

СРАВНИТЕЛЕН АНАЛИТИЧЕН ДОКЛАД **Жилищни мерки и жилищна уязвимост** **в София, Сливен, Котел и Ботевград**



Сравнителен анализ на общинските планове за действие и данни от бързо теренно проучване

Април 2026 г.



Funded by
the European Union

Настоящият доклад е изготвен в рамките на проект „Обединени за справедлив достъп до жилище: ролята на гражданското общество в България“, изпълняван от сдружение „Инициатива за равни възможности“ в партньорство с Фондация „Здравето на ромите“ – Сливен, Сдружение „Местна активна група – Ботевград“ и Сдружение „Местна активна група – Котел. Анализът съпоставя планираните жилищни мерки с данните от бързо теренно проучване сред жители на изследваните локации. Целта не е да се класират общините, а да се установи доколко местното планиране отговаря на реално идентифицираните жилищни проблеми и продължаващите несъответствия между нужди, мерки, финансиране и проследимо изпълнение.

Този доклад се финансира от Европейския съюз в рамките на проекта „Ромски граждански организации, насърчаващи ценностите на ЕС“ (ROVA), координиран от Европейската мрежа на ромските организации на местно ниво.

Изразените възгледи и мнения са единствено на авторите и не отразяват непременно позициите на Европейския съюз и Европейската комисия. Нито Европейският съюз, нито предоставящият финансирането орган носят отговорност за тях.

Съдържание

1. РЕЗЮМЕ.....	4
2. МЕТОДОЛОГИЯ И ОГРАНИЧЕНИЯ	4
3. КАКВО ПОКАЗВАТ ДАННИТЕ ОТ ХОРАТА	5
4. АНАЛИЗ ПО ОБЩИНИ	6
5. СЪПОСТАВКА: ПЛАНИРАНИ МЕРКИ И РЕАЛНО ИДЕНТИФИЦИРАНИ НУЖДИ	8
6. СЪОТВЕТСТВИЕ С НАЦИОНАЛНАТА И ЕВРОПЕЙСКАТА РАМКА	8
7. ОСНОВНИ ИЗВОДИ	9
8. ПРЕПОРЪКИ	9
8.1. Към МЕСТНИТЕ ВЛАСТИ	9
8.2. По ОБЩИНИ	10
9. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	10

1. Резюме

Прегледът показва, че и в четирите изследвани общини жилищната тема присъства в различна степен в местното планиране, но мерките са неравномерни по обхват, конкретика и финансова обезпеченост. Най-важният общ извод е, че частични ремонти по уличната инфраструктура сами по себе си не са достатъчни. Данните от теренното проучване показват едновременно проблеми с правната сигурност, пренаселеността, разходите за жилище, достъпа и надеждността на базови услуги и необходимостта от жилищна подкрепа.

Анализът показва, че основният дефицит не е непременно липсата на планирани мерки, а недостатъчната връзка между инфраструктурните и устройствените решения и мерките за правна сигурност, пренаселеност, достъп до подходящ жилищен фонд и финансова достъпност.

Теренното проучване включва 119 валидни анкети: 59 в Котел, 25 в София, 20 в Сливен и 15 в Ботевград. Извадката е целева и не е статистически представителна, поради което резултатите следва да се четат като индикация за повтарящи се проблеми и различни местни профили, а не като оценка за цялото население на съответната община.

- 60,5% от анкетираните живеят в пренаселени условия – повече от двама души на стая.
- 53,8% нямат документ за собственост или ползване на жилището, а 15,1% нямат адресна регистрация.
- 52,1% определят разходите за жилището като висока тежест за домакинството, а 45,4% съобщават за неплатени сметки през последните шест месеца.
- 20,2% нямат достъп поне една базова услуга, а 60,5% са търсили някаква форма на жилищна помощ.

Тези данни поставят важен въпрос пред местните планове за приобщаване на ромските общности: не само дали съдържат жилищни мерки, а дали комбинацията от мерки отговаря на конкретния профил на уязвимост. В Сливен например теренното проучване показва много висок процент на пренаселеност и сериозни предизвикателства с документи за самоличност и инфраструктурни проблеми, докато официалният план действително включва отреждане на терени за жилищно строителство, специализирани карти, подробни устройствени планове и техническа инфраструктура. В София базовите услуги са по-достъпни за анкетираните, но пренаселеността, разходите и търсенето на помощ са особено високи. Това изисква различен тип отговор.

2. Методология и ограничения

Анализът използва два вида информация: (1) общински планове за действие¹ и други публично достъпни официални документи, свързани с жилищните мерки; и (2) резултатите от бързото теренно

¹ Общинските планове за действие за равенство, приобщаване и участие на ромите са местни стратегически документи за изпълнение на Националната стратегия за равенство, приобщаване и участие на ромите (2021–2030). Те се разработват въз основа на анализ на местните проблеми и потребности, приемат се от общинските съвети и включват цели, мерки, отговорни институции, индикатори и източници на финансиране в основни области като образование, здравеопазване, жилищни условия, заетост, не-дискриминация и участие. Националната стратегия е приета с Решение

проучване „Жилищни условия и уязвимост в София, Сливен, Котел и Ботевград“, проведено в рамките на проекта.

За всяка община са разгледани пет практически въпроса: какви жилищни и инфраструктурни мерки са планирани; има ли посочени отговорни институции и източници на финансиране; присъстват ли правни и устройствени решения; как се свързват жилищните мерки с други услуги и политики; и доколко наличната публична информация позволява да се проследи изпълнението.

Докладът не използва общ числов индекс за „представяне“ на общините. Липсата на публично достъпна информация не е равнозначна на липса на действие. Когато не е намерен отчет или достатъчно доказателство за изпълнение, това е описано като ограничение на наличната информация, а не като доказано неизпълнение.

- Теренното проучване е целево и не е представително за цялото население или за всички роми в съответната община.
- Общинските планове показват намерения, мерки и отговорности, но сами по себе си не доказват реално изпълнение.
- Анализът оценява жилищния компонент на политиките за равенство, приобщаване и участие на ромите, а не цялостната жилищна политика на всяка община.
- При липса на публичен отчет формулировката е „не е идентифицирана достатъчна публична информация“, а не „няма изпълнение“.

3. Какво показват данните от хората

Теренното проучване добавя перспектива, която не може да бъде получена само от административните планове. То показва как жилищната несигурност се преживява от домакинствата и как различните рискове се натрупват.

Локация	n	Без документ	Липса на услуга	Пренаселеност	Търсили помощ
София	25	44,0%	0,0%	84,0%	84,0%
Сливен	20	80,0%	45,0%	100,0%	35,0%
Котел	59	57,6%	22,0%	39,0%	62,7%
Ботевград	15	20,0%	13,3%	53,3%	46,7%

Източник: „Жилищни условия и уязвимост в София, Сливен, Котел и Ботевград“, март 2026 г. Извадката е целева и резултатите не са статистически представителни.

Разликите между локациите са съществени. В Сливен всички 20 анкетирани домакинства попадат в използваната в проучването категория за пренаселеност, 80% са без документ за собственост или ползване, а 45% нямат поне една базова услуга. В София нито един от анкетираните не съобщава липса на базова услуга, но 84% живеят в пренаселени условия и също 84% са търсили жилищна помощ. В

№ 278 на Министерския съвет от 5 май 2022 г., а действащият Национален план за действие е за 2024–2027 г., приет с РМС №151/07.03.2024 г.

Котел рисковете са смесени – документални, инфраструктурни и финансови. В Ботевград показателите са по-ниски спрямо останалите локации, но повече от половината анкетираните живеят в условия на пренаселеност.

Нуждите от подкрепа също са разнообразни: 46,2% от всички анкетираните посочват необходимост от ремонт, 31,1% – правна помощ, 31,1% – помощ за наем и сметки, 27,7% – общинско жилище, а 21% – съдействие за документи и регистрация. Това е силен аргумент местната жилищна политика да комбинира физически инвестиции, правна подкрепа, социални механизми и достъп до подходящ жилищен фонд.

4. Анализ по общини

4.1. Ботевград²

Ботевград се откроява с по-конкретно планиране на нов жилищен фонд. Публични общински документи предвиждат изграждане на 50 нови социални жилища, а през 2025 г. Общинският съвет обсъжда спечелен проект за социални жилища с около 50 апартамента за бездомни хора и хора с нисък социален статус. В рамките на интегрираните териториални инвестиции също са предвидени достъпни социални жилища за нуждаещи се.

Това е важна разлика спрямо подход, който се ограничава само до улици, ВиК или благоустрояване. В същото време планирането на нов фонд трябва да бъде проследено до реалното строителство, критериите за достъп, управлението и дългосрочната поддръжка на жилищата.

Теренното проучване в Ботевград е най-малко по обем – 15 анкети – и затова изводите са сравнително предпазливи. Въпреки това 53,3% от анкетираните живеят в пренаселени условия, 46,7% са търсили жилищна помощ, а 20% са без документ за собственост или ползване. Това показва, че новите социални жилища могат да бъдат част от решението, но не отменят необходимостта от работа по правния статут, ремонта на съществуващи жилища и подкрепата за домакинствата.

Основен извод: Ботевград има по-конкретна перспектива за разширяване на достъпния жилищен фонд. Ключовият въпрос е преминаването от проектна готовност към реално изпълнение и прозрачен, устойчив модел за достъп и управление.

4.2. Котел³

Общинският план за равенство, приобщаване и участие на ромите 2024–2027 г. е приет през февруари 2025 г. и стъпва върху местен анализ, изготвен с участие на Местната активна група – Котел. Самият план е основан на данни от анкета сред 100 ромски домакинства в Котел, Тича и Градец, фокус група и интервюта със заинтересовани страни. Това е положителен пример за включване на релевантни местни данни и участие на общността в планирането.

В разглежданите жилищни мерки силно присъства инфраструктурният компонент. Той е необходим, но теренното проучване от 2026 г. показва, че проблемът е по-широк: 57,6% от анкетираните са без документ за собственост или ползване, 22% нямат поне една базова услуга, 49,2% изпитват значими трудности с поддръжката на домовете си и разходите, свързани с тях, а 62,7% са търсили помощ.

² <https://botevgrad.bg/obshtina/view/plan-za-integrirano-razvitie-na-obshtina-botevgrad-za-perioda-2021-2027-g-119>

³ <https://kotel.bg/wp-content/uploads/2025/03/plan-deystvie-24-27-obkotel-07032025.pdf>

Основен извод: В Котел инфраструктурните инвестиции трябва да вървят заедно с мерки за правна сигурност, документи, адресна регистрация, ремонт и достъп до подкрепа. Силната страна е наличието на местно участие; предизвикателството е това участие да се превърне в проследими и ресурсно обезпечени решения.

4.3. Сливен⁴

Официалният План за действие на Община Сливен за равенство, приобщаване и участие на ромите 2024–2027 г. съдържа конкретни жилищни и устройствени мерки. Сред тях са идентифициране на нови терени за жилищно строителство с възможност за деконцентриране на компактните квартали, изработване на специализирани карти и кадастрални регистри, актуализация и изработване на подробни устройствени планове и проектиране на техническа инфраструктура – водоснабдяване, канализация, улична мрежа и благоустрояване. За част от мерките са посочени общински бюджет, донорски и оперативни програми.

Това коригира впечатлението, че за Сливен „няма данни“ или няма планирани жилищни мерки. По-точният извод е, че планът съдържа важни направления, но за целите на настоящия анализ не е установена достатъчна публична информация, която да позволи системно проследяване на реалното изпълнение на всяка от тях.

Именно в Сливен теренното проучване показва най-тежък структурен профил сред четирите изследвани локации: 80% от анкетираните са без документ за собственост или ползване, 45% нямат поне една базова услуга и 100% попадат в категорията за пренаселеност. Тези стойности се отнасят само до 20-те анкетирани домакинства и не могат да се обобщават за цялата община, но ясно показват какъв тип проблеми трябва да бъдат приоритетно проследявани.

Основен извод: При Сливен проблемът не е липса на планиране. По-важният въпрос е дали предвидените устройствени и инфраструктурни мерки достигат до кварталите и домакинствата с най-силно натрупване на жилищни рискове и дали към тях се добавят решения за правна сигурност и пренаселеност.

4.4. София⁵

Столичният общински съвет приема през ноември 2025 г. планове за действие на 16 районни администрации за равенство, приобщаване и участие на ромите до 2027 г. Това означава, че София няма единен местен план в същия формат като по-малките общини, а набор от районни планове. Този модел позволява мерките да се адаптират към различния контекст на районите, но създава и риск от фрагментация и затруднено общоградско проследяване.

Наличните планове съдържат различни типове мерки и в отделни случаи посочват отговорни структури, индикатори и източници на финансиране. Поради това не е коректно да се твърди общо, че „липсва финансиране“ или че „няма изпълнение“. Тревожно е обаче, че районните администрации не са запознати със собствените си планове, както и по правило не са определили отговорни лица от,

⁴ <https://obs.sliven.bg/uploads/48A6F705AC208A5266996910CD7C459D>

⁵ <https://council.sofia.bg/documents/d/guest/soa25-vk66-9075-21-terziev>

които да организират и/или следят изпълнението. Друг важен извод е, че публичната информация не позволява еднакво и системно да се проследят финансовата обезпеченост и изпълнението на жилищните мерки във всички райони.

Теренното проучване показва специфичен профил. Сред 25-те анкетирани няма домакинство, което да съобщава липса на поне една базова услуга, но 84% живеят в пренаселени условия, 64% изпитват срещат сериозни затруднения с покриване на разходите за жилището, което обитават, и 84% са търсили жилищна помощ. Следователно за изследваната локация основният проблем не е само инфраструктурният достъп, а недостигът на подходящо жилищно пространство и финансовата достъпност.

Основен извод: За София е необходим по-ясен общоградски механизъм, който да свързва районното планиране с финансиране, изпълнение и публично отчитане. Данните от терена насочват към нужда от решения за пренаселеността, достъпния жилищен фонд и разходите на домакинствата, а не само към инфраструктурни интервенции.

5. Съпоставка: планирани мерки и реално идентифицирани нужди

Община	Какво се вижда в планирането	Какво показва теренното проучване	Основна празнина/въпрос
Ботевград	Конкретна перспектива за нови социални жилища; интегрирани инвестиции.	Пренаселеност и търсене на подкрепа; по-нисък дял без документи в извадката.	Реално изграждане, критерии за достъп, управление и връзка с други форми на подкрепа.
Котел	Силен инфраструктурен компонент и местно участие при анализа и планирането.	Смесен документален, инфраструктурен и финансов риск.	Инфраструктурата да се допълни с правна и жилищна подкрепа и проследимо финансиране.
Сливен	Терени, карти, ПУП, ВиК, улици и благоустройство са изрично планирани.	Най-високи стойности в извадката за липса на документи, базови услуги и пренаселеност.	Проследяване на изпълнението и по-силна връзка между устройствени мерки, правна сигурност и домакинства с натрупани рискове.
София	Районни планове с различни мерки, отговорности и източници; децентрализиран модел.	Много висока пренаселеност, жилищна тежест и търсене на помощ при добър базов инфраструктурен достъп.	Общоградска координация, достъпен жилищен фонд и мерки срещу пренаселеността и финансовия натиск.

6. Съответствие с националната и европейската рамка

Националната стратегия на Република България за равенство, приобщаване и участие на ромите 2021–2030 г. е в сила от май 2022 г. и поставя жилищните условия сред основните секторни направления.

Европейската стратегическа рамка за ромите 2020–2030 ⁶ също определя жилищното настаняване като една от четирите секторни области наред с образованието, заетостта и здравеопазването.

Европейската рамка не свежда жилищната политика до физическа инфраструктура. Тя поставя акцент върху достъпа до подходящо и десегрегирано жилище и основни услуги, борбата с жилищната сегрегация и дискриминацията, защитата при принудителни извеждания, преодоляването на нормативни пречки пред уреждането на нерегулиран жилищен фонд, целевото финансиране за инфраструктура и редовното картографиране и наблюдение на жилищните нужди.

От тази гледна точка четирите местни случая показват различни части от необходимия подход, но никъде не се вижда напълно завършен модел, който едновременно да съчетава: правна сигурност; устройствено планиране; инфраструктура; достъп до подходящ жилищен фонд; финансова достъпност; връзка със социални, здравни и образователни услуги; участие на общността; конкретно финансиране; и редовно публично отчитане.

7. Основни изводи

- Жилищната уязвимост е комплексна. Данните от анкетите показват натрупване на правни, материални, инфраструктурни и финансови рискове.
- Една и съща мярка не е подходяща за всички локации. София например има различен профил от Сливен и Котел.
- Инфраструктурата е необходима, но не е равнозначна на жилищна политика. Без правна сигурност, достъп до подходящо жилище и финансова достъпност значителна част от проблема остава нерешена.
- Наличието на план не доказва изпълнение. Необходими са публични данни за бюджет, срок, постигнат резултат и обхванати домакинства.
- Липсата на публичен отчет не трябва да се интерпретира автоматично като липса на действие; тя обаче е проблем за прозрачността и възможността за граждански мониторинг.
- Участието на местните общности е особено важно при идентифициране на нуждите, определяне на приоритетите и проследяване на резултатите.

8. Препоръки

8.1. Към местните власти

- Във всеки план жилищните мерки да имат конкретен бюджет или ясно посочен реалистичен източник на финансиране, срок, отговорна структура и измерим резултат.
- Да се прави ясно разграничение между инфраструктурни мерки и мерки за жилищна сигурност, като двата типа интервенции се планират съвместно.
- В местата с нерегулирани територии да се приоритизират картографиране, кадастър, подробни устройствени планове, изследване на възможностите за уреждане на статута и адресна регистрация.
- При висока пренаселеност да се планират конкретни мерки за увеличаване на достъпа до подходящи и финансово достъпни жилища, включително чрез разширяване и по-ефективно използване на общинския и социалния жилищен фонд.

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0620>

- Да се въведе годишно публично отчитане на изпълнението на жилищните мерки и плановете за интеграция с информация за изразходваните средства и постигнатите резултати.
- Да се осигурят възможности за активно участие в процеса на формулиране на политики, действия и отчитане на ромски и про-ромски организации, както и на жителите на засегнатите квартали.

8.2. По общини

- Ботевград: да осигури проследимо преминаване от планиране към изграждане и управление на новите социални жилища и ясни критерии за достъп.
- Котел: да надгради инфраструктурните мерки с правна подкрепа, документиране на собствеността, адресна регистрация, ремонт и други форми на жилищна помощ.
- Сливен: да свърже предвидените устройствени и инфраструктурни мерки с конкретни цели за намаляване на пренаселеността, подобряване на базовите услуги и правната сигурност и да публикува проследими данни за изпълнението.
- София: да създаде общоградски механизъм за координация и отчитане на районните планове и да постави по-силен фокус върху достъпния жилищен фонд, пренаселеността и финансовата тежест.

9. Заключение

Съпоставянето на общинските планове с данните от теренното проучване показва, че основното предизвикателство не е просто наличието или липсата на жилищни мерки. Въпросът е дали тези мерки отговарят на реалния профил на жилищната уязвимост и дали могат да бъдат проследени от планирането до резултата.

Четири локации показват различни нужди. В едни случаи водещи са правната несигурност и инфраструктурните дефицити; в други – пренаселеността, високите разходи и недостигът на достъпни жилища. Затова ефективната местна жилищна политика трябва да комбинира устройствено планиране, инфраструктура, правна сигурност, достъпен жилищен фонд, финансова подкрепа и участие на общността.

Най-важната промяна е преминаването от списък с намерения към местна система за действие: ясна диагностика на нуждите, конкретни и бюджетирани мерки, определени отговорности, участие на засегнатите общности и публично проследяване на резултатите.