амортизираност включва около 9% за снос (около 340 хил. жилища), а други 70% (около 2 750 хил.) - за обновяване, включително енергийно саниране.

Структура на жилищния фонд по етажност

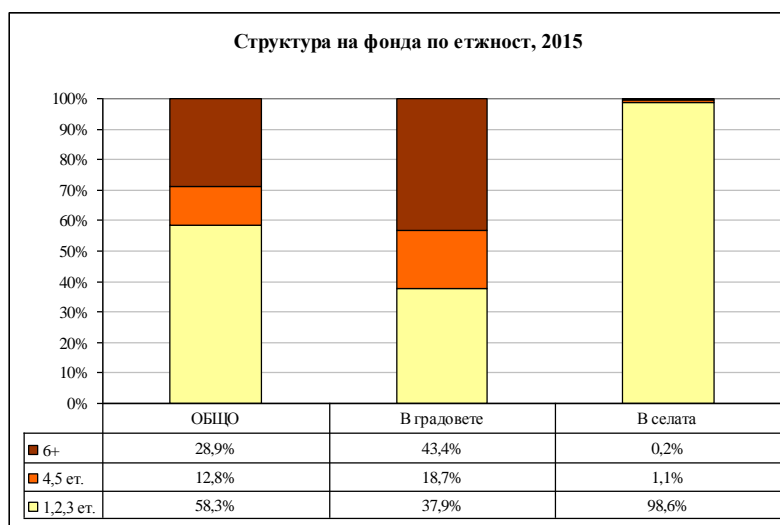
По отношение на етажността, близо 99% от фонда в селата е в нискоетажни сгради. В градовете, в нискоетажни сгради са близо 38 % от жилищата (1 303 691 бр.). Най-голям принос за този висок дял имат малките и много малките градове, имащи предимно

нискоетажни жилищни сгради. Усредненият дял за страната е 58,3%, което е основание за етикета „нискоетажна България”.

Средната етажност е част от фонда само на градовете, с малки разсейки в някои села (1,1% - около 15 хил. жилища). На всеки 100 жилища в градовете, 5,5 са в сгради с 4 или 5 етажа.

Жилищата в сгради на 6 и повече етажа формират облика на големите и средните градове. Усреднено за всички градове в страната, тази група формира 43,4% от всички жилища. Това са 1 134 589 жилища в 21 893 високоетажни сгради.

Фигура 1.17: Структура на жилищния фонд по етажност, 2015 г.



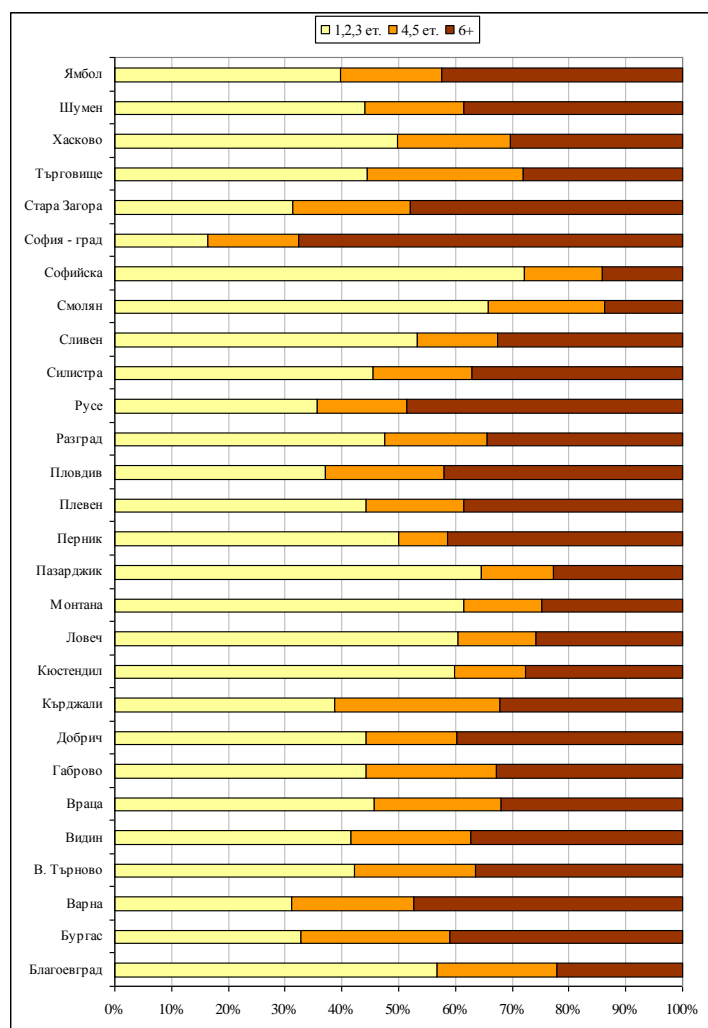
Източник: НСИ, обработка на консултанта

Артикулирането на горната картина на областно ниво разкрива ясна корелация (с малки изключения) между големината на областния център и делът на жилищата във високи сгради. Естествен лидер е столицата с дял от 67,7%. На другия полюс е Смолян с 13,7%.

За „ниски” могат да се смятат областите, чиито градове са с над 50% жилища в сгради до 3 етажа. Такива са Софийска (без изявен център – 72,2%), Смолян (65,7%), Пазарджик, Монтана и Ловеч (60-64%), Кюстендил, Благоевград и Сливен (53-59%).

Средната етажност в градовете по области варира в най-тесни граници – от 8,6% в Перник, до 29% в Кърджали, като половината области се побират в границите 20-29%.

Фигура 1.18: Структура на жилищния фонд по етажност, градове, области, 2015 г.



Източник: НСИ, обработка на консултанта

Оценявайки етажността от позиция на потенциални обекти за саниране, може да се твърди, че многото високоетажни жилищни сгради в големите градове са бариера за масово и бързо реализиране на желания процес – както от правно-организационна, така и от финансова и физическа гледна точка. От гледна точка на качество на жилищната среда, високата етажност също съдържа редица негативи – прекомерно висока гъстота на обитаване, висока зависимост от техническата инфраструктура на високите сгради (асансьори, хидрофори), недостатъчно пространство за паркиране и др. Компенсирането на тези недостатъци е предмет на организирано обновяване на жилищните структури с висока етажност, както и адекватно управление и поддържане.

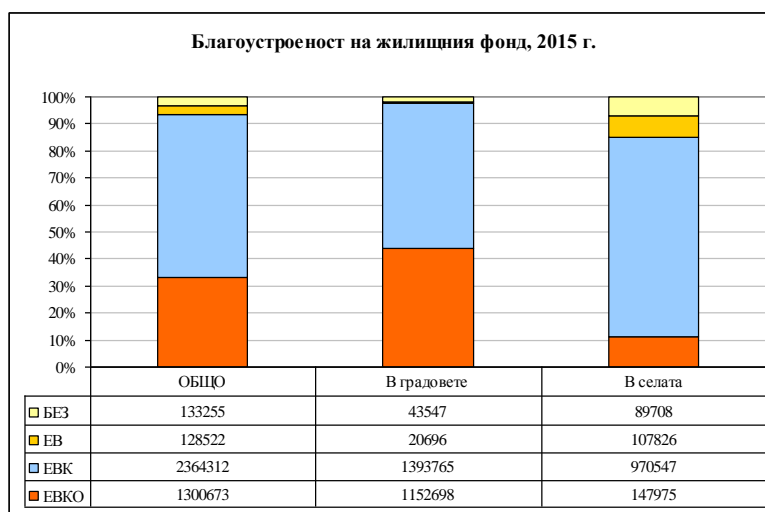
Благоустроеност на жилищата

Почти всички жилища страната са електроснабдени (99,8%), с изключение на 798 бр. – повечето в градовете (479 бр.) и в селата – 319 бр.

Но статистиката отчита значително по-ниски стойности на другите благоустройствени елементи. *Водоснабдяване* имат 96,4% от жилищата в страната, като в градовете този дял е 98,2%, а в селата, значително по-нисък - 92,8%. Картината на сравнително добра изграденост на водоснабдителните мрежи се помрачава от факта, че състоянието на водопроводната мрежа, особено в селата е лошо. Загубите при пренос на водата поради амортизирани мрежи са средно над 50%.

Долната графика илюстрира благоустроеността на жилищата по наличие на 4 елемента – електричество (Е), вода (В), канализация (К) и централно отопление (О):

Фигура 1.19: Структура на жилищния фонд по благоустроеност, 2015 г.



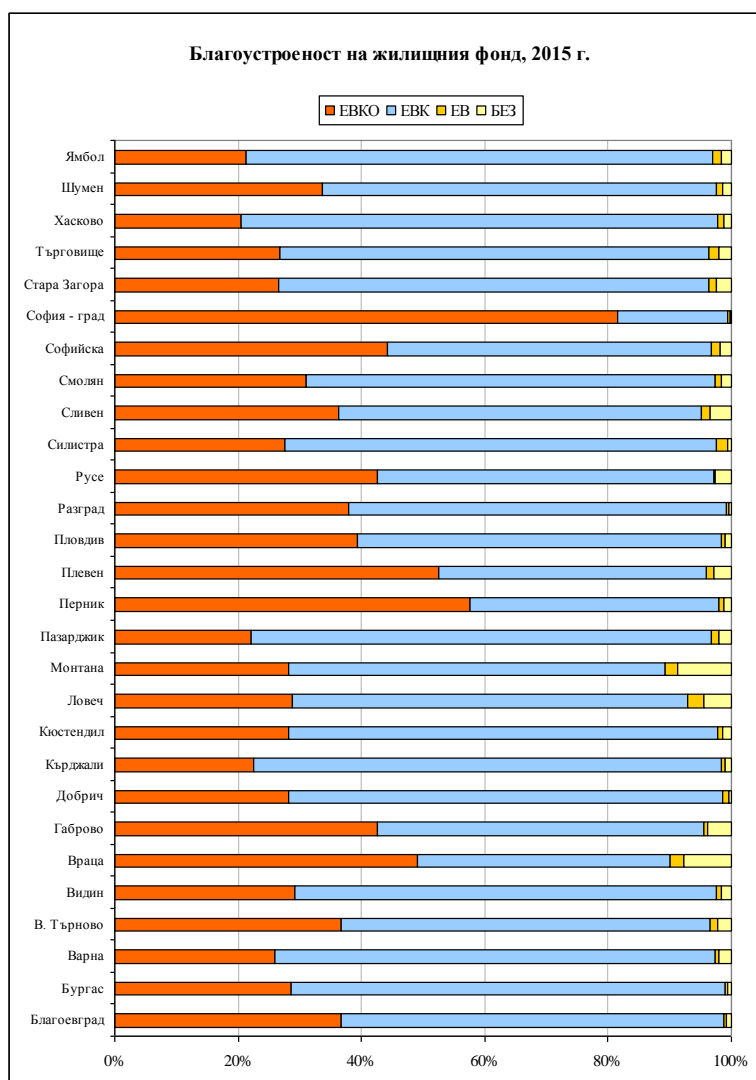
Източник: НСИ, обработка на консултанта

Следвайки възприетата и по другите показатели диференциация, долната графика представя картината по области. Пълният комплект благоустройствени елементи (ЕВКО) варира в голям диапазон. Областите с най-висок дял на жилищата с ЕВКО са София – град (81,6%) Перник (57,5%) и Плевен (52,4%). На другия полюс са Хасково (20,6%) и Ямбол (21,3%).

Най-разпространена е групата от жилища с пакет „ЕВК” – електричество, вода, канал. Делът на тези жилища е над 50% в 24 от областите. Диапазонът им е в границите от 77,2% в Хасково, до 17,8% в София.

Описаната картина е представена в долната графика:

Фигура 1.20: Структура на жилищния фонд по благоустроеност, области, 2015 г.



Източник: НСИ, обработка на консултанта

Канализацията продължава да е сред най-сериозните и все още нерешени проблеми на страната. По текуща статистика, към 2015 г., 93,1% от жилищата са с канализация, като в градовете делът им е 97,4%, а в селата – 84,6%. Разграничаването на обществена канализация и други средства за заустване на отпадни води (попивни, септични и изгребни ями), сваля делът на канализираните жилища до 72,5%⁴⁸. Все още в страната има почти 660 хил. жилища (24,6% от всички) на попивни, септични или изгребни ями. Други 76 хил. жилища са без всякакви съоръжения за отпадни води. Масовото решение в селата е на попивна яма или директно заустване в повърхностни течения. Макар да има статистически отчетена „обществена канализация” в селата, факт е, че там още няма изградена канализационна мрежа за битово-фекални води. Това води до масово

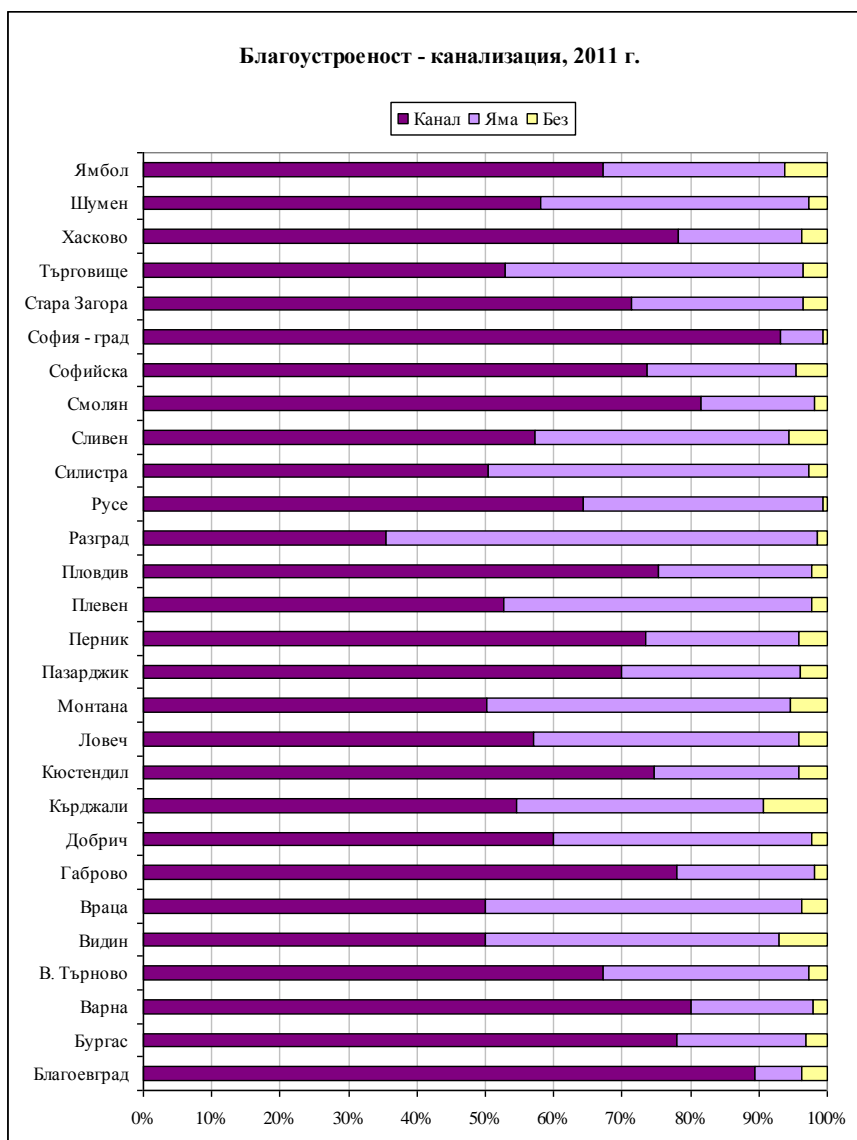
⁴⁸ Тази информация е налична само от преброяванията – последното е от 2011 г.

замърсяване на прилежащите повърхностни течения. Необходимо е да се проектират и изградят съответните пречиствателни съоръжения, съгласно нормативните изисквания.

Позовавайки се на информацията от последното преброяване през 2011 г., освен столицата (с 93,1% жилища с обществена канализация), области с относително високи дялове на канализираните жилища са Благоевград (89,4%), Смолян (81,4%) и Варна (80%). Списъкът на останалите е с плавно понижаващи се стойности, като в дъното стои област Разград с едва 35,5% жилища, свързани с канализация.

В своята, пълнота, описаната ситуация е представена в долната графика:

Фигура 1.21: Благоустроеност на жилищата по отношение на канализация, 2011 г.



Източник: НСИ, обработка на консултанта

Проблемите на ВиК сектора отдавна са идентифицирани и към тях са насочени интегрирани инвестиционни проекти, но реализацията се бави заради остри финансови дефицити.

Обобщената оценка на ВиК сектора е, че той е със сериозни дефицити както във физическата си изграденост, така и в качеството на услугите. Този факт има негативни последици в най-малко три посоки – жизнен стандарт, екология и туризъм.

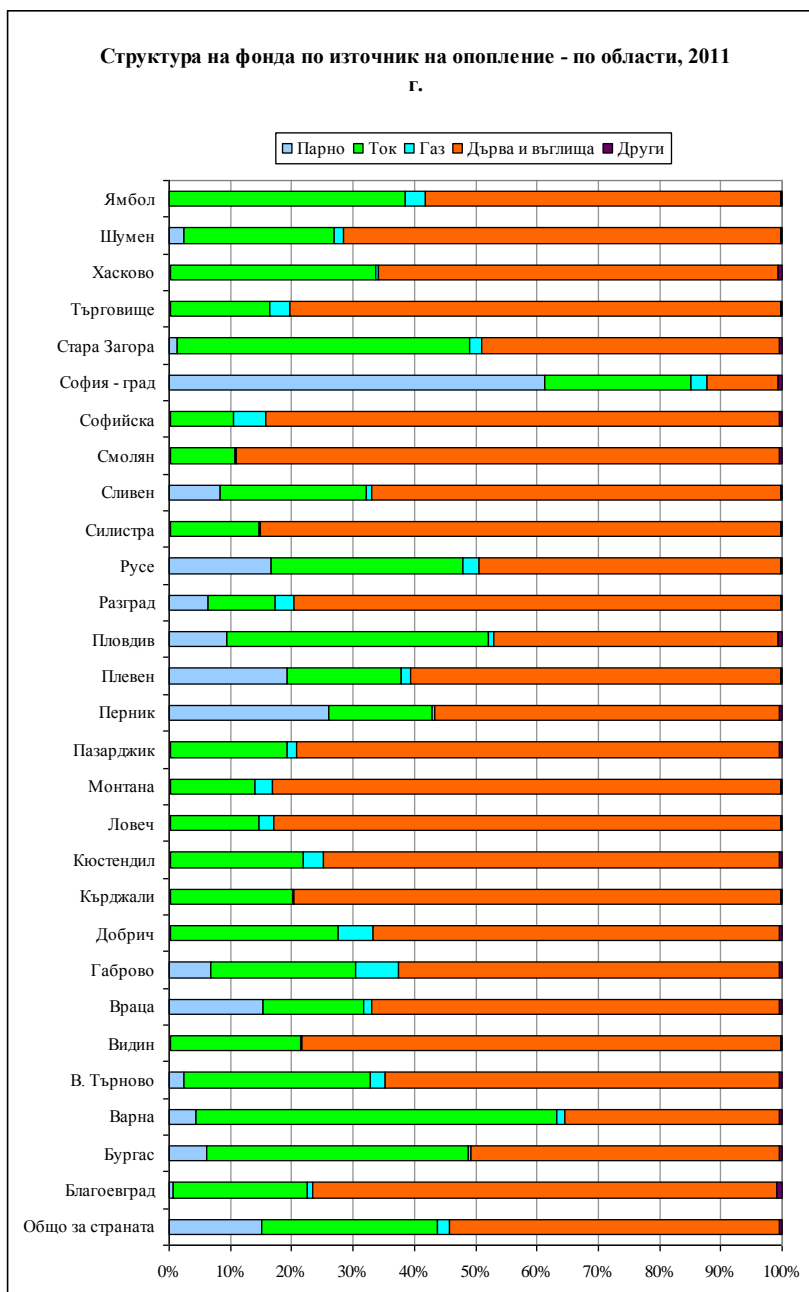
Важен елемент на благоустрояването е и *отоплението*⁴⁹. Най-екологосъобразна форма на отопление е централното парно отопление, но то е застъпено със скромен дял от 15,1% в националния жилищен фонд. Област - първенец по този показател е София–град – 61,2% (284528 жилища). Централно парно отопление все още съществува и в областите (техните центрове) Перник (26,1%), Плевен (19,3%), Русе (16,6%), Враца (15,4%). Останалите области са с дялове от 9,5% (Пловдив) до символичните 0,1 – 0,2% (на практика, там има само локални сградни системи, но не и градски топлоцентрали). Паралелно с парното, към екологосъобразните източници са токът и газта. Жилищата, отоплявани на ток (най-често климатици), са вторият по големина дял – 28,6%, около 760 хил. жилища. Газифицираните жилища са със скромен дял (2%, около 50 хил. жилища), неравномерно разположени в областите. В абсолютно изражение, най-много такива жилища има в областите София – град (11 782 бр.), Добрич (3 802), Габрово (3 466), Варна (2 493), Стара Загора (2 377) и Пловдив – 2 052 жилища. Независимо, че с десетилетия се полагат усилия за намаляване на вредните емисии като фактор за климатичните промени, все още 53,9% (1 437 хил.) от българските жилища се отопляват на твърди горива – дърва и въглища. Делът на тези жилища е приемливо малък в област София–град (11,7%), но във всички останали той надхвърля 35%, като в Смолян е близо 90%. Останалите около 0,5% (около 12 хил. жилища) са на локални парни инсталации, нафта, термopомпи и др. алтернативни източници. Прекомерното използване на твърди горива за отопление на жилищата е един от основните източници на замърсяване на въздуха, особено при неблагоприятни климатични условия. Същевременно, твърдите горива са без алтернатива за бедните домакинства (надхвърлящи 70%)⁵⁰ и особено за селата.

Структурата на жилищата по вид на отоплението и по области е визуализирана в долната графика:

⁴⁹ Като по-детайлна е избрана информацията от последното преброяване – 2011 г. Данните се отнасят само за обитаваните жилища.

⁵⁰ <https://news.bg/economics/78-ot-domakinstvata-ni-zhiveyat-pod-ili-okolo-raba-na-bednostta.html>

Фигура 1.22: Структура на жилищния фонд по начин на отопление, области, 2011 г.



Източник: НСИ, обработка на консултанта

Друг важен фактор на жилищния стандарт е енергийната ефективност на жилищата. Към 2011 г., близо 603 хил. жилища (15,5%) са с топлоизолация, осигуряваща нормативната топлопроводимост, респективно, енергийна ефективност. Пространственото разпределение на жилищата с топлоизолация по области е неравномерно – варира от 36,1% в Бургас и 31,9% в София - град, до символичните 4,6% във Видин и Монтана. Междувременно, програмите за енергийно саниране на многофамилни жилищни сгради (около 13 хил. жилища) и новото строителство (37 хил. жилища), до края на 2015 г. са добавили още 1,3%-относителен дял към жилища с изолация.

Таблица 1.4. Жилища с изолация, брой и относителен дял, области, 2011 г.

Области	Жилища с изолация, 2011 г.	
	Брой	Отн. дял
Общо за страната	602546	15,5%
Благоевград	21245	15,2%
Бургас	97174	36,1%
Варна	67090	27,6%
В. Търново	13393	9,3%
Видин	3123	4,6%
Враца	10372	9,4%
Габрово	6321	8,0%
Добрич	13619	13,6%
Кърджали	4095	5,5%
Кюстендил	5052	5,8%
Ловеч	4473	4,8%
Монтана	4277	4,7%
Пазарджик	7839	6,2%
Перник	8001	8,4%
Плевен	13152	9,0%
Пловдив	43060	13,5%
Разград	3339	5,6%
Русе	15725	12,6%
Силистра	4152	7,2%
Сливен	6436	7,0%
Смолян	5236	8,0%
Софийска	13602	7,7%
София - град	193724	31,9%
Стара Загора	13060	7,5%
Търговище	3414	5,2%
Хасково	8613	7,1%
Шумен	8011	9,1%
Ямбол	4948	6,9%

Източник: НСИ, обработка на консултанта

Значително повече са жилищата с енергоспестяваща дограма – близо 1 130 хил. (29%). Подобно на тези с топлоизолация и жилищата с PVC дограма са разпределени неравномерно в пространството на страната. С най-висок дял на такива жилища е област Бургас (49,7%), следвана от София – град (48,9%). В дъното на тази класация отново е

област Видин – само 10,8%. Долната таблица представя обитаваните жилища с PVC дограма към 2011 г. като абсолютен брой и като дял по области:

Таблица 1.5. Жилища с PVC, брой и относителен дял, области, 2011 г.

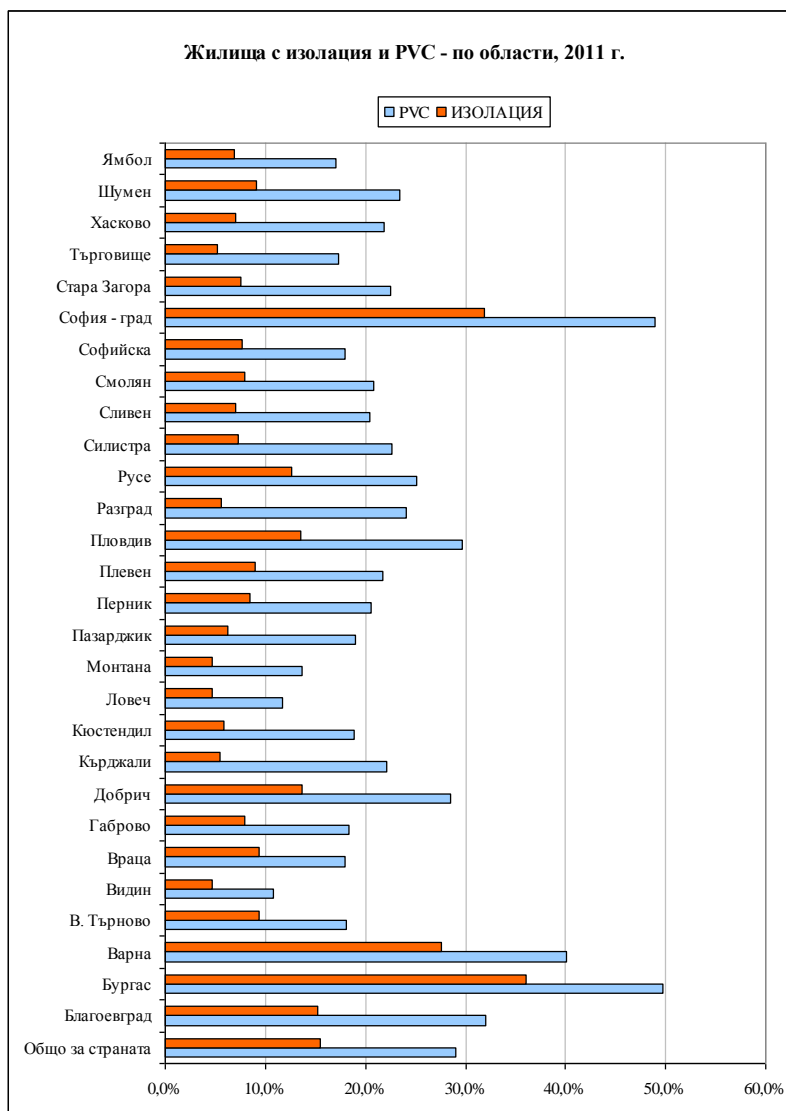
Области	Жилища с PVC	
	Брой	Отн. дял
Общо за страната	1127734	29,0%
Благоевград	44814	32,0%
Бургас	133825	49,7%
Варна	97512	40,1%
Велико Търново	26020	18,1%
Видин	7266	10,8%
Враца	19781	18,0%
Габрово	14468	18,3%
Добрич	28421	28,5%
Кърджали	16403	22,1%
Кюстендил	16298	18,9%
Ловеч	11079	11,8%
Монтана	12392	13,6%
Пазарджик	23900	19,0%
Перник	19498	20,5%
Плевен	31683	21,8%
Пловдив	94621	29,7%
Разград	14358	24,1%
Русе	31254	25,1%
Силистра	12944	22,6%
Сливен	18706	20,4%
Смолян	13634	20,8%
Софийска	31811	18,0%
София - град	297292	48,9%
Стара Загора	39066	22,5%
Търговище	11258	17,3%
Хасково	26586	21,8%
Шумен	20702	23,4%
Ямбол	12142	17,0%

Източник: НСИ, обработка на консултанта

Събрани заедно и представени в долната графика, данните за жилища с топлоизолация и с PVC дограма разкриват ясна корелация между големината на областните центрове и дяловете на наблюдаваните групи жилища. След изявените лидери Бургас и столицата, се

нареждат Варна, Пловдив, Добрич и други големи градове. Изключение прави Благоевград, имащ резултати на големите градове. От този факт може да се направи извода, че освен по-високите доходи и строителна активност в големите градове, фактор за по-големи инвестиции в енергийна ефективност е и активната местна политика.

Фигура 1.23: Жилища с изолация и PVC, области, 2011 г.



Източник: НСИ, обработка на консултанта

Независимо от обнадеждаващите резултати, безспорна е необходимостта от интензифициране на процеса, от мобилизиране и инвестиране на много повече средства в саниране на многофамилния жилищен фонд на страната ни. За да се реализира подобна цел е необходимо и премахване на сегашните бариери пред масовото саниране, а това е проблем на националната жилищна политика.

Енергийна бедност

По дефиниция на Евростат, енергийната бедност се изразява в делът на лицата, живеещи под прага на бедността или близко до него, които изпитват затруднения да покриват енергийните си нужди. По данни на целево проучване⁵¹, 58,2% от обитателите не могат да покрият битовите си задължения, 66% не могат да поддържат дома си отоплен, а 28,2% живеят в жилище с влажни стени. Изследването на Евростат за условията на живот сочи, че затруднения да покрива сметките си към 2014 г. среща 1/3 от българското население. В допълнение, около 25% от бедните домакинства имат разходи за електроенергия, които надхвърлят 20% от месечния им разполагаем доход и достигат до 1/3 от него.

Разпределение на жилищата по форма на собственост

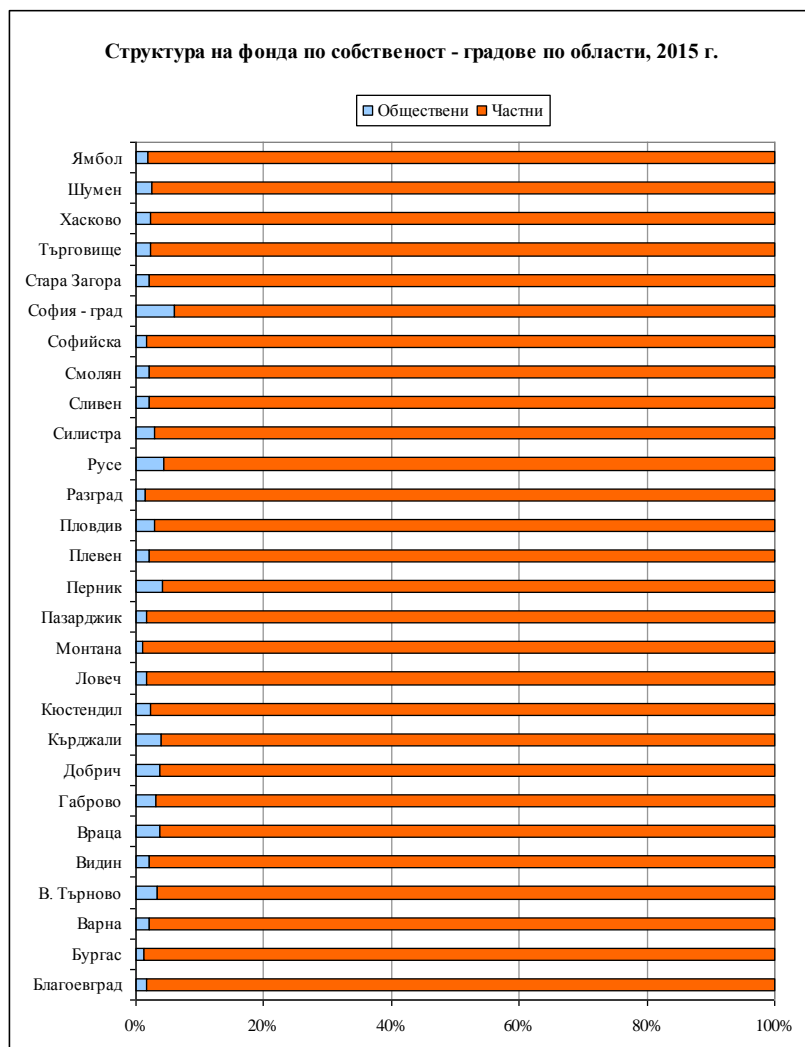
С течение на годините, традиционната за България силно преобладаваща частна собственост на жилищата постепенно се увеличава за сметка на обществените (държавни и общински). Към 2015 г., частните жилища (на физически и на юридически лица) достигат 97,6%. В градовете, този дял е 96,8%, а в селата – 99,3%.

Към 2015 г., обществени са само 92 560 жилища (2,4%), съсредоточени почти изцяло в градовете – 83 429. Над половината от тези жилища са ведомствени/държавни и не изпълняват социална функция по смисъла на Наредбата за условията и реда за установяване на жилищни нужди на граждани, приета от съответния Общински съвет. Освен това, количеството на този фонд постоянно намалява (през 2001 г. е имало 109 853 такива жилища) и не съществува гарантиран източник за финансиране на нови социални жилища.

Сравнени по градовете по области, дяловете на обществените жилища варират от 6% в София–град до 1,1% в Монтана. Долната графика показва тази картина:

⁵¹ Zahariev, B., V. Grigorova, I. Yordanov. 2016. Energy poverty in Bulgaria. The Open Society Institute Bulgaria. Available at <http://osi.bg/downloads/File/2016/energy4.pdf>

Фигура 1.24: Структура на фонда по форма на собственост, градове по области, 2015 г.



Източник: НСИ, обработка на консултанта

По данни на НСОРБ, представени в доклада на Световна банка „България – оценка на жилищния сектор”, 2017 г., 33% от българските общини (87 бр.) вече нямат общински жилища. Други 108 общини поддържат само резервен фонд с капацитет до 10 човека и само 40 общини имат общински жилищен фонд с капацитет над 10 човека.

Въпреки, че делът на хората, притежаващи собствено жилище се повишава, условията на живот за много обитатели са под европейските стандарти. Около 48% от българите живеят на прага на бедността и риска от социално изключване. Обедняването на населението води до системно неподдържане на много жилища. Проблемът е особено остър за младите семейства, хората с ниски доходи и маргинализираните групи. Предвид факта, че има остър недостиг на социални жилища и липсват планове за увеличение на държавните субсидии или кредитиране, тези хора са изправени пред още по-голям риск от социално изключване.

На фона на растяща бедност и несигурна заетост, символичният брой на социални жилища е в противоречие с потребностите от обществено подпомогнат подслон. Независимо от огромния брой необитавани жилища (на които трудно може да се разчита за социални нужди), държавата и общините следва да планират изграждането на нови социални жилища за маргиналните си групи.

Разпределение на жилищата по начин на ползване

Подобно на информацията за необитаваните жилища, данни за формите на владение са налични само от преброяванията на населението и жилищния фонд. Статистиката наблюдава пет разновидности на формите на владение на жилищата – „собственици”, „ползватели без наем”, „наематели”, „собственици/ползватели и наематели”, „колективни жилища”⁵².

През 2011 г., от общо 2666733 обитавани жилища, 2178377 бр. (81,7%) са били ползвани/обитавани от собствениците им. Други 188376 жилища (7,1%) са били ползвани от близки на собствениците, без да плащат наем. Чисто наемни са били 171477 обитавани жилища (7,1%). В този брой се включват и обществените наемни жилища (общински и държавни). Междинна категория са жилищата (127711 бр. – 4,8%), обитавани едновременно от собствениците или ползватели без наем и наематели.

Таблица 1.6. Жилища по форма на владение брой и относителен дял, 2011 г.

<i>Жилища по форми на владение, 2011 г.</i>	<i>Брой</i>	<i>Отн. дял</i>
Собственици	2178377	81,7%
Ползватели без наем	188376	7,1%
Наематели	171477	6,4%
Собственици/ползватели без наем и наематели	127711	4,8%
Колективни жилища	792	0,0%
Общо обитавани жилища	2666733	100,0%

Източник: НСИ, обработка на консултанта

Методиката на статистическото наблюдение не позволява открояване на пазарния наемен сектор, но по експертна оценка, към 2015 г. той съставлява около 4% от обитаваните жилища. По данни на Евростат, средният дял на наемните пазари в ЕС е близо 5 пъти по-висок – около 20%. Отчитайки нивото на доходи, натрупаните огромни потребности от инвестиции в обновяване и пазарните условия (включително в комуналните услуги), може

⁵² Колективни са жилищата в пансиони, специализирани домове, манастири, затвори и др., в които живеят колективни домакинства

да се прогнозира, че в България ще започне процес на намаляване на частните жилища за сметка на наемните. След изчерпване на инерцията от наследения висок дял собствени жилища без кредитна тежест, много обитатели ще загубят статута си на собственици. Това е логиката на пазарните сили. Това е и сигнал към новата жилищна политика.

Площни характеристики и жилищна осигуреност

Жилищният фонд от общо 3935105 жилища (2015 г.), има 287932 хил.м² полезна и 218401 хил. м² жилищна площ. Това осигурява един висок статистически стандарт на жилищно потребление – средно по 550 жилища на 1000 човека и близо 31 м² на човек жилищна площ.

Таблица 1.7. Площни характеристики и жилищна осигуреност, 2015 г.

	<i>Общо</i>	<i>В градовете</i>	<i>В селата</i>
Жилища - брой	3935105	2613418	1321687
Жилищна площ - хил. м ²	218401	145534	72867
Обитатели - брой	7153784	5227182	1926553
Жил./1000	550	500	686
Жил. пл./ч. - м ²	30,5	27,8	37,8
Обитатели/жилище	1,8	2,0	1,5

Източник: НСИ, обработка на консултанта

В селата тези стойности са много по-високи, но това не е благодарение на реален висок жизнен стандарт, а поради много необитавани жилища, използвани за седмичен и сезонен отход. Както беше показано в началото на този анализ, реалното жилищно потребление, изчислено само на база „обитавани жилища”⁵³, е много по-ниско.

Основният извод от площните характеристики и статистическото потребление на жилища е благоприятен – България има достатъчно жилищен фонд и площи, които могат да осигурят добри количествени характеристики на жилищен стандарт. Но вглеждането в реалното потребление разкрива голяма неравномерност и наличие на значителен брой пренаселени жилища. Обитателите на близо 327 хил. жилища (1 357 хил. човека) живеят по двама и повече от двама в стая, което означава, че ползват поне два пъти по-малко жилищна площ от средно-статистическото реално потребление (21,8 м²). Близо 85 хил. от тези жилища се обитават от по трима и повече човека на стая. Тези обитатели (близо 395 хил. лица) формират групата на крайно-нуждаещи се от социални жилища или помощ за

⁵³ Наблюдават се само в преброяванията на населението и жилищния фонд. Последната информация е от 2011 г.

подобряване на жилищните си условия. Ако в България съществуваше правна дефиниция по европейски образец, тези хора щяха да попаднат в категорията „бездомни“.

Долната таблица представя жилищата с двама и повече обитатели на стая (маркираните в жълто полета) към 2011 г.:

Таблица 1.8. Жилища по брой на обитателите и брой на стаите, 2011 г.

Обитатели	1 стая	2 стаи	3 стаи	4 стаи	5 стаи	6+
Едно лице	94430	215422	193084	89821	27207	19716
Две лица	65921	255887	268785	130707	40383	31350
Три лица	35241	184004	209473	94168	29293	24521
Четири лица	16462	110401	146594	74348	24365	22737
Пет лица	5648	31167	51870	33745	14481	15630
Шест лица	2297	11532	21053	15865	7680	10016
Седем лица	1095	4055	6486	4648	2166	3390
Осем лица	552	1746	2677	1777	831	1323
Девет лица	293	858	1364	909	390	745
Десет и повече лица	667	1065	1769	1261	465	897

Източник: НСИ, обработка на консултанта

Обобщено, абсолютната статистическа потребност от социални жилища, възлиза на около 80 000 бр.

Държавата ни разпознава проблема, но не разполага с цялостна информация за хората с остър жилищен проблем. Идентифицирана е и нуждата от нови социални жилища, но в момента няма работещ механизъм за създаването им. В новата оперативна програма „Региони в растеж” има финансируема мярка за тази цел. Възможността следва да намери и подходящо решение в целенасочени действия на общините - проектни приложения, а при необходимост, и съответни устройствени решения. Все пак, трайното решаване на проблема е възможно единствено при ресурсно осигурена Национална жилищна политика (каквата се изработва).

Разпределение на жилищата по райони от ниво 2 и по брой обитатели на едно жилище

Позовавайки се отново на вече установената деформация на жилищното потребление, базирано на целия жилищен фонд, може да се лансира твърдението, че изчислени по този начин, използваните показатели могат да служат само за сравнителна база в различните териториални единици. Проследени по райони от ниво 2, стойностите на показателя „обитатели на жилище” варират в тесните граници от 1,5 (СЗР) до 2 (ЮЦР). Това е

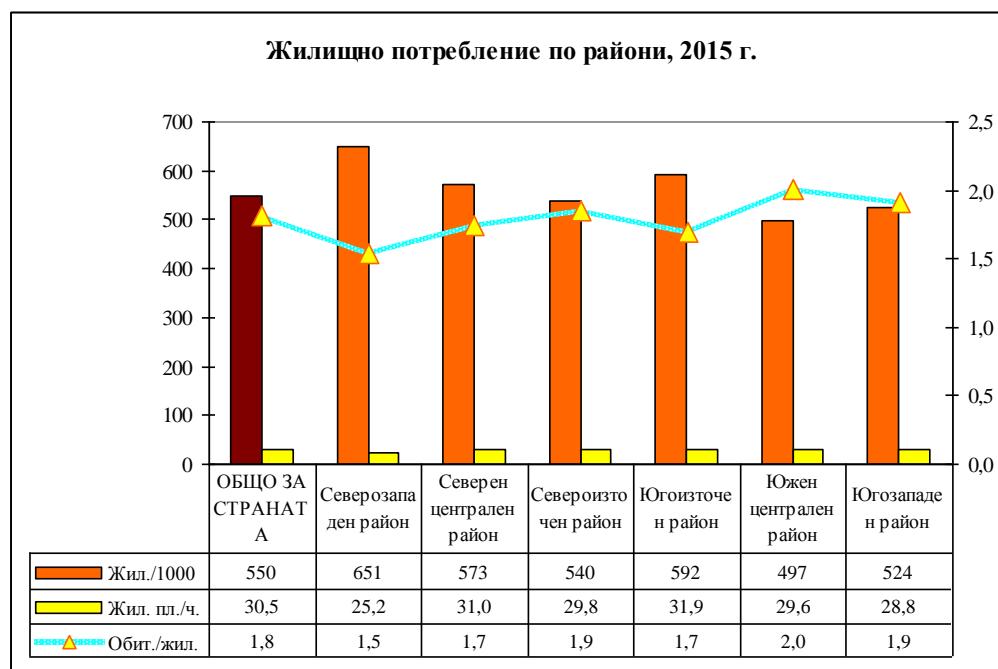
признак за *относително равномерното разпределение на жилищата и обитателите в националното пространство.*

Показателят „жилища на 1000 обитатели” е реципрочен на „обитатели на жилище”. Може да се твърди, че диапазонът от 497 жилища/1000 обитатели (ЮЦР) до 651 жилища/1000 обитатели (СЗР) затвърждава горната оценка за относителна равномерност в пространственото разпределение на жилищата и обитателите.

Подобен масив от близки стойности има и по показателя „жилищна площ на човек”. Този показател е най-информативен за жилищното потребление, но следвайки уговорката, че при база „всички жилища” е силно преувеличен, той също се използва само за сравнение. Стойностите му варират от 25,2 м²/ч. за СЗР, до 31,9 м²/ч. за ЮИР.

Долната графика визуализира представените показатели по райони от ниво 2:

Фигура 1.25: Жилищно потребление по райони от ниво 2, 2015 г.



Източник: НСИ, обработка на консултанта

Базовата картина на пространственото разпределение на жилищата и обитателите се обогатява, включвайки по-малките съставни единици – областите. Използвайки същата база (всички жилища), данните в долната таблица имат само сравнителна, но не и диагностична стойност:

Таблица 1.9. Жилища, обитатели, потребление, 31.12.2015 г.

Райони/области	жилища	обитатели	Жил./1000	Жил. пл./ч.	Обит./жил.
Северозападен	510219	783909	651	25,2	1,5
Видин	67673	91235	742	43,2	1,3

<i>Райони/области</i>	<i>жилища</i>	<i>обитатели</i>	<i>Жил./1000</i>	<i>Жил. пл./ч.</i>	<i>Обит./жил.</i>
Враца	110490	172007	642	33,9	1,6
Ловеч	94679	131493	720	38,4	1,4
Монтана	91002	137188	663	36,1	1,5
Плевен	146375	251986	581	31,6	1,7
Северен централен	467407	815441	573	31,0	1,7
Велико Търново	145269	245006	593	33,3	1,7
Габрово	79611	114272	697	36,9	1,4
Разград	59611	117241	508	28,2	2,0
Русе	125470	225674	556	28,3	1,8
Силистра	57446	113248	507	28,1	2,0
Североизточен	510115	944458	540	29,8	1,9
Варна	254232	472926	538	29,6	1,9
Добрич	101497	180601	562	32,3	1,8
Търговище	65501	115211	569	30,7	1,8
Шумен	88885	175720	506	27,1	2,0
Югоизточен	623194	1052575	592	31,9	1,7
Бургас	283356	413884	685	35,9	1,5
Сливен	92562	191185	484	27,3	2,1
Стара Загора	175579	323685	542	29,9	1,8
Ямбол	71697	123821	579	30,6	1,7
Южен централен	713689	1436216	497	29,6	2,0
Кърджали	75586	151319	500	32,6	2,0
Пазарджик	127026	263630	482	27,9	2,1
Пловдив	322512	673283	479	28,3	2,1
Смолян	65903	111601	591	35,1	1,7
Хасково	122662	236383	519	30,8	1,9
Югозападен	1110481	2121185	524	28,8	1,9
Благоевград	140431	312831	449	27,3	2,2
Кюстендил	86769	126014	689	38,2	1,5
Перник	95720	125456	763	38,4	1,3
София - град	609540	1319804	462	25,6	2,2
София - окръг	178021	237080	751	38,7	1,3

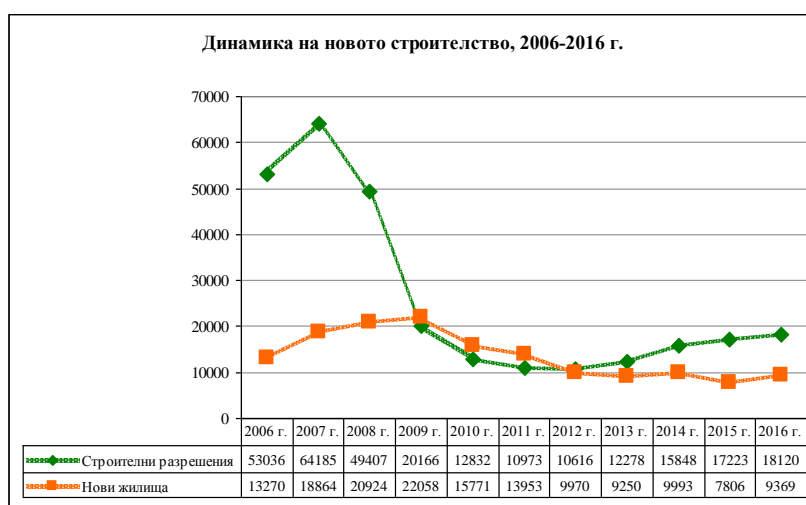
Източник: НСИ, обработка на консултанта

В заключение по темата, освен оценката за относителна равномерност в националното пространство, количеството на жилищния фонд е достатъчно за добро статистическо потребление. Това не означава липса на проблеми в реалното потребление!

Строителна активност

Строителната активност се представя с два статистически наблюдавани показателя – „въведени в експлоатация новопостроени жилища” и „издадени разрешителни за строеж на нови жилища”. Долната графика представя динамиката на двата показателя за период от 11 години – 2006-2016 г.:

Фигура 1.26: Динамика на новото строителство, 2006 – 2016 г.

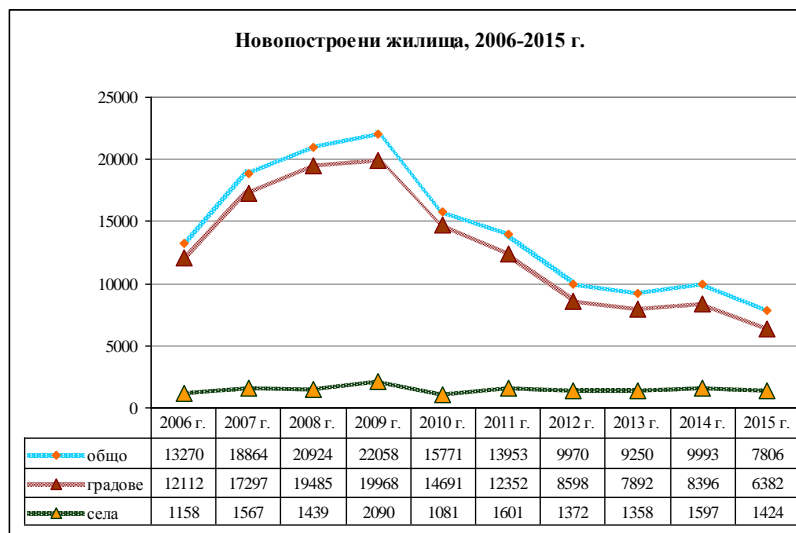


Източник: НСИ, обработка на консултанта

След пик от 22 058 нови жилища през 2009 г., следва тенденция на спад до 7 806 жилища през 2015 г. От началото на 2016 г. се наблюдават категорични признаци на възход в новото строителство. То се увеличава с над 20% спрямо предходната година и прави „заявка” за скорошно достигане на нивата отпреди глобалната криза. Динамиката в строителните разрешения е още по-драматична. След пик от 64 185 бр., следва спад до 10 616 бр. през 2012 г. (6 пъти по-малко). От 2013 г. до края на разглеждания период се наблюдава плавно и стабилно нарастване, достигащо до над 18 хил. строителни разрешения през 2016 г.

Представената дотук национална картина има ясна диференциация по градове и села (информацията е налична до 2015 г.). Долната графика представя броя на въведените в експлоатация новопостроени жилища за период от 10 години – общо за страната, в градовете и в селата:

Фигура 1.27: Новопостроени жилища, 2006 – 2015 г.



Източник: НСИ, обработка на консултанта

Поради силните инерционни сили в инвестиционните процеси, забавянето в новото жилищно строителство не съвпада с времето на глобалната криза (2008-2010), а се проявява няколко години след нея (2012-2015). Отчитайки позитивните прогнози за икономически растеж и големия брой издадени строителни разрешения през последните няколко години, може да се прогнозира, че в периода до 2020 г. ще бъдат достигнати и дори надминати темповете от периода 2007-2009 г. Това означава изграждане на около 20 хил. жилища на година. От графиката се вижда, че националните тенденции практически се формират от новото строителство в градовете, където се реализират около 90% от годишните обеми. Характерно за строителството в селата е, че освен малките обеми на новото строителство, колебанията през проследения период са много по-малки от тези в градовете.

Догонващото предлагане в национален мащаб ще доведе до пазарен баланс и евентуално задържане и дори понижаване на цените. В допълнение, могат да се очакват и осезателни държавни интервенции в сектора на социалните жилища.

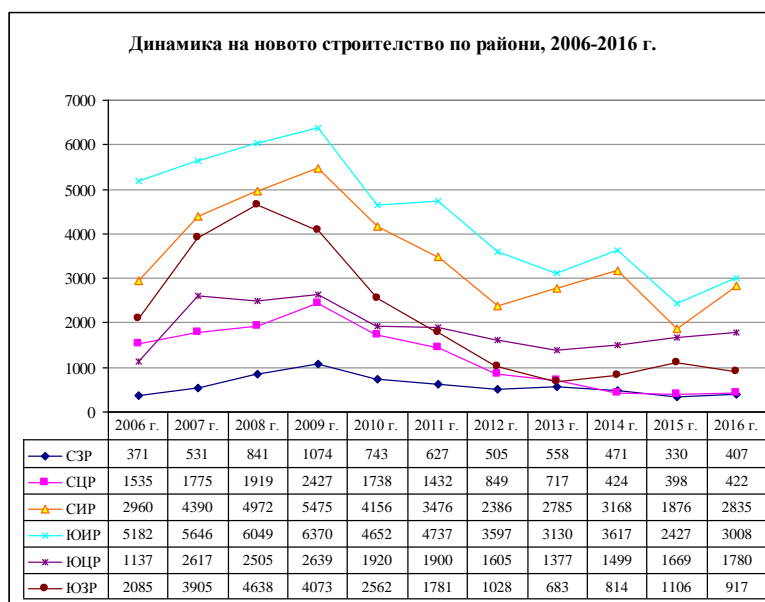
Привидният куриоз „демографски срив – увеличено предлагане и търсене на жилища” има убедително обяснение:

- Миграционните процеси към големите градове формират натиск на търсенето в локалните пазари. Именно там естествената реакция се изразява в увеличено предлагане;
- Икономическата сегрегация се изразява във все по-изявена пространствена сегрегация – търсене на луксозни жилища в защитена среда. Това е мощен фактор за екстензивното развитие на градовете ни (строят се нови жилища при увеличаващ се дял на необитаваните).

Вглеждането в районните профили по разглежданите показатели позволява тенденциите да се обяснят и с регионална специфика, освен глобалната икономическа криза и естествената реакция на строителния сектор. От долната графика, представяща новото строителство по райони, могат да се извлекат следните оценки и изводи:

- Най-големи обеми ново жилищно строителство през целия наблюдаван период са се реализирали в ЮИР (45 407 бр.) и СИР (35 644 бр.)– районите, обхващащи черноморското крайбрежие. Всеизвестен е фактът, че не са се строили толкова жилища за постоянно обитаване, колкото за краткотрайно пребиваване по повод отпих и туризъм. Повечето са били частни и корпоративни инвестиции на чуждестранни лица.
- На трета позиция е ЮЗР (22 675 бр.) със силно изявена миграция към гр. София – тук се формира най-голямото търсене на нови качествени жилища за постоянно обитаване;
- ЮИР, СИР и ЮЗР формират националната картина в динамиката на новото строителство. Останалите 3 района са „фон” с далеч по-малки колебания и на доста по-ниско ниво.

Фигура 1.28: Динамика на новото строителство по райони, 2006 – 2016 г.



Източник: НСИ, обработка на консултанта

Подобно на новото строителство, основните фактори за националната тенденция и по показателя „строителни разрешения“ се формира от двата черноморски и от столичния район.

Фигура 1.29: Разрешителни за строеж на нови жилища по райони от ниво 2, 2006 – 2016 г.



Източник: НСИ, обработка на консултанта

Съдейки по баланса между строителните разрешения (284 684 бр.) и введените в експлоатация нови жилища (141 859 бр.) през анализирания период може да се прогнозира, че „висящите“ около 143 хил. разрешения ще се реализират в близките 5 години, формирайки трайна тенденция на възходящо ново строителство.

Долната графика представя регионална артикулация по двата наблюдавани показателя – нови жилища и строителни разрешения:

Фигура 1.30: Новопостроени жилища и строителни разрешения по райони от ниво 2, 2006 – 2016 г.



Източник: НСИ, обработка на консултанта

Освен представените вече сравнения по обеми, интерес представляват броя и относителния дял на все още нереализираните строителни разрешения за нови жилища. С най-малко нереализирани към 2016 г. разрешения (по брой и по относителен дял) е СЦР – 2096 бр., 13,7% от всички издадени за периода. На другия полюс, с най-много „висящи“ строителни разрешения е ЮЗР (с концентрация в гр. София) – 66 340 бр., 50,2%.

В заключение по темата, строителната активност корелира с общото икономическо развитие на съответните териториални единици. Това е естествен и логичен факт предвид ангажирането на над 60 производства в създаването на едно жилище.

Минали и действащи програми в областта на жилищния фонд

От 2007 г. насам са приложени няколко субсидирани проекти⁵⁴ за енергийна ефективност в многофамилните жилищни сгради, имащи пилотен характер и целящи да установят оптимален механизъм за масово прилагане. В началото се субсидира 50% от стойността на стандартен пакет мерки за енергийна ефективност. За да се повиши финансовата достъпност и мотивация на бенефициентите, помощта се увеличава до 80%. Заради

⁵⁴ 1. „Демонстрационен проект за обновяване на жилищни сгради (2007 – 2011)”, МРРБ и ПРООН – обновени 50 сгради, облагодетелствани 1093 домакинства. 2. „Енергийно обновяване на българските домове”, 2011 – 2015 г., - обновени 158 сгради.

ограничения финансов ресурс, резултатите са символични на фона на потребностите от обновяване⁵⁵.

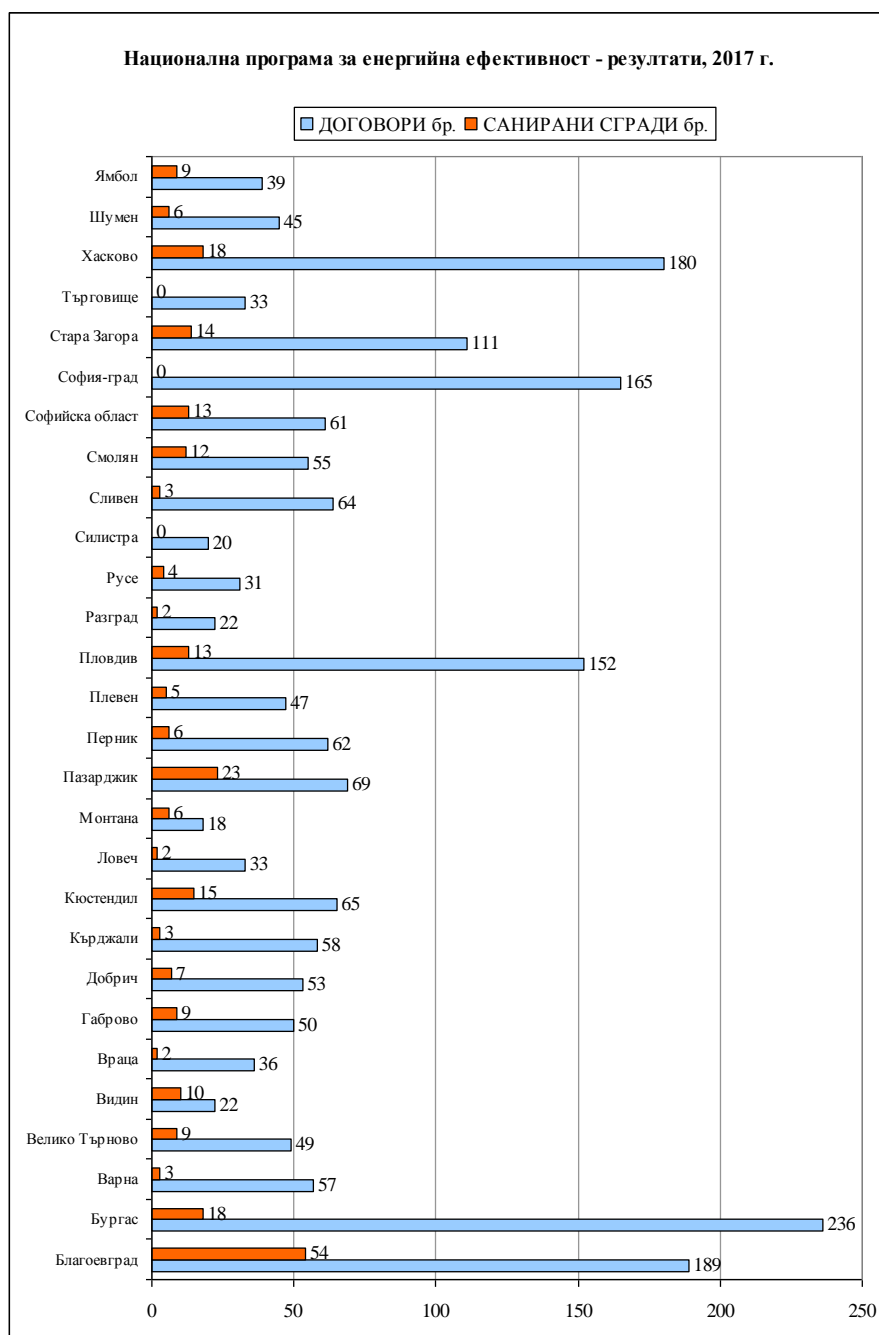
От 2015 г. стартира Национална програма за Енергийна Ефективност на многофамилни жилищни сгради. За разлика от предходните пилотни проекти, тази програма има децентрализиран модел на управление. Общините административат целия цикъл от дейности – от регистрация на участниците до провеждането на обществени поръчки за изпълнител, осигуряване на финансирането и въвеждането на санираните сгради в експлоатация. Критериите за допустимост са същите като в предходния пилотен проект – жилищни сгради на 3 и повече етажа с минимум 6 жилища, строени преди 1999 г. Прилагат се предписаните след техническо и енергийно обследване мерки, гарантиращи основните изисквания към строежите (чл. 169 от ЗУТ) и клас на енергопотребление „С“⁵⁶. Пространственият обхват е цялата страна, а отреденият държавен ресурс – 1 млрд. лв. Санирането е изцяло безплатно за одобрените бенефициенти.

По последни данни от МРРБ, актуалните резултати от прилагането на тази програма са: 2022 сключени договора на стойност 1242 млн. лв., 1943 сгради със стартирали дейности (поне започнато техническото обследване), 635 сгради със започнати СМР и 724 санирани сгради, въведени в експлоатация. Пространственото разпределение по области е представено в долната графика:

Фигура 1.31: Национална програма за енергийна ефективност, резултати, 2017 г.

⁵⁵ По експертна оценка, 2750000 жилища се нуждаят от обновяване, включително енергийно саниране

⁵⁶ По Наредба № 7 от 2004 г. за енергийна ефективност, топлосъхранение и икономия на енергия в сгради.



Източник: НСИ, обработка на консултанта

Изявен лидер в Програмата е област Бургас (236 договора и 18 санирани сгради), следвана от Благоевград (189/54), Хасково (180/18), София (165/0) и Пловдив (152/13).

Освен безспорните постижения, междинната самооценка на прилагането включва и проблеми по отношение както на дизайна на програмата, така и на нейното изпълнение.

За да се подобри управлението на етажната собственост, Програмата изисква създаването на Сдружение на собствениците (СС) като условие за получаване на одобрение и последващо финансиране. Наред с документацията за кандидатстване по Програмата, СС следва да създадат и запазят фонд за поддържане на сградата. Наблюденията показват, че капацитетът и мотивацията на повечето регистрирани по Програмата СС са под въпрос

и те продължават да съществуват без необходимия капитал за ремонти (планиран в техническия паспорт на сградата).

Друг съществен проблем е факта, че субсидията се насочва към всички легитимни имоти, независимо от финансовото състояние на техните собственици. Нарушава се базов принцип на субсидирането.

В заключение по темата, иницираните от правителствата през последните 10 години програми, свързани с жилищата, имат ограничена насоченост и ефект.

1.5.2 ФИНАНСОВА ДОСТЪПНОСТ ДО ЖИЛИЩА И ЖИЛИЩА ЗА УЯЗВИМИТЕ ГРУПИ ОТ НАСЕЛЕНИЕТО

Финансова достъпност

Достъпността на жилището от икономическа гледна точка е балансът на пазарното търсене и предлагане, при който новото строителство е възможно и оправдано. Цената на жилищата в дългосрочен план отразява стойността на новото строителство. Пазарът разчита на търсенето да предизвика повишаване на цените до нива, при които новото строителство става печелившо. Основен проблем е покриването на разликата между нивата на платежоспособното търсене и стойността на новото строителство към даден момент.

Развитите пазарни икономики решават този проблем чрез различни механизми - преразпределяне на финансовото бреме във времето, директни субсидии за намаляване на първоначалната стойност или субсидиране на лихвите по кредита. Оказвайки се твърде скъпи, повечето от тези механизми са изоставени. Възприема се друг подход - вместо да се субсидира производството, субсидира се потребителя. Домакинствата с ниски доходи получават преки парични помощи, наречени жилищни надбавки. Това им дава възможност да живеят в приемливи жилищни условия.

В сегашната пазарна конюнктура на България, потребностите от жилище се покриват с платежоспособно търсене само в 20-25% от случаите на стремеж към собствено жилище и не повече от 30% в случаите на търсене на частно наемно жилище. Възможностите за избор са крайно ограничени. Предлагането в частния сектор е с недостъпни цени. Общественият сектор е сведен до символичен дял (3%) и е лишен от правни и финансови предпоставки за развитие.

Проблемът за достъпността на жилището в България изглежда трудно решим, защото:

- Средният доход на домакинствата е твърде нисък, за да бъде достъпно новото жилище и,
- Ресурсите на държавата са твърде малки, за да се осигурят както общи, така и индивидуални субсидии за всички нуждаещи се.

Класическите показатели за достъпност на българското жилище имат много по-високи, т.е. неблагоприятни стойности, сравнени с тези в развитите пазарни икономики. През 2010 г. например, на едно средно домакинство са били необходими близо 9 годишни дохода, за да си купи 75 м² жилище. За София стойността е почти двойно по-висока. Следва период на понижаващи се цени на жилищата (като реакция на глобалната криза), но и плавно повишаване на доходите. Най-ниската точка на жилищните цени е постигната през 2013 г., след което, започва плавно покачване. През тази година и индексът за финансова достъпност достига най-ниската си стойност – 6,3. През 2015 г., индексът се покачва до 6,6. Остава закономерният факт, че в големите градове тези стойности са значително по-високи.

Таблица 1.10. Сравнителни характеристики: паричен доход на домакинство, средна цена на жилище, достъпност

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Паричен доход на домакинство - лв.	8826	9086	10037	11224	11489	11723
Средна цена на жилище - лв.	84000	79800	76440	75600	78120	81144
Достъпност на жилище	8,9	8,3	7,1	6,3	6,4	6,6

Източник: НСИ, обработка на консултанта

Не по-добри са показателите за достъпност на наемите в частния сектор. Средно-доходно домакинство би трябвало да плати половината от дохода си за наем на двустаен апартамент в средно голям град. Системите за жилищни надбавки в балансираните икономики не допускат този разход да надхвърля 30% от доходите.

Изключително високите стойности на споменатите показатели предполагат и високи жилищни разходи. Но в действителност, през последните 6 години, те не са надхвърляли 17,7% от средния доход на българското домакинство. В същото време, разходите само за храна са варирали от 29,4% до 32,4%. В резултат на силното обедняване и деформираната структура на домакинските разходи, разполагаемите средства за жилище са под критичния минимум. Той изключва кредитна платежоспособност дори за подобрения или обновяване на жилището. Затова дефицитът на доходи е един от приоритетните аспекти на жилищния проблем. Долната таблица представя домакинските доходи и жилищни разходи за периода 2010 – 2015 г..

Таблица 1.11. Домакински доходи и жилищни разходи

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Паричен доход на домакинство - лв.	8826	9086	10037	11224	11489	11723
Жилищни разходи, в т.ч.:	1438	1441	1779	1860	1870	2011
- жилища, вода, ел. и горива	1163	1205	1470	1499	1467	1596
- жил. обзавеждане и поддържане на дома	275	236	309	361	403	415
Дял жилищни разходи	16,3%	15,9%	17,7%	16,6%	16,3%	17,2%

Източник: НСИ, обработка на консултанта

Прекомерните жилищни разходи (ако са над 40% от дохода) могат да се считат за липса на жилищна достъпност. Средното натоварване от около 17% е благоприятната стойност, но тя не е валидна за всички децилни подоходни групи. По данни от доклад на Световна банка⁵⁷, 10% от домакинствата – собственици с неизплатени заеми и 14% от собствениците без заем са с прекомерни жилищни разходи. Още по-тежка е картината с неплатежоспособността в наемния сектор – близо 33% от наемателите в частни жилища и над 16% от наемателите на общински жилища имат над 40% жилищни разходи.

В предишно проучване на платежоспособността⁵⁸ по повод обновяване на жилищата (включително мерки за енергийна ефективност), бяха развити няколко сценария, базирани на пазара на потребителски кредити и долната изходна информация за доходи и разходи по децилни групи:

Таблица 1.12. Доходи и капацитет за спестяване по децилни групи

Изходна информация	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Общо
Разходи на домакинствата, 2008 г.	4836	5260	5826	6359	7307	7943	8986	10262	11626	16216	8 732
Домакински доходи, 2008 г.	4149	4815	5519	6176	7082	8066	9276	10875	12893	20392	9 297
Капацитет за спестяване	-688	-445	-307	-183	-225	122	290	613	1267	4176	565
Жилищни разходи, в т.ч.:	584	724	822	909	999	1105	1233	1322	1440	1700	1099
<i>разходи за отопление (70%)</i>	409	507	576	636	700	773	863	925	1008	1190	769
Спестени разходи за отопление/год.	143	177	201	223	245	271	302	324	353	416	269
Спестени разходи за отопление/месец	12	15	17	19	20	23	25	27	29	35	22

Източник: НСИ, обработка на консултанта, експертни пресмятания на консултанта

От горната информация е видно, че 50% от домакинствата имат отрицателен капацитет за спестявания – те имат по-високи разходи от доходите си, т.е. живеят в постоянна задлъжнялост.

⁵⁷ Bulgaria – housing assessment, WB, Draft February, 2017

⁵⁸ Проведено от настоящия екип през 2010 г.. Позоваваме се на него, защото няма по-нова информация за доходите по децилни групи.

За изследване на платежоспособността по повод обновяване на жилищата е прието, че са необходими средно 11000 лв. Кредитът е потребителски при 14% лихва (актуална и през 2017 г.) и 10 години за погасяване с анюитетни вноски. Условие за отпускането му е за всяко лице от домакинството на кредитополучателя да остават поне 100 лева на месец от доказаните доходи след приспадане на дължимата вноска.

Развити са три сценария с вариации на държавната субсидия за обновяване – 20%, 30% и 40%. Резултатите са представени в долните таблици:

Таблица 1.13. Изследване на платежоспособност – Сценарий 1 (Пълно покритие на разходите за саниране, 20% субсидия)

Пълен размер на заема - лв.	11000										
Субсидия 20% - лв.	2200										
Заем с приспаданата субсидия	8800	Цена на кредита		16396 лева							
Лихвен процент	14%										
Изискван остатъчен доход - лв./човек	100										
Време за погасяване на заема - години	10										
Намалено потребление на енергия	35%										
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Средна численост на домакинствата		4,06	3,27	2,86	2,69	2,61	2,65	2,67	2,64	2,57	2,3
Месечни вноски - лв.		137	137	137	137	137	137	137	137	137	137
Изискуем остатъчен доход - лв.		406	327	286	269	261	265	267	264	257	230
Изискуем общ доход - лв.		543	464	423	406	398	402	404	401	394	367
Разполагаме доход - лв./мес.		346	401	460	515	590	672	773	906	1074	1699
Разполагаме доход - с намалени разходи за отопление		358	416	477	533	611	695	798	933	1104	1734
Обхват на кредитната платежоспособност		-185	-48	54	127	213	293	394	532	710	1367

Източник: НСИ, обработка на консултанта

Таблица 1.14. Изследване на платежоспособност – Сценарий 2 (Пълно покритие на разходите за саниране, 30% субсидия)

Пълен размер на заема - лв.	11000										
Субсидия 30% - лв.	3300										
Заем с приспаданата субсидия	7700	Цена на кредита		14346 лева							
Лихвен процент	14%										
Изискван остатъчен доход - лв./човек	100										
Време за погасяване на заема - години	10										
Намалено потребление на енергия	35%										
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Средна численост на домакинствата		4,06	3,27	2,86	2,69	2,61	2,65	2,67	2,64	2,57	2,3
Месечни вноски - лв.		120	120	120	120	120	120	120	120	120	120
Изискуем остатъчен доход - лв.		406	327	286	269	261	265	267	264	257	230
Изискуем общ доход - лв.		526	447	406	389	381	385	387	384	377	350
Разполагаме доход - лв./мес.		346	401	460	515	590	672	773	906	1074	1699
Разполагаме доход - с намалени разходи за отопление		358	416	477	533	611	695	798	933	1104	1734
Обхват на кредитната платежоспособност		-168	-31	71	144	230	310	411	549	727	1384

Източник: НСИ, обработка на консултанта

Таблица 1.15. Изследване на платежоспособност – Сценарий 3 (Пълно покритие на разходите за саниране, 40% субсидия)

Пълен размер на заема - лв.	11000										
Субсидия 40% - лв.	4400										
Заем с приспадна субсидия	6600	Цена на кредита		12296 лева							
Лихвен процент	14%										
Изискван остатъчен доход - лв./човек	100										
Време за погасяване на заема - години	10										
Намалено потребление на енергия	35%										
		I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Средна численост на домакинствата		4,06	3,27	2,86	2,69	2,61	2,65	2,67	2,64	2,57	2,3
Месечни вноски - лв.		102	102	102	102	102	102	102	102	102	102
Изискуем остатъчен доход - лв.		406	327	286	269	261	265	267	264	257	230
Изискуем общ доход - лв.		508	429	388	371	363	367	369	366	359	332
Разполагаме доход - лв./мес.		346	401	460	515	590	672	773	906	1074	1699
Разполагаме доход - с намалени разходи за отопление		358	416	477	533	611	695	798	933	1104	1734
Обхват на кредитната платежоспособност		-150	-13	89	162	248	328	429	567	745	1402

Източник: Архив на НЦТР ЕАД

Горните резултати съдържат мотив да се изключат първите 3 децилни групи от всякаква платежоспособност за потребителски кредит от приетата величина (11 хил. лв.). Дори следващите две по-богати групи (IV и V) трудно приключват годините с положителен баланс в техните бюджети. Затова и те се изключват от кредитната платежоспособност. Накрая, проведеното проучване доказва, че *едва 50% от всички домакинства могат да си позволят кредит за обновяване на жилищата си*. Отчитайки допускането, че най-богатите две децилни групи (IX-та и X-та) обитават нови жилища с висок стандарт (включително на енергийна ефективност), професионално управление и адекватни такси за поддържане, те следва да бъдат изключени от потенциалното търсене на заеми за обновяване. Така следва да се счита, че *статистическата платежоспособност е в рамките на 30% от потенциалното търсене на услуги/кредити за обновяване на жилищата*. Независимо, че е направена преди 6 години, тази оценка е валидна и сега.

Жилища за уязвимите групи от населението

Въпреки, че делът на хората, притежаващи собствено жилище, се повишава, условията на живот за много обитатели са под европейските стандарти. Предвид факта, че има остър недостиг на социални жилища и липсват планове за увеличение на държавните субсидии или кредитиране, тези хора са изправени пред още по-голям риск от социално изключване.

Статистическото сливане на държавните и общинските жилища в една група деформира картината и не позволява прецизна оценка както на фонда, така и на потребностите от

нови социални/общински жилища. В допълнение, не беше открита обществено достъпна информация за регистрираната жилищна нужда (т.нар. жилищна картотека). Поддържането ѝ е задължение на общинските администрации. Може да се предположи, че картотеките се поддържат и те съдържат десетки хиляди граждани с призната жилищна нужда. Същевременно ресурсната неосигуреност на сектора „социални жилища“ обезсмисля подобна регистрация. Емпирично проучване в една община осигури следната фрагментарна информация:

- Общината поддържа картотека на нуждаещите се (по критериите на съответната наредба) и за последно тя е актуализирана към м. септември, 2016 г. В картотеката са вписани общо 293 домакинства, които се нуждаят от социално наемно жилище;
- Общината разполага с общо 815 общински жилища, от които, 770 са за настаняване под наем на граждани с установени жилищни нужди, 9 са резервни, а останалите 36 са от другите 2 регламентирани категории – „ведомствени“ и „за продажба и замяна“;
- Няма свободни общински наемни жилища, т.е. за чакащите в картотеката няма „ясен хоризонт“.

Що се отнася до съществуващите общински жилища, вследствие на почти половин-вековна приватизация, не е останал нито един блок с монолитна собственост. Останалите непродадени/общински жилища са разпръснати сред различни многофамилни сгради - по 1 или няколко във вход. Това ги прави трудно управляеми и неефективни. Необходимо е тяхното реструктуриране и трансформиране в управляеми съвременни структури за подслоняване на потребностите от социални жилища.

В заключение по темата, социалните жилища са едно от „белите полета“ в жилищния сектор на страната.

Ромските гета

Наричани още „необлагодетелствани квартали“, ромските гета изискват комплексни действия, тъй като при тях проблемите са многостранни, в т.ч. и етнически. Това са квартали със силно амортизиран или паянтов, „нестандартен“⁵⁹ сграден фонд, инфраструктура в лошо състояние или разрушавана, сградите от социално-обслужващата сфера или липсват или са в лошо състояние. Масово явление е незаконното строителство,

⁵⁹ „Нестандартно жилище“ в България се покрива от категорията „други жилища“ и „други сгради“. В тази група са включени построените от камък, кирпич (сурови тухли), дърво и други материали. Към 2015 г., те са 345 820 жилища (8,8 %), разположени в 341 975 сгради. В това число са и жилищата от ромските гета.

санитарно-хигиенните условия са лоши, средата се криминализира. Преобладаващото ромско население в значителната си част е безработно и близо или под прага на бедността.

Обобщени, характеристиките на ромските махали/гета включват:

- Неугледен, амортизиран паянтов фонд,
- Липса на регулация и основно благоустрояване,
- Силна криминализация и тотално деградиране

Тези “язви” на жилищната система изискват радикална намеса, изразяваща се в комплексни устройствени действия: провеждане на цялостна регулация, ново строителство и обновяване на инфраструктурата, социални жилища, организирано самостроителство, гарантиране на санитарно-хигиенните условия, гарантиране на сигурността, развитие на граждански групи за развитие на кварталите, провеждане на ясна улична мрежа, гарантираща достъпността.

Националната стратегия на Република България за интегриране на ромите (2012-2020) конкретизира целите и задачите за дългосрочно решаване на проблема:

- Подобряване на жилищните условия в квартали с компактно ромско население, целящи осигуряването на съвременна жилищна среда;
- Отреждане на нови територии за жилищно строителство, с възможности за деконцентриране на компактните и обособени ромски квартали;
- Продължаване на процеса на изработване на кадастрални карти и кадастрални регистри, които да обхванат зони с компактно ромско население и установените нови зони за жилищно строителство;
- Актуализация/изработване на подробни устройствени планове на съществуващи и новоотредени терени;
- Проектиране и изграждане на техническа инфраструктура - водоснабдяване, канализация, улична мрежа и благоустрояване;
- Изграждане и/или осигуряване на социални жилища;
- Осигуряване на подходящо алтернативно жилищно за настаняване в случай на принудително изваждане на ромски семейства от домовете, които обитават незаконно или при опасност за тяхната сигурност и здраве;
- Усъвършенстване и допълване на законодателството в областта на жилищните условия;

- Изграждане/реконструкция на обекти на социалната инфраструктура за целите на образованието, културата и др.;
- Формиране на отношение на отговорен и добър стопанин при предоставяне на право на ползване на недвижим имот. Привличане на НПО и изявени лица от общността по места за изграждане на съвременни поведенчески модели.

Проблемът „ромски гета” е натрапчиво видим и нелицеприятен, но политическото внимание през десетилетията е било недостатъчно, за да се отредят адекватни ресурси за видимо подобрене на съществуващите и предотвратяване на нови гета.

1.5.3 Жилищен пазар и пазарни тенденции

Фактори на развитие и показатели за наблюдение

Обикновено жилищният пазар се разглежда като единство от пазарите на земя, кредити и жилища. Показателите за наблюдение включват както изброените сектори на самия пазар, така и избрани аспекти на макро-икономическата рамка и платежоспособността.

Професионалните анализи на пазара боравят със следните основни *показатели*:

- *Средна цена на предлагане за продажба* – най-наблюдаван показател, въпреки голямата усредненост на данните, дава най-точна картина за реалното повишаване или намаляване на цените;
- *Максимална/минимална цена*;
- *Обем на пазара* – брой на сделките;

Обяснението на конкретните пазарни характеристики идва от специфичната комбинация от *фактори*. Макар и различна за отделни локални пазари, съвкупната „работа” на „универсалните фактори” се поддава на разделна оценка. Многобройни емпирични наблюдения са извели следните ориентировъчни стойности за факторите, формиращи пазарните цени на недвижими имоти:

- *Местоположение* – 50% - решаващ фактор;
- *Вид строителство* – 10% (блок/къща, панел/тухла, “лукс”/обикновено и т.н.);
- *Инфраструктура* – 9% (Вик, автомобилен достъп, градски транспорт);
- *ТЕЦ* – 5%
- *Етаж* – 7%
- *Други* – 19% - съотношение му търсене и предлагане, големина на имота, платежоспособност и др.

Значими фактори за пазарите на недвижими имоти в големите градове са мащабни предвиждания/реализации на устройствени планове, общински планове за развитие и ИПГВР, като:

- Големи инфраструктурни проекти – изходни магистрали, транспортни коридори и контактните им зони с градовете, линиите на МГТ;
- Новите терени, включени в строителните граници на градовете, вкл. отредените за жилищно строителство;
- Значимите Програми по ИПГВР – обновяване на градските ядра, обновяване на избраните жилищни зони и др.;

Новите устройствени мерки и евентуалните мащабни публични и частни инвестиции създават благоприятни полета за съпътстващи инвестиционни инициативи в прилежащите зони.

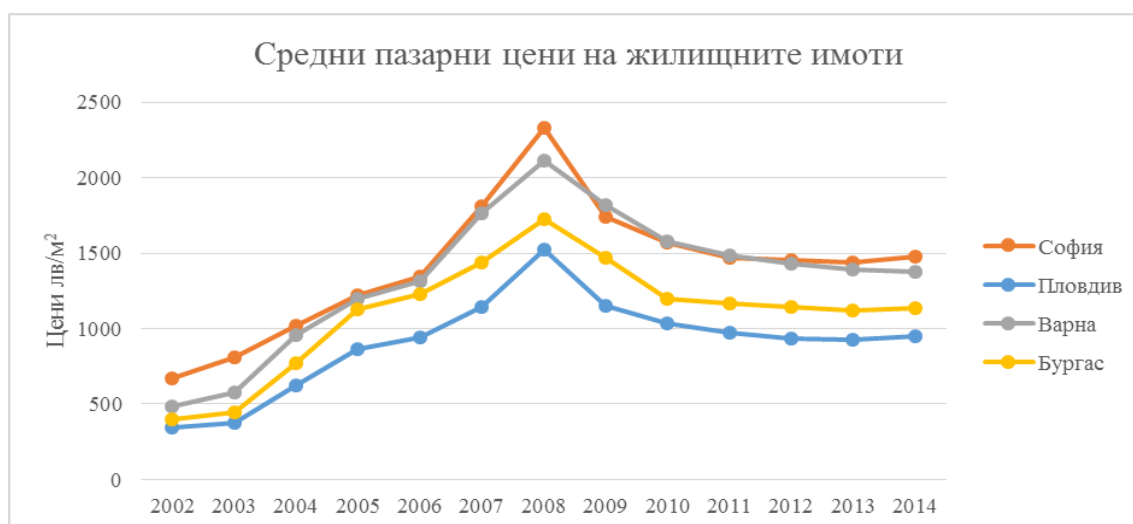
Допълнителни специфични фактори за големите градове продължават да бъдат:

- Миграционен инвеститорски натиск;
- Чувствително увеличение на инвеститорите – както в офиси и производствено-складови съоръжения, така и в жилища;
- Реституция в инфраструктурно съоръжени територии – в комплексите. Паралелно с благоприятната възможност да се изгради необходимия „обслужващ партер”, често се стига до строителна „агресия”, разрушаваща комфорта на заварената жилищна среда;

Отсъствие на публични инвестиции в инфраструктурно съоръжаване на нови/незастроени територии - този фактор е стагниращ за предприемачеството, води до преуплътняване на съществуващото застрояване и претоварване на заварената инфраструктура.

Икономическият растеж и улесненото кредитиране след 2000 г. в глобален мащаб, създават строителен бум и увеличаване на цените на имоти в европейските страни, включително и в България. Най-висок ръст на цените у нас е установен през 2007 г. и първите три тримесечия на 2008 г. По данни на НСИ, през третото и четвърто тримесечие на 2007 г. и първото и второто на 2008 г., Индексът на цените на жилища (ИЦЖ) нараства над 30% спрямо същото тримесечие от предходната година. Пикът е в четвъртото на 2007 г. – с 34,6% спрямо четвъртото на 2006 г. Поради финансовата криза, темпът на нарастване се забавя през 2008 г. и в края на година вече е отрицателен - 4,1% спрямо

третото тримесечие. В продължение на няколко години жилищата продължават да поевтиняват като тази тенденция се забавя постепенно. През 2012 г. цените се стабилизират и се задържат на тези нива до края на 2014 г. Долната графика илюстрира описаните тенденции за четирите най-големи града на България:



Фигура 1.32: Средни пазарни цени на недвижими имоти, 2002 – 2014 г.

Източник: НСИ, обработка на консултанта

Пазарът на наеми има аналогично развитие - ръст до 2008 г. и последващ спад до 2012 г., но със значително по-малки амплитуди. Причината е, че при високи наеми и ниски лихви по жилищен кредит преди кризата, потребителите се насочват директно към покупка на жилище. Според статистика на imot.bg от публикуваните на сайта обяви, цената за наем на имот в центъра на столицата през 2006 г. е средно 10 лв./м² или 600 лв. за 60 м² двустаен апартамент. През 2008 г., цената е покачена на 12 лв./м² или 720 лв. Най-ниското ниво е през 2012 г., когато цената е между 6,5 и 7 лв./м² или 400 лв. за жилище с горните параметри.

Същевременно, жилищните кредити поскъпват значително – през 2008 г., средната лихва е под 8%, а през 2009 г. вече надминава 10%. Лихвите по депозитите също се увеличават. Така личните спестяванията нарастват, а пазарът се предпазва от рискови инвестиции в имоти. Тази тенденция се запазва до 2012 г., когато лихвите по жилищата намаляват до стойностите си преди кризата и започва да се стимулира финансирането на нови инвестиции и излизането от крайната предпазливост на потребителите от първите години на кризата.

Макар и с известно забавяне поради силните инерционни сили в инвестиционния процес, *новото строителство* реагира на кризата с драстично свиване⁶⁰.

В края на 2015 г. започва нов период на пазарно развитие - тенденцията към повишаване на цените на жилища става осезателна. Ръстът в последното тримесечие е 3% спрямо предходното. Тази тенденция се затвърждава и през 2016 г., като цените продължават да се покачват с бавни, но стабилни темпове. Изключение е София, където е отчетен двуцифрен ръст на цените - над 10% спрямо 2015 г. В другите големи градове ръстът е в диапазона 5-7%. Лихвите по депозитите падат под 1% и все повече клиенти се насочват от спестяване към инвестиции.

Променената конюнктура на *лихвите* (както по депозити, така и по ипотечни кредити) през последните няколко години, направи покупката на жилище по-изгоден вариант спрямо наем. При достатъчно високо самоучастие (поне 30% и повече), вноската по ипотечен кредит става съизмерима и дори по-ниска от разходите за наем. Достигнатият баланс, заедно с оптимистичната прогноза за плавно и трайно понижаване на лихвените нива, стават силен фактор за осезателен ръст както на ипотечния, така и на имотния пазар.

Лихвите по предлаганите от банките ипотечни кредити вече варират от 4,25% до 5,25%. Същевременно, банките повишават и дела на допустимото финансиране на сделките. В някои случаи то достига и 90% от стойността на жилището, но масово финансирането е до 85% от цената на сделката. През 2016 г., средният размер на изтеглените ипотечни кредити е около 100 хил. лв. Наблюдава се ръст, паралелен с този на цените на имотите.

Резултатите от положителното въздействие на тази комбинация от фактори вече са видими - трайно нарастване на обема продажби и масово стартиращо ново строителство, реагиращо на бързо нарастващото търсене в големите градове.

Пример от гр. София

Цените на жилища се увеличават с изключителна динамика. В началото на 2016 г., средната цена преминава границата от 800 EUR/м² за първи път от 2011 г. Само 6 месеца по-късно е преминалата и следващата ценова бариера от 900 EUR/м². През третото тримесечие на 2016 г., средната цена достига 930 EUR/м² – нарастване само с 3,3%, при 12,5% нарастване между първото и второто тримесечие. Средната цена на апартамент за периода юли-септември е 94400 EUR, при 87100 EUR през второто тримесечие на годината и 79800 EUR в началото на 2016 г. Наблюдава се постоянно увеличаващо се търсене на големи жилища и жилища във високия ценови сегмент.

⁶⁰ Виж тема „Строителна активност”, развита в т. 1.5.1.

Обемите на трансакциите също видимо нарастват. По данни от Агенцията по вписванията (<http://www.registryagency.bg/bg/services/imoten-registr>), през третото тримесечие на 2016 г. темпът на нарастване на продажбите в столицата се е ускорил. Вписаните продажби на имоти в София са се повишили с 9,5% на годишна база при ръст на продажбите с 5,3% през второто тримесечие. До края на третото тримесечие са регистрирани общо 18976 покупко-продажби на недвижими имоти. В действителност, реалният ръст на продажбите е доста по-голям поради множеството сделки „на зелено“ (с имоти в сгради в процес на строителство), които се вписват при прехвърляне на собствеността на по-късен етап.

Реализираните продажби на жилища „*ново строителство*“ продължават да съставляват около 50% от общия обем продажби в големите градове, а цените, на които се предлагат, са по-високи от тези на имотите на вторичен пазар средно с около 80-100 EUR/м². Бързо се възражда и традицията за покупки „на зелено“ или в ранен етап на строителство.

Престоят на пазара на повече от половината оферирани жилища е над 6 месеца, а всяко пето жилище чака трансакция и над година. Обикновено последните са с нереално високи цени. Същевременно, над 70% от платежоспособното търсене се удовлетворява в рамките на 1-2 месеца. Характерен е и фактът, че повечето жилища се продават без отстъпки от оферираните цени. Това е признак за високо ниво на съвпадение между очакванията на купувачите и продавачите. Това означава още повишено качество на стоката „жилище“ и на културата на участниците в пазара.

Цените на *наемите* следват цените на жилища и също поскъпват. В началото на 2017 г., средните цени за жилище под наем с конкретен пример от центъра на столицата, преминават 10 лв./м², докато в началото на 2015 г. са около 8 лв./м². Очаква се наемите да продължат да се покачват, като една от причините е продължаващото нарастване на доходите на населението. Но да припомним, че пазарът обслужва само платежоспособното търсене, което не надвишава 30% от потенциалното. Икономическата сегрегация става все по-изявена и бедността – все по-видима и застрашаваща. И в този контекст следва да се лансира тезата за голямата потребност от обществено подпомогнати (социални) жилища.

Пазарът на жилищни кредити

В България няма специализирани ипотечни банки, но повечето търговски банки предлагат ипотечни кредити за жилища – нови и от вторичния пазар. Преобладаващият пазарен дял се формира от предлагането на пет банки – Банка ДСК, Обединена Българска Банка, Първа инвестиционна Банка, Централна Кооперативна Банка и Уникредит Булбанк. Основен източник на свеж капитал за финансиране на ипотечните заеми са депозитите.

Макар и с по-скромни обеми, вторичният ипотечен пазар също осигурява свежи пари чрез изкупуването на ипотечни облигации. За 2014 г., тяхната стойност е възлизала на около 534 млн. лв. Свръх-ликвидността на банките и изключително ниските лихви по депозитите позволиха и чувствително поевтиняване на жилищните кредити. От около 7% в края на 2014 г., лихвите по ипотечните заеми падат до 4,75% през 2015 г. и дори до 4,25% през 2016 г. Инвестициите в недвижими имоти вече са с много по-висока възвръщаемост (4-6%) спрямо лихвите по депозити (0,2 – 0,6%). Тази тенденция води до пренасочване на депозитите към инвестиции в недвижими имоти, включително жилища.

По данни от <http://www.monitor.bg/>, средната стойност на ипотечния кредит през 2016 г. е била 90 хил. лева, като над 95% от тези заеми са били в националната ни валута заради приемливите лихви. През 2017 г. се очаква средните им стойности да надхвърлят 100 хил. лева, а за столицата - до 120-130 хил. лева. Това увеличение е обусловено от ръста на цените и тенденцията да се търсят по-качествени и с по-добро разположение имоти. Паралелно с обемите на новото строителство, преобладаващият дял от ипотечното финансиране се концентрира в големите градове. Само гр. София има дял от 60% от националния обем на ипотечни кредити.

С влизането в сила на Закона за кредитите за недвижими имоти на потребители през 2016 г., кредитополучателите вече имат по-високо ниво на информираност и защитеност. Важна „придобивка“ е правото на преждевременно погасяване на кредита без санкции. Много от клиентите се възползват от това право и съкращават драстично срока на погасяване, приключвайки обслужването на ипотечния заем преди първото подновяване на договора и условията след десетата година. Те успяват да сторят това с помощта на семействата си или с потребителски заеми.

Обобщение на пазар '2016

- За пръв път от 2008 г., през 2016 г. е регистриран двуцифрен ръст на цените на имоти (в София – около 12%) и в другите големи градове – със 6-7%;
- За пръв път има огромен дисбаланс между малко предлагане на нови качествени жилища и високо, скокообразно нараснало търсене – най-вече в столицата. Реакцията на предприемачите е бърза, инициирани са огромно количество инвестиционни проекти (строителните разрешения само за 2015 и 2016 г. са над 35 хил. бр.), много от които са разпродадени „на зелено“;
- Изминалата 2016 г. ще остане повратна, предлагането ще догони търсенето и пазарът ще се успокои – както по отношение на цени, така и по отношение на „трескаво“ предлагане;

- Новите жилища са около 50% от реализираните транзакции при цени, по-високи с 80-100 EUR/м² спрямо тези на вторичния пазар;
- За първи път от десетилетие насам, възходът на имотния пазар е подкрепен с адекватна банкова политика – понижаващи се лихви по ипотечни кредити и увеличаващ се дял на финансираната с кредит част от цената на жилищата;

Прогноза – възходящата тенденция ще продължи и през 2017 г.

През следващата година подемот в жилищните пазари ще продължи и отново ще бъде движен от местното търсене. Създалата се конкуренция между новото строителство и обектите на вторичния пазар ще доведе до по-богато предлагане, покриващо все по-пълно диапазона на търсенето. Обемът на транзакциите ще продължи да нараства, при това, с по-високи темпове спрямо тези на покачването на цените. Очакваният баланс „търсене – предлагане” през 2017 г. ще задържи покачването на цените в големите градове до около 10%. В останалите локални пазари, покачването на цените ще бъде много по-малко.

Търсенето в големите градове ще продължи да се повишава и оказва натиск в районите с качествена среда и новоизградена инфраструктура. Въпреки по-високите цени, новото строителство ще продължи да бъде предпочитано пред обектите на вторичния пазар. Лошото управление на старата етажна собственост, системното неподдържане и непокритите стандарти за енергийна ефективност са сред основните проблеми, отнемачи предимството на по-ниските цени във вторичния пазар.

Като цяло, 2017 ще бъде година на активен пазар с обогатено предлагане и по-пълно покритие на *платежоспособното търсене*. Но това не означава, че потребностите в жилищния сектор ще се удовлетворят от пазара. Той е активен, бърз и дори агресивен, но само спрямо *платежоспособното търсене*. Остава непокрит все по-голям сектор на *неплатежоспособно търсене*, нуждаещо се от публична помощ за постигане на необходимия подслон.

1.5.4 ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЗАДЪЛЖЕНИЯТА ЗА УПРАВЛЕНИЕ И ПОДДРЪЖКА НА СГРАДНИЯ ФОНД И ПРИЧИНИ ЗА НЕИЗПЪЛНЕНИЕТО ИМ – ОБОБЩЕН ПРОБЛЕМЕН АНАЛИЗ

Както беше коментирано в предходната т. 1.5.1., голяма част от фонда на градовете ни е в многофамилни сгради, които понасят ускорена амортизация поради повсеместно лошо управление и поддържане. Тази ситуация се усложнява в перифериите и по-малките градове в икономическа и демографска стагнация. Там сградите в етажна собственост нямат икономическа и социална енергия дори за видимо необходимите ремонти.

Ако изобщо се прави, обновяването на сгради в етажна собственост е рядка практика. Етажната собственост не се представлява от юридическо лице, освен в случаите на постигнато съгласие за участие в Националната програма за ЕЕ на многофамилни жилищни сгради. В останалите случаи не са осигурени никакви субсидии, или поне

данъчни отстъпки. Кредити са достъпни, но няма платежоспособност (както беше показано в предходен раздел). Недоверието в надеждността на панелните жилища допълва нежеланието да се инвестира в обновяването им. Такси за акумулиране на фондове за планови ремонти изобщо не се събират. Тази обобщена проблемна картина е типична и засяга над 50 хил. сгради с 1642 хил. жилища. Безспорно, проблемът е многостранен и сложен, но ако трябва да се формулира в една фраза, той би изглеждал така: „Неадекватно отношение на хората към собственото жилище”. Неадекватно от гледна точка на гражданско общество с работещи закони и балансирана пазарна икономика. Адекватно от гледна точка на сегашната бедност, съзнание, наследство.

Отдавна е признато, че управлението на етажната собственост се нуждае от реформа на нормативната му рамка. Независимо от серията промени (по една всяка година от 2009 г. насам), Законът за управление на етажната собственост не успява да установи отношения, водещи до адекватно управление и поддържане на този жилищен фонд. Макар и закъсняла, забраната за частични топлоизолации и остъклявания е положителна стъпка към желаната цялостна намеса. Въведен е и по-гъвкав режим за провеждане на общите събрания (67% кворум – след час – 33% кворум – след ден – без кворум), но той би могъл да има и негативен ефект. Като че ли положителните промени се изчерпват с това. По компонента „доброволност”, законът не само че не принуждава, но и допуска паралелно битуване на два модела (стария – с общо събрание и новия – регистрирано сдружение на собствениците). Законът допуска паралелно управление на етажната собственост от общо събрание и/или сдружение на собствениците. Освен това, законът допуска „...собствениците да учредят сдружение”, но не за управление на сградата в целия период на експлоатацията ѝ, а само за „... усвояване на средства от фондовете на Европейския съюз и/или ...други средства с цел основен ремонт и/или основно обновяване ..” (подробна оценка е представена в т. 1.3.2).

Жилищните комплекси са специфичен проблем както от градоустройствена, така и от гледна точка на коментирания тук проблем – управление и поддържане на етажната собственост. Този проблем се утежнява от допълнителни присъщи недостатъци:

- Функционална, комуникационна и пространствена неинтегрираност в заварените градски структури;
- Недоизградена инфраструктура, особено в обслужващата и социалната сфера. Това прави жилищните комплекси градове-спални, „паразитни” по отношение на големият град, без самостоятелен живот;
- Реституирани терени, често вклинени между блоковете, влошаващи и компрометиращи пространствената идея на средата;

- Липса на гаражи - предвидените подземни не са изградени, новопостроените клетки са като големи „мъртви” редици и обеми;
- Големи празни пространства, неблагоустроени, неподдържани, стихийно усвоявани с бараки и несанкционирани сметища;
- Липса на естествена културна и социално-психологическа „публична” среда за обитателите. Най-градският, партерният етаж в жилищните блокове е мъртъв в културно отношение - липсва естествената за него търговия, услуги, дребен бизнес;
- Отчужденост на обитателите от средата им и усещане за временното им присъствие (с право на строеж върху общинска земя, която често се оказва реституирана дори под блоковете);
- Липса на добри пространствени възможности и градоустройствена обезпеченост за реализиране на стопанска, търговска, културна и др. инициатива на обитателите;
- Наследени лоши експлоатационни, топлотехнически, шумоизолационни и естетически качества на блоковете, амортизираност на инженерните мрежи;
- Изоставяне или затруднения от страна на държавата и общината по отношение на грижата и поддържането на средата. Трайни тенденции към криминализиране на средата.

След повече от 3 десетилетия неадекватно поддържане, ескалира и съмнението за конструктивната надеждност на панелните сгради. Конструктивно обследване на извадкова група панелни сгради, проведено от Научно-изследователски строителен институт (НИСИ) преди повече от 10 години приключва с оценка, че не повече от 2% от панелните сгради са с конструктивни проблеми, заложили в лошо замонолитени дюбели и/или нарушена геометрия при монтажа на подовите панели. До момента няма нито една сграда, стигнала до конструктивна негодност поради подобни дефекти. Но отсъствието на конструктивна експертиза от по-ново време, включително оценка на сеизмичната устойчивост, нарушена от ремонти най-често при смяна на собствеността, създава поле за всевъзможни сценарии и заплахи, които демотивират сегашните обитатели.

Едно от планираните средства за адекватно поддържане е техническият паспорт на сградите. Това е „здравната книжка”, удостоверяваща текущото състояние и планираща необходимите ремонти (както и средства за целта). След няколкократно удължаване на крайния срок (последно до 2022 г.), към 2017 г., не повече от 5% от сградите в етажна собственост имат такива паспорти. Въпреки предвидените принудителни мерки от страна на общинската администрация, собствениците не разполагат с необходимите капацитет и ресурси да изпълнят предписанията.

В заключение по темата, неадекватното поддържане на жилищата в етажна собственост води до социално-икономическата им, а впоследствие и до физическата им гибел. При първа възможност, обитателите с по-добри икономически възможности напускат тази среда. Така се оформят общности с концентрация на бедност и невъзможност да упражнят адекватно управление и поддържане. Следва и необратима физическа деградация на този фонд. За съжаление, този сценарий е вече реалност в много градски периферии. Необходима е спешна промяна – както в законовата рамка, така и в практиките по управление и поддържане.

1.6 АНАЛИЗ НА ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ В СЕКТОРА НА ЖИЛИЩНАТА ПОЛИТИКА

Основен принцип в работата по новата жилищна стратегия е „Публичност, прозрачност и информираност”. Жилището удовлетворява първична потребност и ангажира огромен кръг институции и субекти в цикъла на своето възпроизводство. Посочените факти обуславят и изключително широкия кръг на заинтересовани страни и потенциални участници в процеса на консултации по изготвяне на новата Национална жилищна стратегия. Имайки предвид факта, че тя ще се приема от Министерски съвет, то процесът на консултиране следва изискванията относно:

- Организиране на процеса на консултиране – планиране на консултациите във времето, предхождащо вземането на решения;
- Идентифициране на заинтересованите страни и уточняване на представителството за да се гарантира застъпване на интересите на всички групи и недопускане защита на секторни интереси;
- Своевременна подготовка на материали за консултиране на достъпен и ясен език в подходящ стил, обем, степен на подробност и илюстрираност. Публикуване на страницата за обществени консултации в Интернет в определените срокове с не по-малко от 30 дни време за отговор и възможност за обратна връзка;
- Анализ на резултатите от избраните форми на консултиране и обобщаване на изводи, които да намерят място в окончателния документ по целесъобразност.

Много от заинтересованите страни са и основни участници в жилищния сектор – от идентифицирането на потребностите до осигуряването на жилището и на услугите,

свързани с неговата поддръжка. Най-общо, те могат да бъдат разделени в две основни групи – осигуряващи жилищата и услугите в обитаването му и ползватели на жилищния фонд и услугите.

В първата група попадат както представители на публичния, така и на частния сектор – държавните институции, общинските власти, финансовите институции, представителите на строителния бизнес, на фирмите за недвижими имоти и за управление и поддръжане на жилищния фонд. В групата следва да попаднат и неправителствени организации, които осигуряват консултантска или финансова подкрепа за проблемните групи от населението, професионалните организации на работещите в жилищния сектор, представители на академичните и научните среди.

Характерна особеност на жилищния сектор у нас е преобладаващото участие на частния сектор в новото строителство, поради възможностите за бързо реализиране на печалба, както и към поддръжка на нови жилищни комплекси от затворен тип, предлагащи по-висок стандарт на обитаване и съответно по-разнообразни услуги по управлението и поддръжането на средата. В същото време липсва интерес за участие в изграждането на социални жилища, за поддръжането на социални и на стари жилищни сгради. Липсват и традиции, знания и умения как да се реализира тази важна дейност в партньорство с представители на останалите сектори.

Анализът на участниците от публичния сектор в тази група показва като основно тяхно предимство достъпа до финансови ресурси, по-голямото доверие в тези институции поради предполагаемия по-добър административен контрол и прозрачност в управлението, по-голям институционален и административен капацитет. Сред основните недостатъци са по-слабата мотивация, по-усложнената процедура и голямата бюрокрация, което забавя прилагането на програмите и мерките за обновяване и поддръжане на сградния фонд, участие на множество подизпълнители, подборът на които в повечето случаи поражда подозрения, особено при недоказан опит в изграждането, обновяването, поддръжането и управлението на жилищния фонд.

Представителите на частния сектор, които не зависят от държавно финансиране и не ползват финансов ресурс по програми в жилищния сектор, имат основно предимство по-голямата свобода да реагират бързо на промените. Важно предимство е и по-различната степен на отговорност пред обитателите, на които предлагат своя продукт и услуги директно и което би следвало да бъде гарант за по-високо качество.

Основен недостатък при привличане на участници от частния сектор е на първо място пропуски в законодателството, уреждащо публично-частното партньорство, по-малкият опит и неразвит пазар на този вид услуги, слабият интерес, поради ограничените възможности за формиране на печалба от услуги в управлението и поддържането на жилищния фонд, по-високите разходи за привличане на качествен персонал за тези дейности.

Една сериозна възможност за преодоляване на част от недостатъците е привличането на собственици и наематели в процеса на управление и поддържане на жилищния фонд, които са запознати с конкретната обстановка и потребности на обитателите, поддържат постоянна връзка помежду си, в много случаи имат интерес да изпълняват определени дейности срещу заплащане. Допълнителни резерви могат да се търсят в частния сектор в строителството при ясни правила и процедури за партньорство, създаване на предпоставки за развитие на този вид услуги и дейности и адекватна подготовка на кадри.

Във втората група участници попадат различните ползватели на жилищния фонд и на услуги в жилищния сектор - собственици, обитатели и наематели от различни възрастови и социални групи – семейни с деца или без деца, възрастни обитатели, млади специалисти и млади хора, социално слаби хора, имигранти, представители на малцинствени групи и съответните асоциации или организации, които ги представляват и защитават техните интереси. Тяхната роля в провеждането на жилищната политика и модел на поведение също би следвало да отразят промените в собствеността и нейното управление през последните 2 десетилетия, промененото отношение, роля, интереси и финансови възможности на публичния и на частния сектор. Тази роля е ключова за определяне на реалните потребности, за намиране на верните решения в съответствие с тези потребности и в повишаване ефективността от вложените инвестиции в обновяване и развитие на сградния фонд и на средата за обитаване.

2 АНАЛИЗ НА СИЛНИТЕ И СЛАБИТЕ СТРАНИ, ВЪЗМОЖНОСТИТЕ И ЗАПЛАХИТЕ (SWOT АНАЛИЗ)

Констатациите, оценките и изводите от проведения анализ на жилищния сектор са структурирани в 3 раздела: I. Физически елементи на жилищната система, II. Обитатели и III. Управление и поддържане. За по-добра нагледност и разбираемост, силните и слабите страни са представени последователно по теми. По теми са представени и съответните заплахи и възможности за развитие.

2.1 ФИЗИЧЕСКИ ЕЛЕМЕНТИ НА ЖИЛИЩНАТА СИСТЕМА

Жилищен фонд - количество

- (+) Ускорено нарастване на общия брой жилища (2011 г. – 3887149 бр., 2015 г. – 3935105 жилища – нарастване с близо 48 хил. жилища; в същото време, населението е намаляло със 173440 човека!);
- (-) Тенденция към прекомерно увеличаване на необитаваните жилища (от около 862 хил. през 2001 г. (23,4%), до 1220 хил. през 2011 г. – 31,4%);
- (-) Необходимост от промяна в методиката за наблюдение на категорията „необитавано жилище”. Сегашната води до заблуждения, защото включва жилища, ползвани за отдих и други функции;
- (-) Загуба на жилищен фонд (предимно в централните части на големите градове) поради използването му за нежилищни нужди;
- (-) Заплаха: Центровете на големите градове могат да загубят функцията си „обитаване”;
- (+) Възможност: Да се съхрани обитаването при реконструкция на централните части на големите градове;

Жилищен фонд - конструкция

- (+) Над 91% от фонда е с надеждна конструкция – масивна стоманобетонна, панелна или масивна; само 8,8% от фонда е паянтов (в градовете 2,2%, в селата – 21,5%), но
- (-) Близо 27% от жилищата (698 хил. бр.) са в панелни сгради, които се амортизират ускорено поради лошо управление и поддържане, но все още подлежат на саниране. Голяма част и от масивния фонд е с диагноза “амортизиран”, т.е. за събаряне и подмяна;

Жилищен фонд - възраст

- (+) Жилищният фонд е сравнително млад (около 17% е с възраст под 30 г., повече от половината е под 50 г., само 10,3% е наследеният отпреди 1945 г. фонд), но
- (-) Лошото управление и поддържане водят до ускорена амортизация.

Жилищен фонд - благоустроеност

- (+) Жилищният фонд на страната е добре благоустроен, отчитайки статистическите данни за наличност на основни благоустройствени елементи – електричество, вода, канал (93,1%, в градовете – 97,4%), но
- (-) Надеждността на инженерните мрежи и финансовата достъпност на съответните услуги са ниски. Този факт мотивира оценката: Стандартът на българските жилища е значително по-нисък от средно-европейския. Освен това,
- (-) Все още над 657 хил. жилища с над милион и половина обитатели са без канализационна мрежа;

Енергийна ефективност

- (+) Проблемът за енергийната ефективност е осъзнат и институционализиран в национален мащаб. Изработена е нова нормативна рамка (Закон за енергийна ефективност и подзаконовни нормативни актове), провежда се национална програма със 100% субсидия, но
- Все още близо 3300 хил. жилища са без топлоизолация, т.е. не отговарят на нормите за енергийна ефективност;
- (-) Все още не е установен траен, самовъзпроизвеждащ се механизъм за масово саниране. Механизъм, въвеждащ адекватни задължения към етажната собственост и акумулиращ достатъчен жилищен капитал – както за саниране, така и за последващо текущо поддържане;
- (-) Принудителното разхищение на енергия и пари продължава. Наследените лоши експлоатационни качества на фонда (особено панелния) и неадекватната система на управлението и поддържането му, принуждават обитателите да консумират двойно повече от необходимата енергия. Отказът от парно отопление решава донякъде личния икономически проблем, но в същото време създава нов повод за социални напрежения.
- (+) Възможност: Обществената и физическата (вкл. топлинна) зависимост на жилището в етажна собственост е неизбежна и следва да се регламентира.

Собственост и владение

- (+) Наследеният от прехода висок дял на частните жилища (около 87%) плавно и непрекъснато се увеличава (97,6% през 2015 г.), но

- (-) Тенденцията на намаляване в обществения наемен сектор (2,4% - едва 92560 жилища към 2015 г.) е в противоречие с увеличаващото се социално разслоение и уязвимост. Освен това,
- (-) Общественият наемен фонд е силно разпръснат сред етажна собственост (почти няма цяла сграда с обществени жилища), което го прави трудно управляем и неефективен;
- (+) *Възможност:* Общинският наемен фонд да се реструктурира – в нови управляеми структури;
- (+) Появилият се в прехода частен наемен фонд се увеличава, което допринася за жилищната мобилност, но
- (-) Ценовите нива не допускат масова платежоспособност, а голяма част от този фонд сменя предназначението си;
- (-) *Заплаха:* След изчерпване на инерцията от наследения висок дял собствени жилища без кредитна тежест, много обитатели ще загубят статута си на собственици. Това е логиката на пазарните сили. Това е и сигнал към новата жилищна политика;
- (+) *Възможност:* Да се създаде нов субект за изграждане и стопанисване на социални жилища – Жилищна Асоциация (ЖА)

Възпроизводство на жилищния фонд

- (+) Независимо от срива, причинен от глобалната криза, в дългосрочен план, България има темпове на ново жилищно строителство, осигуряващи нормално възпроизводство на фонда (средно над 2 жилища/1000 човека);
- (+) Отчитайки позитивните прогнози за икономически растеж и големия брой издадени строителни разрешения през последните години, може да се прогнозира, че в периода до 2020 г. ще бъдат достигнати и дори надминати темповете от периода 2007-2009 г. Това означава изграждане на около 20 хил. жилища на година;
- (+) Догонващото предлагане в национален мащаб ще доведе до пазарен баланс и евентуално задържане и дори понижаване на цените. В допълнение, могат да се очакват и осезателни държавни интервенции в сектора на социалните жилища;

- (+-) Миграционните процеси към големите градове формират натиск на търсенето в локалните пазари. Именно там естествената реакция се изразява в увеличено предлагане;
- (-) Икономическата сегрегация се изразява във все по-изявена пространствена сегрегация – търсене на луксозни жилища в защитена среда. Това е мощен фактор за екстензивното развитие на градовете ни (строят се нови жилища при увеличаващ се дял на необитаваните);
- (-) Новото строителство се концентрира в зони с вече изградена инфраструктура, довеждайки до презастрояване и компрометиране на заварената среда;
- (-) Новото строителство често се възпрепятства от липсата на инфраструктура и добър транспортен достъп;
- (+) *Възможност:* Оползотворяване на част от необитаваните жилища и пренасочване на инвестиции към обновяване на фонда.

Жилищни пазари

- (+) Бартерните сделки, характерни за края на 90-те, отстъпват място на „чистите“ пазарни транзакции;
- (+) Все по-често се регистрира търсене на големи парцели за крупни инвестиции, но
- (-) Съществува “глад” за големи/уедрени и инфраструктурно съоръжени урегулирани поземлени имоти;
- (-) Теренните резерви на „престижните квартали” са на изчерпване – необходими са нови терени;
- (-) Липсва синхрон между обществените инвестиции в инфраструктура и частните в сграден фонд;
- (+) В сравнение с цялата страна, София и другите големи градове имат най-развитите пазари на жилища;
- (+) Има голямо предлагане както на стари, така и на нови жилища, но
- (-) Изпреварващият механичен прираст и забавеното ново строителство в периода 2011-2015 са довели до сериозен дисбаланс в търсенето и предлагането, отразил се в голямо покачване на цените през 2016 г. (над 12,5%);

- (+) Покупките „на зелено” отстъпват място на транзакциите с готов продукт – доминират истинските предприемачи, но
- (-) Жилищната мобилност продължава да е изключително ниска;
- (-) Предлагането на нови жилища е слабо сегментирано (ценово). Пазарът остава „плитък” (платежоспособното търсене е до 20% от потенциалното);
- (-) Основен критерий в тръжните/конкурсните процедури продължава да бъде „цена/време”. Необходимо е въвеждане и на качествени критерии в конкуренцията – напр. „експлоатационни разходи” и „гаранционни срокове”.
- (+) Жилищното кредитиране е в портфолиото на над 10 банки. Съществува конкуренция и достатъчно предлагане на ипотечни заеми;
- (+) Специален закон подобри информираността и защитеността на кредитополучателите;
- (+) Наблюдава се тенденция към увеличаване на броя, обема и размера на жилищните кредити, при плавно намаляващи лихвени проценти, но
- (-) Предлаганите ипотечни заеми са все още твърде скъпи (сравнени с европейските);
- (-) Не съществува система за субсидирано кредитиране, разширяваща кръга на платежоспособното търсене;
- (+) *Възможност:* Въвеждане на система за жилищно субсидиране, включваща и кредитите за първо жилище;

Жилищните комплекси – мащабен проблем и предизвикателство

- (+) Сравнително добра инфраструктурна съоръженост;
- (+) Добра ослънченост и проветряемост;
- (+) Умерена плътност и интензивност на застрояване, умерени гъстоти на обитаване;
- (+) Добри пространствени условия за озеленяване и доизграждане на „обслужващ партер”, но
- (-) Функционална, комуникационна и пространствена неинтегрираност в заварените градски структури (нито органични части, нито обособени сателити);
- (-) Недоизградена инфраструктура, особено в обслужващата и социалната сфера;

- (-) Реституирани терени, вклинени между блоковете - компрометират пространствената идея на изградената среда, създават конфликти и напрежения;
- (-) Липса на гаражи - предвидените подземни не са изградени, новопостроените клетки внасят още един визуален негатив;
- (-) Липса на добри пространствени възможности и градоустройствена обезпеченост за реализиране на стопански, търговски, културни и др. инициативи на обитателите;
- (-) Лоши експлоатационни, топлотехнически, шумоизолационни и естетически качества на блоковете, амортизираност на инженерните инсталации;
- (-) Конфликтно „съжителство” на частна собственост върху жилищата и общинска – върху земята;
- (-) Трайни тенденции към криминализиране и цялостно деградиране на средата;
- (-) Липса на мерки за намаляване на градската престъпност и на чувството за несигурност и страх в жилищните комплекси....
- (+) *Възможност:* Да се реструктурират и обновят в контекста на ИПГВР и Националната програма за ЕЕ.

2.2 ОБИТАТЕЛИ

Жилищно потребление

- (+) Изчислено на базата на общия наличен фонд, жилищното потребление в България е сравнимо с това в ЕС (550 жил./1000 обитатели). Освен това,
- (+) Към 2011 г., общият брой на жилищата (3887149 бр.) е значително по-голям от този на домакинствата (2792576), но
- (-) Високите средностатистически стойности се дължат не на високи стандарти на потребление, а на наличие на голям брой необитавани жилища (над 1220 хил. – 31,4% от фонда);

Жилищни потребности

- (+) Броят/делът на стандартните жилища се е увеличил осезателно;
- (-) Броят/делът на необитаваните жилища е нараснал (от 23,4% през 2001 г. до 31,4% през 2011 г.);
- (+) Броят на примитивните жилища се е намалил двойно за същия период;

- (+) Броят на крайно пренаселените жилища (3+ обитатели на стая) е намалял до 85 хил. с 395 хил. обитатели;
- (-) Независимо от новото строителство, потреблението в старите обитавани жилища се е влошило;
- (+) *Възможност:* Да се даде статут за бездомните и да се осигурят програми за социални жилища.

Платежоспособност/уязвимост

- (+) Повечето обитатели са собственици на жилищата (97,6%), но
- (-) Над 50% от собствениците не разполагат с достатъчни доходи, за да поемат текущите жилищни разходи (доказват го отказите от парно, неплатените сметки за консумативи и неподдържаните сгради);
- (-) Над 200 хил. жилища са без правен статут (предимно ромски);
- (-) Съществува остро несъответствие между необходима издръжка на собствен имот и ниво на доходите;
- (-) *Заплаха:* При липса на намеса, естествените пазарни условия биха довели до изравняване на тези нива, т.е. до загубване на собствеността в случаите на несъответствие;
- (-) *Заплаха:* Комплексите ще станат социални гета и ще се самоизключат от пазарите на жилища. Ще е необходима обществена интервенция, но за да ги ликвидира и физически. Обществените разходи за нов социален подслон и разчистване ще бъдат несравнимо по-високи от тези за ревитализацията им сега.
- (+) *Възможно решение:* Да се осигурят две алтернативи за свободен избор: социално жилище срещу собственото или субсидии за обновяване и поддържане на сегашното жилище.

Поведение (акцент в етажната собственост)

- (+) Обитателите имат дълбоко вкоренено чувство за- и стремеж към собствено жилище, но
- (-) Още не осъзнават високата обществена зависимост на жилището в етажна собственост, не осъзнават необходимостта и не могат да полагат грижи за поддържане/увеличаване на пазарната му стойност;

- (-) Лошото състояние на средата и „закотвящото“? мнозинство са непреодолим негативен фактор и за тези, които осъзнават, искат и могат (финансово) да поддържат жилище и жилищна среда на приемливо/стандартно ниво. Обикновено те напускат деградиращата среда при първа възможност;
- (-) В комплексите, амортизираните квартали и ромските махали се задълбочават процеси на социална и физическа гетовизация (вкл. криминализиране);
- (+) *Възможност*: Повишаване на нормативно регламентираната отговорност (задължително юридическо лице, професионално управление, бюджет), паралелно с предоставена помощ за изпълнение на тези задължения.

2.3 УПРАВЛЕНИЕ И ФУНКЦИОНИРАНЕ

Жилищна политика, отговорности към жилището, институционална рамка

- (-) Жилищната политика на България още не е извоювала нито приоритет, нито институция (структура) с адекватен статут и капацитет;
- (+) Общините поддържат картотека за “регистрираната жилищна нужда” (неизвестна към 2015 г.), но
- (-) Няма нито законово задължение, нито ресурсите, за да реагират на нуждата от социални жилища;
- (-) Разбирането за жилищна политика се свежда само до „общинско жилище”;
- (+) *Възможност*: Създаване на нов модел на жилищната система с адекватна институционална рамка.

Правна рамка

- (+) Жилищният сектор на България отдавна има ясна пазарна ориентация с почти изградена законова рамка и „инфраструктура” (кадастър, имотен регистър, нотариати, устройствени планове);
- (-) Разкритите преди повече от 10 години потребности от реформи в жилищния сектор са нереализирани към 2016 г.: договорни заеми (жилищно-спестовни дружества), жилищни кооперативи и жилищни асоциации (алтернатива на общинските жилища), етажна собственост (въвеждане на юридическо лице, бюджет, задължителни месечни вноски, балансирана система от санкции и преференции), социални жилища и обновяване на съществуващия фонд (нови механизми, субсидии);

- (-) Независимо от съществуването на идеи за промяна, настоящото състояние на жилищно-финансовата система може да се определи като „незадоволително и изоставащо в реформите”. Рестриктивните условия на валутния борд (от 1998 г.), ниските и несигурни доходи на населението, все още възпрепятстват въвеждането на финансово достъпни ипотечни инструменти, както и цялостна система за жилищно субсидиране.

Икономическа рамка

- (+) Доскоро България не се нуждаеше от масово ново жилищно строителство (в периода на кризата имаше свръх-предлагане), но
- (-) Високият механичен прираст в големите градове (най-вече в София) и забавените темпове на ново строителство (под 10 хил. жилища годишно в периода 2012-2016 г.), доведоха до остро несъответствие между ниско предлагане и високо търсене в споменатите локални пазари;
- (-) В резултат на пазарния дисбаланс се появиха много зони с прекомерен инвестиционен натиск, заплашващ заварената прилежаща среда;
- (+) Необходимостта от обновяване на съществуващия фонд е осъзната. Потенциалът на жилищния сектор да допринесе за икономическия растеж на страната е безспорен, но
- (-) Условието за инвестиране (най-вече от страна на собствениците на жилища) още не са създадени;
- (-) България няма достъпни и мотивиращи условия за акумулиране на жилищен капитал – както за ново жилище, така и за адекватно поддържане на вече придобито;
- *Възможност:* Създаване на нова жилищно-финансова система, осигуряваща масова достъпност на жилището – както ново, така и за обновяване.

Бездомство и социални жилища

- (+) Относително добрите количествени показатели, високият дял на жилищата, обитавани от собственици и наследената система за регистрацията на нуждата от социални жилища, донякъде смекчават проблема „бездомство и социално жилище”, **но**
- (-) Проблемът „бездомство” съществува, а към него не са насочени нито политическо внимание, нито ресурси;

- (-) Наследената система за картотекиране на жилищната нужда не отчита специфичните нужди на уязвимите групи;
- (-) Потребността от социални жилища не е осигурена с ресурси;

Резюмирани, обобщените изводи от целевия и проблемен анализ на жилищния сектор са както следва:

- Статистическото *потребление* на база всички жилища е много над средните европейски стандарти, но отчитайки големия дял необитавани жилища (31,4%), реалното потребление е значително под общоприетия стандарт (420 жилища/1000 обитатели) – 377/1000;
- Независимо от активните *жилищни пазари*, жилищните потребности не могат да се решат изцяло от тях. Наред с инфраструктурните дефицити в зоните на ново жилищно строителство, съществува нарастваща потребност от обществено подпомогнати (социални) жилища;
- Наличието на значителен брой *необитавани жилища* в периферните общини и селища, не е достатъчен фактор за привличане и задържане на демографска маса;
- Жилищният фонд е сравнително млад – със средна възраст под 50 г.;
- Картината на добра изграденост на водоснабдителните мрежи се помрачава от високата им амортизираност и високите загуби при преноса на питейна вода;
- *ВиК сектора* все още е със сериозни дефицити както във физическата си изграденост, така и в качеството на услугите. Този факт има негативни последици в най-малко три посоки – жизнен стандарт, екология и туризъм;
- Прекомерното използване на *твърди горива* за отопление на жилищата (дори и в градовете) е един от основните източници на замърсяване на въздуха, особено при неблагоприятни климатични условия;
- *Енергийната ефективност* на жилищата е осъзната необходимост, но условията за траен масов процес на акумулиране и инвестиране на значим капитал в саниране още не са създадени;
- На фона на растяща бедност и несигурна заетост, символичният брой на *социалните жилища* е неадекватен на потребностите от обществено подпомогнат подслон;

- Независимо от огромния брой необитавани жилища (на които не може да се разчита за социални нужди), следва да се планира изграждането на нови социални жилища за маргиналните групи (статистически изчислената потребност е поне за 80 хил. такива жилища);
- Вглеждането в реалното потребление разкрива голяма неравномерност и наличие на значителен брой крайно *пренаселени жилища*. Техните обитатели се нуждаят от публична помощ за подобряване на жилищните си условия;

Синтезираният анализ потвърждава потребността от нов „работещ“ *модел на българската жилищна система*, предлагащ трайни решения на ключови проблеми:

- *Лошо поддържане* на жилищния фонд, пораждащо и рискове от конструктивни проблеми;
- *Ниска енергийна ефективност*, нисък комфорт и нездравословни условия на обитаване;
- *Остра нужда от социални жилища*, много незаконни жилища;
- Прогресивно нарастващ фонд от *необитавани жилища*;
- *Липса на жилищно-финансова система* с достъпни възможности за жилищна кариера – на собственици или наематели (особено за младите семейства и хората с ниски доходи);

За да бъде „работещ“, целевият модел на българската жилищна система следва да има:

- Адекватна институционална рамка (със съответни права, отговорности и ресурси);
- Адекватна правна рамка;
- Адекватна жилищно-финансова система;

Отправната плоскост за „адекватност“ се формира от проблемите, потребностите, предложените/поетите обществени ангажименти към жилището и прогнозируемите ресурси, които биха могли да се мобилизират и инвестират в сектора.

Същевременно, бъдещият жилищен модел, съответната стратегия и програмите за реализация ще се стремят да предотвратят реалните заплахи:

- Голяма част от сегашните обитатели на собствени жилища ще загубят собствеността си върху тях поради неплатежоспособност;

- Голяма част от жилищния фонд ще се амортизира преждевременно поради неадекватно поддържане (декапитализация на жилищния сектор);
- Масово емигриране на младите поколения и поради липсата на достъпна възможност за жилищна кариера (наред с мотивите за заетост с достойно заплащане).

С тези изходни постановки се пристъпва към следващата фаза от разработването на Националната жилищна стратегия – създаване на визия, стратегия и програми за нейното прилагане.

Край