

**Wspólne stanowisko strategiczne wobec włączenia problematyki
bezdomności, wykluczenia mieszkaniowego i mieszkalnictwa socjalnego
do dokumentów strategicznych i operacyjnych dla perspektywy finansowej
2014-2020**

Polskie organizacje zrzeszone w FEANTSA (Europejska Federacja Organizacji Pracujących na rzecz Ludzi Bezdomnych) oraz współrealizujące projekt systemowy „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” zadanie nr 4 – w zakresie standaryzacji pracy z bezdomnymi w tym: opracowanie modelu „Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności” pragną w oparciu o doświadczenia realizacji projektu a także w trosce o ludzi zagrożonych wykluczeniem społecznym przedłożyć do rozważenia „wspólne stanowisko strategiczne wobec włączenia problematyki bezdomności, wykluczenia mieszkaniowego i mieszkalnictwa socjalnego do dokumentów strategicznych i operacyjnych dla perspektywy finansowej 2014-2020”.

- ***Propozycja pierwsza – uwzględnienie działań w zakresie mieszkalnictwa społecznego, w tym socjalnego, dla marginalizowanych społeczności***

Przygotowane dotychczas dokumenty (strategiczne i operacyjne), obejmujące przyszłą perspektywę finansową 2014-2020, w naszej opinii kompletnie pomijają zagadnienie mieszkalnictwa społecznego i dostępu do usług mieszkaniowych.

Ten fakt budzi niepokój, tym bardziej, że uwzględniono problematykę ochrony zdrowia w kontekście aktywności zawodowej i dostępności do usług publicznych. Uznać należy, że szersza ingerencja instrumentów finansowych w ten obszar jest ważna i potrzebna. Cieszy nas, że obszar ten znalazł swoje miejsce w programowanych dokumentach. Niemniej jednak dostępność mieszkań, struktura własności, czy koszty utrzymania, są kluczowe dla podnoszenia aktywności, mobilności zawodowej i spójności społecznej, a także pośrednio – zachowania odpowiedniego stanu zdrowia obywateli. Skoro planuje się tak znaczącą ingerencję środków UE w obszar zdrowia, to dlaczego kompletnie omija się kwestię dostępności mieszkań, w tym mieszkań dla społeczności marginalizowanych. Tym bardziej, że Inicjatywa w ramach Strategii 2020 – Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym przewiduje i promuje działania w tym zakresie. Co więcej, w regulacjach już istniejących jest wiele instrumentów finansowych na rzecz mieszkalnictwa socjalnego dla społeczności marginalizowanych – w Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego na cele związane z mieszkalnictwem można przeznaczyć maksymalnie 3% całkowitej alokacji w ramach programu operacyjnego¹. Innym problemem jest brak promocji tego mechanizmu i ograniczanie go tylko do projektów rewitalizacyjnych, w których odnawia się głównie budynki użyteczności publicznej, w wybranych dzielnicach, zamiast rozszerzać zasób mieszkań społecznych dla osób o niskich dochodach, zarządzanych nie tylko przez samorządy terytorialne, ale i organizacje nie działające dla zysku.

¹ 10 lutego 2010 roku Parlament Europejski przyjął na wniosek Komisji Europejskiej rezolucję legislacyjną zmiany do rozporządzenia PE i Rady nr 1080/2006, które konstituowało Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). 26 kwietnia 2010 roku Rada Unii Europejskiej przyjęła niniejsze rozporządzenie umożliwiające dalsze wspieranie działań w zakresie mieszkalnictwa na rzecz biednych i zmarginalizowanych społeczności w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

W konsekwencji ze środków Unii Europejskiej nie powstają mieszkania społeczne, a przecież mogłyby. Z całą stanowczością należy zaznaczyć, że nie da się skutecznie rozwiązywać szeregu problemów społecznych związanych z wykluczeniem społecznym, w tym problemu bezdomności, wykluczenia mieszkaniowego, a także bezrobocia, niepełnosprawności, chorób psychicznych (ochrona zdrowia), bez szerokiej ingerencji w sferę mieszkalnictwa i zwiększenia dostępności mieszkań.

W tym miejscu należy przypomnieć, że w Polsce nieustannie bardzo trudna pozostaje sytuacja wielu rodzin o średnich i niskich dochodach, których nie stać na zakup własnego mieszkania. Jeszcze trudniejsza wydaje się sytuacja ludzi zagrożonych wykluczeniem społecznym i ubogich. Od kilkunastu lat polska społeczna polityka mieszkaniowa znajduje się w poważnym kryzysie. Po raz pierwszy katastrofalny stan polskiego mieszkalnictwa społecznego oraz skalę zjawiska związanego z wykluczeniem mieszkaniowym (bieda, deprywacja) pokazał, przeprowadzony w roku 2002, Narodowy Spis Powszechny (NSP 2002). Okazało się, że aż 35,5% ludności Polski mieszka w złych lub bardzo złych warunkach mieszkaniowych. Polska w roku 2002 miała jeden z ostatnich, spośród krajów Unii Europejskiej, wskaźnik liczby mieszkań na 1 000 mieszkańców (327). Według NSP 2002 r. 3,2 mln gospodarstw domowych nie posiadało samodzielnego mieszkania, a 6,5 mln osób mieszkało w substandardowych warunkach (bez kanalizacji, wodociągu, w starych i w złym stanie technicznym budynkach, w zbyt małym metrażu na osobę). W warunkach przeludnienia (według standardów europejskich – więcej niż 2 osoby na pokój) mieszkało 11,9 mln Polaków². Statystyki mieszkaniowe publikowane każdego roku przez GUS oraz raporty z badań wielu instytucji i organizacji ujawniają, że od 2002 r. niewiele zmieniło się w tym zakresie. Około 70% osób w wieku 18-29 lat mieszkało z rodzicami, a co czwarta osoba prawdopodobnie nigdy się od nich nie wyprowadzi³. W 2008 roku wskaźnik nasycenia w mieszkania w Polsce wyniósł 345, co plasuje nas na przedostatnim miejscu w Europie⁴. Z roku na rok zmniejsza się także liczba mieszkań, które możemy uznawać za społeczne (komunalne w tym socjalne, spółdzielcze, TBS), w 2009 roku mieszkania komunalne stanowiły 7,9% ogółu wszystkich mieszkań w Polsce, gdy jeszcze w 2002 roku 11,2%⁵. W 2011 roku w Polsce istniało ponad 74 tysiące mieszkań socjalnych, tymczasem zapotrzebowanie na tego rodzaju lokale jest kilkukrotnie większe. Pełne i najbardziej aktualne dane o obecnej sytuacji mieszkaniowej zostaną opublikowane przez GUS z realizacji Spisu Powszechnego w 2011 roku, przekładana jest jednak ich prezentacja publiczna.

W tym miejscu podkreślamy, że zapisy związane z mieszkalnictwem socjalnym znalazły swoje miejsce w zaktualizowanym Krajowym Programie Reform Europa 2020, a rząd

²Główny Urząd Statystyczny, 2003b. *Mieszkania 2002*, Warszawa, s 25-47

³TNS AISA, GE Money Bank, 2007, *Jak mieszkamy?* GE Money, Zainteresowanie poprawą sytuacji mieszkaniowej, Sierpień – Wrzesień 2007

⁴OTB Research Institute for the Built Environment at Delft University of Technology and Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2010, Hague. *Housing Statistics in the European Union 2010 s.62*; Dostępne na: http://abonneren.rijksoverheid.nl/article/kennisplein-wwi/nieuwsbrief-kennisplein-wwi-december-2010/housing-statistics-in-the-european-union-2010/428/3384?mode=html_mail

⁵Główny Urząd Statystyczny, 2010. *Gospodarka Mieszkaniowa w 2009 r.* Warszawa.



przyjął Program w zakresie mieszkalnictwa „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku”. W tym kontekście kompletnie dziwi pominięcie kwestii ważnego problemu mieszkalnictwa w projektowanych dokumentach strategicznych i operacyjnych, których zadaniem jest przygotowanie wykorzystania środków z UE w perspektywie 2014-2020.

Dlatego też proponujemy:

- Wpisać cele i działania w zakresie rozwoju mieszkalnictwa społecznego, w tym socjalnego dla marginalizowanych społeczności oraz poprawę dostępności i jakości usług publicznych w zakresie mieszkalnictwa w istniejące i projektowane dokumenty strategiczne i operacyjne przyszłego okresu funduszy UE 2014-2020
 - W szerszym zakresie wspierać i promować wykorzystanie środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, w połączeniu ze środkami Europejskiego Funduszu Społecznego na realizację działań w zakresie mieszkalnictwa socjalnego dla marginalizowanych społeczności oraz przeciwdziałania bezdomności
 - Rozpocząć analizę i debatę w zakresie skutecznego wykorzystywania środków EFRR na rozwój mieszkalnictwa socjalnego w ramach programów rewitalizacyjnych, a także rozważenie ingerencji środków UE na ten cel także poza projektami rewitalizacyjnymi. W naszej opinii mieszkania socjalne dla marginalizowanych społeczności powinny być rozwijane w przestrzeni całego miasta, a nie wybranych dzielnic poddawanych rewitalizacji, tak by sprzyjać pełnej integracji społecznej ludzi wykluczonych. Ponadto rozwój mieszkalnictwa socjalnego powinien być w szerszym zakresie połączony z realizacją projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego.
 - Usługi mieszkalnictwa nie wiążą się tylko i wyłącznie z dostępem do samych mieszkań, ale także z całą sferą usług publicznych w tym zakresie, stąd kluczowe jest uwzględnienie poprawy dostępności niniejszych usług publicznych w przyszłym okresie wydatkowania środków UE
 - Stworzenie wytycznych i wskazówek dla samorządów wojewódzkich przygotowujących Regionalne Programy Operacyjne w zakresie uwzględnienia perspektywy mieszkaniowej, problematyki bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego.
- ***Propozycja druga - uwzględnienie problematyki rozwiązywania problemu bezdomności***

Bezdomność jest dramatyczną rzeczywistością we wszystkich krajach Unii Europejskiej. Problem ten dotyczy wielu osób, rodzin, grup społecznych, stanowiąc najbrutalniejszą formę wykluczenia społecznego, powodującą określone konsekwencje zarówno wobec osób bezpośrednio nią dotkniętych, jak i na poziomie ogólnospołecznym. W Polsce – według różnych szacunków – bezdomności doświadcza od 40 do 80 tysięcy osób.

Już od co najmniej kilku lat znaczące instytucje i organizacje europejskie domagają się od Unii Europejskiej i państw członkowskich podjęcia bardziej zdecydowanych działań wobec bezdomności. Pod koniec 2009 roku Europejska Sieć Niezależnych Ekspertów ds.

Integracji Społecznej sporządziła sprawozdanie na temat bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego w państwach członkowskich UE, na podstawie dogłębnej analizy raportów tematycznych o bezdomności, zalecając by bezdomność i wykluczenie mieszkaniowe uczynić priorytetem politycznym na poziomie krajowym i UE.

W grudniu 2010 roku Parlament Europejski udzielił poparcia dla skoordynowanego działania w sprawie bezdomności poprzez przyjęcie Deklaracji Pisemnej 61/2010 na rzecz strategii UE w zakresie przeciwdziałania bezdomności. Deklaracja niniejsza jest kontynuacją szeroko wspieranej Pisemnej Deklaracji 111/2008 w zakresie zlikwidowania bezdomności ulicznej przyjętej przez Parlament w 2008 roku. We wrześniu 2011 roku Parlament Europejski uchwalił rezolucję wzywającą kraje członkowskie do progresu w zakresie osiągnięcia celu związanego z zakończeniem i rozwiązaniem problemu bezdomności ulicznej i wzywającą do tworzenia europejskiej strategii, wspieranej narodowymi i regionalnymi strategiami rozwiązywania problemu bezdomności.

Wyniki Europejskiej Konferencji Konsensusu w 2010 roku w zakresie bezdomności, zorganizowanej w ramach prezydencji belgijskiej w Radzie UE, zainicjowanej i wspieranej przez Komisję Europejską, również zalecają skoordynowane działania UE w sferze bezdomności. W przyszłej polityce Unii Europejskiej, której centralnym elementem działań w ramach Strategii Europa 2020 jest Europejski Program Walki z Ubóstwem (EPAP), a także utworzona Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, przewidziano także konkretne działania w zakresie bezdomności. Deklaracja końcowa „Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym” 2010 roku odnosi się do bezdomności jako jednej z kwestii, które wymagają pilnych działań i uwagi UE. László Andor, Komisarz ds. Zatrudnienia i Spraw Socjalnych wielokrotnie wyrażał poparcie dla podjęcia zagadnienia bezdomności jako priorytetu przyszłej polityki integracji społecznej.

Ostatecznie Rada i Komisja przyjęły w 2010 roku Wspólny Raport o Zabezpieczeniu Społecznym i Integracji Społecznej, apelując do państw członkowskich o opracowanie krajowych strategii rozwiązywania problemu bezdomności. Strategie te, według Komisji, powinny być zorientowane na: prewencję bezdomności, ograniczanie okresu pozostawania w bezdomności, rozwiązanie problemu długoterminowej bezdomności, podnoszenie jakości usług dla osób bezdomnych i zagwarantowanie dostępu do mieszkań.

W lutym 2013 roku Komisja Europejska wezwała państwa członkowskie do wyznaczenia priorytetów w zakresie inwestycji społecznych oraz do zmodernizowania swoich systemów pomocy społecznej. W tym celu Komisja Europejska opracowała *Social Investment Package* – Pakiet Inwestycji Społecznych, zawierający między innymi dokument roboczy służb Komisji UE dotyczący przeciwdziałania problemowi bezdomności, w którym wyjaśnia się sytuację bezdomności w Unii Europejskiej i możliwe strategie rozwiązań. Dokument rekomenduje dokładne działania do podjęcia na poziomie krajowym, aby skutecznie rozwiązywać problem bezdomności z wykorzystaniem dostępnych środków europejskich.

Pragniemy przypomnieć, że w przeciwieństwie do wielu krajów europejskich, Polska nie posiada własnej strategii czy planu odnoszącego się do zagadnienia bezdomności. Pomimo dotkliwej skali problemu, dramatycznych i niezwykle kosztownych konsekwencji bezdomności, brakuje w Polsce ogólnokrajowego planu rozwiązywania tego problemu. W latach 2008-2009 Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej podjęło próbę stworzenia „Krajowej Strategii Wychodzenia z Bezdomności”. W 2009 r. zmieniono nazwę i zakres dokumentu na „Krajowy Program Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego na lata 2009-2015”, jednak i ten program – chociaż zawierał jedynie wybrane elementy strategii czy planu – nie został przyjęty.

Tymczasem w założeniach do Umowy Partnerskiej z Komisją Europejską, wstępnych propozycjach względem programów operacyjnych czy w Krajowym Programie Reform, zagadnienie bezdomności nie pojawia się jako jeden z obszarów problemowych, wymagających interwencji.

Dlatego też proponujemy:

- Wpisać działania związane z rzeczywistym rozwiązywaniem problemu bezdomności w istniejące i tworzone dokumenty strategiczne i operacyjne perspektywy finansowej 2014-2020
- Działania w zakresie bezdomności powinny być zorientowane na rzeczywiste rozwiązywanie problemu, a nie radzenie sobie z nim, lub zarządzanie nim. W tym celu działania powinny orientować się wobec 3 obszarów. Prewencji, czyli zapobieganiu bezdomności osób nią zagrożonych, interwencji, czyli ratowaniu zdrowia i życia osób bezdomnych w miejscach niemieszkalnych, integracji, czyli skutecznym, wielowymiarowym wsparciem w zakresie integracji społecznej
- Rozwiązywanie problemu bezdomności musi integrować obszary m.in. pomocy i integracji społecznej, rynku pracy, edukacji, zdrowia, ze szczególną i przewodnią rolą mieszkalnictwa.
- Zintegrowane międzyresortowe i międzywydziałowe podejście do rozwiązywania problemów społecznych wymaga zaś wspierania sieci, federacji i partnerstw organizacji i instytucji na poziomie krajowym, regionalnym, lokalnym. W przyszłej perspektywie proponujemy zapewnienie ścieżek wsparcia dla funkcjonowania płaszczyzn dialogu, wymiany doświadczeń i tworzenia nowych rozwiązań. Sieci i ich funkcjonowanie powinno być wspierane nie w ramach określonych projektów a raczej programów działań sieci, partnerstw, które mogą reprezentować środowiska na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Pewnego rodzaju wzorem dla wspierania sieci może być program PROGRESS, który wspiera rozwój i koordynację polityki UE, w tym europejskie sieci organizacji działające w obszarze m.in. wykluczenia społecznego.
- Zagwarantowanie ścieżki finansowej umożliwiającej podnoszenie jakości usług w systemie usług skierowanych do osób bezdomnych poprzez wdrożenie modelu i standardów usług dla ludzi bezdomnych, wypracowanych w ramach projektu systemowego „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.



- ***Propozycja trzecia - uwzględnienie perspektywy mieszkaniowej w realizacji projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego***

Doświadczenia realizacji projektów społecznych dwóch poprzednich okresów programowania wyraźnie wskazują na potrzebę integracji wielu obszarów różnych polityk, tak by w pełni umożliwić ludziom wychodzenie z problemów. Pomoc społeczna samodzielnie nie rozwiąże wielu problemów społecznych. Do rozwiązywania skomplikowanych problemów niezbędna jest spójna polityka społeczna funkcjonująca w obszarze m.in. edukacji, zdrowia, rynku pracy, wymiaru sprawiedliwości, mieszkalnictwa i pomocy społecznej. Wszystkie niniejsze obszary powinny być integrowane w programach ukierunkowanych na przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu.

Bezdomności jako najbardziej brutalnej formy wykluczenia społecznego doświadcza według różnych szacunków od 40 do 80 tysięcy osób, z czego sporo grupa doświadcza „bezdomności ulicznej”. W Polsce brakuje mieszkań, w których ludzie bezdomni rokujący na powrót do społeczeństwa mogliby funkcjonować i z powodzeniem wyjść z zakłętą kręgu bezdomności. Doświadczenie realizacji wielu projektów aktywizacyjnych z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego (IW EQUAL, PO KL) ukazują, że w przypadku ludzi bezdomnych nie wystarczy wesprzeć proces edukacji i zatrudnienia, ale, aby odzyskać samodzielność życiową konieczne jest włączenie komponentu mieszkaniowego. Wiele z dotychczas realizowanych projektów właśnie z tego powodu okazywało się nieudana. Znaczna część osób bezdomnych, podejmujących pracę, uczących się i podnoszących swoje kwalifikacje, wychodzących z uzależnienia, ze względu na brak opcji mieszkaniowych pozostaje w placówkach dla ludzi bezdomnych. Ludzie bezdomni bardzo rzadko podejmują zatrudnienie, które umożliwia pozyskanie i utrzymanie własnego mieszkania. Sytuacja ta powoduje poczucie beznadziejności, zmniejsza wiarę także w to, że warto się starać i funkcjonować samodzielnie. Co więcej, sytuacja ta jest niedopuszczalna ze względów ekonomicznych. Pozostawanie w placówkach ludzi bezdomnych zdolnych do samodzielnej lub delikatnie wspieranego funkcjonowania w środowisku, generuje wielkie koszty ekonomiczne. Przykładowo na Pomorzu zaledwie około 5% osób bezdomnych zamieszkuje mieszkania wspierane, dla przykładu w Danii czy Finlandii około 60% populacji osób bezdomnych korzysta z różnych form mieszkalnictwa wspieranego. System wsparcia dla osób bezdomnych jest zatem w Polsce silnie zinstytucjonalizowany, tymczasem zalecenia instytucji europejskich (Parlament, Rada, Komisja UE) idą w kierunku deinstytucjonalizacji wsparcia dla osób bezdomnych. System pomocy ludziom bezdomnym powinien być oparty na rozwiązaniach mieszkaniowych (housing led), wspieranych przez inne obszary.

Pragniemy podkreślić, że problem braku odpowiednich rozwiązań mieszkaniowych dla osób wykluczonych dotyczy nie tylko grupy osób bezdomnych, ale i osób niepełnosprawnych, chorych psychicznie czy długotrwale bezrobotnych. Brak odpowiednich opcji i usług mieszkaniowych dotyczy całej grupy osób wykluczonych i ubogich.

Dlatego też proponujemy:



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



- Uwzględnić i promować rozwiązania oraz usługi mieszkaniowe jako integralne i kluczowe zarówno dla zwiększania aktywności i mobilności zawodowej obywateli, a także kluczowe dla procesu włączania społecznego osób zagrożonych ubóstwem czy wykluczeniem społecznym
 - Wspieramy ideę realizacji zintegrowanych regionalnych programów operacyjnych łączących Europejski Fundusz Społeczny oraz Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, w praktyce powinno oznaczać to między innymi możliwość stosowania instrumentów mieszkaniowych w przedsięwzięciach służących przeciwdziałaniu ubóstwu i wykluczeniu społecznemu
 - Rozszerzyć o możliwość łączenia EFS i EFRR lub zwiększyć poziom planowanego crossfinancingu w ramach centralnego programu operacyjnego dotyczącego rozwoju kompetencji i umiejętności, włączenia społecznego oraz dobrego rządzenia. Założenie realizacji centralnego programu operacyjnego obejmującego między innymi projekty innowacyjne w zakresie wykluczenia społecznego przy tak niskim poziomie crossfinancingu, przy potrzebie rozwoju instrumentów mieszkaniowych w kontekście wykluczenia społecznego wydaje się nieadekwatne. Co więcej tak niski poziom crossfinancingu, a także ograniczenie jedynie do EFS dla programu centralnego jest już na wyjściu założeniem zamykającym całą gamę innowacji społecznych (o innowacji w przeciwdziałaniu wykluczeniu mieszkaniowemu i bezdomności w dalszych punktach).
- ***Propozycja czwarta - uwzględnienie metody „najpierw mieszkanie” w innowacjach społecznych planowanych do przetestowania w przyszłej perspektywie finansowej 2014-2020***

Podejście housing first – „najpierw mieszkanie”, znane także jako natychmiastowe zamieszkanie (*rapid re-housing*) jest relatywnie nową i innowacyjną metodą w systemie usług społecznych świadczonych ludziom bezdomnym. „Najpierw mieszkanie” jest podejściem zorientowanym na rozwiązanie problemu bezdomności skupionym na natychmiastowym dostarczeniu ludziom bezdomnym mieszkania i zagwarantowania w nim różnych usług społecznych. Co różni metodę „najpierw mieszkanie” od tradycyjnych interwencyjnych schronisk czy przejściowych form zakwaterowania, to oparcie wsparcia na mieszkalnictwie, z natychmiastowym ogniskowaniem pomocy na zapewnieniu dostępu i utrzymaniu stałego mieszkania⁶.

Przekształcanie lub likwidowanie schronisk i zastępowanie ich permanentnymi jednostkami mieszkaniowymi, które zapewniają niezależność, wspierane lub nadzorowane zamieszkiwanie to sposób na rozwiązanie problemu długookresowego korzystania z usług schronisk dla bezdomnych. Bardziej niż przechodzenie ludzi bezdomnych przez różne stopnie, gdzie każdy etap przybliża do własnego mieszkania (np. z ulicy do schroniska, do mieszkania treningowego, do własnego mieszkania), „najpierw mieszkanie” oznacza przejście prosto z ulicy czy schroniska do stałego i niezależnego mieszkania⁷. Metoda „najpierw mieszkanie” stanowi alternatywę dla

⁶National Alliance to End Homelessness, 2006. *What is Housing First?* U.S.A. Washington, DC. Dostępne na <http://www.endhomelessness.org/content/article/detail/1425>.

⁷FEANTSA, 2010. *Ending Homelessness, A Handbook for Policy Makers*. Belgium, Brussels, s.9.

systemu interwencyjnych placówek i przejściowego zakwaterowania w mieszkaniach wspieranych układających się w drabinkowy schemat zwany *countium of care* i jako taka stała się bardzo popularna w Stanach Zjednoczonych, a obecnie staje się coraz szerzej stosowana w Europie (np. w Danii, Holandii, Wielkiej Brytanii, Portugalii, Finlandii, Francji).

Najważniejsze założenia metody „najpierw mieszkanie” stworzone i wdrożone zostały przez organizację *Pathways to Housing* w ramach projektu, którego realizację rozpoczęto w 1992 r. w Nowym Jorku⁸. Wśród najważniejszych założeń pierwotnej metody „najpierw mieszkanie” należy wymienić:

- Metoda stworzona została dla ludzi chronicznie doświadczających bezdomności jednocześnie zaburzonych psychicznie i uzależnionych od substancji psychoaktywnych. Nie ma wymogu, aby uczestnicy programów „najpierw mieszkanie” byli „gotowi mieszkaniowo”, tzn. rokowali na utrzymanie mieszkania. Rozwiązanie kierowane jest z definicji do najbardziej wykluczonej i zagrożonej grupy osób bezdomnych, generujących najwyższe koszty ekonomiczne dla systemu polityki społecznej
- Program zapewnia natychmiastowy dostęp do stałego mieszkania ludziom bezdomnym przebywającym na ulicy lub z placówek interwencyjnego zakwaterowania, bez obowiązku uczestnictwa w terapii lub utrzymywania trzeźwości. Skupia się na redukowaniu szkód (*harm reduction*). Uczestnicy programu są zachęceni do podjęcia leczenia chorób czy zaburzeń psychicznych, terapii alkoholowej lub narkotykowej, nie jest to jednak warunkiem koniecznym do otrzymania mieszkania oraz wsparcia
- W mieszkaniu udzielane jest szerokie wsparcie grona specjalistów, m.in. pracownika socjalnego, specjalistów terapii uzależnień, pielęgniarki, lekarza, psychiatry, specjalistów ds. zatrudnienia. Wsparcie dostępne jest 24 godziny na dobę, przez 7 dni w tygodniu. Korzystanie z usług jest dobrowolne, choć uczestnicy programu są do tego zachęceni. Jednym z warunków uczestnictwa w programie jest przyjęcie pracowników raz w tygodniu. W ramach usług świadczona jest pomoc w gospodarowaniu budżetem, tak by zapewnić, że czynsz i inne rachunki będą opłacane
- Mieszkania są zapewnione na podstawie standardowej umowy wynajmu bez określonego limitu czasu najmu. Usługi społeczne świadczone są tak długo jak jest to potrzebne. Mieszkanie i usługi społeczne świadczone są oddzielnie, tak by w przypadku utraty mieszkania z powodu naruszenia warunków najmu, wsparcie było dalej świadczone, tak by zapobiec ponownej bezdomności
- Organizacja *Pathways to housing* kładzie szczególny nacisk na możliwość wyboru jako centralnego elementu metody „najpierw mieszkanie”. Uczestnicy mogą wybrać rodzaj, częstotliwość i sekwencję wsparcia. Samodzielnie mogą wybrać dzielnicę i sąsiedztwo, meble i inne przedmioty gospodarstwa domowego

⁸Johnsen, S. i Teixeira, L. (2010) *Staircases, Elevators and Cycles of Change: Housing First and Other Housing Models for People with Complex Support Needs* (London: Crisis). Busch-Geertsema, V. (2010) *Are Housing led policy approaches the most effective methods of preventing and tackling homelessness?*, Experts contributions Consensus Conference on Homelessness, 9-10.12.2010 Brussels, s. 58-68. Tsemberis, S. (2010a) *Housing First: Ending Homelessness, Promoting Recovery and Reducing Costs* [w:] Gould Ellen, I. and O’Flaherty, B. (eds.) *How to House the Homeless* (New York: Russell Sage Foundation), s 37-54.

- Ważnym elementem metody jest odpowiednie rozproszenie mieszkań, tak by zapewnić, że ludzie chorzy psychicznie integrują się ze społecznością. Nie więcej niż 15% lokali w danym budynku zamieszkuje uczestnicy programów. Departament mieszkalnictwa organizacji zapewnia odpowiednie mieszkania dla klientów. Mieszkania są głównie wynajmowane od prywatnych właścicieli. Pracownicy departamentu odpowiadają za inspekcje w mieszkaniu i zagadnienia związane z utrzymaniem mieszkania, odpowiadają także za komunikację z właścicielem. Uczestnicy płacą 30% swoich dochodów na wynajem i utrzymanie mieszkania, resztę opłaca program.

W związku z szerokim rozpowszechnieniem niniejszej metody i wdrażaniem jej przez różne organizacje i instytucje, szczególnie w Stanach Zjednoczonych pojawiły się różne jej odmiany, które w wielu elementach są odmienne od oryginalnych założeń przygotowanych przez organizację Pathways to Housing⁹. Wśród najważniejszych odstępstw można wymienić:

- Wykorzystywanie wspólnych jednostek mieszkalnych dla kilku osób bezdomnych, a nie pojedynczych, podzielonych mieszkań (przykład Finlandii)
- Większy nacisk na dobór uczestników programów, np. ograniczenie do osób, które zadeklarują wolę korzystania z usług wsparcia
- Rozszerzenie grupy docelowej programów „najpierw mieszkanie” na wszystkie grupy ludzi bezdomnych lub zagrożonych bezdomnością, szczególnie w programach zwanych „natychmiastowe zamieszkanie” (rapid re-housing), uwzględniając grupy krótko doświadczających problemu bezdomności, posiadających głównie problemy ekonomiczne¹⁰
- Narzucenie ram czasowych na świadczenie usług.

W realiach polskich nie było dotychczas doświadczeń wdrożenia metody „najpierw mieszkanie”. W systemie usług dla ludzi bezdomnych w Polsce, praktykowany jest tradycyjny model drabinkowy – inaczej schodkowy, który wymagałby szerokiej analizy skuteczności i efektywności. Wydaje się, że podobnie jak w krajach europejskich, zbyt często tymczasowe i doraźne rozwiązania w postaci noclegowni czy schronisk stają się rozwiązaniami długotrwałymi, m.in. ze względu na deficyt tanich i łatwo dostępnych mieszkań społecznych. W założeniach droga od ulicy do własnego mieszkania, poprzez różne szczeble (re)integracji społecznej doprowadzić ma do pełnej samodzielności. Tymczasem okazuje się, że osoby bezdomne „utykają w pół drogi”, najczęściej nie widząc odległej i nierealistycznej perspektywy własnego domu. Podejście modelu schodkowego zakłada najpierw rozwiązanie problemów związanych z wykluczeniem społecznym, np. problemów zdrowotnych, edukacyjnych, społecznych, a dopiero na samym końcu problemu bezdomności, rozumianego jako brak własnego mieszkania. Zakłada ono, że osoba bezdomna musi wcześniej rozwiązać wszystkie swoje problemy, aby być gotowa do utrzymania własnego mieszkania. Model „najpierw mieszkanie” zakłada kompletnie inną optykę, najpierw rozwiązywany jest sam problem bezdomności, rozumiany jako brak własnego, stałego mieszkania, a dopiero potem

⁹Johnsen, S. i Teixeira, L (2010) Staircases, Elevators and Cycles of Change: Housing First and Other Housing Models for People with Complex Support Needs (London: Crisis).

¹⁰Nan Roman (2011) What is Housing First?, Homelessness in Europe (Brussels, FEANTSA), s.22-23

adresowane są potrzeby i problemy związane z wykluczeniem społecznym np. pracuje się nad uzależnieniem, edukacją czy aktywizacją zawodową. W niniejszej metodzie okazuje się, że możliwe jest wyjście z bezdomności, pozostając ciągle osobą wykluczoną społecznie. Oba modele odwołują się do hierarchii potrzeb Masłowa, która zakłada, że aby spełnione mogły zostać potrzeby wyższego rzędu, np. samorealizacji, niezbędne jest zaspokojenie potrzeb niższego rzędu, tj. fizjologicznych czy bezpieczeństwa. Mówiąc obrazowo, głodnej osoby bezdomnej nie ma co zachęcać do podjęcia pracy. W modelu schodkowym uważa się, że zaspokojenie potrzeb fizjologicznych i bezpieczeństwa odbywa się na poziomie zapewnienia tymczasowego schronienia w placówce dla osób bezdomnych. Sytuacja taka powinna otwierać możliwość prowadzenia działań edukacyjnych, zdrowotnych, aktywizacyjnych czy społecznych. Tymczasem w modelu „najpierw mieszkanie” uważa się, że jedynie własne, stałe i docelowe mieszkanie może zaspokoić elementarną potrzebę bezpieczeństwa. Zwolennicy niniejszej metody uważają, że w placówkach czy innych instytucjach przeznaczonych dla osób bezdomnych, nawet przy dużej otwartości na potrzeby i indywidualizowaniu wsparcia, nigdy nie zostaną zaspokojone potrzeby społeczne związane z prywatnością, intymnością, a także możliwością swobodnego nawiązywania relacji (w tym także o charakterze seksualnym). Jedynie własne i samodzielne mieszkanie może zapewnić stabilizację, poczucie bezpieczeństwa, co z kolei otwiera dopiero możliwość pracy nad problemami związanymi z wykluczeniem społecznym.

Doświadczenia wdrożenia metody „najpierw mieszkanie” pokazują, że jest to metoda skuteczna, efektywna kosztowo (całkowity koszt wsparcia w mieszkaniu jest o 1/3 niższy niż w placówce), a przede wszystkim przynosząca lepsze efekty w procesie integracji społecznej i zawodowej osób bezdomnych. Metoda „najpierw mieszkanie” zanim zostałaby upowszechniona w Polsce, wymagałaby szerokiego przetestowania w ramach innowacji społecznych.

Dlatego też proponujemy:

- Uwzględnienie przetestowania innowacji społecznej metody „najpierw mieszkanie” w ramach perspektywy finansowej 2014-2020. Pilotaż takiej metody mógłby się odbyć na poziomie krajowym w ramach tworzonego programu operacyjnego dotyczącego rozwoju kompetencji i umiejętności, włączenia społecznego oraz dobrego rządzenia. Przetestowanie takiej innowacji wymagałoby wykorzystania środków zarówno z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego
- Przetestowanie innowacyjnej metody „najpierw mieszkanie” musiałyby zostać przeprowadzone w różnej wielkości gminach (małe, średnie, duże), o różnej specyfice populacji osób bezdomnych i wykluczonych mieszkaniowo. Pilotaż zatem powinien mieć charakter ponadregionalny.

Organizacje wspierające niniejsze stanowisko:

Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta Zarząd Główny
Caritas Diecezji Kieleckiej
Stowarzyszenia MONAR
Stowarzyszenia Otwarte Drzwi



Związek Organizacji Sieć Współpracy BARKA
Kamilańska Misja Pomocy Społecznej
Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego