

НАЦИОНАЛНА ЖИЛИЩНА СТРАТЕГИЯ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С Ъ Д Ъ Р Ж А Н И Е

I. Въведение

II. Състояние и проблеми на българската жилищна система

III. Визия за националната жилищна политика

IV. Стратегически цели и оперативни направления на националната жилищна политика

V. Разпределение на задълженията в жилищния сектор по провеждането на новата жилищна политика

VI. Условия за реализация на плана за действия, мониторинг и контрол

Приложение: План за действия за изпълнение на програмите към Националната жилищна стратегия

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Националната жилищна стратегия е разработена в изпълнение на приоритетите за провеждане на нова жилищна политика, заложи в Управленската програма на правителството.

Стратегията определя основните цели и подцели на новата жилищна политика и очертава принципите и насоките на управленската дейност, които трябва да се реализират за тяхното изпълнение, с оглед подобряване на състоянието на жилищния фонд и на жилищната среда и повишаване степента на жилищната задоволеност.

Стратегията ще послужи като основа за разработване на конкретни национални, регионални и общински планове за действие.

Необходимостта от приемането на Национална жилищна стратегия се обосновава с обстоятелството, че жилището играе важна роля в развитието на обществото и е от изключително значение за социалния, икономическия и културния прогрес. Без провеждането на определена национална жилищна политика е невъзможно постигането на необходимото ниво на жилищно задоволяване, което води до благоприятни социални и икономически последици и допринася за благоденствието на обществото и на отделния човек.

Опитът на всички страни говори за това, че жилищният сектор е ключовата съставка на всяка икономика и икономическа дейност като цяло и може да бъде използван като двигател на икономическото развитие.

Наличието на подходящо жилище е водещ фактор и за здравето и нормалното възпроизводство на населението и в този смисъл е надеждна инвестиция в бъдещето.

Балансираната, съразмерно развиваща се жилищна система е фактор и индикатор за устойчиво развитие на страната и обратно – деформиран, наситен с дефицити, напрежение и процеси на деградация жилищен сектор е гаранция за неустойчивост.

II. СЪСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМИ НА БЪЛГАРСКАТА ЖИЛИЩНА СИСТЕМА

1. Жилищен фонд и жилищно потребление

По данни на Националния статистически институт, в края на 2002 г. общият брой на жилищата в Република България е 3 691 787, от които в градовете, където живее 69,6 на сто от населението, те са 2 305 849.

Основната част от жилищата са частна собственост на физически лица – 96,5 на сто. 3,0 на сто от жилищата са държавна или общинска собственост, а останалите 0,5 на сто са собственост на търговски дружества, обществени или кооперативни организации или са били необитаеми към момента на отчитането.

Изчислено на базата на общия наличен жилищен фонд, жилищното потребление в България е сравнимо с това в развитите западноевропейски страни. Към края на 2002г. общият брой на жилищата е много по-голям от броя на домакинствата и на 1000 лица се падат по 471 жилища. Този факт създава погрешно убеждение, че жилището не трябва да е приоритетен проблем, но жилищата са разположени неравномерно по територията на страната, като свободните, необитавани жилища, които са 14,5 на сто от общия брой на жилищата, се намират в „непривлекателни“ райони и голяма част от тях са „нестандартни“ – без благоустройство, изоставени, полусъборени.

Оценка за състоянието на жилищното потребление дават и показателите „едносемейно обитаване“ и „брой обитатели на стая“. У нас само 69,3 на сто от жилищата се обитават от едно семейство; в над 130 000 жилища се падат по трима и повече обитатели на стая, а в около 55 000 – с четирима и повече обитатели на стая.

Благоустройството на жилищата не отговаря на съвременните изисквания. Сравнително по-добро е положението с водоснабдяването и електроснабдяването, като на практика почти цялото население е осигурено с вода и електричество. Тук проблемът е свързан с качеството и надеждността на мрежите. Вътрешна канализация в жилището има в над 82,5 на сто от жилищата, но само 40 на сто от населението ползва канализация, поради неизграденост или недоизграденост на колекторните системи. В населените места са изградени само 61 пречиствателни станции за отпадни води. Делът на жилищата с централно парно отопление е 12,7 на сто, намиращи се в 42 града.

Без всякакво благоустройствено съоръжаване са 88 610 броя жилища (2,4 на сто от общия брой)

Проблемът на енергийната ефективност на жилищата става все по-значим: от една страна, цената на енергоносителите е тежко бреме за домакинските бюджети, а от друга страна, стои глобалния стремеж за пестене на енергия в контекста на усилията за постигане на устойчиво развитие, тъй като отоплението покрива около 70 на сто от битовата консумация на енергия.

По данни на Министерството на енергетиката и енергийните ресурси, външните ограждащи елементи на сградите имат реални коефициенти на топлопреминаване, които са 3 – 5 пъти по-високи в сравнение с нормите за ново строителство, въведени през 1999 г. В 80 на сто от съществуващия сграден фонд сутерените и таванските плочи са без топлинна изолация. Недобрата топлоизолация на външните ограждащи конструкции е причина за увеличени топлинни загуби. Топлинните загуби през остъклените повърхности /прозорци и остъклени балконски врати/ понякога достигат до 50 на сто от общите топлинни загуби.

Най-големи проблеми се очертават в сградите, строени по едропанелна технология, които са 18 900 бр. и са разположени в 120 жилищни комплекса в страната. В тези сгради се намират 707 441 жилища, обитавани от над 1,77 млн. души. 83 на сто от панелните жилища се намират в областните центрове, като в редица големи градове панелните жилища представляват около 50 на сто от целия жилищен фонд. Редица експертни оценки и анализи показват, че около 10 на сто от панелните жилищни сгради се нуждаят от неотложен ремонт на вътрешните инсталации и на хидроизолацията на покрива.

2. Достъпност на жилището

Достъпността на жилището от икономическа гледна точка е балансът на пазарното търсене и предлагане, при който новото строителство е възможно и оправдано. 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.

В сегашната пазарна конюнктура в България потребностите от жилище се покриват с платежоспособно търсене само в 8-10 % от случаите на стремеж към собствено жилище и не повече от 10 % 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.

Класическите показатели за достъпност на българското жилище имат много по-високи, т.е. неблагоприятни стойности, сравнени с тези в развитите пазарни икономики. През 2002 г. например, на едно средно домакинство са били необходими 6,1 годишни доходи, за да си купи жилище от 75 кв.м., като за София стойността е доста по-висока. В страните от Европейския съюз стойностите на този показател се движат между 2,5 и 4.

Не по-добри са показателите за достъпност на наемите в частния сектор. Домакинство със средни доходи би трябвало да заплати половината от дохода си за наем на двустаен апартамент в средноголям град. Системите за жилищни надбавки в балансираните икономики не допускат този разход да надхвърля 30 % от доходите.

Общините почти не разполагат със свободен наеман фонд, с който да се решават социални потребности. Нови общински наемни жилища не се строят.

Все още няма регламент за създаване на жилищни асоциации, които да изграждат и поддържат наемен фонд с умерени наемни цени.

3. Общи изводи за състоянието на жилищния сектор в България

От резултатите от анализа на характеристиките на жилищната система се откриват следните основни проблеми:

- **Лошо управление и поддържане** на жилищния фонд;
- **Висока енергоемкост на сградите** – лоша термоизолация на стените и уплътненията на физически остарели дограми, в резултат на което се увеличават разходите на енергия;
- **Неефективно отопление на сградите**, с изключение на тези с централно парно отопление или на газ;
- **Влошена достъпност до жилище**–отношението цена/годишен доход нараства от 2.8 през 1989 г. до 6.1 през 2002 г., което прави достъпност на жилищния пазар за не повече от 10 на сто от потенциалните жилищни потребности; жилищните пазари са развити само в големите градове;
- **Увеличаване на броя и относителния дял на необитаваните жилища** (от 7,8 на сто през 1992 г. до 14 на сто през 2001 г.);
- **"Закрепостеност"** на гражданите към своята собственост и затруднена реакция на мобилността на националните трудови пазари чрез смяна на жилището;
- **Увеличение на концентрацията на обитатели от маргиналните групи в периферните жилищни комплекси;**
- **Увеличение дела на собствениците на жилища, които не могат да поддържат собствеността си** в сегашните пазарни условия;
- **Делът на общественият жилищен фонд има символични стойности** (3 на сто) и е разпръснат сред частни жилища в етажна собственост, което затруднява неговото управление;
- **Липса на шанс** за повечето млади семейства и маргиналните групи да станат собственици на жилища или дори наематели в обществен жилищен фонд;
- **Изключително малко количество на държавните бюджетни средства за жилища** - под 1 на сто от държавния бюджет, и то изцяло насочени към наследени стари задължения на държавата;
- **Липсваща система за жилищно субсидиране;**

- Липсваща жилищно-спестовна и специализирана жилищно-кредитна система;
- Липса на нормативни актове, регламентиращи проектирането, изграждането и сертифицирането на сгради в зависимост от техните енергийни характеристики.

III. ВИЗИЯ НА НАЦИОНАЛНАТА ЖИЛИЩНА ПОЛИТИКА

Осъществяването на националната жилищна политика се основава на следната визия:

„Създаване на балансирана, съразмерно развиваща се и устойчива жилищна система чрез осигуряване на условия за достъп до качествени жилища (собствени или наемни), които да задоволяват нуждите на българските граждани.“

IV. СТРАТЕГИЧЕСКИ ЦЕЛИ И ОПЕРАТИВНИ НАПРАВЛЕНИЯ НА НАЦИОНАЛНАТА ЖИЛИЩНА ПОЛИТИКА

Стратегически цели

Визията за жилищната политика трябва да се нареди сред политическите приоритети, защото има пряко отношение към основните аспекти и изисквания на устойчивото развитие:

*жилищният сектор е възлов елемент на всяка икономика и икономическа дейност и се използва като един от двигателите на икономическото развитие във всички преходни фази;

*жилищната политика осигурява баланс между високата ефективност и социалната справедливост.

Изхождайки от резултатите от обобщения анализ на характеристиките на жилищната система, както и от принципа на новата жилищна политика в условията на пазарна икономика – **от осигуряваща жилища в осигуряваща възможности** – се определят следните **стратегически цели на националната жилищна политика:**

1. Спиране процесите на влошаване на състоянието на съществуващия сграден жилищния фонд.

2. Създаване на работещ механизъм за осигуряване на нови достъпни жилища /за покупка и отдаване под наем/.

Приоритетите и последователността от действия за изпълнение на стратегическите цели на националната жилищна политика се адресират към най-спешните реформи и жилищни потребности, отчитайки острите финансови дефицити на държавата, общините и домакинствата.

Стратегическите цели се осъществяват в три оперативни направления:

Оперативно направление „А“: Изграждане на рамка на Националната жилищна система

Оперативно направление „Б“: Решаване на приоритетни проблеми в жилищното потребление.

Оперативно направление „В“: Провеждане на информационна и образователна кампания.

ОПЕРАТИВНО НАПРАВЛЕНИЕ „А“

Изграждането на рамката на националната жилищна система е свързано със:

- **увеличаване на капацитета на институциите**, които трябва да провеждат жилищната политика и да приложат стратегията (на национално, регионално и общинско ниво);
- **законово регламентиране на ангажиментите на държавата и общините** към жилището (финансови и организационни);
- **създаване на условия за натрупване на частен жилищен капитал** за обновяване на фонда и изграждане на достъпни жилища (субсидирани кредити и данъчни преференции);
- **формиране на условия за започване на процес** по реструктуриране и обновяване на жилищните комплекси.

За целите на оперативното направление „А“ се създават и реализират две програми:

Програма А-1 – Изграждане на институционална рамка

Програмата включва:

- Укрепване на специализираните структури по жилищна политика към Министерството на регионалното развитие и благоустройството и към областните и общинските администрации;
- Регламентиране и поощряване създаването на “жилищни асоциации” (нов тип юридическо лице без стопанска цел, което в редица западноевропейски страни е „поело“ функциите на общините по изграждането и стопанисването на социални жилища);
- Регламентиране и поощряване създаването на сдружения на собствениците или на собствениците и наемателите (юридически лица, които представляват

собствениците или собствениците и наемателите в жилищна сграда или на определена територия);

- Развитие на нормативна база за икономия на енергия на сградите с цел намаляване на енергийната консумация в новия сграден фонд и при реконструкция на съществуващия;
- Регламентиране на функциите и взаимоотношенията между отделните участници на жилищния пазар.

С тази програма се постига:

- създаване на подходяща институционална рамка на жилищната система, съобразена с целите на националната жилищна политика;
- ясно дефиниране и реално поемане на обществените отговорности към жилището;
- засилване на участието на общините в процесите на формиране на жилищна политика;
- децентрализация на функциите и отговорностите по жилищната политика.

Програма А-2 – Усъвършенстване на финансово-кредитната и данъчната система за жилищния сектор

Усъвършенстването на финансово-кредитната система се изразява в прилагане на нови механизми, свързани с:

- ипотечни кредити с по-дълъг срок на погасяване (необходима промяна в Закона за задълженията и договорите);
- гъвкави ипотечни инструменти (с индексирани ипотечни заеми);
- субсидирани (гарантирани) кредити за ремонт и обновяване на жилища (напр.: Насърчителна банка да гарантира жилищни кредити от търговските банки при определени условия до определен таван);
- създаване на система за държавно субсидиране при строителството и рехабилитацията на жилищния фонд;
- усъвършенстване на системата на наемните отношения, чрез използване на възможностите на частния наеман жилищен фонд.

Усъвършенстването на данъчната система се изразява в подготовка на предложения за промени в данъчните закони, свързани с:

- въвеждане на данъчни облекчения при извършване на необходими ремонти и подобрения на жилищните сгради;
- повишаване на възможностите за провеждане от общините на жилищна политика чрез местните такси.

ОПЕРАТИВНО НАПРАВЛЕНИЕ „Б“

Успоредно със създаването на институционална рамка и усъвършенстването на финансово-кредитната и данъчната система, ще се пристъпи към реализация на програми, насочени към приоритетните проблеми на жилищната система. За целите на оперативното направление „Б“ ще се изпълни следният пакет от специализирани програми:

Програма Б-1 – Управление и поддържане на съществуващия жилищен фонд

По същество, тази програма не е инвестиционна. Основните действия са свързани с въвеждане на нови норми и регламенти, водещи до приемливи практики по управление и поддържане на жилищния фонд. Предмет на програмата са:

- режимът на етажна собственост;
- изискванията към строежите;
- въвеждането на технически паспорт на сграда;
- въвеждане на система на енергийна маркировка на сградите;
- идентифициране на субектите за управление на жилищен фонд.

Заявката за реформа на *етажната собственост* включва: изискване за регистриране на юридическо лице, представляващо етажната собственост; изискване към собствениците за месечни вноски по бюджета на етажната собственост за поддържане на общите части; задължителен технически паспорт на сградата и т.н.

Програма Б-2 - Преструктуриране и обновяване на жилищни комплекси

Програмата има две нива – национално и общинско.

На национално ниво се осигурява рамка за процеса – законови регламенти, субсидии, методическа помощ и наблюдение.

На общинско ниво се създават и реализират конкретни инвестиционни проекти по преструктуриране и обновяване на жилищни комплекси.

Стъпвайки на елементите, създадени от предходните програми, тази създава още:

- специфични правила и норми за устройствено преструктуриране на комплексите, свързано с урегулиране на поземлените имоти;
- нов регламент за приватизация на земята (предлага се формулата “собственост срещу ремонт”¹).

¹ "Собственост срещу ремонт" - 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". При инвестиране в ремонт на дължимата пазарна цена на земята и създаване на формална структура за управление и поддържане на жилищния фонд, общината да дава пълни вещни права върху припадащата се земя.

Програма Б-3 – Обновяване на панелните жилищни сгради

С тази програма ще се създадат нови норми и регламенти, свързани с уточняване ролята на централната власт, общините и собствениците на панелни жилища, както следва:

- идентифициране и класифициране, от страна на общините, на наличните панелни жилища, според неотложността на действията по санирането;
- поемане, от страна на държавата, на осигуряването на проекти за изпълнение на санирането на панелните сгради;
- създаване на необходимите законодателни, организационни и финансови условия, осигуряващи изпълнението на необходимите ремонтни и строителни работи по санирането на сградите;
- регламентиране на задължения на собствениците на жилища в панелни сгради за тяхното активно участие в процеса на саниране.

Програма Б-4 – Осигуряване достъп до жилища на семейства с ниски доходи

Целта на тази програма е да осигури възможност на млади семейства и на други семейства с ниски доходи да се настанят в самостоятелно жилище /собствено или наемно/.

Според конкретните условия ще се прилагат три модела:

- “жилища в съсобственост”.
Ще се регламентира и поощри възможността, семейства с ниски доходи да придобият, първоначално, съобразно възможностите си, дял от собствеността, като заплатят част от продажната цена на държавни или общински жилища или жилища на жилищни асоциации, като станат съсобственици с тях, като собственици на идеална част от цялото право на собственост. Те ще имат възможност и право да изкупуват останалата част от собствеността на жилищата, докато станат изключителни собственици.
- предоставяне, безвъзмездно или при облекчени условия, на инфраструктурно съоръжени урегулирани поземлени имоти за строителство на жилища;
- настаняване в наемни жилища със статут „непродаваеми“ /общински или на жилищни асоциации/

Тук, при определянето на критериите за кандидатстване за настаняване и при степенуването на жилищните нужди, по-голямо ще е предимството на младите семейства.

Програма Б-5 - Подобряване на жилищните условия на ромите

Програмата се разработва от Националния съвет по етническите и демографските въпроси към Министерския съвет в координация с Министерството на регионалното развитие и благоустройството. Ще се ползват средства по предприєдинителните фондове на Европейския съюз.

ОПЕРАТИВНО НАПРАВЛЕНИЕ „В“

Предложените действия в изпълнение на отделните програми по оперативните направления „А“ и „Б“, които пряко засягат гражданите в качеството им на собственици на жилища и данькоплатци, трябва да бъдат, в достатъчна степен, приемливи за тях и правилно разбрани. За целите на оперативно направление „В“ се предлагат следните специализирани програми:

Програма В-1 - Информационно-образователна кампания сред гражданите (постигане на обществено съгласие за новата жилищна политика)

Програма В-2 – Обучение на областните и общинските администрации за провеждане на новата жилищна политика и реализацията на програмите.

Програмата включва:

- квалификационни курсове за кандидатстване по донорски проекти;
- обучение по разработването на общински жилищни стратегии.

V. РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ НА ЗАДЪЛЖЕНИЯТА В ЖИЛИЩНИЯ СЕКТОР ПО ПРОВЕЖДАНЕТО НА НОВАТА ЖИЛИЩНА ПОЛИТИКА

1. Ролята на държавата

- Изработване на жилищна политика с ясни цели и задачи;
- Законово регламентиране и контрол на инструментите на законодателството;
- Стимулиране създаването на различни институции – правителствени и неправителствени;
- Разработване на строителни стандарти и норми, хармонизирани с европейските норми;
- Проучване на въпросите на земевладението и регистрацията на собствеността на недвижими имоти;
- Осигуряване и съдействие за научни изследвания и разпространяването на информация;

- Създаване на организационна, техническа и финансова основа, позволяваща ѝ да подпомага с консултации и експертни заключения различните участници в пазара на жилища.

2.Роля на общините

- Разработване на общински жилищни стратегии и програми, след проучване и прогнозиране на жилищните нужди;
- Изграждане на общински наемни жилища за домакинствата с доказани жилищни нужди и ниски доходи;
- Управление и поддържане на общинския жилищен фонд;
- Защита на собствениците, наемателите и бездомните;
- Изграждане на основните елементи на социалната и инженерната инфраструктура;
- Осигуряване на терени и устройствени планове.

Основна цел на местната жилищна политика трябва да бъде изграждането на такава жилищна система, която създава достъп и възможност за адекватно жилище на всички хора, живеещи и работещи в даденото населено място. Това означава да се анализират проблемите на целия жилищен фонд, на развитието на цялата община.

Административният подход към тези проблеми е недостатъчен и неефективен. Общината няма нито прякото задължение, нито ресурсите, за да ги реши. В тях са отразени интересите на всички – граждани, строителни фирми, банки, местен бизнес, местна власт. В тази връзка е целесъобразно създаването на общинско жилищно сдружение, като инициативата за създаването му може да бъде на общината.

Елементите на една общинска жилищна програма трябва да включват:

- *прогнозиране и планиране на реалните и реализуеми потребности от жилища;
- *установяване основните мащаби, пропорции и стандарти на жилищното строителство;
- *открояване на преките задължения на общината към жилищния сектор;
- *установяване на ресурсните дефицити.

3.Други участници на пазара на жилища

Все повече ще нараства ролята на другите участници на пазара на жилища. Към тях се отнасят: банки и финансови учреждения; търговски дружества за проектиране, строителство и доставка на строителни материали; търговци на недвижими имоти и собственици на жилища; посредници в търговията с недвижими имоти. Включват се и неправителствени организации с нетърговска цел /„третия сектор“/ като: жилищни сдружения; жилищни кооперации; организации на наемателите, както и синдикатите. Всички те ще

осъществяват дейност на пазара на жилища в съответствие със специфичните си цели.

VI. УСЛОВИЯ ЗА РЕАЛИЗАЦИЯ НА ПЛАНА ЗА ДЕЙСТВИЯ, МОНИТОРИНГ И КОНТРОЛ

За осъществяване на стратегическите цели и програми от плана за действие към Националната жилищна стратегия ще се разработи конкретен график.

В процеса на изпълнение на програмата и графика, обект на наблюдение и контрол ще бъдат:

- изпълнение на определените в плана за действие мероприятия;
- проследяване на развитието въз основа на определените приоритети;
- сравняване на постигнатото с набелязаните преки и косвени ефекти;
- упражняване на контрол върху точното изпълнение на предписаните мерки, сроковете за реализация, целевото и ефективното разходване на предвидените финансови и други ресурси.

Водеща и координираща роля при реализацията на плана за действия към Националната жилищна стратегия ще има Министерството на регионалното развитие и благоустройството. Успешното изпълнение, обаче, може да се постигне само при активното участие и успешното сътрудничество между отделните заинтересовани ведомства и организации.