

# Общинските жилищни политики: ключов фактор за успешна интеграция на местно ниво

Снежина Гъбова



София, 2020

Това изследване е финансирано от Представителството на Върховния комисариат на ООН за бежанците в България (ВКБООН). Изложените в този документ възгледи и препоръки представляват само мнението на автора и може да не отразяват официалната позиция на ВКБООН.

За автора: Снежина Гъбова работи като изследовател в Асоциация за развитие на София. Има дългогодишен опит в развитието и управлението на проекти в областта на образованието, добро управление, интеграцията на граждани на трети страни. Завършила е философия в СУ „Св. Климент Охридски,“ има докторска степен по философия от Университет Виланова в Пенсилвания (САЩ).

Снимка на корицата: Николай Стойков, 2015 г.

### Използвани съкращения

АБГР	Асоциация на българските градове и региони
АСП	Агенция за социално подпомагане
БАН	Българска академия на науките
БХК	Български хелзински комитет
БЧК	Български Червен кръст
ВКБООН	Върховен комисариат на ООН за бежанците
ГП	Гранична полиция
ДАБ	Държавна агенция за бежанците
ДАНС	Държавна агенция за национална сигурност
ЕК	Европейска комисия
ЕС	Европейски съюз
ЕСИФ	Европейски структурни и инвестиционни фондове
ЗМСМА	Закон за местното самоуправление и местната администрация
ЗОС	Закон за общинската собственост
ЗСП	Закон за социално подпомагане
ЗУБ	Закон за убежището и бежанците
ЗУТ	Закон за устройство на територията
ЗЧРБ	Закон за чужденците в Република България
ИКЕ на ООН	Икономическа комисия за Европа на ООН
ЛПМЗ	Лица, получили международна закрила
МВР	Министерство на вътрешните работи
МЗ	Министерство на здравеопазването
МОМ	Международна организация по миграция
МОН	Министерството на образованието и науката
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МС	Министерски съвет
МСП	Малки и средни предприятия
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
НЖС	Национална жилищна стратегия
НПО	Неправителствена организация
НСОРБ	Национално сдружение на общините в Република България
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ООН	Организация на обединените нации
ОПРР	Оперативна програма „Региони в растеж“ 2014 – 2020 г.
СДВНЧ	Специални домове за временно настаняване на чужденци
СО	Столична община
ФУМИ	Фонд „Убежище, миграция, и интеграция“

## Списък на фигурите, таблиците и графиките

Фиг. 1: Рискове от нарушаване на човешките права на ЛПМЗ при жилищно настаняване

Фиг. 2: Континуум на жилищно обитаване

Таблица 1: Схема на подкрепата за намиране на жилище на получилите международна закрила в европейски държави

Таблица 2: Статистически данни за жилищния сектор в ЕС

Таблица 3: Брой лица, получили международна закрила в България 2017-2019 г.

Таблица 4: Основни пречки пред жилищното осигуряване на ЛПМЗ на общинско ниво

Графика 1: Разпределение на жилищата по начин на ползване

Графика 2: Разпределение на жилищата по форма на собственост

Графика 3: Незаети жилища в София и избрани области от страната като процент от наличния жилищен фонд

Графика 4: Социален жилищен сектор в ЕС

## Съдържание

<b>РЕЗЮМЕ</b>	<b>6</b>
<b>УВОД</b>	<b>13</b>
1.1 Обхват и методология на изследването	15
1.2 Терминология и дефиниции	16
1.3 Преглед на литературата	19
<b>Част I. Политики за интеграция на лица, получили международна закрила, с фокус върху жилищното настаняване – приоритети и тенденции</b>	<b>28</b>
<b>1. Стратегически насоки на ООН относно жилищните политики за лицата, получили международна закрила</b>	<b>28</b>
<b>2. Стратегически насоки на ЕС относно жилищните политики за лицата, получили международна закрила</b>	<b>30</b>
2.1 Състоянието на жилищния сектор в ЕС	30
2.2 Правна рамка, стратегически документи и инициативи на ЕС	32
<b>3. Индикатори за измерване на интеграцията в ЕС, свързани с жилищно настаняване</b>	<b>33</b>
Програмата на ЕС за градовете ( <i>The Urban Agenda for the EU</i> )	35
Партньорство „Социално включване на мигранти и бежанци“	35
Партньорство „Жилищна политика“	36
<b>Част II. Национални и общински документи</b>	<b>37</b>
<b>1. Националната жилищна стратегия на Република България 2018 – 2030 г.</b>	<b>37</b>
<b>2. Правна и институционална рамка на интеграцията на лица, получили международна закрила в България</b>	<b>44</b>
<b>3. Предизвикателствата пред общинските жилищни политики</b>	<b>50</b>
Закон за общинската собственост	50
Настаняване в общинско жилище	53
<b>Част III. Жилищна политика на Столична община</b>	<b>57</b>
<b>1. Общ преглед, нормативна рамка</b>	<b>57</b>
<b>2. Концепция на Столична община за жилищна политика в сферата на общинския жилищен фонд (2018)</b>	<b>61</b>
<b>3. Общински жилищен фонд и възможности за настаняване на лица, получили международна закрила</b>	<b>62</b>
<b>Част IV. Оценка и препоръки</b>	<b>64</b>

Предложения за подобряване на развитието и прилагането на жилищни политики за лицата, получили международна закрила	64
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b>	<b>68</b>
<b>Списък с институциите/организациите, включени в проучването</b>	<b>70</b>
<b>ЛИТЕРАТУРА И ЦИТИРАНИ ИЗТОЧНИЦИ</b>	<b>71</b>

## РЕЗЮМЕ

---

Това изследване е отговор на необходимостта от актуализирана картина на общинските жилищни политики в България и по-специално доколко те отразяват нуждите от жилищно настаняване на лица, получили международна закрила (ЛПМЗ). В контекста на динамична миграционна ситуация такава картина би могла да помогне за решаването на проблеми, които неизбежно пораждат обществена и политическа реакция, в повечето случаи – негативна. По-конкретно, става дума за случаи на маргинализация и бездомност в резултат на липсваща подкрепа за интеграция и в частност, на жилищно настаняване. Изследването се прави с оглед на възможността за нормативни и практически промени, улесняващи достъпа до общински и социални жилища на ЛПМЗ с цел привеждане на българското законодателство в съответствие с международните и европейските стандарти и практики в областта на жилищното настаняване на бежанци, както и достъп до основни права.

### Основни изводи

В сравнение с други европейски държави България може да се дефинира като нововъзникваща дестинация, с все още малобройни общности от бежанци и мигранти,<sup>1</sup> което обуславя и липсата на значим институционален опит и практики за задоволяване на нуждите от жилища – в краткосрочен и дългосрочен план – на получилите международна закрила лица (и най-общо, на установилите се в страната граждани на трети страни). Разгледаните в доклада примери и добри практики водят до извода, че местните и националните власти в България изостават от важен обществен и политически дебат, породен от динамиката на миграционните потоци в Европа и света. В контекста на нарастващи цени на жилищата и по-значителен риск от „жилищно изключване“ за голяма част от социалните прослойки, националните правителства и местните власти трябва да преосмислят моделите на функциониране на националния жилищен пазар и ролята на общините в него. От своя страна, това налага и промени в начина, по който общините формират жилищния си фонд, както и в дефинирането на целевите групи, които имат право на общински жилища.

Основен структурен проблем пред осигуряването на жилища за лицата, получили международна закрила, е ограниченият обем на общинския жилищен фонд, който не може да посрещне нуждите и на местното население (като в същото време има значителен брой необитавани жилища).<sup>2</sup> Според интервюираните за изследването експерти балансирането на нуждите на двете групи изисква както ефективно управление на наличния фонд, така и оценка на капацитета и подготовката на съответната местна общност да приеме нови жители и да им осигури необходимите условия за интеграция.

---

<sup>1</sup> UNECE, *Housing for Migrants: Challenges and Practices in the ECE Region*, 2017, 7. <https://www.unece.org/index.php?id=53017>, последно посетена на 12.12.2019.

<sup>2</sup> Световната банка в България, *Оценка на жилищния сектор в България*, 2017, 10.

За разлика от европейските държави в България държавният и общинският жилищен фонд е сведен до символичните 2.4% (НЖС 2018: 8).<sup>3</sup> Като цяло, в повечето градове и общини в страната, включително в Столична община, общинският жилищен фонд се определя като недостатъчен по обем, за да осигури адекватно настаняване на нуждаещите се, недобре поддържан и неефективно управляван (Концепция 2018: 14).<sup>4</sup> Общинските жилищни политики са оставени на заден план, за тях има малко информация, а реализация на нови жилища се прави основно в резултат на проекти, финансирани от оперативните програми.

Критериите за допустимост до общински жилища по дефиниция изключват определени групи от населението. Необходимо е въвеждане и ясно дефиниране на категорията „социални жилища“, което ще доведе до по-добро планиране и управление на общинския жилищен фонд, така че да позволи осигуряване на жилищните нужди и на лицата, получили международна закрила.

Освен с ограничено финансиране за възпроизводство и ревитализиране на жилищния фонд общините трябва да съобразяват жилищните политики и с други предизвикателства – вътрешна миграция; обезлюдяване на малките градове и региони; голям брой необитавани жилища; необходимост от поддръжка на стария жилищен фонд; подобряване на енергийната ефективност на сградите и др. На този фон влиянието на миграционния поток и броят на мигрантите и бежанците в България върху имотния пазар не може да се определи като значително, но не са налични и надеждни данни, които да позволят отчитането на такива зависимости.

### 1. Правна рамка

Правото на свободен достъп на всички до качествено, сигурно и на достъпна цена жилище не е изрично осигурено в българското законодателство. Нормативната база в последните години започва да се обновява, но тя не третира въпроси, свързани с ЛПМЗ. Няма прецизна законова рамка, която да регулира:

- ролята и отговорностите на държавата и местните власти за осигуряване на правото на достъпно жилище;
- механизмите за въздействие за провеждане на реална и ефективна социална жилищна политика на местно ниво;
- събирането и поддържането на актуална база данни относно жилищните условия, цени, наеми и потребности на населението на местно ниво;
- обособена нормативна уредба, уреждаща социалната жилищна политика в България.

### 2. Обхват на жилищните политики

Проучените документи показват, че общинските жилищни политики не включват ЛПМЗ като целева група за настаняване в общински жилища. В същото време трябва да се отбележи, че през 2019 г. има няколко решения на административни съдилища в

---

<sup>3</sup> Проект на Национална жилищна стратегия, достъпна на <https://www.mrrb.bg/bg/proekt-na-nacionalna-jilistna-strategiya/>, последно посетена на 10.12.2019. По-долу цитирана като *НЖС 2018*, следвана от номера на страницата.

<sup>4</sup> Концепция на Столична община за жилищна политика в сферата на общинския жилищен фонд, 2018г., <https://council.sofia.bg/documents/20182/590855/P.+13+-+Пп.+1.pdf/ccda3f16-8337-4678-9601-aac7937fd89a>. Цитирана като *Концепция 2018*, следвана от номера на страницата.



страната, които водят до премахване на предишни ограничителни разпоредби, свързани с изискването за притежание на българско гражданство и постоянен адрес (продължителност на пребиваване в съответната община) като условия за кандидатстване за общинско жилище. По този начин достъпът до общински жилища, според клаузите на Закона за общинската собственост (ЗОС) и Наредбите за реда и условията за управление и разпореждане с общински жилища, принципно се улеснява, намаляват възможностите за дискриминация на ЛПМЗ, но не се създават изрични клаузи, гарантиращи този достъп. От друга страна, различни административни изисквания (напр. адресна регистрация), липсата на проактивно съдействие от страна на институциите, проявленията на ксенофобско отношение към мигрантите и чужденците, както и езиковите ограничения пред самите тях правят намирането на достъпно, отговарящо на стандартите за качество жилище по-трудна или дори невъзможна задача. Необходима е съгласуваност и с другите структуроопределящи политики, инструменти и действия на национално, регионално и местно равнище, тъй като местните жилищни политики не са изрично обвързани с програмите за социално подпомагане/социални услуги.

### *3. Предизвикателства при прилагане на законодателството и политиките*

Основните **пречки** пред получилите международна закрила при намиране на жилище са **правни** и **административни**: рестриктивни наредби за достъп до общински и социални жилища; труден достъп до частния пазар на жилища поради високи цени на наемите, дискриминация и нежелание на наемодателите да сключват договори с чужденци. Остава нерешена ситуацията, която изисква от ЛПМЗ представянето на документ за самоличност при подписване на договор за наем, например, като в същото време за издаването на самия документ се изисква адресна регистрация. Без жилище и съответната му регистрация в общината като постоянен адрес, получилите международна закрила не могат да получат документи за самоличност от общината (лична карта). Този административен проблем води след себе си до злоупотреби с положението на ЛПМЗ и застрашава достъпа им до основни права.

Липсва **интегриран** подход към жилищното настаняване като ключова област на интеграция: осигуряването на жилище на достъпни цени е една от предпоставките за социално сближаване и допринася за изграждането на общности, които са устойчиви на социална, икономическа и пространствена сегрегация. Жилищното настаняване обаче ще може да изпълни своята роля само ако различните компоненти на социалните системи функционират ефективно и се финансират: трябва да се прилагат координирани мерки в основни сектори (образование, здравеопазване, социално подпомагане, заетост, събиране на семейство), за да се осъществи дългосрочната интеграция на бежанците. Отразената ситуация подсказва, че няма проактивни действия по въпросите на интеграцията чрез осигуряване на жилищните нужди и не се следва принципа за равнопоставеност между лицата, получили международна закрила, и други групи от населението.

Що се отнася до **сътрудничеството със заинтересовани страни** (национално/местно ниво) при изпълнение на политиките, виден е недостатъчният капацитет на общините и липсата на човешки ресурси, които да управляват процеса на интегриране чрез комуникация, съдействие и обучение на новонастанените ЛПМЗ. Значителен дял от инициативите за жилищно настаняване и свързаните с него допълнителни услуги се

организирант и изпълняват от неправителствени организации (НПО); НПО получават подкрепа от международни организации като ВКБООН, но липсва активно включване на общините, в частност поради липса на политическа воля и информация по темата за бежанците или наличие на обществени страхове и съпротива срещу заселването на ЛПМЗ. Публичните институции имат правомощията, но не и капацитета да изпълнят докрай политиките за интеграция и тук ги допълват НПО.

Към това трябва да се добави и **недостатъчната комуникация** и информиране по темата за жилищното осигуряване (насочено както към целевата група, така и към обществото), за разлика от други европейски държави.<sup>5</sup> Не се предпоставя и активното участие на ЛПМЗ в процеса на намиране на дългосрочни решения (напр. чрез консултативни групи, пряко участие на ЛПМЗ в подготовката на жилищата, повишаване на осведомеността и т.н.).

В целия интеграционен процес кметовете на общини играят много важна роля за осъществяване на връзката между националните власти и местните граждани; от своята позиция кметовете могат директно да сътрудничат със заинтересованите страни и да определят посоката на интеграционните и в частност на жилищните политики. Но при липсата на ясен ангажимент на централната власт и стратегия за интеграция без осигурени финансови ресурси, тази задача е трудно изпълнима.

### Основни препоръки<sup>6</sup>

#### ПРАВНА И АДМИНИСТРАТИВНА РАМКА

**Достъп до жилищно настаняване.** С оглед на постановените през 2019 г. съдебни решения за отмяна на клаузи в общинските наредби за разпореждане с общинския жилищен фонд, които дискриминират лицата, получили международна закрила (и други чужди граждани) на основание гражданство и период на постоянно местоживее на територията на общината, да се насърчат всички общини да предприемат промени в критериите за допустимост. В сътрудничество с местните власти и НСОРБ, АБГР, ВКБООН, БЧК, Каритас да се осъществят информационни кампании и във връзка с изпълнението на Наредбата за интеграционно споразумение от 2017 г., която предвижда общината да съдейства за жилищното настаняване на получилите международна закрила лица.

#### Административни бариери

- Да се преразгледат клаузите в Закона за гражданската регистрация, чл. 92 (регистрация) и чл. 99 (дерегистрация) и да се намерят механизми за улесняване на процеса на регистрация и за служебно отписване на напусналите страната лица. За да се избегнат трудностите с намиране на жилище и възможностите за злоупотреби при регистрирането на постоянен адрес, да се потърси съдействие от Столична община за предоставяне на временен служебен адрес за регистрация.

<sup>5</sup> Напр. в Унгария неправителствена организация прави кампания, като продуцира кратки видео филми с участие на известни личности - актьори, писатели, които документират трудностите пред мигрантите за намиране на жилище и насърчават позитивни обществени нагласи. <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/hungary-velkam-majgrentsz-campaign-and-apartment-rental-programme-launched>

<sup>6</sup> В част 4 на доклада се съдържат допълнителни препоръки, насочени към Столична община.

- По отношение на лицата, получили международна закрила и напуснали страната: да се разгледа възможността в комисията, определена в чл. 99б за извършване на проверка за адресната регистрация, да се включи и представител на Гранична полиция.
- Да се изработи механизъм за улесняване на служебната deregистрация на напусналите страната лица. Ако лицето не е сменило/подновило адреса си след 3 или 5 години (съответно за лица с бежански или хуманитарен статут, чиито лични документи се издават за посочените срокове), да се deregистрира и вписва служебно в регистъра на населението на друга община (на базата на временен служебен адрес по аналогия на разпоредбата в чл. 93(4) от Закона за гражданската регистрация).
- Да се регламентира по-дълъг срок от поне 1 месец за престой в регистрационно-приемателните центрове на ДАБ след получаване на решение за международна закрила.

## ПОЛИТИКИ

### **Дефиниране на „социални жилища“ с цел дългосрочно жилищно настаняване.**

Да се преразгледат формулировките на „общински жилища“ и „социални жилища“, съответно в чл. 42 от ЗОС и чл. 67 от Закона за устройство на територията (ЗУТ), с оглед на диференциацията във функцията на типовете жилища, свързана и с определението на „социално жилище“ в програмните и инвестиционни приоритети на ОПРР 2007-2013 и 2014-2020, процедура BG16RFOP001-1.001-039 „Изпълнение на интегрирани планове за градско възстановяване и развитие 2014-2020“ с цел получените международна закрила да бъдат включени в групата ползватели.

**Достъп до жилища на уязвими групи.** Във връзка с подготвяната нова наредба за общинските жилища на Столична община ВКБООН и други НПО в сътрудничество с общината да обсъдят включването на общи и допълнителни критерии за настаняване, които да отчитат спецификите на получените международна закрила лица като потенциални кандидати за жилищно настаняване.

**Да се съгласува със Столична община (СО) заделянето на поне 2 оборотни жилища** от общинския жилищен фонд на годишна база за краткосрочно настаняване на лица, получили международна закрила.

## ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПОЛИТИКИТЕ

**Надеждни данни.** За информационното осигуряване на жилищната политика да се направи прогнозно проучване за потребностите от социални жилища в СО, което да включва и категорията на получените международна закрила лица.

- Да се направи списък с общините, в които има свободни общински жилища и той да бъде част от информационния пакет, даван на търсещите международна закрила при ориентирането им за налична интеграционна подкрепа.

**Координиращо звено по интеграцията в Столична община.** Да се създаде звено в СО, което да подпомага цялостната дейност по интеграция на получените международна закрила лица, вкл. консултиране и информирание за жилищното настаняване.

**Пилотен проект за социална жилищна агенция.** С оглед на предлаганите в Концепцията за жилищна политика на Столична община нови модели на социални жилища да се проучи възможността за пилотен проект на социална жилищна агенция, която да стопанисва и управлява определен брой социални жилища за различни уязвими групи, включително и получили международна закрила лица, в сгради собственост на общината. Такъв проект може да бъде осъществен съвместно с експертни НПО като Хабитат България и членовете на Националната коалиция за подобряване на жилищните условия в България „Достоен дом“. Агенцията може да управлява процеса на подбор на кандидатите, плащането на наеми и комунални услуги, поддържането на жилищата в добро функционално състояние, както и да съдейства за социална подкрепа на наемателите.

- Такава агенция би могла да управлява отношенията с наемодатели на частния пазар за намиране на жилища под наем (вкл. необитавани), сключване на договори, помощ и контрол на поддръжката на жилищата, медиация между наемодателите и наемателите, разрешаване на конфликти, превенция на дискриминацията. Общината може да делегира тази дейност на социалната жилищна агенция и по този начин да се гарантира наличието на минимален брой жилища за настаняване на ЛПМЗ.
- Общините могат да установят комуникация с брокерски агенции за създаване на фонд от „преходни жилища“ за бежанци, като общините гарантират за период до 1 година застрахователните разходи за частните жилища (депозити, застраховка и др.) с проектно финансиране. И досега НПО работят с брокерски агенции, хостели, частни наемодатели, но тези отношения могат да се институционализират, което ще направи процеса по-прозрачен, ще позволи регулиране на цените, ще повиши доверието у наемодателите и ще улесни общините в изпълнение на отговорностите им.
- С цел да се намали делът на необитаваните жилища, общините биха могли да предоставят на собствениците необходимите защити и стимули да отдадат имотите под наем на нуждаещите се от жилище на фиксирани ниски цени, с дългосрочни договори и с необходимите гаранции, че техните имоти ще се обитават и поддържат адекватно (това би могло да е част от пилотния проект за социална жилищна агенция).

**Финансиране.** Да се идентифицират източниците на средства, които да се използват за жилищно настаняване на лица, получили международна закрила, от ФУМИ, ОПРР, ЕФРР, ЕИБ в новия програмен период (2021–2027 г.). Общините могат по-активно да се включват в европейски проекти и да използват добри практики, свързани с жилищни политики (и не само за лицата, получили международна закрила).

Общините, които са сключили споразумение за интеграция, да получават допълнително финансиране по ФУМИ (или също ЕФРР, Европейската инвестиционна банка, ОПРР, ЕСФ и др.), с което да подпомагат поддръжката на жилищния фонд на територията на общината.

**Информирание.** Да се проведе информационна кампания сред местното население с помощта на заинтересованите институции и неправителствени организации за възможностите на общините да участват в политиката по интеграция. Това изисква и определяне на държавен орган, който да поеме отговорност за провеждането на

политиката по интеграция на национално и местно ниво и за координация между отговорните институции.

Да се предостави информация за правата и статута на лицата, получили международна закрила, към отделите в общинските и районни администрации, отговорни за разпореждане с общинския жилищен фонд.

Да се създадат информационни брошури за агенции за недвижими имоти с контактна информация, предназначени за търсещите жилище. По подобие на портала [myhealth.bg](http://myhealth.bg), създаден от Столична община с информация за лекари и общински болници, да се създаде такъв за жилищно настаняване – на първо време там може да се посочат проверени брокерски фирми, вече използвани при отдаване на жилища. Да се подготвят информационни материали за правата на получилите международна закрила лица, разпространявани към потенциални наемодатели.

## УВОД

---

Ролята на градовете при определяне на жилищната политика в контекста на европейските планове за интеграция нараства през последните години. Значителен брой проучвания показват, че градовете са местата, където недостигът на жилища на достъпни цени е най-сериозен (тенденция, която изглежда ще продължи и в бъдеще поради демографското развитие) и те трябва да имат правомощия да решават тези въпроси.<sup>7</sup> Но до каква степен е реалистично градовете в Европа да бъдат нивото на администрация, където са възможни практически и ефективни промени и където иновациите в жилищния сектор наистина се случват? Този въпрос става по-труден за отговор в контекста на динамичните процеси на миграция и бежански потоци към Европа в последните години. Анализът на опита в различни градове и страни в Европейския съюз (ЕС) показва много нюансирана реалност.

Липсата на финансово достъпен и качествен жилищен фонд отразява съществуващите неравенства в доходите, но и допълнително произвежда неравенства, риск от сегрегация, социално изключване (които засягат различни групи нуждаещи се, вкл. ЛПМЗ, етнически малцинства, хора с увреждания и др.) Прегледът на наличната литература по темата, както и на конкретни казуси потвърждава тезата, че дори при наличието на държавни и общински социални и жилищни политики и структури за подкрепа, достъпът до жилище не е гарантиран и отнема дълго време, и може да повлияе негативно върху процеса на интеграция.<sup>8</sup> Преходът от приемателния център към частни жилища е труден процес, осеян с редица правни и практически бариери. Нормативните рамки, които ограничават достъпа на мигранти до жилищния пазар и социални жилища, ги поставят в неравноправна ситуация и създават условия за дискриминация и злоупотреби. Тези обстоятелства са в противоречие на препоръката към страните-членки да “се стремят да прилагат политики, целящи предотвратяване на дискриминацията на тези лица, както и да гарантират равни възможности по отношение на достъпа до жилище настаняване.”<sup>9</sup>

Натрупването на високи жилищни разходи, големият брой пренаселени жилища, енергийната бедност, увеличаването на списъците на чакащите за социални жилища са част от общата картина в европейските държави. Намирането на подходящи решения на жилищните нужди на получилите международна закрила лица е свързано с

---

<sup>7</sup> Тази нова позиция на градовете някои автори определят като „процес на промяна на мащаба“ (rescaling), което отразява „репозиционирането на статута и значимостта на градовете, както по отношение на държавата, така и в глобалните йерархии на урбанизираната институционална власт.“ Вж. Glick Schiller, N. and Çağlar, A. (2009): „Towards a comparative theory of locality in migration studies: migrant incorporation and city scale.“ In: *Journal of Ethnic and Migration Studies* 35 (2), 177–202, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13691830802586179>. Тази тенденция е отразена и в инициативата “Градове и региони за интеграция на мигрантите” — #Regions4Integration — на Европейския комитет на регионите, съвместно с Асамблеята на европейските региони (AER), Съвета на европейските общини и региони (CEMR), Конференцията на местните и регионалните морски региони (CPMR) и EUROCITIES. Целта е да се гарантира, че гледната точка на местните и регионалните власти по програмата на ЕС в областта на миграцията ще бъде взета предвид в по-голяма степен в бъдеще.

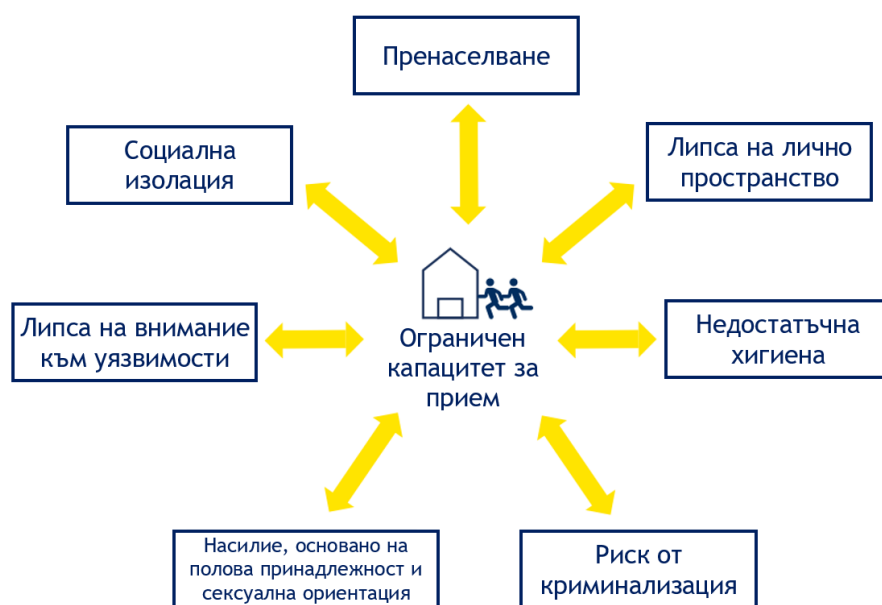
<sup>8</sup> UNECE, *Housing for Migrants*, 2017, 9.

<sup>9</sup> Според чл. 32(2) от преработена Квалификационна директива, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=BG>.

преодоляване не само на социално-икономически неравенства, но изисква и справяне с множество градоустройствени проблеми, от които зависи създаването на приобщаваща среда за всички членове на общността. Въпреки различията в жилищните системи в Европа изследването показва, че затрудненията в достъпа до жилища и лошите жилищни условия са широко разпространени сред мигрантите и лицата, получили международна закрила. Европейският уебсайт за интеграция (EWSI) цитира изследване от 2016 г., проведено в 28 страни-членки на ЕС, според което мигрантите обикновено са в по-неблагоприятно положение спрямо местните поради липса на достатъчно информация. Те също така се сблъскват с “по-големи пречки за достъп до жилища или жилищни помощи, по-склонни са да живеят в лоши жилищни условия, в пренаселени и по-малки пространства и са принудени да плащат несъразмерно по-високи наемни разходи за жилище.”<sup>10</sup>

Настоящото изследване тръгва от предпоставката, подчертана в множество национални и международни документи, че достъпът до финансово приемливо, качествено и устойчиво жилище е основна човешка потребност и право на човека,<sup>11</sup> и в същото време липсата на такова жилище поражда множество проблеми. Схемата по-долу представя основните рискове при настаняването както в колективни, така и в самостоятелни жилища за търсещите и получилите международна закрила лица.

Фиг. 1 Рискове от нарушаване на човешките права на ЛПМЗ при жилищно настаняване<sup>12</sup>



Анализираните в изследването документи и добри практики потвърждават ключовата роля на жилищното настаняване в интеграционния процес; местоположението на жилището, условията на обитаване и околната среда имат пряко влияние върху способността на ЛПМЗ да намерят работа, образование и други основни услуги с оглед

<sup>10</sup> EWSI. 2016. *EWSI Analysis: Immigrant Housing in Europe*, European Commission [Online]. <https://ec.europa.eu/migrant-integration/intdossier/ewsi-analysis-immigrant-housing-in-europe>.

<sup>11</sup> UNCHR, & UN Habitat. (2009). *The Right to Adequate Housing*, [www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf), последно посетена на 28.12.2019.

<sup>12</sup> Източник: EU FRA, *Integration of Young Refugees in the EU: Good Practices and Challenges*, 2019.

на средносрочната и дългосрочната им интеграция. Описаните примери за настаняване на ЛПМЗ, осъществени от публични, частни и граждански организации, показват, че решението на проблемите изисква обединяване на усилията на всички заинтересовани страни на национално, регионално и местно равнище. Такива действия, насочени към подобряване на интеграцията в обществото чрез жилищни решения, не са основен приоритет на българските местни власти и в повечето случаи са краткосрочни и зависими от външно (проектно) финансиране.

### 1.1 Обхват и методология на изследването

---

Изследването цели да идентифицира ефективни политики на местно ниво в областта на жилищното настаняване с оглед на интеграцията на ЛПМЗ. Анализира се по-конкретно ситуацията в Столична община, като се описват и примери от други общини в страната и ЕС. Разглеждат се варианти на достъп до жилища, които са собственост на общините, както и програми за настаняване в частни жилища, осъществявани от общинските администрации самостоятелно или в сътрудничество с НПО.

#### *Обхват на изследването:*

- анализ на стратегически документи и политики относно достъпа до жилища на получилите международна закрила лица в Европа и България;
- преглед на относимото законодателство;
- събиране на данни и анализ на общинските политики и практики, в частност на Столична община, за осигуряване на жилища на получилите международна закрила лица;
- описание на добри практики от Европа и България по темата;
- формулиране на препоръки за включване в концепцията на Столична община за общинските жилища / предложения за законодателни промени.

Настоящият документ споделя резултати и заключения от изследването. Докладът се основава на данни от широк кръг източници, които представят актуална и обективна информация относно жилищните политики и мерките, насочени към лицата, получили международна закрила. Информацията се базира на проучване на публично достъпни правителствени документи в областта на миграцията и интеграцията; общински стратегии, планове за действие, наредби и др., както и добри практики за настаняване на бежанци и мигранти в държави-членки на ЕС. Използвани са също мнения и публикации по темата на неправителствени или международни организации, както и данни от интервюта с избрани представители на местни власти и гражданското общество. Интервютата са проведени по телефона/Скайп, на място и писмено.<sup>13</sup> Интервютата бяха полуструктурирани с цел да се даде възможност на респондентите да дадат допълнителни пояснения по поставените въпроси. Участието на представителите на

---

<sup>13</sup> За целите на проучването беше изпратено писмо до МРРБ с молба за интервю. Получен беше писмен отговор, в който се казва, че то „би било извън обхвата на заложените в проучването на ВКБООН цели“. В писмото се подчертава, че НЖС 2018-2030 г. е „рамков документ за развитието на държавната жилищна политика, насочена към всички български граждани и всички видове жилища, съдържащ пакет от цели и средствата за постигането им, както и отговорностите на всички заинтересовани страни“. Държавната агенция за бежанците (ДАБ) също не прие поканата за интервю, с аргумента, че няма компетенции в областта на жилищните политики, а задълженията на местните власти са описани детайлно в Наредбата за интеграционно споразумение от 2017 г. за условията и реда за сключване, изпълнение и прекратяване на споразумение за интеграция на чужденците с предоставено убежище или международна закрила.



държавния, публичния и гражданския сектор представлява важен качествен компонент на това изследване. Представените възгледи могат се ограничават до тяхното собствено мнение, но дават и важна оценка на ситуацията, отразяваща техния опит и позиция.

Документът е структуриран в четири раздела. Първият раздел описва ключови тенденции и стратегически документи, посветени на интеграцията на граждани на трети страни и бежанци и жилищните политики в международен и европейски план. Вторият раздел анализира предизвикателствата и тенденциите в жилищните политики на национално ниво, с фокус върху проекта за Националната жилищна стратегия 2018-2030 г. Третият раздел дискутира ролята на местните власти (с фокус върху Столична община) в създаването и прилагането на жилищни политики спрямо получилите международна закрила лица. Последният раздел обобщава заключенията и оценките от анализа и прави препоръки, свързани с жилищните политики на общинско ниво. Приложение 1 към доклада представя резултатите от прегледа на европейски проекти и практики за жилищно осигуряване на получилите международна закрила лица, идентифицирани по време на изследването.

#### *Ограничения на изследването*

Изследването се фокусира върху дългосрочното жилищно осигуряване само на лицата, получили международна закрила и не разглежда условията за жилищно настаняване на търсещите закрила; анализира се основно достъпът до общински програми за жилищно настаняване и съпътстващи програми за консултиране и съдействие. Други форми на настаняване и неформалните механизми за намиране на жилище (чрез познати, в общността), както и личен опит на получилите международна закрила не са част от изследването. Липсата на данни за броя лица, получили международна закрила лица, които са се установили на територията на Столична община, е допълнително ограничение за реална оценка на жилищната ситуация на целевата група.

## 1.2 Терминология и дефиниции

<b>Жилищна политика</b>	Цялостна система от координирани действия на държавните институции на централно и местно ниво, които имат за цел осигуряването на социално приемливи и икономически постижими условия на обитаване за гражданите на съответната държава, както и осигуряване на устойчиво развитие на жилищната среда и жилищата в нея. <sup>14</sup>
<b>Жилищна система</b>	(Жилищен сектор) - комплекс от производства, пазари и политики, осигуряващи управлението, функционирането, разпределението и възпроизводството на жилището (НЖС 2018: 5). <sup>15</sup>
<b>Социални жилища</b>	Терминът не е възприет в България, макар да се появява в различни документи. Използва се в другите страни-членки в ЕС, но дефинициите варират; може да се отнася към всички видове жилища, получаващи някаква форма на държавна субсидия или социална помощ или непазарни жилища - например кооперативи, жилища, отдавани под наем от

<sup>14</sup> Б. Николова, „Съвременни аспекти на жилищната политика в България“ в: Списание „Диалог“ 3, 2017.

<sup>15</sup> Проект за Национална жилищна стратегия 2030 г.

<http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=3607>. Последно посетена на 15.11.2019.

	<p>социални агенции, общностни групи, НПО и други, различни от държавните/общинските жилища.<sup>16</sup> ОИСР дефинира „социални наемни жилища“ като настаняване в жилище на под-пазарни цени и на базата на специфични правила, а не по пазарни механизми.</p> <p>Дефиниция на социално жилище е дадена в Закона за устройство на територията, член 67, но тя не засяга функцията на жилището, а начина на изграждане според използваните средства: "Социално жилище" е жилище, предназначено за лица с установени жилищни нужди, чието изграждане е финансирано или е осъществено с помощта на държавата или общината.</p>
<b>Степен на пренаселеност на жилището (overcrowding rate)</b>	Степента на пренаселеност показва относителния дял на хората, живеещи в пренаселено жилище, чиято големина се определя от броя на стаите на разположение на домакинството, размера на домакинството, както и възрастта на неговите членове и семейното им положение. Счита се, че лице живее в пренаселено жилище, ако домакинството няма на разположение: една стая за домакинството; една стая за всяка семейна двойка в домакинството; една стая за всеки самостоятелно живеещ (т.е. неженен/неомъжен и неживеещ с друг на съпругески начала) член на домакинството на 18 и повече години; една стая на домакинството с еднакъв пол на възраст между 12 и 17 години; една стая за всеки член на домакинството на възраст между 12 и 17 години, невключен в предишните категории.
<b>Прекомерни жилищни разходи (housing cost overburden)</b>	За прекомерни се считат общите жилищни разходи, които надхвърлят 40% от чистия разполагаем доход на домакинствата, като се приспадат жилищните помощи.
<b>Статут на владение</b>	Собственик на жилище или наемател
<b>Общинско жилище</b>	Дефинираните в ЗОС, чл. 42: По своето предназначение общинските жилища са: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. за настаняване под наем на граждани с установени жилищни нужди;</li> <li>2. за продажба, замяна и обезщетяване на бивши собственици, чиито имоти са отчуждени за общински нужди;</li> <li>3. ведомствени;</li> <li>4. резервни.</li> </ol>
<b>Достъпност на жилище</b>	Отразява съотношение между доходите на домакинствата и цените на жилищата. Ако под „достъпно жилище“ (affordable) разбираме, че същото трябва да бъде достъпно и като цена за всички, и най-вече за тези в риск, то следва да се има предвид, че това определение не е универсално в европейските публични политики. Евростат определя достъпността въз основа на процента на домакинствата, за

<sup>16</sup> В Европа няма единно определение за социални жилища. Социалните жилища могат да бъдат запазени за най-уязвимите домакинства (както в Англия), докато в Дания всеки човек може да кандидатства за социално жилище. Вж. UNECE (2015) *Social Housing in the UNECE Region: Models, Trends and Challenges*, [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/Social\\_Housing\\_in\\_UNECE\\_region.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/Social_Housing_in_UNECE_region.pdf), последно посетена на 20.12.2019.

	<p>които общите жилищни разходи („нетни” жилищни разходи) представляват повече от 40% от разполагаемия доход. Този дял обаче е силно зависим от жизнения цикъл, заетостта, социалната подкрепа, цените и т.н. Изразходването на повече от 40% за жилище е индикатор за свръх претовареност с жилищни разходи.</p> <p>В този доклад терминът „достъпно жилище“ се използва в по-широк смисъл и покрива различни модели на жилищно настаняване, напр. социално жилище, жилище на достъпни пазарни наемни цени, форми на собственост/ начин на ползване на жилище (напр. съсобственост, наемни и др.).<sup>17</sup> Вж. <i>фигурата „Жилищен континуум“ по-долу.</i></p>
<b>Лица с предоставена международна закрила</b>	<p>„Лице, на което е предоставена международна закрила“ означава лице, на което е предоставен статут на бежанец или хуманитарен статут (субсидиарна закрила) според Закона за убежището и бежанците чл. 1(2). За бежанци и лица с хуманитарен статут, съответно, се смятат съпругът или съпругата на чужденец с предоставен статут на бежанец и хуманитарен статут и техните малолетни и непълнолетни деца.<sup>18</sup></p>
<b>Международна закрила</b>	<p>Включва статут на бежанец и хуманитарен статут според Закона за убежището и бежанците (чл. 1(2)) и се предоставя от председателя на Държавната агенция за бежанците при Министерския съвет съгласно Закона за убежището и бежанците (чл. 2(3)).</p>
<b>Гражданин на трета страна</b>	<p>Чужденец, който е гражданин на държава, която не е членка на Европейския съюз, Европейското икономическо пространство и Швейцария.<sup>19</sup></p>
<b>Мигрант</b>	<p>Лице, което се преселва доброволно от една държава в друга, за да намери работа или по-добри условия на живот.</p>
<b>Интеграция</b>	<p>Процес на прилагане на конкретни мерки и услуги в приоритетни социални области, регламентиращи защита от дискриминация, равностойно положение, равнопоставен достъп и права до възможности за обучение по български език, а с това и образование, жилищно настаняване, здравни</p>

<sup>17</sup> В документи на Партньорството „Жилищни политики“ на ЕС се отбелязва липсата на „официално“, „политическо“ и / или „законово“ определение на понятието „достъпни жилища“ в ЕС. ЕС няма мандат за определяне на обща жилищна политика, това е в прерогативите на националните, регионални и местни власти. Вж. ‘Analysis of interpretations of the term affordable housing in the EU Urban Agenda Partnership for Housing’ at

[https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/briefing\\_note\\_2017\\_interpreting\\_the\\_term\\_affordable\\_housing\\_march\\_2017.pdf](https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/briefing_note_2017_interpreting_the_term_affordable_housing_march_2017.pdf). Вж. също и *RESOLUTION for Social Housing in Europe from Amsterdam, Barcelona, Berlin, Bratislava, Brussels, Budapest, Bucharest, Copenhagen, The Hague, Dublin, Frankfurt, Hamburg, Krakow, Leipzig, Ljubljana, Milan, Munich, Nantes, Paris, Prague, Riga, Tallinn, Turin, Vilnius, Warsaw, Vienna, Zagreb*, Oct. 2013, <http://www.housingeurope.eu/file/61/download>. Посетена на 20.12.2019.

<sup>18</sup> Съгласно българския закон при предоставяне на статут на бежанец или хуманитарен статут се придобиват правата и задълженията на български гражданин (с някои изключения). Това означава, че при предоставяне на статут на бежанец чужденците имат право на: работа без специално разрешение; образование в държавните училища и университетите; събиране със семейството си на територията на България; българско гражданство след изтичане на 3 или 5 години от получаването на статута; пътуване в чужбина по реда и условията за българските граждани или постоянно пребиваващите чужденци, съответно, и др. Повече информация в *Справочник по интеграция на лица с предоставена международна закрила*, изд. Българският съвет за бежанци и мигранти, [www.bcrm-bg.org](http://www.bcrm-bg.org).

<sup>19</sup> Български съвет за бежанци и мигранти, *Справочник по интеграция*, с. 8.

	грижи и социално подпомагане, признаване на квалификация и заетост, интеграция в социалния, културния и гражданския живот на обществото на лицата, получили международна закрила. <sup>20</sup>
<b>Индикатори за жилищно изключване</b>	Индикаторите се използват от FEANTSA (Европейската федерация на организациите, работещи по въпросите на бездомните) при оценка на жилищното осигуряване и рисковете от бездомност в ЕС. Индикаторите включват прекомерните разходи за жилище, пренаселеност, недостатъчен жилищен фонд, невъзможност за плащане на месечни наеми/ипотека, липса на адекватно отопляване на жилището. <sup>21</sup>

### 1.3 Преглед на литературата

По темата общински жилищни политики в България и нуждите на получилите международна закрила лица са правени предишни изследвания както по поръчка на ВКБООН, така и по различни проекти. Прегледът на наличната литература от български и чуждестранни автори цели да открие основни тенденции, модели и практики, които да послужат като водещи стандарти при анализа, подготовката и прилагането на общински жилищни политики, насочени към нуждите на лицата, получили международна закрила в България.

#### *Национални изследвания*

Въпросът за жилищното настаняване на получилите международна закрила лица частично се засяга в годишни анализи и доклади на организациите, които работят в областта на интеграцията на бежанци и мигранти (ВКБООН, Каритас България, БЧК, БСБМ, ФАР, БХК). В изданието на Каритас-България „Еднакви в различието“ (2017) се проследяват основните сфери на интеграцията, вкл. достъпът до жилищно настаняване. Освен личния опит на семействата, успешно преминали по този път с помощта на Каритас, изданието разглежда и най-критичните точки в процеса на намиране на подходящо жилище – правните и административни неуредици, негативното отношение на институциите и наемодателите и т.н. Други издания (доклади на БХК, справочни издания на БСБМ) също поставят акцента върху тези въпроси и липсата на институционален ангажимент за решаването им.

По-систематично изследване конкретно на рисковете от *бездомност и достъпа до жилища за търсещите и получилите международна закрила*, проведено от БАН през 2013 г. по задание на ВКБООН, описва няколко групи проблеми.<sup>22</sup> То проследява рисковете от бездомност в различните фази на процедурата за предоставяне на международна закрила на лицата, търсещи закрила, доколкото рисковете са свързани и

<sup>20</sup> Пак там, с. 3.

<sup>21</sup> Вж. FEANTSA, *European Index of Housing Exclusion*, 2019, [https://www.feantsa.org/download/oheeu\\_2019\\_eng\\_chapter24960529912564680914.pdf](https://www.feantsa.org/download/oheeu_2019_eng_chapter24960529912564680914.pdf)

<sup>22</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Where is my Home? Homelessness and Access to Housing among Asylum-Seekers, Refugees and Persons with International Protection in Bulgaria*, June 2013, <https://www.refworld.org/docid/51b57c864.html>. Последно посетена на 14.11.2019.

с достъпа до или липсата на други социални услуги за тези лица.<sup>23</sup> Авторите подчертават, че „и търсещите, и получените международна закрила са в риск от бездомност“, а „липсата на държавна или общинска политика за справяне с бездомността между търсещи убежище и бежанци допринася за тяхната уязвимост“ (БАН 2013:6). Общините „създават регулаторни пречки“ пред всеки чужденец за достъп до общински жилища, докато липсата на жилищна политика по отношение на бежанците след напускането на центровете на ДАБ ги прави уязвими от „измами и нелоялно отношение от страна на наемодателите“. При тези обстоятелства търсещите и получените закрила лица разчитат главно на подкрепата на неправителствените организации, роднини, приятели. Рискът от бездомност, според изследването, е резултат и от мерки за интеграция, които са „недостатъчни по своя обхват и продължителност“ преди всичко ограниченото предлагане на курсове по български език.<sup>24</sup>

От 2014 г. насам някои от препоръките в доклада са изпълнени, други все още чакат своя ред. Например, изпълнени са препоръки, отнасящи се за жилищно настаняване: за включване на общините в процеса на интеграция, наред с ДАБ (осъществено с Наредбата от 2017 г.), без обаче да е осигурено адекватно финансиране.<sup>25</sup> Остава неизпълнена препоръката за удължаване на 14-дневния период след предоставяне на международна закрила за напускане на център на ДАБ; не са направени и стъпки ДАБ (или друга институция) да бъде гарант в отношенията с частни наемодатели с цел регулиране и улеснение на процеса по наемане на частни жилища (БАН 2013:7).

Друго изследване, *Оползотворяване на частни необитавани жилища за увеличаване на социалния наеман фонд в България*, от 2014 г.,<sup>26</sup> разглежда възможностите за използване на частни необитавани жилища за подобряване на достъпа до социални жилища в България за всички нуждаещи се групи (получилите международна закрила не са включени в анализа). Прави се преглед на модели на жилищна политика и управление на жилищните ресурси в различните европейски страни (Франция, Италия, Белгия) и механизмите за развитие на социалния жилищен сектор в Европа. Описват се законовите рамки и функционирането на социални агенции за отдаване на имоти под наем (такива, които притежават жилища, управляват жилища и намират жилища под наем).

В анализа на ситуацията в България изследването стига до извода, че наредбите за „реда и условията за достъп до общинско жилище в съчетание с крайно недостатъчния им брой автоматично отхвърля възможността за упражняване на правото на достъп до приемливо жилище на онези лица, които технически не отговарят на условията на наредбата, а де факто са в жилищна нужда“ (Захариев 2014: 14, 36). Авторите също изтъкват липсата на правна дефиниция на „социално жилище“ и наличието само на „общински жилища“, които обаче са предназначени за различни групи ползватели. Друг ключов проблем,

---

<sup>23</sup> След получаване на статут на бежанец или субсидиарна закрила, лицата трябва да напуснат приемателния център, където им е било предоставено временно настаняване за периода на разглеждането на молбата им за международна закрила (сроковете са, напр., два месеца в Белгия, 28 дни в Обединеното кралство, 15 дни в Словения и 14 дни в България.)

<sup>24</sup> Трябва да се отчете и фактът, че през 2013 г., когато е изготвено проучването, все още е функционирала Национална програма за интеграция на бежанци (2011-2013) и се е предоставял набор от интеграционни дейности, включително и курсове по български език, които са преустановени през 2014г.

<sup>25</sup> Наредба за условията и реда за сключване, изпълнение и прекратяване на споразумението за интеграция на чужденците с предоставено убежище или международна закрила (*Наредба за интеграционно споразумение*) от 19.07.2017г.

<sup>26</sup> Захариев, Б., Р. Милкова, *Оползотворяване на частни необитавани жилища за увеличаване на социалния наеман фонд в България*, 2014.

според авторите, е и липсата на механизми за „идентифициране на реалния брой на лицата с жилищни нужди, които на практика живеят в негодни за обитаване жилища, но технически не са регистрирани като лица с жилищни нужди“. Този проблем със сигурност може да бъде отнесен и към ситуацията на ЛПМЗ, като се има предвид липсата на систематизирани данни за установилите се на територията на Столична община и другите общини. За съжаление, повече от пет години след като тези констатации са направени, те могат само да се потвърдят, защото по тези въпроси няма напредък. Изследването заключава, че ако жилищното осигуряване не е съчетано с интегрирана програма за работа с нуждаещите се (осигуряване на заетост, социална работа, образование и др.), то трудно може да се гарантира, че настанените ще могат да се възползват в дългосрочен план от жилището и да постигнат адекватно качество на живот.

В контекста на настоящото проучване този извод би трябвало да се формулира и като един от основните принципи при изработване на жилищни политики, насочени към получените международна закрила лица, а именно – **обвързването им в цялостна рамка на свързани социални услуги, които имат отношение към дългосрочната им интеграция.**

Според неотдавнашен доклад на Световната банка в България<sup>27</sup> за оценка на жилищния сектор в страната не е направено достатъчно по въвеждането на правна и фискална рамка за справяне с нарастващата нужда от жилища и за противодействие на маргинализацията на бедните домакинства. Поради ограничения си финансов ресурс българските общини не са в състояние да финансират проекти за изграждане на социални жилища, а за да се разкрият други възможности за финансиране, е необходима промяна в законовата рамка, която да позволи друго ниво на взаимодействие между държавата, местната власт и частните инвеститори. Според доклада местните власти са длъжни да предоставят социални жилища за нуждаещите се, но обществените програми за такъв сграден фонд са недостатъчни както по отношение на качеството, така и по отношение на количеството.

### *Европейски изследвания*

- *Обща жилищна ситуация*

Няколко анализа, посветени на темата жилищни политики в европейски контекст, заслужават по-детайлна дискусия. Годишният доклад за състоянието на жилищния сектор в ЕС на Хаузинг Юрп (Housing Europe)<sup>28</sup> очертава основни тенденции в жилищния сектор по отношение на *достъпността (affordability)*, *управлението* на жилищния фонд, моделите на достъп и *предоставяне* на жилища (социални наемни жилища, чрез кооперативи, жилищни асоциации, организации с нетърговска цел) в европейските страни, както и профилите на жилищния фонд на всяка от страните в ЕС. Една от тенденциите е нарастващото социално разделение в достъпа до жилища, като липсата на финансово достъпни качествени жилища и високите наеми засягат все повече социални групи – не само тези с ниски доходи, особено в големите градове. Относно

---

<sup>27</sup> Световната банка в България, *Покрив над главата. Жилищният сектор в България*, 2017, <http://documents.worldbank.org/curated/en/264531508495558716/pdf/120562-WP-P161988-PUBLIC-HousinginBulgariaShortreport-BULGARIAN.pdf>. Последно посетена на 28.12.2019.

<sup>28</sup> Housing Europe, *The State of Housing in the EU 2019*, [www.housingeurope.eu](http://www.housingeurope.eu), последно посетена на 20.12.2019г.

управлението на жилищния фонд докладът подчертава ангажиментите на градовете да отделят повече средства за социални жилища за създаване на устойчиви общности. Според статистиката Нидерландия, Австрия и Дания са водещи с най-голям процент социални жилища от общия наличен жилищен фонд (съответно, 30%, 24% и 21%) (Housing Europe 2019: 23).

Що се отнася до моделите на предоставяне на социални жилища, докладът посочва нови форми на сътрудничество между публичния и частния сектор чрез жилищни асоциации, кооперативи и др.; включване на работодателите за осигуряване на заетост на настанените в социални жилища; включване на наемателите при вземането на решения и управлението на собствеността. По този начин може да се осигури социална справедливост и защита на уязвимите социални групи при формирането на жилищна политика и управлението на жилищния сектор. В профила на България се отбелязва, че местните власти са задължени да предоставят социални жилища на нуждаещите се, но те не са достатъчни да задоволят нуждите (Housing Europe 2019: 54). Данни за 2017 г. показват, че 27% от домакинствата в риск от бедност в България изпитват остра нужда от жилища, а прекомерно високите разходи за жилища са проблем за 50,1% от населението, които е в риск от бедност (спрямо средно 37,9% за ЕС).

- *Жилищната ситуация на бежанци и мигранти*

Няколко доклада анализират миграционния контекст в европейските страни и достъпа до жилищно настаняване за бежанци и мигранти. Общите проблеми, които се отбелязват, засягат способността на местните власти да адаптират своите политики и стратегии към динамично променящия се контекст, липсата на финансиране, необходимостта от обвързване на системите за социално подпомагане с интеграционни мерки и др.

Housing Europe е една от организациите, които подготвят анализи за екипа на Партньорството за включване на бежанците и мигрантите по Програмата на ЕС за градовете.<sup>29</sup> В анализа им се посочват предизвикателствата пред градовете, свързани не само с жилищните политики като цяло, но и с жилищното настаняване на бежанци и мигранти. Основните идентифицирани такива се отнасят до „отворени“ или „затворени“ системи за достъп до социални жилища за мигранти, „скритата дискриминация, високите цени и липсата на адекватно предлагане на жилища на частния пазар на наемни имоти.“<sup>30</sup> Отказ на частните наемодатели да приемат мигранти и лица, получили международна закрила, поставянето на ограничителни условия или критерии за достъп до социални жилища, съпротива от местната общност, негативни политически послания (напр. от националистически партии) поставят мигрантите и бежанците в неравностойна позиция за достъп до жилищно настаняване (независимо, че тяхната ситуация по принцип ги квалифицира като допустими групи за социално подпомагане и друга социална подкрепа).<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> Housing Europe, *Report on the Working Conference on Reception & Housing of Migrants and Refugees*. Urban Agenda for the EU. 2016 [online].

[https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/report\\_working\\_conference\\_housing\\_reception.pdf](https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/report_working_conference_housing_reception.pdf), последно посетена на 18.12.2019г.

<sup>30</sup> Housing Europe, *Report on the Working Conference on Reception & Housing of Migrants and Refugees*, 17.

<sup>31</sup> Пак там, 17-21.

До подобни изводи достига и сравнителният доклад на Европейския съвет за бежанци и изгнаници (ЕСБИ), като се основава на Информационната база данни за убежище за 2018 г. (Asylum Information Database–AIDA).<sup>32</sup> Сравнителният анализ идентифицира *правни, административни и финансови* (високи наемни цени) пречки като основни предизвикателства пред получилите закрила лица. Те не само са предпоставка за дискриминация, но носят и рискове от бездомност за бежанците и тяхната експлоатация на черния пазар на жилища.<sup>33</sup> Докладът описва парадоксалната ситуация в България: изискването за представяне на лични документи за достъп до жилище и социални услуги, при положение че документите се издават само след регистрация на постоянен адрес.<sup>34</sup> Подобна ситуация се среща в Словения, Малта, Унгария, Сърбия, Румъния. Като възможни решения на проблема докладът посочва примери за проактивно съдействие за намиране на жилища за получилите международна закрила лица (в Холандия, програмата DIHAL във Франция), осигуряването на финансова подкрепа в преходния период между напускането на приемателния център след получаване на статут и намирането на жилище. Словения например предвижда финансова помощ до 18 месеца след получаване на статут; помощта включва средства за наем и комунални услуги срещу задължението да се посещават 80% от курсовете за словенски език и култура.<sup>35</sup> Друг пример е Полша: държавата не предоставя подкрепа на получилите закрила, но някои общини имат единични бройки общински апартаменти на година, предназначени за настаняване на бежанци – 5 апартамента във Варшава и 2 апартамента в Гданск.<sup>36</sup>

Във Франция пилотен проект на междуведомствената делегация за достъп до жилище и настаняване (Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, DIHAL) поддържа платформа, която показва на карта наличните места за настаняване извън големите градове и търси подходящи ползватели. Ако настаняването е успешно, лицето, получило международна закрила, получава и едногодишна социална подкрепа и финансова помощ в размер на 1,500 €. През 2018 г. успешните случаи включват 8700 места за настаняване и 19 000 бенефициента, значително по-голям брой в сравнение с предишни години.

AIDA, *Housing Out of Reach? The reception of refugees and asylum seekers in Europe*, 36.

<sup>32</sup> AIDA, *Housing out of Reach? The reception of refugees and asylum seekers in Europe* (2018), available at <https://www.asylumineurope.org/2019>, последно посетена 17.12.2019г.

<sup>33</sup> Проучване по проекта *HOMInG: The Home-Migration Nexus* (<https://homing.soc.unitn.it/>) изследва връзката между намирането на жилище, правото на пребиваване и адресната регистрация в Италия. Един от разгледаните въпроси е трудността за получаване на официална адресна регистрация, особено за тези, които са се самонастанили в необитавани жилища (т.нар. *squatting*) - както бежанци, така и бездомни. Едно решение, което Рим изпробва, е т.нар. „фиктивен адрес“, въведен със закон (law n.1228/54) от 50-те години. Според закона, бездомните лица се считат за жители на общината, в която са се установили, а официалният адрес е „фиктивен“ (води се на *Via Modesta Valenti*); подобни адреси се предоставят и от благотворителни организации. Тази система обаче се променя след 2017 г., с нови, по-рестриктивни правила, които не позволяват на общините повече да приемат „фиктивен адрес“, а това затруднява достъпа на получилите международна закрила лица до други социални услуги (здравеопазване, социални помощи и др.).

<sup>34</sup> AIDA, *Housing out of Reach*, 28.

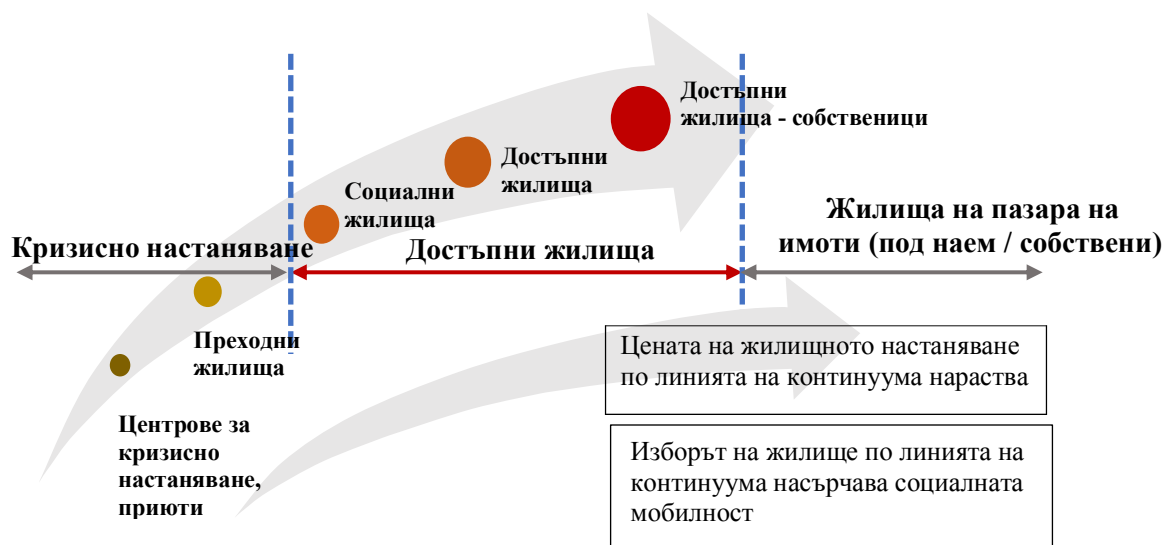
<sup>35</sup> Пак там, 36.

<sup>36</sup> European Observatory on Homelessness (ЕОН), *Asylum Seekers, Refugees and Homelessness. The Humanitarian Crisis and the Homelessness Sector in Europe*, 2016, [https://www.feantsaresearch.org/download/feantsa-studies\\_06\\_web1893761109777125727.pdf](https://www.feantsaresearch.org/download/feantsa-studies_06_web1893761109777125727.pdf), 40-41.



Два доклада на Икономическата комисия за Европа (ИКЕ) на ООН от 2017 г. и 2019 г.<sup>37</sup> са релевантни към предмета на изследването; за разлика от източници, в които се отчитат статистически параметри на жилищното настаняване като индикатор за интеграция, тези доклади се фокусират върху *процеса и възможностите за достъп в средно- и дългосрочен план до жилищно настаняване с оглед на различните форми на обитаване*, съобразено с конкретното развитие на жилищния сектор във всяка отделна страна. Първият доклад от 2017 г. тръгва от идеята за „континуум на жилищното обитаване“ (*housing continuum*, фиг. 2),<sup>38</sup> която описва набора от възможни форми на достъпно жилищно настаняване в средно- и дългосрочен план (извън кризисното настаняване).

Фиг. 2 Континуум на жилищно обитаване



Източник: UNECE, *Housing for Migrants in the ECE Region*, 2017.

„Жилищният континуум“ е концепция, която дава възможност да се съотнесат нуждите от настаняване на различни групи домакинства към различни режими на обитаване и форми на собственост на достъпни и отговарящи на качествени стандарти жилища.

Концепцията позволява да се излезе отвъд стандартния подход „един размер за всички“, а да се даде предимство на подхода „континуум от разнообразни възможности за жилища, които се предлагат на домакинствата в различни ситуации и различни моменти от живота им (жизнена траектория)“.<sup>39</sup> Възможността за избор по линията обуславя социалната мобилност, а наличието на различни опции за достъп до жилища в една общност обуславя социалния микс.

<sup>37</sup> UNECE, *Housing for Migrants: Challenges and Practices in the ECE Region*, 2017, [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/sessions/docs2017/Information\\_doc\\_02\\_Housing\\_Migrants\\_Study.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/sessions/docs2017/Information_doc_02_Housing_Migrants_Study.pdf) и UNECE, *Housing Migrants in the UNECE Region. Challenges and Practices*. 2019 (Report draft), <https://www.unece.org/index.php?id=50434>

<sup>38</sup> UNECE, *Housing for Migrants*, 2017, 5.

<sup>39</sup> За повече информация: <https://www.ahuri.edu.au/policy/ahuri-briefs/understanding-the-housing-continuum>.

Наличието на множество такива опции, от друга страна, се налага от многообразието в профила и мотивациите на самите мигранти и лицата, получили международна закрила, къде и за колко дълго да се установят. Това прави задачата на градовете да осигурят гъвкави жилищни стратегии и финансиране още по-трудна – особено в контекста на посочените по-горе общи предизвикателства пред жилищния сектор в Европа (както и по-голямата уязвимост на сектора в Югоизточна Европа): липсата на достъпни жилища, намаляващ брой социални жилища дори за местните жители, нарастващи жилищни разходи. В този контекст докладът от 2017 г. идентифицира три основни предизвикателства пред жилищното настаняване: а) затруднен достъп до различни форми на владение (собствен дом, под наем, социално жилище); б) бариери пред самостоятелното жилищно настаняване; в) липсата на достатъчно финансово достъпен жилищен фонд. Както в анализите на Housing Europe и AIDA по-горе и тук се отбелязва, че получените закрила имат три пъти по-малко шанс да станат собственици на жилища, и затова втората опция - достъп до частни жилища под наем е най-честият вариант на жилищно настаняване. Той обаче се възпрепятства поради три основни причини: недостъпност (финансова), недостатъчна информираност за условията на функциониране на пазара и дискриминация от страна на наемодателите. Тези проблеми могат да се решат чрез предоставяне на финансова подкрепа на ЛПМЗ за определен период и посредничество при намиране на жилище. Докладът се спира и на различни нови инициативи, които се опитват да решат проблемите – чрез солидарни практики на споделено обитаване; временно настаняване у доброволци; инициативи за регенериране на необитавани сгради и жилища от страна на градските власти; или нови модели на строителство, напр. сглобяеми къщи.

Докладът на ИКЕ на ООН от 2019 г. потвърждава горните изводи и обобщава предизвикателствата пред страните в ЕС за посрещане на жилищните нужди на мигрантите.<sup>40</sup>

- Мигрантите са непропорционално зависими от частния пазар на наеми, който е по-малко сигурен и по-скъп от социално жилище.
- Мигрантите са изправени пред по-големи пречки пред достъпа до обществени жилища или жилищни помощи, като специфични ограничения могат да им попречат да получат държавна помощ за жилища, социално жилище и дори включване в списъци на чакащите за социално жилище.
- По-вероятно е мигрантите да живеят в жилища, неотговарящи на стандарта, пренаселени и с лоша инфраструктура.
- Нивата на бездомност, включително скрита бездомност и опасността от евикции, са много високи.
- По-вероятно е мигрантите да нямат адекватна информация за правата си и да не могат да получат обезщетение в случай на нарушения.
- Риск от враждебност и дискриминация на мястото, където живеят, поради негативни обществени възприятия и предразсъдъци.

<sup>40</sup> UNECE, *Housing Migrants in the UNECE Region*, 2019, 18ff. Докладът използва термина „мигранти“ като обобщаваща категория.

На базата на добри практики от Европа и света докладът извежда следните препоръки: а) нуждата от динамичен и на много нива процес на управление на жилищното настаняване като ключов елемент от интеграцията; б) активно включване както на мигрантите, така и на приемащото общество в развитието и изпълнението на жилищни политики, в) интегриран подход към жилищните политики, свързване с другите социални услуги и отговорни институции.

Последното проучване, което е важно за дефиниране на пресечните точки на темите жилищни политики и жилищно осигуряване на получилите международна закрила лица, е аналитичният доклад по проекта „Отвъд несигурността“ (*Curing the Limbo*, финансиран от Програмата за иновации на градовете).<sup>41</sup> Анализът подчертава, че общините в ЕС намират различни подходи и средства да се справят с проблема за жилищното настаняване на мигранти и получилите международна закрила лица; техният (не)успех зависи и от несъответствия между правната рамка на национално ниво и изпълнението ѝ на местно (*Curing the Limbo* 2018: 13). Авторите на доклада анализират съществуващите подходи към дългосрочно осигуряване на жилища на мигранти и бежанци в контекста на доминиращите концепции за миграцията като „живот в лимбо“, при който мигрантите са „застопорени“ във времеви и пространствен вакуум. Тази концепция продължава да определя стратегиите за осигуряване на жилища и социални услуги с оглед на потребителите като пасивни реципиенти в тежест на социалната система, без да се отчита тяхната способност и свобода на решение. В този аспект се акцентира върху смяна на подхода към жилищните нужди на ЛПМЗ – от хуманитарен и централизиран (който се фокусира предимно към временно, краткосрочно, спешно, настаняване, което гарантира правото на живот), към такъв, основан на идеята за автономност и участие (*self-reliance*).<sup>42</sup> Що се отнася до изпълнението на политики за жилищно осигуряване, докладът посочва, че повечето държави отпускат финансова подкрепа за самостоятелно жилище и поддържат механизми за намиране на жилища за бежанци, които предстои да получат статут, още докато са в приемните центрове (*Curing the Limbo* 2018: 28). Но достъпът до социални и субсидирани жилища не е само въпрос на „търсене и предлагане“: докладът отчита натрупаните в последното десетилетие проблеми в жилищния сектор в цяла Европа, както и фактори, свързани със системата на социалните услуги, които не позволяват приоритизиране на нуждите на получилите международна закрила лица. В този контекст са описани и 70 „социални иновации“ в жилищното настаняване, резултат от инициативи на общини, на НПО, частния сектор и др. от целия свят, някои от които са включени и в Приложение 1 към настоящия доклад.

Таблица 1: Схема на подкрепата за намиране на жилище на получилите международна закрила лица в европейски държави (източник: *Curing the Limbo* 2018: 29)

Държава	Жилищно настаняване за получилите статут	Структура на предлаганите жилища
Австрия	Не се прилагат критерии за разпределение, няма изисквания за местоживеене, не се предлага	Няма специално изградени жилища, използва се съществуващ жилищен фонд

<sup>41</sup> G. Astolfo, C. Boano, *Curing the Limbo, Affordable Housing Policy and Practices. Case Review and Studies*, 2018,

[https://www.uiainitiative.eu/sites/default/files/201902/Curing%20the%20Limbo\\_report%20on%20housing\\_Feb%202019%20%281%29.pdf](https://www.uiainitiative.eu/sites/default/files/201902/Curing%20the%20Limbo_report%20on%20housing_Feb%202019%20%281%29.pdf). Последно посетена 29.12.2019.

<sup>42</sup> UNHCR, *Global Appeal 2017 Update - Pathways to Solutions*. <http://www.unhcr.org/uk/publications/>

	съдействие за търсене на жилище	
Белгия	Не се прилагат критерии за разпределение, няма изисквания за местоживееене, не се предлага съдействие за търсене на жилище	Няма специално изградени жилища, използва се съществуващ жилищен фонд
Дания	Прилагат се критерии за разпределение, има изисквания за местоживееене, предлага се съдействие за намиране на жилище	Ограничен фонд специално изградени жилища, използва се съществуващ жилищен фонд
Франция	Прилагат се критерии за разпределение, няма изисквания за местоживееене, не се предлага съдействие за намиране на жилище	Специално изградени жилища и съществуващ жилищен фонд
Германия	Прилагат се критерии за разпределение, има изисквания за местоживееене, частично съдействие за намиране на жилище	Ограничен брой специално изградени жилища, използва се съществуващ жилищен фонд
Италия	Прилагат се критерии за разпределение, няма изисквания за местоживееене, не се предлага съдействие за намиране на жилище	Ограничен брой специално изградени жилища, използва се съществуващ жилищен фонд
Нидерландия	Прилагат се критерии за разпределение, има изисквания за местоживееене, предлага се съдействие за намиране на жилище	Специално изградени жилища и съществуващ жилищен фонд
Норвегия	Прилагат се критерии за разпределение, има изисквания за местоживееене, предлага се съдействие за намиране на жилище	Няма специално изградени жилища, използва се съществуващ жилищен фонд
Швеция	Прилагат се критерии за разпределение, няма изисквания за местоживееене, ограничено съдействие за намиране на жилище	Ограничен брой специално изградени жилища, използва се съществуващ жилищен фонд

## Част I. Политики за интеграция на лица, получили международна закрила, с фокус върху жилищното настаняване – приоритети и тенденции

### 1. Стратегически насоки на ООН относно жилищните политики за лицата, получили международна закрила

Няколко документа на международно ниво насочват вниманието към проблема. Прегледът на по-важните от тях в следващата секция проследява промени в развитието в концепциите за жилищна политика, насочени към намиране на ефективен отговор на нововъзникнали нужди и проблеми, свързани с миграцията в света.

- Във **Всеобщата декларация на ООН за правата на човека, чл. 25** е посочено, че „всеки човек има право на жизнено равнище, включително прехрана, облекло, жилище, медицинско обслужване и социални грижи, което е необходимо за поддържане на неговото и на семейството му здраве и благосъстояние”.<sup>43</sup>
- **Международният пакт на ООН по икономически, социални и културни права** е един от най-важните актове по правата на човека, ратифициран от България още през 1970 г. Пактът формулира минималните условия, които държавите трябва да гарантират с цел осигуряване на достоен живот, икономическа справедливост, социално благополучие, участие и равенство. Той създава стандарти в областта на заетостта и правата на работниците, социалното осигуряване, здравеопазването, образованието, достъпа до храна, жилище, здравословна среда и култура. Според Комитета на ООН по икономически, социални и културни права правото на адекватно жилище трябва да се разбира като право на живот в сигурност, на свободно избрано място, с достойнство и защита на личната свобода. За гарантирането на това право се изисква не само наличието на място за обитаване; то трябва да отговаря на минимум критерии, за да се осигури адекватен жизнен стандарт и да се предотврати всяка форма на дискриминация на индивида.<sup>44</sup>

#### Основни характеристики за адекватно жилище според Комитета на ООН по икономически, социални и културни права

- **Сигурност на владението:** жилището не е адекватно, ако обитателите му нямат степен на сигурност, която гарантира правна защита срещу принудително изгонване, тормоз и други заплахи.
- **Наличие на услуги, материали, съоръжения и инфраструктура:** жилището не е адекватно, ако обитателите му нямат достъп до безопасна питейна вода, адекватна санитария и енергия за готвене, отопление, осветление, съхранение на храни или отпадъци.
- **Финансова достъпност:** жилището не е адекватно, ако цената му заплашва или компрометира упражняването на другите права на обитателите му.

<sup>43</sup> <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=blg>

<sup>44</sup> UNCHR, & UN Habitat. (2009). *The Right to Adequate Housing*, [www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21\\_rev\\_1\\_Housing\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf)

- **Обитаемост:** жилищата не са адекватни, ако не гарантират физическа безопасност или не осигуряват подходящо пространство, защита от студ, влага, топлина, дъжд, вятър, други заплахи за здравето.
- **Достъпност:** жилището не е адекватно, ако специфичните нужди на групите в неравностойно положение и маргинализирани групи не се вземат предвид.
- **Местоположение:** жилището не е адекватно, ако е откъснато от възможности за заетост, здравни услуги, училища, детски центрове и други социални заведения или ако се намира в замърсени или опасни райони.
- **Културна адекватност:** жилището не е адекватно, ако не зачита и отчита културната идентичност на обитателите.

Освен тези критерии ключови елементи за разбиране на правото на жилище са защитата от принудително извеждане от жилището и гарантирането на сигурност на владението. Редица изследвания посочват, че мигрантите като цяло (а още повече жените, в сравнение с мъжете) срещат особени затруднения при намиране на адекватно жилище, по-често са обект на пространствена сегрегация и дискриминация и др. От друга страна, необходимостта от зачитане на културната идентичност, достъпната цена и сигурност на владението, както и качеството на свързаните комунални услуги са особено важни за получилите международна закрила и всички мигранти.

През 2015 г. по време на срещата на върха по устойчивото развитие в Ню Йорк ООН прие нови глобални цели за устойчиво развитие, известни като програмата „Трансформиране на нашия свят: Дневен ред за устойчиво развитие до 2030 г.“<sup>45</sup> Тя включва 17 глобални цели за устойчиво развитие (*sustainable development goals*): Глобална цел 11 е „Устойчиви градове и общности“<sup>46</sup>, а първата от свързаните с постигането ѝ 10 конкретни мерки гласи: „До 2030 г. да се осигури достъп на всички до адекватни, безопасни и достъпни жилища и базови услуги и да се обновят гетата и бедните квартали“. *Дневният ред 2030 г., Женевската харта на ООН за устойчива жилищна политика*<sup>47</sup> и *Новият Дневен ред за градовете*<sup>48</sup> приет през октомври 2016 г. в Кито, Еквадор, по време на третата глобална конференция на ООН за жилищни политики и устойчиво градско развитие (Habitat III), са ключови рамки, които третираат правото на жилище в новия 21 век.

**Женевската Харта на ООН за устойчива жилищна политика** е одобрена през април 2015 г. Целта ѝ е да подкрепи държавите членки в стремежа им „да гарантират на всеки достъп до достойно, качествено, приемливо по цена и здравословно жилище“. <sup>49</sup> Съгласно принципите за защита на околната среда, икономическа ефективност, социално включване, участие и културна адекватност, Хартата насърчава международното сътрудничество на всички нива. Едно от основните послания на

---

<sup>45</sup> United Nations. (2015). *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Available from: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>, последно посетена на 29.12.2019.

<sup>46</sup> Sustainable Development Goal 11: „Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable.“ Available from: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg11>

<sup>47</sup> UNECE. (2015). *Geneva UN Charter on Sustainable Housing: Ensure access to decent, adequate, affordable and healthy housing for all*, [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/EN\\_Geneva\\_UN\\_Charter\\_on\\_Sustainable\\_Housing.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/EN_Geneva_UN_Charter_on_Sustainable_Housing.pdf), последно посетена на 29.12.2019.

<sup>48</sup> Habitat III. (2016). *The New Urban Agenda. United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development*, <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>, последно посетена на 29.12.2019.

<sup>49</sup> [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/charter/Language\\_versions/BGR\\_Geneva\\_UN\\_Charter.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/charter/Language_versions/BGR_Geneva_UN_Charter.pdf)

Хартата на ООН за устойчиво жилищно настаняване е подкрепата за универсален достъп до безопасно, приобщаващо и достъпно жилище, особено за уязвими групи като мигранти, бежанци, търсеци закрила, вътрешно разселени лица и лица без гражданство.

**Новият Дневен ред за градовете** представя обща визия и политически ангажимент в рамките на ООН за градско развитие с три основни направления на действие (1) социално включване и преодоляване на бедността, (2) устойчив и приобщаващ градски напредък и възможности за всички, (3) устойчиво градско развитие. Основен принцип е: „Да не изоставим нито един човек, като прекратим бедността във всичките ѝ форми и измерения ... чрез осигуряване на равни права и възможности ... и осигуряване на равен достъп за всички до основни услуги, както и адекватно и достъпно жилище”. Подходът „жилището в центъра“ (*Housing at the Centre*) се основава на принципите на приобщаващите градове като основа за осигуряване на адекватно жилище за всички. Това ще се постигне чрез включване на правата на човека в политиките за градското развитие, включително жилищното настаняване, за да се създадат нови и по-устойчиви жилищни решения, особено за групи в уязвими ситуации като мигранти и бежанци.<sup>50</sup>

## 2. Стратегически насоки на ЕС относно жилищните политики за лицата, получили международна закрила

### 2.1 Състоянието на жилищния сектор в ЕС

Според статистически данни на Евростат<sup>51</sup> и доклада на Housing Europe за 2019 г., жилищният сектор в ЕС продължава да се сблъсква с редица структурни проблеми, които обаче не се решават с цялостни мерки, а „на парче“.<sup>52</sup> Няколко са параметрите, свързани с достъпността на жилищата, които имат отношение и към жилищното осигуряване на лицата, получили международна закрила.

Таблица 2: Статистически данни за жилищния сектор в ЕС (за 2016 г.)

Качество на жилищата	Степен на пренаселеност сред населението, изложено на риск от бедност <sup>53</sup>	Дял на обитателите на жилища с изключително лоши условия
16,6% от населението в ЕС-28 живеят в пренаселени жилища. Най-висока степен на пренаселеност в ЕС е регистрирана в Румъния (48,4%).	Степента на пренаселеност в ЕС-28 е 29,5%, което е с около 12,9 процентни пункта над степента за цялото население.	В ЕС-28 през 2016 г. 4,8% от населението е живеело при изключително лоши жилищни условия.

<sup>50</sup> Habitat III. (2016). *The New Urban Agenda*. Основните цели на документа, свързани с ангажименти за предоставяне на достъпно жилищно настаняване за социални групи с различни нива на доходи, социално-икономическо положение и риск от маргинализация, са формулирани в чл. 31, 32, 33, 34, 99, 107.

<sup>51</sup> Данни на Евростат, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing\\_statistics/bg](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing_statistics/bg)

<sup>52</sup> Housing Europe, *The State of Housing in the EU 2019*, 6.

<sup>53</sup> Хората, живеещи в домакинства, в които приравненият разполагаем доход на един член на домакинството е под 60% от медианната стойност за държавата.

Кипър (2,4%), Малта (2,9%), Ирландия (3,2%), Белгия (3,7%) и Нидерландия (4,0%) отчитат най-ниските степени на пренаселеност.	Най-високите степени на пренаселеност сред изложеното на риск от изпадане в бедност население са регистрирани в Румъния (60,6%), Полша (59,2%), Унгария (54,7%), Словакия (54,2%) и България (51,1%).	В 4 държави повече от 1 на всеки 10 души от населението са живели в изключително лоши условия. България отчита дял от 11,6%, Латвия (14,6%), Унгария (16,9%), Румъния отчита най-високия дял - почти 1 на всеки 5 души (19,8%). <sup>54</sup>
---	---	---

### *Достъпност на жилищата*

През 2016 г. 11,1% от населението на ЕС-28 е живяло в домакинства, които изразходват 40% или повече от своя приравнен разполагаем доход за жилища. Делът на хората, чиито разходи за жилища надвишават 40% от техния приравнен разполагаем доход, е най-висок при наемателите с наеми по пазарни цени (28,0%), а най-нисък – при лицата, живеещи в собствени жилища със заем или ипотека (5,4%).

Средното равнище за ЕС-28 прикрива значителни разлики между държавите членки — на единия край на скалата са няколко държави членки, в които относително малък дял от населението е живяло в домакинства с разходи за жилища, надвишаващи 40% от техния разполагаем доход, а именно Малта (1,4%) и Кипър (3,1%). На другия край на скалата малко повече от двама на всеки пет души (40,5%) в Гърция и малко над един на пет души (20,7%) от населението в България са изразходвали над 40% от своя приравнен разполагаем доход за жилища (а Германия (15,8%) и Дания (15,0%)).

По отношение на статута на владение, при който разходите за жилища за най-голям дял от населението надвишава 40% от неговия разполагаем доход, също се наблюдават големи различия. В 10 държави членки повече от една трета от населението, което е живяло като наематели с наеми по пазарни цени, е похарчило над 40% от своя приравнен разполагаем доход за жилища, като този дял надвишава две пети от населението в Испания (43,0%), Хърватия (45,2%) и Литва (48,3%), надвишава със съвсем малко една втора (50,4%) в България и достига 84,6% в Гърция.

### *Секторът на социалните жилища*

Необходимо е да се каже, че ЕС няма явни правомощия в областта на жилищната политика – тя е в прерогативите на страните-членки, но изпълнението на редица цели на Съюза (икономическа стабилност, борба с изменението на климата и социално приобщаване) и на много негови политики (регионална политика, програмата за градовете, политиките в областта на конкуренцията, енергетиката, социална политика и др.) оказва влияние върху жилищните политики на различни равнища и зависи от тях.

<sup>54</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing\\_statistics/bg](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing_statistics/bg).



Регулаторният контекст на социалните жилища в Европа е многообразен. Повечето европейски страни не са приели официално определение за „социално жилище“ и този термин не се използва навсякъде. Вместо това можем да намерим термини като „жилище при умерен наем“ във Франция (HLM), „обществено жилище“ или „жилище без печалба“ в Дания, „промотирани жилища“ в Германия, „жилище с ограничена печалба“ или „обществени жилища“ в Австрия, „защитено жилище“ в Испания, „жилище в обществена услуга“ в Швеция и т.н.<sup>55</sup>

В по-голямата част от старите държави-членки на ЕС терминът „социално жилище“ най-общо се използва като обозначение за различни форми на предоставяне на достъпни жилища с форма на субсидиран/регулиран наем или жилищна помощ чрез административни процедури, насочени към определени социални групи, чиито жилищни нужди не могат да бъдат задоволени през пазара на имоти. Социалното жилище в новите държави-членки на ЕС се възприема като жилище под наем, управлявано от общините. По-малко се използват възможностите за социални наемни жилища (въпреки че в някои държави в последните години се въвеждат модели за изграждане на нови социални жилища с участието и на доставчици с нестопанска цел и/или кооперативи).<sup>56</sup>

Прилагат се различни подходи и по отношение на доставчиците (собствениците), и на бенефициентите. В първия случай се включват различни участници, като се започне от местните власти и държавни компании, до организации и сдружения с нестопанска цел или с ограничена печалба и жилищни кооперативи (социални жилищни агенции, в които собствеността е частна, но наемните цени, предоставянето и наличните субсидии са регулирани от обществени жилищни политики). Секторът на социалните жилища играе ролята на регулатор на пазара и насърчава социалния микс в съответствие с други политики за развитие. В държавите с целево разпределение на социалните жилища (като България), системата работи извън частния пазар на наеми и е насочена само към определени домакинства, за които се счита, че не могат да намерят достъпни жилища на този пазар.

## 2.2 Правна рамка, стратегически документи и инициативи на ЕС

**Хартата на основните права на ЕС**<sup>57</sup> обединява в един текст всички основни права, защитени в Съюза, и има правнообвързващ характер в ЕС с влизането в сила на Договора от Лисабон през декември 2009 г. По този начин зачитането на залегналите в Хартата

<sup>55</sup> UNECE, *Social Housing in the ECE Region*, 2015: 6-12.

<sup>56</sup> J. Hegedüs, V. Horváth and E. Somogyi, *Affordable Housing in Central and Eastern Europe: Identifying and Overcoming Constraints in New Member States*, 2017. Последно посетена на 30.11.2019.

<https://ec.europa.eu/futurium/en/housing/affordable-housing-central-and-eastern-europe-identifying-and-overcoming-constraints-new>. Изследването е проведено за целите на Партньорството „Жилищна политика“ по Пакта от Амстердам. Като примери се дава програмата на кооператива TBS в Полша, за достъпни наемни жилища (представена също в *Приложение 1* към доклада, с гр. Познан); друг пример е системата за жилищни помощи на Чехия, която се отнася и за общинския, и за частния сектор на наеми (семејствата получават помощ, ако 30% от доходите им не са достатъчни да покрият жилищните нужди). Чехия пилотира проект за държавен гаранционен фонд, който да насърчава частни наемодатели да отдават жилищата си на уязвими групи (роми, бездомни); плановете са този фонд да стане постоянен (с. 58). Талин използва схема на публично-частни партньорства за построяване на субсидирани жилища – общината предоставя земята, 25% от инвестициите идват от държавата (с. 74).

<sup>57</sup>Харта на основните права на Европейския съюз, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=BG>

основни права - граждански, политически, социални, обвързва европейските институции, органите, агенциите и службите на ЕС във всички техни действия, както и държавите членки, когато прилагат правото на ЕС. Член 34, т. 3 от Хартата гласи: „С цел да се бори срещу социалното изключване и бедността, Съюзът признава и защита правото на социална помощ и на помощ за жилище, предназначени да осигурят достойно съществуване на всички лица, които не разполагат с достатъчно средства според правилата, установени от правото на Съюза и от националните законодателства и практики“.

**Европейската социална харта на Съвета на Европа** (ревизирана); при преразглеждането ѝ с Протокола от 1995 г. правото на жилище е включено в основните социални права (чл. 31). България ратифицира хартата, но не са приети всичките ѝ членове.<sup>58</sup> Основополагащи клаузи за интеграцията на получилите закрила се съдържат и в **Директива 2011/95/ЕС**.<sup>59</sup> Член 32 от Директивата гарантира равнопоставен достъп до жилищно настаняване и свобода на движението (чл. 33) при условията, важащи и за законно пребиваващите мигранти на територията на страната. Според Директивата държавите трябва да прилагат политики, „целящи предотвратяване на дискриминацията на тези лица [на които е предоставена международна закрила], както и да гарантират равни възможности по отношение на достъпа до жилищно настаняване“.

Освен общата правна рамка и директивите, свързани с изразходването на средства от европейските структурни фондове, важни за жилищните политики за ЛПМЗ са и въпросите за оценката и мониторинга на тяхното изпълнение. Става дума за насоки и системи от индикатори за отчитане на въздействието на съответните политики по отношение на целевата група и на дългосрочните резултати от интеграционните мерки. Основен елемент при формулирането на националните интеграционни стратегии (и съответно, местните) са именно европейските стандарти, които включват Общите основни принципи на политика за интеграция на имигранти в ЕС и индикаторите от Сарагоса.

### 3. Индикатори за измерване на интеграцията в ЕС, свързани с жилищно настаняване

„Индикаторите от Сарагоса“ за интеграция на мигранти, договорени от държавите-членки през 2010 г., представляват минимален набор от индикатори и страните-членки са насърчавани да събират и анализират допълнителни данни, в зависимост от

<sup>58</sup> 38-то Народно събрание ратифицира със закон през месец март 2000 г. Европейската социална харта (ревизирана), но България не е приела чл. 31, т.е. няма задължения по него (относно правото на адекватно, качествено и достъпно жилище за всички, регулиране на цените на жилищата, така че да бъдат достъпни за лицата с недостатъчни ресурси (ал. 1 и 3), предотвратяване и намаляване на бездомничеството с цел постепенното му елиминиране (ал. 2). На всеки пет години се прави преглед на неприетите членове от Хартата с участието на експерти от Съвета на Европа; в третия доклад за България от 2015 г. отбелязва, че направените до този момент стъпки не са достатъчни, както и че общините „нямат достатъчно ресурси за управление и реновиране на общинския жилищен фонд“ (с малки изключения при усвояване на средства от ЕСИФ), а „ролята на държавата намалява“ (79-81). <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168066b9a1>. Следващият оценъчен доклад е планиран за 2020 г.

<sup>59</sup> Директива 2011/95/ЕС на Европейския парламент и на Съвета относно стандарти за определянето на граждани на трети държави или лица без гражданство като лица, на които е предоставена международна закрила, за единния статут на бежанците или на лицата, които отговарят на условията за субсидиарна закрила, както и за съдържанието на предоставената закрила, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=EN>

законовата и политическа рамка в страната и разпределението на имигрантското население.<sup>60</sup> Индикаторите включват основни сфери на интеграция: заетост, образование, социално включване, активно гражданско участие. „Собственост на дома“ е основен показател за интеграция (заедно с процента на пренаселеност и прекомерните разходи за жилище), тъй като във всяка страна придобиването на собственост се разглежда като знак за социално издигане, мобилност и дългосрочна уседналост. Според изследвания, базирани на индикаторите, като цяло мигрантите имат по-нисък дял на собственост на жилище в сравнение с местното население. Новопристигналите и получили международна закрила лица често имат ограничени икономически ресурси, а липсата на заетост, стабилни финансови ресурси и доходи са проблеми, които затрудняват достъпа до кредит за закупуване на жилище.<sup>61</sup>

Разработените от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР)<sup>62</sup> индикатори включват достъпа до жилище като един от основните измерители на благосъстояние и успешна интеграция: *проследяват се процент собственици на жилище, дял на наемателите, живеещи на под-пазарни наемни цени, дял на пренаселеност в жилищата, дял на жилища под стандарта и прекомерни разходи за жилища*. Ограниченият достъп до приемливи условия за настаняване и несигурността на обитанието води до по-ниски образователни резултати, високи рискове от социално изключване и проблеми, свързани със здравето. От последните налични данни за 2018 г. се вижда, че в цялата зона на ОИСР процентът на мигрантите-собственици на дом е много по-нисък и 1 от 4 души живеят в жилища под стандартите за качество, в сравнение с 1 от 5 при местното население. В пренаселени жилища живеят 17% от мигрантите и 11% от местното население в ЕС.<sup>63</sup> Освен това те по-често са принудени да плащат прекомерни разходи за жилища, проблем, който може да доведе до намаляване на средствата за други нужди, включително здравни грижи.

Една нова инициатива на ЕС има за цел да подготви рамка за цялостна оценка на интеграцията на получилите международна закрила лица – **НИЕМ (NIEM)** е 6-годишен транснационален проект, включващ 15 страни-членки. Една от дейностите по проекта включва разработването на всеобхватни, надеждни и устойчиви методи за събиране на данни за интеграцията на получилите международна закрила лица. Планирано е създаването на система от над 150 NIEM индикатора за основни области на интеграционни политики, между които правна интеграция, социално-икономическа интеграция, **жилищно настаняване** и др. За всяка от областите се прилагат четири типа индикатори, които се фокусират върху а) наличните закони и правна рамка за интеграция, б) прилагане на политиките и включване на заинтересованите страни, в) финансово осигуряване на политиките и прилагането им, г) резултати и въздействие от интеграционните мерки.<sup>64</sup> Първоначалният доклад показва, че достъпът до жилища и жилищни помощи за лицата, получили международна закрила, като цяло е осигурен в ЕС, но в отделните държави съществуват различни ограничения (напр. в Унгария, Италия, Полша - свързани с изискване за установеност, работа, образование; в Словения

---

<sup>60</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/general/docs/final\\_report\\_on\\_using\\_eu\\_indicators\\_of\\_immigrant\\_integration\\_june\\_2013\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/legal-migration/general/docs/final_report_on_using_eu_indicators_of_immigrant_integration_june_2013_en.pdf)

<sup>61</sup> Пак там, с. 25-28.

<sup>62</sup> OECD/European Union (2018), *Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration*, OECD Publishing, Paris/European Union, Brussels, последно посетена на 5.12.2019г.

<sup>63</sup> <http://www.oecd.org/els/mig/Main-Indicators-of-Immigrant-Integration-bw.pdf>

<sup>64</sup> Повече за проекта на страницата <http://www.forintegration.eu/pl/about-the-project>, <http://multikulti.bg/bg/project/niem-bg>

ЛПМЗ имат достъп до обществени жилища след 5 години пребиваване в страната). Специфични правила, определени от местни и регионални власти, създават административни бариери за достъпа до социални жилища (напр. Италия, Унгария, Латвия, Полша, Румъния).<sup>65</sup> Разнородни са практиките на държавите и по отношение на специфичното третиране на ЛПМЗ като уязвими групи при достъп до дългосрочно жилищно настаняване, качество на предлаганите жилища, целево консултиране и съдействие при намиране на жилище и т.н.

### Програмата на ЕС за градовете (*The Urban Agenda for the EU*)

---

Програмата на ЕС за градовете е приета по време на Холандското председателство на ЕС, на 30 май 2016 г., с Пакта от Амстердам.<sup>66</sup> Процесът по приемането му стартира през 2014 г. по предложение на ЕК. В основата на документа са залегнали 12 пилотни партньорства във връзка с 12-те най-важни предизвикателства пред градовете: **социално включване на бежанците и мигрантите**, качество на въздуха, градска бедност, **жилищна политика**, кръгова икономика, работни места и умения за местната икономика, адаптиране към изменението на климата, енергиен преход, устойчиво земеползване и природосъобразни решения, градска мобилност, цифров преход (в което София беше един от партньорите) и иновативно и отговорно възлагане на обществени поръчки.

### Партньорство „Социално включване на мигранти и бежанци“

---

Партньорството се координира от град Амстердам и Генерална дирекция „Вътрешни работи“ на ЕС. Членове на партньорството са градовете Атина, Берлин, Хелзинки, Барселона, държавите Португалия, Италия, Гърция, Дания, както и европейската мрежа на градовете EUROCTIES, Съветът на Европейски общини и региони (CEMR), URBACT, Европейската инвестиционна банка, Групата за миграционна политика и две Генерални дирекции на ЕК: Регионална и градска политика и Заетост, социални въпроси и приобщаване. В документите от инициативата се идентифицират специфични предизвикателства и пречки пред включването на мигранти и бежанци: липсата на кохерентни статистически данни за интеграция на мигранти на местно ниво; недостатъчен обмен на знания между градовете при изготвяне на политики за интеграция.<sup>67</sup> Подчертава се необходимостта подкрепата за новопристигналите бежанци да започне още в началото, а не на по-късен етап. За настоящото проучване са интересни и данните от доклада „Питаме хората: консултация с мигранти и бежанци за мигранти и бежанци в Европа“ с 500 мигранти в 7 страни от ЕС, подготвен от Европейския консултативен борд на мигрантите (EMAB), който е и една от дейностите на

---

<sup>65</sup> A. Wolffhardt, C. Conte and T. Huddleston, *The European Benchmark for Refugee Integration: A Comparative Analysis of the National Integration Evaluation Mechanism in 14 EU Countries*, 2019, <https://www.migpolgroup.com/wp-content/uploads/2019/06/The-European-benchmark-for-refugee-integration.pdf>, 90-94. България не е включена в първоначалния анализ на 14 държави.

<sup>66</sup> Urban Agenda for the EU, Pact of Amsterdam, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf), последно посетена 25.11.2019.

<sup>67</sup> A. Wolffhardt, A.-L. Joki & G. Solano, “Facilitating evidence-based integration policies in cities. Options Report of the Stakeholder Working Group,” 2019, [https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/evidence-based20integration20policies20in20cities\\_options20report.pdf](https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/evidence-based20integration20policies20in20cities_options20report.pdf). Последно посетена на 6.12.2019.

партньорството. Разделът от доклада, посветен на жилищата, разкрива следните тенденции:

- 20,3% от анкетиранияте казват, че не се чувстват комфортно или достойно в настоящото си място на пребиваване;
- 73,2% са казали, че живеят далеч от работа или от други услуги, необходими за ежедневието;
- 63% заявяват, че не се страхуват от дискриминация или расизъм на сегашното място, което обитават.<sup>68</sup>

Част от препоръките за жилищната политика включват: 1) Жилищата трябва да отговарят на минималните стандарти, необходими за достоен живот; 2) Жилищата трябва да са близо до местата за предоставяне на услуги и да имат добри транспортни връзки; 3) Разпределението на жилища трябва да допринесе за социалната интеграция на бежанци и мигранти, която включва смесени квартали, а не сегрегирани мигрантски и бежански общности.

Във финалния План за действие на Партньорството се правят препоръки за по-ефективно използване и допълване на средствата от структурните фондове, от Европейската инвестиционна банка и Европейския фонд за стратегически инвестиции (EFSI).

#### Партньорство „Жилищна политика“

---

То включва градовете Виена (координатор), Лисабон, Познан, Рига, Алианс на шотландските градове, EUROCITIES, държавите Словакия (координатор), Латвия, Люксембург, Нидерландия, Словения, както и европейските мрежи AEDS, Housing Europe и International Union of Tenants (IUT). От европейските институции участват Генерална дирекция „Регионално развитие“, Европейската инвестиционна банка, мрежата УРБАКТ. Първоначалната цел на Партньорството е да се фокусира върху темата за достъпните обществени жилища и правилата за държавна помощ.<sup>69</sup> Изводите от работата му показват, че предоставянето на достъпни и социални жилища е преди всичко ангажимент на националните и местните политики. Въпреки това ЕК има важна роля чрез различни инструменти - регулирането на конкуренцията, услугите от общ икономически интерес и прилагането на правилата за държавна помощ – за използване на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) за подобряване на жилищната политика за маргинализирани групи. В изработения от Партньорството План за действие<sup>70</sup> се преразглеждат правилата за държавна помощ и преференциалните цени за премахване на пречките за инвестиции в нови социални жилища и интегрирането им с други инвестиции в социалната инфраструктура. Препоръчва се и разработване на индикатори като част от Европейския семестър,<sup>71</sup> за да се наблюдават и оценяват разликите в жилищните условия на местно и регионално равнище и географската

---

<sup>68</sup> EMAB, *Ask the People. A Consultation of Migrants and Refugees*, 2019, [https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/ask\\_the\\_people\\_european\\_migrant\\_advisory\\_board\\_report\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/ask_the_people_european_migrant_advisory_board_report_final.pdf), 10.

<sup>69</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf)

<sup>70</sup> Urban Agenda for the EU Housing Partnership Action Plan, [https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/final\\_action\\_plan\\_euua\\_housing\\_partnership\\_december\\_2018\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/final_action_plan_euua_housing_partnership_december_2018_1.pdf)

<sup>71</sup> Европейският семестър е цикъл на координиране на икономическите и фискалните политики в ЕС, вкл. структурни реформи, предназначени за постигане на конвергенция и стабилност в ЕС. <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/european-semester/>

диференциация в търсене на жилища. В тази връзка е важно да се спомене и друга инициатива: *Европейският стълб за социални права*.<sup>72</sup> Този политически документ определя осигуряването на жилище и помощ за бездомните хора като една от 20-те области, в които държавите-членки трябва да съсредоточат усилията си. Стълбът няма задължителен характер, но чрез заложените в него индикатори може да се проследява прогреса на държавите-членки, като основа на специфичните препоръки, отправяни към всяка от тях в годишните доклади по изпълнение на Европейския семестър.<sup>73</sup> Чрез член 19 от Стълба за социални права относно жилищното настаняване и помощта за бездомните ЕК отстоява правото на „достъп до социално жилище или жилищна помощ с добро качество“, което „се предоставя на нуждаещите се“, „подходяща помощ и защита срещу принудително извеждане от жилище“ за уязвимите хора и „предоставяне на адекватни приют и услуги на бездомните, за да се насърчи тяхното социално включване“. Една от препоръките на Партньорство „Жилищни политики“ е в таблото за оценка (Social Scoreboard) на трите основни елемента по Стълба (равни права и достъп до пазара на труда, условия на труд, социална защита и включване) да се добави индикатор за социалните и достъпни жилища. Препоръчва се ревизирано определение на прекомерни жилищни разходи и редуцирането им до 25% от разполагаемия доход на едно домакинство (а не сегашните 40%).

Успяват ли България и българските общини да бъдат част от тези нови инициативи и да ги отразят в своите стратегически документи? Следващият раздел от доклада се фокусира върху проекта за национална жилищна стратегия, която има пряка връзка с ролята на общините за подготовка и реализиране на жилищни стратегии с цел задоволяване на нуждите на населението. През дефинираните в нея приоритети може да се види доколко те допринасят за подпомагане на най-уязвимите групи на обществото, за намаляване на социално-икономическите различия между градовете и осигуряването на съвременна качествена жилищна среда в страната.

## Част II. Национални и общински документи

### 1. Националната жилищна стратегия на Република България 2018 – 2030 г.

#### *Жилищната ситуация в България*

В сравнение със състоянието на жилищния сектор в ЕС, описан по-горе, основните характеристики на българския сектор могат да се обобщят така:

- ✓ Постоянно нарастване на общия брой жилища
- ✓ Високо ниво на жилищна частна собственост на физически лица
- ✓ Влошаване на състоянието на жилищния фонд
- ✓ Ниска финансова достъпност на жилищата
- ✓ Висок процент необитавани жилища
- ✓ Малък и с влошаващо се качество обществен жилищен фонд

<sup>72</sup> European Pillar of Social Rights [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en). Principle 19.

<sup>73</sup> Alice Pittini, *The European Semester: what role in steering housing policies?* 2018, [https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/briefing\\_note\\_on\\_the\\_european\\_semester\\_housing\\_europe\\_2018.pdf](https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/briefing_note_on_the_european_semester_housing_europe_2018.pdf)

В „Приложение 1: Анализ на състоянието на жилищния сектор за НЖС“<sup>74</sup> се цитират данни от НСИ за нарастване на броя жилища с 48 000, за периода 2011–2015 г. През 2011 г. жилищното потребление е сравнимо с това в ЕС (550 жилища/1000 обитатели), като наличните жилища са много повече от домакинствата, а делът на частните жилища е близо 98%. Броят на необитаваните жилища също така се увеличава (до 1,220,416 или над 31% през 2011 г.), а като резултат и „състоянието на жилищния фонд се влошава постоянно както поради неадекватното поддържане, така и поради неадекватното управление“. Друга основна негативна тенденция е влошаването на финансовата достъпност на жилищата, като отношението цена на жилището/доход нараства до 6,6 през 2015 г. (от 6,3 през 2013 г.) (Анализ 2017: 108). В резултат не повече от 10% от домакинствата могат да закупят собствено жилище при текущите пазарни цени или да живеят под наем самостоятелно; увеличава се делът на хората, нуждаещи се от подкрепа за придобиване или наемане на жилище.

Поради високото ниво на жилища частна собственост на физически лица възможностите на публичния сектор да въздейства върху пазара за отдаване под наем на населението с ниски доходи са ограничени. Влошено е състоянието и на частния, и на обществения жилищен фонд поради неадекватно управление и поддръжка. Има висок процент необитавани жилища поради миграция на населението – вътре и извън страната - и в резултат на това ограничено търсене на жилища в „непривлекателни“ места, с лоша налична инфраструктура и услуги.

Графика 1: *Разпределение на жилищата по начин на ползване*



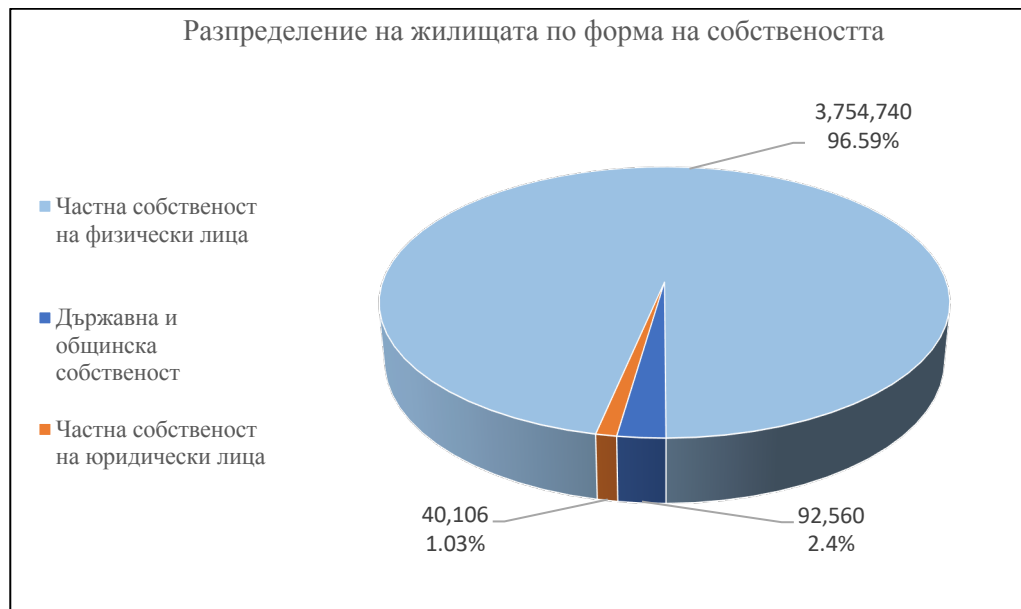
Източник: Обработка на автора, по данни от „Приложение 1: Анализ.“

Що се отнася до наличието и качеството на обществения жилищен фонд, той според *Анализа* е със „символичен дял от 2,4%“ и постоянно намалява. Поради това, че фондът

<sup>74</sup> Национален Център за териториално развитие ЕАД, „Приложение 1. Анализ на състоянието на жилищния сектор,“ 2017. [https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/3%20NHS\\_PART\\_ANALIZ\\_CORRECTED\\_17.10.2017\\_MN\\_123dced449e6a9457d9d404c4696c112e9.pdf](https://www.mrrb.bg/static/media/ups/articles/attachments/3%20NHS_PART_ANALIZ_CORRECTED_17.10.2017_MN_123dced449e6a9457d9d404c4696c112e9.pdf); последно посетен на 20.12.2019 г. Цитиран по-долу в текста като *Анализ*, следван от номер на страницата.

е разпръснат сред частни жилища в етажна собственост, неговото управление е трудно, още повече, че общините разполагат с ограничени ресурси за неговото поддържане. Това рефлектира върху достъпността до качествени жилища и значително ограничава възможността за млади семейства и нуждаещите се от уязвими групи да станат собственици на жилища или дори наематели в обществен жилищен фонд.

Графика 2: Разпределение на жилищата по форма на собственост



Източник: Обработка на автора, по данни от „Приложение 1: Анализ.“

В *Анализа* също се посочва, че 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 ново строителство (Анализ 2017: 93).

Сравнени по градове и по области, дяловете на обществените жилища варират от 6% в София–град до 1,1% в Монтана.<sup>75</sup> По данни, цитирани от доклада на Световната банка „България–оценка на жилищния сектор“ от 2017 г., 33% от българските общини (т.е. 87 от 256) 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

<sup>75</sup> Към края на 2019г., Бургас разполага с 928 общински жилища (818 за настаняване под наем, 45 резервни) - <https://www.burgas.bg/uploads/cbd1405e6b091b5e506d2a6939467033.pdf>; Варна – 1275 жилища, В. Търново – 426 под наем, 6 резервни, <https://www.veliko-tarnovo.bg/media/filer/2019/12/30/strategia-os-2019-2023.pdf>, Добрич – 1331, от които 1281 под наем и 35 резервни, <http://dobrudjabg.com/novina/kraq-na-mart-e-noviqt-srok-za-podavane-na-deklaracii-za-prezavqvane-na-nujda-ot-obshtinsko-jilishte/45139>, Пловдив - 3603 (към предприятие „Жилфонд“) <https://www.marica.bg/samo-v-marica/intervyuta/minko-kaftanski-remontirahme-142-obshinski-jilisha-i-32-zabavachki>, Стара Загора – 634 (592 под наем, 34 резервни), [https://www.starazagora.bg/uploads/posts/Strategia\\_2016-2019.pdf](https://www.starazagora.bg/uploads/posts/Strategia_2016-2019.pdf).



от над 10 човека (Анализ 2017: 94). На този фон ситуацията в Европа изглежда по-оптимистично: градовете с най-голям дял на жилища за социални наеми се намират в Австрия, а именно Линц, с 54% от общия фонд (51% са собственост на дружества с ограничена печалба и 3% общински жилища) и Виена, където 43% от всички домове са социални жилища (23% общински жилища и 20% с ограничена печалба). Амстердам я следва с 42% социални жилища (Housing Europe 2019: 24).

Обобщената оценка в *Анализа* е, че съществува „остра потребност“ от 1) финансова достъпност в жилищния пазар, 2) осигуряване на социални жилища за уязвимите групи чрез ново строителство или чрез адаптиране на съществуващ фонд, 3) финансови механизми за жилищно подпомагане, насочени към „най-нуждаещите се и уязвими групи от населението и младите хора“. Документът посочва, че „България не изпълнява отговорностите, произтичащи съгласно подписаните международни споразумения в областта на жилищната политика, в нито едно от двете направления – качествени и достъпни жилища“ (Анализ 2017: 10). Не са изпълнени и планираните в националната жилищна стратегия от 2004 г. мерки, една от които е „Законодателно уреждане на статута на „жилищните асоциации“ – социални жилищни компании, подобно на съществуващата практика в Холандия“.

В този контекст проектът за нова национална жилищна стратегия формално заявява съответствие с актуалните европейски и световни приоритети за жилищна политика, определени от *Глобалната жилищна стратегия на ООН, Новия дневен ред за градовете на ООН* (2016) и *Програмата на ЕС за градовете* (2016), както и Европейската социална харта на Съвета на Европа и Хартата на ЕС за основните права.

НЖС (към момента на финализиране на доклада не е приета) се дефинира като „политически инструмент, с който правителството ще обедини всички държавни, публични и частни ресурси за постигането на по-висок стандарт на обитаване, ... за приоритетно подпомагане на най-уязвимите групи на обществото и за социално-икономическо регулиране на миграционните процеси в страната“ (НЖС 2018: 1). Чрез нея се осигурява подходящата институционална и законодателна среда, която може да гарантира „равнопоставеност и достъп до жилище на всеки, споделяйки основните ангажименти с общините, частния сектор и гражданите“ (НЖС 2018: 3). Поради факта, че има „групи от населението, за които жилищният пазар е недостъпен без външна помощ“, проектът за НСЖ залага на „солидарно разпределение на отговорностите“ с цел ефективно и ефикасно разходване на ресурсите. В духа на Хартата на основните права на ЕС стратегията приема „безусловното признаване на правото на помощ за жилище“ като базово условие за „достойно съществуване за всички“ и формулира един от приоритетите: „Осигуряване на финансово достъпен жилищен фонд за всички, включително бездомните, младите хора и други уязвими групи“ (НЖС 2018: 10).

Какви са отговорностите на държавата и общините според НЖС?

Основна роля на общините: „изграждането на такава жилищна система, която създава достъп и възможност за адекватно жилище на всички хора, живеещи и работещи в дадено населено място“ (НЖС 2018: 26).

Позицията на държавата е за „осигуряване на възможности“, докато местните власти се очаква да разполагат с добре „подготвени общински структури, които посредством

ежегодните си жилищни програми ще участват с административни и финансови функции в реализацията на националната жилищна политика”. Как точно и с какви средства ще се изпълни тази задача, не се конкретизира; общините са задължени ежегодно да актуализират своите жилищни програми. Това означава надеждни механизми за събиране на данни, анализ на потребностите, планиране на дейности и т.н.

В съответствие с приоритетите е поставена Специфична цел 2, „Осигуряване на финансово достъпни жилища. Пряко подпомагане на уязвимите групи“ (НЖС 2018: 19). Това означава подобряване на жилищните условия на уязвими групи, както и подкрепа за бездомните чрез осигуряване на „подходящи социални жилища“ (НЖС 2018: 2). Неколкократно в текста на стратегията се заявяват специални мерки към „групи от населението, отговарящи на предварително определени критерии“, което позволява да се заключи, че предлаганият тук жилищен модел е насочен към определена категория бенефициенти и може да се класифицира като т.нар. целеви.<sup>76</sup> Това би позволило лицата, получили международна закрила, да се разглеждат като възможна допустима група, тъй като този модел по принцип е насочен към уязвими домакинства (като безработни, хора с увреждания, със зависимости, възрастни). Критиките към модела са, че липсата на достатъчно социални жилища води до по-висока концентрация на най-уязвимото население в наличния социален жилищен фонд в определени части на градовете, а оттам и до рискове от пространствена сегрегация, обедняване, безработица и др.

Как ще се изпълнят приоритетите на стратегията? Заложени са мерки, насочени към три сектора, като вторият сектор включва „общински социални наемни жилища – за граждани с регистрирана жилищна нужда“. НЖС дефинира „статистическа потребност от социални жилища ... около 80 000 бр.“. Третият сектор обхваща „защитени наемни жилища<sup>77</sup> и подслони за бездомни – за хора с регистрирана жилищна нужда и специални потребности и за хора „без покрив“, без желание и без възможности за влизане в някои от горните опции (НЖС 2018: 20).

Предвижда се мерките за втория сектор да се изпълнят чрез реструктуриране и надграждане на общинските жилища и „създаването на консолидиран общински жилищен фонд“. В него би трябвало да влизат „социални жилища за уязвимите групи,

---

<sup>76</sup> Повече детайли за този и различните модели на подпомагане са представени в доклада UNECE, *Social Housing*, 2015, с. 20-30. Според доклада могат да се разграничат два модела за разпределение на социалните жилища - универсален и целеви, като целевият се подразделя на остатъчен и всеобхватен (*residual and generalist*). Универсалният предвижда достъп до социални жилища за цялото население (обикновено след регистрация в картотека на чакащите). Този модел предполага отговорност на държавата за жилищно осигуряване, като това се осъществява или чрез общински жилищни агенции (Дания, Швеция) или неправителствения сектор (Нидерландия, Дания). Като цяло моделът е характерен за държавите с по-голям процент социални жилища в общия жилищен сектор; наемите се изчисляват на основата на жилищните разходи, предлагат се и жилищни помощи. Целевият модел е насочен към определени групи от населението, за които се смята, че не могат да задоволят жилищните си нужди на достъпна цена през пазара на жилища. При този модел се стъпва на специфични правила и критерии за определяне на допустимите целеви групи (това се налага особено в държави, в които социалният жилищен сектор не е достатъчно развит, няма достатъчно финансиране и жилищно кредитиране, а от друга страна има голяма нужда от социални жилища). Всеобхватният модел обикновено прилага критерии за таван на доходите; остатъчният модел е насочен към ограничена категория ползватели, най-уязвимите, които зависят и от други социални помощи. При този модел водеща е ролята на местните власти, а наемите обикновено са базирани на доходите.

<sup>77</sup> Извън смисъла на „защитено жилище“ съгласно ПЗСП, §1, т. 27 от допълнителните разпоредби: „форма на социална услуга за пълнолетни лица с трайно намалена работоспособност/вид и степен на увреждане, които, подпомагани от специалисти, водят относително самостоятелен начин на живот в среда, близка до семейната“.

за посрещане на непредвидени нужди в резултат от природни бедствия, за подпомагане на млади и квалифицирани кадри и млади семейства“ и също така „съвременни социални жилища за настаняване на уязвими групи от населението и други групи в неравностойно положение“ чрез инвестиции по линия на ОП „Региони в растеж“ (НЖС 2018: 13, 21). Тези дейности трябва да се координират с програмите за социално подпомагане, така че да се реализират възможности като „регулиран (под-пазарен) наем; частно наемно жилище, чийто собственик се е ангажирал със социална отговорност, т.е. с под-пазарна цена на наема“ (за нискодоходни групи и млади семейства). Предвижда се и създаването на *публичен жилищен фонд*, който ще акумулира средства от всички възможни източници (държавен бюджет, оперативни програми, международни донори, капиталов пазар и др.). Чрез фонда трябва да се финансират субсидии, финансови инструменти за обновяване на жилищни сгради и инвестиционни субсидии за социални жилища, общинските жилищни програми, както и банкови гаранции по субсидирани кредити (НЖС 2018: 22).

*„Необходимо е в законодателството на национално ниво да се въведе категорията „социални жилища“ като част от групата на т.нар. достъпни жилища за наемане или закупуване, предназначени за хора, които нямат достъп до пазарни жилища“. (Хабитат България)*

Мненията на експертите, с които бяха проведени интервюта, са, че НЖС не успява да развие и наложи адекватно разбиране на категорията „социално жилище“ като част от националната жилищна политика. Амбицията на НЖС е да предложи мерки за решаване на конкретни проблеми и постигане на ефективност чрез „финансово достъпни и социални жилища, във всичките им

разновидности“ (НЖС 2018: 24). Така формулирана, тази амбиция не води до добре очертана рамка, която лесно може да се преведе в целенасочени действия и отговорности на всички заинтересовани групи, на всички нива.

Друг проблем е използването на видимо припокриващи се категории от бенефициенти на жилищната политика, които обаче остават неизяснени: говори се за „нуждаещите се от социално жилище“, „нискодоходни групи“, „граждани с регистрирана жилищна нужда“, „групи от населението, отговарящи на предварително определени критерии“, „най-бедните и уязвими групи от обществото“, „други групи в неравностойно положение“ – като целеви групи за „съвременни социални жилища за настаняване“, които са грижа на общините (НЖС 2018: 21). Не става ясно и как тези групи ще са „солидарно отговорни“ за своята жилищна ситуация наравно с другите участници в жилищния сектор, нито как подходите се адаптират към нуждите на различните групи от населението без да има риск от дискриминиране.

Изпълнението на стратегията зависи от множество фактори, но един от основните е осигуряването на финансови ресурси и институционална подкрепа към местните власти и създаването на механизми за сътрудничество с всички заинтересовани страни. Не малко съществен фактор е и широката гражданска дискусия по приоритетите на модерна жилищна политика, която цели не само да посрещне жизнено важни нужди на населението, но и преодоляването на неравенствата в обществото, рисковете от социално изключване, дискриминацията и нетолерантността.

Що се отнася до възможностите за изграждане на социални жилища в България, в последните години това се определя от европейската рамка, отразена в обхвата на оперативните програми. От една страна, те дефинират приоритетите и насочеността на жилищните политики в България като членка на ЕС, от друга, те определят и финансовите ресурси – фактор от ключово значение за българските общини. В програмния период 2007-2013 г. структурните фондове на ЕС дефинират като допустими за финансиране дейности за енергийна ефективност и подобряване на жилищните условия на маргинализирани групи. Разширено е приложното поле на местните и социалните услуги от общ икономически интерес (УОИИ или *Services of General Economic Interest (SGEI)*), сред които попадат и „социалните“ жилища като *социална услуга*. Това всъщност позволява и осъществяването на проекти в София, Дупница, Благоевград и други градове за изграждане на такива жилища. Категорията „социални жилища“ като предназначение и функция е дефинирана първоначално за целите на програмния период и общинските проекти за социални жилища по ОПРР в Постановление № 270 от 27.09.2011 г. В § 1 от допълнителната разпоредба т. 8 гласи: „Социални жилища“ са жилища, предназначени за домакинства с ниски доходи или лица със специални нужди“.

#### **Използване на средствата от европейските структурни фондове за подобряване на жилищния сектор и достъпността на жилищата за уязвими групи**

- През отчетния период до 2016 г. по ОПРР 2007-2013 г. е приключен проект по схема BG161PO001/1.2-02/2011 „Осигуряване на съвременни социални жилища за настаняване на уязвими групи от населението на територията на райони „Люлин“ и „Връбница“ на Столична община“, по който са осигурени 71 социални жилища. Проектът е изготвен с участие на представители на различни дирекции на Столична община, включително на дирекция „Социални дейности“. Основната цел на проекта е разработване на устойчив и интегриран модел за повишаване на жизнения стандарт на хора от уязвими групи и в неравностойно положение чрез осигуряване на равен достъп до съвременни и адекватни жилищни условия, създаване на предпоставки за пространствена интеграция, социално включване и мотивация за активно включване в обществения живот.
- Община Видин – Реконструкция по ОПРР 2007-2013 г. на 50 съществуващи жилища в 9 едноетажни блока и изграждане на нови 30 жилища в 4 двуетажни двуфамилни сгради за 280 представители на маргинализирани групи.
- Община Девня - Ремонт и реконструкция по ОПРР 2007-2013 г. на съществуваща четириетажна сграда за осигуряване на 33 жилища за 165 представители на маргинализирани групи.
- Благоевград осъществява проект по ОПРР „Региони в растеж“ 2014-2020 г. за изграждането на 183 жилища за две целеви групи – 1) родители с деца, вкл. непълнолетни родители, многодетни семейства, деца с влошено здраве, и 2) хора в риск от бедност и социално изключване.<sup>78</sup>

<sup>78</sup> За тези социални жилища общинските съвети са длъжни да приемат специални наредби за регламентиране на настаняването на целевите групи – преди подаване на проектно предложение по процедура BG16RFOP001-1.00 „Изпълнение на интегрирани планове за градско възстановяване и развитие.“ В градовете, в които са построени жилища и такива наредби са приети (различни от наредбите за настаняване в общински жилища), отново се включват изисквания за постоянен адрес на територията на общината и българско гражданство.

За програмния период 2014-2020 г. в регламентите за Европейския фонд за регионално развитие и Европейския социален фонд са допустими приоритетните инвестиции в областта на топлинното обновяване на социалните жилища, интегрирани дейности за устойчиво градско развитие, качествени социални жилища, достъпни за маргинализираните общности и насърчаване на социалните предприятия. Предприетите до момента интервенции за подобряване на жилищните условия и изграждането на социални жилища за целевите групи са съчетани и със социална подкрепа и помощ за намиране на работа. Включват се и програми за образователна подкрепа както към децата в училищна възраст, така и към родителите, които нямат съответното завършено образование. При все това се създават нови обособени жилищни пространства, в които ще живеят семействата, предимно от ромски произход. Това е риск осъществените социални жилищни проекти да създадат вторична сегрегация на ромите. Тези резултати трябва да се имат предвид, когато се решава къде да се настаняват и семейства/лица, получили международна закрила. Препоръчително е при планирането и изпълнението на проекти за жилищно строителство или за настаняване в общински жилища да се направи социална оценка на семействата и оценка на приемащите общности с цел да се разработят и прилагат конкретни планове за подкрепа, отчитащи индивидуални нужди, доколкото това е възможно.

## 2. Правна и институционална рамка на интеграцията на лица, получили международна закрила в България

Предоставянето на статут на лица, търсещи закрила, е уредено на международно и на национално ниво. Според Закона за убежището и бежанците (чл. 1(2))<sup>79</sup> България предоставя два вида международна закрила: статут на бежанец и хуманитарен статут. Двата вида международна закрила гарантират на получилите ги лица пълен достъп до социалната и икономическата система на България, следователно те трябва да имат и пълен достъп до обществените и административните услуги, предоставяни от органите на местното самоуправление. Получилите закрила лица, ако имат адресна регистрация на територията на Столична община, имат същите права по отношение на прилаганите от общината политики към останалото население в София.

Таблица 3: Брой лица, получили международна закрила в България, 2017-2019 г.

Година	Общо молби за международна закрила	Предоставен статут на бежанец	Предоставен хуманитарен статут	Общ брой получили статут
2017	3700	804	900	1704
2018	3797	317	413	730
2019	2152	181	300	481

Източник: ДАБ

Няма статистика на централно ниво или в столичната администрация за лицата, получили международна закрила, които трайно са се установили в столичния град.

<sup>79</sup> Закон за убежището и бежанците, достъпен на: <http://lex.bg/laws/ldoc/2135453184>

### *Отговорни за интеграцията институции*

На национално ниво правната уредба урежуира целевата подкрепа на основата на Закона за убежището на бежанците (ЗУБ), определящ условията и реда за предоставяне на международна закрила на лица от трети страни, пребиваващи на територията на Република България. На основание чл. 37а от ЗУБ с ПМС No 144 от 19.07.2017 г., е приета *Наредба за условията и реда за сключване, изпълнение и прекратяване на споразумение за интеграция на чужденците с предоставено убежище или международна закрила*, по силата на която на чужденците с предоставена международна закрила се предлага сключване на споразумение за интеграция. В наредбата се конкретизират правата и задълженията и на други държавни и общински органи и институции: МОН, МТСП, МЗ, МВР, ДАНС, Държавната агенция за закрила на детето, Агенцията по заетостта, Агенцията за социално подпомагане, кметове на общини, областни управители. ДАБ има ангажимент за изготвяне на интеграционни профили на лицата, получили международна закрила, които съдържат освен лична информация, така и данни за образованието, професионалната квалификация, предпочитана област за реализация. След връчване на решението за предоставяне на международна закрила лицата получават възможност да подпишат интеграционно споразумение с община, която се е съгласила да ги приеме и се изготвя индивидуален интеграционен план. Според чл. 9 от Наредбата общината трябва да осигури „услуги по консултиране за достъп до жилищно настаняване за чужденци с предоставено убежище или международна закрила“, както и „механизми за включване на интеграцията на чужденци с предоставено убежище или международна закрила в политиките по жилищно настаняване, социално включване и регионално развитие“. Към момента обаче няма целево държавно финансиране, предназначено за общините за изпълнение на дейностите по интеграция.

Съществуващата Национална стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията (2015-2020) цели формирането на ефективни национални политики при управлението на миграционните процеси, синхронизирани с миграционната политика на Европейския съюз (ЕС). Приетите към нея планове за действие обаче не предвиждат дейности и финансиране за жилищно настаняване.<sup>80</sup> Липсва и орган на изпълнителната власт,<sup>81</sup> който да осъществява координацията между всички заинтересовани страни, както е записано в чл.19.1 от Наредбата от 2017 г. Без осигурени средства, с недостатъчен капацитет и без целенасочени информационни и обучителни кампании в и за общините, получилите закрила лица трудно могат да се възползват от правата си, гарантирани им от европейските инструменти и националното законодателство.

---

<sup>80</sup>Първият Национален план за действие по интеграция в изпълнение на Националната стратегия в областта на миграцията, убежището и интеграцията е приет през 2018 г., последван от аналогичен по своето съдържание План за 2019 г., достъпни на

<http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=963>

<sup>81</sup> От септември 2019г. с Постановление №226 се създава Национален съвет по миграция, граници, убежище и интеграция, но той има консултативни и мониторинг функции в областта на миграцията и интеграцията на граждани на трети страни, вкл. и лицата, получили международна закрила. Съветът се председателства от министъра на вътрешните работи. Един от членовете на Съвета е и представител на Управителния съвет на НСОРБ.

### Ролята на общините според Наредбата

Местните власти носят отговорности за инициирането и изпълнението на хоризонталните политики и мерки за социално включване и реализация на настанените на тяхна територия лица, получили международна закрила. При желание и интерес кметовете на общини сключват **споразумение** за интеграция с получилия международна закрила. Общините заявяват готовност за приемане на определен брой лица с предоставена международна закрила, като се вземат предвид състоянието на пазара на труда, наличната квалификация, демографски тенденции, перспективи за развитие на общината, наличие на общности от чужденци, с цел избягване на сегрегация и концентрация, които пораждат рискове за социално-икономическата стабилност и сигурността.

За сключване на споразумение за интеграция кметът на общината подава заявление пред ДАБ при Министерския съвет.

Кметът на общината, подал заявление за сключване на споразумение за интеграция, или определено от него длъжностно лице:

1. организира приемането и оказва съдействие относно жилищното настаняване на чужденца и членовете на неговото семейство;
2. вписва чужденца и членовете на неговото семейство в регистъра на населението;
3. съдейства на чужденца за подаване на заявление за издаване на български лични документи;
4. оказва съдействие при регистрация в дирекция „Бюро по труда“;
5. насочва към дирекция „Социално подпомагане“ при необходимост;
6. организира разработването на индивидуален интеграционен план за дете – член на семейството на чужденца, съвместно с дирекция „Социално подпомагане“ и законния представител на детето;
7. съдейства за осигуряване на достъп до други административни услуги;
8. при вписване на чужденца и членовете на неговото семейство в регистъра на населението при необходимост ги насочва към Регионалното управление на образованието;
9. осигурява и контролира обхвата на подлежащите на задължително предучилищно и училищно образование деца и ученици, в това число малолетните и непълнолетните чужденци с предоставено убежище или международна закрила;
10. информира за възможностите за избор на личен лекар на територията на общината;
11. уведомява МВР и ДАНС при МС за сключените споразумения за интеграция, за предсрочно прекратените споразумения и за основанията за прекратяването им;
12. уведомява съответните регионална здравна инспекция и здравноосигурителна каса за сключените споразумения за интеграция;
13. предоставя възможност за практикуване на спорт и за спортна изява;
14. контролира изпълнението на споразумението за интеграция.

*Източник:* Български съвет за бежанци и мигранти, <https://bcm-bg.org/>

*Какви права имат получилите международна закрила лица с оглед на достъп до жилище?*

Финансова помощ или удължаване на срока за престой в център на ДАБ могат да бъдат предоставени за период до 6 месеца, след получаване на статут по ред и при условия определени от председателя на ДАБ и съгласувано с Министъра на финансите.<sup>82</sup> Според интервюираните експерти, обаче, финансовата помощ, посочена в чл. 32(3) от ЗУБ, не се предоставя (или се счита за предоставена с удължаване на възможността за престой в центровете на ДАБ). Препоръчително е да се мисли за удължаване на периода за напускане на център на ДАБ след решението за получаване на международна закрила и/или предоставянето на финансова помощ за намиране на жилище, каквато от 2014 г. не е налична.

*„Общините не проявяват готовност доброволно да участват, защото нямат достатъчно средства. Ако приходите от данъци остават в общината, тогава можем да си позволим повече. В нашия случай личният ангажимент на кмета към семействата беше много важен. Има нужда и от централно звено, което да се занимава с интеграцията на национално ниво, сега повечето дейности се осъществяват от НПО“. (Район „Витоша“)*

Фонд „Убежище, миграция и интеграция“ чрез отговорния орган на фонда – дирекция „Международни проекти“ на МВР, предоставя директно финансиране само при прием на презаселени бежанци.<sup>83</sup> Изключително ограниченият брой споразумения - 8 за 2018-2019г. (район „Витоша“ на Столична община е осигурил настаняване в

жилища под наем на 7 бежански семейства, като 5 от тях са по програмата за презаселване, а район „Красно село“ има едно споразумение), сочи, че има предизвикателства, за чието преодоляване трябва да се работи. Споразуменията се изпълняват трудно, защото общинските администрации нямат отделени средства за тези програми. При невъзможност лицата с международна закрила да се настанят в общински жилища, остава опцията за наемане на частни жилища. В случая с район „Витоша“ общината преговаря с брокерски агенции и частни наемодатели, което донякъде решава проблема с недоверието и нежеланието на собствениците да имат бежанци-наематели. Но липсата на проактивни мерки на централно ниво – както от институциите, отговорни за жилищната политика, така и за интеграцията – чрез които могат да се създадат механизми за достъп до свободни частни жилища като социални жилища под наем на под-пазарни цени обезкуражава местната власт. А липсата на информационни кампании за реалната миграционна картина в България поражда още повече обществено недоверие и препятства успешното интегриране на онези бежанци, които са решили да останат в страната. Като се има предвид, че общините нямат обособено звено, което да се занимава с въпросите на интеграцията, трудно могат да се очакват ефективни резултати.<sup>84</sup>

<sup>82</sup> Чл. 32 (3) (Предишна ал. 2 - ДВ, бр. 52 от 2007 г., изм. - ДВ, бр. 80 от 2015 г., в сила от 16.10.2015 г.) „На чужденец с предоставена международна закрила може да се окаже финансова помощ за настаняване в жилище за срок до 6 месеца от влизане в сила на решението за предоставяне на международна закрила, при условия и по ред, определени от председателя на Държавната агенция за бежанците, съгласувано с министъра на финансите“.

<sup>83</sup> В периода 2018-2019 г. България се е съгласила да презасели 110 сирийски бежанци от Турция; 85 са пристигнали до края на установения период по европейската схема за презаселване на бежанци.

<sup>84</sup> Като посочва, че изпълнението на Наредбата очевидно среща трудности, Европейският институт предлага при подписване на споразумения, чужденците, които искат да останат в големите градове, „да декларират това изрично и да се ангажират с осигуряването на жилища чрез лични средства“. Спрямо



### Частни жилища под наем

Наемането на самостоятелно жилище на частния пазар от лицата, получили бежански или хуманитарен статут, се извършва по реда и условията за българските граждани. За наемането на жилище са необходими валидни български документи за самоличност. Намирането на жилище в рамките на 14-дневния срок<sup>85</sup> се оказва почти невъзможно, тъй като това е пряко свързано с финансовите средства, с които разполагат лицата, получили международна закрила. Те обикновено са недостатъчни, а в повечето случаи наемодателите или брокерската агенция изискват заплащане на първи наем, депозит от един или понякога два наема за допълнителна сигурност. Повечето от лицата, получили международна закрила, имат трудности с намирането на по-висококвалифицирана и високоплатена работа (поради трудности с езика, признаване на квалификации и др.), и заплащането на наема, комуналните услуги и грижата за семейството (често многодетно) става непосилна задача. Реализираните досега програми (от БЧК, Каритас) за покриване на разходите за наем не позволяват дългосрочно решение поради липсата на дългосрочно осигурено финансиране. А липсата на постоянна заетост поставя семействата в риск от бедност и материални лишения. Комбинацията без-работа-и-без-жилище обуславя решението на мнозина от получилите международна закрила да напуснат страната.

*„Лесно се намира жилище, трудно се убеждават собствениците да го дадат под наем на бежанци. Общината действа като гарант, тя подписва договора с брокерската фирма и така собственикът е спокоен, че ще си получи наема“. (Район „Витоша“)*

### Адресната регистрация: (още една) врата без ключ?

Адресната регистрация е свързана със заявяване на постоянен и настоящ адрес на лицето, за да бъде вписано в регистъра на населението. Съгласно чл. 92 (2) от Закона за гражданската регистрация<sup>86</sup> за адресна регистрация трябва да се представи договор за наем със собственика на имота или (нотариално заверено) писмено съгласие на собственика на имота, което става чрез декларация по образец. Собственикът на имота трябва лично да присъства или да предостави нотариален акт за владееене на имота и да удостовери съгласието си за извършването на адресната регистрация. Много собственици, които са били съгласни да отдадат под наем на бежанци, по-късно се отказват от адресна регистрация, тъй като това изисква допълнителен ангажимент от тяхна страна.

Проучвания, медийни публикации,<sup>87</sup> проведените интервюта и други източници показват, че периодът след напускане на център на ДАБ до намиране на жилище е критичен за

---

чужденците, оставащи в малки общини, следва да се провежда „политика на максимална подкрепа“. Вж. Европейски институт, *Сборник материали*, 2019, София, стр. 93.

<sup>85</sup> Чл. 35. (в сила от 16.10.2015 г.) „Чужденец с предоставена международна закрила е длъжен в срок до 14 дни от получаване на решението за предоставяне на международна закрила да се яви в общината на населеното място, в която ще се установи, за да бъде вписан в регистъра на населението.“

<sup>86</sup> Закон за гражданската регистрация <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2134673409>

<sup>87</sup> Публикации в <https://fakti.bg/bulgaria/180063-bejancite-v-balgaria-adresat-neizvesten>; <https://fakti.bg/bulgaria/180215-registrirano-na-bejanci-na-fiktivni-adresi-se-prevrashta-v-masov-biznes> репортаж на НОВА телевизия от 5 юни 2019, репортер Хр. Калоферов; местни медии за „лавина от адресни регистрации“ в Харманли, <https://www.haskovo.net/news/425767/3000-bezhanci-veche-sa-harmanliyci--lavina-ot-adresni-registracii-v-grad>. Според публикацията, през 2015 г. поради увеличаване

ЛПМЗ. След като получи уведомление, че има предоставен статут, чужденецът трябва да заяви външен адрес, на който ще живее. До 14 дни след получаването на документите за статут лицата са длъжни да се регистрират в общината, в която искат да се установят, за да бъдат вписани в регистъра на населението. Поради трудностите с намиране на жилище се стига до посочване на фиктивни адреси, регистриране на множество хора на един и същ адрес, за което бежанците са принудени да плащат на посредници и измамници. От същите публикации се вижда, че агенции за недвижими имоти също предлагат услугите си за намиране на квартира. Някои намират апартаменти, които реално ще се наемат, докато други просто съдействат за получаването на фиктивни адреси.

Адресната регистрация с постоянен и настоящ адрес е обвързана с издаване на лична карта, а личната карта – с достъп до множество други права, системи и услуги, като намиране на работа, откриване на банкова сметка, сключване на договор за работа. Ако нямат адресна регистрация в съответната община, лицата не отговарят на условията за настаняване в общински жилища. За да се ползват от социалните помощи и услуги, на които имат право, е необходимо също да посочат адрес, на който лицата могат да бъдат посетени от съответните социални служби. В случай че бъде отказана адресна регистрация, може да се обжалва по реда на Административно-процесуалния кодекс; оспорване на заличена адресна регистрация се прави към съответния административен съд, но обжалването не спира изпълнението на решението (чл. 92 (14)).

Втората част на проблема с адресната регистрация засяга невъзможността тя да се прекрати: ако чужденецът се е регистрирал на определен адрес и ако той напусне страната, никой друг не може да прекрати регистрацията му в общината, а служебно отписване е трудно изпълнимо. Така на един адрес може да се окаже, че има регистрирани множество лица, дори те вече да не живеят там, което затруднява последващата регистрация на нови обитатели на жилището и съответно, отблъсква потенциални наемодатели да отдават жилищата си на бежанци.<sup>88</sup> От друга страна, напусналите страната трябва да имат постоянен адрес за кореспонденция с органите на държавната и местната власт (според чл. 93 (5) от закона). За да се запази такава възможност, би трябвало да се помисли за механизъм, при който дерегистрираните ЛПМЗ могат да се вписват в регистър с временен служебен адрес.

Тези обстоятелства компрометират усилията на ЛПМЗ да се възползват от възможностите за намиране на адекватно, качествено, достъпно жилище на частния пазар на жилища под наем. В решаването на тези проблеми те разчитат не толкова на местните власти и администрацията, а на неправителствени организации и доброволци

---

брой адресни регистрации в Харманли, общината преминава в по-горна категория и съответно се увеличава броят на избраните общински съветници в изборите за местни власти.

<sup>88</sup> По закона за гражданската регистрация има ограничение за броя лица, които могат да се регистрират на един адрес (чл. 92,10): според този член, броят на лицата, които могат да се регистрират по постоянен и/или настоящ адрес на адреса на едно жилище, „не може да надвишава двукратния брой на лицата, които обичайно могат да обитават съответното жилище,“ при изискването на едно лице да се падат „не по-малко от 10 кв. м жилищна площ.“ При определяне на общия брой на лицата се вземат предвид и регистрираните на адреса собственици, ползватели, наематели или обитатели на друго правно основание. „„Жилищна площ“ е сборът от площите на помещенията в жилището с основно предназначение за дневни, спални и детски стаи, измерена по вътрешните зидарски очертания на стените.“ Тази площ обичайно не е изчислена в нотариалните актове и тези пропуски създават допълнителни пречки при регистрирането на ЛПМЗ.

(БЧК, Каритас, МОМ, ВКБООН). Липсата на жилище – не само като адекватно място на обитаване, но и обвързаните с жилище други социални и административни въпроси, означава в действителност **липса на равен достъп до права и услуги**, които получилите международна закрила по закон споделят с всички останали граждани.

През 2019 г., БЧК е предоставил консултации и съдействие за жилищно настаняване на 36 лица, получили международна закрила. Каритас (за 2017 г.) предоставя финансова помощ за наем на 93 човека и съдействие с временно настаняване (в хостели, частни апартаменти) и жилище под наем на други 149 лица, предимно от Сирия и Ирак. За хората, които трябва по спешност да бъдат настанени и нямат финансова възможност или не е подходящо да отседнат в хостел, център „Св. Анна” на Каритас има кризисно настаняване с капацитет за 80 човека (или 20 семейства).

### 3. Предизвикателствата пред общинските жилищни политики

#### Закон за общинската собственост

Управлението на жилищния фонд включва отдаване под наем, поддържане, опазване на същия и контрол по изпълнение на задълженията на всички участници в процеса по управлението на фонда. Общината е отговорна за управлението и възпроизводството на общинските жилища. Общинските съвети упражняват общ надзор и контрол върху придобиването, управлението и разпореждането с недвижими имоти общинска собственост, както и относно правомощията на кмета на общината и други кметове по тази разпоредба.

В чл. 17(1) от Закона за местното самоуправление и местната администрация са посочени сферите, в които са предоставени компетенции на общините да решават въпроси от местно значение без да е е указано изрично, че жилищната политика попада в сферата на местното самоуправление. Законът за общинската собственост (ЗОС) третира общинските жилища в контекста на общинско имущество, дава най-общи разпоредби какви са процедурите по разпореждане и управление на общински жилища и посочва, че предназначението им може да се променя в зависимост от субективните потребности в общината. В ЗОС (чл. 42) са дефинирани няколко типа **общински жилища** според предназначението им – **за настаняване под наем на граждани с установени жилищни нужди; за продажба, замяна и обезщетяване на бивши собственици, чиито имоти са отчуждени за общински нужди; ведомствени** – за служители на държавни ведомства, и **резервни** – за временно настаняване на хора, засегнати от бедствия (спешни случаи) или от планирани интервенции (например общината придобива частен имот). Законът съдържа и клаузи с ограничения/забрани за разпореждане и ограничения за ползване (напр. забрана за продажба на резервните жилища.) Останалите могат да се продават на наемателите по критерии, определени от всяка община.

Чл. 43 от ЗОС определя лицата, които имат право на настаняване в общинските жилища: **жилищата за настаняване под наем се предоставят на хора със жилищни нужди, установени по реда на наредбата по чл. 45а(1). Не са определени възрастови групи, които**

да са допълнително защитени при осигуряване на достъпа им до жилище. Според чл. 45а „Условията и редът за установяване на жилищни нужди и за настаняване под наем в жилищата по чл. 43 и 45 се определят с наредба на общинския съвет“. Приемането на специален ред за настаняване в общински жилища и продажбата им или тяхната замяна, води до извода за особена обществена значимост и необходимост от прозрачност при извършване на посочените дейности, за управлението на които се разходват бюджетни средства.

**В Наредбите за установяване на жилищните нужди, реда и условията за управление и разпореждане общински жилища** се посочват конкретните критерии за определяне на допустимостта на кандидатите като *размер на доходите, притежавани движими и недвижими имоти, финансови средства, трудова заетост, условия на живот в момента, местоживееене, регистриран адрес на територията на общината, размер на домакинството* и т.н. Подредането в картотеките на чакащите е по групи според степента на жилищната нужда; при подредането в групите се дава предимство по определени критерии, които отчитат дали кандидатите ползват нежилищни помещения за жилищни; са в риск от бедност; имат увреждания или трайно намалена работоспособност; здравословни проблеми; са самотни родители; имат три или повече деца; не са се самонастанявали в общинска собственост; са картотекирани от по-дълго време. Определят се наемни цени на кв.м. жилищна площ според местоположението на жилището, типа конструкция на сградата и удобствата, които то предлага, но при всички случаи те са по-ниски от пазарните цени. Поради специфичната ситуация на ЛПМЗ, която се характеризира с ниски доходи, по-висока численост на семействата и случаи на установени уязвимости (напр. самотни родители) те биха се класирали високо в списъка с нуждаещи се (ако общинските наредби премахнат сегашните рестриктивни клаузи за това).<sup>89</sup>

*Как се използва общинският жилищен фонд?*

Според Закона за местното самоуправление и местната администрация „населението“ на общината се състои от всички граждани, които имат постоянен адрес на територията ѝ, а според Закона за общинските бюджети „местна общност“ са гражданите и юридическите лица, които имат регистрация, осъществяват дейност или ползват услуги на територията на общината. Това означава, че общината трябва да разполага със средства, които са свързани както с поддръжка и обновяване на инфраструктурата, така също и със създаването и предлагането на различни по обхват, вид и качество социални услуги. Съгласно чл. 18а от Закона за социалното подпомагане кметът на общината управлява социалните услуги на територията ѝ. При предоставянето на услуга, свързана с настаняването в социални жилища, общината осигурява подслон и нормални условия на живот на уязвими, малцинствени и социално слаби групи от населението, които не могат да си позволят собствен дом или жилище под наем на пазарни цени и които на практика нямат друга алтернатива, тъй като не съществува предлагане на жилища за такъв вид ползватели.

---

<sup>89</sup> За сравнение, във Франция бежанци, които са получили статут и са настанени във временни общежития или центрове за повече от 6 месеца или живеят в жилища с лоши условия, могат да упражняват право на принудително настаняване (DALO). Това означава, че местните власти са задължени да направят оферта за настаняване в рамките на 3 месеца (6 месеца в Париж) след решението на специална комисия и проверка, която удостоверява дали ищецът наистина отговаря на условията.

От анализа на жилищния сектор в страната в предходния раздел се вижда, че макар общините да имат правни регламенти за стопанисване на общинския наемен фонд, те нямат достатъчно ресурси за неговото поддържане и разширено възпроизводство/ново строителство.

*„Общините не са овластени да провеждат жилищна политика и не провеждат такава, по-скоро само управляват жилищен фонд и то – зле“. (Хабитат България)*

Според интервюираните експерти „няма законов регламент, който да дава възможност на общините да правят същинска жилищна политика.“<sup>90</sup> Освен това провеждането на „жилищна политика“ се свързва преди всичко с разбирането за „общинско жилище“, а липсва цялостна идея за диференциран подход към

жилищните нужди на населението, водещ към пълноценна социална и личностна реализация на всеки човек. Предлагането на „социални жилища“ по ОПРР – построени с цел решаване на жилищния недостиг преди всичко на ромското малцинство – се определя и от политическия избор, който се свързва отчасти с вземащите решения на местно ниво (зониране, благоустройство), отчасти на регионално или национално ниво (национални стратегии, управление на ЕСФ и ЕФРР).

Допълнителен проблем при стопанисването на общинските жилища е невъзможността на част от наемателите да покриват разходите за наем и/или комунални услуги. Натрупването на дългове за отопление, електричество и водоснабдяване с години е често срещано явление, което по ЗОС може да е основание да се прекрати договорът с наемателя. Според интервюираните наемателите често нямат средства или мотивация да поддържат жилището в добро състояние, а от своя страна, също поради липса на средства, общините рядко правят ремонти. Т.е. дори налични, тези жилища не могат да осигурят качествен подслон на нуждаещите се. В някои общини наемателите на общински жилища имат право да ги закупят след определен период от време, докато в други договорите за наем са безсрочни. Тези разпоредби допълнително съкращават ограничения публичен жилищен фонд.

Освен недостатъчните финансови ресурси, на общините – особено малките градове и общини – им липсва капацитет и не на последно място, според интервютата, „политическа воля“ да решат тези проблеми. Дори там, където малките общини са готови да предоставят вакантни стари сгради или жилища, няма интерес тези инициативи да се подпомогнат. Към момента по-голямата част от получените международна закрила лица се установяват в големите градове (София, Пловдив), които са и дестинация на засилена вътрешна миграция поради възможностите за заетост в тези градове. Анализ на потенциала за ефективно териториално разпределение на тежестта за интеграция върху общините и балансирането между столичния град, големите градове и селските райони би могло да доведе до решения, полезни както за общините, така и за получените международна закрила лица и техните семейства. В малките общини и села има непропорционално голям – и все по-нарастващ брой необитавани жилища – които биха могли да се подготвят за използване от желаещите; как точно да

<sup>90</sup> В доклада на Световната банка за жилищния сектор също се отбелязва, че общините нямат достатъчен „институционален капацитет“, те имат „повече отговорности, отколкото ресурси“. Вж. Световната банка в България, „Покрив над главата“, 3.

стане това е задача, чието решение националните институции, отговорни за интеграцията, заедно с Националното сдружение на общините, Асоциацията на българските градове и региони и експерти биха могли заедно да намерят. Както се отбелязва в доклад на Каритас, в малките населени места жилище се намира по-лесно и наемите са сравнително ниски, но трудността е с намиране на работа и достъп до други необходими услуги (образование, здравеопазване). В големите населени места, обратно, има повече възможности за работа, но големият проблем са много високите наеми и нежеланието на наемодателите да сключват договор с ЛПМЗ.<sup>91</sup>

### Настаняване в общинско жилище

В големите градове (София, Пловдив, Варна) общинският жилищен фонд е ограничен и достъпът до такова настаняване е труден и за нуждаещите се български граждани. Повечето от общинските наредби за установяване на жилищните нужди, реда и условията за управление и разпореждане с общински жилища съдържат клаузи, които са дискриминационни спрямо лицата, получили международна закрила: изискванията са свързани с притежание на българско гражданство (за поне един член от семейството), както и доказване на определен период (варира между 2-10 години за различните градове), в който кандидатът е имал постоянен адрес в съответния град. Преглед на наредбите в 32 града (28 областни града и Елин Пелин, Севлиево, Харманли, Свищов) показва, че само наредбата на община Лом изрично споменава лицата, получили международна закрила, като допустима група (вж. карето по-долу).

Що се отнася до изискването за българско гражданство и период на местоживеене, през 2019 г. има решения на районните административни съдилища, с които тези клаузи се определят като противоречащи на Конституцията на Република България. Такива решения има във Варна,<sup>92</sup> Велико Търново,<sup>93</sup> Враца,<sup>94</sup> Добрич,<sup>95</sup> Дупница,<sup>96</sup> Перник,<sup>97</sup> Севлиево и София<sup>98</sup>. В общо 14 града наредбите не посочват изрично искането за

<sup>91</sup> НФК Каритас. *Еднакви в различieto*, 2017, 29.

<sup>92</sup> Ново (изм. - [Решение № 731](#) от 9.04.2019 г., постановено по адм. дело № 281/2019 г. по описа на Административен съд – Варна, VII състав)

<sup>93</sup> Наредба за реда за реда и условията за установяване на жилищни нужди, настаняване и продажба на общински жилища <https://www.veliko-tarnovo.bg/bg/velikotarnovski-obshtinski-savet/naredbi-obshtinski-savet/naredba-za-reda-i-usloviyata-za-ustanovyavane-na-zhilishni-nuzhdi/>

<sup>94</sup> <http://www.vratza.bg/index/img/?category=3&sub=103>

<sup>95</sup> Наредба на Община град Добрич [http://www.dobrich.bg/bg/info\\_pages/13250-наредба-за-реда-и-услоviyata-за-устано](http://www.dobrich.bg/bg/info_pages/13250-наредба-за-реда-и-услоviyata-за-устано)

<sup>96</sup> С Реш. No 191/ 17.07.2019 г. на КАС се отменя в частта относно израза „Български“/ Гражданин с постоянен адрес на територията на Община Дупница повече от 5 години без прекъсване.“

<sup>97</sup> [http://www.adminsadpernik.org/dela/web\\_update\\_102019/0061d819/046a0919.htm](http://www.adminsadpernik.org/dela/web_update_102019/0061d819/046a0919.htm)

<sup>98</sup> Вж. Дело на Административния съд – София град, от 24.04.2019 г., Решение 2817 по дело №716/2019г. с което се отменят чл. 5, ал.2, т.1, чл. 30, чл. 33, ал.1, чл. 41, чл. 43, ал.5 и чл. 55 от Наредбата за реда и условията за управление и разпореждане с общински жилища на територията на Столична община, приета с решение No 466 по протокол No 53/14.07.2005 г. на СОС. В чл. 5, ал.2, т.1 от Наредбата за реда и условията за управление и разпореждане с общински жилища на територията на Столична община е предвидено, че кандидатите за настаняване под наем в жилища по чл. 3, ал. 1, т. 1 от Наредбата трябва да отговарят едновременно на няколко конкретни условия, едно от които е **поне един член от семейството /домакинството/ да е български гражданин** с адресна регистрация и **постоянен адрес на територията на Столична община повече от десет години без прекъсване**. Основанието на съда за отмяната е, че този член противоречи на разпоредбата на чл. 43 Закона за общинската собственост, а освен това противоречи и на чл. 26, ал. 2 от Конституцията на РБ, съгласно която чужденците, които пребивават в страната имат всички права и задължения на българските граждани.

българско гражданство; в някои от тях формулировката гласи „граждани и техните семейства“, която не следва да се интерпретира рестриктивно относно допустимостта на кандидатите, вкл. на ЛПМЗ. От друга страна, изискването за определен период на адресна регистрация (постоянен или настоящ адрес) се запазва. Посочените съдебни решения премахват – частично – основните правни пречки пред получилите международна закрила лица да кандидатстват за общински жилища, но е необходимо този достъп да бъде защитен с клаузи, които ги определят като допустима група, както и с широка разяснителна работа на местно ниво и съдействие на ЛПМЗ да упражнят правата си.<sup>99</sup>

Настаняването в резервни жилища в проучените градове е в срок до 2 години, отново при условия за адресна регистрация и/или гражданство, като целевите групи са семейства, при които са налице остри социални или здравословни проблеми, или при аварии, бедствия и др.

Освен правната, втора бариера пред ЛПМЗ при кандидатстване за общински жилища би била тежката бюрократична процедура (тя е такава дори за българските граждани). От кандидатите се изискват редица документи, които според интервюираните експерти са трудни за попълване; те са налични само на български език и не винаги са ясни за разбиране (включват декларации, удостоверения, договори за наем и т.н.). Набавянето на тези документи изисква време, понякога и заплащане (напр., издаването на удостоверение за установяване на жилищните нужди с цел картотекиране варира от 2.00 до 20 лв.) и натоварва и без това недостатъчните бюджети на семействата или лицата-кандидати. Съгласно чл. 6(3) от настоящата Наредба, кандидатите за общинско жилище в София трябва да предоставят към основното заявление и декларациите за гражданско, имотно и семейно положение и множество други документи: „удостоверения от Адресна служба на СДВР, удостоверения от Службата по вписванията за извършени сделки с имоти на територията на Столична община, удостоверения от Данъчна служба за декларирани имоти, служебни бележки за годишните доходи от трудово или служебно правоотношение за предходната година, копия от подадени данъчни декларации, копия от договори за наем, когато лицето и членовете на неговото семейство (домакинство) живеят на свободно договаряне и копие от решение на ТЕЛК, ако има такова“ и др.

Допълнителен проблем на общинския жилищен фонд, идентифициран в интервютата, е недостатъчният брой жилища с голяма площ (за да приютят многодетни семейства, напр.), така че нуждаещите се да не са принудени да живеят в пренаселени жилища или в жилища, които не отговарят на жилищните стандарти (т.е. минимална площ, водоснабдяване, отопление и др.) Това се отнася както за общинските, така и за частните жилища под наем.

---

<sup>99</sup> Съгласно чл. 14 от Правилника за прилагане на Закона за социалното подпомагане право на месечна целева помощ за заплащане на наем на общински жилища ползват лицата, ако заповедта за настаняване в общинско жилище е на тяхно име и чийто доход от предходния месец е до 250 на сто от диференцирания минимален доход, ако са: 1. сираци до 25-годишна възраст, завършили социален учебно-професионален център; 2. самотни стари хора над 70-годишна възраст; 3. родител, отглеждащ сам дете/деца. Помощта се изплаща след представяне на разходооправдателен документ. Лицата с международна закрила имат право на социално подпомагане, но тъй като не могат да кандидатстват за настаняване в общински жилища, реално не могат да се възползват и от това право в горната му част.

Подадените заявления за жилища се разглеждат от общинска комисия в двумесечен срок и се взема решение кои кандидати ще се включат в картотеката. Решенията подлежат на обжалване. Ежегодно в края на декември картотекираните подават декларации за положението си, като са длъжни да уведомяват районната администрация за всяка промяна в обстоятелствата. В края на всяка година се разглеждат постъпилите заявления; в края на март се изготвя проект на годишен списък на картотекираните през предходната година семейства (домакинства), които се предвижда бъдат настанени под наем, при спазване на установената поредност по групи. Този списък също може да се обжалва. При отказ да приемат предложеното им жилище, семействата могат да отпаднат от списъка за настаняване. Не беше намерена информация за средния период на престой в списъците на чакащите, но с оглед на процедурното време за регистриране в картотеката, той е минимум една година (достига и до 5 години в някои градове и райони на СО).

#### *Случаят „Лом“*

Единствената община, в чиито наредби за разпореждане с общинския жилищен фонд изрично се упоменават лицата, получили международна закрила, е Лом. Телефонното интервю с представител на общината потвърди, че към декември 2019 г. в общината не е имало и не се очаква да се заселят лица с предоставена международна закрила. Появата на този член в наредбата е резултат на проверка за правно съответствие на документа, а не на планирани действия за сключване в интеграционно споразумение. Оповестяването на тази промяна в наредбата предизвиква недоволството на гражданите на Лом след публикация в местната преса, че общинските жилища ще се „дават“ на бежанци за сметка на нуждаещите местни жители. Тъй като засега тази клауза не е прилагана в действие, трудно може да се каже доколко тя е работеща и улеснява достъпа на получилите международна закрила лица до жилища.

#### **Наредба за реда и условията за установяване на жилищни нужди, настаняване и продажба на общински жилища на община Лом**

Чл. 10(ал.1) (изм. с Р. № 567 оп Протокол № 71/31.01.2019 г.): „Право да кандидатстват за настаняване в общински жилища от фонд „Настаняване под наем“ имат българските граждани, чужденците с разрешение за дългосрочно или постоянно пребиваване в Република България, чужденците, на които е предоставено убежище, статут на бежанец или хуманитарен статут, и чужденците, ползващи се от временна закрила, и лицата, за които това е предвидено в международен договор, по който Република България е страна и техните семейства, когато всички отговарят едновременно на следните условия [...]“. Ал. 9. от същия член изисква от кандидатите да имат „настоящ адрес в населеното място, като към момента на картотекиране адресната им регистрация в гр. Лом е без прекъсване за последните 5 години“.

Този пример доказва, че миграцията в България е твърде политизирана тема, пряко свързана с обществените възприятия за „бежанската криза“ и медийните репрезентации на бежанците и мигрантите основно в дискурса на заплахата – за националната сигурност, за културната идентичност и социалната сфера. Те определят и реакциите на обществото – както към непланирания поток на бежанци към страната, така и към планирани мерки



за интеграция – и в двата случая, негативни.<sup>100</sup> Но също така е вярно, че нито в периода на засилен бежански поток към България (2014-2016г.), когато са подадени над 20,000 молби за закрила, нито в последващия период, с рязко намаляване на броя на молбите и на получените статут (вж. по-горе), са предприети действия за дългосрочно осигуряване на жилищните нужди на лицата, получили международна закрила. Това е резултат на дефицити както в политиките и стратегиите за интеграция, така и на институционални дефицити (слаба координация) в изпълнението на съответните политики.

В заключение, следната таблица представя обобщени основните пречки пред общинските администрации за ефективно жилищно осигуряване на лицата, получили международна закрила.

Таблица 4: Основни пречки пред жилищното осигуряване на ЛПМЗ на общинско ниво

Рестриктивна правна рамка	Липса на финансови средства	Недостатъчен общински жилищен фонд	Липса на интегриран подход за жилищно настаняване	Политически контекст
Дискриминационни изисквания за гражданство и продължителност на местоживее на територията на общината	Недостатъчни средства на общините за жилищно настаняване на ЛПМЗ	Жилища в зони, откъснати от комуникационни и административни центрове - риск от сегрегация	Жилищното настаняване не е обвързано с програми за социални услуги	Жилищното настаняване на ЛПМЗ не е приоритет на общинските власти
Липса на правна рамка дефинираща „социални жилища“	Ограничен достъп (поради липса на капацитет или на подходящи програмни мерки) на общините до средства за обновяване /изграждане на нов жилищен фонд	Голям брой нуждаещи се в списъка на чакащите за общински жилища	Липса на данни и оценка на нуждите от жилищно настаняване в общините	Негативно обществено отношение към бежанци и мигранти
Трудности със законовите регулации за адресна регистрация и дерегистрация и лични документи	Липсата на добре платена работа за ЛПМЗ затруднява плащането на пазарни наемни цени	Безсрочни договори за наем и право на закупуване на общински жилища	Липса на координиран подход на управление с включване на всички заинтересовани страни (общини, НПО, частен сектор)	Трудно постижим баланс на политически приоритети в общинските съвети

<sup>100</sup> Вж. А. Кръстева, *Българският миграционен парадокс* (Каритас България, 2019).

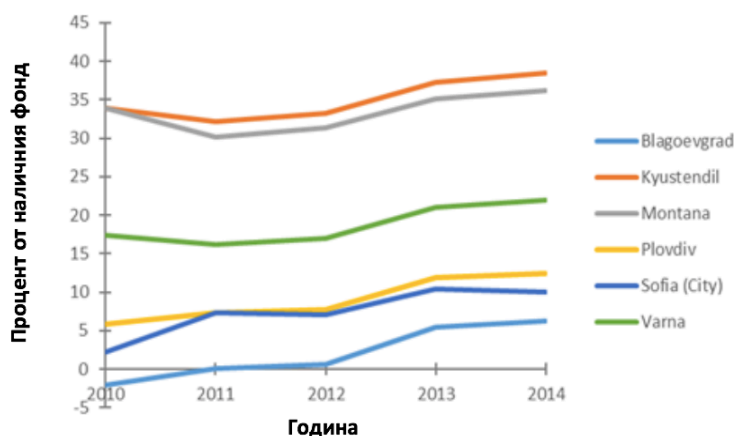
### Част III. Жилищна политика на Столична община

#### 1. Общ преглед, нормативна рамка

##### *Общински жилищен фонд - инфраструктура, достъп, състояние*

Планът за развитие на Столична община 2014-2020 г.<sup>101</sup> посочва, че фондът наброява 13 803 общински жилища в компактния град и се определя като „сравнително млад“ (над 26% е с възраст под 22 г., половината е под 32 г., а само 4% е наследеният отпреди 1919 г. фонд), но лошото управление и поддържане водят до ускорена амортизация. Счита се, че фондът е добре благоустроен според статистическите данни за наличност на основни благоустройствени елементи – ток, вода, обществена канализация (93.1%). От друга страна, общественият наеман фонд е разпръснат сред етажна собственост, което го прави по-трудно управляем и повишава необходимостта от бюджетни средства за поддръжката му. Общинският жилищен фонд в Столична община е с най-висок дял за страната дял (ок. 6%), но тенденцията е той да намалява, тъй като разпродадените от него жилища са повече от новите. Докладът „Визия за София: Хора 2030“<sup>102</sup> заключава, че на Столична община са необходими допълнителни 19000 социални жилища. Същевременно системата разполага с над 140 000 необитавани жилища.

Графика 3: *Незаети жилища в София и избрани области от страната като процент от наличния жилищен фонд*



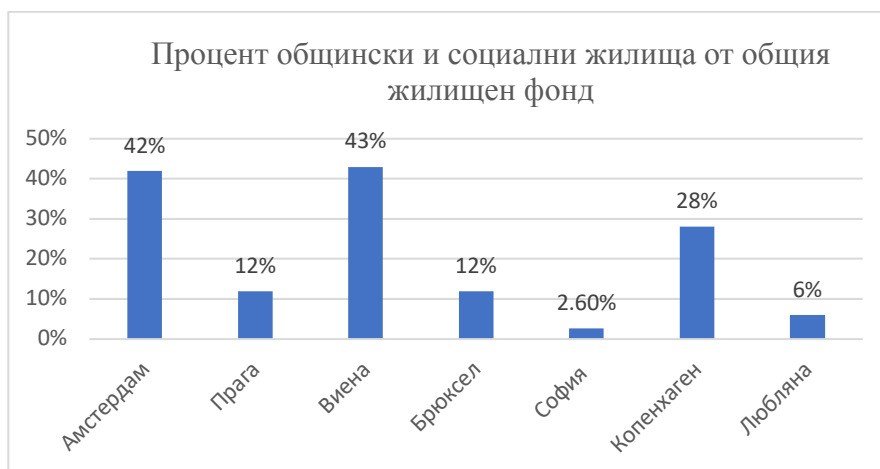
Източник: Доклад на Световна банка за жилищния сектор в България, 2017, 42.

Според данни от 2017 г. в изследване за състоянието на жилищния сектор в Европа (Housing Europe, 2019) по обема на общинския жилищен фонд (социални жилища), сравнена с избрани градове в Европейския съюз, София се нарежда на последно място.

<sup>101</sup> <https://www.sofia.bg/urbanization-programms-projects>\_В доклада „Визия за София: Хора“ цитираната бройка е 10 426 жилища (стр. 186).

<sup>102</sup> Доклад „Визия за София: Хора 2030“, 187, [https://vizia.sofia.bg/wp-content/uploads/2018/01/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4\\_%D0%A5%D0%BE%D1%80%D0%B0.pdf](https://vizia.sofia.bg/wp-content/uploads/2018/01/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4_%D0%A5%D0%BE%D1%80%D0%B0.pdf)

Графика 4: Социален жилищен сектор в ЕС



Източник: Обработка на автора, по данни от Housing Europe, *European State of Housing*, 2019

### Наредба за реда и условията за управление и разпореждане с общински жилища на територията на Столична община (от 2005 г.)

Според Плана за развитие на СО 2014-2020 г. общинската жилищна политика се провежда в рамките на наличните общински жилища. Правото за закупуване/приватизиране и отсъствието на устойчив механизъм за възпроизводство на общинския жилищен фонд води до трайно намаляване на броя и влошаване състоянието на наличните жилища. Недостатъчният общински жилищен фонд е предпоставка Столична община да постави определени условия, на които следва да отговарят най-нуждаещите се граждани, за да получат общинско жилище.

*„Общините нямат обективна оценка на жилищните нужди. Броят на картотекираните нуждаещи се от жилища не е коректен. Значителна част от хората не кандидатстват, защото общинският фонд е минимален и свободни жилища няма“. (Хабитат България)*

Що се отнася до статистиката за броя на лицата с установени жилищни нужди на общинско ниво, няма систематизирана такава, а данните се базират на броя подадени заявления за картотекиране като нуждаещи се от общинско жилище семейства или лица, поддържани от районните администрации.<sup>103</sup> Най-голям брой са общинските жилища в район

„Люлин“ – 2159, в „Искър“ – 1032, в „Подуяне“ – 770, „Младост“ – 539, „Надежда“ – 740, „Слатина“ – 540, „Възраждане“ – 475, „Красна поляна“ – 262, „Красно село“ – 255, „Оборище“ – 114, а най-малко са в „Банкя“ – 17, Нови Искър – 33, „Изгрев“ – 49, „Лозенец“ – 41, „Панчарево“ – 40, „Средец“ – 51.<sup>104</sup> Разпределението на жилищата

<sup>103</sup> Отбелязано и в доклада „Визия за София: Хора“: „не беше открита обществено достъпна информация за регистрираната жилищна нужда (т.нар. жилищна картотека)“ (стр. 186).

<sup>104</sup> Данни към края на 2018г., <https://duma.bg/imat-li-badeshte-obshtinskite-zhilishta-v-sofiya-n185238>, <https://www.24chasa.bg/novini/article/8158865>, Годишен доклад на БХК за 2018г., [http://bghelsinki.org/media/uploads/annual\\_reports/annual-bhc-report-2018-issn-2367-6930-bg.pdf](http://bghelsinki.org/media/uploads/annual_reports/annual-bhc-report-2018-issn-2367-6930-bg.pdf)

между периферните и централните части на града показва тенденция за настаняване на по-големи групи от нуждаещи се в отдалечени райони, което е потенциален риск за социално изключване и пространствена сегрегация. През 2020 г. се предвижда разработване на нова наредба по ЗОС за условията и реда за настаняване в общински жилища и разпореждане с тях, която да съответства на проекта на новата *Концепция на Столична община за жилищна политика в сферата на общинския жилищен фонд* (приета през 2018 г., с Решение №13 по Протокол №46/25.01.2018 г. от Столичния общински съвет.) С приемането на новата *Концепция*, наредбата за реда и условията за настаняване в общински жилища се очаква да претърпи промяна главно с цел въвеждане на нови критерии за настаняване в общински жилища под наем и обособяване на социални жилища.

Съгласно съществуващата в момента *Наредба за реда и условията за управление и разпореждане с общински жилища на територията на Столична община* (2005г.),

*„Равнопоставеност може да се гарантира при равни условия. Не смятам, че бежанците трябва да се обособят в отделна целева група“. (Обществен посредник на Столична община)*

предназначението на общинските жилища е за „настаняване под наем на граждани с установени жилищни нужди“. При условие че отмененото със съдебно решение на Административния съд - София град изискване (за българско гражданство и

наличие на непрекъсната адресна регистрация и постоянен адрес на територията на СО от десет години) се изпълнява от всички районни администрации, то семействата или домакинствата на лица, получили международна закрила, имат право да кандидатстват за настаняване под наем в общински жилища според чл. 3(1). Заявленията за установяване на жилищна нужда и картотекиране се подават по настоящ адрес в съответната районна администрация. Допълнителните условия, на които всички кандидати за общински жилища под наем трябва да отговарят, включват преди всичко имотно състояние: да не притежават жилище или друг имот на територията на СО, да не притежават застроени или незастроени поземлени имоти, други търговски сгради и т.н. Съществува и условие семейството да не може да покрие с една четвърт от доходите си разходите за пазарна наемна цена на жилище (което би поставило семейството в категорията на натоварените с прекомерни разходи за жилище). Чл. 8 определя условията за поддръждане на групите, картотекирани за жилище чрез точкова система; допълнителни точки се дават на домакинства, които не по-малко от година са ползвали за жилище нежилищни помещения; „временно настанените от общината в резервни жилища, Дома за временно настаняване на бездомни хора или други социални домове“ (ал. 3). При равни други условия предимство чрез допълнителни точки се дава на самотни родители на непълнолетни деца, семейства с повече от две деца, лица с над 90% намалена работоспособност и др. Базовата наемна цена на кв.м. е 0,80 лв.

При такива формулировки на условията според мненията на интервюираните експерти не е необходимо да се определят изрично като целева група лицата, получили международна закрила: „[т]е – по силата на придобития статут, семейно състояние

*и доходи естествено могат да попаднат в една от горепосочените групи*“.<sup>105</sup> Определянето на членове на етнически общности и други като групи с приоритет в категориите на нуждаещите би означавало политически чувствителен акт, особено в районите с недостиг на общински жилища. Необходимо е нуждите на местното население и новодошлите да бъдат внимателно балансирани (следвайки принципа на мейнстрийминг в политиките вместо определяне на квоти). Определянето на квоти или списъци с преференциално третиране за дългосрочно настаняване би изисквало и стратегия за комуникация и справяне с потенциално обществено напрежение между отделните групи уязвими, които имат право да бъдат настанени.

Ако се приеме целева програма за получилите международна закрила лица, то тя би трябвало да обхване пълната им интеграция. Раздробяването на техните нужди в отделни програми или проекти – образование, жилище, здравеопазване, трудова заетост и др. – би усложнило цялостния процес на интеграция и дори неговото администриране. По думите на един от експертите, ако „[ж]илищната политика се обвърже и с програми за квалификация и социално подпомагане, тогава хората ще имат стимул да останат в страната“ (АБГР). Обвързването на жилищното настаняване с подкрепа за намиране на работа би гарантирало и по-бърз достъп до пазара на труда, по-стабилни доходи, и съответно, по-добро социално включване.

*„Определено не трябва да се създават квартали, населени с бежанци. Процесът на интегрирането им в обществото ще бъде успешен, ако всекидневно общуват с местното население – в работата, в училище, в кварталния магазин, в кварталното читалище, в жилищната сграда“.* (БЧК)

По отношение на локацията на общинските жилища, в които биха могли да се настанят лицата с международна закрила, единодушното мнение на експертите е да не се изолират в определени части на града, а да се осигурява достъп до жилища като част от интегрирана програма за социално подпомагане, ориентация, намиране на работа, образование и др. Необходимо е да се въведат и минимум стандарти за предлаганите жилища, за да се гарантира, че

на ЛПМЗ не се предоставят такива под изискванията за качествено обитаване, както и да съответстват на основните характеристики, формулирани от Комитета на ООН по икономически, социални и културни права (вж. Част I по-горе).

По действащата в момента Наредба, съгласно Чл. 28.(1) „**Резервните жилища** на СО са предназначени да осигурят временно жилищна площ, за срок от 6 месеца, но не по-дълъг от 2 години“ на две групи лица: такива, чиито жилища са станали негодни за обитаване в резултат на природни и стихийни бедствия и аварии; и в чиито семейства са налице остри социални или здравословни проблеми. Настаняването се извършва от кмета на СО след писмо на районния кмет. Тези жилища не подлежат на продажба. Една от възможностите, която би трябвало да се постави на обсъждане със Столична община, е да се заделят мин. 2 жилища на година (по модела на полските градове Варшава и

<sup>105</sup> В документа „Анализ на ситуацията и оценка на потребностите от социални услуги в Столична община и област София“ (2016), в секцията „Идентифицирани рискови групи“, непридружените деца бежанци са определени като „деца в риск“, докато „бежанци и мигранти“ са включени в категорията „Общности и групи в неравностойно положение“.

Гданск, описан по-горе) от резервния фонд за семейства на получили международна закрила лица, които се нуждаят от спешно временно настаняване.

## 2. Концепция на Столична община за жилищна политика в сферата на общинския жилищен фонд (2018)

---

В унисон с други анализи *Концепцията* очертава вече споменати проблеми с управлението на съществуващия жилищен фонд: недостатъчен брой общински жилища спрямо установения брой нуждаещи се; недобро състояние на част от жилищата и недостиг на средства за поддържането им; необходимост от въвеждане и прилагане на ефективни модели на управление и поддържане на общинския жилищен фонд. В същото време липсата на актуална база данни за нуждаещите се, описваща диференцираните им нужди, поставя под въпрос ефективния „превод“ на концепцията в план за действие със съответно адекватно финансиране. Преброяването през 2021 г., в което ще се събират данни и за получилите международна закрила лица и други категории граждани на трети страни, е шанс концепцията да стъпи на солидни емпирични данни и да формулира съответни нови, ако е нужно, приоритети и мерки за постигането на жилищните нужди на нуждаещите се групи.

Целта на *Концепцията* е въвеждане на нов подход и реализация на дейности спрямо „наемните отношения, касаещи общински жилища“. За задоволяване на жилищните потребности на общината до 2030 г. ще се „ревитализира социалния жилищен сектор“ и ще се използват територии извън компактният град (Концепция 2018: 2).

На базата на практиките от други държави в ЕС, описани в *Концепцията*, тя предвижда различен режим на настаняване (срочно или безсрочно), въвеждане на „общи“ и „допълнителни“ критерии за настаняване, метод на диференциран наем спрямо групата нуждаещи се и нова методика за определяне на наемна цена („умерена“ – близка до пазарната цена, и пазарна). Според концепцията ще се отчитат и **„отделните здравословни, социални и икономически характеристики на отделните групи“** (Концепция 2018: 29, курсивът мой).

В *Концепцията* се определят и две основни групи с необходимост от настаняване в общинско жилище под наем: първата, за безсрочно настаняване, ще са хора с увреждания/намалена работоспособност. Към втората група, определена за срочно настаняване, се включват семейства/ домакинства, за които се смята, че след периода на временна подкрепа в общински жилища те ще могат самостоятелно да се сдобият с жилище на свободния пазар. В тази категория са включени следните под-групи:

- „Лица в риск от бедност и социално изключване, включващи и лица от 18 до 30-годишна възраст, напускащи специализирани институции, или институции, предоставящи социални услуги от резидентен тип;
- Самотен родител с малолетни и/или непълнолетни деца, който не съжителства на семейни начала с друго лице и чиито деца/дете посещават училище, предвид чл. 8(2) от Закона за предучилищното и училищното образование;
- Икономически активни млади семейства до 35-годишна възраст;
- Икономически активни семейства, чиито деца/дете посещават училище, предвид чл. 8(2) от Закона за предучилищното и училищното образование;

- Млади учени, работещи в научни или академични институции, придобили образователна и научна степен „доктор“ през последните 5 години и не по-възрастни от 35 години“ (Концепция 2018: 29).

*„Примерна дефиниция на понятието би могла да е: Социалните жилища са общински жилища, предназначени за настаняване на хора от уязвими групи, обхванати от системата на социална закрила на територията на Столична община“. (Обществен посредник на Столична община)*

Предлага се и изграждане на нови „социални жилищни сгради“ – изцяло общинска собственост, чрез различни варианти на партньорства с частни инвеститори, без възможност жилищата в тези сгради да се продават. Концепцията оставя без пояснение точния статут на социалните жилищни сгради и как те

ще се използват за решаване на жилищните нужди на описаните групи. Но принципното разделение на жилища, предназначени за настаняване за хора с увреждания, намалена работоспособност, в риск от бедност и на такива за млади семейства, които се нуждаят по-скоро от временна подкрепа по пътя към самостоятелност, подсказва разширяване на жилищната политика към повече социални слоеве и изпълнение на нови цели за социално включване.

### 3. Общински жилищен фонд и възможности за настаняване на лица, получили международна закрила

Какви възможности отваря тази Концепция с оглед на дългосрочните нужди от жилищно настаняване на получилите международна закрила лица? Те могат да се търсят в дефинирането на категориите наематели, режима на настаняване, диференцирания подход към доходите и наемите и изграждането на социални жилища (всички те при условие, че бъдат отменени изискванията за гражданство и продължителност на местоживееене за кандидатите за общински жилища).

*С оглед на целевите групи:* подходът с „общи и допълнителни критерии за настаняване“ и отчитането на конкретни „здравословни, социални и икономически характеристики на отделните групи“ при определяне на допустимостта на категориите наематели, дава възможност за включване на критерии, отразяващи спецификите на ЛПМЗ. За целта може да се използва наличната статистика на ДАБ за лицата от уязвимите категории<sup>106</sup> и лицата със специални нужди за формулиране на „допълнителни“ критерии, които да се вземат предвид при групите за настаняване в социални жилища и определяне на базисна цена на наема.

*С оглед на възможностите за „срочно настаняване“:* да се предвиди клауза в новата наредба, която ще позволи краткосрочно настаняване (до 1 година) на нуждаещите се лица в социални жилища в случаите, когато имат остри социални или здравословни проблеми, като наемната цена може да се покрива от финансовата помощ от ДАБ, когато

<sup>106</sup> Определени в ЗУБ, пара. 1 от допълнителните разпоредби, т. 17: "Лица от уязвима група" са малолетните или непълнолетните, непридружените малолетни и непълнолетни, хората с увреждания, възрастните хора, бременните жени, самотните родители с ненавършили пълнолетие деца, жертвите на трафик на хора, лицата с тежки здравословни проблеми, лицата с психични разстройства и лицата, които са понесли изтезание, изнасилване или други тежки форми на психическо, физическо или сексуално насилие“.

такава започне да се предоставя, или друга директна жилищна помощ към нуждаещите се, вкл. чрез целеви проекти и програми с европейско и друго финансиране, напр. банкови заеми от Европейската инвестиционна банка (по модела, предложен в Плана за действие на Партньорство „Социално включване на бежанци и мигранти“ – вж. част 2 по-горе.)

С оглед на идеята за въвеждане на *нова методика за определяне на наемната цена* (диференциран наем, който ще се регулира с наредбата за общинските жилища) Столична община, БЧК, Каритас, ВКБООН могат да сътрудничат за разработване на методиката, като вземат предвид следните обстоятелства:

- Семействата/лицата в риск от бедност, самотни родители в уязвимо положение да са допустими кандидати за социални жилища при „базисна цена“ на наема и с възможност за допълнителна помощ за заплащане на месечния наем, с условие да се включат и в програми за социална подкрепа (консултиране, образование, намиране на работа – когато такава програма е налична и има координиращ орган, който да следи за нейното практическо прилагане).
- По отношение на семейства/лица с ниски доходи, които не са в уязвимо положение, може да се предвиди субсидия към базисната наемна цена. Размерът на субсидията за наем (под формата на ваучер) може да намалява равномерно за определения период на помощта (от 100% в началото на периода до самостоятелно поемане на плащането в края на периода).<sup>107</sup> Принципът на самоучастие, заедно със задължение за участие в интеграционна програма (когато такава съществува), би стимулирал включването на получилите международна закрила лица и на пазара на труда, и тяхната самостоятелност (както показва и опитът от програмите за интеграционна подкрепа досега).

С оглед на идеята за „социални жилищни сгради“, описана в Концепцията за жилищна стратегия, съвместно с дирекция „Общинска собственост“ да се проучи възможността за пилотен проект за *социална жилищна агенция*, която да стопанисва и управлява определен брой жилища в сградите. Такъв проект може да бъде осъществен съвместно с НПО, които имат опит с това – Хабитат България, членовете на Националната коалиция за подобряване на жилищните условия в България „Достоеен дом“, Каритас, като финансирането може да се търси от ОПРР и ФУМИ. Жилищната агенция може да управлява процеса на подбор на кандидатите, плащането на наемите и комуналните услуги, и поддържането на жилищата в добро функционално състояние, както и да съдейства за насочване към социална подкрепа на наемателите.

Такава агенция би могла да се натовари и с управление на отношенията с наемодатели на частния пазар, за намиране на жилища под наем (вкл. необитавани), сключване на договори, помощ и контрол на поддръжката на жилищата, медиация между наемодателите и наемателите, разрешаване на конфликти, превенция на дискриминацията срещу бежанците и други граждани на трети страни. Общината може да делегира тази дейност на социалната жилищна организация, като по този начин се гарантира наличието на определен брой жилища за настаняване на ЛПМЗ.

---

<sup>107</sup> Вж. например практиката „Добре дошли у дома“ във Варшава, от Приложение 1 към доклада, както и досегашните практики на Каритас и БЧК в България.



С оглед на планираното създаване на информационен център по интеграция в Столична община една от областите на дейност може да включва информационни услуги както за нуждаещите се групи, така и за общинската администрация и други заинтересовани страни, вкл. частни наемодатели, по различни въпроси на жилищното осигуряване на получилите международна закрила лица, а също и съдействие при попълване на документите за кандидатстване за общинско жилище. Този център може да предоставя консултации и съдействие за намиране на жилище на тези групи ЛПМЗ, които имат достатъчно собствени средства и могат да си позволят наем на жилище на пазарни цени.

Едно предложение от интервютата, което изглежда трудно за изпълнение, но цели да обвърже жилищното настаняване със заетостта чрез по-голям ангажимент и на общинските предприятия на територията на София, предвижда „Общинският гаранционен фонд за малки и средни предприятия (МСП) да се разшири и да включи бежанци с възможност за поемане на наема при намиране на работа в МСП на територията на София“ (АБГР).<sup>108</sup> Обвързването на субсидия за наема от работодателя с трудовия договор би гарантирало интерес и от двете страни – за постоянна работа и доходи за наетите лица, както и за възвръщане на инвестицията за работодателя. От друга страна, подобна мярка би дала и по-голяма сигурност на наемодателя, че наемателят има финансова сигурност да изплаща регулярно месечните си разходи за наем и режийни. Друга потенциална възможност е установяване на сътрудничество с НАП, които биха могли да поемат ролята на гарант пред наемодателите, на базата на регистрираните при тях трудови договори на наети лица с предоставена международна закрила.

#### Част IV. Оценка и препоръки

---

##### Предложения за подобряване на развитието и прилагането на жилищни политики за лицата, получили международна закрила

---

Представеният дотук анализ показва, че е необходимо провеждане на активна жилищна политика, както от страна на Столична община, така и на останалите общини в страната, за осигуряване на инвестиции и поддръжка на адекватен жилищен фонд, който да отговаря на нуждите на различни целеви групи в краткосрочен и дългосрочен план. За постигането на тази цел е необходима координация и взаимодействие между политиките, отговорни за вземане на решения в областта на жилищните политики и на интеграцията, за осигуряване на жилищните нужди на лицата, получили международна закрила. Жилищното настаняване не означава решение на всички въпроси, свързани с интеграцията, но наличието на достъпно, качествено жилище е основата, която ще позволи на бежанците и мигрантите да се справят по-лесно с всички останали предизвикателства по пътя им.

---

<sup>108</sup>Фондът предоставя гаранции по кредити на МСП в София; <https://ogf-sofia.com/za-nas/>; така биха могли да се насърчат предприятията на територията на града да наемат лица, получили международна закрила или за финансиране на стартиращи техни бизнеси.

Като се имат предвид горните изводи и другите теми, засегнати в доклада, могат да се направят и някои по-обща препоръки, свързани с правната рамка и координирането на процеса на жилищно настаняване за получилите международна закрила лица.

### Правна рамка

- *Адресна регистрация и deregистрация.* Необходимо е клаузите в Закона за гражданската регистрация – чл. 92 (регистрация) и чл. 99 (deregистрация), да се преразгледат. За да се избегнат трудностите с намиране на жилище и възможностите за злоупотреби при регистрирането на постоянен адрес, да се потърси съдействие от Столична община за предоставяне на служебен адрес – възможност, подчертана и от участниците в интервютата (друга опция би била издаването на „градска лична карта“<sup>109</sup>). Със служебен адрес би могъл да се реши и въпросът за необходимостта от адрес за кореспонденция с българската държава, който лицата имат без значение къде живеят (чл. 93 от Закона за гражданската регистрация).
- По отношение на лицата, получили международна закрила и напуснали страната: да се предложи поправка, така че в комисията, определена в член 99б за извършване на проверка за изискванията за адресна регистрация, да се включи и представител на Гранична полиция, което би улеснило процеса на служебна deregистрация чрез предоставени от тях данни за напусналите.
- Да се изработи механизъм за улесняване на служебната deregистрация на напусналите страната лица. Ако лицето не е сменило/подновило адреса си след 3 или 5 години (съответно за лица с бежански или хуманитарен статут, чиито лични документи се издават за посочените срокове), да се deregистрира и вписва служебно в регистъра на населението (на базата на временен служебен адрес).
- Да се регламентира по-дълъг срок от поне 1 месец за престой в регистрационно-приемателните центрове на ДАБ след получаване на решение за международна закрила.
- Във връзка с подготвяната нова наредба за общинските жилища на Столична община ВКБООН и други НПО в сътрудничество с общината да обсъдят включването

---

<sup>109</sup> По модела на градове като Ню Йорк, Париж, Барселона, Мадрид. Такава „градска лична карта“ дава достъп на чужденци, живеещи на територията на града/общината до услуги (здравеопазване, майчинство, подслон, образование) независимо от статута, който им се дава от държавните органи. Тази карта позволява да се упражняват правата на базата на статут и местоживееене. Париж въвежда *carte citoyenne* през 2014 г., следвайки модела на личната карта от Ню Йорк (IDNYC) (с нея може да се открие банкова сметка в определени банки, важи като идентификация пред полицията, дава достъп до библиотеки). Kartata има номер, снимка, баркод. Подобен подход има в Барселона, където *El Padrón* представлява списък на всички живеещи в града. Всеки регистриран в *padrón* може да получи достъп до различни социални услуги като здравеопазване, образование, библиотека, спортни съоръжения и др., независимо дали лицето притежава и национален номер за социално осигуряване (NIE); наличието на валидно разрешение за пребиваване не е предпоставка за *padrón*. Регистрация в продължение на три години дава право на нелегалните имигранти да кандидатстват за разрешение за временно пребиваване и да регулират статута си. Тази практика отразява инициатива на т.нар. „градове на човешки права“ и хартата, подписана досега от над 400 града. Повече детайли за инициативата в описанието на Съвета на Европа, <https://rm.coe.int/urban-citizenship-and-undocumented-migration-policy-brief/1680933628.>) и Sabchev, T. „Barcelona secrets: the intercultural approach to migration governance,“ достъпно на <https://citiesofrefuge.eu/news/barcelona-secrets-intercultural-approach-migration-governance>

на общи и допълнителни критерии за настаняване, които да отчитат спецификите на получилите международна закрила лица като потенциални кандидати за жилищно настаняване.

- Да се съгласува със СО заделянето на поне 2 оборотни жилища от общинския жилищен фонд на годишна база за краткосрочно настаняване на лица, получили международна закрила.
- С оглед на постановените през 2019 г. решения на административни съдилища там, където общинските наредби съдържат клаузи с изискване за българско гражданство и/или изискване за наличие на определен период на местоживеене на територията на общината, Асоциацията на българските градове и региони и НСОРБ могат да инициират информационна и застъпническа кампания за преглед и актуализиране на наредбите, като минимум, във всички областни градове. Обобщените данни могат да се използват за информиране на чужденците, които искат да сключат споразумение с общини, за възможностите за жилищно настаняване по места.
- Да се преразгледат и актуализират формулировките на „общински жилища“ и „социални жилища“, съответно в чл. 42 от Закона за общинската собственост и чл. 67 от Закона за устройство на територията, с оглед на диференциацията във функцията на типовете жилища, свързана и с определението на „социално жилище“ в програмните и инвестиционни приоритети на ОПРР 2007-2013 и 2014-2020, процедура BG16RFOP001-1.001-039 „Изпълнение на интегрирани планове за градско възстановяване и развитие 2014-2020.“ Това се налага и от факта, че в съответствие с тази процедура всяка община трябва да приеме нова *Наредба на общинския съвет за регламентиране на социалните жилища за настаняване на уязвими, малцинствени и социално слаби групи от населението и други групи в неравностойно положение*, в която социалното жилище се дефинира като „**социална услуга**“, част от политиката по социално включване на общината.<sup>110</sup>

#### *Институционална рамка и прилагане на политики*

- Надеждни данни и информация: с цел информационното осигуряване на политиките, необходимо е да се направи проучване и прогноза на потребностите от социални жилища в СО (и други общини в страната), която да включва и категорията на получилите международна закрила лица. Тази задача може да се съчетае с преброяването на населението през 2021 г. с цел създаване на динамичен модел с геореферирани данни, който показва разпределението по местоживеене на ЛПМЗ, движение вътре в страната, очаквано увеличаване (в резултат на събиране на семейства например) и т.н.
- Да се осигури връзка между централните за настаняване на ДАБ и районните администрации / общини, като се подава прогнозна информация за нуждите от жилища и профила на лицата (според описаната в чл. 4(4) от *Наредбата* от 2017 г. информация

---

<sup>110</sup> Изискваната с насоките за кандидатстване по ОПРР *Наредба* няма за цел да промени или допълни категориите общински жилища, посочени в Закона за общинската собственост, а да очертае параметрите на услугата. Общината има пълната свобода при определянето на параметрите на услугата и правото да прецени по какъв начин да я регламентира, така че да гарантира съответствие с приложимия режим по държавни помощи. Такива наредби вече са приети в градовете, в които има изградени социални жилища, напр. София, Благоевград, Дупница, Шумен.

относно възрастта, пола, семейното положение, гражданството, нивото на образование, наличието на професионален опит и професионална квалификация и друга налична информация за чужденеца), които са подали заявление за сключване на споразумение с община по време на производството за предоставяне на международна закрила. По този начин общините ще могат да идентифицират по-рано възможностите за настаняване. Подобна координираща роля Наредбата от 2017 г. вменява на заместник-министър председател, подкрепен от администрация на Министерски съвет. Необходимо е това лице да бъде определено и то да започне да изпълнява своите ангажименти.

- Да се направи списък с общините, в които има свободни общински жилища и той да бъде част от информационния пакет, даван на търсещите международна закрила при ориентирането им за налична интеграционна подкрепа.
- Координиращо звено по интеграцията в Столична община. Да се създаде звено в СО, което да подпомага цялостната дейност по интеграция на получилите международна закрила лица, вкл. консултиране и информиране за жилищното настаняване.
- Финансиране: да се идентифицират източниците на средства, които да се използват за жилищно настаняване на хора, получили международна закрила, от ФУМИ, ОПРР, ЕФРР, ЕИБ в новия програмен период (2021-2027). Общините могат по-активно да се включват в европейски проекти и да използват добри практики, свързани с жилищни политики (и не само за лицата, получили международна закрила).
- Информирание:
  - целево предоставяне на информация за статута и правата на ЛПМЗ на отделите, отговорни за разпореждане с общинския жилищен фонд, във всички общини и районни администрации в страната;
  - провеждане на информационна кампания сред местното население с помощта на заинтересованите институции и неправителствени организации за възможностите на общините да участват в политиката по интеграция.

Това изисква и определяне на държавен орган, който да поеме отговорност за провеждането на политиката по интеграция на национално и местно ниво и за координацията между отговорните институции.

- Общините могат да установят комуникация с брокерски агенции за създаване на фонд от „преходни жилища” за бежанци, като общините гарантират за период до 1 година застрахователните разходи за частните жилища (депозити, застраховка и др.) с проектно финансиране. И досега НПО работят с брокерски агенции, хостели, частни наемодатели, но тези отношения могат да се институционализират, което ще направи процеса по-прозрачен, ще позволи регулиране на цените, ще повиши доверието у наемодателите и ще улесни общините в изпълнение на отговорностите им.

С цел да се намали делът на необитаваните жилища, общините биха могли да предоставят на собствениците необходимите защити и стимули да отдадат имотите под наем на нуждаещите се от жилище на фиксирани ниски цени, с дългосрочни договори и с необходимите гаранции, че техните имоти ще се обитават и поддържат адекватно (това би могло да е част от пилотния проект за социална жилищна агенция).

### *Финансова помощ за общините*

Общините, които са сключили споразумение за интеграция, да получават допълнително финансиране по ФУМИ (или също ЕФРР, Европейската инвестиционна банка, ОПРР, ЕСФ и др.), с което да подпомагат поддръжката на жилищния фонд на територията на общината.

### *Публична комуникация*

Да се създадат информационни брошури за агенции за недвижими имоти с контактна информация, предназначени за търсещите жилище. По подобие на портала myhealth.bg, създаден от Столична община с информация за лекари и общински болници и др., да се създаде такъв за жилищно настаняване – на първо време там може да се посочат проверени брокерски фирми, вече използвани при отдаване на жилища, и др. Да се подготвят информационни материали за правата на получилите международна закрила лица, разпространявани към потенциални наемодатели.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

---

България постепенно се превръща в приемаща страна и поради позицията си на икономически център София може да очаква нарастване на броя на гражданите на трети страни, включително търсещите и получили международна закрила лица. Това означава, че София трябва да създаде и приеме общинска политика, която да позволи на столичната администрация да управлява успешно имиграционните процеси и по този начин да се възползва от предимствата на една нова, културно и етнически разнородна работна сила. Решаването на проблемите за жилищното настаняване на чужденците с предоставена международна закрила е ключово за тяхната интеграция в страната, тъй като наличието на жилище и адрес е свързано с достъпа до и упражняването на различни социални права.

Добрите жилищни практики съчетават комбинация от предоставяне на подслон в ситуации на спешност и стратегия за създаване на достъпна жилищна среда, способстваща социалното включване на получилите международна закрила лица. Това означава и възприемането на подходи за подкрепа на ЛПМЗ, които са приложими на различни нива (за отделни лица, семейства, общности) и са съобразени с разнородните нужди в траекторията на интеграционния процес. В тази връзка е от особено значение определянето на държавен орган по координация на интеграцията на получилите международна закрила лица, което все още представлява пропуск на национално ниво.

В България преходът от местата, в които търсещите международна закрила лица са настанени по време на производството за предоставяне на международна закрила, към самостоятелни жилища след получаване на статут е критичен период с рискове, финансови и езикови трудности, административни пречки и дискриминационни практики. Основните проблеми, идентифицирани в този доклад, са краткият срок, в който получилите статут трябва да напуснат центрове на ДАБ; трудното намиране на жилище на частния пазар на наеми – поради високите цени, отказ на наемодателите да

сключат договор с чужденци и/или да се извърши адресна регистрация; трудности с разбирането на договорите и възможности за измама от страна на наемодателите. От друга страна, възможностите за достъп до жилищно настаняване в общинските жилища продължават да са възпрепятствани от правната рамка. Вторият проблем е недостатъчният брой общински жилища, особено в големите градове.

Европейските практики показват различни модели на жилищни решения: активно подпомагане на лицата и семействата, получили международна закрила, от страна на общините за намиране на жилище (Франция, Холандия, Белгия), финансова помощ в периода след получаване на статут до намиране на подходящо жилище (Словения) или ангажимент за предоставяне на определена бройка жилища за ЛПМЗ от общината (Полша), както и центрове за временно настаняване (Франция, Швеция).<sup>111</sup> Създаване на конкретни места за настаняване на лицата с международна закрила извън приемателните центрове е по-добър вариант от престоя им в тях за продължителен период от време. Въпреки това, тъй като е само временно решение, такава схема може да бъде успешна само дотолкова, доколкото ги подготвя за тяхната интеграция, включително чрез предоставяне на подкрепа при достъпа до частни жилища. В противен случай, става дума за отлагане, а не за решаване на проблемите.

Решаването на проблемите може да се постигне чрез образование и повишаване на осведомеността в обществото, както и чрез дейности за намаляване на напрежението и липсата на толерантност между групите, които се „конкурират“ за достъп до жилище. В контекста на все по-интензивни процеси на миграция към Европа и България за местните власти е важно да приемат, че културното и социално разнообразие ще генерира нови и нови предизвикателства и практически проблеми, които трябва да бъдат договорени и разрешени с гъвкави и адаптивни политики. Настоящият момент е подходящ, в началото на нов четиригодишен мандат на местните власти и началото на новия програмен период за оперативните програми през 2021 г., така че общинските, регионалните и националните институции да планират и предприемат стратегически и практически мерки, за да са по-добре подготвени в отговор на очакваните предизвикателства. Този доклад представя добри практики и служи за вдъхновение в подкрепа на тези институции в подготовката им за новите реалности.

---

<sup>111</sup> AIDA, *Housing Out of Reach*, 36.

Списък с институциите/организациите, включени в проучването

---

1. Асоциация на българските градове и региони (АБГР)
2. Български червен кръст
3. Каритас България
4. Хабитат България
5. Обществен посредник на Столична община
6. Район „Витоша“, Столична община
7. Община Лом
8. Община Благоевград
9. Община Дупница
10. ДАБ
11. МРРБ

### I.1 Европейски и международни документи

Committee of the Regions' Opinion on European Agenda for Housing. (2017). Достъпно на: <http://edz.bib.uni-mannheim.de/edz/doku/adr/2017/cdr-2017-1529-en.pdf>

European Committee of Social Rights. (2016) *Third Report on the Non-Accepted Provisions of the European Social Charter for Bulgaria*. Достъпно на <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168066b9a1>

EU Pillar of Social Rights. 2017. [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_en](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en)

European Parliament Opinion on Social Housing in the European Union. 2013. Достъпно на: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0155+0+DOC+XML+V0//EN> [Accessed 4.12.2019]

OECD/EU. (2015). *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In*, OECD Publishing, Paris/EU, Brussels, <https://doi.org/10.1787/9789264234024-en>.

OECD/EU. (2018). *Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration*, OECD Publishing, Paris/European Union, Brussels, <https://doi.org/10.1787/9789264307216-en>.

UN Habitat. (2013). *Global Housing Strategy*. Достъпно на: [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/Workshop-Social-Inclusion\\_UN-Habitat.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/Workshop-Social-Inclusion_UN-Habitat.pdf)

UN. (2015). *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. Достъпно на: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.

UN. (2016). *The New Urban Agenda. United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III)*. Достъпно на: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>

UN-Habitat. (2018). Fifth Global Mayoral Forum on Human Mobility, Migration and Development. *Access to Adequate Housing: The Pathway to Migrants' Inclusion in Cities*.

UNECE. (2015). Geneva UN Charter on Sustainable Housing: Ensure access to decent, adequate, affordable and healthy housing for all. [онлайн] Достъпно на: [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/EN\\_Geneva\\_UN\\_Charter\\_on\\_Sustainable\\_Housing.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/EN_Geneva_UN_Charter_on_Sustainable_Housing.pdf)

UNECE. (2015). *Social Housing in the ECE Region: Models, Trends and Challenges*. Geneva, United Nations Economic Commission for Europe. Достъпно на: [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/Social\\_Housing\\_in\\_UNECE\\_region.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/Social_Housing_in_UNECE_region.pdf)



UNECE, Economic and Social Council. (2017). *Housing for Migrants: Challenges and Practices in the ECE Region*. ECE Housing for Migrants Study. Geneva: United Nations.

UNECE. (2019). *Housing Migrants in the UNECE Region: Challenges and Practices* (draft report). Достъпно на: <https://www.unece.org/index.php?id=53017>

Urban Agenda for the EU 'Pact of Amsterdam' (2016). Достъпно на: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf)

Urban Agenda for the EU (2017). Final Housing Partnership Action Plan. Достъпно на: [https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/final\\_action\\_plan\\_euua\\_housing\\_partnership\\_december\\_2018\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/final_action_plan_euua_housing_partnership_december_2018_1.pdf)

Urban Agenda for the EU (2018). Partnership for the Inclusion of Migrants and Refugees. Action Plan. Amsterdam: European Union. Достъпно на: [https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/action\\_plan\\_inclusion\\_of\\_migrants\\_and\\_refugees.pdf](https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/action_plan_inclusion_of_migrants_and_refugees.pdf)

## 1.2 Българско законодателство, политики и стратегии

Анализ на ситуацията и оценка на потребностите от социални услуги в Столична община и Област София, 2016. Достъпно на:

<https://www.sofia.bg/documents/20182/411608/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7+%D0%BD%D0%B0+%D1%81%D0%B8%D1%82%D1%83%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B0+%D0%B8+%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%B0+%D0%BD%D0%B0+%D0%BF%D0%BE%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%B1%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D0%B5+%D0%BE%D1%82+%D1%81%D0%BE%D1%86%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B8+%D1%83%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B3%D0%B8+%D0%B2+%D0%A1%D1%82%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0+%D0%BE%D0%B1%D1%89%D0%B8%D0%BD%D0%B0+%D0%B8+%D0%BE%D0%B1%D0%BB%D0%B0%D1%81%D1%82+%D0%A1%D0%BE%D1%84%D0%B8%D1%8F/34089b2c-30d9-4d18-97d9-a9c1a62a6338>

Закон за адресната регистрация. Достъпно на: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2134673409>

Закон за българските лични документи. Достъпно на: <http://www.lex.bg/laws/ldoc/2134424576>

Закон за убежището и бежанците, ДВ 54/31.05.2002 г. Достъпно на: <http://lex.bg/laws/ldoc/2135453184>

Закон за чужденците в Република България. Достъпно на: <http://lex.bg/>

Концепция на Столична община за жилищна политика в сферата на общинския жилищен фонд, 2018. Достъпно на: <https://www.sofia.bg/documents/20182/>

Наредба за условията и реда за сключване, изпълнение и прекратяване на споразумението за интеграция на чужденците с предоставено убежище или международна закрила (Наредба за споразуменията за интеграция) от 19.07.2017 г. Достъпно на: <https://www.lex.bg/en/laws/ldoc/2137169844>

Наредба за условията и реда за установяване на жилищни нужди на гражданите, настаняване и продажба на жилищни имоти, община Варна. Достъпно на: <https://varna.obshtini.bg/p.php?i=330400>

Наредба за реда и условията за настаняване под наем в социални жилища, община Лом. Достъпно на: <https://oalom.acstre.com/subsection-34-naredbi.html>

Наредба за за реда и условията за установяване на жилищните нужди на граждани, ползване и управление на общински жилища (изменена с решение № 214 от 27.07.2018г.), община Благоевград. Достъпно на: [http://www.blgmun.com/cat22/167/ObS\\_Naredbi.html](http://www.blgmun.com/cat22/167/ObS_Naredbi.html)

Наредба за реда и условията за установяване на жилищни нужди, настаняване и продажба на общински жилища, община Велико Търново. Достъпно на: <https://www.veliko-tarnovo.bg/bg/velikotarnovski-obshtinski-savet/naredbi-obshtinski-savet/naredba-za-reda-i-usloviyata-za-ustanovyavane-na-zhilishni-nuzhdi/>

Наредба за условията и реда за установяване на жилищни нужди, за настаняване в общински жилища и продажбата им, община Пловдив. Достъпно на: <http://plovdiv.bg/obs/%d0%b4%d0%b5%d0%b9%d1%81%d1%82%d0%b2%d0%b0%d1%89%d0%b8-%d0%b0%d0%ba%d1%82%d0%be%d0%b2%d0%b5/%d0%bd%d0%b0%d1%80%d0%b5%d0%b4%d0%b1%d0%b0-%d0%b7%d0%b0-%d1%83%d1%81%d0%bb%d0%be%d0%b2%d0%b8%d1%8f%d1%82%d0%b0-%d0%b8-%d1%80%d0%b5%d0%b4%d0%b0-%d0%b7%d0%b0-%d1%83%d1%81%d1%82%d0%b0%d0%bd%d0%be%d0%b2/>

Наредба за реда и условията за управление и разпореждане с общински жилища на територията на Столична община (2005 г.). Достъпно на: <https://web2.apis.bg/sofiacouncil/p.php?i=108355&b=0>

Национална стратегия в областта на убежището миграцията и интеграцията (2015 – 2020). Достъпно на: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=963>,

Национална жилищна стратегия 2018-2030 г. (2017). Достъпно на: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=3607>

Решение на Административен съд София-град № 2817 от 24/04/2019 по дело 716/2019г. относно разпоредбите на Наредбата за реда и условията за управление и разпореждане с общински жилища на територията на Столична община (2005 г.). Достъпно на: <http://www.admincourtsofia.bg/%D0%94%D0%B5%D0%BB%D0%B0/%D0%A0%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%8A%D1%80%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%B5%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B0.aspx>

### 1.3 Изследвания и доклади

AIDA. (2018). *Country Report Bulgaria Update*. Достъпно на: <https://www.asylumineurope.org/reports/country/bulgaria>

AIDA. (2019). *Housing out of Reach. The Reception of Refugees and Asylum Seekers in Europe*,. Достъпно на: [http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida\\_housing\\_out\\_of\\_reach.pdf](http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/shadow-reports/aida_housing_out_of_reach.pdf)

Analysis of interpretations of the term affordable housing in the EU Urban Agenda Partnership for Housing. (2017). Достъпно на: [https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/briefing\\_note\\_2017\\_interpreting\\_the\\_term\\_affordable\\_housing\\_-\\_march\\_2017.pdf](https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/briefing_note_2017_interpreting_the_term_affordable_housing_-_march_2017.pdf).

Astolfo, G. and C. Boano. (2018). *Affordable Housing Policy and Practice. Case Studies Review*. The Bartlett Development Planning Unit University College London (UCL). Report for the project “Curing the Limbo” [online]. Достъпно на: [curingthelimbo.gr/en/home](http://curingthelimbo.gr/en/home)

European Observatory on Homelessness (EOH). (2016). *Asylum Seekers, Refugees and Homelessness. The Humanitarian Crisis and the Homelessness Sector in Europe*. Достъпно на: [https://www.feantsaresearch.org/download/feantsa-studies\\_06\\_web1893761109777125727.pdf](https://www.feantsaresearch.org/download/feantsa-studies_06_web1893761109777125727.pdf)

EWSI. (2016). *EWSI Analysis: Immigrant Housing in Europe*, European Commission [Online]. <https://ec.europa.eu/migrant-integration/intdossier/ewsi-analysis-immigrant-housing-in-europe>

European Council on Refugees and Exiles. (2016). *The Right to Housing for Beneficiaries of International Protection*. Достъпно на: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/12/The-Right-to-housing-for-beneficiaries-of-international-protection.pdf>

European Responsible Housing Awards. Handbook 2019 [online]. <http://www.housingeurope.eu/resource-1286/european-responsible-housing-awards-2019-handbook>

FEANTSA and Abbé Pierre Foundation. (2017). *Second Overview. Housing Exclusion in Europe*. Brussels: FEANTSA and Abbé Pierre Foundation.

Housing Europe ‘s contribution to UN Habitat III conference. (2016). Достъпно на: <http://www.housingeurope.eu/resource-808/we-call-governments-in-the-eu-and-beyond-to-put-social-housing-back-at-the-centre>

Housing Europe Observatory. (2019). *The State of Housing in the EU 2019. Decoding the new housing reality* [online]: <http://www.housingeurope.eu/resource-1323/the-state-of-housing-in-the-eu-2019>

Hegedüs, T., V. Horváth and E. Somogyi, *Affordable Housing in Central and Eastern Europe: Identifying and Overcoming Constraints in New Member States*, 2017. Достъпно на: <https://ec.europa.eu/futurium/en/housing/affordable-housing-central-and-eastern-europe-identifying-and-overcoming-constraints-new>.

Jacobs, J. (1992). *The Death and Life of Great American Cities*. Vintage Books: New York.

Ludl, Herbert. (2016). *Integration in Housing: Models for Social Cohesion*, Sozialbau AG, Достъпно на: [http://www.ciriec.uliege.be/wp-content/uploads/2019/06/eBook\\_IntegrationInHousing.pdf](http://www.ciriec.uliege.be/wp-content/uploads/2019/06/eBook_IntegrationInHousing.pdf).

Owen, Ruth, F. Spinnewijn, S. Coupechoux, S. Edwards, et al. (2019). *50 Out-of-Box Housing Solutions for the Locked Out: Housing Europe*. Housing Europe, Housing Solutions Platform. Достъпно на: [www.housingeurope.eu/resource-1259/50-out-of-box-housing-solutions-for-the-locked-out](http://www.housingeurope.eu/resource-1259/50-out-of-box-housing-solutions-for-the-locked-out).

Rosenfeld, O. (2017). “Analysis of interpretations of the term affordable housing in the EU Urban Agenda Partnership for Housing,” a briefing note prepared for DG REGIO and the EU Urban Agenda Partnership for Housing, DG REGIO, Brussels.

Sabchev, T. „Barcelona secrets: the intercultural approach to migration governance“. Достъпно на: <https://citiesofrefuge.eu/news/barcelona-secrets-intercultural-approach-migration-governance>

Salvi del Pero, A., Adema, W., Ferraro, V., & Frey, V. (2016). *Policies to promote access to good-quality affordable housing in OECD countries*. OECD, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs Employment, Labour and Social Affairs Committee. [online]. Достъпно на: [https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/policies-to-promote-access-to-good-quality-affordable-housing-in-oecd-countries\\_5jm3p5gl4djd-en](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/policies-to-promote-access-to-good-quality-affordable-housing-in-oecd-countries_5jm3p5gl4djd-en)

UNHCR. (2013). *Where is my Home? Homelessness and Access to Housing among Asylum-Seekers, Refugees and Persons with International Protection in Bulgaria*. Достъпно на: <https://www.refworld.org/docid/51b57c864.html>

Urban Agenda for the EU. Report on the Working Conference on Reception & Housing of Migrants and Refugees. (2016) [online]. Достъпно на: [https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/report\\_working\\_conference\\_housing\\_reception.pdf](https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/report_working_conference_housing_reception.pdf)

Wolfhardt, A., C. Conte, and T. Huddleston. (2019). *The European Benchmark for Refugee Integration: A Comparative Analysis of the National Integration Evaluation Mechanism in 14 EU Countries* [online]. Достъпно на: <https://www.migpolgroup.com/wp-content/uploads/2019/06/The-European-benchmark-for-refugee-integration.pdf>

World Bank. (2017). *A Roof Over Our heads: Housing in Bulgaria*. Достъпно на <http://documents.worldbank.org/curated/en/702751508505445190/pdf/120562-WP-P161988PUBLIC-HousinginBulgariaShortreportEN.pdf>

World Economic Forum. (2017). *Migration and its Impact on Cities*. Достъпно на [http://www3.weforum.org/docs/Migration\\_Impact\\_Cities\\_report\\_2017\\_HR.pdf](http://www3.weforum.org/docs/Migration_Impact_Cities_report_2017_HR.pdf)

Андреева, А., П. Петров. (2017). *Наръчник за интегриране на лица с предоставено убежище или международна закрила в общините*. БЧК: София. Достъпно на: [https://www.redcross.bg/files/914-BRC\\_Narachnik\\_Integration\\_last.pdf](https://www.redcross.bg/files/914-BRC_Narachnik_Integration_last.pdf)

Български съвет за бежанци и мигранти, *Добри практики за интеграция на бежанци в България*. Достъпно на: <http://www.bcrm-bg.org/docs/Dobri-praktiki-za-integracia-na-bejanci.pdf>

Български съвет за бежанци и мигранти. (2018). *Добри практики за интеграцията на бежанците с европейско финансиране*. Достъпно на: <https://bcrm-bg.org/wp-content/uploads/2019/02/2018-Good-Practices-BG-Distr.pdf>

Български съвет за бежанци и мигранти. (2019). *Справочник по интеграция на лица с предоставена международна закрила*. Достъпно на: [https://bcrm-bg.org/wp-content/uploads/2019/02/Справочник\\_по\\_интеграция\\_на\\_лица\\_с\\_предоставена\\_международна\\_международна\\_закрила.pdf](https://bcrm-bg.org/wp-content/uploads/2019/02/Справочник_по_интеграция_на_лица_с_предоставена_международна_международна_закрила.pdf)

ВКБООН. (2018). *Проучване на обществените нагласи към бежанците и търсещите закрила в България* [online] [https://www.unhcr.org/bg/wp-content/uploads/sites/18/2019/04/UNHCR\\_Survey\\_2018\\_BG.pdf](https://www.unhcr.org/bg/wp-content/uploads/sites/18/2019/04/UNHCR_Survey_2018_BG.pdf);

ВКБООН. (2017). *Има ли желание, има и начин. Ангажираност на частния сектор в заетостта на получили международна закрила лица*. [online] <https://www.unhcr.org/bg/wp-content/uploads/sites/18/2016/12/Employment-for-Refugees-FINAL-BG.pdf>

Европейски институт. (2019). *Сборник материали от добри практики и модели за имиграционна и интеграционна политика* (наръчник). Издание по проект „Подобряване на координационния механизъм за интеграция чрез добри практики и модели“, 2017-2019г. ФУМИ.

Ефтимова, Д., И. Лазарова, Я. Лазаров. (2014). „Социална интеграция на бежанците – добри практики и местни политики в пет европейски столици“ (изследване по проект „Повишаване на институционалния капацитет на местната власт и прилагане на механизми за закрила на търсещи убежище,“ Програма Европа на Столична община).

Захариев, Б., Р. Милкова. (2014). *Оползотворяване на частни необитавани жилища за увеличаване на социалния наемен фонд в България*. “Институт „Отворено общество“ – Будапеща.

Национален Център за териториално развитие ЕАД. *Национална жилищна стратегия. Приложение 1: Част Анализ*. 2017. Достъпно на: <https://adues.bg/upload/files/%D0%9D%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0%20%D0%B6%D0%B8%D0%BB%D0%B8%D1%89%D0%BD%D0%B0%20%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%8F.pdf>

Николова, Б. (2017). „Съвременни аспекти на жилищната политика в България“, в: Списание „Диалог“, 3.

НКФ Каритас България. (2017). *Еднакви в различието*. Достъпно на [www.caritas.bg/bg](http://www.caritas.bg/bg)

#### 1.4 Ресурси в интернет

Cities of Migration, <http://citiesofmigration.ca/>

EUROCITIES Integrating Cities Charter, <http://www.integratingcities.eu/integrating-cities/charter>

European Web Site on Integration, <https://ec.europa.eu/migrant-integration/>

Intercultural Cities, Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/interculturalcities>

Уебсайт на фондация „Хабитат България“, <http://hfh.bg/bg/>

Използвана е информация от следните бази данни:

- Eurostat
- OECD Affordable Housing Database, [www.oecd.org/social/affordable-housing-database/](http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database/)