



ДОКЛАД

за добра практика в жилищните
политики за нуждите на
гражданите, живеещи в бедност
и маргинализация в община
Ябланица

Контекст

Ябланица е сравнително малка община с 9 населени места и население от 5627 души според Преброяването през 2021 г.

Ромите в общината живеят в гр. Ябланица и селата Брестница и Златна Панега. Те са единствената група, която се подмладява. Оценките през 2020-2021г. за броя на ромите в общината варират от 1096 (19.5 % от населението според Преброяване 2021) до около 2800-3000 д. (50 % според МАГ). В гр. Ябланица живеят 2481 души, от които, според местните власти, около 700 души са роми. Те населяват основно два квартала - „Козуря“ и новия „Слънчев край“ или живеят в близост до тях.

Според данни, събрани с помощта на РОМАКТ за целите на актуализацията на ПИРО 2021-2027, около 85 % от ромите в Ябланица и Брестница живеят в несигурна жилищна ситуация - липса на безопасни жилищни условия, пренаселени жилища, ограничен достъп до течаща вода и електричество, разположени в извънредно неблагоустроени квартали - без пътна инфраструктура, осветление и детски площадки, с нерегламентирани сметища. Около ¼ от ромите заявяват, че жилищата им са незаконно построени и още толкова не знаят чия е собствеността. Особено тежък е жилищният проблем за 22 семейства, живеещи в квартал „Козуря“.

Жилищното предизвикателство в гр. Ябланица - критичната ситуация за 22 ромски семейства

През 2020 г. в най-тежка жилищна ситуация са около 100 роми в града (22 семейства, живеещи в 16 домакинства, респ. жилища). Всички те са регистрирани на един адрес: ул. „Дунав“ № 16 и живеят на това място от повече от 50 години. Децата под 18 г. са близо половината от обитателите. Над 90 % от хората в трудоспособна възраст са безработни.

Семействата обитават фургони, бараки, едностайни помещения, построени собственоръчно от тях с подръчни средства и материали. Жилищата нямат установен правен статут, защото са изградени без спазване на изискванията на Закона за устройство на територията много преди влизането му в сила.

Жилищата и заобикалящата среда, инфраструктурата са „трагични“. Липсва електрификация, водоснабдяване и канализация. В близост до жилищните сгради има нерегламентирано сметище, съществуващо от 50 години, където живущите и други жители

на общината изхвърлят битови и строителни отпадъци. Жилищата са полуразрушени, с нужда от основен ремонт, паянтови, с капещи покриви, трудно отопляеми, с малка жилищна площ – в някои случаи под 1 кв. м средно на човек. Някои закупуват ток от съседите, но го заплащат на по-висока цена, а вода са принудени да наливат от разположения наблизо гробищен парк или от съседите. През 2019 г. в квартала избухва епидемия от вирусен хепатит (жълтеница).

Към момента на провеждане на настоящото проучване всички обитатели на тези жилища имат лични документи, но възможностите за тези 100 души постепенно се изчерпват, защото предстои времето, когато тези документи ще трябва да се подменят, а те няма да могат да бъдат регистрирани на един и същи адрес, защото са твърде много.

Тъй като жилищата изглеждат небезопасни за обитателите, местната власт е възпрепятствана от включването им като отделни адреси в НКНПА, защото според подзаконовата нормативна уредба на такъв адрес трябва да има постройка, **годна за обитаване**. Поради същата причина общината няма да може да се възползва от правото да включи в кадастралния план всички налични постройки с отделен адрес. Все пак, предстои проверка за това дали жилищата са годни за обитаване и за включване в НКНПА.

Какво е направила община Ябланица досега?

✓ Една от първите стъпки на общината през юли 2020 г. е да **почисти нерегламентираното сметище** с помощта на Програма РОМАКТ. Ромите от квартала лично участват в почистването. За да предотвратят разпространението на инфекции, непосредствено след почистването властите пръскат с препарати. Оттогава общината периодично почиства сметището, тъй като то продължава да се пълни, а на този етап на местната власт ѝ е трудно да организира ефективен контрол. Циментовият завод „Златна Панега“ осигурява техниката, която е твърде скъпа за Общината.

✓ Следващото, с което се заема общината е **проблемът с регистрираните 100 души на един и същи адрес**. Стъпките на общината включват следното:

- a) Към момента, въпреки че статутът на жилищата е незаконен, общината не е предприемала мерки по принудително извеждане на ромите, за да не ги постави в ситуация на бездомност при условие, че не разполага с подходящи алтернативни жилища за настаняване.

- b) Кметът определя място в регулативните граници на Ябланица - в кв. „Слънчев край“ в другата част на града, където също има концентрация на роми, но условията са по-добри и има свободна земя.
- c) Общината обособява около 25 парцела, всеки приблизително по 400 кв. м (Община Ябланица, 2020) и с гласуване на Общински Съвет ги включва в ПУП и предприема стъпките по обнародване в ДВ.
- d) Общинският Съвет е конструктивно настроен и по предложение на кмета и след експертна консултация от РОМАКТ цената е свалена до минималния размер - до данъчна оценка и далеч под пазарната (до 1000 лв. на парцел).
- e) Общината дава възможност парцелите да бъдат закупени на разсрочено плащане. Няма ограничение за размера на вноските. Месечно те могат да варират според възможността.
- f) Кметът и администрацията провеждат многократни разговори с таргетираните семейства.
- g) Хората, които са закупили парцели, са приоритетно наемани на работа по програмите за временна заетост от Общината, за да могат да изплащат вноските си. Препятствие е, че те са наети по чл. 12б от Закона за социални помощи (респ. чл. 9 от Правилника за прилагането му)¹. Поради тази причина сумите, които получават не са директно от бюджета на общината и вноските за парцелите не могат да бъдат прихванати. Понякога се случва забавяне и прескачане на срока на вноската до следващото плащане за труд.

С помощта на програма РОМАКТ общината осъществява още важни стъпки:

- h) Разработва техническа документация за инфраструктурата на парцела сотредените нови терени – пътна, електрическа и ВиК. Към момента инфраструктурата не е направена, тъй като се изисква доста солидна инвестиция. Но има готовност за кандидатстване с проекти.
- i) След анализ на нуждите на семействата, с подкрепа от експерт на РОМАКТ, разработва проектно предложение и кандидатства по Финансовия Механизъм на Европейското Икономическо Пространство по интегрирана процедура за приобщаване на най-маргинализираните семейства. В рамките на проекта е предвидено да бъдат закупени жилищни контейнери², които да бъдат разположени в новите парцели, тъй като

¹ В първия се регламентира участието в програми за временна заетост, като условие за получаване на социални помощи, а във втория – правото и размера на социалните помощи. Т.е. участието в заетост не се компенсира с възнаграждение за наеман труд в чистия смисъл на думата, а е условие за социални помощи.

² Жилищните контейнери са с възможност за бърз монтаж, оптимална топло- и звукоизолация и за обособяване на две спални, дневна с кухня и санитарно помещение (баня с тоалетна).

осигуряването на базови жилищни условия за семействата в маргинализация се оказват приоритетна нужда. Проектът е класиран, но остава в резерва и не получава финансиране, въпреки че предложи обоснован анализ на нуждите от жилищни контейнери за най-маргинализираните семейства.

- j) За да подпомогне семействата, които все пак успеят да закупят парцел за жилищно строителство, Общината, с помощ от Програма РОМАКТ, разработва типов архитектурен проект на къща. Така на уязвимите семейства няма да се налага да плащат пълната сума за проектиране, което е непосилно скъпо за тях.
- k) Друг експерт на Програма РОМАКТ осигурява консултация на семействата относно процедурата за законно строителство, но това се оказва недостатъчно, за да могат те да се справят с изминаването ѝ самостоятелно.
- l) Общината прави и собствено проучване за евтини сглобяеми къщи в Турция, но препятствие засега остават възможностите за финансиране.
- m) По предложение на Местната Активна Група, с малък грант от Програма РОМАКТ, Общината построява кът за отдих и детска площадка в непосредствена близост до квартал „Козуря“, като в работата по изграждането са включени роми от квартала. Наскоро са определени места за нови площадки за контейнери за смет, които ще бъдат изградени. Общината не разчита на заплащане на такси смет и се води от разбирането, че чистотата, опазването на околната среда и създаването на правилни навици са водещи на този етап.

Сред съпътстващите меки мерки на общината са дейности за наемане на здравни медиатори чрез обявяване на конкурси и многократни разговори, за съжаление неуспешни, поради липса на подходящи кандидати за заемане на позициите. Общината има също неуспешни опити за стимулиране на бизнес на хора от общността.

Ресурси: Основните ресурси, които са вложени в описаната практика са човешки. В дейностите са вложени много ентузиазъм и енергия. Финансово общината основно е разчитала на подкрепата на РОМАКТ (малки грантове, които включват част от описаните тук дейности с приблизителен размер от 18 хил. лв.) и на техника от циментовия завод. Общината съфинансира с 40 до 60 % сумите по грантовете от РОМАКТ.

Ефекти

✓ **За членовете на таргетираните семейства:** няма принудително изселени роми, бездомничество, загуба на постоянен адрес и на редовни лични документи. Малка част от ромските семейства решават да закупят парцели - към момента 4. След като закупят парцел и се преместят, започват да строят отново временни постройки, почти в същия вариант като предишните. Разликата е, че всеки строи в своя парцел, има достатъчно пространство и е чисто. Тук не се хвърлят боклуци в нерегламентирано сметище.

Само едно младо семейство е успяло изцяло да изплати парцела си и да си построи масивна къща. Семейството работи в чужбина и така успява да докара прилични доходи. Някои от ромите участват в програмите за временна заетост.

✓ **За ромската общност в квартала** - в „стария“ квартал сметището е многократно редуцирано, инфекциите са намалели, а детската площадка се ползва³ от децата. Това са добри резултати, като се има предвид многобройните трудности и това, че практиката е започнала относително скоро и в условия на пандемия.

✓ **Местната власт** спечелва възможността след урегулирането на новоучредения парцел за жилищно строителство да стартира проекти за изграждане/подобряване на инфраструктурата.

Предимства. Какво подпомогна усилията на общината?

✓ Основното предимство на Общината е **силната мотивация и ангажираност на местната власт и на администрацията** в търсенето и прилагането на решения за уязвимите семейства, ориентацията към разбиране на същността на техните проблеми и отвореността към експертни предложения. Общината е положила много усилия до момента, които заслужават адмирации. Тези усилия, обаче, за да станат ефективни, заслужават надобщинска подкрепа, за да могат да се преодолеят обективно съществуващите трудности, с които Общината няма как да се справи сама.

Трудностите пред общината пред прилагането на добрата практика са:

✓ **Бедност на хората:** Те не могат да си позволят да закупят парцели, още повече къщи или да започнат строеж. Много от тях никога не са имали работа, а по-възрастните са

³ Децата все още се учат на това, тъй като никога преди не са имали подобна площадка.

безработни от десетки години. За част от семействата изглежда много сложно да предприемат всички процедурни действия и да спазят архитектурните изисквания при строеж. Така все още остава рискът от дерегистрация и от загуба на редовни лични документи. При ограничените финанси на общината, няма друг начин да се постигне напредък без проекти и финансиране по тях.

✓ **Ограничени възможности на общината за финансиране на жилищните политики**, оскъден сграден фонд на общината за временни алтернативни жилища, докато хората се установят в новите парцели. При това положение общината разчита основно на средства от проекти, което не винаги е най-добрия вариант, тъй като за дълъг период от време може да няма подходящи схеми, по които да се кандидатства, а когато се появят такива, критериите за оценка могат да направят проектите по-малко конкурентоспособни. Например, по Норвежкия финансов механизъм, оценяват проектите не толкова според остротата на нуждата, а според други критерии (иновативност вкл.), а оценителите не винаги разбират естеството на жилищните нужди на хора в маргинализация и кои подходи са действително приложими и устойчиви при тяхното решаване. В други схеми по националните програми по КФ и ЕСФ на ЕС не се държи толкова на иновативността, колкото на продължаването на вече успешни практики (някои процедури по ПРЧР и ПО). Но в тях няма финансиране на жилищни политики. Евентуално може да се разчита на Водено от общностите местно развитие (Стратегически план за развитие на земеделието и селските райони). Но в индикативната програма на Стратегически план за развитие на земеделието и селските райони 2023 – 2027 г. не са предвидени средства за жилищна политика освен за благоустрояване на районите (Министерство на земеделието, 2023), тъй като жилищните политики попадат в Програма Развитие на регионите 2021-2027. (Индикативна годишна работна програма за 2023 г. на ПРР). Обаче тази програма е само за 50 общини. Останалите 215 общини (Ябланица вкл.) не попадат тук, съгласно Споразумението за партньорство 2021-2027 г. **Има сериозен дефицит във финансирането на жилищните политики в по-малки градове и села, немалка част от които са с ограничени финансови възможности.**

✓ **Тромави процедури пред работата на МИГ** на равнище Министерство на земеделието във връзка с обработката на проектите от ДФЗ. Те изместват времето за започване на проектите с три години след одобрението им.

✓ **По-голямата част от ромските семейства не желаят да се преместят на ново място, като особено консервативни са мъжете.** Причините са от различно естество, но особена роля играе чувството за сигурност, което изпитват на старото си местообитание. Жените, обаче, които мислят за по-доброто бъдеще за децата си, биха могли да изиграят важна роля в придобиването на мотивация за нов дом, ако бъдат подкрепени адекватно. От съществено значение е осигуряването на системна и добре структурирана общностна работа и социална работа на терен със семействата.

✓ Включването по **програми за временна заетост не създава достатъчно и устойчиви доходи**, които да позволят на семействата да изградят свое жилище, а много от тях нямат и трудови навици и образователно равнище, което да ги овласти и да им позволи да се справят сами.

✓ **Сериозни трудности при наемане на здравни и образователни медиатори** и липса на възможности за назначаване на общностни работници, чиято работа в България не е позната, въпреки че има остра нужда от тях. В общината трикратно е организиран конкурс за здравен медиатор без успех. Причината, от една страна, е липсата на подходящи кандидати за заемане на бройката, а от друга – ниското възнаграждение на здравните медиатори, което сега се равнява на една минимална месечна работна заплата за страната и предвиденото едномесечно обучение на здравните медиатори с отсъствие от дома им, което се явява пречка, особено за семейните кандидати. Въпреки че общината има необходимост от 4-5 здравни медиатори или социални работници, които извършват мобилна общностна работа, поради провалените конкурси за здравни медиатори, единствената бройка за здравен медиатор ще бъде съкратена.

✓ **Не може да се разчита на социалните работници от системата на социалното подпомагане**, които нямат професионални компетенции за подкрепяща социална работа с хора и семейства в маргинализация, особено с различен от българския етно-културен произход, да осъществяват мотивационна и изграждаща социални умения социална работа. Социалните услуги по новия Закон за социални услуги дават възможност за социална работа, основана на нуждите на индивида и семействата, но не са развити в достатъчна степен на територията на общината, а и хората в маргинализация не са дефинирани като отделна група. Дори и да могат, мобилната общностна работа и информирането,

консултирането и насочването не са съобразени с нуждите на маргинализираните и не е предвидено да бъдат предоставяни за достатъчно дълъг период от време.

✓ **Трудност, но и улеснение е, че липсата на документи за собственост** в „стария“ квартал е причина електроразпределителното дружество (ЧЕЗ - монополисти) да отказва да прокара ток. А липсата на ток е причината някои хора все пак да искат да се преместят на „новото“ място. От друга страна подобна политика на електроразпределителното дружество затруднява собствениците на новите парцели, тъй като те нямат документ за законна собственост на **жилищна постройка**. Единственият собственик на новопостроена солидна къща разчита на ток от съседи.

✓ **Липсата към момента на механизми за предотвратяване на натрупването на нови сметища** и на ново незаконно строителство. Поставянето на камери не би могло да реши проблема, налагането на глоби - също. Необходим е друг вид контрол.

Бъдещите стъпки на общината към разрешаване на описаните жилищни проблеми

След анализа се очертават следните ключови мерки от ПИРО 2021-2027 и нови с потенциал да превърнат започнатите жилищни политики в трайни положителни ефекти за уязвимите семейства:

✓ Ангажиране от общината на специалисти с подходящи умения, които да извършват мобилна общностна работа с групите в уязвимо положение в общината.

✓ Ангажиране от общината на хора (по възможност от общността), които да следят за започването на строителство на незаконни и опасни за здравето жилищни постройки, както и за създаването на нерегламентирани сметища и непозволеното изхвърляне и/или горене на отпадъци и на ранен етап да подадат информация за тези процеси в общинската администрация, за да може тя да предприеме съответни превантивни мерки.

✓ Кандидатстване с проектни предложения на общината по подходящи процедури на МИГ Ябланица-Правец или на Стратегически план за развитие на земеделието и селските райони 2021-2027 за подобряване на инфраструктурата и благоустрояване на жилищната среда така, както е планирано в Общинския план за равенство и приобщаване 2022-2024. и в Плана за интегрирано развитие на Община Ябланица.Предприемане на координиран многосекторен подход с разнообразни мерки, които ще допринесат едновременно за: обучение и създаване на постоянни работни места за дълготрайно безработни силно

уязвими роми от общността, с приоритет тези, които имат желание да закупят парцел; създаване на култура за разделно събиране на отпадъци; положителни екологични последици за региона; намаляване и превенция на заболяемостта. Подходът включва създаване на **общински пункт за предаване на разделно събрани отпадъци**, в който да се заплащат минимални суми при предаване на отпадъците. Пунктът може да бъде създаден по проект, а МИГ финансово да осигури устойчивостта във времето. В пункта могат да бъдат обучени и да работят роми, които желаят да закупят парцел, а от заплатата им да се прихваща удържката за закупуване на земята, тъй като те не са по чл. 12б от Закона за социално подпомагане. Към пункта може да има площадка за сортиране и сепариране на отпадъците. След сортиране отпадъците се предават в преработващите предприятия след сключване на съответния договор. Още от началото заедно с пункта, общината сама или в съдружие е добре да създаде **социално предприятие** по Закона за предприятията на социалната и солидарна икономика. э

✓ Освен тези спешни решения, остава главното изискване за провеждане на крайно нужните мерки, предложени от МАГ, **по ограмотвяване, превенция на отпадането, повишаване на образователното равнище и на резултатите от образователния процес за ромските деца в Ябланица**, които ще формират нейното бъдеще и като гаранция за устойчивост на останалите решения. Това би позволило в бъдеще те по-пълноценно да допринасят за икономиката в общината.

Препоръки за промени на надобщинско равнище

✓ Крайно необходимо е да се преосмислят възможностите за национално финансиране на жилищни политики в селските райони, в които често попадат подобни казуси като описания в Ябланица. Това означава преразглеждане на ПРСР и на възможностите на МИГ през Водено от общностите местно развитие да финансират жилищни политики или преразглеждане на критериите за разпределението на средства по Програмата за Развитие на регионите 2021-2027.

✓ Крайно необходимо е олекотяването на процедурите и административните изисквания по ПРСР и СПРЗСР с цел съкращаване на времето за започване на одобрени проекти.

✓ Необходимо е да се обмисли промяна в Закона за общинска собственост. Според законовата уредба общинската собственост не може да бъде дарявана. Това се оказва препятствие за някои общини да провеждат овластяващи жилищни политики. Някои се справят с проблема като продават на минимално възможната цена (като Ябланица, но дори и тези цени се оказват непосилни за крайно бедни домакинства), а други като отдават под наем общинските парцели (като Бяла Слатина). Създаването на възможности за даряване или преотстъпване на общинска собственост за социално значими нужди и по-конкретно преотстъпване на регулирани терени за строителство на единствени жилища на семейства в (крайна) бедност, ще улесни както семействата, така и местните власти в намирането на ефективни решения за жилищната бедност.

✓ ЧЕЗ е монополист в части от България и налага определени правила, които могат да възпрепятстват интегрирането и успешното провеждане на жилищни политики. Промените от 2012 г. в ЗГР дават възможност за представяне на други документи като договори за комунални услуги с ВиК, Топлофикация и електроразпределителните дружества вместо документи за собственост при издаване на удостоверение за постоянен и настоящ адрес. Тази хипотеза спира да действа в случаите, в които живеещите не могат да си изкарат партида именно поради това, че нямат документи за собственост на жилището (Михайлова, 2013). Това е част от казуса в Ябланица. В други части на България, където монополист е друго електроразпределително дружество собствеността не е такъв проблем при изкарване на партида. Например, в Пловдив, Столипиново, почти няма хора без постоянен адрес и респ. без лични документи, заради кампания на местното електроразпределително дружество и изграждане на електрическа инфраструктура (Михайлова, 2013). Вероятно преговори и рамково споразумение между ЧЕЗ и НСОРБ (с посредничеството на РОМАКТ) би подпомогнало сътрудничеството между ЧЕЗ и общините на местно равнище при решаване на предизвикателствата с постоянния адрес, което ще улесни интеграцията. Друг вариант да се обмислят промени директно в Закона за енергетиката и в Наредба № 6 от 24 февруари 2014г. за присъединяване на производители и клиенти на електрическа енергия към преносната или към разпределителните електрически мрежи.

✓ Към момента в ЗГР не съществува хипотеза, при която лица могат да бъдат регистрирани на постоянен адрес, който е в държавен или общински имот, ако той не е за

жилищни нужди⁴. В някои провинции на Германия съществуват практики, според които бездомни хора могат да бъдат регистрирани на един и същи адрес до 400 души, като това правят често НПО, които оказват услуги на бездомни. По този начин бездомните получават достъп до различни публични услуги и помощи, както и адрес, на който могат да кореспондират с властите. Удачно е да се помисли за промяна в Закона за адресна регистрация, при която определен брой лица могат да се регистрират на адреса на самата община. Това би предотвратило загубата на постоянен адрес и лични документи в случаи на преход от едно жилище към друго и забавяне на провеждането на жилищни политики поради независещи от общината причини, какъвто е случаят в Ябланица.

✓ Необходимо е общини, в които има значителен брой групи в уязвимо положение, да получат целенасочена подкрепа за развиване и прилагане на социални услуги за социално приобщаване на тези групи. За целта е нужно да се засили теренната социална работа с прилагане на индивидуален подход към потребностите на семействата и лицата. Необходимо е АСП да дефинира дългосрочно безработните лица, децата и семействата, живеещи в екстремна бедност и маргинализация, без адресна регистрация и лични документи като група потребители на социални услуги по Закона за социалните услуги. Нужно е да се увеличи срокът за предоставяне на услугата мобилна общностна работа, която сега е крайно недостатъчна, за да може да се въздейства чрез нея на нагласите на хората от тези групи. Също така, нужно е общини като Ябланица, които срещат затруднения с идентифицирането на експерти за мобилна общностна работа да бъдат подпомогнати на национално равнище. За целта на национално равнище може да се създаде група от експерти с опит в мобилната общностна работа и застъпничеството, които да оказват методическа подкрепа на общините да развият и приложат този вид социална услуга.

✓ Необходимо е на национално равнище разработващите политики и оценяващите проектни предложения да имат предвид, че жилищните политики за хора и семейства в маргинализация трябва да се основават на следните изисквания за успешност:

⁴ Позволява се само хипотезата по чл. 92, ал. 7 на ЗГР, според която за извършване на адресна регистрация на лица, настанени в държавни или общински жилища се изисква представяне на настанителна заповед или договор за наем.

1. Винаги да се съобразят с конкретните нужди и възможности на семейството. Това ще гарантира, че предприетите мерки ще са желани и подкрепени от хората, за които са предназначени.
2. Винаги да се предвиди включване и активно участие на семейството. Това означава, че семейството ще поема ясни отговорности от самото начало.
3. Винаги да се има предвид, че ромските семейства са разширени и че повечето роми желаят да са в близост с други ромски семейства, защото се чувстват сигурни и защитени. Това не трябва да намалява усилията на институциите за жилищна десегрегация.
4. Винаги да се мисли за дългосрочен процес – отнема най-често едно десетилетие, докато едно семейство натрупа самоувереност и умения да създаде и управлява свой собствен дом.
5. Винаги да се мисли за научаването на полезни умения за съвместен живот в макрообществото. Ако поставим едно семейство, живяло в бедност и изолация, в общинско жилище, и го оставим без подкрепа, без насоки, без напомняне за ангажиментите, които е поело, то със сигурност това семейство ще напусне общинското жилище и ще се върне в стария си начин на битуване.