

КОМЕНТАР

от ЕнЕфект, Център за енергийна ефективност

Относно проекта за Национална жилищна стратегия
(версия от 2018 г.)

СЪДЪРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ НА КОМЕНТАРА

ПО ОБЕКТА, ОБХВАТА И ИДЕЙНАТА ПЛАТФОРМА

Субекти и обекти на стратегията

Обхват на проекто-документа

Идейна платформа

Понятиен апарат

Структура и логическа последователност

ПО ВИЗИЯТА ЗА РАЗВИТИЕ НА ЖИЛИЩНИЯ СЕКТОР

ПО ПРИОРИТЕТИТЕ, ЦЕЛИТЕ И ОЧАКВАНИТЕ РЕЗУЛТАТИ

Приоритети

Стратегическа цел

Специфични цели

Очаквани резултати

ПО ИНСТРУМЕНТАРИУМА

ОТНОСНО НЯКОИ НЕДОРАЗВИТИ ЕЛЕМЕНТИ НА СТРАТЕГИЯТА

Демографски и регионални проекции

Обновяване на съществуващите жилищни фондове

Енергийна ефективност

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

РЕЗЮМЕ НА КОМЕНТАРА

Настоящата оценка се основава на следните основни констатации:

1. Стратегията предлага **визия за развитие на жилищния сектор** до 2030 г., която правилно насочва към:

(а) жилищен сграден фонд с качествени, енергоефективни, безопасни жилища, адаптивен към климатичните промени и със здравословен микроклимат в тях и в непосредствената им окръжаваща среда, съответстващи на определен жилищен стандарт

(б) жилищен сграден фонд и непосредствена окръжаваща среда с подходящо управление и поддържане

(в) жилищен сграден фонд с оптимално оползотворяване на наличните в него жилища (в т.ч. и на тези, които в момента не се обитават), съответстващи на приетия жилищен стандарт и пазарното търсене

(г) по-ясни роли и възможности на участниците в неговото създаване и стопанисване и на пазара на жилища.

2. Изразена е воля **да се насърчава развитието на жилищния пазар**, в който „*участниците (частен сектор, обитатели, държава, общини) имат ясни отговорности и паралелни цели; осигуряването на жилище е отговорност на индивида, осигуряването на възможности за жилище е отговорност на пазара, държавата и общините; пазарът е прозрачен и удовлетворява платежоспособното търсене, а държавата и общините – подпомагат уязвимите и нуждаещите се, за които пазарът е недостъпен*“.

3. Предвижда се да се създаде устойчив специализиран **финансов инструмент** (фонд) за осъществяване на жилищната стратегия, *“който да акумулира средства от различни национални и международни източници, както и да управлява револвираните средства”* при осигурена прозрачност и ясна проследимост на финансовите потоци и изпълнението на проектите във всички етапи.

4. За осъществяването на стратегията съществена роля се отрежда на **местните (общинските) власти**, които трябва 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”* при наличие на ясно формулирани национални и регионални приоритети.

5. Като основа за разработването на стратегията е събрана богата информация за състоянието на жилищните сградни фондове, която се предвижда да продължи да се обогатява и развива до превръщането ѝ в **национална информационна система** за жилищния сектор в България.

6. Стратегията поставя високи цели по отношение на **енергийната ефективност** на новите и съществуващи сгради (след енергийно обновяване),

които трябва да отговарят на европейските и националните стандарти за почти нулево-енергийни сгради, а при постигането на по-високи енергийни класове и икономии на енергия (при обновяване) да се предоставя по-високо грантово финансиране.

Въз основа на горните констатации смятаме, че

като цяло на проекта за Национална жилищна стратегия трябва да се даде положителна оценка.

Специално трябва да се подчертае смелостта на възложителя да пристъпи към разработването и да подложи за широко обществено обсъждане подобен политически документ след около 20 години недопустимо negliжиране на жилищната политика. На очаквания риск начинанието да предизвика противоречиви и силно политизирани критики е отговорено с експертна обективност и политически кураж.

Същевременно смятаме, че дългогодишното забавяне на този важен политически документ не е достатъчно основание да се прибързва с неговото окончателно приемане и утвърждаване. Полезно би било тази версия на проекто-стратегията да бъде подложена на още една **цялостна редакция**, с оглед:

- текстът да се прецизира и съкрати допълнително, като от него се извадят конкретните идеи за решения, които изискват по-внимателно проучване на възможни алтернативи (някои от тях може да се включат в специализираните програми, които ще се разработят впоследствие, а други вероятно ще се регламентират с други документи)

- в проекта да останат само основните политически принципи, според които ще се развива жилищната система в България.

Тъй като стратегията е подчертано **политически документ** (както правилно се отбелязва още във въведението на проекта), желателно е изложението да се освободи от експертни текстове и претенциозни клишета, като остане изцяло на достъпно политическо равнище.

В допълнение към изразената обща положителна оценка на проекта за Национална жилищна стратегия предлагаме своите конструктивни коментари и препоръки, които се надяваме да се вземат под внимание при окончателната редакция на този текст.

ПО ОБЕКТА, ОБХВАТА И ИДЕЙНАТА ПЛАТФОРМА

Субекти и обекти на стратегията

Ако приемем, че **субекти** на жилищната стратегия са всички българските граждани, то нейни **обекти** са различните видове жилища, предназначени за тях. Според специфичните потребности, които удовлетворяват, жилищата обикновено се разглеждат в обособени групи. Смятаме за правилно една национална жилищна стратегия да постави в центъра на вниманието **масовия случай** (*масовите потребности от жилища*), като същевременно отдели специално внимание на изключенията от правилото – жилищата за социално слаби потребители, за млади домакинства, за специалисти с дефицитни професии, за обратни нужди, за собственици на много жилища и т.н. Би трябвало да приемем, че с развитието и забогатяването на обществото и държавата изключенията от масовия случай (и по-специално жилищата за социално слабите групи) ще заемат все по-малък дял от жилищния фонд. Ето защо предимно към тези видове жилища би трябвало да е насочена и цялостната жилищна стратегия.

Вместо това още във въведението се отбелязва, че стратегията е насочена към “приоритетно подпомагане на **най-уязвимите групи** на обществото ...”. И по-нататък на различни места в документа проблемите на социално слабите и уязвимите групи от населението излизат на преден план и замъгляват визията за масовите случаи, която всъщност остава в голяма степен непонятна. Това означава, че в проекта за стратегия масовите потребители на жилища, чийто дял от общото население се очаква на расте, остават на втори план. Тази постановка намираме за погрешна и опасна. Когато очакваме държавата да се грижи за социално слабите, трябва да помним, че тя генерира своите ресурси най-вече чрез данъците, които плаща средната класа, т.е. масовият обитател.

В резултат на анализа на жилищния сектор в България се правят **изводите**, че (а) „не е необходимо ново масово жилищно строителство и съществува остра необходимост от масово обновяване на съществуващия жилищен фонд и повишаване на неговата използваемост“ и че е нужно (б) „повишаване на финансовата достъпност в жилищния пазар и осигуряване на социални жилища за уязвимите групи чрез ново строителство или чрез адаптиране на съществуващ фонд“.

Тези два извода са **неточни и непредставителни**, тъй като се фокусират върху потребностите на уязвимите групи, не отчитат значимостта на наемния пазар, позовават се на неясното понятие „масово жилищно строителство“ и не отчитат значението на устойчивото управление и поддържане на жилищните фондове. Същевременно, не се оценява реалното състояние на пазара, който проявява значителен интерес към нови качествени жилища в развитите градски центрове.

Поради тези и редица други текстове на проекто-документа се наслаждава усещането, че стратегията е насочена предимно към **решаването на социални проблеми** на определени уязвими групи от населението и не

разглежда жилищната система като елемент на цялостното социално-икономическо развитие на страната, както вербално е заявено в началото.

Обхват на проекто-документа

Наемните жилищни сградни фондове се разглеждат почти изцяло във връзка с групите със специфични потребности. Този вид жилища обаче заслужават много по-голямо внимание и то далеч не само през призмата на специфичните жилищни нужди. Динамиката на съвременния живот и свързаната с нея мобилност на домакинствата може значително да възродят интереса към наемните жилища. Тъй като тази категория жилища може да се свърже с различни форми на собственост (частна, ведомствена, общинска, държавна, смесена), отделните случаи заслужават проучване и формиране на ясни позиции за тяхното евентуално бъдещо развитие. Притежаването на (собствено) жилище в определен град вече не е най-важният фактор. Ако се подобри оперирането на наемния пазар с помощта на фирми посредници, които предоставят защита и гаранции на собствениците, застраховки на жилището от недобросъвестни наематели и др. пазарни подходи, този пазар може да се раздвижи и да се съчетае с разумна регионална икономическа политика.

Съществено внимание е отделено на **необитаваните жилища**. За съжаление обаче не е представен качествен профил на този необитаван сграден фонд – къде се намират жилищата, в какво физическо състояние са, колко от тях са нови жилища, които не могат да се продадат и т.н. Тези данни трябва да се съпоставят с профила на търсещите и нуждаещите се от жилища, както и с вече изразените инвестиционни намерения, които, както се заявява в текста, нарастват. Така ще се изясни дали и в каква степен е възможно използването на необитавания сграден фонд от тези, които имат реална нужда от жилища. И едва след това може да се обмислят конкретни мерки за по-ефективното им използване.

Още в обяснителната записка към документа се заявява, че през последните десетилетия **общественият жилищен фонд** е почти напълно ликвидиран. Този компонент от жилищния сграден фонд в миналото се състоеше от държавни, общински и ведомствени сгради, които и сега (ако съществуват) биха могли да изпълняват различни функции – оборотни жилища, жилища за млади семейства, жилища за социално слаби семейства или за семейства със специфични нужди, редовни наемни жилища. Стратегията би трябвало да заяви ясна и устойчива позиция по отношение на тези (или и други) разновидности държавни и общински жилища и да предвиди условия за насърчаване или ограничаване на създаването на подобни фондове.

Няма изразена позиция и по отношение на **ведомствените жилищни сгради**. Може да се очаква, че с развитието и окрупняването на промишлеността интересът към подобни сгради може да се съживи и частният бизнес да допринесе за решаването на някои специфични обществени функции на държавата и общините, като например осигуряване на жилища за някои дефицитни професии, за ангажирани млади семейства и др.

Идейна платформа

За съжаление, в предложения проект проличава известна идейна¹ **непоследователност и дори противоречивост**, особено по отношение на “осигуряването” и на собствеността на жилищата, на жилищния пазар, както и на обектите и субектите на стратегията, на очакваните от нея ефекти и въздействия и т.н. Ето няколко примера:

(а) Още в обяснителната записка към документа се констатира необходимост от **адаптиране на жилищния фонд** за по-рационалното му използване. Това е твърде неясно пожелание, зад което може да се скрият и неприемливи крайни идеи като експроприиране, принудително заселване на наематели и т.н. Първите отзиви за проекто-стратегията в страницата на МРРБ са показателни за възможните негативни реакции.

(б) Създава се усещане (породено от неколkokратно изразявани позиции²), че жилищната стратегия цели осигуряване на **жилища за уязвими групи от населението**, което противоречи на правилно изведеният по-горе принцип „осигуряването на жилище е отговорност на индивида, осигуряването на възможности за жилище е отговорност на пазара, държавата и общините“. За да се избегне двусмисленото тълкуване на текста е необходимо ясно да се разграничат масовите случаи от изключенията.

(в) Идеята за въздействие чрез **данъчната политика** не е нова и наистина трябва внимателно да се обмисли и евентуално да се разработи и предложи. Тук обаче тя е подхвърлена твърде фриволно, без разяснение и би могла да предизвика ненужно напрежение в този момент. Докато не е проучена и разработена детайлно, тази идея не би трябвало да е част от стратегията. Освен това, защо трябва да очакваме частни жилища да се предоставят под наем само за социални цели? Може да се насърчава отдаването на жилища под наем изобщо, в т.ч. и на пазарни цени, което също е полезно.

(г) На стр. 6 от раздел 1 “Състояние и проблеми на жилищния сектор” се заявява: *“Възможността на частния пазар да осигури **масовото жилище** е принципно ограничена. В среда на силно поляризиращи се доходи, без жилищно субсидиране и възпроизводство на **социален фонд** проблемите в жилищния сектор ще бъдат преодоляни трудно и бавно”*. Ако изключим неясното съдържание на понятията “масово жилище” и “социален фонд”, твърдението, че частният пазар не може да осигури масово жилище не отговаря на действителността. Всичко, което сега се строи и продава се случва на частния

¹ Жилищната политика е идеологически обусловена област, в която за едни и същи проблеми може да се предлагат коренно противоположни подходи за решаването им в зависимост от идеологическите отправни точки. Това означава, че възложителите, а след това и авторите трябва да приемат определени идейни позиции и да ги следват неотклонно и последователно

² Макар че постановката “Осигуряването на адекватни на потребностите жилища, подобряването на достъпа до жилище за уязвимите групи и младите хора, както и безусловното признаване на правото на помощ за

пазар. По друг начин обаче стои въпросът с жилищата за специални категории обитатели (социално слаби, със специфични нужди и т.н.). Ето защо тези две групи трябва категорично да се разделят.

(д) В заключението на раздела “Състояние и проблеми на жилищния сектор” се заявява, че: “... не е необходимо **ново масово жилищно строителство**” в България. Тук вероятно се изхожда от механичната съпоставка на статистическите данни за съществуващите жилища и за броя на домакинствата в страната. Очевидно се прави връзка и с представата за “масовото” жилищно строителство, което държавата осъществяваше до 80-те години на ХХ век. Въпреки че понятието “масово жилищно строителство” не е дефинирано нито количествено, нито качествено, тази констатация изглежда твърде преувеличена на фона на приведените по-горе данни за растящия инвеститорски интерес към ново жилищно строителство. Ако идеята на авторите е, че не е нужно да се планира централизирано жилищно строителство от масов тип (както бе по времето на социализма), но такова строителство и без това не се е осъществявало през последните 30 години и едва ли може да се планира оттук нататък.

(е) Необяснимо е защо и по какви критерии **едропанелните жилищни сгради** (ЕПЖС) са обявени за “масова” и “уязвима” група. Намерението да “се осигури служебно възстановяване” на техническите документи (което се предвижда и за “жилищните сгради в средните и малките градове, останали без техническа документация”) е похвално и вероятно действително ще подейства като “допълнителен мотивиращ стимул за самоорганизиране и пристъпване към желания модел за управление и последващо обновяване с мерки за енергийна ефективност”. Това обаче не е основание ЕПЖС да се обявяват за “уязвима група” сгради с произтичащи от това привилегии.

Понятиен апарат

Наред с полезния списък на използваните съкращения би трябвало да се приложат и определения на основния **понятиен апарат**, използван в изложението. Понятията “жилищна политика”, “жилищна система”, “жилищен сектор”, “наемни жилища”, “оборотни жилища”, “ведомствени жилища”, “социално слаби потребители”, “уязвими групи”, “групи със специфични жилищни потребности”, “жилищен стандарт”, “жилищен пазар”, “социални жилища” и др. се нуждаят от ясни определения. През последните години тази материя бе слабо разработвана и разнопосочното тълкуване на отделните понятия е много вероятно.

Структура и логическа последователност

Структурата на стратегията би трябвало да се основава на следните **основни елементи**³: анализ на състоянието на сектора – визия за неговото развитие – приоритети на стратегията – стратегически цели – инструменти и дейности – очаквани резултати – специализирани програми. С малки отклонение тази последователност е спазена в изложението на стратегията.

Въпреки очевидното желание текстът на документа да се съкрати в сравнение с предходни версии (което е похвално и усилията в тази посока следва да продължат), убедени сме, че това не трябва да оказва негативно влияние на неговата **логическа последователност**. Анализът на жилищния сектор трябва да бъде последван от извеждането на приоритети, които да водят към визията, стратегическата и специфичните цели с измерими количествени и качествени показатели, инструментариума, финансовата рамка и насоките за програми към стратегията. По-подробни коментари в тази посока са налични в следващия раздел на настоящия коментар.

ПО ВИЗИЯТА ЗА РАЗВИТИЕ НА ЖИЛИЩНИЯ СЕКТОР

Въпреки че предложената визия за развитие на жилищния сектор включва някои правилни постановки, тя все още **не е достатъчно ясна** и съдържа известни противоречия. Някои от изброените принципи се нуждаят от пояснения и по-точно формулиране. Желателно е текстът да бъде още по-синтезиран и кратък и значително по-добре структуриран.

Прави впечатление, че визията не поставя в център на вниманието субекта на жилищната политика – **обитателя**. Ако се изхожда от позицията на обитателя и от неговия естествен стремеж към по-висок стандарт на обитаване, поставените проблеми може по-ясно да се адресират и да се обвържат с потребностите на отделните групи обитатели.

Още в първия параграф се казва: **“Осигуряването на адекватни на потребностите жилища, подобряването на достъпа до жилище за уязвимите групи и младите хора, както и безусловното признаване на правото на помощ за жилище са базови условия за достойно съществуване за всички.”** По-нататък се обобщава, че: **“... осигуряването на жилище е отговорност на индивида, осигуряването на възможности за жилище е отговорност на пазара, държавата и общините”**. Независимо от намеренията на авторите тези два откъса съдържат сериозно противоречие. Ако стратегията задължи държавата **да осигурява** жилища, съответстващи на потребностите на домакинствата (както може да се тълкува първият откъс), това е непосилна и принципно неправилно поставена задача. Пазарът и обществото (държавата, общините) трябва да осигуряват **“възможности”**, както правилно се отбелязва във втория цитат. От друга страна, безусловното признаване на

³ Съгласно *“Методология за стратегическо планиране в Република България” на Съвета за административна реформа, 2010 г.*

правото на помощ за жилище би трябвало да се обвърже с определен минимален стандарт и задължително да се поясни.

Силно оспоримо е твърдението, че: *“жилището е инструмент в борбата против бедността и социалното изключване”*. Тази роля то може да изпълнява отчасти по отношение на определени групи от населението, но не изобщо.

Текстът *“Подобряването на енергийните характеристики на сградите чрез разходно-ефективен подход е принос на българския сграден фонд, през целия му жизнен цикъл, и към политиката на ЕС за климата”* е неясен и би трябвало или **да се уточни и преформулира** или изобщо да се премахне.

Слабост на предложената визия е липсата на каквото и да било отношение към:

- **жилищния стандарт**, към който стратегията се стреми (липсва определение с конкретни измерими качествени и количествени показатели)

- **формите на обитаване** – индивидуално и колективно – това са исторически обособени категории, които съществуват и у нас, но във визията няма идея за тяхното бъдещо развитие, за съотношенията между тях, за териториалното им разпространяване и т.н.

- **етажността на жилищното застрояване**, която е свързана качеството на обитаването и представлява един от най-обсъжданите проблеми на съвременното градоустройство и жилищно строителство в целия свят

- **формите на собственост** върху жилищните сгради и терените под тях, по отношение на които в анализа на състоянието на жилищния сектор са установени сериозни деформации

- **мобилността** на обитаването и отношението ѝ към статичността на сградния фонд, които са свързани с режимите на смяна на собствеността, съотношението между собствени и наемни жилища и т.н.

- **насърченията и ограниченията** и тяхното балансираното съчетаване при провеждането на политики в областта на жилищния сектор⁴ (смятаме, че балансът между насърченията и ограниченията, с приоритет на насърченията, би трябвало да се изведе като основен елемент на визията за развитието на жилищния сектор, който би трябвало да прониже цялата стратегия).

В частта, посветена на визията за развитието на жилищния сектор, са изредени редица конкретни дейности и инструменти за осъществяването ѝ. Смятаме за правилно тези текстове да се отнесат към описанието на насоките за

⁴ Дългогодишните практики в различни области на живота показват, че в почти всички случаи добре премерените и правилно адресирани насърчения (стимули) са по-ефективни от ограниченията (принудата), за избягването на които обикновено се изнабират всевъзможни оригинални решения на ръба или дори извън закона

програмите за реализиране на стратегията и при описанието на инструментариума.

ПО ПРИОРИТЕТИТЕ, ЦЕЛИТЕ И ОЧАКВАНИТЕ РЕЗУЛТАТИ

Приоритети

Още в обяснителната записка към документа са изведени следните няколко **съществени проблеми** на жилищната система, които очаквахме да послужат за определяне на приоритетите на самата стратегия: значителният дял на необитаваните жилища / растящото по обем строителство и влошаването на финансовата достъпност до жилища / почти ликвидираният обществен жилищен фонд / необходимостта от адаптиране на жилищния фонд / надеждността на конструкциите на жилищните сгради / нуждата от специализирани финансови инструменти и от централизиран орган за жилищна политика.

В края на описанието на стратегическата цел отново са изведени **приоритетни проблеми** на сектора: лошо поддържане на жилищния фонд, пораждащо и рискове от конструктивни проблеми / ниска енергийна ефективност, нисък комфорт и нездравословни условия на обитаване / остра нужда от социални жилища, много незаконни жилища (извън приетите норми и стандарти) / трайно нарастващ фонд от необитавани жилища / неразвита жилищно-финансова система с достъпни възможности за придобиване на жилище – на собственици или наематели (особено за младите семейства и хората с ниски доходи).

Тези две изброявания на приоритетни проблеми на сектора очевидно са извлечени от анализа на състоянието на жилищната система, представен през 2017 г. Без да коментираме дали те са пълни и дали отделните проблеми са правилно степенувани по важност, ще отбележим, че изброените две групи проблеми не съвпадат и (което е по-обезпокоително) не са ясно адресирани в самата стратегия, около тях не се развиват основните идеи на документа.

Липсата на ясни приоритети е една от най-съществените слабости на представения проекто-документ, включително с оглед на факта, че те би следвало определят и насоките за развитие и на планираните общински програми, и на приоритизирането на проекти от страна на предложения фонд.

Както стратегическата, така и специфичните цели трябва задължително да се обвържат с **времеви хоризонти** (краткосрочни, средносрочни и дългосрочни) и да се характеризират с ясни **измерими показатели**. Единствено чрез тях може да се определи подходяща финансова рамка, както и да се провежда резултатен мониторинг и да се контролират и отчитат постигнатите резултати. За съжаление, подобни показатели изобщо липсват в настоящия проект. Липсата на конкретност и измеримост на целите

прави стратегията пожелателна и неопределена както във времето, така и в количествено и качествено отношение.

Стратегическа цел

Стратегическата цел на стратегията „Изграждане на устойчив жилищен сектор“, макар и принципно правилна, би трябвало по-ясно и пълно да се разтълкува. Съдържанието на първия параграф на тази точка не изпълнява пълноценно тази задача, тъй като не е ясна причинно-следствената връзка с резултатите от анализа и не е обвързана с времевия хоризонт, което, разбира се, възпрепятства реалистична оценка доколко изграждането на устойчив жилищен сектор е постижимо до 2030 г. Последващият текст не е пряко свързан с обосновка на целта или методите за нейното постигане, а описва междусистемни зависимости и принципи на провеждане на политики, които са по-подходящи за въведението на стратегията, както и ограничена част от инструментариума на местно равнище, който трябва да намери своето място след описанието на специфичните цели.

Повторното извеждане на приоритетни проблеми на сектора в края на описанието на стратегическата цел е неуместно и би трябвало да се премахне.

Специфични цели

В описанията на специфичните цели в значителна степен е избягнато навлизането в конкретни действия, които са присъщи за специализираните програми. Това е правилно, но текстът може още да се съкрати. Достатъчно е специфичната цел да се формулира и обоснове, като се опишат накратко очакваните резултати от постигането ѝ. Не е уместно в стратегията да се изброяват конкретните примерните мерки (действия) – те трябва да са предмет на специализирани програми, които изискват много по-сериозно проучване и прецизиране. Тази бележка е валидна за описанията на всички специфични цели.

Специфична цел 1: *Установяване на работещ механизъм за адекватно (правилно е да се каже “подходящо”) управление и поддържане на жилищния фонд*

Тази цел се отнася до един от най-острите дефицити на жилищния сектор – липсата на ефективно управление и поддръжка. Въвеждането на института на **професионалното управление** на жилищните сградни фондове и на прилежащите им открити терени, утвърждаването на сградния паспорт за съществуващите сгради като инструмент за регулиране на това управление и поддържане са едни от силните попадения на проекта.

В описанието на тази цел обаче би трябвало да се изведат **основните принципи** на предлаганите форми на управление и поддържане. Вместо това тук са включени съображения, които имат отношение към други части на програмата (финансиране, социално подпомагане), което силно замъглява основния проблем и свързаните с него необходими **промени в ЗУЕС**,

и в частност в механизмите за контрол върху прилагането на закона и наказанията при нарушаването му.

В рамките на описанието на специфична цел 3 (на стр. 23) се предлага нормативна уредба за лицензиране на **предприемаческата дейност** при управлението на етажната собственост и прилежащите пространства и въвеждането на единни професионални стандарти. Тази идея е правилна и навременна и изисква по-сериозно разработване и дори извеждането ѝ като приоритетна задача, както и пряко обвързване с първата специфична цел (без което се създава впечатление за повторения и разхвърляност на текста).

**Специфична цел 2: Осигуряване на финансово достъпни жилища.
Пряко подпомагане на уязвимите групи**

(а) В описанието на тази цел се пояснява, че тя е "... насочена към **социалния аспект** на жилищния проблем и преодоляване на големия дефицит на социални жилища." Това означава, че масовите случаи отново се изключват от стратегията. Този акцент (както отбелязахме по-горе) смятаме за неправилен. Ако все пак авторите настояват за запазването му, би трябвало самата цел да се формулира "... финансово достъпни социални жилища. ..."

(б) Същевременно правилната постановка да се "*гарантира равнопоставено разнообразие на форми на собственост и владение, тяхната сигурност, наличие ...*" се съчетава с нереалистичното очакване за цялото това разнообразие да се осигури "**финансова достъпност**" (подразбира се за всички). Това е принципно и практически невъзможно.

(в) В изброените "примерни мерки" (които според нас по принцип нямат място в стратегията) се изреждат различни видове **наемни жилища**. Сред тях липсват такива за редовни домакинства, които биха предпочели да живеят под наем (без да са социално слаби или със специфични жилищни нужди). Наличието на подобен наемен жилищен фонд може да улесни все по-нарастващата мобилност на домакинствата.

Специфична цел 3: Изграждане на рамка на националната жилищна система

Тази цел е необходима, но изложението е твърде спорно и недостатъчно ясно. Понятието "рамка" би трябвало да се изясни, като се въведе ясна структура на текста, чрез която последователно да се представят отделните елементи на рамката - институционална рамка, нормативна (законова) рамка, финансова рамка и т.н.

(а) В стратегията се очаква да се очертаят **основните насоки на развитие на сектора**, които рамката би трябвало да осигури, без да е необходимо да се посочват конкретни решения (в много от случаите може да има алтернативни решения, които изискват допълнителни проучвания). Вместо това в текста ненужно и преждевременно се споделят редица конкретни идеи, които би трябвало да се разработят по-детайлно в съответни специализирани програми.

(б) Още в обяснителната записка се извежда необходимостта от **централен орган**, администриращ цялостната система за жилищно субсидиране и провеждащ на практика националната жилищна политика. Тази идея не е достатъчно категорично обоснована в стратегията. Смятаме, че такъв орган е нужен, но не за да администрира (това трябва да е малка част от неговите функции), а за да осигурява необходимата информация, да осъществява постоянни изследвания на състоянието на жилищните фондове и на нуждите от жилища, да разработва различни модели и финансови инструменти, да планира мониторинга и анализира отчетите от него и т.н. Ако се създаде само нов *административен* орган, той неизбежно би се превърнал в политически управляван инструмент с много ограничена компетентност и силна неустойчивост на политиките, решенията и действията.

(в) Като цяло въпросът за нуждата от **финансови инструменти** за поддържане на жилищните сгради не е достатъчно добре развит в стратегията. Финансовите инструменти биха могли да са предмет на отделна специализирана програма. Не е нужно тук да се посочват конкретни техни характеристики, а само да се определят целите, които ще се подставят пред тези инструменти. Конкретната идея *“подкрепата за подобряване на конструктивна устойчивост и енергийната ефективност да се реализира единствено в случай, че обновяването не ангажира повече от 50% от стойността при ново строителство”* е твърде сурова и необоснована. В този вид тя може да предизвика ненужно напрежение и преждевременно отричане. Особено необходимо е да се проведат допълнителни проучвания по отношение на създаването на **финансов фонд**. Изброяването на потенциални финансови източници е твърде общо и неангажирано с каквито и да било предварителни сондажи и конкретни числа.

(Подходящо е да се обмисли възможността финансовите въпроси да се обединят на основата на текстовете от третата специфична цел и на раздела “Финансова рамка”, където е посочена примерна годишна финансова рамка (необвързана с измерими показатели за изпълнението на целите), но не и средносрочни и дългосрочни финансови репери.)

(г) На стр. 23 се предлага нормативна уредба за лицензиране на предприемаческата дейност при **управлението на етажната собственост** и прилежащите пространства и въвеждането на единни професионални стандарти. Както бе отбелязано по-горе, тази идея е правилна и навременна, но би трябвало да се обвърже пряко с първата специфична цел.

(д) Предвиждането на **мониторинг** на жилищната система (а не на жилищната стратегия, както е записано в проекта) трябва да се приветства. Предложеното в текста на съответния раздел описание обаче е твърде общо и неубедително. Смятаме, че моментната готовност за представяне на бъдещата система за мониторинг не е достатъчна. В този документ би трябвало да се заложи само разработването на цялостна информационна система и система за мониторинг, като се посочат основните принципи, върху които те тепърва ще се изграждат, но без претенцията преждевременно да се изчепва тяхното описание. В този сбит вид текстът може да се включи в третата специфична цел,

като се обвърже с измеримите показатели на целите (без които мониторингът би загубил смисъл). Необходимо е в рамките на консултациите по законопроекта за преброяване на населението и жилищния фонд през 2021 г. да се направят добре обмислени предложени за подобряване на качеството на събираните данни, както за характеристиките на жилищния сектор като цяло, така и по отношение на енергийната ефективност.

Очаквани резултати

Описанието на **очакваните резултати** от осъществяването на стратегията е твърде общо, литературно и без конкретни измерими показатели (тъй като такива липсват и при представянето на целите). В този вид това описание повече приляга да една визия, но в никаква степен не представя конкретни очаквани резултати. Тук за първи път се срещат заедно понятията “стимули” и “ограничения”, след като не са засягани никъде в основния текст на документа.

ПО ИНСТРУМЕНТАРИУМА

Нито във визията, нито в останалата част на изложението откриваме изчерпателно описание на **инструментариума**, с който се предвижда да се осъществява жилищната политика в България. Отделни негови елементи може да се намерят разпръснати в различни точки на документа, но събирането им заедно и обвързването им в пакет може да създаде по-ясна представа за възможността за осъществяване на стратегията. В допълнение към подточки (б) – (д) от коментара към Специфична цел 3, например, би трябвало да се вземе отношение към:

(а) определянето (чрез конкретни измерими показатели) на **жилищния стандарт**⁵, към който стратегията ще се стреми

(б) въвеждането на института на **професионалното управление** на жилищните фондове и най-общо описание на функциите и задачите на лицензираните фирми

(в) задачите и функциите на предлагания **централен орган** за жилищна политика, който не трябва да дублира други съществуващи органи и

⁵ Още на стр. 4 на въведението се казва, че: “...жилището е основна човешка потребност, която би могла да се удовлетвори до ниво (б.а. “стандарт”), съответстващо на нивото на социално-икономическо развитие на страната ни.” Това е по принцип правилна постановка, но тя трябва да се определи с **количествени и качествени показатели**. Съотношението между броя на наличните жилища и броя на домакинствата в страната е такъв показател, но то не е достатъчно представително за определяне на жилищния стандарт. В миналото, например, за тази цел се използваше показателят жилищна площ на човек от населението. Ако не се въведе показател за измерване на жилищния стандарт, казаното по-горе остава празна фраза без никакъв реален смисъл.

още по-малко за допринася за бюрократизирането на дейностите по изпълнението на стратегията

(г) най-общата характеристика (функциите и задачите) на предложения нов **Национален фонд** за финансиране на мерки в жилищния сектор, който би трябвало да действа при осигурена прозрачност и ясна проследимост на финансовите потоци и на изпълнението на проектите във всички етапи

(д) ролята и мястото на **общинските жилищни планове**, функциите на общините в разработването и изпълнението им и взаимодействието им с държавните органи за обвързване с националните и регионалните приоритети

(е) най-обща характеристика на функциите и съдържанието на специализираната **информационна система** за жилищните фондове и обвързването и с изпълнители и информационни източници

(ж) най-общо определение на предмета и обхвата на системата за **мониторинг** на развитието на жилищния сектор, която трябва да функционира върху основата на ясно определени приоритети и измерими цели

(з) най-общи насоки за обхвата и целите на **специализираните програми** за осъществяването на жилищната стратегия и т.н.

ОТНОСНО НЯКОИ НЕДОРАЗВИТИ ЕЛЕМЕНТИ НА СТРАТЕГИЯТА

Демографски и регионални проекции

В представения проект жилищната политика не се разглежда като инструмент за въздействие върху неблагоприятните **демографски процеси** в България. Без да се очаква, че демографските проблеми може да се решават само чрез инструментите на жилищната политика, тя все пак би могла да подпомага, да подсилва някои тенденции, които трябва ясно да се изведат в стратегията. **Не се помага на демографския проблем, ако се продължи насърчаването на изграждане на жилища в големите градове.**

Още във въведението се казва, че жилищната стратегия ще доведе до "... намаляване на **междурегионалните различия** ... и социално-икономическо регулиране на **миграционните процеси** в страната". Така документът се натовазва с прекомерното очакване да упражни икономическо влияние върху развитието на регионите и да регулира миграционните процеси в страната. Това е увлечение, подобно на допуснатото с Националната програма за енергийна ефективност на МЖС, чрез която се очакваше да се решат дългогодишни социални проблеми, породени от общата и от произтичащата от нея енергийна бедност.

Отново във въведението се споменават регионалните фактори, свързани с жилищната стратегия. И тук (както при социалните фактори) внимателно трябва да се избягва увлечението чрез жилищната политика да се

коригират диспропорции в регионалното развитие. От друга страна, **регионалният профил на разпределението на жилищните фондове**, в т.ч. на необитаваните жилища, както и на нуждаещите се домакинства, в съчетание с демографските прогнози са основа за определяне на регионалните направления на националната жилищна политика. Този въпрос обаче остава силно подценен в представения проект на стратегия.

Всичко това дава основание да констатираме, че в проекто-документа липсва ясна визия за **демографските и регионалните проекции на жилищната стратегия** - териториалното дислоциране на жилищните проблеми, връзката им с очакваното икономическото развитие на регионите и предполагаемите работни места, възможните влияния върху миграционните процеси и т.н. При липсата на ясна регионална икономическа политика за балансиране на териториалното развитие от някои улеснения в жилищния сектор биха „спечелили“ няколко големи градове (София, Пловдив, Бургас, Варна), които може да се „надуют“ с допълнително население, но същевременно да влошат условията за живот. Това би принудило държавата и общините да инвестират в допълнителна инфраструктура в тях, което от своя страна ще е основание за повишаване на данъците в тези градове. Така може да се стигне до това във Варна (например) да се плащат 2-3 пъти по-високи данъци отколкото в Добрич, както това се наблюдава в развитите страни.

Обновяване на съществуващите жилищни фондове

В проекто-документа е отделено сериозно внимание на обновяването на съществуващите сградни фондове. Въпреки това, смятаме, че обновяването може да се изведе още по-категорично като **основен приоритет** на стратегията, като се акцентира върху **водещата роля на собствениците**, със съответната система от стимули и наказания.

Уместно е да се поясни обаче, че на обновяване подлежи предимно **техническата инфраструктура на сградите** (инсталациите), чийто живот обикновено се изчислява на около 30 години. Т.е., става дума за естествена нужда от подмяна на сградната инфраструктура, която при всички случаи подлежи на периодична подмяна или основен ремонт. В редица случаи лошата поддръжка допълнително ускорява износването. Трябва обаче да е ясно, че експлоатационните срокове на сградите са значително по-продължителни от тези на техническата инфраструктура в тях и това трябва да се планира и калкулира в разходите за стопанисване и обновяване.

По отношение на **конструкциите на сградите** на стр. 7 се заявява, че „степената на потенциалния сеизмичен риск за "панелните" сгради не е известна“. Отнесено и към цялостното състояние на конструкциите на съществуващите сгради това твърдение е по-вярно от изказаното на предишната страница мнение, че „над 91% от фонда е с надеждна конструкция“. Всичко това означава, че са необходими допълнителни сериозни и непредубедени проучвания в това отношение, които трябва да се зложат в стратегията.

В стратегията се съдържат някои **противоречиви становища** относно комплексните качества на съществуващите едропанелни жилищни сгради (ЕПЖС), които (както изтъкнахме по-горе) изненадващо са определени като “уязвима” група сгради⁶. Няма изразено отношение относно възможната продължителност на тяхното използване и нееднократно изразяваните становища за нуждата от постепенното им разрушаване и подмяна с нови сгради. Този процес вероятно ще е продължителен (може би в рамките на няколко десетилетия), но е възможно първите събития от него да се случат и в периода на действие на настоящата стратегия (т.е. до 2030 г.).

На сериозен анализ трябва да бъде подложен и **застаряващият жилищен (не ЕПЖС) сграден фонд**, който също се нуждае от обновяване.

В проекта за стратегия не се открива ясно отношение и към **еднофамилните жилищни сгради**, които преобладават в селата и малките градове и земат около половината от целия жилищен сграден фонд. Като се има предвид, че индивидуалните жилищни сгради по принцип могат да предложат по-висок стандарт на обитаване, естествено е да се очаква проекто-стратегията за заеме ясна позиция по отношение на тази категория сгради както с оглед на поддържането на тяхното моментно състояние, така и с оглед на бъдещото развитие на тази форма на обитаване.

Енергийна ефективност

Енергийната ефективност би трябвало да се разглежда в две направления – като императивно изискване за високи енергийни характеристики към новоизгражданите жилищни сградни фондове и като част от обновяването на съществуващите сгради. И в двата случая задължително трябва да се поставят **високи енергийни цели**, които да съответстват на енергийните стандарти на следващите 30 години. В предложените текстове на проекто-стратегията би трябвало да се заложат конкретни показатели за енергийна ефективност на жилищните сгради, които да са неразделна част на комплексното понятие “жилищен стандарт”.

Равнището на енергийната ефективност, което ще се заложи в жилищния стандарт, трябва да е съобразено както с новите български норми за енергийна ефективност, така и с **по-дългосрочните цели** на европейската политика в тази област⁷.

⁶ *Определението “уязвими” обикновено се отнася към някои от субектите на жилищната политика (обитателите), като по отношение на всяка “уязвима” група съществуват ясно регламентирани (с нормативни документи) критерии за принадлежност. Ако това определение механично се отнесе към отделни обекти на стратегията (видове жилищни сгради), задължително трябва да се въведат и ясни критерии за принадлежност. Във всеки случай отнасянето на всички ЕПЖС към подобна група е невъзможно, а подхранването на негативно отношение към тези сгради е неприемливо.*

⁷ *Тук е уместно да се посочат основните европейски нормативни документи с хоризонт до 2030 г. и 2050 г., които поставят ясната цел за декарбонизиране на сградния фонд.*

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящият текст на проекта на Национална жилищна стратегия е съставен въз основа на предишната версия (от 2017 г.). Първото впечатление е, че новият текст е по-кратък, което по принцип е положителна промяна и тя би трябвало още повече да се задълбочи.

От първоначалните коментари в интернет проличава, че някои от идеите на документа не са разбрани или са възприети погрешно. Това е породило лавина от негативни отзиви, някои които сериозно се отклоняват от съществените елементи на документа, а други му приписват неприсъщи слабости и скрити цели. Ето защо трябва внимателно да се обмисли начинът, по който проектът за Национална жилищна стратегия ще продължи да се представя пред обществото за **широко обсъждане**.

Заслужава да се обмисли възможността на предварително обсъждане да се поставят основните принципи на този документ – целите, времевите хоризонти и идейните позиции за тяхното осъществяване, субектите и обектите на стратегията, основния инструментариум на жилищната политика, нормативната и финансовата рамка на стратегията, и т.н. Едва след постигането на относително експертно и политическо съгласие по тези основополагащи елементи на стратегията може да се състави окончателният текст на документа. Прибързаното поставяне на обществено обсъждане на документ със спорни елементи може да компрометира самата инициатива и да бламира съставителите, въпреки добрите намерения и ценните идеи, включени в този текст.

За ЕнЕфект

Център за енергийна ефективност

Д-р Драгомир Цанев
Изпълнителен директор