



CONSILIUL ECONOMIC ȘI SOCIAL

Str. Dimitrie D. Gerota nr. 7-9, sector 2, București, cod poștal: 020027

Telefoane: 021.310.23.56, 021.316.31.34 Fax: 021.316.31.31

021.310.23.57, 021.316.31.33

Cod fiscal: 10464660

E-mail: ces@ces.ro

www.ces.ro

Membru fondator al Asociației Internaționale a Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare (AICESIS)

Membru al Uniunii Consiliilor Economice și Sociale și Instituțiilor Similare Francofone (UCESIF)

„Consiliul Economic și Social este organ consultativ al Parlamentului și al Guvernului în domeniile de specialitate stabilite prin legea sa organică de înființare, organizare și funcționare.” (Art. 141 din Constituția României revizuită)

Consiliul Economic și Social,

având în vedere prevederile art. 2 alin. (3) și alin. (4) din Legea nr. 248/2013, republicată,

cu modificările și completările ulterioare,

formulează următorul

PUNCT DE VEDERE

cu privire la

Proiectul de propunere de politică publică

pentru incluziunea socială a persoanelor fără adăpost

Consiliul Economic și Social apreciază faptul că Guvernul a decis să se aplece asupra unei categorii de persoane care a rămas mulți ani în afara sferei de prioritați a intervențiilor sociale pentru incluziunea socio-economică a grupurilor vulnerabile din România.

Constatăm însă că o serie din observațiile și concluziile formulate de către autorii analizei cantitative și calitative care au stat la baza acestei propuneri (a se vedea Raportul de analiză calitativă și cantitativă, Sub-activitatea 4.4. din cadrul proiectului „FIECARE OM CONTEAZĂ! Evaluarea nevoilor persoanelor fără adăpost și a impactului serviciilor sociale existente asupra calității vieții acestora” SIPOCA 575 -SMIS 126131) au rămas în afara politicii publice, cu precădere cele care țin de accesul persoanelor fără adăpost la servicii de sănătate și la cele de sprijin pentru gestionarea adicțiilor, dar și investiția scăzută în serviciile sociale deja existente, pentru creșterea calității intervențiilor și profesionalizarea personalului.

Problemele de sănătate afectează între 60 și 70% din persoanele fără adăpost, conform evaluării diagnostice menționate mai sus. Mai mult, aceste probleme se mențin atunci când persoanele fără adăpost se află în servicii rezidențiale (67,8% declară acest tip de probleme în serviciile rezidențiale, versus 62,5% din persoanele care trăiesc în stradă¹). Nu a fost inclusă în politica publică un set de măsuri relevante pentru a adresa această problemă, iar accesul persoanelor fără adăpost la serviciile de sănătate este foarte limitat (atât din punct de vedere al serviciilor disponibile, cât și a procedurilor de acces, a atitudinii personalului medical etc.).

O altă problemă identificată de Consiliul Economic și Social este cea legată de prioritizarea investițiilor privind serviciile sociale destinate persoanelor fără adăpost, în propunerea de politică publică, doar în localitățile în care aceste servicii lipsesc în prezent. Ori, după cum s-a observat recent în teritoriu, în perioada pandemiei Covid-19, serviciile de sprijin pentru persoanele fără adăpost au funcționat deficitar chiar și acolo unde, teoretic, ele ar fi avut o oarecare capacitate de răspuns la nevoile specifice ale acestor persoane. Adăposturile de noapte și centrele rezidențiale rămân în continuare tributare unui mod de lucru superficial, în care nu se lucrează cu metodele managementului de caz (care vizează o abordare integrată a nevoilor persoanei) și în care persoanele fără adăpost primesc servicii de bază (locuire temporară, masă), dar nu sunt sprijinite cu adevărat să depășească problemele persistente cu care se confruntă (adicții, boli cronice, excluziune socială etc).

Apreciem totodată că soluția unui Program de Interes Național este riscantă pentru dezvoltarea unor servicii noi pentru persoanele fără adăpost. Acest tip de măsură a fost utilizat și în cazul serviciilor pentru persoanele vârstnice, în trecut, iar sustenabilitatea acestora, după încheierea PIN-ului, a fost foarte slabă. Nu este clar, din textul proiectului de propunere de politică publică, care este soluția de sustenabilitate propusă de data aceasta pentru această categorie de servicii, cu atât mai mult cu cât problema persoanelor fără adăpost nu este conștientizată suficient la nivelul autorităților publice, iar profesionalizarea personalului nu este suficient adresată în planul de măsuri.

¹ Raportul de analiză calitativă și cantitativă, Sub-activitatea 4.4. din cadrul proiectului „FIECARE OM CONTEAZĂ! Evaluarea nevoilor persoanelor fără adăpost și a impactului serviciilor sociale existente asupra calității vieții acestora” SIPOCA 575 -SMIS 126131, pagina 18, https://www.mmuncii.ro/j33/images/Documente/Minister/Propunere_politica_publica_incluziune_sociala_persoane_fara_adapost_17112022.pdf, consultat la 17.11.2022

Un set cuprinzător de observații și propuneri de îmbunătățire a politicii a fost depus de organizațiile societății civile în luna martie 2022², în cadrul dezbaterii publice pe marginea primei variante de text, dar, din păcate, aceste propuneri nu au fost luate în considerare și nu au fost transformate în măsuri sectoriale (și inter-conectate) care să crească accesul persoanelor fără adăpost la măsuri reale și eficiente de incluziune socio-economică.

Apreciem că aspectele menționate sunt semnificative și sunt în continuare incomplet abordate în politica publică propusă:

1. Documentul ignoră complet un fenomen ce trebuie gestionat urgent: **fenomenul copilului fără adăpost**. Este menționat, în cuprinsul documentului, că vârsta minimă a persoanelor fără adăpost intervievate a fost de 16 ani. Cu toate acestea, nu înseamnă că trebuie ignorat fenomenul minorului în stradă. Din experiență, persoanele fără adăpost cu minori trăiesc mai degrabă cu teamă de reprezentanții instituțiilor publice (fiind adeseori amenințați că vor fi decăzuți din drepturile parentale), acesta putând fi unul dintre motivele pentru care persoanele care au efectuat studiul nu au ajuns la familii cu minori în grijă. O politică publică adresată persoanelor fără adăpost nu poate ignora această realitate și nu poate să nu conțină servicii sociale dedicate, înainte de orice, menținerii minorilor în familie, școlarizării acestora și soluții de adăpost adecvate (pentru familii numeroase, deci pentru care suma de 1.200 de lei/lună pentru chirie și plata utilităților este departe de a fi suficientă);

2. Niciuna dintre opțiunile propuse nu ține cont de nevoia acută de **acces la servicii medicale** a acestor persoane. Din experiența organizațiilor semnatare a scrisorii deschise din luna martie, nici chiar adăposturile de noapte sau centrele rezidențiale nu au medic (cel mult un asistent medical). În urma unui studiu calitativ realizat anul trecut este formulată explicit problema asistenței medicale și a situațiilor în care persoanele fără adăpost ajung să beneficieze de tratament medical doar în regim de urgență, în spital. Or, pentru persoanele fără adăpost, în virtutea precarității vieții în stradă, este comună existența unor boli cronice care necesită tratament constant și supervizare medicală altfel decât în regim de urgență. Niciuna dintre

² Scrisoare deschisă semnată de reprezentanții Active Watch, Fundația Parada, ARAS, CeRe, Asociația Pe Stop, Frontul Comun pentru Dreptul la Locuire, Asociația Quantic.

opțiunile propuse nu țin cont de această nevoie fundamentală care, de multe ori, împiedică persoanele fără adăpost să acceseze un loc de muncă.

3. Niciuna dintre opțiunile propuse nu țin cont de **nevoia de servicii medicale care să trateze adicțiile**, deși acestea sunt larg întâlnite în rândul persoanelor fără adăpost. În acest moment foarte puține instituții (fie publice, fie private) oferă sprijin pentru persoanele dependente de droguri. În ceea ce privește adicția de alcool, singura instituție care oferă acest tip de servicii este Spitalul Clinic de Psihiatrie „Profesor Doctor Alexandru Obregia”. Pentru a accesa aceste servicii însă este necesară o asigurare de sănătate, pe care cele mai multe dintre persoanele fără adăpost nu o au. Lipsa acestui tip de servicii este, în opinia noastră, un mare impediment pentru atingerea obiectivelor politicii publice.

4. **Simpla inventariere a paturilor disponibile, în diferite municipalități, pentru diferite servicii (adăpost de noapte, regim rezidențial) nu este suficientă.** Din experiența organizațiilor din București, există numeroase persoane fără adăpost care refuză să acceseze serviciile adăposturilor de noapte din cauza calității acestora (singurul moment în care aceste centre sunt ocupate la capacitatea maximă fiind pe perioadele de ger). Dacă demersul de a reduce excluziunea socială a persoanelor fără adăpost este unul onest, trebuie să ne uităm și la calitatea acestor servicii, nu doar la numărul locurilor existente. Mai mult, cu privire la centrele rezidențiale, parte dintre ele, deși figurează ca fiind adresate persoanelor fără adăpost, în urma unor interviuri realizate (citiți aici) a rezultat că sunt, de fapt, folosite pentru a compensa lipsa acută de servicii de tip rezidențial pentru persoane cu dizabilități sau persoane vârstnice. De asemenea, familiile fără adăpost sunt forțate să se despartă pentru a accesa adăposturi (de noapte pentru bărbați, respectiv mama și copilul), ceea ce nu reprezintă o soluție reală pentru aceste familii. Deci, din nou, imaginea cantitativă e posibil să nu ne fie de folos atunci când analizăm serviciile disponibile la nivel național pentru persoanele fără adăpost.

5. Cercetarea care a fundamentat această propunere a vizat strict persoanele fără adăpost din mediul urban. Cu toate acestea, parte dintre persoanele fără adăpost venite în centrele urbane provin din mediul urban mic și **mediul rural**, acolo unde fenomenul locuirii în forme improvizate (deci, persoane perfect încadrabile în categoria persoanelor fără adăpost) beneficiază rar de servicii sociale destinate pentru îmbunătățirea calității locuirii. Unul dintre paradoxurile

fenomenului este că mediul urban mic și mediul rural nu au fondurile necesare pentru acordarea de asistență și beneficii sociale pentru aceste persoane. Pentru că nu au sprijin local, persoanele fără adăpost din aceste zone sunt nevoite să vină în centrele urbane mari. Dar pentru că nu au documente emise de autorități de pe raza acestor orașe care au fondurile necesare pentru astfel de servicii, nu pot beneficia de acest sprijin și sunt, nu de puține ori, trimise în localitățile de unde au plecat, rămânând fără nicio formă de sprijin instituțional.

Organizațiile semnatare ale scrisorii deschise din luna martie au considerat că este necesară o **combinație între opțiunea 1 și 2** (în condițiile îmbunătățirii propunerilor din ambele opțiuni) pentru a atinge rezultatele vizate de proiectul de propunere de politică publică. Având în vedere complexitatea problemelor pentru fiecare dintre persoanele fără adăpost, credem că dezvoltarea serviciilor, în sensul descris de opțiunea 1, este vitală, fie și temporar pentru unele dintre persoane, până când persoanele fără adăpost pot ajunge în situația de independență (atât cu privire la gospodărire, cât și cu privire la situația financiară). Însă, se impune și dezvoltarea politicilor de locuire socială, pentru acele persoane/ familii care se pot gospodări singure (iar a scoate componenta de *locuire* dintr-o politică publică adresată unui grup vulnerabil definit chiar de lipsa locuirii este o contradicție în sine, de aceea considerăm că opțiunea 1, fără dezvoltarea acestor servicii sociale, este complet ineficientă). Opțiunea 2, așa cum este ea propusă acum (ajutor de chirie), este potrivită pentru foarte puține dintre persoanele fără adăpost, așa cum vom arăta mai jos. Mai mult, având în vedere faptul că prezntul proiect de propunere de politică publică preia definiția FEANTSA a persoanei fără adăpost, considerăm că este necesar să preia și politica publică de tipul “housing first” avansată de FEANTSA - adică asigurarea unei locuințe adecvate persoanelor fără adăpost în sensul definiției FEANSTA, pe toată durata de timp cât acestea au nevoie.

Consiliul Economic și Social consideră că propunerile organizațiilor neguvernamentale din luna martie rămân în continuare extrem de pertinente.

1. Sunt necesare propuneri de modificări legislative care:

a. Să permită emiterea de documente de identitate pe o perioadă de 10 ani. Una dintre problemele la angajare este cartea de identitate temporară. Există o profundă stigmatizare a

persoanelor fără adăpost, iar o carte de identitate temporară este primul indiciu care notifică potențialii angajatori cu privire la această situație. Trebuie luată în considerare inclusiv o soluție de emiteră a acestui document în lipsa domiciliului. Un drept fundamental precum accesul la acte de identitate nu poate fi condiționat de deținerea unei proprietăți sau de bunăvoința unui proprietar.

b. Să permită acordarea de servicii și beneficii sociale către persoanele fără adăpost indiferent de „ultima adresă a acestei persoane”. În acest moment, există practica de a emite acte de identitate (provizorii) doar pe raza administrativă a orașului unde a avut cele mai recente documente. Ori, există autorități publice locale care nu au resursele financiare și/sau disponibilitatea instituțională de a acorda sprijin. Mai mult, există comunități locale unde există un mare deficit de forță de muncă și alte comunități locale unde rata șomajului este mare. Este nefiresc să menținem persoanele care au nevoie de muncă în comunități în care nu există locuri de muncă, deci nu există posibilitatea angajării.

c. Modificări legislative care să permită amnistie fiscală pentru persoanele fără adăpost care au amenzi numeroase. În acest moment, unul dintre principalii factorii care descurajează angajarea acestor persoane este măsura aproape instantă de poprire pe conturile de salarii. Având în vedere că persoanele fără adăpost reprezintă una dintre cele mai vulnerabile categorii din România, considerăm că amenzile pentru apel la mila publică, vânzare ambulantă sau pur și simplu dormitul pe spațiul public trebuie să fie supuse amnistiei, tocmai pentru a încuraja practica angajării și a descuraja munca informală (preferabilă, pentru că nu le vor fi reținute din venituri în contul acestor amenzi). Aceleași amenzi fac imposibil, în practică, accesul la diverse beneficii sociale.

d. Legea locuinței nr. 114/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare, prevede în acest moment imposibilitatea de a primi locuință socială dacă, după 1990, solicitantul figurează ca proprietar integral sau parțial al unei proprietăți. Această prevedere legală a condus la excluderea automată a unor familii strict în virtutea unor succesiuni, deci deținerea doar parțială a unor imobile, la care, din diferite motive, nu au acces, sau a deținerii unor terenuri pe care era imposibilă locuirea sau care sunt într-o zonă rurală săracă, unde nu pot munci și unde nu pot accesa servicii sociale. Considerăm că aceste prevederi legale trebuie modificate.

e. Obligativitatea autorităților locale de a face analize anuale cu privire la numărul și nevoile persoanelor fără adăpost (într-adevăr, definite conform FEANTSA) de pe raza administrativă pe care o deservesc. Numărul persoanelor fără adăpost este unul dinamic, puternic determinat de condițiile socio-economice (locale și naționale). De aceea, este greu de estimat dinamica acestora. Pentru calibrarea corectă a serviciilor și a beneficiilor sociale destinate integrării sociale, este necesară o imagine cât mai aproape de realitate cu privire la numărul și nevoile persoanelor fără adăpost.

f. Legea locuinței nr. 114/1996, republicată, cu modificările și completările ulterioare, trebuie să prevadă obligativitatea lărgirii stocului de locuințe sociale. În acest moment nu există această constrângere, lucru care a condus la o acută lipsă de locuințe sociale, în toată țara, după cum arată chiar cele câteva studii ale Ministerului Dezvoltării. Autoritățile publice locale trebuie să facă anual o analiză cu privire la nevoile locale de sprijin de locuire și să acționeze în sensul acoperirii a acestei nevoi.

2. Includerea de servicii sociale destinate copilului fără adăpost:

- a. Trebuie incluse servicii sociale dedicate familiei, pentru evitarea instituționalizării copilului și a menținerii în familie;
- b. Servicii dedicate școlarizării și menținerii în școală a copiilor care fac parte din familii fără adăpost.

3. Înființarea unor servicii:

- a. Clinici medicale la care persoanele fără adăpost să aibă acces indiferent dacă au sau nu asigurare medicală.
- b. Clinici și servicii psihologice care să gestioneze problema adicțiilor pentru persoanele fără adăpost.
- c. Obligativitatea, pentru fiecare oraș, de a avea spălătorii sociale, dușuri sociale și cantine sociale la care persoanele fără adăpost să aibă acces neîngrădit și nelimitat de plata datoriilor la bugetele locale.
- d. Servicii de locuire protejată pentru a sprijini tranziția de la viața în stradă către viața într-o locuință, cu toate rigorile ei - pentru unele persoane fără adăpost este necesară o perioadă de

tranziție (în care să primească sprijin în gospodărire), anterior alocării unei locuințe sociale. Există în practică anumite condiții birocratice insurmontabile pentru unele dintre persoanele fără adăpost care doresc să acceseze aceste servicii – începând cu o birocrație complicată, care descurajează persoanele fără adăpost și ajungând la condiționarea de plata amenzilor pentru a accesa anumite tipuri de beneficii sociale.

4. Soluții de locuire: principala vulnerabilitate a persoanelor fără adăpost este indicată chiar de numele grupului din care fac parte – lipsa unui adăpost. Având în vedere că, în acest moment, sunt extrem de puține cazurile în care persoanele fără adăpost reușesc să iasă din această situație prin serviciile oferite în cadrul adăposturilor sau a centrelor rezidențiale, considerăm că opțiunea a doua, ca filosofie, se apropie mai tare de o soluție potențial bună.

Cu toate acestea, există grave neajunsuri la modul în care a fost formulată, prin urmare sunt propuse modificări:

a. Este necesară extinderea stocului de locuințe sociale. Soluția propusă de proiectul de propunere de politică publică este, în fapt, cvasimposibil de aplicat. Studiul diagnostic menționat anterior arată că există o acută stigmatizare a persoanelor fără adăpost. Aceasta conduce, invariabil, la discriminare, atunci când vine vorba de închiriere de pe piața privată. Mai mult, unele dintre aceste familii au copii (familii numeroase), proprietarii fiind extrem de reticenți în a închiria acestor familii, iar pentru persoanele fără adăpost de etnie romă se adaugă și rasismul, o piedică în plus pentru a găsi un proprietar dispus să le închirieze locuința. La toate acestea mai adăugăm specificul pieței imobiliare din România – aproape complet nereglementată, unde proprietarii încă preferă contracte fără a le declara la autoritățile publice (acordarea unui ajutor de chirie via instituții publice este, bineînțeles, condiționat de un contract). În aceste condiții, șansele pentru persoanele care locuiesc în stradă să găsească o chirie sunt absolut minime. Mai mult, suma propusă pentru cheltuieli de chirie și întreținere este absolut insuficientă. 1.200 lei/lună, pentru toate aceste cheltuieli, sunt insuficienți pentru o singură persoană (având în vedere liberalizarea pieței energetice, este posibil ca mai mult de jumătate din sumă să meargă spre plata facturilor), cu atât mai grav pentru familii mai numeroase (așa cum sunt unele dintre familiile care sunt acum clienți ai organizațiilor care oferă servicii sociale în București).

b. Beneficiarii de locuințe sociale sau sprijin de chirie, în funcție de situația specifică, trebuie să primească servicii complementare adaptate, orientate fie către depășirea vulnerabilităților, fie către menținerea unui standard de viață decent.

c. După cum menționam mai sus, recomandăm preluarea modelului *Housing First* – model utilizat de instituții publice din vestul Europei și din SUA. Acest model s-a dovedit unul extrem de eficient. Modelul presupune alocarea unei locuințe, acompaniat de servicii complexe (consiliere, psihologică, medicală etc), fără condiționare. A impune limite (2 ani, așa cum propune actual proiect de propunere de politică publică) nu poate fi o garanție pentru succesul intervenției, mai ales în condițiile în care nu există servicii sociale complementare adaptate nevoilor specifice ale ocupantului locuinței. Sistarea sprijinului nu poate decât să conducă la reluarea locuirii în stradă.

La toate acestea se adaugă o problemă cronică pe care Ministerul Muncii și Solidarității Sociale ar trebui să o ia în considerare în zona de pregătire/ specializare a instituțiilor relevante: în acest moment, pentru multe dintre persoanele fără adăpost, există o neîncredere acută în reprezentanții instituțiilor publice. Amenzile repetate ale reprezentanților poliției (națională și locală), temerea că vor fi decăzuți din drepturile părintești sau limbajul agresiv determină o atitudine generală de neîncredere a persoanelor fără adăpost față de orice tip de intervenție instituțională. Formarea urgentă a personalului pe tema antidiscriminării este prioritară. În lipsa recăpătării încrederii acestor persoane în instituțiile publice, există mari premise ale eșecului oricărei politici publice.

Menționăm, în final, că estimarea cu privire la numărul persoanelor fără adăpost de pe teritoriul României din proiectul de propunere de politică publică este, departe de situația reală. Mai mult, estimarea impactului bugetului este și ea departe de a acoperi nevoile persoanelor fără adăpost astfel încât să devină persoane autonome, care nu au nevoie de sprijin din partea instituțiilor publice.