

# Eliminarea problemei persoanelor fără adăpost în Europa Centrală și de Est: trecerea la un sistem bazat pe locuire în **România**

## Introducere

World Habitat consideră că locuirea este un drept fundamental al omului și că abordările bazate pe locuire reprezintă o soluție durabilă pentru persoanele fără adăpost. Abordările bazate pe dreptul la locuire se concentrează pe a asigura persoanelor fără adăpost sau în pericol să rămână fără adăpost o locuință sigură cât mai repede cu putință, dar și pe reducerea la minimum a timpului petrecut de aceștia în locuințe temporare sau de urgență.

Acest document de informare privind politicile face parte dintr-un proiect de cercetare realizat de Institutul Metropolitan de Cercetare și Institutul de Analiză a Politicilor din Budapesta. Raportul principal examinează barierele, provocările și oportunitățile pe care țările din Europa Centrală și de Est le au pentru a trece la o abordare bazată pe locuire ca soluție pentru a pune capăt problemei lipsei de adăpost. Această lucrare a fost comandată de World Habitat.

## Rezumat

**Datele naționale actuale referitoare la numărul de persoane fără adăpost în România sunt vechi și inexacte.** Inițiativele existente în materie de locuire sunt sporadice și minore, iar sectorul serviciilor pentru persoanele fără adăpost constă preponderent în răspunsuri temporare și de urgență, și nu în (servicii care vizează) prevenirea sau eliminarea fenomenului persoanelor fără adăpost. Serviciile de sprijin de intensitate redusă, cum ar fi adăposturile

de urgență și centrele de zi, reprezintă cea mai mare parte a serviciilor disponibile și sunt implementate de organizații neguvernamentale (ONG-uri), unele dintre ele beneficiind de o finanțare redusă din partea statului.

Problemele legate de accesul la locuință sunt potențate de creșterea prețurilor imobiliare, mărirea chiriilor pe piață și de costurile ridicate ale utilităților. Numărul locuințelor sociale este foarte mic (aproximativ 4% din fondul locativ) și nu acordă prioritate persoanelor fără adăpost. Persoanele fără acte de identitate sau alte documente de înregistrare, precum și cele provenite din comunitățile rome, se confruntă cu bariere structurale suplimentare în ceea ce privește accesul la locuințe și sprijin.

Premizele esențiale pentru abordările bazate pe locuire lipsesc în mare măsură în România. Cu toate acestea, prioritizarea (și accesarea) fondurilor UE pentru inițiative bazate pe locuire, formarea personalului și pilotarea modelelor care fac distincția între gestionarea locuințelor și serviciile de asistență socială sunt aspecte esențiale. Cu ajutorul unor acțiuni strategice de advocacy și a unei colaborări bazate pe realizarea de parteneriate, ar putea fi luate măsuri fezabile pentru a trece de la un model în trepte la o abordare bazată pe locuire, care să se concentreze pe eliminarea definitivă a fenomenului persoanelor fără adăpost.

## Nivelul problemei lipsei de adăpost

**În România, numărul persoanelor care dormeau în stradă era de aproximativ 15.000 în 2019, aceștia trăind cu precădere în marile orașe, cu o pondere mai mare de tineri și familii care se confruntau cu lipsa de adăpost.**

Cifrele în contextul românesc variază de la 3.000 (estimări ale administrației publice) la peste 162.000 (recensământul din 2011) în diferite documente strategice,<sup>1</sup> în timp ce ultima estimare la nivel de țară datează din 2009.<sup>2</sup> Definiția oficială, inclusă în strategia lansată recent privind persoanele fără adăpost, include: „persoane necăsătorite sau familii care, din motive singulare sau cumulative, sociale, medicale, financiare, economice sau juridice, locuiesc pe stradă, locuiesc temporar cu prieteni sau cunoștințe, nu sunt în măsură să plătească o chirie sau sunt expuse riscului de evacuare sau se află în instituții sau penitenciare, din care urmează să fie externate sau eliberate în termen de două luni și nu au domiciliu sau reședință”.<sup>3</sup>

Furnizorii de servicii au observat o schimbare în profilul persoanelor fără adăpost, cu o pondere din ce în ce mai mare a tinerilor adulți, a persoanelor în vârstă și a familiilor întregi (adesea de etnie romă) care ajung din nou pe străzi din cauza evacuărilor. În paralel cu dezvoltarea strategiei, a fost conceput și pilotat în 2021 un proces de colectare de date cantitative specifice, care acoperă o întreagă gamă de categorii ETHOS (Tipologia europeană a persoanelor fără adăpost și a excluderii de la accesul la locuință). Până în

1. Brașoveanu, I. M. (2021). Servicii de asistență socială oferite persoanelor fără adăpost. In: Revista Universitară de Sociologie XVII(2), p. 256-265.

2. Pop, L. (2019). ESPN Raport tematic privind strategiile naționale de combatere a fenomenului persoanelor fără adăpost și a excluderii de la accesul la locuință - România, Rețeaua Europeană de Politică Socială (ESPN), Bruxelles: Comisia Europeană.

3. Brașoveanu, I. M. (2021).

prezent, nu au fost puse la dispoziție cifre și profiluri naționale (efortul de colectare a datelor a inclus un eșantion de 1.220 de persoane la nivel național).<sup>4</sup>

## Deficiențele sistemului de răspuns la fenomenul persoanelor fără adăpost

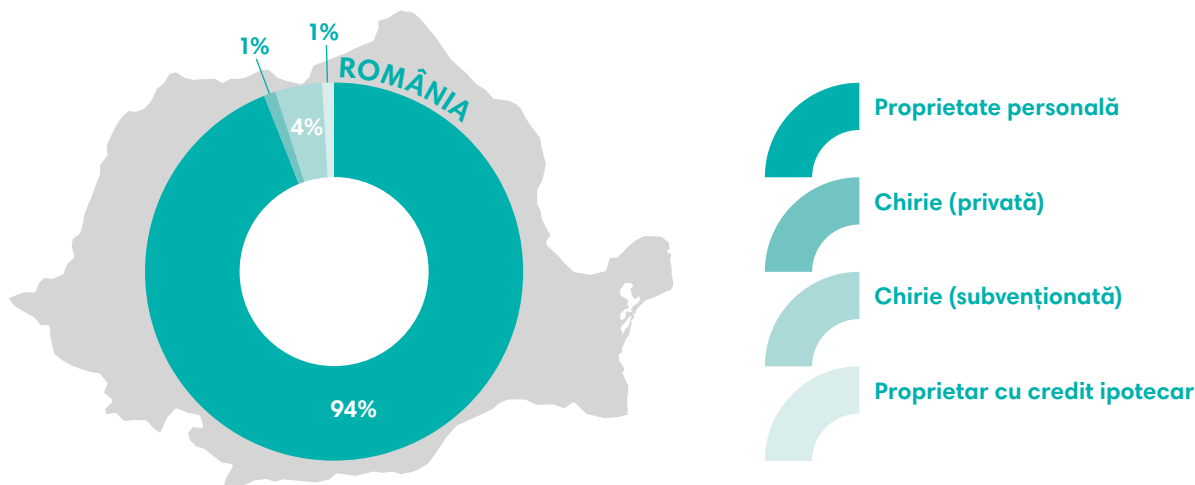
**Sectorul persoanelor fără adăpost este dominat în mod covârșitor de serviciile temporare și de urgență, și nu de servicii care au drept scop prevenirea sau eliminarea acestui fenomen.**

Sprrijinul cu intensitate redusă oferit de adăposturile de urgență și centrele de zi, de exemplu, reprezintă cea mai mare parte a serviciilor disponibile. Aceste servicii sunt oferite preponderent în centrele urbane și sunt implementate de către ONG-uri și organizații caritabile. Cadrul este reglementat de guvernul central, care asigură și finanțare (limitată). Unii furnizori - deși gestionează servicii licențiate - decid să nu apeleze la finanțare publică pentru a evita sarcinile administrative semnificative și/sau restricționarea unor clienți care sunt excluși de la servicii prin lege (de pildă, pentru că nu dețin un act de identitate temporar). Prin urmare, aceste organizații trebuie să se bazeze pe colectarea de fonduri private, ceea ce pune la îndoială consecvența serviciilor prestate. Fondurile UE au jucat un rol esențial în îmbunătățirea infrastructurii, dezvoltarea și funcționarea serviciilor, precum și în cofinanțarea unor modele inovatoare de cazare, care abordează diverse forme de excludere (în principal) a romilor de la accesul la locuire. Serviciile de sprijin nerezidențiale, care sunt suprasolicitate, se adresează nevoilor fizice de bază și oferă mese, îmbrăcăminte și spații pentru îngrijirea igienei personale și a sănătății. Centrele de zi funcționează, de asemenea, ca servicii de orientare.

Deși "Strategia națională privind incluziunea socială a persoanelor fără adăpost pentru perioada 2022-2027" a fost aprobată de parlament în 2022, nu s-au înregistrat prea multe îmbunătățiri în domeniul inițiativei "Locuința înainte de toate" și al inițiativelor bazate pe locuire. Pe baza strategiei, pilotarea abordării „Locuința înainte de toate” în România este încă un plan pentru viitor, în timp ce primele lecții din programele pilot la scară mică din ultimii ani bazate pe conceptul „Locuința înainte de toate” și implementate de organizații private sunt disponibile. Cu toate acestea, nu au fost luate măsuri sistematice pentru a schimba accentul spre abordări bazate pe locuire, iar planul de acțiune al strategiei include doar sarcini și finanțări vagi.

Atât serviciile universale, cât și cele în amonte și acelea de prevenire a crizelor sunt limitate și ineficiente. În prezent, nu există un sistem universal de prevenire care să abordeze problemele legate de accesibilitatea financiară a populației în general și să se extindă dincolo de alocația sezonieră pentru încălzire; nu există un sistem de prevenire în amonte care să abordeze nevoile grupurilor cu un risc ridicat de a rămâne fără adăpost și nu există intervenții de criză, cum ar fi prevenirea evacuărilor. Cu toate acestea, reducerea riscului de a rămâne fără adăpost sau de a ajunge din nou în această situație reprezintă un obiectiv-cheie al strategiei de eliminare a fenomenului persoanelor fără adăpost.

4. Ministerul Afacerilor Sociale (2022). Sub-activitatea A.4.3. – Elaborarea modului IT, ca parte a platformei dezvoltate anterior în proiectul SIPOCA 4 și testarea sa. Raport de analiză a localizării în stradă a persoanelor fără adăpost la nivel național. Proiect: „FIECARE OM CONTEAZĂ! Evaluarea nevoilor persoanelor fără adăpost și a impactului serviciilor sociale existente asupra calității vieții acestora” SIPOCA 575 (SMIS 126131).



## Deficiențele sistemului de locuințe

În mod similar altor țări post-socialiste, România a implementat un program de privatizare a locuințelor pe scară largă, iar sectorul locuințelor sociale rămâne marginal și inadecvat. În România, proprietatea privată absolută reprezintă majoritatea covârșitoare a situațiilor din sistemul de locuințe. Pondere a locuințelor municipale s-a micșorat la aprox. 4%. Programele la nivel național vizează familiile tinere (de exemplu, prin programe de garantare a împrumuturilor) și familiile din categorii mai înstărite. În sectorul foarte mic al chiriilor subvenționate, veniturile din chirii nu acoperă, de obicei, costurile. Închirierile private funcționează parțial ca o piață gri și nu există date oficiale despre acest sector. Restituirea în natură a fondului locativ naționalizat, mai ales în centrele orașelor, a provocat o perioadă prelungită de incertitudine pentru participanții în sistemul locativ<sup>5</sup> și este încă o cauză importantă a lipsei de adăpost pentru familii, deoarece rezidenții sunt adesea evacuați cu forța din astfel de locuințe.

Famiiliile care trăiesc în sărăcie sunt expuse unui nivel ridicat de risc în sectorul închirierilor private. O proporție semnificativă a familiilor (urbane) cu venituri mici au fost excluse din sectorul închirierilor sociale. În ciuda numărului mare de locuințe vacante - deținute mai ales de lucrători migranți, care s-au mutat în alte state membre ale UE -, puține locuințe sunt disponibile pe piața privată de închiriere, care este insuficient reglementată.<sup>6</sup> Mai mult, unele grupuri sociale, cum ar fi românii, sunt afectate în mod deosebit de discriminare.

Problemele legate de accesul la o locuință sunt potențate de creșterea prețurilor imobiliare, mărirea chiriilor pe piață și de costurile ridicate ale utilităților. Prețurile locuințelor și valoarea chiriilor pe piață sunt foarte ridicate în raport cu veniturile, mai ales în capitalele regionale. În București, o familie medie cheltuiește aproape 45% din venituri pe chirie.<sup>7</sup> Prețurile locuințelor au crescut cu aproape 50% între 2015 și 2022.<sup>8</sup> Întârzierile la plata utilităților sau a ratelor creditelor ipotecare afectează una din șapte familii.

5. Hegedüs, J. (2013) „Privatizarea și restituirea locuințelor”. În: Hegedüs, Lux; Teller (eds.): Locuințele sociale în țările în tranziție. New York: Routledge. 33-49. ISBN: 978-0-415-89014-4.

6. Hegedüs, J., Lux, M. și Teller, N. (eds.) (2013). Locuințele sociale în țările în tranziție. New York: Routledge.

7. Deloitte 2021: Prezentarea generală a indicelui de proprietate de pe piețele rezidențiale europene, ediția a 10-a, iulie 2021, disponibilă la <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/at/Documents/real-estate/at-property-index-2021.pdf>

8. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/PRC\\_HPI\\_A/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/PRC_HPI_A/default/table?lang=en)

Răspunsurile la nivel de politici publice nu au reușit să compenseze lipsa de locuințe la prețuri accesibile, o provocare cauzată de privatizarea în masă din anii 1990 și de orientarea spre proprietate din anii 2000. România a introdus unele programe de locuințe sociale, însă acestea rămân foarte limitate. De asemenea, există o lipsă de produse de finanțare a locuințelor, ceea ce înseamnă că tranzacțiile cu locuințe se bazează în primul rând pe numerar și sunt limitate la categorii sociale mai înstărite.

## Condiții pentru îmbunătățirea abordărilor bazate pe locuințe în România

**Lipsesc condițiile de bază pentru abordările bazate pe locuire, cum ar fi personalul potrivit și finanțarea adecvată a serviciilor, precum și accesul la locuințe sigure la prețuri accesibile. Acestea sunt și principalele bariere care împiedică punerea în aplicare a strategiilor naționale recent adoptate.** Răspunsurile la fenomenul persoanelor fără adăpost și al celor care dorm pe stradă se limitează la ajutor umanitar de bază (adăposturi de urgență, acces la mese gratuite, dotări pentru igiena personală și consiliere la unele puncte cheie). Activitățile axate pe prevenirea lipsei de adăpost și pe facilitarea accesului la locuințe sociale la prețuri convenabile sunt rare, iar problema transgenerațională a locuințelor nesigure rămâne nerezolvată.

Unele componente ale abordărilor bazate pe locuire ar putea fi extinse cu ușurință. Acestea includ consolidarea rețelelor, colaborarea și coordonarea eficientă a serviciilor, formarea personalului, creșterea expertizei în domeniul colectării de fonduri și promovarea furnizării de servicii complexe și flexibile. Lipsa de resurse a creat nevoia de inovare în prestarea serviciilor. Există exemple elocvente de proiecte-pilot pentru familii fără adăpost, care demonstrează furnizarea de servicii integrate și colectarea eficientă de fonduri. A fost elaborat un sistem administrativ și de registru pentru o mai bună gestionare a cazurilor, în vederea unei mai bune coordonări și a unei utilizări eficiente a resurselor de personal, incluzând serviciile de proximitate.

Principalele provocări structurale sunt cele care trebuie abordate pentru a asigura sustenabilitatea proiectelor destinate persoanelor fără adăpost. Printre acestea se numără rezolvarea problemelor legate de lipsa de locuințe la prețuri accesibile și de calitatea acestora, combaterea nesiguranței locative, îmbunătățirea accesului la servicii integrate de sprijin și prevenire, precum și combaterea discriminării. Având în vedere că municipalitățile pot furniza fondul locativ necesar pentru abordările bazate pe locuire, este extrem de important să se investească în continuare în locuințe publice la prețuri accesibile și să se adapteze sistemele de asistență socială. Este necesar să fie create diverse stimulente fiscale și legale care să fluidizeze închirierea de locuințe private pentru familiile predispuse să rămână fără adăpost. Sunt necesare resurse suplimentare pentru funcționarea serviciilor (de urgență) în general, deoarece capacitățile actuale sunt foarte limitate și nu pot fi transferate pentru a crea noi servicii complexe. Având în vedere că lipsa de adăpost a familiilor întregi este deseori întâlnită la persoane de etnie romă (parțial din cauza evacuărilor forțate și a cererilor de restituire), este vital să se abordeze discriminarea împotriva romilor în diferite domenii ale vieții.

# Recomandări

Ordinea recomandărilor reflectă prioritățile propuse, cele mai importante/fezabile fiind enumerate primele.

## Recomandări pentru practicieni (afiliați ONG-urilor, bisericii sau municipalităților)

- Să îmbunătățească furnizarea serviciilor proprii pentru a trece la o abordare bazată pe locuire prin:
  - » Explorarea opțiunilor de relocare pentru a sprijini găsirea unei locuințe permanente (în cazul în care persoana se află în prezent într-un adăpost sau la un furnizor de servicii de urgență)
  - » Furnizarea de cursuri de formare pentru personalul existent și cel nou (care să includă cursuri de formare privind reducerea riscurilor, „Locuința înainte de toate” sau practicile informate privitoare la traume)
  - » Crearea de parteneriate externe și instruirea personalului pentru a-i sprijini pe clienți în mod eficient prin servicii integrate (cum ar fi relațiile cu furnizorii specializați de servicii de sănătate fizică și mintală)
  - » Testarea diferitelor tipuri de închiriere și cazare pentru a spori oferta de locuințe, flexibilitatea și posibilitățile de alegere
  - » Dacă este cazul, furnizarea de servicii care separă gestionarea locuințelor de sprijinul social
- Să participe la elaborarea strategiilor naționale și regionale, precum și la implementarea și monitorizarea programelor finanțate din fondurile structurale și de investiții europene (ESIF)+
- Să sporească gradul de conștientizare cu privire la amploarea fenomenului persoanelor fără adăpost și la modalitățile prin care cineva poate ajunge în această situație (inclusiv dovezi relevante care să susțină acest lucru) și să se concentreze pe diseminarea bunelor practici alături de rețele de parteneri operaționali, universitari și din presă
- Să încurajeze cooperarea la nivel național (eventual prin formarea unei asociații-umbrelă dedicate) și să devină parte din rețele internaționale pentru a promova schimbările și a valorifica experiența internațională, precum și cele mai bune practici disponibile
- Să pledeze pentru îmbunătățirea politicilor la nivel național în materie de locuințe, instituirea de politici pentru prevenirea lipsei de adăpost pe scară largă și eliminarea treptată a politicilor de combatere a lipsei de adăpost care acordă prioritate răspunsurilor de urgență ca modalitate de gestionare a lipsei de locuințe.

## Recomandări pentru guvernul local și administrația orașului (la nivel municipal)

- Să aloce o proporție mai mare de resurse și să prioritizeze dezvoltarea și extinderea sectorului municipal de locuințe prin:
  - » Sprijinirea și stimularea construcției de locuințe sociale noi
  - » Efectuarea, în mod direct sau indirect, de lucrări de renovare a clădirilor neocupate sau care nu corespund standardelor

- » Achiziționarea de locuințe prin intermediul sectorului privat de închiriere pentru a fi utilizate ca locuințe sociale
- » Considerarea utilizării locuințelor private care sunt disponibile pentru închiriere printr-un model de agenție de închiriere socială
- Stabilirea unor obiective anuale pentru reducerea numărului de persoane fără adăpost din zona sa de competență prin cazarea acestora în locuințe la prețuri accesibile
- Folosirea fondurilor UE disponibile pentru a pune în aplicare programe noi axate pe accesul a locuințe
- Dezvoltarea și implementarea unor procese mai solide de colectare periodică a dovezilor și a datelor pentru a înțelege nivelul existent al problemei persoanelor fără adăpost, care trăiesc pe străzi - de exemplu, numărători și sondaje efectuate pe străzi
- Insitutirea de mecanisme de prevenire a lipsei de adăpost pentru persoanele și familiile care riscă să își piardă locuințele din cauza restituirii în natură a fondului locativ naționalizat
- Căutarea de parteneri locali pentru prestarea serviciilor care acordă prioritate abordărilor bazate pe locuințe
- Participarea activă la elaborarea strategiilor naționale și regionale, precum și la programarea, implementarea și monitorizarea fondurilor dedicate ale UE
- Pledarea pentru introducerea unui sistem național de ajutoare în materie de locuințe, bazat pe evaluarea mijloacelor de trai
- Introducerea sau extinderea programelor locale de ajutor social destinate persoanelor fără adăpost
- Relaxarea sau modificarea criteriilor existente de alocare și eligibilitate pentru locuințele sociale astfel încât să includă persoanele fără adăpost
- Îmbunătățirea accesului persoanelor fără adăpost la servicii de asistență medicală de urgență.

## Recomandări pentru factorii de decizie politică (la nivel național/regional)

- Să pună la dispoziția publicului date la nivel național privind persoanele fără adăpost și lipsa de locuințe și să integreze viitoarea metodologie standard a UE
- Să implementeze Strategia națională 2022 într-un mod care să se bazeze pe lecțiile și experiența eforturilor pilot ale furnizorilor privați
- Să îmbunătățească reglementarea sectorului privat de închiriere pentru a stimula aranjamentele de închiriere la prețuri accesibile, de exemplu, prin crearea unei scheme de scutire fiscală pentru proprietari
- Să efectueze studii de fezabilitate privind introducerea unui sistem național de ajutoare în materie de locuințe, bazat pe evaluarea mijloacelor de trai
- Să facă din participarea practicienilor o piatră de temelie pentru elaborarea și punerea în aplicare a strategiilor și a planurilor naționale și regionale de acțiune în domeniul locuințelor și al luptei împotriva lipsei de adăpost
- Să introducă și să consolideze mecanismele de prevenire a lipsei de adăpost (așa cum se subliniază în Strategia națională), inclusiv pentru persoanele externate sau eliberate din instituții



- Să combată discriminarea persoanelor fără adăpost și a romilor printr-o combinație de instrumente juridice și de comunicare
- Să promoveze în mod activ și să contribuie la extinderea proiectelor-pilot care explorează modul de dezvoltare/extindere a sectorului locativ municipal
- Să îmbunătățească accesul la serviciile (de urgență) cu prag scăzut, în paralel cu dezvoltarea unor abordări bazate pe locuire, de exemplu, prin relaxarea criteriilor de eligibilitate pentru accesul la serviciile sociale, locuință etc
- Să asigure sustenabilitatea programelor de finanțare intermitente, pe bază de proiecte, prin transformarea acestora în programe pe termen lung
- Să prioritizeze și să implementeze aranjamente durabile pe termen lung pentru programele de combatere a lipsei de adăpost pe bază de locuințe.

## Recomandări pentru finanțatori și donatori (inclusiv UE)

- Să finanțeze programe care prioritizează abordările bazate pe locuire pentru a pune capăt fenomenului persoanelor fără adăpost
- Să finanțeze alte eforturi pilot la nivel local în domeniul locuințelor desfășurate de ONG-uri, de exemplu, prin investiții de capital, formarea personalului, acoperirea costurilor de bază, sprijinirea studiilor de fezabilitate, a cercetării și a activităților de definire a domeniului de aplicare (în funcție de nevoile și capacitățile ONG-urilor și de contextele locale)
- Să ofere sprijin și finanțare pentru programele de promovare pe termen lung, precum și pentru programele de sprijin care se concentrează pe o rețea eficientă și muncă în parteneriat
- Să sprijine și să finanțeze în mod direct rețelele internaționale și naționale care vizează promovarea abordărilor bazate pe accesul la locuințe
- Să pună accent pe (și să finanțeze) evaluarea și diseminarea adecvată a activităților sprijinite care pilotează intervențiile bazate pe locuințe și pe conceptul „Locuința înainte de toate”.

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