

Iskorjenjivanje beskućništva u Srednjoj i Istočnoj Europi: prelazak na sustav vođenog stanovanja u **Hrvatskoj**

Uvod

Organizacija World Habitat vjeruje da je stanovanje temeljno ljudsko pravo i da pristupi vođenog stanovanja nude trajno rješenje za beskućništvo. Pristupi vođenog stambenog zbrinjavanja usmjereni su na dovođenje ljudi koji su beskućnici ili su u opasnosti od beskućništva u siguran dom što je prije moguće uz minimaliziranje vremena provedenog u privremenom ili hitnom smještaju.

Ovaj sažetak o politici dio je istraživačkog projekta koji su dovršili Metropolitan Research Institute (Metropolitan institut za istraživanje) i Budapest Institute for Policy Analysis (Budimpeštanski institut za analizu politike). Glavno izvješće razmatra prepreke, izazove i prilike za zemlje Srednje i Istočne Europe pri prelasku na pristup vođenog stanovanja kao sredstva za iskorjenjivanje beskućništva. Ovaj je rad naručila organizacija World Habitat.

Sažetak

Službeni podaci o beskućnicima u Hrvatskoj vjerojatno su uvelike manji od stvarne situacije i razmjera beskućništva u cijeloj zemlji. Sektorom beskućnika uvelike dominiraju hitne i privremene reakcije, a ne usluge usmjerene na sprječavanje ili iskorjenjivanje beskućništva. Inicijative vođenog stanovanja vrlo su rijetke, a prvi pilot projekti tek počinju. I univerzalne, uzlazne (upstream) usluge i usluge prevencije kriza ograničene su i neučinkovite.

Unatoč jasnim izazovima koji postoje, u Hrvatskoj postoji interes za prelazak na pristup vođenog stanovanja. Već postoji vrijedno učenje koje se može steći iz pilot projekata nevladinih udruga

i progresivnih obveza lokalnih vlasti – ali to je vrlo malog opsega. Kako bi se to prenijelo na širu promjenu politike, potrebno je poduzeti neke značajne korake. To uključuje davanje prioriteta (i pristupanje) financiranju EU-a za rad usmjeren na vođeno stanovanje, povećano ulaganje u programe socijalnog stanovanja, raširenije osposobljavanje osoblja koje radi u ovom području i proširenje vitalnih programa socijalne skrbi. Ove bi promjene podržale odmak od tradicionalnog staircase modela upravljanja beskućništvom na sustav usmjeren na pružanje sigurnog smještaja kao sredstva za iskorjenjivanje beskućništva.

Razine beskućništva

U Hrvatskoj postoji 25-struki jaz između službenih brojki o beskućnicima i procjena organizacija koje rade na tom području. Dok je otprilike 380 ljudi pristupilo u 14 registriranih skloništa kod posljednjeg brojanja 2018. godine, procjene pokazuju da je približno 1000 ljudi iskusilo beskućništvo na ulici. Bezovan (2019) tvrdi da kada bi sve lake kategorije ETHOS-a (Europska tipologija beskućništva i stambene isključenosti) bile obuhvaćene¹ ukupnim brojem, broj ljudi pogođenih beskućništvom i stambenom isključenošću bio bi otprilike 10 000.² Službene brojke stoga se odnose samo na vrh sante leda. Zabilježeno je da je problem najteži u obalnim regijama i regijama s turističkim središtima gdje se privatne kuće za iznajmljivanje uglavnom upotrebljavaju za skupi kratkoročni najam.



Nedostaci u sustavu kao odgovor na beskućništvo

Sektorom beskućnika uvelike dominiraju službe za hitne slučajeve i privremene službe, a ne one čiji je cilj spriječiti ili iskorjeniti beskućništvo. Odgovori na beskućništvo koji se pružaju unutar institucionalnog konteksta sa snažnim „modelom stubišta“ i uslugama podrške niskog intenziteta, koje nude pomoć u hitnim slučajevima, a koja se ne temelji na smještaju, čine većinu dostupnih usluga. Definicija beskućništva revidirana je 2022. i sada postoji jednak pristup povlasticama (niske razine) za ljude koji su beskućnici u skloništim za hitne slučajeve i izvan njih. Usluge za osobe koje su beskućnici većinom se nude u urbanim središtima (gradovi iznad određene veličine zakonski su obvezni održavati skloništa i pučke kuhinje) i

1. Zakonska definicija promijenjena je 2022. i sada obuhvaća i neke beskućnike.
2. Bežovan, G (2019). ESPN Tematsko izvješće o nacionalnoj strategiji za borbu protiv beskućništva i stambene isključenosti – Hrvatska, European Social Policy Network (Europska mreža za socijalnu politiku – ESPN), Brisel: Europska komisija.

velikim dijelom ih provode nevladine i dobrotvorne organizacije. Iako su javna tijela glavni odgovorni dionici koji služe potrebama osoba koje su beskućnici, ona često sklapaju ugovore s neprofitnim organizacijama za provedbu usluga i to se radi godišnje putem „financiranja temeljenog na projektima“, što zapravo znači tok financiranja koji osigurava središnji budžet. Situaciju regulira središnja vlast, koja osigurava ograničena sredstva i nema sankcija ako zakonska obveza pružanja takvih usluga ostane neispunjena ili je na nedovoljnoj razini.

EU fondovi u Hrvatskoj još nisu odigrali ključnu ulogu u poboljšanju sadržaja, ali su ključni za financiranje projektnih planova pružatelja usluga. U velikim urbanim središtima, nerezidencijalne usluge podrške rješavaju osnovne fizičke potrebe klijenata i nude usluge kao što su obroci i odjeća te prostor za održavanje osobne higijene i zdravlja s ograničenim radnim vremenom.

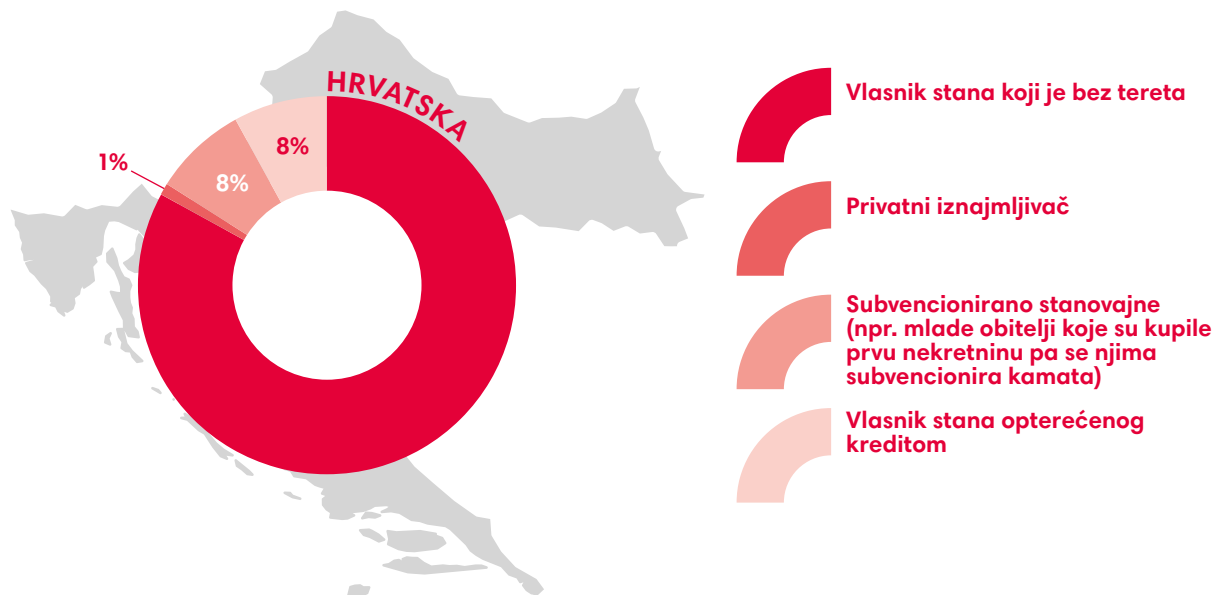
Razgovaralo se o inicijativama housing-first (stanovanje u prvom planu) housing-led (vođeno stanovanje), ali prvi pilot projekti tek se planiraju. Takvi pristupi privlače sve više interesa među pružateljima usluga, uglavnom u smislu potencijalnog novog smjera za njihovo strateško fokusiranje. Stvarne aktivnosti ograničene su na takozvani „program stambenih zajednica“ (projekti koji traju najviše godinu dana) za klijente s iskustvom beskućništva i neka nastojanja za deinstitucionalizacijom u sektoru osoba s invaliditetom. Neki pružatelji usluga uključeni su u međunarodne mreže kako bi promicali prelazak na pristup vođenog stanovanja. U Puli se na lokalnu inicijativu i u suradnji s gradskom upravom prvi stambeni projekt planira pokrenuti 2023. godine. Svi su ti programi su inicijative „odozdo prema gore“.

I univerzalne, uzlazne usluge i usluge prevencije kriza ograničene su i neučinkovite. Osim slabosti univerzalnih sustava prevencije koji se bave problemima pristupačnosti kod stanovništva općenito, uzlazni sustavi prevencije koji bi se trebali baviti potrebama skupina s „povećanim rizikom od beskućništva“ i kriznim intervencijama - poput sprječavanja deložacija - također su u velikoj mjeri neučinkoviti, a ne postoje ni programi za brzo ponovno dobivanje stanova ili rješavanje deložacija.³ Rasprave u tijeku o shemi stambenih naknada vjerojatno će rezultirati ciljanom shemom uglavnom usmjerenom na privatni sektor iznajmljivanja za imućnije skupine.

Nedostaci sustava stambenog zbrinjavanja

Slično kao u drugim postsocijalističkim zemljama, Hrvatska je provela programe privatizacije stambenog prostora koji su rezultirali malim javnim stambenim fondom za kućanstva koja žive u dubokom siromaštvu. Nakon promjene režima nakon raspada Jugoslavije, vlasništvo nad stambenim fondom pripalo je radničkim savjetima, koji su zatim privatizirali stanove stalnim stanarima. Izravno vlasništvo i vlasništvo s hipotekom čini većinu zakupa u sustavu stanovanja. U vrlo malom sektoru subvencioniranog iznajmljivanja, prihod od najma obično ne pokriva troškove, stoga općine moraju iz vlastitih prihoda pokriti razliku. Privatni sektor iznajmljivanja djelimično funkcionira kao sivo tržište i uglavnom služi potrebama turista.

3. Šikić-Mičanović, L., Sakić, S., Stelko, S. (2020). Kvaliteta usluga za beskućnike: Pregled trenutačnog stanja i izazova u Hrvatskoj, u: Revija za socijalnu politiku, Vol. 27 No. 3, 2020., 233-248. i Bezovan (2019).



Obitelji s niskim primanjima također su izložene visokoj razini rizika u privatnom sektoru iznajmljivanja. Značajan udio (urbanih) obitelji s niskim primanjima nema pristup malom sektoru socijalnog iznajmljivanja i mora pronaći rješenja u privatnom sektoru iznajmljivanja ili u naseljima dalje od urbanih središta. Velik dio privatnog tržišta iznajmljivanja je neformalan, a nedovoljna regulativa stvorila je ozbiljne rizike u sustavu, kako za vlasnike, tako i za stanoprince.⁴

Problemi priuštivosti stambenog prostora potaknuti su sve većim cijenama kuća i rastućim tržišnim najamninama te troškovima režija. Cijene kuća i tržišne najamnine vrlo su visoke u odnosu na primanja, posebno u regionalnim glavnim gradovima, često premašujući ili približavajući se onima u drugim rastućim europskim gradovima. Na nacionalnoj razini, između 2015. i 2022. cijene stanova porasle su za 61 %.⁵ Prosječno kućanstvo troši više od 45 % svojih prihoda na privatni tržišni najam u Zagrebu, gdje su cijene stanovanja porasle za 7 % u nešto više od godinu dana, između 2020. i 2021., puno bržim tempom od inflacije.⁶ Kašnjenja pri plaćanju komunalnih usluga ili hipoteke zahvaćaju 13,3 % stanovništva.

Reakcijom politike nije bilo moguće nadoknaditi nedostatak pristupačnog stambenog prostora koji postoji zbog masovne privatizacije 1990-ih i prelaska na stanove u vlasništvu 2000-ih. Neki mali općinski programi stambenog zbrinjavanja promiču ulaganja u socijalno/ javno stanovanje, a postoje i različiti proizvodi stambenog financiranja za odabrane društvene skupine, uglavnom one imućnije. Pristup stanovanju u turističkim područjima i urbanim središtima za manje imućne skupine i dalje je veliki izazov, a ostanak kod roditelja na dulje vrijeme je uobičajen. Izvještava se da je velika mobilnost mladih na tržištu rada u druge zemlje EU-a povezana s ovim izazovom priuštivosti stanovanja.

4. Hegedüs, J., Lux, M. i Teller, N. (eds.) (2013). *Social Housing in Transition Countries (Socijalno stanovanje u zemljama u tranziciji)*. New York: Routledge

5. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/PRC_HPI_A/default/table?lang=en

6. Deloitte 2021: Indeks nekretnina, pregled europskih tržišta stanova, 10. izdanje, srpanj 2021., dostupno na <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/at/Documents/real-estate/at-property-index-2021.pdf>

Uvjeti za unapređenje pristupa stanovanju u Hrvatskoj

Opći nedostatak pristupačnog stanovanja, niska razina pružanja usluga zbog ograničenih kapaciteta i nestabilno financiranje dugoročnih intervencija, sve su to prepreke pristupu vođenog stambenog zbrinjavanja u svrhu rješavanja problema beskućništva u Hrvatskoj. Postojeći odgovori na beskućništvo i spavanje na javnom mjestu sastoje se od osnovne humanitarne pomoći – to jest hitnih skloništa, pristupa besplatnim obrocima, uslugama osobne higijene i savjetovanjima na nekim određenim mjestima. Aktivnosti usmjerene na prevenciju beskućništva i projekti koji omogućuju pristup pristupačnim socijalnim stanovima su na margini. Višestruka ranjivost i povijest transgeneracijskog nesigurnog stambenog zbrinjavanja također ostaju neriješeni. S druge strane, neke male inicijative za stambeno zbrinjavanje u zajednici u urbanim središtima pokazale su interes za pristup vođenog stanovanja i mogu li fondovi za financiranje temeljeno na projektima prihvatiti takve programe.

Neki ključni uvjeti i komponente mogli bi se lako poboljšati – na primjer, proširenje financiranja temeljenog na projektima na inicijative usmjerene na stanovanje na ciljani način, obuka osoblja, pilotiranje organizacijskih aranžmana koji jasno razlikuju upravljanje stambenim objektima od usluga socijalne podrške, te sustavno zastupanje i umrežavanje. U slučaju malih stambenih projekata, na raspolaganju je bilo vremenski ograničeno financiranje. Produljenje minimalnog razdoblja financiranja za takve projekte moglo bi poboljšati daljnje inicijative. Osoblju je potrebna opsežna obuka za poticanje promjena u metodama koje uključuju druge načine pružanja podrške obiteljima, balansiranje skrbi i nadzora te brzo uspostavljanje mreža za podršku s drugim stručnjacima i zdravstvenim službama itd. Za učinkovito rješavanje potreba za podrškom jasnu razliku između socijalne podrške i upravljanja stambenim fondom treba napraviti kroz nove organizacijske aranžmane programa vođenog stanovanja. S obzirom na novost pristupa u Hrvatskoj, lekcije iz nekolicine pilot projekata potrebno je strateški formulirati i pretvoriti u sustavne poruke zastupanja temeljene na jakim mrežama i suradnji dionika između i mimo onih koji ciljaju na pružanje usluga beskućnicima.

Potrebno je pozabaviti se ključnim strukturnim izazovima kako bi se osigurala održivost inicijativa usmjerenih na stanovanje – na primjer, rješavanje problema nedostatka i kvalitete pristupačnih domova, rješavanje nesigurnosti posjeda i povećanje pristupa integriranim uslugama podrške i prevenciji. S obzirom na to da općine djelomično osiguravaju stambeni fond koji je potreban za postizanje rješenja vođenog stanovanja, od presudne je važnosti dalje ulagati u pristupačno javno stanovanje. Ako je potrebno, trebalo bi provesti (dalje) proširenje nedavno ažuriranog programa zajamčene minimalne naknade (ZMN) kako bi se riješilo pitanje pristupačnosti stanovanja za skupine s niskim primanjima i osobe s poviješću beskućništva. S obzirom na složenost potreba osoba s višestrukim ranjivostima (uključujući dvostruku dijagnozu), potrebno je stvoriti više sustavnih putanja skrbi i praćenja.

Preporuke

Redoslijed preporuka odražava predložene prioritete, pri čemu su oni najvažniji/izvedivi navedeni prvi.

Preporuke za praktičare (nevladine organizacije, crkve ili općine)

- Unaprijediti vlastito pružanje usluga kako bi se prešlo na pristup vođenog stanovanja:
 - » Istražiti mogućnosti preseljenja za podršku ljudima u stalnom smještaju (ako su trenutačno u skloništu ili se služe usluga za hitne slučajeve)
 - » Pružati obuku za postojeće i novo osoblje (što uključuje obuku o pristupima za smanjenje štete, stambenom zbrinjavanju Housing First i informiranoj praksi na području trauma)
 - » Stvarati vanjska partnerstva i obučavati osoblje za učinkovitu podršku klijentima s integriranim uslugama (npr. odnosi sa specijalistima za fizičko i mentalno zdravlje)
 - » Isprobavati različite vrste podstanarstva i smještaja kako bi se povećala ponuda stanova, fleksibilnost i izbor
 - » Tamo gdje je primjenjivo, pružati usluge koje razdvajaju upravljanje stambenim fondom i socijalnu podršku
- Sudjelovati u izradi nacionalnih i regionalnih strategija i programa europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF)+ , provedbi i praćenju
- Podići svijest o razmjerima i putovima do beskućništva (i relevantnim dokazima koji to podupiru) i usredotočiti se na širenje dobre prakse zajedno s mrežama operativnih, akademskih i medijskih partnera
- Poticati suradnju u cijeloj zemlji i sudjelovati u međunarodnim mrežama za zastupanje u svrhu promjena i iskoristiti dostupno međunarodno učenje i najbolju praksu
- Zagovarati poboljšanja nacionalne politike usmjerene na stambeno zbrinjavanje i široko rasprostranjene politike prevencije beskućništva i postupno ukidanje politika beskućništva koje daju prioritet reakcijama na hitne slučajeve kao načinu upravljanja beskućništvom.

Preporuke za lokalnu samoupravu i gradsko rukovodstvo (općinski)

- Dodijeliti veći udio sredstava i dati prioritet razvoju i širenju općinskog stambenog sektora sljedećim metodama:
 - » Potpora i poticanje izgradnje novih socijalnih stanova
 - » Izravno ili neizravno izvođenje radova obnove praznih ili nestandardnih zgrada
 - » Uzimanje u obzir iskorištavanja stambenih objekata u privatnom vlasništvu koji su dostupni za iznajmljivanje putem modela agencije za društveni najam
- Postavljanje godišnjih ciljeva za smanjenje broja osoba koje su beskućnici smještajem u pristupačne smještajne jedinice
- Traženje lokalnih partnera za pružanje usluga, koji daju prioritet pristupima usmjerenim na stanovanje
- Aktivno sudjelovanje u izradi nacionalnih i regionalnih strategija te programiranju, provedbi i praćenju namjenskih EU fondova.

Preporuke za kreatore politike (nacionalne/regionalne)

- Aktivno podržati i razmotriti pilotiranje načina razvoja/širenja općinskog stambenog sektora
- Prikupljati i objavljivati pravovremene podatke o beskućništvu i stambenom siromaštvu diljem zemlje na temelju standardne metodologije EU-a
- Poboljšati regulaciju privatnog sektora iznajmljivanja kako bi se potaknuli pristupačni aranžmani iznajmljivanja, npr. nudeći sheme poreznih olakšica za stanodavce
- Razmotriti daljnje širenje novog nacionalnog sustava zajamčene minimalne naknade (ZMN) kako bi se bolje doprlo do onih koji žive u siromaštvu
- Poništiti promjene u sustavu zajamčene minimalne naknade (ZMN), što znači da oni u skloništima imaju pravo na samo 50 % ZMN-a
- Učiniti sudjelovanje praktičara okosnicom osmišljavanja i provedbe nacionalnih i regionalnih strategija i akcijskih planova za stanovanje i borbu protiv beskućništva
- Uvesti i ojačati mehanizme za prevenciju beskućništva, uključujući one koji su otpušteni iz institucija
- Svesti na najmanju moguću mjeru upotrebu povremenih programa financiranja beskućnika temeljenih na projektima
- Odrediti prioritete i implementirati održive, dugoročne aranžmane za programe protiv beskućništva putem vođenog stanovanja.

Preporuke za financijere i donatore (uključujući EU)

- Financirati daljnje lokalne pilot napore praktičara nevladinih udruga usmjerene na stambeno zbrinjavanje – na primjer, kroz kapitalna ulaganja, obuku osoblja, pokrivanje temeljnih troškova, podupiranje studija izvedivosti, istraživanje i rad na određivanju opsega (ovisno o potrebama i kapacitetima nevladinih udruga i lokalnom kontekstu)
- Pružiti potporu i financiranje za dugoročne programe zastupanja i podrške koji su usredotočeni na djelotvoran umreženi i partnerski rad
- Izravno poduprijeti i financirati međunarodne i nacionalne mreže čiji je cilj promicanje pristupa vođenog stanovanja
- Inzistirati (i financirati) odgovarajuću evaluaciju i širenje podržanih aktivnosti koje pilotiraju intervencije usmjerene na vođeno stanovanje i stambeno zbrinjavanje (Housing First).

Published 2023 by World Habitat. © World Habitat 2023, all rights reserved.

World Habitat

Office 1, Gresham Works, 38 Market Street, Leicester, LE1 6DP, United Kingdom
+44 (0)116 482 9446 info@world-habitat.org www.world-habitat.org