

Jerzy Adamski

Projekt COOP : formy zintegrowanej kooperacji w zapewnianiu mieszkań dostępnych dla grup ryzyka

Problemy Rozwoju Miast 2/3, 77-83

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Jerzy Adamski

PROJEKT COOP – FORMY ZINTEGROWANEJ KOOPERACJI W ZAPEWNIANIU MIESZKAŃ DOSTĘPNYCH DLA GRUP RYZYKA

Problem niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych Polaków jest przedmiotem wielu analiz, prognoz, opracowywanych, ale często nie wprowadzanych w życie programów. Adresatami dotychczas podejmowanych programów mieszkaniowych były z reguły grupy ludności o dochodach umożliwiającym finansowanie lub współfinansowanie własnego lub wynajmowanego mieszkania. Nie wzrosła jednak istotnie dostępność mieszkań dla osób i rodzin wymagających pomocy socjalnej.

Założenia strategii społecznej na lata 2007-2013 wskazują grupy społeczne, które z przyczyn losowych, mniej lub bardziej zawinionych, są szczególnie silnie zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym, jak osoby bezdomne, Romowie, osoby opuszczające placówki postpenitencjarne, osoby uzależnione od substancji psychoaktywnych, będące ofiarami przemocy, imigranci i uchodźcy⁴⁴. Uwzględniając ostatnio przyjęte regulacje prawne w zakresie mieszkalnictwa, należy także wziąć pod uwagę przynajmniej część grupy najemców prywatnych zasobów mieszkaniowych, którzy mogą być zagrożeni eksmisją wskutek braku możliwości opłacenia znacznie podwyższonych czynszów.

Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu wspomnianych grup ryzyka nie może pomijać ich problemów mieszkaniowych. Dotyczy to zarówno możliwości pokrycia kosztów czynszu i eksploatacji dotychczas najmowanych mieszkań, jak i szans na uzyskanie nowych. Przejściowe i tymczasowe wspólne schroniska i noclegownie nie stwarzają warunków skutecznego przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Jak wykazują doświadczenia wielu krajów europejskich, do uzyskania trwałego efektu społecznej adaptacji tych grup niezbędne jest zapewnienie im docelowych, godziwych warunków mieszkaniowych. Zadanie to spoczywało dotychczas na samorządach lokalnych, nie posiadających odpowiednich zasobów finansowych do podjęcia tego wyzwania.

Zapewnienie mieszkania osobom i rodzinom z grup ryzyka nie stanowi jednak wystarczającego warunku zapobiegania wykluczeniu społecznemu. Niezbędne jest wiele działań wspierających, obejmujących np. pomoc w wyjściu z uzależnienia, zapobieganie przemocy w rodzinie, pomoc w zdobyciu kwalifikacji lub przekwalifikowaniu, pomoc w poszukiwaniu pracy czy też czasowe wsparcie materialne. Działania w tym zakresie realizowane są z reguły nie-

⁴⁴ *Strategia polityki społecznej 2007-2013. Wstępne propozycje Ministerstwa Polityki Społecznej. Warszawa 2005.*

zależnie od pomocy mieszkaniowej przez instytucje samorządowe, organizacje, stowarzyszenia i fundacje nie związane ze sferą mieszkalnictwa.

Założenia projektu

Idea, która przyświeca realizacji finansowanego przez Komisję ds. Zatrudnienia i Spraw Społecznych UE Projektu COOP „Zintegrowane formy kooperacji w zapewnieniu dostępnych mieszkań dla grup ryzyka” jest idea integracji działań samorządów, organizacji, instytucji i stowarzyszeń pomocy społecznej oraz szeroko rozumianych dostarczcycieli mieszkań.

Celem projektu jest wymiana informacji i doświadczeń na temat innowacyjnych strategii i form organizacyjnych, pozwalających na zapewnienie mieszkań dla grup ryzyka (bezdolnych, zagrożonych eksmisją, mieszkających w niebezpiecznych lub niekorzystnych warunkach, należących do sfery ubóstwa). Jest to szczególnie istotne zagadnienie w warunkach współczesnego rynku mieszkaniowego wielkich miast, wzrostu cen terenów, mieszkań i poziomu czynszów. Odnajduje się w reakcjach społecznych związanych z podejmowaniem przez samorzady inicjatyw budowy mieszkań przeznaczonych dla omawianych grup. Utrzymanie posiadanego mieszkania czy też uzyskanie prawa do zamieszkania jest jednym z podstawowych problemów wspomnianych grup ryzyka.

Projekt koncentruje się na współpracy samorządów lokalnych, dostarczcycieli mieszkań oraz organizacji pomocy społecznej w celu zapewnienia mieszkań dla tych grup, aby w sposób trwały odzyskały one podstawy funkcjonowania w społeczeństwie oraz uniknęły powtórnego zagrożenia eksmisją. W ramach projektu analizowane są także przykłady zapewnienia tymczasowych schronień (noclegowni, schronisk), ale nacisk położony jest na zapewnienie dostępu do docelowego mieszkania.

Projekt obejmuje budowę sieci wymiany, rozpowszechniania doświadczeń i informacji oraz wzajemnej edukacji zespołów, instytucji, organizacji w nim uczestniczących. Został on wprowadzony w ramach Programu Wymiany Międzynarodowej (Trans-national Exchange Programme) jako część działań UE w sferze integracji społecznej oraz w ramach tzw. Open Method of Coordination.

Głównym koordynatorem projektu jest Instytut SRZ Stadt+Regionalforschung z Wiednia (www.srz-gmbh.com/coop), reprezentowany przez Heidrun Feigelfeld, lidera projektu. W skład konsorcjum wchodzi 35 instytucji z 7 krajów (Austrii, Belgii, Czech, Niemiec, Holandii, Polski oraz Wielkiej Brytanii). Instytuty naukowe z poszczególnych krajów koordynują prace krajowych partnerów, jak przedstawiciele samorządów lokalnych, pomocy i opieki społecznej, organizacji i stowarzyszeń charytatywnych.

Koordynatorem projektu w Polsce jest Instytut Rozwoju Miast z Krakowa (www.irm.krakow.pl). Partnerami są Fundacja Barka, Wydział Mieszkalnictwa Urzędu Miasta Krakowa, Caritas Łódź oraz Spółdzielnia Mieszkaniowa Krakus.

Projekt realizowany jest w dwóch fazach: faza I, 1.12.2002-31.08.2003, faza II, 15.11.2003-15.11.2005. Polska i Czechy włączyły się do prac dopiero w listopadzie 2004 r.

Dotychczasowa realizacja projektu

W ramach projektu organizowane były międzynarodowe warsztaty w miastach krajów uczestniczących w projekcie (Rotterdam, Bruksela, Wiedeń, Leeds, Duisburg) oraz w Krakowie (16-17 czerwca 2005 r.). Końcowe spotkanie uczestników projektu COOP odbyło się w Wiedniu w dniach 6-7 października 2005 r. W trakcie kolejnych warsztatów prezentowane były wprowadzone już rozwiązania, w których zastosowano kompleksowe podejście do rozwiązywania problemów omawianych grup ryzyka, angażujące we wspólne działania także przyszłych odbiorców. Prezentowane przykłady rozwiązań poddawane były analizie i ocenie zgodnie z wypracowaną metodologią, aby rekomendować rozwiązania efektywne dla uczestników działań oraz dla odbiorców czy grup docelowych, a także możliwe do przeniesienia na grunt innych krajów. Analizie i ocenie poddawane są także słabe strony przykładowych rozwiązań.

W trakcie warsztatów projektu COOP w Duisburgu w Niemczech w lutym 2005 r. poddano ocenie dotychczas prezentowane przykłady 16 rozwiązań z krajów zachodnich uczestniczących w projekcie. Część rozwiązań dotyczyła tylko sfery zapobiegania wykluczeniu społecznemu (w tym także wskutek utraty prawa do mieszkania), część dotyczyła czasowych schronień, mieszkań, domów, a jedynie część odnosiła się do zapewnienia mieszkania docelowego dla omawianych grup.

Przykładem rozwiązań z Wielkiej Brytanii były np. czasowe domy dla osób z problemem uzależnienia alkoholowego czy też centrum azylowe dla imigrantów. Interesujące rozwiązanie zaprezentował Rotterdam, gdzie powstał Komitet Sterujący ds. Mieszkań dla Grup Ryzyka na szczeblu samorządu miejskiego, koordynujący działania miasta, dostawcy mieszkań oraz instytucji opieki społecznej. Kolejnym przykładem jest podejście przyjęte w projekcie „With (out) a Roof”, w którym osoby uzależnione od alkoholu lub narkotyków otrzymują 24-godzinne wsparcie, zarówno medyczne jak i socjalne, a także odpowiednie warunki mieszkaniowe.

Z punktu widzenia polskich warunków interesujące są przykłady rozwiązań przyjętych w Wiedniu, obejmujące trzy programy: SOSCHI – program skoncentrowany na zapewnieniu docelowych mieszkań dla grup osób ubogich, bezdomnych lub imigrantów, FAWOS – program mający na celu zapobieganie eksmisji i pomoc osobom nią zagrożonym, „Flat Exchange” – program pomocy dla imigrantów w znalezieniu mieszkania. Pożyteczne rozwiązanie

przyjęto także w Duisburgu, gdzie miasto we współpracy z kościelną organizacją charytatywną stworzyło centrum pomocy dla osób zagrożonych, tzw. Clearing Center, w którym można uzyskać kompleksową pomoc, w tym także mieszkaniową.

W trakcie warsztatów w Krakowie prof. Hanka Zaniewska (IRM) zaprezentowała wstępną ocenę podjętego w Polsce w 2004 r. pilotażowego programu tworzenia lokali socjalnych oraz noclegowni dla bezdomnych. Miasto Kraków przedstawiło zasady realizacji programu zapewnienia mieszkań dla grup ryzyka we współpracy z towarzystwami budownictwa społecznego, w tym zwłaszcza dla osób zagrożonych eksmisją z prywatnych budynków. Caritas Łódź zaprezentował doświadczenia z Warszawy i Krakowa, związane z prowadzeniem domów dla kobiet z dziećmi, osób upośledzonych oraz osób bezdomnych.

Najlepiej odpowiada założeniom projektu COOP prezentowany przykład działań podejmowanych przez Fundację Barka, związany z zapewnieniem docelowych mieszkań dla osób lub rodzin z grup ryzyka. Zastosowane przez fundację rozwiązania obejmują zarówno współpracę samorządu, organizacji pozarządowych oraz instytucji opieki społecznej, jak i kompleksowe podejście do problemów tych grup, związanych z uzyskaniem kwalifikacji, pracy czy rozwiązywaniem problemów uzależnień. Istotny jest także udział przyszłych użytkowników mieszkań w działaniach fundacji.

Uczestnictwo przyszłych odbiorców świadczeń, usług, wsparcia w przygotowaniu bazy materialnej (budowie, modernizacjach, remontach) był także podnoszony przez uczestników projektu z Brna, gdzie zrealizowano projekt zapewnienia docelowych mieszkań dla grupy Romów dzięki modernizacji nieużytkowanych zasobów mieszkaniowych z udziałem przyszłych najemców oraz wsparciem organizacji skupiającej czeskich Romów. Zdaniem przedstawicieli Brna stwarza to szanse na właściwe utrzymanie zmodernizowanych mieszkań.

W trakcie warsztatów w Krakowie wstępnie dyskutowano także kwestię możliwości przenoszenia do innych krajów prezentowanych rozwiązań.

Zarys metody oceny rozwiązań

Istotnym efektem realizacji projektu jest wypracowanie podstawowych kryteriów oceny jakości rozwiązań w sferze wsparcia grup ryzyka, które mogą być także przydatne do budowy i oceny rozwiązań przyjmowanych w naszym kraju. Ocena uwzględnia dodatkową wartość wynikającą ze współpracy uczestników procesu. Podstawowy jej zakres obejmuje 1) dopasowanie działań do potrzeb i wsparcie systemowe, 2) efektywność dla odbiorców świadczeń i 3) efektywność dla organizacji.

Proponowane kryteria oceny jakości rozwiązań to:

- spójne podejście do potrzeb (obejmujące nie tylko potrzeby mieszkaniowe),

- trwałe rozwiązania dotyczące zarówno zapobiegania zagrożeniom, jak i dostarczania mieszkań i usług socjalnych,
- udział odbiorców świadczeń w działaniach,
- wczesne wsparcie przyszłych odbiorców świadczeń,
- elastyczność w reagowaniu na potrzeby odbiorców świadczeń,
- elastyczność w reagowaniu na zmiany w wielkości dostępnych środków,
- uwzględnienie aspektów przestrzennych, koncentracja lub rozproszenie,
- osiągnięcie lepszych rezultatów dzięki współpracy,
- przejrzystość podejmowanych działań i decyzji,
- wysoka jakość decyzji i podejmowanych działań (zaufanie, komunikacja, przyzwolenie),
- trwałe włączenie rozwiązań (form, środków, instytucji) w system regulacji oraz wsparcie przez system polityczny,
- pozytywna ocena przyjętych rozwiązań przez odbiorców,
- pozytywna ocena przyjętych rozwiązań przez partnerów współpracy.

Opisy wybranych studiów przypadku ocenionych według przyjętych kryteriów jako rozwiązania przydatne i warte rozpowszechnienia zostaną przedstawione w opracowywanym podręczniku. Ważna pozostaje jednak kwestia możliwości przeniesienia poszczególnych, specyficznych dla danego kraju rozwiązań na grunt pozostałych krajów uczestniczących w projekcie. Problem ten poddano dyskusji w trakcie końcowych warsztatów projektu COOP, przeprowadzonych w październiku 2005 r.

Doświadczenia i rekomendacje

Ostatnie, wiedeńskie warsztaty stworzyły okazję do zaprezentowania najistotniejszych doświadczeń (*lessons learnt*), wynikających z realizacji projektu. Przedstawione oceny, opinie i rekomendacje obejmowały zarówno punkt widzenia instytucji naukowych krajów uczestniczących w projekcie, jak i partnerów z kręgu samorządów lokalnych, budowniczych mieszkań, instytucji i organizacji opieki społecznej, organizacji i stowarzyszeń charytatywnych oraz innych organizacji pozarządowych. Istotnym elementem w dyskusji była także ocena przydatności prezentowanych doświadczeń i rozwiązań dla nowych krajów członkowskich, takich jak Polska i Czechy.

W opinii uczestników warsztatów projekt COOP wykazał, że zapewnienie docelowych mieszkań, usług opieki społecznej oraz trwałego wsparcia zagrożonych społecznym wykluczeniem grup powinny się wzajemnie uzupełniać. Do osiągnięcia realnych efektów reintegracji społecznej niezbędna jest szeroka współpraca między lokalnymi samorządami, instytucjami opieki społecznej oraz pozarządowymi organizacjami i stowarzyszeniami, w tym także charytatywnymi.

Wybrane do szerszego rozpowszechnienia 16 przykładów dobrej praktyki w zakresie różnych form wsparcia grup ryzyka i kooperacji wielu podmiotów obejmuje zarówno przykłady działań zapobiegawczych, prewencyjnych, dostarczania informacji i doradztwa, jak również dostarczania docelowych mieszkań oraz wsparcia w utrzymaniu i bieżącej eksploatacji.

Najistotniejsze rekomendacje wynikające z doświadczeń uzyskanych w trakcie projektu obejmują m.in.:

- Konieczność włączenia wszystkich podstawowych partnerów (gmin, dostawców mieszkań, instytucji opieki społecznej) w proces wsparcia grup ryzyka. Analiza zgromadzonych przykładów wskazuje, że co prawda komunalne zasoby mieszkaniowe pozostają kluczowe dla rozwiązania problemu, jednakże możliwe są efektywne rozwiązania z udziałem prywatnych zasobów mieszkań na wynajem przy zagwarantowaniu stabilnych umownych warunków dla partnerów porozumienia obejmującego najemcę, gminę oraz prywatnego właściciela.
- Włączenie pozostałych partnerów (agencje, organizacje i stowarzyszenia charytatywne, pozarządowe organizacje *non-profit*). Szczęólnego znaczenia nabiera ta sprawa w Polsce, gdzie skala zaangażowania organizacji pozarządowych w zapewnienie docelowych mieszkań dla grup ryzyka jest minimalna. Szersze zaangażowanie się tych partnerów wymaga zarówno ustawowych uregulowań, jak i finansowego wsparcia. Podjęty w Polsce w 2004 r. „Pilotażowy program budowy lokali socjalnych” nie przewidywał zaangażowania sektora pozarządowego ani na etapie oceny i wyboru projektów zgłaszanych przez gminy, ani zastosowania. Dobrą okazją do szerszego włączenia się sektora pozarządowego może być planowana na następne lata szersza kontynuacja programu budowy lokali socjalnych.
- Ścisła współpraca agend i instytucji różnych szczebli: lokalnych, regionalnych, rządowych, wykorzystujących specyficzne dostępne środki i formy oraz polityczne i ustawowe wsparcie działań.
- Określanie wspólnych krajowych standardów realizacji usług z zachowaniem prawa do samodzielnej, lokalnej inicjatywy oraz zróżnicowanych i elastycznych form działania w ramach strategii lokalnych.
- Nadanie podstawowej wagi działaniom prewencyjnym, skoncentrowanym na zapobieganiu zjawiskom bezdomności, wykluczenia społecznego oraz przeciwdziałaniu eksmisjom. Interesującym przykładem jest tutaj współpraca w zapobieganiu eksmisjom sądów i samorządu Wiednia.
- Gromadzenie wiedzy na temat występujących zagrożeń, stały monitoring zjawisk oraz świadczonych usług uwzględniający opinie odbiorców. Okresowa elastyczna korekta zakresu, form, standardów świadczonych usług w miarę zmiany potrzeb grup docelowych.

Problem gromadzenia zasobu informacji umożliwiających analizę, ocenę i monitorowanie zjawisk związanych z wykluczeniem społecznym jest szczególnie ważny w naszym kraju, bowiem okresowe, fragmentaryczne badania, niespójne zasoby informacji instytucji i agend różnych szczebli nie stwarzają podstaw do określania priorytetów oraz właściwego formułowania planów działania w analizowanej sferze.

Mgr Jerzy Adamski
Instytut Rozwoju Miast, Kraków