



Градоустойчиво

**„Градоустойчиво: регулирани квартали за по-добър
живот.”**

**Проучване сред общински експерти в сферата на
жилищните политики**

(кратко представяне на доклад от качествено проучване)

06 - 07.2021 г.

Този доклад е финансиран от Програмата за права, равенство и гражданство на Европейския съюз (2014 – 2020). Съдържанието на тази брошура представя само вижданията на автора и е негова отговорност. Европейската комисия не поема никаква отговорност за използването на информацията, която съдържа.

Този доклад е реализиран по проект „Градоустойчиво: регулирани квартали за по-добър живот.“ (“Scaling up a sustainable model communities living in non-regulated areas to improve their living conditions – SCALE IT UP”). Проектът се концентрира върху нуждата от повишаване на познанията и компетенции по жилищните въпроси и равният достъп до публични услуги сред представителите на общинските власти и способства за активното им включване в преодоляване на съществуващите стереотипи, с цел да се изгради доверие между ромските общности и местните власти. Проектът също така овластява общностите по места и насърчава прякото им включване в процесите на вземане на касаещите ги решения. „Градоустойчиво“ е проект на Фондация „Тръст за социална алтернатива“, реализиран в партньорство с Агенция за маркетингови и социални проучвания „Алфа рисърч“, Фондация „Фонд за инвестиции в общността – Пещера“, Община Пещера и Община Дупница.



Scale it up!

Funded by the Rights, Equality
and Citizenship Programme (2014-2020)
of the European Union



Съдържание

1.	Цел на проучването	4
2.	Методология на проучването	4
3.	Основни изводи и препоръки	5

1. Цел на проучването

Проучването сред общински експерти в сферата на жилищните политики има за цел да установи какви са общинските практики за адресиране на проблемите с незаконните ромски жилища, запознатостта и прилагането на конкретни процедури за разрешаване на съществуващите казуси, както и дефицитите от различно естество, които пречат за намирането на трайно решение на проблемите. Набраната и анализирана информация ще послужи като база за разработване на обучителна програма за общински експерти в рамките на проект „Scale it up”.

За изследване на посочените проблеми, проучването се фокусира върху нагласите, оценките и самооценките на експерти от 30 селектирани общини, и предоставяната от тях обективна информация във връзка с актуалното състояние на проблемите с незаконните ромски жилища.

2. Методология на проучването

Проучването е проведено посредством прилагане на качествени методи за събиране и обработка на данни. Проведени са дълбочинни интервюта с общо 66 експерти от 30 общини. Интервютата са проведени в периода юни-юли 2021 г. Инструментариумът на изследването разглежда въпроси, свързани с:

- прилагането на процедури и практики за устройство на територията, вкл. по отношение на сегрегираните райони с незаконни ромски къщи;
- готовността за прилагане и ефективността на различни процедури за решаване на проблема с незаконните жилища;
- провеждането на информационни кампании/дейности по предоставяне на информация
- запознатостта и прилагането на конкретни специфични процедури;
- наличието на конкретни инициативи на местно ниво за решаване на проблемите;
- необходимостта от промени в законовата уредба и възможните решения;
- обмяна на добри практики с други общини.

За целите на проучването са проведени интервюта с няколко основни типа експерти:

- заместник-кметове на общините;
- главни архитекти;

- ръководители и експерти в звена, които се занимават с устройство на територията/кадастър и регулация/незаконно строителство и др. свързани дейности;
- юрисконсулти.

3. Основни изводи и препоръки

Качественото изследване сред експерти в сферата на жилищните политики очерта спецификите на отделните общини и казусите, в които се намират, по отношение на незаконното жилищно строителство в квартали, с преобладаващо ромско население. В особените случаи, обаче, има много сходства, което позволява категоризация на проблемите, причините, които са ги предизвикали, и търсените решения.

По отношение на незаконните ромски жилища на територията на изследваните общини са идентифицирани **няколко основни типа контекст, в които се разгръща проблема:**

- Незаконните ромски къщи се намират в регулирани зони или такива, които са били неурегулирани, но са влезли в регулация след разработване и приемане на подробен устройствен план (ПУП)

Описаният контекст е най-благоприятен с оглед потенциалните решения за уреждане статута на незаконните жилища. При наличие на регулация на съответната територия даването на търпим статут на сградите е значително по-лесно осъществимо. Остава обаче проблемът с лошото качество на строителството, несъобразяването с имотни граници, липсата на разрешителни за строеж, появата на нови незаконни постройки и т.н. Това са много често срещани казуси, които правят невъзможно издаването на удостоверения за търпимост и остават проблема „глеещ“.

- Незаконните ромски къщи се намират в терени извън регулация

По-сложната и същевременно широко разпространена хипотеза е съществуването на ромски квартали с незаконни къщи в терени извън регулация. Тази хипотеза прави невъзможно осигуряването на базови условия за живот, изграждането на улици, канализация, техническа инфраструктура и др. За уреждането статута на тези жилища е необходимо първо да се регулират съответните зони, което често е трудна или дори непосилна задача за общини с малък финансов и човешки ресурс. Все пак в много

общини към момента се работи по регулирането на тези терени чрез разработване на кадастрални карти, подробен устройствен план (ПУП) и общ устройствен план (ОУП).

- Незаконните ромски жилища са разположени в земеделски земи, които са извън урбанизираната територия на населеното място, вкл. такива, които са частна собственост

Казусите от този тип също са широко разпространени. Търсенето на решения при тях е комплексен процес, при който е необходимо да се извървят множество стъпки – от установяване собствеността на земята, върху която се намират строежите, през нейното закупуване от общината (в случай, че е частна собственост), до стартирането на процедури за урбанизирането ѝ. Единични са случаите, в които се работи по тази процедура, а експертите са единодушни, че тя е изключително сложна, а зависимостта ѝ от държавните институции я прави още по-тромава, непредвидима и съответно неприложима. Същевременно, значителна част от експертите са на мнение, че прилагането на процедура за промяна предназначението на земеделски земи, върху които има незаконни жилища, е незаконосъобразна, тъй като законът предвижда първо да се премахнат незаконните постройки.

- Незаконните ромски жилища не отговарят на строителните норми и регулации, така че дори при наличие на собственост върху земята, получаването на търпим статут за тези строежи е невъзможно.

В тази хипотеза се намират мнозинството от общините. Без значение дали ромските къщи са в регулирани терени или не, пълното решаване на проблема е невъзможно поради некачественото и често дори опасно строителство, несъобразено с имотните граници, без наличие на предварителен проект или разрешително за строеж. Често експерти, в чиито общини този казус е масово разпространен, не виждат никакво възможно решение при условие, че законът не дава възможност за узаконяване, а получаването на търпимост е неоправдано.

Неслучайно „не се справя“ е най-често поставяната от експертите оценка за начина, по който общините адресират проблемите с незаконното ромско строителство. Много често тяхната работа във връзка с незаконните жилища се изчерпва с реакция на сигнали, установяване на нарушенията и изготвяне на предписания/заповеди за събаряне, които в много редки случаи се изпълняват. В много случаи този тип редуцирано „управление“

на проблемите се дължи на недостига на финансов и човешки ресурс (особено в малките общини), но то често е следствие и от усещането за безнадеждност и нерешимост на съществуващите проблеми. В този смисъл, *някои респонденти апелират за връщане на юридическата възможност за узаконяване на незаконните жилища, което според тях е единственото решение в ситуации, в които наличните процедури са неприложими или неефективни*. Подобни мнения споделят най-вече представители на общини, в които незаконното строителство е масово разпространено в ромските квартали и продължава да се практикува, ромското население не се съобразява с изискванията на закона, предписанията на контролните органи и не проявява интерес към уреждане статута на жилища си, а кварталите се разширяват без възможност за контрол. Друга наблюдавана реакция е тази на пасивното поведение, мотивирано от липсата на динамика по отношение на незаконното строителство. В някои общини експертите дори наблюдават отлив на населението от ромските квартали и заселването на роми в централните части на градовете, поради което не предприемат мерки за справяне с вече построените незаконни къщи.

В контекста на незаконното строителство, няколко са основните **причини**, които експертите посочват като определящи за **генезиса и разрастването на проблема**:

- Липса на разбиране и интерес от страна на ромското население към законовите процедури и ред за осъществяване на строителство;
- Липса на финансов ресурс на домакинствата, което ги кара да „заобиколят“ правилата и да строят некачествено, без необходимите разрешителни, проекти и документи, включително без да имат собственост върху земята;
- Неприлагане на предвидените санкциониращи мерки при установяване на незаконно строителство (най-често поради липса на възможност общината да осигури алтернативно настаняване на изселените домакинства или поради опасения от недоволство и безредици);
- „Копиране“ на порочните практики на строителство в затворените, гетоизирани и гъсто населени райони, в които е съсредоточено ромско население.

В рамките на изследването са очертани също основните **пречки и дефицити**, които определят **пасивното поведение на много общински администрации**:

- Липса на финансов ресурс, особено при малките общини, който да позволи провеждане на по-мощни процедури като вкарване на терени в регулация, закупуване на земя, изграждане на инфраструктура, изграждане на нови жилища по установения ред, цялостно преизграждане на кварталите и др.;
- Липса на човешки ресурс, особено в малките общини, в които един екип от 4-5 души съвместява множество различни по характер длъжности;
- Ограничена запознатост с възможностите за прилагане на процедурата, свързана с промяната предназначението на земеделски земи, когато върху тях вече има незаконни сгради, и/или наличие на различия в разбирането, тълкуването и прилагането на процедурата;
- Липса на законови възможности и процедури за окончателно и трайно решаване на проблемите;
- Прекалено сложни, тромави и ресурсоемки процедури – особено в случаите, в които се налага да се процедира земя, която не е общинска собственост;
- Липса на опит и инициативи за организиране на информационни/разяснителни кампании сред ромските общности и стимулиране на диалога с тях (ако има такива опити, те по-скоро се делегират на хора от общността). Много често самите експерти признават, че такъв тип дейности са необходими, биха имали ефект, но въпреки това не се прилагат;
- Липса на интерес и мотивация на общинските експерти за инициране на действия за справяне с „ромските“ казуси поради спецификите на общността и отношението ѝ към спазването на правилата и законите.

Все пак, много от общините предприемат **конкретни стъпки в посока трайно решаване** на проблемите с незаконните ромски жилища. Те са насочени в следните основни направления:

- **Предоставяне на възможност на домакинствата по улеснени процедури да откупят общинската земя, върху която са построени жилищата им с цел предоставяне на търпим статут**
- **Осигуряване на възможност за ромските домакинства да закупват нови терени с изградена техническа инфраструктура, вкл. предоставяне на типови проекти за строеж**

- **Използване на ресурса на кметските наместници, медиатори, ромски лидери и др. представители на общността за разясняване сред ромското население на възможностите и процедурите за уреждане статута на техните жилища**
- **Извършване на обследвания, заснемания в зоните с незаконни къщи, проучване и изясняване на собствеността на имотите, които са застроени, с цел намиране на решения и уреждане статута на тези къщи**
- **Инициране на процедури за разработване на кадастрални карти, разработване и приемане на нови ОУП и ПУП-ове с цел вкарване в регулация на застроените неурегулирани зони**

В контекста на описаните проблеми и възможните решения, е ключово важно да се адресират следните потребности на общините:

- **Съдействие за поставянето на проблемите на общините на по-високо ниво, така че да се разработи цялостна стратегия и да се намери трайно решение на „нерешимите“ казуси;**
- **Подкрепа за инициране на подходящи мерки за превенция на незаконното строителство в зависимост от конкретната хипотеза, в която се намират незаконните къщи и съответната община;**
- **Предоставяне на информация за налични законови процедури, които биха могли да се приложат за решаване на проблемите или биха могли да послужат като първи стъпки в един цялостен процес за намиране на решения.**
- **Разясняване на „спорни“ процедури като тази за промяна предназначението на земеделски земи, когато върху тях има незаконно изградени жилища;**
- **Разработване и промотиране на комплексен подход, при който се прилагат подходящи процедури за вече наличните незаконни жилища и паралелно се осъществява превенция с цел ограничаване продължаващото незаконно строителство;**
- **Насърчаване обмена на добри практики с други общини, в които има сходни казуси в контекста на незаконното строителство;**
- **Намиране на работещ подход и насърчаване практиките за предоставяне на информация за уреждане статута на жилищата „на терен“, в рамките на общността.**



Scale it up!

Funded by the Rights, Equality
and Citizenship Programme (2014-2020)
of the European Union



- **Запознаване с работещи практики за регулярно взаимодействие с общността и включването/ангажирането ѝ в процесите за взимане на решения**
- **Съдействие за идентифициране на програми и фондове, по които общините да кандидатстват за финансова подкрепа за изграждане на жилища и инфраструктура в районите със сегрегирано ромско население.**