

# Problem bezdomności w Polsce

Wybrane aspekty – diagnoza Zespołu Badawczego

redakcja Maciej Dębski



# **Problem bezdomności w Polsce**



# **Problem bezdomności w Polsce**

**Wybrane aspekty – diagnoza Zespołu Badawczego**

redakcja  
Maciej Dębski

Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności

Gdańsk 2011

## Problem bezdomności w Polsce. Wybrane aspekty – diagnoza Zespołu Badawczego



**STANDARDY  
W POMOCY**

Projekt systemowy - 1.18 „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” w zadaniu (nr 4) w zakresie standaryzacji pracy z bezdomnymi w tym: opracowanie modelu „Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności”



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Człowiek - najlepsza inwestycja.

**UNIA EUROPEJSKA**  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Publikacja współfinansowana przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie.

© Copyright by Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, 2011

Przedruk materiałów w całości lub w części jest możliwy wyłącznie za zgodą wydawcy. Cytowanie oraz wykorzystywanie treści jest dozwolone z podaniem źródła.

ISBN: 978-83-933855-0-8

recenzent:

dr hab. Andrzej Przyemeński, prof. UEP

wydawca:

Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności

80-245 Gdańsk, ul. Przytockiego 4, tel./faks 58 341-17-20, e-mail: [biuro@pfbw.org.pl](mailto:biuro@pfbw.org.pl)

projekt graficzny i skład:

Wydawnictwo Historyczne Tabularium

80-286 Gdańsk, ul. Powstania Styczniowego 5/4, tel. 502 504 709

e-mail: [wydawnictwo@tabularium.pl](mailto:wydawnictwo@tabularium.pl)

korekta językowa:

Joanna Śliwińska

redaktor techniczny:

Łukasz Browarczyk

druk:

7 Studio Reklamowe, Jarosław Kopaczewski

84-230 Rumia, ul. Chełmońskiego 15

## Partnerzy projektu oraz współtwórcy publikacji



Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich to wyspecjalizowana jednostka Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Jej zadaniem jest pośredniczenie w procesie realizacji części projektów dofinansowywanych z Europejskiego Funduszu Społecznego. Działania swe opiera głównie o Program Operacyjny Kapitał Ludzki, którego celem jest wzrost zatrudnienia i spójności społecznej, czyli rozwój zasobów ludzkich.



Pomorskie Forum na rzecz  
Wychodzenia z Bezdomności  
*Natura nie każdego wyposażyła w dom*

Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności to partnerstwo publiczno-społeczne zrzeszające 41 podmiotów, ustanowione w celu rozwiązywania problemu bezdomności. Forum tworzą dostawcy usług dla ludzi bez domu w różnych sferach np. zdrowia, wsparcia społecznego, mieszkalnictwa, zatrudnienia oraz jednostki tworzące regionalną politykę społeczną, a także naukowe, diagnozujące i badające zjawisko bezdomności. Partnerstwo jest zarejestrowaną fundacją współpracującą z wieloma podmiotami na poziomie lokalnym, krajowym oraz europejskim.



Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta to niezależna, katolicka organizacja pozarządowa, posiadająca status Organizacji Pożytku Publicznego. Powstała w 1981 r., jako jedna z pierwszych zajmujących się problematyką bezdomności i pomocy osobom najuboższym.



Stowarzyszenie MONAR jest organizacją pozarządową, apolityczną, działającą na terenie całej Polski. Pierwszy ośrodek dla osób uzależnionych pod nazwą MONAR, utworzony został w 1978 r. przez Marka Kotańskiego. Stał się początkiem nowego Ruchu Społecznego na rzecz przeciwdziałania narkomanii. W ramach organizacji działa Ruch na Rzecz Wychodzenia z Bezdomności MARKOT.



CARITAS Diecezji Kieleckiej jest odrębnym, w pełni autonomicznym podmiotem prawa kościelnego i cywilnego. Została powołana jako trzecia CARITAS diecezjalna w kraju. Nadrzędnym celem CARITAS jest realizacja przykazania miłości bliźniego, które winno być odnoszone do każdego człowieka bez względu na jego przekonania, wyznanie, narodowość czy rasę.



Założyciele „BARKI” tworzyli środowiska, struktury społeczne, w których „zapomniani oraz niechciani” członkowie społeczeństwa mieliby szansę rozwoju osobistego i społecznego. Celem Sieci jest wspieranie i reprezentowanie zrzeszonych w niej organizacji pozarządowych działających na rzecz integracji zawodowej i społecznej, w szczególności w sprawach dotyczących rozwoju organizacji obywatelskich, a zwłaszcza samopomocowych.



Stowarzyszenie OTWARTE DRZWI działa od 1995 r. na terenie Warszawy i kraju. Jego misją jest tworzenie warunków do rozwoju, wyrównywania szans dla ludzi zagrożonych marginalizacją i wykluczonych społecznie. Szczególną troską i różnego rodzaju działaniami objęte są następujące grupy: dzieci, młodzież bezrobotna, bezdomna i niepełnosprawna. Kierowanie działań głównie do dzieci i młodzieży zagrożonych marginalizacją wypływa z głębokiego przekonania twórców Stowarzyszenia, iż wczesne reagowanie jest najskuteczniejszym sposobem rozwiązywania problemów społecznych.

# Spis treści

<b>Informacje o autorach</b> . . . . .	9
<b>Wstęp</b> . . . . .	13
Sławomir Mandes <b>Przegląd kluczowych tematów badań dotyczących bezdomności w socjologicznej literaturze USA, Wielkiej Brytanii oraz Niemiec</b> . . . . .	21
Aleksander Pindral <b>Definicji i typologie bezdomności</b> . . . . .	37
Maciej Dębski <b>Przyczyny bezdomności. Typologie i kwestie sporne</b> . . . . .	57
Marcin J. Sochocki <b>Skala i charakter bezdomności w Polsce (wybrane parametry)</b> . . . . .	87
Barbara Goryńska-Bittner <b>Diagnoza skali i charakteru zjawiska bezdomności Polaków (poza granicami Polski) w Europie</b> . . . . .	115
Piotr Olech <b>Strategie rozwiązywania problemów bezdomności w Stanach Zjednoczonych Ameryki, Australii i Europie</b> . . . . .	155
Piotr Olech <b>Polityka społeczna w Polsce a perspektywa ustanowienia krajowej i zintegrowanej strategii wobec problemów bezdomności – analiza istniejących planów i programów</b> . . . . .	181



Piotr Olech <b>Zapobieganie bezdomności i integracja ludzi bezdomnych a problemy mieszkaniowe w Polsce. Zarys głównych problemów mieszkaniowych w kontekście bezdomności . . . . .</b>	201
Maciej Dębski <b>Zjawisko bezdomności w gminnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych . . . . .</b>	239
Mirosław Przewoźnik <b>Diagnoza stanu w zakresie wybranych aspektów systemu prawnego mającego zastosowanie wobec osób bezdomnych . . . . .</b>	259
Maciej Dębski <b>Analiza „systemu” pomocy osobom bezdomnym w Polsce. Próba krytycznej syntezy . . . . .</b>	307
Maciej Dębski <b>Rekomendacje dla systemu wsparcia osób bezdomnych w Polsce . . . . .</b>	319

## **Informacje o autorach**



**Maciej Dębski:** ur. w 1977 r., socjolog, adiunkt w Instytucie Filozofii, Socjologii i Dziennikarstwa Uniwersytetu Gdańskiego, członek Oddziału Gdańskiego Polskiego Towarzystwa Socjologicznego oraz International Society for the Sociology of Religion. Od 2003 roku ściśle współpracuje z Pomorskim Forum na Rzecz Wychodzenia z Bezdomności, przygotowując ekspertyzy badawcze z zakresu problematyki bezdomności. Do głównych zainteresowań badawczych należą: socjologia religii, metodologia badań ilościowych oraz problematyka wykluczenia społecznego (w szczególności problematyka bezdomności). Redaktor bądź współredaktor publikacji poświęconych bezdomności np. *Psychospołeczny profil osób bezdomnych w Trójmieście*; *Oblicza bezdomności* oraz przemocy w rodzinie *Przemoc w rodzinie, Między teorią a praktyką*, autor raportów z badań socjologicznych pisanych w latach 2003, 2005, 2007 i 2010. Dodatkowo zajmuje się alkoholizmem, przemocą w rodzinie. W projekcie 1.18 „Tworzenie i rozwijanie standardów jakości usług pomocy i integracji społecznej” zadanie nr 4 – w zakresie standaryzacji pracy z bezdomnymi, w tym: opracowanie modelu „Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności” pełni funkcję kierownika zespołu badawczego oraz badacza w grupie ds. Streetworkingu.

**Barbara Goryńska-Bittner:** ur. w 1953 r., doktor nauk humanistycznych w zakresie filozofii i socjologii (Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza Wydział Nauk Społecznych). Członek Polskiego Towarzystwa Filozoficznego i Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk; adiunkt w Katedrze Nauk Społecznych, Wydziału Ekonomiczno-Społecznym w Uniwersytecie Przyrodniczym w Poznaniu. Główne zainteresowania badawcze: rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Europie Środkowo-Wschodniej, ideologia europejska a tożsamość narodowa, polityka społeczna. Autorka 122 publikacji (kilkadziesiąt artykułów naukowych, autorka i współautorka 21 prac zbiorowych, redaktorka i współredaktorka 15 monografii, współautorka 4 podręczników, autorka 2 pozycji książkowych) z zakresu filozofii i polityki społecznej oraz etyki zawodu. Członek Rady Programowej kwartalnika „Zarządzanie w Samorządzie Terytorialnym”, przewodnicząca kolegium redakcyjnego rocznika naukowego „Z Warsztatu Badawczego Katedry Nauk Społecznych”. Ostatnio bierze udział w programach badawczych: Margines społeczny miasta Poznania. W projekcie 1.18 „Tworzenie i rozwijanie standardów jakości usług pomocy i integracji społecznej” zadanie nr 4 – w zakresie standaryzacji pracy z bezdomnymi, w tym: opracowanie modelu „Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności” pełni funkcję badacza w grupie ds. Partnerstw lokalnych.

**Sławomir Mandes:** ur. 1973 r., doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk społecznych, adiunkt w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego. Członek Polskiego Towarzystwa Socjologicznego. Brał udział w licznych badaniach społecznych (ilościowych i jakościowych) dotyczących rynku pracy, ewaluacji programów rozwoju zasobów ludzkich. Jest autorem (wraz z Cezarym Trutkowskim) książki *Kapitał społeczny w małych miastach* oraz szeregu prac z socjologii rynku, pracy oraz religii. W projekcie 1.18 „Tworzenie i rozwijanie standardów jakości usług pomocy i integracji społecznej” zadanie nr 4 – w zakresie standaryzacji pracy z bezdomnymi, w tym: opracowanie modelu „Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności” pełni funkcję badacza w grupie ds. Zatrudnienia i edukacji.

**Piotr Olech:** ur. w 1979 r., socjolog, pracownik socjalny, praktyk, koordynator projektów nakierowanych na społeczną i zawodową reintegrację osób bezdomnych oraz wypracowywanie spójnego modelu polityki społecznej. Był członkiem grupy roboczej ds. badań,

a obecnie członek Rady Administracyjnej Europejskiej Federacji Krajowych Organizacji Pracujących z Bezdomnymi (FEANTSA). Ekspert w zakresie aktywnych narzędzi integracji osób wykluczonych społecznie. Szkoleniowiec, autor artykułów i raportów na temat bezdomności – w tym współautor *Socjodemograficznego portretu zbiorowości ludzi bezdomnych w województwie pomorskim*. Dyrektor biura Pomorskiego Forum na Rzecz Wychodzenia z Bezdomności. W projekcie 1.18 „Tworzenie i rozwijanie standardów jakości usług pomocy i integracji społecznej” zadanie nr 4 – w zakresie standaryzacji pracy z bezdomnymi, w tym: opracowanie modelu „Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności” pełni funkcję kierownika zadania nr 4.

**Aleksander Pindral:** ur. w 1966 r., absolwent Uniwersytetu Wrocławskiego w specjalności resocjalizacja. Stopień doktora nauk humanistycznych uzyskał broniąc dysertacji *Uwarunkowania demarginalizacji osób bezdomnych w Polsce*. Od kilkunastu lat aktywne członkostwo w Towarzystwie Pomocy im. św. Brata Alberta. Pełni społeczną funkcję prezesa Wrocławskiego Koła Towarzystwa. Współautor rekomendacji dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej dotyczącej ogólnopolskiego modelu pomocy osobom bezdomnym w okresie zimowym. W projekcie 1.18 „Tworzenie i rozwijanie standardów jakości usług pomocy i integracji społecznej” zadanie nr 4 – w zakresie standaryzacji pracy z bezdomnymi, w tym: opracowanie modelu „Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności” pełni rolę badacza w grupie ds. Pracy socjalnej.

**Mirosław Przewoźnik:** ur. w 1965 r., socjolog, absolwent Uniwersytetu Jagiellońskiego – Wydziału Filozoficzno-Historycznego. W latach 1990-2007 dyrektor lub zastępca dyrektora Wojewódzkiego Zespołu Pomocy Społecznej w Rzeszowie, a następnie Wydziału Polityki Społecznej Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego. Od 2009 r. dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Przemyślu. Od 1992 r. współpracuje z CARITAS, Towarzystwem Pomocy im. św. Brata Alberta i innymi organizacjami w budowie sieci wsparcia społecznego dla osób bezdomnych na Podkarpaciu. Inicjator tworzenia wielu ośrodków dla bezdomnych na Podkarpaciu. Od 1999 r. inicjator i współautor badań nad strukturą bezdomności w województwie podkarpackim. Autor kilkunastu artykułów dotyczących pracy socjalnej, niepełnosprawności, przemocy w rodzinie. Promotor wielu Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych. Autor lub współautor programów szkoleniowych dla pracowników pomocy społecznej. Wykładowca uczelni wyższych i studiów podyplomowych. Ekspert Funduszu Inicjatyw Obywatelskich oraz Komisji Oceny Projektów POKL. W projekcie 1.18 „Tworzenie i rozwijanie standardów jakości usług pomocy i integracji społecznej” zadanie nr 4 – w zakresie standaryzacji pracy z bezdomnymi, w tym: opracowanie modelu „Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności” pełni funkcję badacza w grupie ds. Mieszkalnictwa.

**Marcin J. Sochocki:** ur. w 1971 r., socjolog, autor i współautor licznych projektów badań społecznych (ilościowych i jakościowych) dotyczących edukacji, ewaluacji programów przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, promocji zdrowia, profilaktyki problemów młodzieży, problematyki stosowania narkotyków, alkoholu czy papierosów. Autor i współautor kilku recenzowanych publikacji książkowych i ponad 100 artykułów – głównie w czasopismach specjalistycznych, a także naukowych. W projekcie 1.18 „Tworzenie i rozwijanie standardów jakości usług pomocy i integracji społecznej” zadanie nr 4 – w zakresie standaryzacji pracy z bezdomnymi, w tym: opracowanie modelu „Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności” pełni funkcję badacza w grupie ds. Zdrowia.

**Wstep**



Interesująca problematyka bezdomności, z natury swojej interdyscyplinarna, nie jest intelektualną własnością jednej dziedziny nauki i jako taka może być udziałem nauk społecznych (psychologia, pedagogika, filozofia, socjologia), jak i przedmiotem zainteresowania religijnego, artystycznego, dziennikarskiego czy ekonomicznego. Owa interdyscyplinarność wymusza stosowanie nie tylko różnorodnych ujęć i koncepcji teoretycznych (których widocznym przejawem jest problem wielości definicji oraz jej typologii), ale i wszechstronnych form praktycznego wsparcia osób wykluczonych mieszkaniowo. Analizując dostępną w Polsce najnowszą literaturę z zakresu problematyki bezdomności można zauważyć, że przeżywa ona swoisty naukowy renesans. O problemie społecznym, jakim jest bezdomność, pisze się coraz częściej w odmiennych kontekstach, ukazując jej różnorodne oblicza i manifestacje. Ostatnie dwadzieścia lat to czas wielkiej transformacji ustrojowej, sprzyjającej wielu inicjatywom obywatelskim, ale także rozwojowi lokalnych badań naukowych nad wieloma problemami społecznymi, w tym – nad będącym przedmiotem prezentowanej publikacji – zjawiskiem bezdomności. Ludzie bezdomni to ludzie wykluczeni, a walka z wykluczeniem społecznym nierozzerwalnie związana jest z istotą społeczeństwa obywatelskiego Zygmunt Bauman w książce *Życie na przemiał* zwraca uwagę na fakt, że we współczesnych społeczeństwach problem ludzi wykluczonych (zbędnych) rozpatruje się w kategoriach czyisto finansowych (konieczność zapewnienia środków utrzymania). To nie wystarcza jednak, by przywrócić społeczeństwu tych, którzy czują się wykluczeni. Zbędność bowiem może oznaczać tzw. społeczną bezdomność z towarzyszącą jej utratą poczucia własnej wartości i sensu życia, także niebezpieczeństwo tego, że w każdej chwili może stać się ona udziałem innych).

Coraz więcej organizacji pozarządowych problematykę wykluczenia – w tym bezdomności – włącza w zakres swojej statutowej działalności. Zjawisko bezdomności skupia uwagę polityków społecznych, generując aktywność badawczą różnego rodzaju instytucji naukowych oraz organizacji świadczących pomoc osobom bezdomnym. Warto wskazać, że w różnorodnych opracowaniach naukowych coraz częściej zjawisko bezdomności kojarzone jest z innymi problemami, takimi jak przemoc w rodzinie, przestępczość czy uzależnienia. O bezdomności pisze się również w kontekście polityki społecznej, pracy socjalnej czy mieszkalności. Mimo że do tej pory nie udało się zrealizować żadnych badań o zasięgu ogólnopolskim, w sytuacji głęboko odczuwanego deficytu teoretycznego zakorzenienia w teoriach socjologicznych czy psychologicznych, można jednak powiedzieć, że o problemie bezdomności wiemy coraz więcej. Coraz częściej również słowo bezdomność pojawia się w oficjalnych dokumentach gminnych, wojewódzkich i ogólnopolskich nawiązujących swoją tematyką do próby rozwiązywania problemów społecznych. Rosnąca ilość realizowanych badań (realizowanych na lokalnych próbach – województwo pomorskie, Kraków, Wrocław czy Białystok; mimo wielu problemów związanych z prowadzeniem badań, wśród osób bezdomnych, o których



traktować będzie w sposób szczegółowy Marcin J. Sochocki w dalszej części publikacji, Główny Urząd Statystyczny, w ramach Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011, realizując założenia spisu postanowił wyodrębnić kategorię osób bezdomnych jako odrębną grupę docelową), ich wysoka jakość i interdyscyplinarność ujawnia znaczenie problemu bezdomności, który staje się dla wielu gmin w Polsce zadaniem kluczowym do rozwiązania, zaraz po problemie bezrobocia, niepełnosprawności czy przemocy w rodzinie.

Zwiększone zainteresowanie problematyką bezdomności widoczne jest również w uniwersyteckim nauczaniu polskich studentów. Coraz więcej prywatnych i państwowych uczelni wyższych w ramach zajęć obowiązkowych oraz fakultatywnych realizuje zajęcia poświęcone społecznym aspektom bezdomności czy profilaktyce bezdomności. Najczęściej odbiorcami takich wykładów i ćwiczeń są polscy studenci studiujący nauki społeczne, jak socjologia, psychologia czy pedagogika. O bezdomności naucza się również w kontekście nowoczesnych w Polsce metod pracy socjalnej podejmowanej z osobami bezdomnymi, takich jak asystowanie osobie bezdomnej czy streetworking. Zresztą temu ostatniemu zagadnieniu dedykowanych jest coraz więcej kursów praktycznych inspirowanych i prowadzonych przez organizacje pozarządowe, które pracują metodą streetworkingu skierowanego do osób bezdomnych (np. Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta Koło Gdańskie czy CARITAS Diecezji Białostockiej).

Podczas ustalania zasad funkcjonowania i realizacji projektu systemowego 1.18 „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” w zadaniu (nr 4) w zakresie standaryzacji pracy z bezdomnymi w tym: opracowanie modelu „Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności” (GSWB) powołano Zespół Badawczy, którego głównym celem projektowym jest wspomaganie wszystkich zaangażowanych w realizację projektu osób pod kątem metodologicznym, w procesie zbierania danych oraz ich analizy ilościowej i jakościowej. W jego pierwszej fazie – diagnozy – głównym celem Zespołu, obok pracy w grupach eksperckich, było opracowanie diagnozy sytuacji bezdomności w Polsce, która z założenia miała kłaść nacisk na teoretyczne aspekty interesującego nas zjawiska. Treści zawarte w poniższym dokumencie powstawały na styku świata akademickiego oraz świata praktyków, którzy na co dzień pracują z osobami bezdomnymi. Konsultowane były przez wszystkich członków Zespołu Badawczego, podczas cyklicznych spotkań w różnych rejonach Polski (Gdańsk, Poznań, Warszawa, Wrocław, Rzeszów).

Diagnozę opracowaną przez Zespół Badawczy należy traktować z jednej strony jako swoistego rodzaju teoretyczne spojrzenie na problem bezdomności w Polsce, z drugiej zaś jako bezpośredni wstęp do treści zawartych w poszczególnych raportach grup eksperckich: ds. Zdrowia, Pracy socjalnej, Streetworkingu, Zatrudnienia i edukacji, Partnerstw lokalnych oraz Mieszkalnictwa. Swoim zasięgiem diagnoza ta dotyka problemów, które nie były podejmowane przez żadną z wyżej wymienionych grup, proponując poruszanie się w obszarze bezdomności na nieco innym poziomie. W tym kontekście warto zaznaczyć, że treści spisane przez poszczególnych autorów nie wyczerpują problematyki bezdomności, a raczej stanowią intelektualne dopełnienie diagnozy grup eksperckich i jako takie powinny traktowane być jako punkt wyjścia do dalszych badań i analiz.

Zastanawiając się nad mocnymi stronami diagnozy problemu bezdomności, z całą pewnością wskazać trzeba na aktualność zawartych w niej treści, które znajdują swoje umocowanie w najnowszej literaturze naukowej, raportach z badań i aktualnie realizowanych projektach. Wielu autorów, opracowujących poszczególne części diagnozy, powołuje się na najnowszą literaturę przedmiotu oraz na najnowsze opracowania

państwowych organizacji i instytucji (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Główny Urząd Statystyczny, Ministerstwo Infrastruktury, itp.). Pomimo tego, że diagnoza opracowana przez Zespół Badawczy miała na celu przede wszystkim opis sytuacji bezdomności w Polsce, wielu autorów (Sławomir Mandes, Piotr Olech, Barbara Goryńska-Bittner, Mirosław Przewoźnik) zakorzeniło swoje rozważania, opisując różnorodne doświadczenia europejskie. Tym, na co warto zwrócić uwagę, wskazując mocne strony diagnozy stanu bezdomności w Polsce, są zaproponowane przez członków Zespołu Badawczego rekomendacje, które wieńczą całość rozważań.

Analizując strukturę diagnozy stanu bezdomności w Polsce powiedzieć trzeba, iż została ona przyjęta już na pierwszym spotkaniu, w styczniu 2010 roku w Gdańsku. Diagnozę bezdomności rozpoczyna tekst Sławomira Mandesa, który w sposób wnikliwy dokonuje przeglądu literatury socjologicznej dotyczącej problematyki bezdomności w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Niemczech. W pierwszej kolejności autor analizuje występujące w literaturze definicje bezdomności oraz zróżnicowane podejścia teoretyczne używane przez badaczy, a w dalszym etapie swoich rozważań przedstawia pokrótce historię społeczną bezdomności w Stanach Zjednoczonych. W kolejnej części tekstu Sławomir Mandes prezentuje rozwój badań demograficznych nad bezdomnością oraz dokonuje analizy problemów związanych z mierzaniem (liczeniem) osób jej doświadczających. Na zakończenie swoich rozważań w sposób syntetyczny prezentuje rezultaty dyskusji nad przyczynami bezdomności, omawia wybrane badania nad strategiami przyjmowanymi przez bezdomnych, jak również analizuje badania nad tożsamością oraz wizerunkiem publicznym osób bezdomnych.

Zakresem tematycznym kolejnego tekstu, autorstwa Aleksandra Pindrala, jest przegląd i analiza krytyczna istniejących w polskiej literaturze naukowej definicji pojęć bezdomność i osoba bezdomna oraz typologii osób bezdomnych. Przegląd definicji dostarcza wiedzy m.in. o stopniu ich różnorodności. Jego elementem jest próba wyodrębnienia kryteriów istniejącego zróżnicowania, jak też ustalenia czy istnieje szeroko uzgodniona definicja bezdomności, względnie definicja osoby bezdomnej, co otwierałoby możliwość prowadzenia szerokich badań porównawczych nad skalą zjawiska. Przegląd proponowanych w literaturze typologii osób bezdomnych uzupełnia ocena ich wartości poznawczej. Szczególną uwagę poświęca autor kategorii pojęciowej tak zwanej bezdomności z wyboru, wokół której toczy się od lat naukowa polemika. Rozważania te wieńczą konkluzje i rekomendacje, które mają charakter refleksji naukowej, wynikającej z lektury analizowanych opracowań.

Kolejną część diagnozy kreśli Maciej Dębski, który w sposób wnikliwy ukazuje najważniejsze przyczyny stawania się osobą bezdomną. W swoich rozważaniach zwraca uwagę na główne problemy metodologiczne związane z przyczynami bezdomności na gruncie polskim, jak również przedstawia dychotomiczny podział czynników prowadzących do bezdomności, koncentrując się na przyczynach makro i mikrostrukturalnych. Autor w sposób szczegółowy prezentuje główne przyczyny bezdomności, takie jak ubóstwo, bezrobocie, zła sytuacja mieszkaniowa, nieodpowiednie ustawodawstwo, niewydolność systemu wsparcia (przyczyny makrostrukturalne) oraz przemoc w rodzinie, uzależnienia, patologie życia rodzinnego, w tym rodziny pochodzenia (przyczyny mikrospołeczne). W przygotowanym opracowaniu zwraca uwagę na kwestię tzw. bezdomności z wyboru, prezentując także teoretyczne schematy wchodzenia w stan bezdomności.

Czwarty artykuł, autorstwa Marcina J. Sochockiego, poświęcony jest z jednej strony problemom związanym z mierzaniem skali zjawiska bezdomności w Polsce, z drugiej zaś ogólnej charakterystyce osób bezdomnych w aspekcie najważniejszych zmiennych społeczno-demograficznych. W swoich rozważaniach autor stara się udzielić odpowiedzi na pytanie: dlaczego dzisiaj w Polsce różnego rodzaju instytucje i organizacje nie są w stanie podać konkretnej liczby osób bezdomnych przebywających na terenie Polski? Problemy towarzyszące mierzaniu bezdomności Marcin J. Sochocki ujawnia także poprzez prezentację różnego rodzaju szacunków, jakie odnalazł w licznych dokumentach oraz w literaturze przedmiotu. Dokonując charakterystyki osób bezdomnych, przytacza wyniki pięciu lokalnych badań populacji osób bezdomnych, wskazując na takie zmienne jak: płeć, wiek, wykształcenie, stan cywilny, długość pozostawania w bezdomności oraz miejsce zamieszkania osób bezdomnych.

Barbara Goryńska-Bittner w kolejnej części diagnozy skoncentrowała uwagę czytelnika na zagadnieniu skali i charakteru zjawiska bezdomności Polaków poza granicami kraju, w Europie. Istotą tej części diagnozy nie stanowią jednakże liczby, lecz rozpoznanie – choćby szacunkowej – skali zjawiska po to, by zaprojektować wsparcie interwencyjne i integracyjne zarówno dla powracających Polaków, jak i tych, którzy w krajach Europy pozostają. Od maja 2011 r., gdy dla Polaków otworzyły się ostatnie europejskie rynki pracy, skala ich bezdomności wydaje się adekwatna do strumienia migracji zarobkowej. Będzie to poważny problem zarówno dla krajów przyjmujących, jak i dla władz RP, które staną przed trudnymi, ale niezbędnymi decyzjami: sprowadzać rodaków do kraju czy raczej udzielać im wsparcia poza nim? W przekonaniu o rosnącej skali bezdomności Polaków w krajach Europy, szczególnie w UE, autorka tej części diagnozy pragnie zwrócić uwagę polskich decydentów na zjawisko bezdomności Polaków, z nim stanie się ono trudnym do rozwiązania problemem.

Piotr Olech – autor trzech kolejnych artykułów – przybliży Czytelnikowi kwestie związane z opracowywaniem europejskich strategii walki z bezdomnością i łagodzenia jej skutków. Autor w swoich rozważaniach skupia się nie tylko na opisie wybranych strategii, wskazuje także najważniejsze problemy towarzyszące ich wypracowywaniu. W materiałach tych Piotr Olech w sposób szczegółowy opisuje dwie najbardziej powszechne metody pomocy osobom bezdomnym: housing first i continuum of care. Jego rozważania prowadzą do wniosku, że rozwiązanie problemu bezdomności jako głównego celu polityki wobec bezdomności jest możliwe. Stąd tak wiele uwagi poświęca zorientowaniu polskiej polityki społecznej na konieczność stworzenia krajowej i zintegrowanej strategii wobec bezdomności.

Nie ulega wątpliwości, że problemy lokalowe i związane z nimi zjawisko wykluczenia mieszkaniowego to najważniejsze czynniki prowadzące do bezdomności i kluczowe dla procesu wychodzenia z bezdomności. Dlatego w kolejnej części diagnozy stanu polskiej bezdomności Piotr Olech w sposób szczegółowy przedstawia najważniejsze problemy związane z mieszkalnością na terenie naszego kraju. Szczególną uwagę skupia na tych aspektach, które mogą mieć bezpośredni bądź pośredni wpływ na skalę zjawiska bezdomności w poszczególnych gminach. Wartością prezentowanych treści jest fakt, iż artykuł o mieszkalności jest mocno osadzony w najważniejszych problemach osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością, jak również wykorzystuje najnowsze – polskie i europejskie – dane liczbowe.

Kontynuację refleksji Piotra Olecha stanowi tekst Macieja Dębskiego, który poprzez analizę wybranych gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych ujawnia, jak niewiele uwagi poświęca się w nich zjawisku bezdomności. Na podstawie przeprowadzonych badań jakościowych autor zauważa, iż w wielu strategiach widoczny jest brak rzetelnej diagnozy problemu, często pisze się o nim w oderwaniu od innych problemów społecznych, takich jak przemoc w rodzinie czy zła sytuacja mieszkaniowa poszczególnych gmin. Maciej Dębski zwraca uwagę na fakt, że w wielu przypadkach problem bezdomności postrzegany jest jedynie przez pryzmat interwencji w okresie jesienno-zimowym.

Mirosław Przewoźnik w swoim opracowaniu prezentuje najważniejsze akty prawne, które w sposób bezpośredni bądź pośredni związane są z problemem bezdomności. Autor przedstawia najważniejsze europejskie i polskie dokumenty prawne, podając je krytycznej interpretacji. W opracowaniu poddano analizie ponad 40 aktów oraz dokumentów programowych, w tym kodyfikacji wynikających z aktów i programów międzynarodowych – ONZ, Rady Europy, Unii Europejskiej. Ze względu na ograniczenia zewnętrzne, skoncentrował się na dokumentach najważniejszych dla analizy problemu, odnoszących się wprost do sytuacji osób bezdomnych. Pozostałe, pominięte w niniejszym tekście, posłużą do opracowania sugestii w fazie modelu czy też rekomendacji.

Przedostatni artykuł, autorstwa Macieja Dębskiego, poświęcony krytycznej analizie wsparcia osób bezdomnych w Polsce, ukazuje najważniejsze minusy i bolączki systemu pomocy osobom doświadczającym braku dachu nad głową. Autor przekonuje, iż obecnie na gruncie polskim trudno mówić o realizowaniu spójnych i zintegrowanych działań na rzecz osób wykluczonych społecznie. W swoich rozważaniach podejmuje próbę zwrócenia uwagi Czytelnika m.in. na problem uzależnienia od udzielanej pomocy, niedostatku infrastruktury czy charytatywnego modelu udzielanej pomocy. Analiza słabych stron systemu pomocy osobom bezdomnym prowadzi Dębskiego do przekonania, iż obecnie funkcjonujące (często interwencyjne) formy pomocy dla osób doświadczających stanu bezdomności, w połączeniu z problemem niewystarczających zasobów mieszkaniowych gminy, mają charakter przede wszystkim interwencyjny i jako takie, w małym stopniu nakierowane są na prewencję bezdomności i procesy wychodzenia z niej.

Rozważania Macieja Dębskiego o wadach obecnie funkcjonującego systemu wsparcia osób bezdomnych należy traktować jako bezpośredni wstęp do rekomendacji, spisanych na końcu tej diagnozy. Początkowo stanowiły one integralną część poszczególnych artykułów, w ostateczności jednak zdecydowano się na wydzielenie osobnego rozdziału, który zbierałby najważniejsze postulaty autorów diagnozy w jednym miejscu. Warto zaznaczyć, że wszystkie rekomendacje znajdują swoje potwierdzenie w diagnozie i z jej treści bezpośrednio wypływają. Zapewne nie wyczerpują one możliwych propozycji do efektywnej i skutecznej pracy na rzecz osób bezdomnych, jednak w sposób kompleksowy ujawniają słabości i proponują kierunki działań w najślabszych obszarach systemu pomocy osobom bezdomnym w Polsce.

Nie ulega wątpliwości, że w prezentowanej diagnozie udało się zebrać w stosunkowo krótkim czasie wiele interesujących kwestii związanych z coraz bardziej modnym problemem, jakim dla działalności organizacji pozarządowych, socjologów, psychologów i polityków społecznych stało się zjawisko bezdomności. Jako redaktor całości opracowania i osoba odpowiedzialna za powstanie tego dokumentu żywię nadzieję, że treści w nim zawarte posłużą wielu osobom do jeszcze bardziej profesjonalnego

spojrzenia na interesujące nas zagadnienie. Mając świadomość, iż o bezdomności można byłoby prawdopodobnie pisać bez końca, staraliśmy się zaprezentować najbardziej aktualną wiedzę, na podstawie której – w naszym przekonaniu – w sposób rzetelny można budować prawdziwy obraz bezdomności. W przeświadczeniu, iż prezentowana diagnoza w realny sposób przyczynić się może do zwiększenia skuteczności pomocy niesionej osobom bezdomnym, życzymy owocnej lektury.

Maciej Dębski

Sławomir Mandes

**Przegląd kluczowych tematów  
badań dotyczących bezdomności  
w socjologicznej literaturze USA,  
Wielkiej Brytanii oraz Niemiec**



## Wstęp

Bezdomni – ludzie bez stałego miejsca zamieszkania, wędrujący od miasta do miasta – przyciągają uwagę odkąd ludzkość wybrała osiadły tryb życia. Na przestrzeni wieków w kodeksach prawa można znaleźć szereg przepisów próbujących regulować swobodną wędrowkę „luźnych ludzi” (Geremek B., 1989). Od zawsze również prawnodawcy i stateczni mieszkańcy mają problem ze zrozumieniem, skąd się tacy ludzie biorą i dlaczego wymykają się różnym przepisom, mającym ująć w karby ich wędrowkę. Bezdomni, włóczędzy, biedacy, choć w oczach bogatych i sytych wyglądający tak samo, mają swoje indywidualne, bardzo różne historie, określające ich wybory i popychające ich poza nawias społeczeństwa. W ich losach zbiega się szereg uwarunkowań powodujących, że bezdomność jest bardzo trudnym do opisania i wyjaśnienia zjawiskiem.

Socjologowie, psychologowie i antropolodzy nie ustępują w płodności średnio-wiecznym moralistom, próbując opisać i wyjaśnić fenomen, że z jakichś powodów część ludzi prowadzi życie, które jest obce większości społeczeństwa. Na przestrzeni prawie 130 lat badań nad bezdomnością, badacze sformułowali bardzo różne hipotezy, analizowali problem w każdy, dostępny naukom społecznym sposób. Zgromadzony dorobek jest pokaźny i bardzo pouczający. Wiele udało się wyjaśnić: na pewno rozwiano szereg uprzedzeń i przesądów wobec bezdomnych. Dzięki badaniom wiemy już, że nie ma jednej przyczyny i jednej ścieżki wchodzenia w bezdomność. Przystępując do diagnozy bezdomności w Polsce, warto zapoznać się najpierw z dorobkiem innych krajów, aby nie popełniać tych samych błędów lub wyważać otwartych już drzwi.

Rozdział ten ma na celu dokonanie przeglądu badań socjologicznych dotyczących bezdomności powstałych w Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii i Niemczech. Na wstępie wyjaśnienia wymagają kwestie: zakresu czasowego oraz typu analizowanej literatury. Po pierwsze, w opracowaniu tym nie przyjąłem żadnych z góry określonych ram czasowych, wychodząc z założenia, że każdy z wziętych pod uwagę krajów ma swoją specyfikę społeczną, odmienną tradycję prawną oraz socjologiczną. Splot tych uwarunkowań powoduje, że w różny sposób definiowano i badano zjawisko bezdomności, szczególnie do lat sześćdziesiątych dwudziestego wieku. W rozdziale tym główny nacisk położony został na badania ostatnich 20 lat, kiedy to zaobserwować można daleko idące zbieżności ujęć tego problemu w poszczególnych krajach. Koncentracja na ostatnich dwóch dekadach wynika też ze wzrostu liczby prac na interesujący nas temat oraz ich teoretycznego i metodologicznego wyrafinowania. Po drugie, w opracowaniu ograniczam się do przeglądu literatury socjologicznej. Ograniczenie to ma istotne konsekwencje, ponieważ literatura dotycząca bezdomności ma bardzo zróżnicowany charakter. Liczną grupę stanowią materiały o charakterze raportów, opracowań i studiów przypadku, powstające w ramach działalności różnych instytucji rządowych lub pozarządowych. Charakteryzuje je zazwyczaj wysoka jakość merytoryczna i praktyczne nastawienie oraz intencja oddziaływania na politykę społeczną.



Drugą ważną grupą są materiały powstające w ramach szeroko rozumianej literatury dotyczącej pracy socjalnej. Jest ona szczególnie liczna w Niemczech oraz Wielkiej Brytanii, posiadających rozbudowany system instytucji pomocy społecznej. Trzecia grupa literatury sytuuje się w obszarze psychologii. Opierając się na założeniach różnych teorii psychologicznych (od psychoanalizy do teorii poznawczych) psychologowie badają wewnętrzne aspekty sytuacji społecznej, w której znaleźli się bezdomni. Każda ze wspomnianych grup tekstów zawiera ciekawe, z punktu widzenia praktycznego i społecznego, omówienie kwestii bezdomności. Skupienie się na literaturze socjologicznej wynika z przekonania, że podejmuje ona zagadnienie bezdomności z najszerzej perspektywy i porusza kluczowe dla diagnozy kwestie. W pracach socjologicznych bezdomność ujmowana jest w kontekście problemów teoretycznych, pozwalających na systematyczną analizę przyczyn badanych zjawisk oraz przeprowadzanie porównań w wymiarze czasowym oraz przestrzennym (pomiędzy regionami i krajami).

W opracowaniu tym skupiam się na pięciu problemach dotyczących bezdomności: 1) definicje zjawiska; 2) liczebność i metody liczenia, charakterystyka i demograficzne zróżnicowanie; 3) przyczyny; 4) strategie funkcjonowania; 5) tożsamość społeczna i wizerunek bezdomnych. Ze względu na ograniczoną ilość miejsca przedstawiam najważniejsze i najciekawsze prace poruszające powyżej wskazane tematy. Ograniczam również do minimum konkretne informacje o danych zbieranych w trakcie omawianych badań. Mały wyjątek uczyniłem dla przypadku Niemiec, gdyż jest to kraj – z trzech omawianych – najbardziej podobny do Polski oraz procesy w nim zachodzące mają wpływ na to, co się dzieje w naszym kraju. Głównym celem opracowania jest raczej wskazanie rodzaju zagadnień i sposobów ich badania niż powstałych w toku badań konkretnych ustaleń.

## 1. Definicje i operacjonalizacje bezdomności

Badania nad bezdomnością mają w USA długą i bogatą historię. Warto tutaj ją skrótowo przytoczyć, gdyż wiele analogicznych zjawisk można znaleźć w Wielkiej Brytanii i Niemczech. W socjologii amerykańskiej można wyróżnić 4 okresy badań ściśle związane ze zmianami społeczno-ekonomicznymi zachodzącymi w USA: 1) lata 1890-1920: badania nad włóczęgostwem, które było analizowane jako zjawisko specyficznie amerykańskie, wynikające z kultury oraz ogromnego terytorium USA; 2) 1930 – Wielki Kryzys zupełnie zmienił rzeczywistość USA, powodując pojawienie się masowego bezrobocia i biedy, które spowodowało, że niespotykana do tamtej pory liczba osób przemieszczała się po kraju za pracą; 3) lata 1940-1970: badania dzielnic biedy (*skid row, hobohemia*). Ustabilizowanie się sytuacji społecznej i ekonomicznej po II wojnie światowej spowodowało skurczenie się obszarów biedy, szczególną uwagę przyciągało wówczas zjawisko nieżonatych mężczyzn, bez stałej pracy; 4) 1980 r. – do dziś: „nowi bezdomni”, którzy stanowią główny przedmiot analizowanych prac.

Większość wczesnych badań z trzech pierwszych wymienionych wyżej okresów była skoncentrowana na specyficznych grupach, tj.: mieszkańcy tanich hoteli z pojedynczymi pokojami do wynajęcia, klienci tanich jadłodajni oraz klienci instytucji pośrednictwa pracy (Anderson N., 1923; Zorbaugh H., 1929; Park R. E., Burgess E. W., 1967). Opisywane grupy nie były – dosłownie rzecz biorąc – bezdomne. Byli nazywani przez badaczy bezdomnymi, ponieważ za takich uważano dorosłych mężczyzn, którzy

nie mieli rodzin ani stałego miejsca pobytu. Po II wojnie światowej spada zapotrzebowanie na niskopłatną, czasową pracę, postępuje równocześnie proces odnawiania przestrzeni miejskiej – większość tanich hoteli zostaje zlikwidowana. Prowadzi to do zniknięcia badanego w tych pracach zjawiska. Dość podobne badania prowadzono w Wielkiej Brytanii i Niemczech<sup>1</sup>, gdzie również występował problem przemierzania kraju w poszukiwaniu pracy, choć charakterystyki opisywanych grup dość istotnie się między sobą różniły. Na przełomie lat 60. i 70. we wszystkich analizowanych krajach pojawia się nowy rodzaj bezdomnych: rodzin, kobiet, dzieci, który prowadzi do zmiany charakteru i zakresu prowadzonych badań (Greve J., 1991).

Omawiane kraje różnią się dość istotnie czasem zainteresowania się opinii publicznej bezdomnymi. W USA, aż do lat 80., problem bezdomnych nie wzbudzał dużego zainteresowania. Dopiero gwałtowny wzrost populacji osób bezdomnych w związku z procesami makroekonomicznymi powoduje, że wzrasta zainteresowanie problemem ze strony nauk społecznych. Natomiast w Wielkiej Brytanii i Niemczech zjawisko bezdomności stało się kwestią polityczną dużo wcześniej, bo już pod koniec lat 60. Brytyjska opinia publiczna naciskała na rząd w celu rozwiązania tego problemu. Pojawiła się potrzeba publicznych programów, a w konsekwencji zapotrzebowanie na badania (Somerville P., 1999). Podobnie w Niemczech, gdzie problem bezdomności zyskał na popularności pod koniec 1960 r. i podejmowany był przez media. Niezrozumiałym wówczas był fakt, że w *Wirtschaftswunderland* tak wielu pozostaje w nędzy, ubóstwie lub na „osiedlach dla bezdomnych” (Paegelow C., 2003).

Powyższy, krótki historyczny przegląd pokazuje z jak różnymi zjawiskami mamy do czynienia. Nie dziwni więc, że nie ma jednej, powszechnie akceptowanej definicji bezdomności. Definicje, które można spotkać w literaturze, nie różnicują się ze względu na kraj pochodzenia. Podstawowe znaczenie w definiowaniu mają cele badania, przyjęta metodologia i ogólne, teoretyczne, założenia przyświecające badaczowi. Wczesne badania, dotyczące „starych bezdomnych” (dominujących do lat 60.) definiowały bezdomność poprzez dezafiliację (wyalienowanie) ze struktury społecznej. Bezdomnym był człowiek niezajmujący jasno określonej pozycji w strukturze społecznej, któremu nie dało się przypisać określonej roli: nie miał rodziny, pracy, stałego miejsca zamieszkania, stałych dochodów. Bezdomny – w tym ujęciu – nie musiał faktycznie być pozbawiony dachu nad głową, bo też takie zjawisko praktycznie nie występowało: osoba, która była podejrzana o spanie na ulicy, trafiała do aresztu lub szpitala psychiatrycznego, a włóczęgostwo było czynem karalnym.

Współczesne definicje kładą główny nacisk na problemy mieszkaniowe. Istotnym elementem tych definicji jest bieda. Duża część badań opiera się na klasycznej pracy socjologa amerykańskiego Peter’a Rossi (1989), który definiuje bezdomność jako „nie posiadanie odpowiedniego oraz regularnego dostępu do typowego miejsca zamieszkania” (s. 10)<sup>2</sup>. Bardzo podobne podejście odnaleźć możemy w literaturze pochodzącej

1. Warto zwrócić uwagę na wydaną niedawno po polsku klasyczną pracę *Bezrobotni Marienthalu* (Jahoda M., Lazersfeld P., Zaisel H., 2007).
2. Definicja ta z niewielkimi zmianami jest używana w aktach prawnych USA. Zgodnie z tzw.: Stewart B. McKinney Act, 42 U.S.C. § 11301, et seq. (1994), osoba jest uznana za bezdomną wówczas, gdy „lacks a fixed, regular, and adequate night-time residence; and... has a primary night time residency that is: (A) a supervised publicly or privately operated shelter designed to provide temporary living accommodations... (B) An institution that provides a temporary

z Wielkiej Brytanii. W często przywoływanym tekście Glen'a Bramley'a z 1988 roku bezdomność jest definiowana jako „brak prawa lub dostępu do swojej bezpiecznej i spełniającej pewne minimum przestrzeni mieszkalnej” (s. 26). Od samego początku badacze, uznając praktyczną użyteczność takich definicji, wskazują na problemy z nimi związane. Dyskusja dotyczy przede wszystkim wątpliwości pojawiających się przy próbach określenia, co rozumiemy przez miejsce zamieszkania. W niektórych badaniach przyjmuje się bardzo literalne rozumienie (Dordick G. A., 1997; Hopper K., 2003): za bezdomnego zostaje uznana osoba niemająca domu w żadnym sensie, która przebywa na ulicy, stacji kolejowej, w tunelu czy terminalu. Inni przyjmują bardziej szerokie rozumienie. Za bezdomnych uznaje się ludzi mieszkających w opuszczonych budynkach. Stawiane są też pytania odnośnie mieszkańców domów opieki nad kobietami bitymi przez mężów, przytułków czy tanich hoteli. W USA specyficznym problemem jest zjawisko mieszkańców przyczep.

Inny problem, podnoszony w kontekście definicji Peter'a Rossi'ego dotyczy czasu: jak długo ktoś ma być pozbawiony domu, aby został uznany za bezdomnego? Dennis Culhane i współpracownicy (2007) wyróżniają trzy typy bezdomnych: 1) czasowych, czyli którzy są pomiędzy bezdomnością a zamieszkaniem; często są to osoby, dla których bezdomność jest wyjątkowym doświadczeniem, które zdarzyło im się pierwszy raz w życiu i raczej nie powtórzy się; 2) epizodycznych, którzy popadają w bezdomność epizodycznie, w jakimś cyklu; 3) chronicznych, czyli osoby od dawna bezdomne. Autorzy zwracają uwagę, że bardzo często bezdomni chroniczni są nadreprezentowani w badaniach i w efekcie obraz bezdomnych jest kształtowany przez tę grupę. Jest to problematyczne, gdyż bezdomni czasowi i epizodyczni są liczniejsi. Oddzielny problem stanowią osoby posiadające dom, ale będące w grupie zagrożonej, przede wszystkim chodzi tutaj o biednych, zagrożonych eksmisją. Ważną grupę, z tego punktu widzenia, stanowią ludzie zamieszkujący w różnych pojazdach lub domach, mieszkaniach o bardzo złej jakości (Locke G., Khadduri J., O'Hara A., 2010). Kolejny problem to przeludnione mieszkania. W niektórych badaniach przeludnienie wskazuje się jako jedną ze ścieżek wchodzenia w bezdomność (Entner Wright B. R., Caspi A., Moffitt T. E., Silva P.A., 1998).

Socjolog Claus Paegelow wymienia różne definicje bezdomności/bezdomnego, które można napotkać w literaturze niemieckiej: *wohnungslos* – obecnie definiowani jako ci, którzy nie mają własnego mieszkania, ale szukają go. *Obdachlos* – kilka wieków temu określani byli jako ruchomy naród, wędrowcy, wędrująca biedota. Współcześnie – ten, który nie ma dachu nad głową – tak szerokie rozumienie pojęcia oznacza, że do kategorii bezdomnych zaliczają się ofiary m. in. trzęsienia ziemi i innych żywiołów, które odebrały im dach nad głową. Według niemieckiego prawa karnego bezdomny to osoba, która nie może znaleźć schronienia. W starszej literaturze można również spotkać pojęcie *nichtseßhafte*, odnoszącej się do osób, które z własnej winy lub w wyniku okoliczności losu nie mogą prowadzić normalnego życia. Obecnie tego określenia już się nie stosuje.

Spory wokół definicji bezdomności mają często bardzo burzliwy charakter, co wynika z konsekwencji przyjęcia określonego kryterium zaliczania jakiejś grupy osób do tej kategorii. Odkąd bezdomność stała się przedmiotem debaty publicznej i społeczeństwo

---

residence for individuals intended to be institutionalized, or (C) a public or private place not designed for, or ordinarily used as, a regular sleeping accommodation for human beings. The term 'homeless individual' does not include any individual imprisoned or otherwise detained pursuant to an Act of Congress or a state law" (42 USC 11302 – Sec. 11302).

domaga się od polityków rozwiązania omawianej kwestii, określenie kim są bezdomni wiąże się z przyznaniem prawa do różnych form pomocy społecznej, a w konsekwencji oznacza konieczność wydatkowania określonych sum pieniędzy. Drobną zmianą w definicji tego, czym jest dom, może oznaczać konieczność wydatkowania dodatkowych miliardów dolarów, funtów czy euro (Jacobs K., Kemeny J., Manzi T., 1999).

## 2. Demografia bezdomności

Kwestia liczebności bezdomnych jest ściśle związana z problemem definicji i wywołuje jeszcze więcej kontrowersji politycznych. W tym wypadku nie chodzi bezpośrednio o pieniądze, ale o coś może nawet bardziej ważnego: wpływ na opinię publiczną. W końcu lat 70. Mitch Snyder, amerykański działacz zaangażowany w prace z bezdomnymi, ogłosił w jednym z wywiadów, że w USA jest milion bezdomnych. W 1982 roku podbił stawkę i ocenił, że właściwa liczba zawiera się pomiędzy dwoma a trzema milionami. Te liczby zrobiły wrażenie na amerykańskiej opinii publicznej i uczyniły z bezdomności gorący temat polityczny. Z braku innych danych te informacje były powszechnie powtarzane przez dziennikarzy jako fakt. Jak się później okazało, żadne z tych szacunków nie były oparte na jakichkolwiek badaniach. M. Snyderowi udało się jednak doprowadzić do tego, że bezdomność była jednym z głównych politycznych tematów (Jencks C., 1994).

Chcąc pokazać, że problem wcale nie jest aż tak poważny, administracja Regana zleciła HUD (Housing and Urban Developing Department) badanie liczebności bezdomnych<sup>3</sup>. Było ono bardzo proste – pracownicy departamentu zadzwonili do wszystkich instytucji mogących posiadać jakąś wiedzę na temat bezdomnych i poprosili o oszacowanie liczby bezdomnych na swoim terenie. Z zebranych danych wynikało, że liczba ta waha się od 250 do 350 tysięcy. Badanie HUD, choć historycznie ważne, trudno uznać za poprawne metodologicznie. Momentem przełomowym w dyskusji nad metodologią liczenia bezdomnych było badanie Census Bureau, które w 1990 roku, dysponując po raz pierwszy znacznym budżetem na ten cel, podjęło próbę spisu wyłącznie osób bezdomnych, a nie jak wcześniej, zliczania przy okazji spisu ludności, co nie przynosiło dobrych wyników. Przyjęto metodę bezpośredniego badania, tzw.: *S-Night: Shelter and Street Night* (Martin E., 1992). Przygotowano bazę miejsc i instytucji, w których można spotkać bezdomnych, a następnie jednej nocy liczono wszystkie osoby przebywające w tych miejscach. Oceniono liczbę bezdomnych na 228 do 240 tys. osób. Badanie, które było pierwszą w historii nauk społecznych próbą policzenia bezdomnych w sposób metodologicznie poprawny, zaowocowało ciekawą dyskusją. Przeprowadzono m.in. ewaluację tego badania, stwierdzając, że wyniki były mocno zaniżone. Pod wpływem krytyki Biuro zmieniło nieco metodologię i w następnym badaniu, w 2000 roku, zdecydowano się na rozciągnięcie badania na 3 dni. W sumie zliczono 280 527 osób bezdomnych. Kolejne badanie przeprowadzono w roku bieżącym<sup>4</sup>.

Ani w Niemczech, ani w Wielkiej Brytanii nie prowadzi się spisu powszechnego osób bezdomnych. Nie oznacza to, że nie prowadzi się żadnych prób bardziej precyzyjnego określenia ich liczby. Pierwsze badanie w Wielkiej Brytanii przeprowadzono

3. Problem liczenia bezdomnych został wyczerpująco omówiony w dostępnej po polsku pracy Julii Wygnańskiej (2007).

4. Wyniki są wciąż opracowywane.

bardzo wcześnie, bo już w 1965 przez the National Assistance Board. Polegało ono na liczeniu osób bezdomnych – śpiących na ulicy – w ramach spisu powszechnego. W jego wyniku określono liczbę bezdomnych w Wielkiej Brytanii na 965. Podobne badanie przeprowadzono w 1991 roku. Zliczono wówczas 1 275 osób, z czego prawie połowa przebywała na terenie tzw. Większego Londynu. Wyniki badania były bardzo łatwe do podważenia: w sposób przekonywujący udowodniono, że w miejscach, w których zgodnie ze spisem powinno nie być bezdomnych, są i to w dużej liczbie.

W Niemczech szacunkami liczby bezdomnych od wielu lat zajmuje się Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe. Badania prowadzone przez tę organizację przypominają metodologicznie pierwsze badania amerykańskie. Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe opiera się na danych zbieranych od różnych organizacji i instytucji zajmujących się bezdomnymi. Wedle stworzonych na tej podstawie szacunków, w 1996 roku 590 000 osób było bez mieszkania i w tym 35 000 żyło na ulicy, w 1999 r.: 440 000 bez mieszkania i w tym 26 000 żyło na ulicy, rok później oceniono, że 390 tys. osób jest pozbawiona mieszkania (Hradil S., 2005).

Literatura socjologiczna obfituje w różnego rodzaju badania ilościowe prowadzone na ograniczonym obszarze: miasta lub regionu. Wykorzystywane są też różnego rodzaju dane zbierane przez instytucje rządowe. Nie będę ich tutaj omawiać ze względu na bardzo zróżnicowany charakter i cele. Tylko jako przykład badania o wyrafinowanej metodologii doboru próby można podać pracę niemieckich socjologów na zlecenie Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit. Badanie przeprowadzono w 827 wybranych miastach i gminach do 80 000 mieszkańców (w trzech landach). Pierwszy etap badania polegał na wskazaniu przez osoby „dobrze poinformowane” (burmistrzowie, lekarze, nauczyciele, księża) rodzin zagrożonych, tzn. obciążonych jakimiś problemami. Spośród nich wybrano do badania głównego 435 rodzin, z którymi przeprowadzono wywiady. Część badania dotyczącą problemu bezdomności (wywiad kwestionariuszowy wśród samorządów) przeprowadzono w 443 gminach na terenach wiejskich do 10 000 mieszkańców i w 384 gminach RFN z 10 000-80 000 mieszkańcami. W sumie, dane pochodzą z 521 miast i gmin, co daje 6% wszystkich gmin RFN do 80 000 mieszkańców. Tym samym autorzy chcieli zwrócić uwagę na fakt, że istnieje bardzo wiele opracowań dotyczących bezdomności, które skupiają się jedynie na miastach, a nie na terenach wiejskich (Vaskovics L., Weins W., Stoll H., Valentin P., 1983).

Warto jeszcze wspomnieć o badaniach dotyczących zasięgu zjawiska bezdomności w całym społeczeństwie. Bruce Link i współpracownicy (1995) przeprowadzili w 1994 roku na próbie reprezentatywnej Amerykanów badanie, w którym pytali się o to, czy zdarzyło się im być bezdomnym. Z danych wynika, że 16% respondentów przyznało, że zdarzyło im się co najmniej raz w życiu być bezdomnym. Podobne badanie przeprowadzono w Wielkiej Brytanii, gdzie 4,3% osób przyznało się, że w przeciągu ostatnich 10 lat mieli epizod bycia bezdomnym (Burrows R., 1997). Nie będę szczegółowo omawiać wyników zbieranych danych demograficznych. Mają one w dużej mierze charakter historyczny i ich znaczenie ogranicza się do kraju pochodzenia. Warto tylko podkreślić, że z zebranych danych wyłania się pewien trend uwidaczniający transformacje struktury społecznej bezdomnych, który można sprowadzić do tezy, że bezdomni stają się coraz bardziej heterogeniczni. Coraz więcej jest kobiet, dzieci i całych bezdomnych rodzin. Nadreprezentowane są mniejszości etniczne i religijne. Zmiana ta pociąga za sobą konieczność modyfikacji istniejących programów dla osób bezdomnych. Spójna polityka

nastawiona na bezdomnego – białego, samotnego mężczyznę, starszego, o niskim wykształceniu – współcześnie coraz mniej znajduje zastosowanie w omawianych krajach.

### 3. Przyczyny bezdomności

Kolejną kwestią, która wywołuje sporo kontrowersji politycznych, jest problem przyczyn popadania w bezdomność. O ile jednak skala bezdomności warunkuje ilość przeznaczanych na jej zwalczanie środków, to zidentyfikowane przyczyny określają, na jakie działania są przeznaczane pieniądze. W praktyce oznacza to, że dominujące poglądy na przyczyny bezdomności warunkują kto (jaka organizacja lub instytucja) i ile środków dostanie. Ponadto, problem identyfikacji przez nauki społeczne przyczyn danego zjawiska społecznego jest trudny i od samego początku tych nauk nie było w tej kwestii zgody. Ważnym nurtem socjologii jest podejście rozumiejące, które w ogóle wyklucza możliwość zidentyfikowania przyczyn i ogranicza zadania nauk społecznych do rozumienia polegającego zazwyczaj na empatii. Zwolennicy szukania przyczyn mają natomiast duże problemy ze wskazaniem jasnych i dających się zastosować w praktyce kryteriów, które pozwoliłyby rozstrzygnąć czy rzeczywiście obserwowany związek ma charakter przyczynowy. Obserwowane w przypadku bezdomnych napięcia interesów różnych grup powodują, że prowadzone debaty nierzadko mają wyższą niż zwykle temperaturę sporów naukowych. Stwierdzenie to ma szczególnie zastosowanie do prac powstających w okresie wzrostu zjawiska nowej bezdomności, bez względu na kraj pochodzenia.

Analizując literaturę dotyczącą przyczyn bezdomności można wyróżnić dwie perspektywy: strukturalną (makro) i jednostkową (mikro). Ujęcie makro podkreśla znaczenie zewnętrznych procesów społecznych powodujących biedę i zwiększających liczbę bezdomnych. Podejście mikro wskazuje cechy jednostkowe jako bezpośrednie przyczyny prowadzące do bezdomności. Analizy prowadzone na poziomie makro identyfikują szereg przyczyn powodujących popadanie jednostek w bezdomność. Jednym z najczęściej wskazywanych czynników są zmiany na rynku mieszkaniowym. Analizuje się na przykład proces likwidacji tanich hoteli na obrzeżach miast, wzrost cen wynajmu, wartości mieszkań, zmianę polityk dofinansowywania mieszkań przez władze. Drugą grupę przyczyn makro stanowią szeroko ujmowane cykle ekonomiczne: okresy stagnacji, kryzysy powodujące wzrost bezrobocia i biedy. Trzecią grupą przyczyn są różnego rodzaju zmiany demograficzne: najczęściej w tym kontekście pojawia się zjawisko samotnych matek (zwraca się też uwagę, na zmiany kulturowe wpływające na pojawienie się tej grupy). Wskazuje się też na wzrastającą liczbę rozwodów. Oba te czynniki są traktowane jako główny powód pojawienia się znacznego odsetka kobiet z dziećmi wśród bezdomnych. Ważnym pojęciem używanym do wyjaśnienia bezdomności jest wykluczenie społeczne, za pomocą którego analizuje się proces marginalizacji przestrzennej i społecznej różnych grup, co zwiększa ryzyko utraty miejsca zamieszkania. Pozostałe determinanty strukturalne mają bardziej kontekstowy charakter. I tak na przykład w latach 80. w Stanach Zjednoczonych przyczyn bezdomności szukano w procesie ograniczenia zakresu świadczeń socjalnych dla osób biednych, pojawieniu się *cracku* (rodzaj taniego narkotyku), likwidacji wielu szpitali psychiatrycznych (Jencks C., 1996).

Zwolennicy szukania wyjaśnień na poziomie mikro zwracają uwagę, że często bezdomność zaczyna się we wczesnym wieku i ma złożone przyczyny (przemoc w domu, alkoholizm, narkotyki etc.). W przypadku dorosłych dochodzą tutaj jeszcze problemy

innej natury: choroby psychiczne, śmierć współmałżonka, przemoc w domu (Shinn M., Gottlieb J., Wett J. L., Bahl A., Cohen A., Ellis D. B., 2007). Jak twierdzą zwolennicy, w przyczynach makro nie można szukać wyjaśnień dla bezdomności. Bieda, bezrobocie czy rozwód nie są czynnikami, które przesądzają o tym, że ktoś trafia na ulice. Zdecydowana większość osób, dotknięta jakimś problemem społecznym, wcale nie staje się bezdomna. Muszą być więc jakieś przyczyny wewnętrzne, które odgrywają ważną rolę. Zwraca się m.in. uwagę na przyswojoną w procesie socjalizacji wyuczoną bezradność powodującą, że osoby nią dotknięte nie są zdolne do wykorzystania dostępnych świadczeń społecznych, które uchroniłyby je przed bezdomnością. Oba sposoby wyjaśnień mają na swoje poparcie szereg rzetelnych badań oraz dowodów. Po okresie burzliwych sporów, wraz ze spadkiem zainteresowania opinii publicznej tematem bezdomności z końcem lat 90., zaczyna dominować przekonanie, że w każdym z tych ujęć kryje się ziarno prawdy. Brendan O'Flaherty pisze o „połączeniu niefortunnych okoliczności” (2004): czynników o charakterze makro i mikro, które powodują, że akurat ta, a nie inna, jednostka staje się bezdomnym.

Zwraca się też uwagę, że oba rodzaje zjawisk są ze sobą skorelowane. Osoby bezdomne mają wiele deficytów, często wskazuje się je jako przyczynę bezdomności, jednak może to także być skutek. Zamiast skupiać się na przyczynach, szuka się raczej różnych buforów – czynników ograniczających prawdopodobieństwo popadnięcia w bezdomność (Wright J. D., Rubin B. A., Devine J. A., 1998). Wedle autorytatywnej w obszarze niemieckojęzycznym pracy „Soziale Ungleichheit in Deutschland” (Hradil S., 2008), mającej już osiem wydań, ludzie popadają w bezdomność z najróżniejszych powodów. Najważniejszym z nich jest utrata dotychczasowego mieszkania, najczęściej spowodowana zadłużeniem albo (ale o wiele rzadziej) z powodu niedopuszczalnych zachowań, względnie z powodu sprzecznego z umową użytkowania mieszkania. Oprócz tego dawne mieszkanie może stać się nienadającym się do zamieszkania na skutek pożaru, złego stanu budynku albo przebudowy. Brak możliwości zatrzymania się u znajomych i niemożliwość znalezienia własnego mieszkania sprawia, że jednostka wpada w stan bezdomności. W rezultacie wiele osób decyduje się na imigrację i ucieczkę z dotychczasowej ojczyzny (wg *Landessozialbericht NRW* 1993 jest to coraz częstsze zjawisko). Za popadnięciem w bezdomność stoją rozmaite i powiązane ze sobą przyczyny: indywidualne (choroba, przestępczość/popelnienie przestępstwa, problemy małżeńskie, utrata pracy, złe warunki dla procesu socjalizacji i zdobywania wykształcenia, problemy z osobowością) oraz społeczne (niekorzystna koniunktura i wysokie bezrobocie, brak mieszkań, regulacja prawa najmu). Z doświadczeń niemieckich wynika, że wymienione powody prowadzą do tego, że pewne grupy społeczne o wiele częściej niż pozostałe popadają w bezdomność. Niezwykle wysoki jest odsetek wielodzietnych rodzin, często samotnie wychowujących bezrobotnych rodziców, z niskim wykształceniem.

Hradil zwraca uwagę również na fakt, że pod koniec lat 90. liczba bezdomnych w landach zachodnich zmniejszyła się. Wpływ na to miały następujące działania: poszerzenie oferty doradztwa (*Beratungsangebot*), pośrednictwo mieszkań dla osób zagrożonych utratą mieszkania, przejmowanie zadłużenia mieszkania przez gminę, zwiększenie podaży mieszkań po opuszczeniu landów przez wojska alianckie. Z kolei liczba bezdomnych w landach wschodnich zwiększyła się. Główną przyczyną jest duże bezrobocie i duży odsetek osób zależnych od pomocy społecznej.

#### 4. Strategie funkcjonowania bezdomnych

Praktycznie każda praca socjologiczna zawiera jakieś elementy opisu strategii stosowanych przez osoby bezdomne w nieprzyjnym środowisku społecznym. W zależności od typu pracy oraz celów prowadzone analizy mają zróżnicowany charakter. Podstawowe zróżnicowanie wynika z przyjętej metodologii. Część prac, opierając się na metodach ilościowych, zbiera za pomocą ankiety informacje od bezdomnych. Dotyczą one kwestii: stylu życia, relacji społecznych, opinii, itd. Autorzy drugiej grupy prac przyjmują perspektywę jakościową i w swoich analizach opierają się na wywiadach pogłębionych i obserwacjach uczestniczących. W efekcie otrzymujemy bardzo wnikliwe analizy pojedynczych przypadków. W sporej liczbie prac możemy spotkać przytoczone w szczegółach historie konkretnych osób, czego zazwyczaj nie spotykamy w pracach jakościowych, dotyczących innych obszarów życia. Prezentowany podział na dwie grupy ma charakter typologiczny i w praktyce możemy spotkać – szczególnie w książkach – wykorzystanie obu podejść.

W analizach strategii funkcjonowania osób bezdomnych wiele miejsca poświęca się problemowi dochodów, a właściwie ich braku. Bezdomni pozbawieni stałego źródła utrzymania zmuszeni są wypracować różne strategie radzenia sobie z problemem braku pieniędzy. Badania pokazują bezdomnych jako osoby, które postawione w nietypowym położeniu, do którego nikt ich nie przygotowywał, więc radzą sobie, rozpoznając różne możliwości i wykorzystując je (Dordick G. A., 1997; Entner Wright B. R., 1998; Molina E., 2000; Snow D. A., Anderson L., 1993; Wagner D., 1993). Opisywane i analizowane są różne formy wykorzystywania środków z pomocy społecznej, nieformalne sposoby zarabiania, takie jak zbieractwo, handel pośredni. Porusza się również kwestię włączania się osób bezdomnych w działania o charakterze kryminalnym, tj. sprzedaż narkotyków, prostytucja (Snow D. A., Anderson L., 1993).

Ważnym obszarem badań są prace analizujące postępujący proces marginalizacji, mającej bardzo różny charakter – postępuje kurczenie się przestrzeni publicznej, a dostęp do niej podlega selekcji. Zwraca się uwagę na takie zjawiska jak: grodzenie osiedli, likwidacje miejsc do siedzenia, niewygodne profilowanie ławek w miejscach, gdzie bezdomni mogą przebywać i zdobywać środki do życia (zebrząc bądź zbierając), utrudnianie lub uniemożliwianie przez ochronę wejścia do galerii handlowych i sklepów, w których bezdomni mogliby spędzić czas czy ogrzać się. To tylko przykłady wyników badań ilustrujących zjawisko spychania bezdomnych do coraz bardziej odległych nisz, w których żyją poza zasięgiem wzroku reszty członków społeczeństwa (Busch-Geertsema V., 2008; Doherty J., Busch-Geertsema V., Karpuskiene V., Korhonen J., O'Sullivan E., Sahlin I., Tosi A., Petrillo A., Wygnańska J., 2008). W kilku badaniach pojawił się nowy problem sieci społecznych osób bezdomnych. Zazwyczaj bezdomnego postrzega się jako wyalienowaną jednostkę. Badania w większości podtrzymują ten obraz, pokazując bezdomnych jako osoby poddawane różnym oddziaływaniom świata społecznego, z którymi sobie nie radzą albo opisując bezdomnych jako jednostki niedopasowane. Nowsze badania pokazują jednak, że bezdomni często współpracują ze sobą, bo to ułatwia przetrwanie (Dordick G. A., 2007). Nawiązują też się pomiędzy nimi różne więzi. Oddzielnym problemem jest też kwestia relacji z rodziną. Wyniki są ciekawe bo pokazują, że większość utrzymuje – aczkolwiek sporadyczny – kontakt z najbliższymi, choć w większości przypadków nie mogą oczekiwać od tych osób wsparcia materialnego. Innym problemem są



różnego rodzaju zdarzenia zrywające więzi lub utrudniające ich nawiązanie (Johnson K. D., Whitbeck, L. B., Hoyt, D. R., 2005). Badania pokazują też, że w relacjach bezdomnych obowiązują zasadniczo pewne normy: bycia w porządku względem siebie i wzajemności w świadczeniu sobie różnych przysług. Podważa to różne stwierdzenia o anomii panującej w tym środowisku (Snow D. A., Anderson L., 1993). Wskazuje się też na pozytywne krótkoterminowe efekty więzi wśród bezdomnych – od materialnych do psychologicznych (Rosenthal R., 1994). Zróżnicowanie społeczne „nowych bezdomnych” powoduje, że pojawiają się prace poświęcone wybranym ich grupom: młodzieży, mniejszościom etnicznym, kobietom (Russell B., 1991; Wesselmann C., 2009). Takie podejście wydaje się być wartościowe, gdyż pozwala lepiej zrozumieć zachowania analizowanych grup. Na przykład Wesselmann zastanawiając się nad przyczynami bezdomności kobiet, wskazuje na czynniki szczególnie dla tej grupy, tj. nierozwiązane konflikty w domu czy przemoc domowa.

Ostatnim tematem, na który chciałbym zwrócić uwagę w kontekście badań dotyczących strategii bezdomnych, jest problem uzależnienia bezdomnych od systemu pomocy. W literaturze problem ten opisuje się jako *shelterisation thesis*. Zgodnie z tą tezą system pomocy (przede wszystkim schroniska, ale również różne inne formy pomocy) uzależniają bezdomnych i powodują pasywność, zależność, osłabiając w efekcie motywacje do zmiany swojego położenia. Teza ta nie jest nowa, albowiem została sformułowana jeszcze w latach 30. Zyskała jednak na popularności na fali krytyki systemu pomocy społecznej, która pojawiła się w latach 80. Ma ona zagorzałych przeciwników (Marcus A., 2003). Według Marcus nie jest ona trafna, ponieważ bezdomni spędzają jedynie część czasu w schroniskach, a większość poza nimi. Zwraca się ponadto uwagę na fakt, że bezdomni przyjmują różne strategie funkcjonowania w schroniskach. Warto zwrócić uwagę na ciekawe badania antropologiczne, pokazujące proces negocjacji funkcjonowania w schronisku (Armaline W. T., 2005; Sager R., Stephens L. S., 2005). Biorąc pod uwagę ich wyniki, zamiast o uzależnieniu bardziej właściwe byłoby mówienie o grach, które bezdomni rozgrywają z instytucjami stworzonymi do wspierania ich.

## 5. Autopercepcja i wizerunek bezdomnych

Ostatnim zagadnieniem, które chciałbym poruszyć jest tożsamość społeczna ujmowana w badaniach z dwu perspektyw: wewnętrznej i zewnętrznej. W literaturze dotyczącej bezdomnych można wyróżnić bardzo różnorodną grupę tekstów stawiających sobie za cel zrekonstruowanie doświadczenia osoby bezdomnej, mechanizmów stojących za wykształceniem się tożsamości takiej osoby oraz sposobów radzenia sobie z nią. Druga grupa publikacji dotyczy problemu społecznego wizerunku osób bezdomnych: sposobu prezentowania ich w dyskursie publicznym. Analizując literaturę poruszającą problem autopercepcji bezdomnych znaleźć można odwołania do teorii stygmatyzacji (*lebelingu*): popularnego, szczególnie w latach 80., podejścia teoretycznego stosowanego do badania wszelkiego rodzaju grup wykluczonych społecznie. W ramach tego stanowiska interesujące są nowsze badania dotyczące wpływu stygmatyzacji na samych bezdomnych. Okazuje się, że bezdomni są świadomi stygmatyzacji i ma to na nich duży wpływ (Kidd S. A., 2007). Aby pokazać, jak bezdomni radzą sobie z piętnem socjologowie wykorzystują analizę konwersacyjną badając *identity talk* (Anderson L., Snow D. A., Cress D., 1994; Anderson L., Snow D. A., 1987). Autorzy przyjmujący tę perspektywę

pokazują jak bezdomni, w codziennych rozmowach pomiędzy sobą, przepracowują stygmatyzację, ograniczając negatywne skutki dla tożsamości obciążonej nią jednostki (Farrington A., Robinson W., 1999). Wskazuje się też na inne techniki „chowania się” przed stygmatyzacją – zarówno pozytywne – kontrola emocjonalna, budowanie więzi z „nie-bezdomnymi”, jak i negatywne – agresja, zaprzeczenie poprzez obniżanie aspiracji, poczucia własnej wartości, fatalizm, tworzenie własnych światów (Mayerhofer W., Müller M., Paulberg-Muschiol L., 2001).

Drugą grupą prac, na którą chciałbym zwrócić uwagę, są badania nad szeroko rozumianym wizerunkiem osób bezdomnych w dyskursie publicznym. Autorzy tych studiów podkreślają, że podzielany przez społeczeństwo wizerunek bezdomnych oraz przyczyn bezdomności wpływają na prowadzoną politykę względem tej grupy. Dodać można, że badania takie są istotne z punktu widzenia profilaktyki oraz edukacji społecznej. Drugi rodzaj badań w tej grupie obejmuje bardzo pojemny zbiór prac odwołujących się do teorii dyskursu publicznego. Przedmiotem analizy są najczęściej media, przede wszystkim prasa, rzadziej media elektroniczne. Badania te różnią się pomiędzy sobą w zakresie czasowym oraz zasięgu medium, z którego pochodzą analizowane materiały. Może to być na przykład tylko okres świąt bożonarodzeniowych, kiedy zwiększa się ilość materiałów na temat bezdomności (Shields T. G., 2001) lub dłuższy okres (Buck P. O., Toro P. A., Ramos M. A., 2004). Badania pokazują zmianę prezentowanego w mediach amerykańskich wizerunku bezdomnego: w latach 80. jest on generalnie pozytywny, z czasem dochodzi coraz więcej elementów negatywnych, podkreślających na przykład brak higieny czy związek bezdomności z przestępczością (Pascale C. M., 2005; Spencer W. J., 1996). Hewitt pokazuje natomiast jak problem liczebności bezdomnych staje się obiektem medialnej sensacji, niewiele mającej z rzeczywistością wspólnego. Warto też zwrócić uwagę na badania prowadzone na reprezentatywnych dla całego kraju lub wybranego regionu (stanu) próbach. Przynoszą one bardzo ciekawe rezultaty. Badania amerykańskie pokazują, że respondenci dostrzegają złożoność przyczyn prowadzących do bezdomności, choć w ich ocenie przeważają przyczyny zewnętrzne: strukturalne oraz przypadek (Lee B.A., Link B. G., Toro P.A., 1991; Toro P. A., McDonell D. M., 1992).

## 6. Podsumowanie

Zebrane badania pokazują, że problematyka bezdomności wzbudza duże zainteresowanie wśród socjologów. Po okresie gorących sporów, nie zawsze opartych na merytorycznych przesłankach, nadszedł czas badań przyjmujących za wartość różnorodność perspektyw teoretycznych i metodologicznych. Prowadzone badania charakteryzuje wielowątkowość i wyrafinowana metodologia. Ważnym elementem wyróżniającym je jest praktyczne zorientowanie. Porównując literaturę z USA, Wielkiej Brytanii i Niemiec widać, że nie ma szczególnych różnic w podejściach i metodologii. Badacze w poszczególnych krajach stawiają sobie podobne pytania i próbują na nie odpowiadać, wspierając się wzajemnie swoim dorobkiem. Wynika to po części z podobnego charakteru zjawiska. Biorąc pod uwagę różnice kulturowe i polityczne, aż zaskakuje, jak podobne jest współcześnie w tych krajach zjawisko „nowej bezdomności”.

**Bibliografia:**

- 42 USC 11302 – Sec. 11302. The Public Health and Welfare. General definition of homeless individual.
- Anderson L., Snow D. A., 1987. *Identity Work among the Homeless: The Verbal Construction and Avowal of Personal Identities*. „American Journal of Sociology” 92.
- Anderson L., Snow D. A., Cress D., 1994. *Negotiating the public realm: stigma management and collective action among the homeless*. W: *Research in Community Sociology: The Community of the Streets*. S. E. Cahill, L. H. Lofland, red. Greenwich.
- Anderson N., 1923. *The Hobo: The Sociology of Homeless Men*. Chicago.
- Armaline W. T., 2005. *Kids need structure: negotiating rules, power, and social control in an emergency youth shelter*. „American Behaviors Science” 48.
- Bramley G., 1988. *The definition and measure of homelessness*. W: *Homelessness and the London housing market*. G. Bramley, K. Doogan, P. Leather, M. Murie, E. Watson, red. Bristol.
- Buck P. O., Toro P. A., Ramos M. A., 2004. *Media and professional interest in homelessness over 30 years (1974-2003)*. „Analyses of Social Issues and Public Policy” 4.
- Burrows R., 1997. *The social distribution of the experience of homelessness*. W: *Homelessness and social policy*. R. Burrows, N. Pleace, D. Quilgars, red. London.
- Busch-Geertsema V., 2008. *Urban Governance, Homelessness and Exclusion: Homelessness and Access to Space in Germany*. W: *In my Caravan, I feel like Superman. Essays in Honour of Henk Meert 1963-2006*. J. Doherty. B. Edgar. red. Bruksela.
- Culhane D. P., Metraux S., Park J. M., Schretzman M., Valente J., 2007. *Testing a typology of family homelessness based on patterns of public shelter utilization in four U.S. jurisdictions: implications for policy and program planning*. „Housing Policy Debate” 18.
- Doherty J., Busch-Geertsema V., Karpuskiene V., Korhonen J., O’Sullivan E., Sahlin I., Tosi A., Petrillo A., Wygnańska J., 2008. *Homelessness and Exclusion: Regulating public space in European Cities*. „Surveillance & Society” 5(3).
- Dordick G. A., 1997. *Something Left to Lose: Personal Relations and Survival among New York’s Homeless*. Philadelphia.
- Entner Wright B. R., 1998. *Behavioral intentions and opportunities among homeless individuals: a reinterpretation of the theory of reasoned action*. „Social Psychological Quarterly” 61.
- Entner Wright B. R., Caspi A., Moffitt T. E., Silva P.A., 1998. *Factors associated with doubled-up housing – a common precursor to homelessness*. „Social Service Review” 72.
- Farrington A., Robinson W., 1999. *Homelessness and Strategies of Identity Maintenance: A Participant Observation Study*. „Journal of Community Applied Social Psychology” 9.
- Geremek B., 1989. *Świat „opery żebraczej”. Obraz włóczęgów i nędzarzy w literaturach europejskich XV-XVII wieku*. Warszawa.

- Greve J., 1991. *Homelessness in Britain*. York.
- Hradil S., 2005. *Soziale Ungleichheit in Deutschland*. Wiesbaden.
- Hopper K., 2003. *Reckoning with Homelessness*. Ithaca. New York.
- Jacobs K., Kemeny J., Manzi T., 1999. *The struggle to define homelessness: a constructivist approach*. W: *Homelessness: Public policies and private troubles*. S. Hutson, D. Clapham, red. Londyn.
- Jahoda M., Lazarsfeld P., Zaisel H., 2007. *Bezrobotni Marienthalu*. tłum. R. Marszałek. Warszawa.
- Jencks C., 1994. *The Homeless*. Massachusetts. Londyn.
- Johnson K. D., Whitbeck, L. B., Hoyt, D. R., 2005. *Predictors of social network composition among homeless and runaway adolescents*. „Journal of Adolescence” 28.
- Kidd S. A., 2007. *Youth homelessness and social stigma*. „Journal Youth Adolescence” 36.
- Lee B.A., Link B. G., Toro P.A., 1991. *Images of the homeless: public views and media messages*. „Housing Policy Debate” 2.
- Link B. G., Phelan J., Bresnahan M., Stueve A., Moore R. E., Susser E., 1995. *Lifetime and five-year prevalence of homelessness in the United States: new evidence on an old debate*. „American Journal of Orthopsychiatry” 65.
- Locke G., Khadduri J., O'Hara A., 2007. *Housing Models W: Toward Understanding Homelessness: The 2007 National Symposium on Homelessness Research*, [www.huduser.org/portal/publications/homeless/homeless\\_symp\\_07.html](http://www.huduser.org/portal/publications/homeless/homeless_symp_07.html), dostęp: 05.05.2010.
- Marcus A., 2003. *Shelterization revisited: some methodological dangers of institutional studies of the homeless*. „Human Organization” 62.
- Martin E., 1992. *Assessment of S-Night Street Enumeration in the 1990 Census*. [www.census.gov/srd/papers/pdf/sm9203.pdf](http://www.census.gov/srd/papers/pdf/sm9203.pdf), dostęp: 05.05.2010.
- Mayerhofer W., Müller M., Paulberg-Muschiol L., 2001. *„...das extremste Phänomen der Armut”. Von der Armut, ohne Wohnung zu leben*. W: *Die Armut der Gesellschaft*. E. Barlösius. L. Mayerhofer. red. Opladen.
- Molina E., 2000. *Informal nonkin networks among homeless Latino and African American men*. „American Behavioral Science” 43.
- O'Flaherty B., 2004. *Wrong person or wrong place: for homelessness, the conjunction is what matters*. „Journal of Housing Economy” 13.
- Paegelow C., 2003. *Handbuch: Wohnungsnot und Obdachlosigkeit. Einführung in das Arbeitsfeld der Wohnungs- und Obdachlosigkeit*. Bremen.
- Pascale C. M., 2005. *There's no place like home: the discursive creation of homelessness*. „Cultural Study/Critical Methodology” 5.
- Park R. E., Burgess E. W., 1967. *The City*. Chicago.
- Rosenthal R., 1994. *Homeless in Paradise: A Map of the Terrain*. Philadelphia.
- Rossi P. H., 1989. *Down and Out in America: The Origins of Homelessness*. Chicago.
- Russell B., 1991. *Silent Sisters: An Ethnography Of Homeless Women*. New York.
- Sager R., Stephens L. S., 2005. *Serving up sermons: clients' reactions to religious elements at congregation-run feeding establishments*. „Nonprofit Voluntary Sector Quarterly” 34.

- Shields T. G., 2001. *Network news construction of homelessness: 1980-1993*. „Community Review” 4.
- Shinn M., Gottlieb J., Wett J. L., Bahl A., Cohen A., Ellis D. B. 2007. *Predictors of homelessness among older adults in New York City*. „Journal of Health Psychology” 12.
- Snow D. A., Anderson L., 1993. *Down on Their Luck: A Study of Homeless Street People*. Berkeley.
- Somerville P., 1999. *The making and unmaking of homelessness legislation*. W: *Homelessness: Public policies and private troubles*. S. Hutson. D. Clapham. red. Londyn.
- Spencer W. J., 1996. *From bums to the homeless: media constructions of persons without homes 1980-1984*. W: *Perspectives on Social Problems*. J. A. Holstein, G. Miller, red. Greenwich.
- Toro P. A., McDonell D. M., 1992. *Beliefs, attitudes, and knowledge about homelessness: a survey of the general public*. „American Journal of Community Psychology” 20.
- Vaskovics L., Weins W., Stoll H., Valentin P., 1983. *Randgruppenbildung im ländlichen Raum/Armut und Obdachlosigkeit*. Stuttgart.
- Wagner D., 1993. *Checkerboard Square: Culture and Resistance in a Homeless Community*. Boulder.
- Wesselmann C., 2009. *Biografische Verläufe und Handlungsmuster wohnungsloser Frauen im Kontext extrem asymmetrischer Machtbalance*. Opladen. Farmington Hills.
- Wright J. D., Rubin B. A., Devine J. A., 1998. *Beside the Golden Door. Policy, Politics and the Homeless*. New York.
- Wygnańska J., 2007. *Przegląd metod monitorowania bezdomności*. Warszawa.
- Zorbaugh H., 1929. *The Gold Coast and the Slum*. Chicago.

### **A review of the key homelessness research topics in sociological literature in the US, Great Britain and Germany**

#### **(Summary)**

This chapter comprises a consistent review of sociological literature on homelessness from three countries: United States, Great Britain, and Germany. Firstly, I analyze various definitions of homelessness and different conceptual frameworks used by the researchers. Then I present social history of homelessness in USA. In the second part of the chapter I focus on demographic research and methodological problems with counting the homeless. In the third part of the chapter I present the discussion about the causes of homelessness. Then in the fourth part I present selected research on various daily life strategies of the homeless. Finally, in the last chapter I discuss selected research about identity and public image of the homeless.

Aleksander Pindral

# **Definicje i typologie bezdomności**



W Polsce zjawisko bezdomności poddano rozpoznaniu naukowemu bardzo późno w porównaniu do krajów Zachodniej Europy i innych rozwiniętych krajów świata, gdzie zagadnienie to od wielu dekad jest przedmiotem systematycznej refleksji w naukach społecznych. W naszym kraju temat ten ze względów ideologicznych nie mógł wejść do dyskursu naukowego przed przeprowadzeniem zmiany ustrojowej. Bezdomność, traktowana jako cecha struktury społecznej nie mogła być w PRL-u uznana, co blokowało możliwość artykulacji problemu. Po roku 1989 zjawisko bezdomności szybko urosło do rangi problemu społecznego i kwestii społecznej, przez co stało się przedmiotem aktywnej polityki społecznej państwa. To w oczywisty sposób zrodziło zapotrzebowanie na wiedzę naukową, która dawałaby obiektywne podstawy do opracowywania skutecznych strategii rozwiązywania tego problemu społecznego. Jednym z kluczowych dla teorii i praktyki zagadnień stało się wypracowanie definicji bezdomności i osoby bezdomnej, albowiem punktem wyjścia do diagnozy kwestii bezdomności jest określenie zakresu jej społecznego występowania, a więc odpowiedź na pytanie, jakie kategorie ludzi uznajemy za bezdomnych, co z kolei stanowi podstawę do oszacowania skali zjawiska (Przymeński A., 2001).

Przedmiotem tej części diagnozy jest przegląd i analiza krytyczna istniejących w polskiej literaturze naukowej definicji pojęć „bezdomność” i „osoba bezdomna”, jak również typologii osób bezdomnych. Przegląd istniejących definicji dostarczy wiedzy m.in. o stopniu ich różnorodności. Jego elementem będzie próba wyodrębnienia kryteriów istniejącego zróżnicowania, jak również próba ustalenia czy istnieje szeroko uzgodniona definicja bezdomności, względnie definicja osoby bezdomnej, co stanowiłoby o dużej wartości regulacyjnej tych definicji. Przegląd proponowanych w literaturze typologii osób bezdomnych pozwoli ocenić wartość poznawczą każdej z nich i zakres praktycznej stosowalności.

Gdyby istniała powszechnie akceptowana definicja osoby bezdomnej i bezdomności, miałyby to ogromne znaczenie i zarazem walor dla prowadzonych w Polsce, wciąż jeszcze tylko lokalnie, badań socjodemograficznych (Dębski M., 2007) populacji osób bezdomnych. Aby w sposób uprawniony porównywać lub, co ważniejsze, sumować wyniki takich badań, musi być oczywiste, że pomiary dokonane zostały w oparciu o tę samą definicję operacyjną, rozstrzygającą jakie cechy sytuacji danej osoby stanowią o jej bezdomności. Jeżeli brak jest szeroko uzgodnionej definicji, to niemożliwym staje się pełne rozpoznanie chociażby skali zjawiska. Jest to warunkiem adekwatnej reakcji instytucjonalnej, która w jakiejś części polega na wyasygnowaniu przez państwo odpowiednio dużych środków finansowych, niezbędnych do przeciwdziałania bezdomności oraz ograniczania jej skutków.



## 1. Przegląd definicji

Zasadnie jest podkreślić, że brak jednej konstytutywnej cechy bezdomności różni to zjawisko od innych problemów społecznych, na które nastawione jest działanie instytucji szeroko rozumianego systemu pomocy społecznej, a które bywają korelatami bezdomności, np. ubóstwo (rozstrzygające kryterium dochodowe) czy bezrobocie (kryterium zatrudnienia). Ten brak rdzenia problemu stanowi, jak się wydaje, zasadniczą trudność w jednoznacznym nazwaniu tego czym jest bezdomność oraz kim jest osoba bezdomna (Poławski P., 2001. s. 7). Poddając krytycznej analizie naukowe i quasi-naukowe propozycje definiowania omawianych pojęć, chcę wskazać na fakt, że pierwsze próby w tym zakresie miały charakter niemal czysto intuicyjny. Autorzy wykazywali niewielką dbałość o precyzyjne określenie zakresu znaczeniowego pojęcia. Tego rodzaju definicje głównie informowały o tym, jak pojmują dane pojęcie konkretne osoby. Według mnie cełnym przykładem jest definicja zaproponowana przez Małgorzatę Pisarską. Przyjęła ona, że:

(...) bezdomny to człowiek nieposiadający własnego mieszkania, lub osoba o specyficznych predyspozycjach, która nie akceptuje norm społecznych, która w imię wolności dokonała wyboru pewnego sposobu życia – typ wędrowca tułacza (Pisarska M., 1993. s. 39).

Dostrzec należy trudność w zoperacjonalizowaniu pojęć: własne mieszkanie, specyficzne predyspozycje, wolność itd. Równie niewielką wartość eksplanacyjną ma w mojej ocenie definicja Ewy Zaleskiej (1995. s. 117), która zdroworozsądkowo stwierdza, że „bezdomny to człowiek pozbawiony dachu nad głową”. Rozwinięcie tego stwierdzenia znaleźć można w definicji przyjętej przez Michała Porowskiego (1995). Według niego „bezdomność jest to względnie trwała sytuacja człowieka pozbawionego dachu nad głową, albo nieposiadającego własnego mieszkania”. Generalna uwaga do tych dwóch definicji nasuwa się taka, że niewłaściwie zostały w nich zakreślone granice między akceptowalnymi a nieakceptowalnymi sposobami zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, jeżeli przyjąć standardy mieszkaniowe utrwalone kulturowo w Polsce. To oczywiste, że w naszych realiach brak własnego mieszkania (w sensie stanu posiadania) nie czyni człowieka bezdomnym, jak też jakkolwiek dach nad głową nie czyni kogoś domnym.

Większą poprawność, przynajmniej semantyczną, zawierają definicje słownikowe z omawianego okresu lat 90., co nie przesądza o ich dostatecznej adekwatności. *Słownik Języka Polskiego PWN* (Szymczak M., 1993) definiuje bezdomnego jako człowieka niemającego mieszkania, niemającego gdzie mieszkać, a także jako człowieka, który opuścił własne mieszkanie lub jest wygnanym. *Nowa Encyklopedia Powszechna PWN* (Petrozolin-Skowrońska B., 1995) podaje, że:

Bezdomność to zjawisko społeczne polegające na braku domu lub miejsca stałego pobytu, gwarantującego jednostce lub rodzinie poczucie bezpieczeństwa, zapewniającego schronienie przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi oraz zaspokojenie podstawowych potrzeb na poziomie uznawanym w danym społeczeństwie za wystarczający.

Brak dostatecznej adekwatności tych definicji wyraża się w tym, że pierwsza z nich kazałaby uznać, że nie jest osobą bezdomną ktoś, kto zamieszkuje w schronisku dla bezdomnych, bo ma gdzie mieszkać, a według drugiej przeżywany brak poczucia bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania miałby przesądzać o czyjejs bezdomności (Dura-cz-Walczak A., 1998. s. 24-27). Pierwsza nadmiernie zawęża pojęcie, druga przesadnie je rozciąga.

Innym rodzajem definicji osoby bezdomnej są definicje formalno-prawne lub inaczej administracyjne, powstałe na gruncie polskiego ustawodawstwa. Budowane są one głównie jako narzędzia określania granic zjawiska dla celów polityki społecznej państwa. W tym przypadku interesujące jest m.in. jak na przestrzeni lat ewoluowała treść tych definicji, co miało niewątpliwie związek z coraz pełniejszym rozpoznaniem natury zjawiska, dokonywanym przez środowiska opiniotwórcze, do których zaliczyć należy organizacje trzeciego sektora angażujące się w pracę na rzecz osób bezdomnych od lat 80. XX w., gdy tylko zaistniały do tego możliwości. Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 17.12.1990 Nr 87 poz. 506) opisała osobę bezdomną jako „niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych i nigdzie nie zameldowaną na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych”<sup>1</sup>. Widzimy, że przyjęte zapisami tej Ustawy formalne wyznaczniki bezdomności dalece różnią się z obiektywnym oglądem tego wycinka rzeczywistości społecznej, gdzie posiadanie zameldowania w jakimś mieszkaniu nie przesądza absolutnie o możliwości przebywania w nim. Istniejące ostre konflikty czy patologie w środowisku zamieszkania czynią bezsensownym egzekwowanie tego prawa. Mocno eksponuje te racje w swoich opracowaniach Andrzej Przyemeński (2001. s. 28) argumentując, że bezdomność jest przede wszystkim zjawiskiem społecznym, nie poddającym się opisowi w kategoriach czysto prawnych. Ani formalne prawo do zamieszkania w danym lokalu, ani brak tego prawa nie przesądza tak do końca niczego w kwestii bezdomności. Nowelizacja przywołanej tu ustawy dokonana została w 2004 r. (Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593). Wprowadzone zmiany polegały również na tym, że doprecyzowano definicję osoby bezdomnej poprzez poszerzenie katalogu okoliczności branych pod uwagę przy ocenie czyjejs sytuacji bytowej. Nowe zapisy Ustawy pozwalały uznać za osobę bezdomną:

Osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowaną na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a także osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym i zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania.

Wypada dostrzec znaczące jakościowe przewartościowanie myślenia ustawodawcy o zjawisku bezdomności, wyrażające się uwzględnieniem kryterium braku możliwości zamieszkania w miejscu zameldowania. Definicja w tym brzmieniu jest dużo mniej kontestowana przez środowisko naukowe i środowisko praktyków.

---

1. Faktycznie definicję osoby bezdomnej wprowadzono do Ustawy o pomocy społecznej z 1990 r. dopiero Ustawą z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. z 23.02.2000 Nr 12 poz. 136).

Do omówienia pozostał szeroki zbiór propozycji definicyjnych, jakie w ostatnich latach pojawiły się w literaturze przedmiotu – w specjalistycznych książkach i artykułach. W różnym stopniu uwzględniają one endo- i egzogenne czynniki dostrzegane w etiologii zjawiska, wskazują bądź jedną, zasadniczą przyczynę bezdomności, bądź też robią odwołanie do wielu przyczyn, eksponują materialny wymiar zjawiska albo jego społeczne i psychologiczne korelaty. Choć definicje te różnią się zakresami pojęciowymi, znacznie częściej są względem siebie komplementarne niż wykluczające się. Elementy społecznej i subiektywnej oceny, jako kryterium wystąpienia lub niewystąpienia sytuacji bezdomności, są uwzględniane w większości rozpoznanych przez mniejszość definicji. Rozciągają one zakres znaczeniowy pojęcia bezdomność od braku jakiegokolwiek dachu nad głową, określając ten stan jako bezdachowość (Olech P., 2007), poprzez brak mieszkania w sensie materialnym, zatem bezmieszkańczość (Leszczyński A., 2000. s. 3), aż po brak domu w wymiarze duchowym, rozumiany jako stan braku więzi rodzinnych, zagubienia, utraty tożsamości, pozbawienia równowagi emocjonalnej i moralnej (Piekut-Brodzka D., 2000. s. 27). Na podstawie lektury istniejących opracowań można stwierdzić, że w obiegu naukowym najpełniej zaistniały definicje wypracowane przez Annę Duracz-Walczak, Leszka Stankiewicza oraz Andrzeja Przymeńskiego.

Anna Duracz-Walczak spróbowała możliwie wyczerpująco określić zjawisko, lecz w taki sposób, by proponowana definicja była jednocześnie użyteczna w praktyce. Przyjęła, że „bezdomnym jest człowiek niemający miejsca spełniającego warunki mieszkalne, w którym mógłby stale przebywać, ani aktualnej możliwości lub chęci uzyskania takiego miejsca” (Duracz-Walczak A., 1998. s. 25). Przykładem cokolwiek odmiennego postrzegania istoty zjawiska bezdomności jest definicja zaproponowana przez L. Stankiewicza (1999. s. 26). Uwypukla on przede wszystkim aspekty społeczne i psychologiczne. Według tego autora:

Bezdomność jest złożonym zjawiskiem społecznym i stanem osobowościowym bezdomnego człowieka, warunkowanym przez różne przyczyny i przez fakt braku schronienia, spełniającego elementarne warunki, pozwalające uznać je za pomieszczenie mieszkalne.

Stankiewicz konstatuje, że istotą zjawiska jest przyjęcie przez osobę bezdomną określonej filozofii życiowej i sposobu postępowania, a więc zaakceptowanie w sobie osobowości bezdomnego (Stankiewicz L., 1999. s. 26).

Najpowszechniej przywoływana w literaturze naukowej definicja bezdomności została zaproponowana przez A. Przymeńskiego (2001. s. 29), który od lat jest uznanym badaczem problemu. Autor bezdomność rozumie jako:

Sytuację osób lub rodzin, które w danym czasie nie mają i własnym staraniem nie mogą zapewnić sobie takiego schronienia, które mogłyby uważać za swoje i które spełniałoby minimalne warunki, pozwalające uznać je za pomieszczenie mieszkalne.

Warto nadmienić, że A. Przymeński dokonał możliwie pełnej operacjonalizacji użytych pojęć, tak aby uczynić swoją definicję w pełni użyteczną w przestrzeni naukowej. Wielu innych badaczy problemu czyni tę definicję punktem wyjścia do własnych propozycji, będących w jakimś stopniu jej modyfikacją. Odnotować należy, że ta definicja (jak też żadna inna) nie uzyskała rangi obowiązującej, przez co mogłaby służyć celom polityki społecznej, a w szczególności szeroko zakrojonym badaniom ilościowym zjawiska.

Z faktu, iż wysiłki definicyjne podejmowane w kręgu nauki polskiej są wciąż bezowocne, P. Poławski (2001. s. 5) wyprowadza wniosek, że:

(...) zamiast o budowaniu obiektywnej definicji, rozsądniej jest mówić o definiowaniu zjawiska, jako o procesie społecznym, w który zaangażowane są wszystkie podmioty mające bezdomność w polu swoich oddziaływań. Zachodzi on m.in. w oparciu o ciągle jeszcze kształtujący się system wiedzy o bezdomności.

Pożądanym efektem tego procesu, powinno być jednak powstanie spójnego i powszechnie podzielanego obrazu omawianego zjawiska, co przekładałoby się na skuteczne sposoby łagodzenia tego problemu czy przeciwdziałania mu. Różne wizje implikują odmienne rodzaje „odpowiedniej” reakcji na problem. Położenie akcentu w definiowaniu bezdomności na brak schronienia każe widzieć rozwiązanie problemu w zapewnieniu stosownych warunków bytowania. Natomiast uznanie za podstawowy wyznacznik bezdomności atrofię więzi społecznych i brak sieci wsparcia społecznego, każe uznać jako adekwatne oddziaływania – programy integracyjne (Poławski P., 2001. s. 5). W takim kontekście wysoką rangę zyskuje niedawna inicjatywa kilku znaczących organizacji pozarządowych<sup>2</sup>, które wspólnie zarekomendowały uzgodnioną definicję osoby bezdomnej w celu stworzenia lepszych perspektyw dla mierzenia skali i badania charakteru bezdomności, co w konsekwencji służyć ma rozwojowi polityki społecznej (CARITAS Diecezji Kieleckiej, et.al., 2010. s. 176). Treść tej definicji jest następująca:

Osoba bezdomna to taka, która z różnych przyczyn, wykorzystując własne możliwości i uprawnienia, czasowo lub trwale nie jest w stanie zapewnić sobie schronienia spełniającego minimalne warunki pozwalające uznać je za pomieszczenie mieszkalne. Miejsce spełniające warunki mieszkalne to takie, które nadaje się do stałego przebywania bez narażania zdrowia, i które umożliwia zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych: noclegu, zachowania higieny osobistej, sporządzania posiłków.

Dostrzegam, że zaproponowana definicja stanowi nieznacznie przeformułowane ujęcie definicyjne A. Przymeńskiego, tyle że jest bardziej opisowa, co utrudniać może precyzyjną operacjonalizację.

## 2. Przegląd typologii bezdomności

W kontekście przeprowadzonych wcześniej ustaleń definicyjnych bezdomność jawić się może jako problem złożony i niepoddający się jednoznacznym ocenom. Zakres samego pojęcia daje się bowiem poszerzać od sytuacji braku zupełnego schronienia aż do względnie pewnej egzystencji, choć w warunkach mieszkaniowych charakteryzujących się bardzo niskim standardem. Dlatego u wielu polskich autorów pojawiła się tendencja do wyróżniania z tego zbioru określonych kategorii bezdomnych, co znalazło wyraz w proponowanej przez nich typologii. Większość z tych propozycji wprowadzonych zostało do obiegu naukowego w latach 90. Należy zaznaczyć, że istniejącym

2. Do grona tych organizacji należą: CARITAS Diecezji Kieleckiej, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Stowarzyszenie MONAR, Stowarzyszenie OTWARTE DRZWI, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, Związek Organizacji Sieć Współpracy „BARKA”.

podziałom przypisuje się różną wartość poznawczą. Uznaje się, że niektóre dają podstawy do wartościowych analiz, o innych padają głosy, że zniekształcają obraz zjawiska. Opinie te uwzględnij przy prezentacji poszczególnych typologii. Praktycy na swój użytek również dokonują podziałów, tłumacząc zasadność tego zabiegu potrzebą zróżnicowania opieki i pomocy tym ludziom w sposób adekwatny do ich sytuacji – dobrze rozpoznanej i właściwie sklasyfikowanej (Duracz-Walczak, A., 1998. s. 26) Najczęściej spotkane są podziały dychotomiczne, rozdzielające populację bezdomnych na dwa wyłączające się pod wieloma względami podzbiory. Spośród istniejących typologii wymienię te, które upowszechniły się w myśleniu naukowym.

### **2.1. Bezdomność z konieczności a bezdomność z wyboru (korespondujące podziały: bezdomność niezawiniona/losowa – bezdomność zawiniona)**

Pojęcie bezdomni z konieczności dotyczy w całości tej kategorii osób, o których bezdomności przesądziły czynniki zewnętrzne (egzogenne), niezależne od człowieka, np. bezrobocie i ubóstwo strukturalne, deinstytucjonalizacja, eksmisja bez prawa do lokalu socjalnego itd. Wymuszona bezdomność ma miejsce również wtedy, gdy utrata domu następuje na skutek wystąpienia klęsk żywiołowych. Ks. Jan Śledzianowski (1995. s. 266) w obszernej pracy poświęconej bezdomności konstatuje, że konkretny czas, w którym żyje społeczeństwo, „produkuje” swoich bezdomnych. W myśl stwierdzenia M. Porowskiego (1995. s. 434) bezdomność z konieczności dotyka człowieka wbrew jego woli, potrzeb i aspiracji, jest odczuwana jako stan frustrującej deprivacji (ze wszystkimi tego konsekwencjami psychicznymi) i traktowana jako wyraz upośledzenia społecznego czy dyskryminacji.

Osobnego omówienia wymaga typ bezdomności, który kilku badaczy problemu uznaje za stan wybrany, determinowany uwarunkowaniami osobowościowymi. Na ten temat toczy się żywa polemika. Przeciwstawiane są sobie racje na temat czy bezdomny to osoba, która odrzuciła normy społeczne, czy może ich w ogóle nie przyswoiła, czy sama wybrała dany model życia, a może na skutek nie zapoznania się z innymi wzorami w procesie socjalizacji, realizuje najlepiej przyswojony sposób postępowania (Oliwa-Ciesielska M., 2004). Niżej dokonam przeglądu stanowisk poszczególnych autorów wobec tej kwestii.

Traktowanie bezdomności jako stanu wybranego jest w ocenie A. Przymeńskiego (2001. s. 161) fenomenem polskiego sposobu rozumienia etiologii zjawiska bezdomności. Autor stwierdza, że takie myślenie o podłożu bezdomności nie występuje w poważnych opracowaniach, które stanowią dorobek naukowy krajów, gdzie wiedza na temat bezdomności jest lepiej ugruntowana. M. Pisarska jako jedna z pierwszych użyła tego pojęcia w publikacjach. W jej rozumieniu określenie to opisywać ma „człowieka o specyficznych predyspozycjach osobowościowych, przekonaniach, które nie pozwalają mu nigdzie osiedlić się na stałe, zadomowić; jest to typ wiecznego wędrowca, tułacza, który odrzucił normy społeczne” (Pisarska M., 1993. s. 39). Pogląd ten podziela również ks. J. Śledzianowski (1995. s. 260). Podkreśla, że jeżeli ktoś rzeczywiście opuścił własne mieszkanie i oddaje się włóczęgostwu, możemy go określić jako człowieka bezdomnego z wyboru. Pojęcie bezdomności z wyboru istnieje także w klasyfikacji stosowanej przez M. Porowskiego (1995. s. 434). Dla niego ten rodzaj bezdomności jest efektem dobrowolnie wybranego stylu życia, następstwem opcji powziętej przez człowieka, zgodnie z jego indywidualnymi preferencjami. Cokolwiek odmienne, od wyżej przytoczanych, rozumienie

pojęcia bezdomnego z wyboru proponuje w swojej publikacji A. Duracz-Walczak (1998. s. 26). Kryterium podziału na bezdomność z konieczności i bezdomność uznaną za stan wybrany stanowi dla autorki aktualna postawa osoby bezdomnej wobec własnego statusu społecznego. Bezdomnych z wyboru autorka charakteryzuje jako akceptujących swój status, przejawiających brak chęci zmiany swojej sytuacji życiowej. Należą do tego grona ci, którzy bezdomnymi stali się wbrew własnej woli, lecz z czasem przyzwyczaili się do życia na koszt społeczny bądź utracili zdolność do samodzielności wskutek wieku, kalectwa, przewlekłej choroby lub pogodzili się z bezdomnością z jeszcze wielu przyczyn. M. Gramlewicz (1998. s. 41) nie kwestionuje, że kategoryzacja ta może dobrze służyć pracownikom służb społecznych w bezpośredniej pracy z konkretnym przypadkiem człowieka. Złą stroną przyjętego nazewnictwa jest to, że w szerszym odbiorze społecznym może ono utrwalac stereotyp postrzegania dużej części bezdomnych jako tych, którzy obiektywnie wybrali taki los. A. Przyemeński (1997. s. 35) konstatuje, że A. Duracz-Walczak zamiast proponować nowy sens pojęcia bezdomność z wyboru, powinna zastąpić go innym terminem (np. bezdomność utrwalona), ponieważ większość osób odczytuje zwrot „z wyboru” dosłownie. Mówienie o bezdomności z wyboru wyraźnie sugeruje opinii publicznej, że bezdomność jest dla kogoś preferowanym stylem życia, pewnego rodzaju wartością. Może to uzasadniać odmówienie im pomocy, a nawet agresję przeciw nim. Dokładne poznanie losów konkretnego człowieka dotkniętego bezdomnością pozwala na stwierdzenie, że rezygnacja z normalności nie była wynikiem jakiejś świadomej kalkulacji, ale skutkiem nieumiejętnego radzenia sobie z określonymi sytuacjami życiowymi. Duży stopień trudności w trwałym zakończeniu bezdomności przez nabycie jakiegokolwiek godziwego własnego schronienia powoduje, że wielu bezdomnych wsiąka w ten stan, szukając najlepszego wariantu przetrwania, z konieczności przystosowuje się do niego. Postawy wówczas przyjmowane wielu zewnętrznych obserwatorów pochopnie i nietrafnie identyfikuje jako bezdomność z wyboru. Ten punkt widzenia A. Przyemeński zawiera w następującym stwierdzeniu:

Nie ma wątpliwości, że wielu, zapewne nawet większość polskich bezdomnych znalazło się w tej sytuacji na skutek popełnianych przez siebie błędów życiowych lub odstępstwa od elementarnych norm życia społecznego, nie czyniąc przy tym wszystkiego co możliwe, aby się z niej wydobyć. Rozmowanie to i wynikające z niego oceny mogą się jednak odnosić do ludzi, którzy przeszli normalny proces socjalizacji, którzy nie przenoszą we własne życie patologii swoich rodzin pochodzenia oraz potrafią właściwie oceniać i rozwiązywać swoje problemy. Większość tzw. bezdomnych z wyboru nie może sprostać temu standardowi, wykazując różnorodne syndromy nieprzystosowania społecznego, z reguły współwystępujące z chorobą alkoholową (Przyemeński A., 1998a. s. 10).

Badacz wyraża pogląd, że upowszechnianie się w Polsce, także w myśleniu naukowym, stereotypu dobrowolnej bezdomności możliwe jest na skutek nadmiernego skupienia się na ich aktualnym sposobie życia, bez wnikania w psychiczne, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania tych zachowań (Przyemeński A., 2001. s. 161). Jego zdaniem nikt wprost nie wybiera bezdomności, co najwyżej bezdomność może stać się konsekwencją niewłaściwych wyborów: niepodejmowania życiowych zobowiązań, ucieczki od problemów, np. w alkohol. Dlatego zaproponował on całkowite zaniechanie stosowania pojęcia bezdomności z wyboru i ewentualnie przyjęcie w to miejsce pojęcia bezdomność

z własnej winy *versus* bezdomność niezawiniona (Przymeński A., 1997. s. 34). Niestety, moim zdaniem, autor krytykując pierwszą wersję podziału, zaproponował drugą – nie mniej problematyczną. Przypisanie winy za bezdomność jest niczym innym jak kolejnym elementem w łańcuchu procesu wiktyimizacji osób bezdomnych, który to proces jest dopełnieniem ich marginalizacji. W jego efekcie osoba bezdomna utożsamia się z rolą zawinionej ofiary społecznego wykluczenia. Przystosowanie się do roli ofiary skutkuje zaprzestaniem oczekiwania poprawy sytuacji, a nawet odmawianiem sobie praw ludzkich. Jolanta Grotowska-Leder (2005. s. 75) wyraża stanowisko, że obarczenie osób bezdomnych całkowitą odpowiedzialnością lub winą za stan, w którym się znaleźli, ma wszelkie cechy stygmatyzowania. Autorka pisze:

Warto podkreślić, że takie podejście nie tylko nie służy poznaniu prawdziwego, niezwykle zróżnicowanego oblicza bezdomności, ale również przyczynia się do zaprzeczania wagi problemu, niejako zwalnia społeczeństwo i jego służby socjalne z odpowiedzialności za los takich dobrowolnych bezdomnych, upoważnia do stosowania restrykcji. Odwraca się też uwagę od czynników zewnętrznych, równie ważnych w genezie bezdomności takich jak: ubóstwo, bezrobocie, brak tanich mieszkań, brak środków na wsparcie socjalne itp.

Kazimierz Frieske (2001. s. 9-10) zastanawia się nad tym, w jakim stopniu to, co wydawać się może nonkonformizmem, pozostaje rezultatem socjopatii lub też wyuczonych mechanizmów obronnych, negatywnych doświadczeń czy przejawem adaptacji. Na tak postawione pytanie autor odpowiada, że bezdomność ewidentnie jest skutkiem braku umiejętności społecznych, pozwalających na efektywne funkcjonowanie w strukturach zorganizowanego społeczeństwa. Tadeusz Kamiński (2001) wypowiadając się na temat zakresu społecznej odpowiedzialności za los bezdomnych, określił w jakich przypadkach należy mówić o nieodpowiedzialnych reakcjach społeczeństwa na bezdomność. Tego rodzaju reakcje pojawiają się wówczas gdy: idealizuje się bezdomnych, uznając ich za niewinne ofiary czy obarcza się bezdomnych całkowitą i wyłączną winą, traktując bezdomność jako słuszną karę za niewłaściwe postępowanie. Ta ostatnia postawa wpisuje się wyraźnie w koncepcję darwinizmu społecznego. Powszechne jej podzielenie niosłoby ze sobą ryzyko degradacji ważnych zasad organizacji życia społecznego, w tym zasady solidaryzmu społecznego.

W moim przekonaniu bardzo znaczące stanowisko w poruszanej kwestii prezentuje P. Poławski (2001. s. 6). Pisze on, iż zdawać należy sobie sprawę z tego, że sposób prezentacji problemu przekłada się na sposób jego zaistnienia w świadomości społecznej, ze wszystkimi tego konsekwencjami. Ważne więc staje się pytanie: czy pokazywać, że bezdomność jest konsekwencją degeneracji i ucieczki od tego co normalne, czy że bezdomny jest takim samym człowiekiem jak każdy, a tylko przytrafiło mu się nieszczęście, które przecież przytrafić może się każdemu. Podstawowym warunkiem reinterpretacji społecznego postrzegania problemu bezdomności i reorientacji działań wokół tego problemu jest funkcjonowanie, szczególnie wśród tych, którzy nim się zajmują, jednolitej wizji systemu przekonań, który byłby szeroko prezentowany. To – zdaniem tego autora – jest nie tyle kwestią marketingu społecznego, co sposobu zorientowania na problem, warunkującego organizację działań praktycznych.

## 2.2. Bezdomność jawna a bezdomność ukryta (korespondujące podziały: Bezdomność *sensu stricto* – *sensu largo*, bezdomność w sensie ścisłym – bezdomność potencjalna)

Według Krystyny Wierzbickiej (1990. s. 80) z bezdomnością jawną mamy do czynienia w sytuacji rzeczywistego braku dachu nad głową. M. Porowski (1995. s. 434) tego rodzaju bezdomność nazywa bezdomnością *sensu stricto*. Pojęciem tym badacz określa sytuację braku własnego mieszkania i innego możliwie stałego, choćby zastępczo traktowanego schronienia, przeznaczonego i przystosowanego do zamieszkania. Według osądu autora jest to ekstremalna postać bezdomności, towarzyszy jej pozorna lub autentyczna akceptacja tego stanu rzeczy oraz nawarstwienie różnego rodzaju zaburzeń psychosomatycznych i dewiacji. W tej charakterystyce widać wyraźną analogię do bezdomności opisywanej przez T. Kamińskiego (1997. s. 18) jako bezdomność w sensie ścisłym, inaczej – bezdomność absolutna. Dotyczy ona w pierwszej kolejności tych wszystkich, którzy zmuszeni są żyć na ulicy, choć i oni z konieczności wyszukują sobie jakieś prymitywne schronienia (altanki, budynki niemieszkalne itd.). Oznacza to, że w pewnym sensie gdzieś jednak mieszkają, choć realizują tę potrzebę w warunkach znacznie odbiegających od normalności. Oznacza to, że przy ścisłym rozumieniu bezdomności faktycznie mamy do czynienia z brakiem miejsca zamieszkania. W wielu przypadkach nie musi to jednak automatycznie wskazywać na dosłowne życie na ulicy, jak w sytuacji bezdomności jawnej. Moim zdaniem do jawnej formy bezdomności w pełni można zakwalifikować osoby przebywające w schroniskach, co w tekstach ww. autorów nie było wprost wyartykułowane. Jeżeli taką nie jest, to w jakim sensie miałyby być ukryta?

Pojęcie bezdomności ukrytej wyróżnili w swoich artykułach m.in. T. Kamiński (1997. s. 25) i K. Wierzbicka (1990. s. 80). Oboje wyrażają zgodny pogląd, że bezdomność ukryta ma miejsce wówczas, gdy warunki mieszkaniowe w jakich żyją konkretne osoby, odbiegają od przeciętnych i akceptowanych w danym społeczeństwie. M. Porowski (1995. s. 434) ten rodzaj bezdomności nazywa bezdomnością *sensu largo* (w opozycji do bezdomności *sensu stricto*). Podstawę kwalifikacji stanowi ocena posiadanego lokum jako niespełniającego kryteriów mieszkania ze względu na jaskrawe odstępstwo od minimalnych standardów mieszkaniowych lub też ze względu na kulturowo usprawiedliwione aspiracje. Zdaniem autora taka bezdomność jest znamieną dla mieszkańców ruder, kwater zastępczych, pensjonariuszy różnego rodzaju instytucji opieki społecznej oraz osób pozbawionych wbrew własnej woli i staraniom możliwości prowadzenia samodzielnego gospodarstwa domowego. M. Porowski odnotowuje, że bezdomność określona przez niego terminem *largo*, nazywana jest też utajoną bądź społeczną. Biorąc pod uwagę polskie standardy zamieszkiwania, trudno pogodzić się z poglądem M. Porowskiego, że osoby pozbawione możliwości prowadzenia samodzielnego gospodarstwa domowego, należą do jakiegokolwiek kategorii bezdomnych. Można o nich powiedzieć, że są bez własnego domu, ale nie bezdomne.

W odniesieniu do niektórych form bezdomności ukrytej A. Przyemeński (1998b. s. 24-25), powołując się na światową literaturę naukową, używa pojęcia bezdomność potencjalna, mając na uwadze wysokie prawdopodobieństwo przerodzenia się pewnych sytuacji bytowych jednostek w nieodległej przyszłości w bezdomność jawną. Do typowych form bezdomności potencjalnej autor zalicza sytuacje osób oczekujących deinstytucjonalizacji. Terminem tym obejmuje opuszczenie szpitali psychiatrycznych, zakładów karnych, zakładów wychowawczych, domów dziecka itp. Autor nie ma



wątpliwości, że deinstytucjonalizacja jest jedną z częściej występujących sytuacji poprzedzających jawną bezdomność. T. Kamiński (1997. s. 24) zajmuje stanowisko, iż potencjalnie bezdomni są wszyscy, których niepewność sytuacji mieszkaniowej wynika z permanentnych trudności w życiu rodzinnym, a także ci, którzy mają problemy finansowe, niepozwalające na systematyczne płacenie za mieszkanie. Żyją oni w stałym zagrożeniu utraty dachu nad głową, wskutek wypowiedzenia czy eksmisji.

### **2.3. Bezdomność schroniskowa i bezdomność pozaschroniskowa: (korespondujące podziały: bezdomność schroniskowa i bezdomność uliczna bezdomność instytucjonalna i bezdomność pozainstytucjonalna)**

Za wprowadzeniem pojęć bezdomny schroniskowy i bezdomny pozaschroniskowy opowiada się A. Przyemeński (1998b. s. 20-21). Autor stwierdza, że charakterystyka obu tych kategorii, zwłaszcza za sprawą ich „twardych”, stałych uczestników jest w niektórych elementach znacząco odmienna. Do najważniejszych różnic zalicza większy udział wśród bezdomnych pozaschroniskowych (np. „ulicznych”), czynnych alkoholików oraz osób głęboko dys socjalnych, nieprzejawiających dążeń do zmiany aktualnego sposobu życia. Natomiast wśród bezdomnych schroniskowych, czyli przebywających w różnego rodzaju przeznaczonych dla nich domach wspólnotowych, schroniskach, noclegowniach itp., częściej zdarzają się osoby zaangażowane w poprawę swojej sytuacji życiowej. Uczestniczą oni w różnych formach terapii, pracują. Należą tu także osoby starsze, zniedołężniałe, trwale zdane na pomoc społeczną. Rozróżnienie to uznaje za użyteczne również T. Kamiński (1997. s. 19). Bezdomni, którzy mają możliwość zamieszkiwania w specjalnym schronisku lub choćby spędzenia nocy w noclegowni, są dla niego odrębną kategorią. Formalnie nadal pozbawieni są swojego miejsca zamieszkania, ale nie są zmuszeni do spędzania całego swojego czasu na ulicy i nocowania w warunkach urągających ludzkiej godności. Podział ten ma krytyków. Regina Gieramkowska (2005. s. 81) uważa, że nie ma naukowych przesłanek, by sądzić, że uwarunkowania bezdomności wśród bezdomnych schroniskowych są w istotnym stopniu różne od uwarunkowań wśród bezdomnych pozaschroniskowych. Za względnością tego rozróżnienia przemawia też fakt przemienne go przebywania tych samych bezdomnych w schroniskach i poza nimi, co następuje w relatywnie krótkim czasie.

### **2.4. Bezdomność przejściowa/tymczasowa a bezdomność długotrwała (korespondujące podziały: bezdomność krótkotrwała, okresowa oraz długotrwała)**

W badaniach sytuacji życiowej osób dotkniętych bezdomnością czynnik czasu zaleca uwzględnić m.in. T. Kamiński (1997. s. 24-25). Autor utrzymuje, że nie wszyscy bezdomni pozbawieni są dachu nad głową trwale i bez jakichkolwiek szans na poprawę swego losu. W wielu przypadkach mamy do czynienia z bezdomnością tymczasową. Dotyczy ona w pierwszej kolejności osób, u których wystąpił kryzys w relacjach z bliskimi w miejscu stałego pobytu, wyrażający się niemożnością przebywania z rodziną pod jednym dachem, w jakimś dystansie czasowym. Są w tej kategorii kobiety uciekające z domu przed znęcającym się mężem, niezamężne kobiety w ciąży uciekające przed presją najbliższego otoczenia lub też wyrzucone z domu przez rodzinę.

W publikacjach A. Przyemeńskiego (1998b. s. 26) można znaleźć podział bezdomności na długotrwałą i tymczasową/przejściową. Jest to zdaniem autora użyteczna typologia dotycząca charakteru bezdomności poszczególnych osób. W przypadku bezdomności

długotrwałej istnieje domniemanie nieodwracalności jej przyczyn – na ogół wewnętrznych, tj. tkwiących w osobie, natomiast w przypadku bezdomności przejściowej przyjąć trzeba, że zarówno jej wewnętrzne, jak i zewnętrzne przyczyny są odwracalne. A. Przymeński wyróżnia jeszcze bezdomność frykcyjną. Cechą jej jest naprzemiennosc okresów bezdomności z okresami pomieszkiwania we w miarę normalnych warunkach wraz z podjęciem np. sezonowej pracy. W mojej ocenie próba typowania, że w danym przypadku mamy do czynienia z bezdomnością tymczasową, inaczej przejściową, to zabieg obciążony zbyt dużym ryzykiem błędu, by przypisywać mu walor poznawczy. W praktyce nie spotkałem się z prognozowaniem, jak długo potrwa czyjaś bezdomność. Dopóki ktoś pozostaje bezdomny, wszelkie przewidywania, jak szybko upora się z tym problemem, są loterią. Uważam, że powyższy podział może być stosowany *post factum*, a więc wobec osób, które wyszły z bezdomności.

### **2.5. Bezdomność płytka a bezdomność głęboka: (korespondujące podziały: bezdomność nieutrwalona – bezdomność utrwalona, bezdomność częściowa/ sytuacyjna – bezdomność całkowita, bezdomność przejściowa – bezdomność chroniczna)**

A. Przymeński (2001. s. 164-165) charakteryzuje osoby płytko bezdomne jako te, które utraciły możliwość normalnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, ale zachowują zdolność samodzielności życiowej. Autor ocenia, że ludzie ci są bezdomnymi dlatego, że nie są w stanie własnym staraniem zapewnić sobie dachu nad głową z powodu braku środków wystarczających na zakup albo wynajęcie mieszkań po cenach wolnorynkowych lub z powodu choroby współwystępującej z samotnością. Bez adekwatnej dla ich sytuacji pomocy, którą może być jedynie udostępnienie im mieszkania w odpowiednim czasie, ich płytka bezdomność może stać się stanem chronicznym lub przerodzić się w bezdomność głęboką. O tym drugim rodzaju bezdomności A. Przymeński (2001. s. 165) pisze, że obejmuje ona bardzo dużą różnorodność przypadków, w których podstawowym i pierwotnym problemem nie jest brak mieszkania, lecz wielorakie upośledzenia w różnych sferach życia. W myśl jego ustaleń w tym stanie znajdują się ludzie, którzy stali się bezdomnymi w rezultacie długiego procesu społecznego marginalizowania. Wydobyć się z niego mogą tylko podejmując wysiłek readaptacji społecznej w profesjonalnie działających placówkach dla bezdomnych. W danym momencie nie są oni zdolni do samodzielności życiowej. Przydzielenie im mieszkania nie rozwiązuje ich pierwotnych problemów życiowych, np. choroby alkoholowej, samotności, nieprzystosowania społecznego, zaburzeń psychicznych. Przywoływany tu autor ocenia, że głęboko bezdomnymi jest w Polsce około połowa populacji ludzi bez dachu nad głową – nie tylko samotni mężczyźni i kobiety, lecz stosunkowo często także matki z dziećmi.

Typologię zaproponowaną przez A. Przymeńskiego uważam za wartościową i użyteczną. Autor, rozróżniając te dwa typy bezdomności, uwidacznia, że część populacji bezdomnych tworzą ludzie, którzy praktycznie nie wymagają zabiegów resocjalizacyjnych. Długie przetrzymywanie ich w typowych ośrodkach dla bezdomnych może tylko pogorszyć ich kondycję życiową. Ta uwaga dotyczy płytko bezdomnych. W odniesieniu do głęboko bezdomnych A. Przymeński (2001. s. 165) wysuwa twierdzenie, że część z nich nie będzie nigdy zdolna do usamodzielnienia, nawet gdyby zapewniono im mieszkanie socjalne i minimalny dochód. K. W. Frieske (2001. s. 12) dzieli bezdomność na przejściową i chroniczną. Do pierwszej przypisuje tych, którzy swojej sytuacji nie zaakceptowali

i podejmują – mniej czy bardziej skuteczne – różne wysiłki, aby ją zmienić, natomiast do drugiej tych, którzy pogodzili się z losem i – w granicach tego, co możliwe – usiłują uczynić go lepszym.

## **2.6. Bezdomność oniryczna, bezdomność normatywna, bezdomność społeczna, bezdomność funkcjonalna oraz bezdomność materialna**

Ciekawą, wielowymiarową analizę bezdomności z wyodrębnieniem określonych jej form przypisanych do poszczególnych wymiarów proponuje Artur Kinal (2003, s. 199). Bezdomnością oniryczną, zdaniem autora, dotknięte są osoby pozbawione wyobrażenia domu jako elementu psychiki. Dotyczy to zwłaszcza osób wychowywanych od najmłodszych lat w domach dziecka. Bezdomność normatywna uwzględnia aspekt aksjologiczny. Zachodzi wówczas, gdy dana osoba nie wynosi z kręgu domowo-rodzinnego wartości, które by ją tam zakorzeniły. Z bezdomnością społeczną mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś w miejscu zamieszkania przeżywa brak emocjonalnych i społecznych więzi, z racji bycia osobą samotną lub przez fakt przebywania w rodzinie dysfunkcyjnej, gdzie relacje między domownikami mają charakter patologiczny. Przejawy tej bezdomności to m.in. brak zaspokojenia potrzeby bezpieczeństwa, zrozumienia, przynależności. Bezdomność funkcjonalną autor opisuje jako stan, w którym warunki domowe nie pozwalają na zaspokojenie elementarnych potrzeb jednostki. Ostatnim rodzajem bezdomności, uwzględnianej przez A. Kinala, jest bezdomność materialna. W tym ujęciu bezdomnym będzie ten, kto pozbawiony jest miejsca, w którym może się schronić, odpocząć.

## **2.7. Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS**

W ostatnich latach polskie środowisko naukowe, jak i środowisko profesjonalistów zajmujących się problemem bezdomności ma możliwość czerpania z dorobku naukowego Europejskiej Federacji Narodowych Organizacji Pracujących na rzecz Ludzi Bezdomnych FEANTSA. Eksperti FEANTSA skupieni w Grupie Roboczej ds. Danych oraz Europejskim Obserwatorium Bezdomności wypracowali Europejską Typologię Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS. Punktem wyjścia dla Typologii ETHOS jest założenie, że istnieją trzy domeny, które konstytuują dom. Brak którejś z domen oznacza bezdomność. Posiadanie domu oznacza posiadanie odpowiedniego schronienia (przestrzeni) przed niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi (domena fizyczna), w którym można zachować prywatność i czerpać satysfakcję z relacji społecznych (domena społeczna) i do którego zajmowania posiada się tytuł prawny (domena prawna). Wykluczenie z jednej lub kilku domen wyznacza cztery podstawowe kategorie koncepcyjne, które należy rozumieć jako brak domu: brak dachu nad głową, brak mieszkania, niezabezpieczone mieszkanie oraz nieodpowiednie mieszkanie (Wygnańska J., 2005). ETHOS zatem jest klasyfikacją ludzi bezdomnych według ich warunków/sytuacji mieszkaniowej. Tu dotykamy problemu kulturowego i społecznego kontekstu: czynników określających kulturę mieszkaniową, system norm i wartości wyznaczających sposoby zamieszkiwania, środowiskowych wzorów wejścia w posiadanie własnego domu. Odpowiedź na pytanie, kto jest bezdomnym, we właściwym tego słowa znaczeniu, wymaga choćby intuicyjnego określenia społecznie akceptowanych standardów mieszkania (Wierzbicka K., 1990). Typologia ETHOS uznaje za osoby bezdomne ludzi przebywających w nieodpowiednich mieszkaniach, tj. mieszkających w warunkach

substandardowych i w warunkach przeludnienia. Usankcjonowanie tej typologii w całości w warunkach naszego kraju nakładałoby na instytucje działające w obszarze polityki społecznej poważne zobowiązania (łącznie z finansowymi). Jednak zdroworozsądkowe kryterium kulturowe utrwalone na gruncie Polski, zasadniczo nie pozwala uznać za naruszenie normy zwyczajowego zamieszkiwania stosunkowo niskiego standardu i wysokiego poziomu zagęszczenia mieszkań, ponieważ ta sytuacja dotyczy bardzo wielu polskich rodzin. W kryterium kulturowym znajduje także swoje odbicie poziom rozwoju cywilizacyjnego, osiągnięty przez dane społeczeństwo. Zasadne jest przywołać w tym miejscu pogląd A. Przymeńskiego (1998b, s. 6):

(...) kategoria osób bez własnego dachu nad głową powinna obejmować osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji i wymagających pomocy, nie może być zatem zbyt szeroka. Nadmierna jej rozciągłość spowodowałaby rozmycie problemu bezdomności, nierozróżnienie ludzi żyjących w trudnych warunkach mieszkaniowych lub potencjalnie bezdomnych od rzeczywiście bezdomnych.

Europejska typologia o tyle zasługuje na uwagę, że jest odpowiedzią na potrzebę ujednoczenia terminologii, uporządkowania metodologii badania bezdomności, wynika też z potrzeby standaryzacji usług dla ludzi bezdomnych. Niewątpliwie stara się ona uchwycić bezdomność jako proces, kontinuum deprivacji, co daje sposobność do wyznaczenia granicy między bezdomnością, a zagrożeniem nią (CARITAS Diecezji Kieleckiej, et.al., 2010).

Po lekturze dokonań na polu ustaleń definicyjnych pojęć bezdomność, osoba bezdomna, nasuwa się generalne spostrzeżenie, że w polskiej literaturze naukowej i publicystyce poświęconej temu tematowi pojawiło się nadzwyczaj mało odwołań do bardziej ugruntowanej wiedzy innych krajów, chociażby krajów Zachodniej Europy. Niezwykle rzadko przywoływano definicje wypracowane tam o wiele wcześniej, by poddać je chociażby analizie porównawczej. Z pewnością istotnym przyczynkiem dla naszej wiedzy o problemie bezdomności w pierwszych latach jego naukowej eksploracji byłby przekład na język polski jakiegoś zwartego opracowania na ten temat, dostępnego w zachodniej literaturze naukowej<sup>3</sup>. Z uwagi na relatywnie krótki okres zainteresowania zjawiskiem pozostaje ono w Polsce nadal słabo zbadane. Trudność wynika m.in. z faktu posługiwania się bardzo nieprecyzyjną aparaturą pojęciową, w ramach której bezdomność próbuje się konceptualizować (Abucewicz-Scześniak M., 2001, s. 16). Wciąż brak jest powszechnie akceptowanej definicji tego zjawiska. Rozważania związane z niejasnościami definicyjnymi pojęcia bezdomności spotyka się w bardzo wielu publikacjach. Próbuje się w nich opisywać zjawisko, uwzględniając jego rozmaite wymiary i charakterystyczne cechy. Konkluzje tych rozważań pozostają jednak niezmiennie takie same: bezdomność jest zjawiskiem wielowymiarowym, trudnym do trafnego uchwycenia jedną definicją. Stosowane pojęcia bezdomności i osoby bezdomnej budowane są najczęściej dla konkretnych przedsięwzięć naukowych lub potrzeb praktycznych. Wielość definicji wynika z zainteresowania problemem wielu dyscyplin naukowych, stąd różnorodność ujęć, spośród których wyróżnić można: socjologiczne, psychologiczne, prawnicze itp.

3. Przeglądu literatury amerykańskiej, angielskiej i niemieckiej dotyczącej problematyki bezdomności dokonał Sławomir Mandes w części: Przegląd kluczowych tematów badań dotyczących bezdomności w socjologicznej literaturze USA, Wielkiej Brytanii oraz Niemiec.

Za szczególnie ważne uznać należy to, że w proponowanych definicjach coraz powszechniej uwzględnia się złożoność zjawiska bezdomności, czyniąc odwołanie do jego aspektów społecznych, psychologicznych oraz próbując integrować różne obszary. Ujęcia te dostarczają bardzo istotnych przesłanek i uzasadnień do tworzenia różnorodnych programów aktywizacyjnych, terapeutycznych, readaptacyjnych ukierunkowanych na reintegrację społeczną osób bezdomnych. Jednak konsekwencje pluralizmu definicyjnego są też takie, że nie jest możliwe jasne i precyzyjne określenie liczby osób bezdomnych w kraju. Z perspektywy badawczej nie ma możliwości porównywania wyników prowadzonych badań, ponieważ różnorodność definicyjna sprawia, że mamy do czynienia z tyloma zjawiskami bezdomności, ile mamy jego definicji. Należy przy tym pamiętać, że definicje bezdomności nie mają w gruncie rzeczy służyć tylko celom badawczym, jakkolwiek dobrze byłoby, aby były one możliwie najbliższe rzeczywistości, bo tylko takie definicje ułatwiają realizację poprawnych badań empirycznych. Wyniki i analizy badań empirycznych świadczą zaś o jakości i trafności twierdzeń definicyjnych (Dębski M., Olech P., 2005). Niewątpliwie jednolity system przekonań na temat bezdomności w środowisku osób zajmujących się problemem, który dałby się zaprezentować szerokiej publiczności, a którego elementy składałyby się na wiarygodną i w miarę spójną definicję, mógłby stanowić dobrą podstawę instytucjonalizacji i legitymizacji problemu w ramach polityki społecznej (Poławski P., 2001. s. 7). W praktyce definiowanie osoby bezdomnej dokonuje się w oparciu o szeroki kontekst sytuacyjny, abstrakcyjna, ogólna definicja osoby bezdomnej w codziennej pracy instytucji pomocowych z dużym prawdopodobieństwem nie byłaby użyteczna i nie byłaby brana pod uwagę (Poławski P., 2001. s. 7).

Jeżeli chodzi o typologie bezdomności, to w moim oglądzie wciąż jeszcze nie jest wypracowany dostateczny poziom usystematyzowania, ujednoczenia, sprecyzowania aparatury pojęciowej w tej sferze, aby mianem typologii objąć istniejące podziały. Są to raczej typy bezdomności lub wymiary jej zróżnicowania. W polskiej literaturze przedmiotu w typologizacji bezdomności i bezdomnych wykorzystywane są najczęściej cztery kryteria:

- przyczyny bezdomności, jak w przypadku bezdomności z wyboru vs z przymusu
- usytuowanie przestrzenno-instytucjonalne – bezdomność jawna vs ukryta, bezdomność schroniskowa vs pozaschroniskowa
- czas trwania – bezdomność przejściowa/tymczasowa vs bezdomność długotrwała
- odwracalność tego stanu - bezdomność płytka vs bezdomność głęboka

W proponowaniu typologii osób bezdomnych, podobnie jak w przypadku definicji, nie ma między badaczami zgodności. Proponowane w większości przypadków dychotomiczne podziały łatwiej stosować w sposób abstrakcyjny, trudniej natomiast w odniesieniu do konkretnych ludzi. Jakikolwiek typ bezdomności charakteryzowałby osobę w danym momencie, nie warunkuje to jej specyficznych cech czy doświadczeń, co najwyżej określa jej bieżący status. Mimo to podzielam opinię A. Przemyńskiego (1998b, s. 25), że wszystkie formy szeroko rozumianej bezdomności powinny być zauważane w diagnozach tego problemu społecznego, a także antycypowane i uwzględniane w praktyce polityki społecznej i pomocy społecznej. Ich egzemplifikacja służy zarysowaniu odległych granic problemu po to, aby widzieć go względnie całościowo. Poszukiwanie trafnych typologii, opisujących realnie istniejące i obiektywnie zróżnicowane formy bezdomności

ma coraz większe znaczenie m.in. dla sfery pracy socjalnej. Podejmowane są w niej bowiem próby stworzenia kompleksowej oferty pomocy dla osób bezdomnych, ukierunkowanej na ich reintegrację zawodową i społeczną. Trafne wyspecyfikowanie kategorii osób bezdomnych i adekwatne do tych kategorii zróżnicowanie programów pracy socjalnej, programów terapeutycznych itd. z dużym prawdopodobieństwem zwiększy efektywność tych oddziaływań.

### **Bibliografia:**

- Abucewicz-Szcześniak M., 2001. *Bezdomność we współczesnej literaturze przedmiotu*. „Polityka Społeczna” 2001(1).
- CARITAS Diecezji Kieleckiej, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Związek Organizacji Sieć Współpracy „BARKA”, Stowarzyszenie MONAR, Stowarzyszenie OTWARTE DRZWI, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, 2010. Ł. Browarczyk, M. Dębski, red. 2010. „Forum. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.
- Dębski M., 2007. *Socjodemograficzny portret zbiorowości ludzi bezdomnych województwa pomorskiego – grudzień 2007*. A. Dębska-Cenian, G. Cis, A. Maj, B. Prusak, red. „Pomost – pismo samopomocy. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.
- Dębski M., Olech P., 2005. *Socjodemograficzny portret zbiorowości osób bezdomnych województwa Pomorskiego. Raport z badań*. A. Siebert, A. Meller, K. Kowalska, K. Ługowski, red. „Pomost – pismo samopomocy. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.
- Duracz-Walczak A., 1998. *Bezdomność w Polsce – o ujednoczeniu pojęć*. „Polityka Społeczna” 1998 (5-6).
- Duracz-Walczak A., red. 2001/2002. *W kręgu problematyki bezdomności polskiej*. Gdańsk.
- Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593, Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.
- Dz.U. z 17.12.1990 Nr 87 poz. 506, Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej.
- Dz.U. z 23.02.2000 Nr 12 poz. 136, Ustawa z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej.
- Frieske K. W., 2001. *O potrzebie de-instytucjonalizacji bezdomności*. „Polityka Społeczna” 2001(1).
- Gieramkowska R., 2005. *Oblicza bezdomności. Teoria i praktyka*. W: *Ekskluzja i inkluzja społeczna. Diagnoza-uwarunkowania-kierunki działań*. J. Grotowska-Leder, K. Faliszek, red. Toruń.
- Grotowska-Leder J., 2005. *Ekskluzja społeczna – aspekty teoretyczne i metodologiczne*. W: *Ekskluzja i inkluzja społeczna. Diagnoza-uwarunkowania-kierunki działań*. J. Grotowska-Leder, K. Faliszek, red. Kraków.
- Kinal A., 2003. *Bezdomność jako wyzwanie dla społeczności lokalnej*. „Rocznik Lubuski” Tom XXIX, cz. I.

- Kamiński T., 2001. *O społecznej odpowiedzialności za los bezdomnych*. Referat wygłoszony na Konferencji „Wobec bezdomności” Wrocław. [www.bratalbert.org.pl/portal/images/stories/bezdom/kaminski.pdf](http://www.bratalbert.org.pl/portal/images/stories/bezdom/kaminski.pdf), dostęp: 30.05.2010.
- Leszczyński A., 2000. *Kilka uwag o bezdomności*. J. Boczoń, E. Szczypior, M. Rzepliak, W. Bystry, D. Brodacki, G. Pokrzywczyński, red. „Pismo Samopomocy. O bezdomności bez lęku. Pomost”. Gdańsk.
- Olech P., 2007. *Bezdomność – bezdachowość i bezmieszkaniowość*. W: *e-Przewodnik sreetworkingu*. [www.ab.org.pl/e-przewodnik/fr\\_index.html](http://www.ab.org.pl/e-przewodnik/fr_index.html), dostęp: 30.05.2010.
- Oliwa-Ciesielska M., 2004. *Piętno nieprzystosowania. Studium o wyizolowaniu społecznym bezdomnych*. Poznań.
- Petrozolin-Skowrońska B., 1995. *Nowa Encyklopedia Powszechna PWN*. Warszawa.
- Piekut-Brodzka D., 2000. *O bezdomnych i bezdomności – aspekty fenomenologiczne, etiologiczne i terapeutyczne*. Warszawa.
- Pisarska M., 1993. *Miejskie schronisko dla bezdomnych kobiet*. „Praca Socjalna” 1993(4).
- Poławski P., 2001. *Obrazy bezdomnych i bezdomności. Instytucjonalizacja reakcji na problem społeczny*. „Polityka Społeczna” 2001(1).
- Porowski M., 1995. *Bezdomność-obraz zjawiska i populacji ludzi bezdomnych*. W: *Pedagogika społeczna*. T. Pilch, I. Lepalczyk, red. Warszawa.
- Przymeński A., 1997. *Geografia i skala zjawiska bezdomności w Polsce*. T. Kamiński, W. Łazewski, H. Skorowski, red. „Bezdomność, Roczniki naukowe Caritas”, Rok I.
- Przymeński A., 1998a. *Zjawisko bezdomności w Polsce współczesnej*. „Polityka Społeczna” 1998(4).
- Przymeński A., 1998b. *Bezdomność. Polityczno-społeczna definicja i formy zjawiska*. „Praca Socjalna” 1998(4).
- Przymeński A., 2001. *Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej*. Poznań.
- Stankiewicz L., 1999. *Zjawisko bezdomności. Etapy przechodzenia w stan bezdomności*. „Auxilium Socjale” 1999. 1/2(9/10).
- Szymczak M., red., 1993. *Słownik Języka Polskiego PWN*. Warszawa.
- Śledzianowski J., 1995. *Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta a Bezdomność*. Wrocław.
- Wierzbicka K., 1990. *Problem bezdomności w Polsce*. W: *Strefy niedostatku i nędzy mieszkaniowej w Polsce*. E. Kuminek, red. Warszawa.
- Wygnańska J., 2005. *Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS*. A. Siebert, A. Meller, K. Kowalska, K. Ługowski, red. „Pomost – Pismo samopomocy. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.
- Zaleska E., 1995. *Badania bezdomności w Polsce*. „Sprawy Mieszkaniowe w Polsce” 1995(1).

## **Definitions and typologies of homelessness**

### **(Summary)**

This chapter comprises a consistent review and critical analysis of Polish sociological concepts of homelessness and various typologies of the homeless. The review of all these concepts shows how different they are. The author has reconstructed the criteria used by various authors, trying to find a broad definition of 'homelessness' and a 'homeless person' which could be used in comparative research. Furthermore, the author has evaluated selected concepts of homelessness both from logical and methodological point of view. He has also analyzed the concept of chosen homelessness. This concept is controversial and very much discussed in the literature. In conclusion, the author proposes some recommendations concerning the definition of homelessness.





Maciej Dębski

**Przyczyny bezdomności.  
Typologie i kwestie sporne**



Próba zdefiniowania przyczyn zjawiska bezdomności i czynników do niej prowadzących, podobnie jak sformułowanie akceptowanej powszechnie definicji i typologii bezdomności, budzi sporo kontrowersji nie tylko badawczych, ale i politycznych<sup>1</sup>. Już samo określenie przyczyn zjawiska bezdomności nastrocza wiele trudności w obrębie nauk społecznych, a literatura przedmiotu ujawnia, że od dawna nie było w tej kwestii zgody. Zwolennicy szukania przyczyn mają duże problemy ze wskazaniem jasnych i dających się zastosować w praktyce kryteriów, które pozwoliłyby rozstrzygnąć czy obserwowany związek ma charakter rzeczywiście przyczynowy. Obserwowane w przypadku osób bezdomnych sprzeczności interesów różnych grup powodują, że debaty o charakterze naukowym nierzadko mają wyższą niż zwykle temperaturę sporów (Miś L., 2007. s. 132 i nast.)<sup>2</sup>. Stwierdzenie to ma szczególne zastosowanie do prac powstających w okresie wzmaganania się zjawiska nowej bezdomności<sup>3</sup>, bez względu na kraj pochodzenia.

Nie ulega wątpliwości, że badanie przyczyn bezdomności jest procesem niezwykle skomplikowanym. Trudności w dotarciu do głównej przyczyny bezdomności są związane przede wszystkim z faktem, iż sam problem bezdomności jest niezwykle złożony. Specjaliści pracujący z osobami bezdomnymi wskazują, że wszelkiego rodzaju typologie, schematy i naukowe podejścia nie są w stanie ogarnąć w sposób całościowy różnorodności motywów, dla których ludzie tracą dom. W tym kontekście podkreśla się, że bardzo często należy mówić nie o jednej głównej przyczynie bezdomności, lecz raczej o współwystępowaniu wielu krytycznych zdarzeń w życiu człowieka, które w konsekwencji prowadzą do stanu wykluczenia. Literatura przedmiotu oparta na wielu badaniach empirycznych potwierdza tę tezę ujawniając, jak często osoby bezdomne pytane o jedną główną przyczynę bezdomności, wskazują na więcej niż jeden powód (Przymeński A., 2001;

1. Sytuacja ta wynikać może z faktu, że skala bezdomności warunkuje ilość przeznaczanych na jej zwalczanie środków w gminie, powiecie, województwie. Po drugie zidentyfikowanie głównych przyczyn bezdomności powinno być podstawą do podejmowania decyzji w sprawie rodzaju i wysokości wsparcia, co w warunkach polskich często wiązałoby się z zasadniczą alokacją środków będących w zasobach pomocy społecznej finansowych przeznaczanych na rozwiązywanie problemu bezdomności.
2. Sprzeczności interesów różnych grup mieszczą się w ramach tzw. teorii konwersji rezydualnej Adama Jamrozika i Luisy Nocelli (1998), według której problemy społeczne są „produktem ubocznym, pozostałością głównego mechanizmu stratyfikacyjnego, który polega na uzyskaniu i utrzymaniu hierarchicznego układu interesów i wartości korzystnego dla aktualnych elit politycznych” (Miś L., 2007. s. 132). W świetle teorii problem bezdomności wydaje się ulegać konwersji z problemu o statusie politycznym w problem natury *stricte* technicznej, wymagający działania na poziomie administracyjnym.
3. Określenie to stosuje się dla bezdomności uchodźców oraz Polaków, którzy stają się bezdomnymi na skutek migracji zarobkowej bądź tych, którzy stają się bezdomnymi po nieudanym pobycie za granicą. Nowa bezdomność obejmuje również swoim zakresem coraz częstsze zjawisko popadania w bezdomność osób młodych, opuszczających różnego rodzaju instytucje totalne.

Centrum Badania Opinii Społecznej, 2005; Dębski M., 2003, 2007a, 2010; Dębski M., Olech P., 2005). Przekonywująco argumentuje Andrzej Przyemeński, który wskazuje, że czynniki powodujące bezdomność oddziałują na siebie wzajemnie i w rzeczywistości nie można ich traktować rozłącznie (Przyemeński A., 2001. s. 67). Ciekawe ujęcie problematyki przyczyn prowadzących do bezdomności proponują brytyjscy badacze. Wskazują jak ważne jest rozróżnienie pewnych grup czynników bezpośrednio prowadzących do wykluczenia społecznego oraz tych, które zwiększają podatność jednostki na bezdomność (Fitzpatrick S., Kemp P., Klinker S., 2000). Autorzy w swoich badaniach wyróżnili dwanaście czynników prowadzących do bezdomności. Do przesłanek podnoszących ryzyko stania się osobą bezdomną zaliczyli: ubóstwo, bezrobocie, seksualne oraz fizyczne wykorzystywanie w dzieciństwie, zachowania będące w sprzeczności z prawem bądź niewystarczająca ilość więzi społecznych oraz uzależnienie od alkoholu. Do przyczyn bezpośrednich Suzanne Fitzpatrick, Peter Kemp i Susanne Klinker zaliczają: zerwane relacje, opuszczenie domu po kłótni, eksmisję z mieszkania oraz opuszczenie ośrodka opieki instytucjonalnej. Na gruncie polskim ciekawą interpretację czynników zwiększających podatność na wystąpienie bezdomności przedstawił A. Przyemeński (1994), który wskazuje 32 typowe sytuacje życiowe mogące prowadzić do bezdomności, koncentrując uwagę czytelnika na czynnikach rodzinnych, społeczno-ekonomicznych, wynikających ze sposobu życia oraz społeczno-prawnych. Interesującym ujęciem wskazującym na wielość czynników prowadzących do bezdomności są również koncepcja załamanych planów życiowych Leszka Stankiewicza (2002), drogi wchodzenia w bezdomność Moniki Oliwy-Ciesielskiej (2006) czy fazowe ujęcie bezdomności w ujęciu Marka Jażdżikowskiego (2000).

Badanie przyczyn bezdomności może być utrudnione również z powodu samych cech osobowościowych osoby bezdomnej i jej postrzegania własnych losów życiowych. Jak udowadniają Sylwiusz Retowski i Aleksandra Dębska-Cenian (2008a. s. 416), z psychologicznego punktu widzenia dla osoby bezdomnej znacznie korzystniejsze jest postrzeganie przyczyn bezdomności jako zlokalizowanych poza nią samą. Wspomniani autorzy wskazują, iż postrzeganie przyczyn bezdomności poza własną osobą jest doskonałą metodą przezwycięzania trudności życiowych wynikających z sytuacji bezdomności. Nawiązując do brickmannowskich modeli radzenia sobie z problemami życiowymi (Brickmann Ph., et.al. 1982) można uznać, że osoby bezdomne bardzo często reprezentują model kompensacyjny, według którego z jednej strony nie czują się osobami odpowiedzialnymi za powstanie problemu życiowego, z drugiej zaś czują się odpowiedzialni za jego rozwiązanie<sup>4</sup>. W badaniach psychospołecznego profilu osób bezdomnych w Trójmieście połowa badanych reprezentowała właśnie taki model (Retowski S., Dębska-Cenian A., 2008b. s. 438). Jak wskazują autorzy, postrzeganie przyczyn własnej bezdomności ściśle skorelowane jest również z aktualnym dobrostanem psychicznym i szansami na wyjście z bezdomności. Badania psychologiczne prowadzone w Trójmieście wykazały dodatkowo, że z psychologicznego punktu widzenia znaczenie ma nie tyle sam rodzaj podawanej przez osobę bezdomną przyczyny jej problemów, co zlokalizowane źródło jej występowania (Retowski S., Dębska-Cenian A., 2008. s. 429)<sup>5</sup>. Dodatkową trudnością w badaniu interesującego nas zagadnienia jest fakt,

4. Obok modelu kompensacyjnego wyróżnić należy również model medyczny, oświeceniowy oraz moralny.

5. Interesującym modelem możliwym do wykorzystania podczas określania przyczyn bezdomności

iz w świadomości samych osób wykluczonych, sposób postrzegania przez nie przyczyn ich niekorzystnej sytuacji życiowej ewoluuje wraz z upływem lat spędzonych w bezdomności. Zdając sobie sprawę z wysokiego poziomu subiektywności w postrzeganiu i ocenach przyczyn bezdomności, trudno nie dostrzec jak ewoluują w czasie, w zależności od fazy (wstępnej i po upływie wielu lat) trwania w bezdomności. Ponadto należy pamiętać, że zarówno osoby bezdomne, jak również osoby badające zjawisko, często nie są w stanie wyczuć subtelnej różnicy między tym, co jest przyczyną bezdomności, a tym, co jest jej skutkiem.

Analizując dostępną w Polsce literaturę z zakresu szeroko pojętej problematyki bezdomności można zauważyć, że przeżywa ona swoisty naukowy renesans. Dotychczas, ulokowana gdzieś między problem uzależnień, przemocą w rodzinie, bezrobociem a niepełnosprawnością, ogólnie rzecz ujmując problemami społecznymi, coraz częściej zauważana jest przez środowisko akademickie, jak również osoby mające decydujący wpływ na kształtowanie polityki społecznej w zakresie ograniczenia problemu bezdomności i łagodzenia jego skutków. Swoistego rodzaju moda na bezdomność widoczna jest z strony w coraz bardziej powszechnym dotykaniu problemu bezdomności w dokumentach gminnych (że wspomnę gminne strategie rozwiązywania problemów społecznych czy lokalne programy wychodzenia z bezdomności), z drugiej zaś w powstałych po 1990 roku wielu opracowaniach z zakresu interesującego nas zjawiska (Bartosz B., Błażej E., 1995; Bielecka-Prus J., Rydzewski P., Maciejewska R., 2011; Browarczyk Ł., 2008; Browarczyk Ł., Dębski M., red. 2010; 2008; Chwaszcz J., 2008; Dębska-Cenian A., Olech P., 2008; Dębski M., Retowski S., 2008; Dębski M., Stachura K., 2008; Duda M., 2011; Duracz-Walczak A., 2001/2002; Duracz-Walczak A., 2007; Grabarczyk I., 2007; Golimowska S., Tarkowska E., Kopińska I., 2005; Mazur J., 2006; Mendel M., 2007; Moczuk E., 1999; Olech P., 2007; Oliwa-Ciesielska M., 2006; Piekut-Brodzka D., 2000; Piekut-Brodzka, D.M., 2006; Pisarska M., 1993; Przymeński A., 1994; Przymeński A., 2001; Stankiewicz L., 2002; Szluz B., 2010; Śledzianowski J., 2006). Jak wskazuje A. Przymeński, rozkwit badań i opracowań o bezdomności widoczny po roku 1990 nie jest przypadkowy i należy wiązać go bezpośrednio ze wzrostem liczby osób bezdomnych w Polsce, co jest skutkiem gwałtownych przemian społecznych, gospodarczych i ekonomicznych w naszym kraju (Przymeński A., 2001. s. 56). Na podstawie lektury kolejnych opracowań zauważyć należy, że w teoretycznych rozważaniach o bezdomności znaleźć można elementy wspólne dla większości z wyżej wymienionych autorów. Należą do nich kwestie związane z definicją pojęcia bezdomność, jej głównych typologii, jak również problemy z określeniem skali zjawiska. Elementem wspólnym, podnoszonym przez środowiska naukowe oraz osoby bezpośrednio pracujące z bezdomnymi, są również treści odwołujące się do przyczyn bezdomności. Mając świadomość ogromu opracowanych w tym zakresie materiałów, w niniejszych dociekaniach znajdą swoje miejsce jedynie te typologie przyczyn bezdomności, które albo występują najbardziej powszechnie, albo są typologiami mocno dyskusyjnymi. W tekście zatem poruszona zostanie kwestia bezdomności z *wyboru*, o której szeroko pisał na początku

---

jest model orientacji defensywnej Dariusza Dolińskiego (1998). Według autora orientacja defensywna wiąże się przede wszystkim z przyjęciem przez podmiot założenia, że ma on stosunkowo niski wpływ na zdarzenia. Jedną z bezpośrednich konsekwencji osądu jest zanik poczucia własnej odpowiedzialności za pojawienie się negatywnych konsekwencji.

diagnozy Aleksander Pindral, w tekście poświęconym definicjom i typologiom zjawiska bezdomności. Strzegąc się przed błędem wielu autorów, którzy powszechnie przytaczają definicję Małgorzaty Pisarskiej (1993), przyjmę stosunek mocno krytyczny wskazując, że „bezdomność z wyboru” nie istnieje i jako taka bardzo często mylona jest z pojęciem żebractwa i włóczęgostwa. W dalszej części pracy swoje miejsce znajdzie klasyfikacja dróg wchodzenia w bezdomność, jak również w sposób szczegółowy opisany zostanie najbardziej powszechny dychotomiczny podział przyczyn bezdomności – na przyczyny makro- i mikrospołeczne.

### 1. Dychotomia przyczyn bezdomności

Dychotomiczne ujmowanie przyczyn bezdomności odnajdujemy zarówno w literaturze zagranicznej, jak i na gruncie nauki polskiej (Ogonowska I., 1995). W krajowej literaturze przedmiotu popularne jest traktowanie bezdomności jako zjawiska społecznego albo sytuacji jednostkowej (Porowski M., 1998) bądź inaczej – jako wyniku problemów społecznych i indywidualnych (Sołtysiak T., 1997) czy też implikacji działania czynników społecznych i psychologicznych (Bartosz B., Błażej E., 1995). Popularne jest także dzielenie przyczyn bezdomności na czynniki endogenne i egzogenne (Giermakowska R., 2005) oraz czynniki makrospołeczne (cechy sytuacji społeczno-ekonomicznej, znacząco wpływające na rozwój zjawiska bezdomności) i mikrospołeczne (czynniki w obrębie rodziny, społeczności lokalnych, samych osób bezdomnych, powodujące występowanie syndromu podatności na bezdomność konkretnych osób (Przymeński A., 2001).

Podział na dwie główne grupy czynników prowadzących do bezdomności jest zbieżny z koncepcjami teoretycznymi, jak i przedsięwzięciami badawczymi podejmowanymi w Europie, a także w Stanach Zjednoczonych (Jacobs K., Kemeny J., Manzi T., 1999; Clapham D., 2003; Lamb H.R., 1990). Jak się okazuje, wykorzystywanie w badaniach nad bezdomnością dychotomicznego podziału na systemowe i jednostkowe przyczyny bezdomności, wywołuje w części środowiska badawczego wyraźny sprzeciw (Clapham D., 2003; Fitzpatrick S., Kemp P., Klinker S., 2000). Krytycy takiego ujęcia problemu wskazują, że stosowanie podziału przyczyn bezdomności na indywidualne i strukturalne jest zbytnim uproszczeniem złożonej rzeczywistości społecznej (Fitzpatrick S., Kemp P., Klinker S., 2000). Jak wskazują autorzy, ważne jest nie tyle konsekwentne oddzielanie tego co społeczne od tego co jednostkowe, ile próba uchwycenia interakcji pomiędzy tymi wymiarami (Fitzpatrick S., Kemp P., Klinker S., 2000). Postulat ten na polskim gruncie odnaleźć można również u Przymeńskiego (2001). Wskazuje, iż czynniki makrostrukturalne decydują o istnieniu bezdomności w ogóle a czynniki jednostkowe decydują o tym, kto jest na nią najbardziej narażony. Akcentuje ponadto, że przy uwzględnieniu stałych czynników bezpośrednich, dla każdego przypadku kształtuje się odmienny stan podatności na bezdomność, przesądzający o możliwości i sile zadziałania przyczyny bezpośredniej. Na zagranicznym gruncie badawczym mówi o tym koncepcja *housing pathway*, która radzi w biografii osób bezdomnych powodów wywołujących bezdomność, przy jednoczesnej inkorporacji elementów strukturalnych i analizie efektywności publicznej interwencji w temat bezdomności (Clapham D., 2002).

## **2. Przyczyny społeczne, strukturalne, egzogenne, makrospołeczne, niezależne – wybrane aspekty**

Analizując społeczny wymiar przyczyn bezdomności w polskiej literaturze przedmiotu, znajdujemy u kolejnych autorów wskazania na następujące strukturalne, egzogenne czy makrospołeczne czynniki bezdomności:

- ogólna sytuacja społeczno-ekonomiczną kraju (Moczuk E., 1999)
- wadliwa polityka społeczno-ekonomiczna (Piekut-Brodzka, D.M., 2006)
- zła sytuacja na rynku pracy (Piekut-Brodzka, D.M., 2006)
- bezrobocie (Sikorska J., 1998; Porowski M., 1998)
- utrata prawa do zasiłku, obniżenie kwot zasiłków oraz skrócenie czasu uprawniającego do jego otrzymywania, radykalne zmniejszenie środków na programy rynku pracy czy też brak realizacji prawa do pracy (Zalewska D., 2005)
- ubóstwo (Porowski M., 1998; Sikorska J., 1998; Romański H., 2002)
- źle funkcjonująca służba zdrowia (Zalewska D., 2005; Moczuk E., 1999)
- niewydolność systemu pomocy społecznej (Zalewska D., 2005; Bartosz B., Błażej E, 1995; Moczuk E., 1999)
- zmiany demograficzne i ruchliwość społeczna (Piekut-Brodzka, D.M., 2006, Porowski M., 1998)
- zła sytuacja na rynku mieszkaniowym (Bartosz B., Błażej E, 1995; Porowski M., 1998; Zalewska D., 2005)
- dysfunkcyjność instytucji totalnych (sierocińce, zakłady wychowawcze, zakłady poprawcze, więzienia), które zaniedbują obowiązek opieki następczej (Porowski M., 1998; Bartosz B., Błażej E, 1995; Moczuk E., 1999; Piekut-Brodzka, D.M., 2006), błędy w procesie resocjalizacji i źle finansowana pomoc postpenitencjarna
- sfera regulacji prawnych (Bartosz B., Błażej E, 1995; Piekut-Brodzka, D.M., 2006) czy też generalna sytuacja prawna kraju, polegająca na możliwości wykusowania do nikąd lokatora za długi i zaległości w opłatach czynszowych (Moczuk E., 1999)

Jak wskazują badania społeczne realizowane wśród osób bezdomnych, do najczęstszych makrostrukturalnych przyczyn bezdomności zaliczyć należy eksmisje oraz bezrobocie (Dębski M., 2010a. s. 199). W konsekwencji w poniższym materiale zaprezentowane zostaną jedynie te przyczyny, które nawiązują do złej sytuacji na rynku mieszkaniowym w Polsce oraz do złej sytuacji na rynku pracy. Dodatkowo zostaną opisane czynniki systemowe, takie jak: ubóstwo, nieodpowiednie ustawodawstwo oraz niewydolność systemu pomocy społecznej.

### **2.1. Zła sytuacja mieszkaniowa w Polsce**

Zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz zasady i formy ochrony praw lokatorów, reguluje Dz.U. z 10.07.2001 Nr 71 poz. 733, Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 10.07.2001 Nr 71 poz. 733). Przepis art. 4 Ustawy stanowi, że tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych



w Ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokajają potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Zadania te wykonuje wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób. Aby sprawdzić czy gminy w Polsce wywiązują się z narzuconych na nie ustawą obowiązków, w roku 2008 Najwyższa Izba Kontroli z własnej inicjatywy postanowiła przeprowadzić kontrolę. Jej głównym celem było dokonanie oceny prawidłowości i skuteczności działań gminy w zakresie tworzenia warunków do rozwoju budownictwa mieszkaniowego oraz poprawy sytuacji mieszkaniowej lokalnej społeczności, w tym m.in. aktywizacji budownictwa mieszkaniowego, racjonalnego gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi mieszkaniowy zasób gminy, prawidłowości wykorzystania środków publicznych na realizację przedsięwzięć związanych z budownictwem mieszkaniowym.

Raport w zakresie realizacji przez gminy zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych nie pozostawia żadnych złudzeń. Wskazuje, że na poziomie gminy nie są realizowane podstawowe czynności mające na celu poprawę zasobów mieszkaniowych gminy (Najwyższa Izba Kontroli, 1997)<sup>6</sup>. Skutki braku spójnych działań w zakresie mieszkalnictwa oraz inne czynniki zewnętrzne, doprowadziły do trudnej sytuacji mieszkaniowej Polaków, o której w sposób szczególny traktuje Piotr Olech (2008, s. 251-287), wskazując na główne problemy mieszkaniowe w Polsce:

- nieadekwatna struktura własności mieszkań (m.in. mała i nieadekwatna liczba lokali socjalnych i komunalnych, zbyt mała liczba mieszkań budowanych w ramach Towarzystwa Budownictwa Socjalnego, niewielka liczba mieszkań na wynajem)
- duża liczba mieszkań substandardowych
- duża liczba mieszkań przeludnionych
- relatywnie wysoki wiek mieszkań
- zły stan fizyczny mieszkań
- niska dostępność mieszkań

Zła sytuacja mieszkaniowa, z jaką mamy do czynienia od wielu lat w Polsce, powolne wycofywanie się naszego państwa w latach 1945-1989 z socjalnego budownictwa komunalnego (Przymeński A., 2001. s. 72), ma swoje podwójne konsekwencje. Z jednej strony prowadzi do sytuacji, gdzie osoby zagrożone bezdomnością zostają eksmitowane do

---

6. Najważniejsze wskazania raportu NIK ukazują, iż: a) gminy wykazywały bardzo słabe zaangażowanie w przygotowaniu terenów pod budownictwo mieszkaniowe, a działania dla usprawnienia procesu rozpoczęcia i realizacji inwestycji mieszkaniowych były niewystarczające; b) w ostatnich latach w Polsce nie nastąpił istotny wzrost powierzchni terenów gminnych, objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, co blokuje tempo inwestycji mieszkaniowych; c) brak strategii rozwoju mieszkalnictwa spowodował, że gminy w ograniczonym zakresie realizowały przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane dotyczące budownictwa mieszkaniowego, co skutkuje wysokim poziomem niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnot samorządowych; d) w Polsce nie opracowano wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy bądź opracowane programy nie zawierały podstawowych założeń dotyczących sposobu i zasad zarządzania lokalami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gmin; e) nieefektywne zarządzanie mieszkaniowym zasobem gminy, w tym nieracjonalne gospodarowanie nim, m.in. przez systematyczne zmniejszanie zasobu mieszkaniowego, powoduje pogarszanie sytuacji mieszkaniowej społeczności lokalnych; f) gminy nie sprawowały kontroli nad zarządcami mieszkaniowego zasobu, co powodowało nierzetelne wykonywanie uprawnień i obowiązków związanych z zarządzaniem zasobami.

mieszkań tymczasowych (w późniejszym terminie trafiając np. do placówek dla osób bezdomnych), z drugiej zaś wpływa w sposób negatywny na proces wychodzenia z bezdomności. W przypadku osób zagrożonych bezdomnością brak wystarczającej liczby mieszkań socjalnych w sposób bardzo poważny ogranicza ich możliwość zamieszkiwania w godnych warunkach. Z powodu ubóstwa i jego konsekwencji, jak choćby zadłużenia czynszowego, osoby te często zmuszone są do opuszczenia dotychczasowego lokum. Mieszkają kątem u znajomych, w mieszkaniach substandardowych, niespełniających podstawowych warunków zamieszkiwania – bez prądu, wody, kanalizacji, w końcu w placówkach dla osób bezdomnych bądź w innych instytucjonalnych formach wsparcia dla osób wykluczonych mieszkaniowo. W świetle faktu, że gminy płacą coraz to wyższe odszkodowania właścicielom lokali mieszkaniowych z braku możliwości wymeldowania lokatora-dłużnika, problem złej sytuacji mieszkaniowej staje się jeszcze bardziej aktualny.

Jak już wyżej wspomniałem, zła sytuacja mieszkaniowa w Polsce powoduje, iż zdecydowana większość osób bezdomnych ma bardzo znikome szanse na otrzymanie lokalu mieszkalnego. Gmina bardzo często nie posiada mieszkań przeznaczonych dla osób w trudnej sytuacji materialnej, w tym osób bezdomnych. Jeśli już są, to jest ich niewystarczająca ilość. Na przyznanie lokalu socjalnego bądź mieszkania komunalnego czeka się nawet kilka lat, a nadto często bywają one w złym stanie technicznym i wymagają kosztownych remontów. W konsekwencji po wielokroć dochodzi do sytuacji, w których osoba bezdomna będąca w przygotowaniu do wyjścia z bezdomności – posiadająca stałą pracę, mająca odpowiednie wykształcenie i kwalifikacje zawodowe nabyte w trakcie realizacji wielu szkoleń – zmuszona jest pozostawać w placówce dla osób bezdomnych, gdyż rodzima gmina nie przewiduje w najbliższym czasie tworzenia nowych mieszkań socjalnych czy komunalnych. Taki stan rzeczy jest przejawem nie tylko złej sytuacji mieszkaniowej w Polsce, ale również złego funkcjonowania systemu pomocy osobom bezdomnym, który wielokrotnie z dziedziną mieszkalnictwa nie ma nic wspólnego (Dębski M., 2010b. s. 293-309). Polską sytuację mieszkaniową warto skonkludować, odwołując się do wprowadzonego przez A. Przymeńskiego (2001. s. 25) podziału na głęboko i płytko bezdomnych. „Udział płytko bezdomnych w populacji osób pozbawionych własnego dachu nad głową, można przyjąć jako barometr skuteczności systemu zabezpieczenia społecznego, w tym szczególności działań określonych jako mieszkalnictwo socjalne” (Oliwa-Ciesielska M., Przymeński A., 2009).

## 2.2. Bezrobocie

Zjawisko bezrobocia jest jednym z tych czynników, który zmienił strukturę bezdomności po roku 1990. Badacze wskazują, że wcześniej bezdomni stanowili grupę mało zróżnicowaną: byli to w większości samotni mężczyźni, wykazujący wysoki stopień nieprzystosowania społecznego, w większości uzależnieni od alkoholu (Sidorowicz S. 1997. s. 110). Po roku 1990 daje się zauważyć wzrost problemu bezdomności wśród kobiet, dzieci, a nawet całych rodzin (Przymeński A., 2001. s. 73; Szluz B., 2010. s. 95 i n.). Specjaliści podkreślają również, że bezdomność powstaje często w wyniku nieumiejętności przystosowania się jednostki do sytuacji społeczno-ekonomicznej, w tym poddawaniu się przedmiotowemu traktowaniu przez pracodawców. Wiąże się z brakiem możliwości zatrudnienia za godziwą płacę (Sołtysiak T., 1997), brakiem stałych dochodów oraz z obiektywnie słabszą pozycją w kontaktach z instytucjami społecznymi (Porowski M., 1998).

Bezrobocie, a raczej sama kategoria osoba bezrobotna, definiowana jest na różne sposoby. Generalnie, za bezrobotnego uznaje się osobę, która jest zdolna do pracy, chce pracować, ale z powodów od niej niezależnych nie może znaleźć zatrudnienia (Sobczak J., 1998. s. 66). Bezrobocie jako fenomen społeczny wystąpiło w Polsce po II wojnie światowej dopiero w roku 1989. Miało niezwykle wysoką dynamikę. Od 568 tys. w 1990 roku, do 2,6 mln w 1992 roku, po 2,9 mln w roku 2002 (Kozek W., 2007. s. 148). Jak wskazują dane Głównego Urzędu Statystycznego w czerwcu 2011 roku braku pracy doświadczało 1,883 mln Polaków, zaś stopa bezrobocia wyniosła 11,8% (Główny Urząd Statystyczny Departament Pracy, 2011). Badania dotyczące bezrobocia w Polsce wskazują, że dotyka ono coraz większej części populacji oraz że doświadczyła go 1/4 osób aktywnych zawodowo. Wśród bezrobotnych epizody wielokrotnego bezrobocia (od 2 do 9 razy) objęły w roku 1997 więcej niż 1/3 badanych. Obecność w rodzinie jednej osoby bezrobotnej zwiększa zagrożenie ubóstwem ponad dwukrotnie, a przy większej liczbie bezrobotnych wskaźnik zasięgu ubóstwa jeszcze raz ulega podwojeniu, osiągając poziom ponad 4% (Gucwa-Leśny E., 2002. s. 194).

Z analiz przeprowadzonych w różnych krajach wynika, że dochody (a zwłaszcza ich brak, będący konsekwencją braku pracy zarobkowej) są stosunkowo najbardziej trafną, sumaryczną charakterystyką należności do kategorii ludzi ubogich. Powiększeniu się nierówności dochodów w kraju najbardziej sprzyja szybki wzrost gospodarczy. Tym samym bezrobocie jest jednym z czynników silnie wpływających na ubóstwo osób go doświadczających. Uznaje się, że grupami społecznymi szczególnie objętymi ubóstwem są emeryci, renciści, niepełnosprawni, przewlekle chorzy, osoby bezdomne, bezrobotne, ludzie z marginesu społecznego, rodziny wielodzietne i niepełne. Przy czym pewne grupy (np. emeryci i renciści) wchodzą do sfery ubóstwa niejako na stałe. Gospodarstwa emerytów i rencistów w okresie przed transformacją były najbardziej zagrożone niedostatkiem. Obecnie, z racji tego, że mają stały, zagwarantowany dochód, ich sytuacja jest średnia, natomiast wśród samych emerytów – zagrożenie ubóstwem jest podobne do zagrożenia osób pracujących na własny rachunek i niższe od pozostałych grup. Nie oznacza to bynajmniej, że emeryci są zamożni, a tym bardziej zadowoleni. Badania traktujące o subiektywnej oceny ubóstwa<sup>7</sup> według wieku wykazują, że osoby powyżej 65 roku życia, znacznie częściej niż osoby z każdej innej badanej grupy wiekowej, oceniają swój dochód jako niewystarczający lub ledwie wystarczający (Podgórski J., 1996.).

O tym, że zjawisko bezrobocia ściśle związane jest z bezdomnością, w polskiej literaturze przedmiotu wskazuje się dość powszechnie (Piekut-Brodzka D., 2000; Przy-meński A., 2001; Piekut-Brodzka, D. M., 2006; Duracz-Walczak A., 2007; Olech P., 2007; Dębska A., 2007; Retowski S., Dębska-Cenian A., 2008c; Dębski M., 2008a; Wachowicz M. 2008; Nestorowicz- Wyborska J., 2008; Dębski M., 2010a). Warto jednakże wskazać, iż brak pracy to również główna bariera w procesie reintegracji zawodowej i społecznej, w procesie wychodzenia z bezdomności. O ekonomicznym wyizolowaniu osób bezdomnych szeroko rozpisuje się Justyna Nesterowicz-Wyborska wskazując, że większość osób bezdomnych posiada doświadczenia zawodowe, jednakże z różnych względów nie podejmuje aktywności zawodowej (2008. s. 196). Z moich doświadczeń badawczych wynika, że osoby bezdomne, pomimo tego, że na niskim poziomie oceniają swoje szanse na wyjście z bezdomności, bardzo często wskazują, iż to właśnie pomoc w znalezieniu pracy

7. Gospodarstwo jest ubogie, jeżeli jego ocena własnego dochodu jest niższa od poziomu dochodu, określanego jako niewystarczający lub ledwo wystarczający.

byłaby odpowiednią formą wsparcia w kierunku samodzielności życiowej (Dębski M., 2008a. s. 293; Dębski M., 2010a. s. 216). Podobne przekonanie wyrażają badani w Trójmieście studenci wyższych uczelni (Dębski M., 2007b. s. 133).

### 2.3. Ubóstwo

Specjaliści zajmujący się tematyką ubóstwa wskazują, że polska bieda jest masowa i utrwalona (Grotowska-Leder J., 2002. s. 267). Zauważają, iż bardzo często mamy do czynienia z sytuacją dziedziczenia biedy, która jawi się tutaj jako niemożność wykorzystania własnych zasobów w celu zaspokojenia swoich potrzeb biologicznych, konieczność życia w permanentnej izolacji i niepewności oraz problem niedożywienia, braku wykształcenia i niewystarczającej opieki medycznej (Oliwa-Ciesielska M., 2006, s. 14; Warzywoda-Kruszyńska W., 1996. s. 22). Problem ubóstwa w Polsce ściśle związany jest z okresem transformacji ustrojowej, kiedy spadły realne dochody, a różnice majątkowe pogłębiały się (Zabielska M.J., 2007. s. 37). Doszukując się przyczyn polskiej biedy ekonomści wskazują, iż jest ona związana z niską wydajnością pracy, niskim poziomem wykształcenia, dyskryminacją płciową oraz rasową, własnym wyborem. Na gruncie polskim przyczyny ubożenia społeczeństwa dostrzega się po stronie państwa – polityka niskich świadczeń społecznych, polityka wysokich kosztów utrzymania, wprowadzenie podatku VAT, niewydolny system podatkowy, wysokie składki ubezpieczeniowe (Warzywoda-Kruszyńska W., 1996. s. 63).

Pomimo tego, że badania nad ubóstwem mają już ponad stuletnią historię, głównym problemem metodologicznym pozostaje nadal zdefiniowanie kategorii ubóstwa. W polskiej praktyce pomiaru ubóstwa najczęściej przyjmowana jest tzw. ekonomiczna definicja ubóstwa.

Ubóstwem określa się sytuację, w której jednostka (osoba, rodzina, gospodarstwo domowe) nie dysponuje wystarczającymi środkami (zarówno środkami pieniężnymi w postaci dochodów bieżących i dochodów z poprzednich okresów, jak i w formie nagromadzonych zasobów materialnych) pozwalającymi na zaspokojenie jej potrzeb. Tym samym poza definicją ubóstwa pozostają aspekty kulturowe, polityczne i socjologiczne życia w ubóstwie, związane z wyłączeniem z życia społecznego (Panek T., b.d.).

Miarami określającymi skalę zjawiska ubóstwa w Polsce są miary minimum socjalnego i minimum egzystencji (Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2009)<sup>8</sup>. Z obliczeń Instytutu Polityki i Spraw Społecznych poczynionych na podstawie danych GUS wynika, że zmodyfikowane minimum socjalne w 2008 roku dla jednej osoby wynosiło 865,1 zł. dla pracowniczego gospodarstwa 1-osobowego, 714,6 zł. na osobę dla pracowniczego gospodarstwa 2-osobowego oraz 713,7 zł. na osobę dla pracowniczego gospodarstwa 3-osobowego.

---

8. Minimum socjalne to wskaźnik społeczny mierzący koszty utrzymania gospodarstw domowych. Według tego modelu zakres i poziom zaspokajanych potrzeb winny zapewniać takie warunki życiowe, by na każdym z etapów rozwoju człowieka umożliwić reprodukcję jego sił życiowych, posiadanie i wychowanie potomstwa oraz utrzymanie więzi społecznych. Minimum egzystencji, zwane inaczej jest minimum biologicznym. Koszyk minimum biologicznego wyznacza praktycznie najniższy standard życia – chodzi o wyznaczenie poziomu zaspokojenia potrzeb, poniżej którego występuje biologiczne zagrożenie życia oraz rozwoju psychofizycznego człowieka.

Dla gospodarstw emeryckich kwoty minimum socjalnego kształtowało się na poziomie 871,6 zł. dla gospodarstwa 1-osobowego oraz 713,5 zł. dla gospodarstwa 2-osobowego.

W koszyku minimum egzystencji – w odróżnieniu od minimum socjalnego – uwzględnia się wydatki na towary i usługi umożliwiające jedynie tzw. przeżycie. Potrzebami o największym znaczeniu są wyżywienie oraz zakwaterowanie. Potrzeba utrzymania więzi ze społeczeństwem – bardzo istotna w modelu minimum socjalnego – nie jest uwzględniona w kategorii minimum egzystencji. Grupy potrzeb, takie jak rekreacja, transport i łączność czy uczestnictwo w kulturze nie są w niej uwzględniane. W konsekwencji minimum egzystencji uznaje się za dolną granicę obszaru ubóstwa. Z danych obliczonych przez Instytut Polityki i Spraw Społecznych, na podstawie danych GUS wynika, że zmodyfikowane minimum egzystencjalne w roku 2008 wynosiło 413,2 zł. dla pracowniczych gospodarstw 1-osobowych, 345,2 zł. na osobę dla pracowniczego gospodarstwa 2-osobowego oraz 363,9 zł. na osobę dla pracowniczego gospodarstwa 3-osobowego. Dla gospodarstw emeryckich, kwoty minimum egzystencjalnego kształtowało się na poziomie 389,5 zł. dla gospodarstwa 1-osobowego oraz 321,6 zł. dla gospodarstwa 2-osobowego. Z przeprowadzonych przez GUS badań wynika, że procent osób żyjących poniżej minimum egzystencji spada z 12,3% w 2005 roku do 7,8% w 2006 roku, 6,6% w roku 2007 i 5,6% w 2008 roku. Spada również odsetek Polaków żyjących na granicy relatywnego ubóstwa (z 18,1% w 2005 roku do 17,6% w 2008 roku) oraz ustawowej granicy ubóstwa (z 18,1% w roku 2005, przez 15,1% w roku 2006, do 10,6% w 2008 roku) (Główny Urząd Statystyczny, b.d.).

Rozprawiając o zjawisku ubóstwa w wielu aspektach – jego przyczyn, złożoności czy metod liczenia – przyznać trzeba, że bieda bardzo często jest czynnikiem prowadzącym do bezdomności. Schemat wchodzenia w bezdomność z powodu deficytów ekonomicznych w sposób przejrzysty zaprezentowała M. Oliwa-Ciesielska (2006) wskazując, iż ubóstwo, wykluczenie społeczne i marginalizacja społeczna są zjawiskami pozostającymi w związkach przyczynowo-skutkowych. Do podobnych wniosków dochodzi J. Grotowska-Leder (2002. s. 273) wskazując, że brak dochodów powodowany niskimi kwalifikacjami oraz złą pozycją na rynku pracy wymusza ograniczenie w wielu sferach życia, powodując wycofywanie się jednostek i grup z dostępnych obszarów aktywności. Niektórzy z autorów wskazują nawet na pewnego rodzaju reguły współwystępowania takich zjawisk, jak bezrobocie, bieda i bezdomność. Taką sytuację mogą potwierdzać badania osób bezdomnych w Trójmieście z roku 2006, o których szerzej będę mówił w dalszych częściach mojej pracy (Retowski S., Dębska-Cenian A., 2008b). Analizując indywidualne historie bezdomności powiedzieć należy, że ubóstwo z jednej strony jest powodem bezdomności, z drugiej zaś – nazbyt często – czynnikiem hamującym proces reintegracji zawodowej i społecznej osób długotrwale bezdomnych.

#### 2.4. Nieodpowiednie ustawodawstwo

Ostatnia dekada poprzedniego stulecia w Polsce charakteryzowała się wysokim bezrobociem, masowymi zwolnieniami, likwidacją zakładów pracy oraz mieszkań zakładowych. Pierwsze lata demokracji to również okres uchwalania aktów prawnych, rozporządzeń, które nie zawsze okazywały się pomysłami godnymi praktycznego wdrożenia i jako takie w sposób bezpośredni przyczyniały się do wzrostu zjawiska bezdomności w Polsce. Pierwsza z ustaw, które w sposób zasadniczy wpłynęły na skalę zjawiska bezdomności w Polsce to, Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach

mieszkaniowych (Dz.U. z 11.10.1994 Nr 105 poz. 509), która dawała możliwość eksmitowania lokatora za długi i zaległości w opłatach czynszu. Według danych Krajowej Rady Komorniczej w latach 1995-1998 przeprowadzono ponad 5 tys. eksmisji na bruk (Dura-cz-Walczak A. 2001/2002. s. 41). W rodzinach wykwaterowanych w ten sposób w 1999 roku było 3 tys. nieletnich dzieci. W 2000 roku sądy podjęły 20 tys. spraw o eksmisję, a z 10 tys. rozpatrzonych spraw 4 tys. zakończyły się wyrzuceniem na bruk. W 2000 roku, w konsekwencji silnych nacisków społecznych, uchwalono Ustawę z dnia 17 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 (Dz.U. z 30.12.1998 Nr 162 poz. 1119), która ograniczała możliwość wykonywania eksmisji wobec kobiet ciężarnych, dzieci, osób chorych, osób ubezwłasnowolnionych i ich opiekunów, emerytów i rencistów uprawnionych do świadczeń z pomocy społecznej, bezrobotnych. Przepis ten został utrzymany w Ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 10.07.2001 Nr 71 poz. 733). W art. 14 tej Ustawy dodatkowo uwzględniono osoby spełniające przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały. Po tych zmianach wykwaterowywani są na bruk w zasadzie tylko tacy ludzie, którzy czynszu nie opłacają z przyczyn społecznie nieuzasadnionych.

Druga ustawa, której uchwalenie miało niebagatelny wpływ na skalę bezdomności w Polsce to kontrowersyjne uregulowania zawarte w Ustawie z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 17.04.1974 Nr 14 poz. 85). Jak wskazuje opracowany w roku 1995 *Raport Rzecznika Praw Obywatelskich w/s stanu wykonywania przez gminy ustawowych obowiązków wobec osób bezdomnych*, wśród korzystających z pobytu w placówkach dla bezdomnych liczną kategorię stanowią osoby wymeldowane z dotychczas zajmowanych mieszkań (Rzecznik Praw Obywatelskich, 1995). W procesie przygotowywania ostatecznej wersji raportu ustalono, że osoby te opuściły lokale dobrowolnie lub zostały z nich eksmitowane bez zapewnienia innego mieszkania. Ich wymeldowanie donikąd nastąpiło na podstawie art. 15, ust. 2 rozpatrywanej Ustawy, w następstwie rozwodu, pobytu w zakładzie karnym, wyjazdu do innej miejscowości w poszukiwaniu pracy, a nawet w trakcie odbywania zasadniczej służby wojskowej – w świetle zapisów tej Ustawy:

organ gminy wydaje na wniosek strony lub z urzędu decyzję w sprawie wymeldowania osoby, która utraciła uprawnienie wymienione w art. 9, ust. 2 i bez wymeldowania się opuściła dotychczasowe miejsce pobytu stałego, albo osoby, która bez wymeldowania się opuściła dotychczasowe miejsce pobytu stałego i nie przebywa w nim co najmniej przez okres 6 miesięcy, a nowego miejsca jej pobytu nie można ustalić (Dz.U. z 17.04.1974 Nr 14 poz. 85).

Praktykę stosowania tego przepisu prawnego w stosunku do więźniów zahamował wyrok Najwyższego Sądu Administracyjnego z dnia 29 lutego 1987 roku, na mocy którego przywrócono prawo do mieszkania osobie wymeldowanej z niego w trakcie odbywania kary więzienia (Przymeński A., 2001, s. 125). Obecnie wymeldowanie na drodze decyzji administracyjnej może nastąpić w stosunku do osoby, która bez wymeldowania opuściła dotychczasowe miejsce pobytu stałego bądź też bez wymeldowania się opuściła dotychczasowe miejsce pobytu stałego i nie przebywa w nim co najmniej przez okres 6 miesięcy, a nowego miejsca jej pobytu nie można ustalić.

## 2.5. Niewydolność systemu wsparcia dla osób bezdomnych oraz zagrożonych bezdomnością

Z prowadzonych w latach 2001-2009 w województwie pomorskim panelowych badań socjodemograficznych wynika, że zdecydowana większość osób bezdomnych (powyżej 80%) stale korzysta z pomocy oferowanej przez gminę w zakresie schronienia, wyżywienia, noclegu bądź zakupu odzieży. Z tych samych badań wynika, że 57,6% badanych osób uważa, że pomoc otrzymana w 2009 roku nie pomagała wyjść z bezdomności, a 66,8% osób bezdomnych korzystało z pomocy ośrodków pomocy społecznej przed okresem własnej bezdomności (Dębski M., 2010a. s. 194-196). Badania socjodemograficzne oraz psychospołeczne profilu osób bezdomnych w Trójmieście wskazują ponadto, że ok. 20% osób bezdomnych za własną bezdomność obwiniają system pomocy społecznej. Z danych pochodzących z tych samych badań wynika, że 20% osób bezdomnych upatruje szans na wyjście z własnej bezdomności w pomocy ośrodka pomocy społecznej (Retowski S., Dębska-Cenian A., 2008c. s. 439).

Analizując kondycję pomocy społecznej dla osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością w Polsce okazuje się, że w wielu analizowanych aspektach wydaje się być ona niewydolna (Przymeński A., 2008. s. 27-32; Dębski M., 2010b. s. 293-309)<sup>9</sup>. Z jednej strony może wprowadzać osoby w stan bezdomności, z drugiej zaś powodować niski poziom usamodzielnienia osób doświadczających stanu braku mieszkania. Wielu pracowników socjalnych wskazuje, że system pomocy społecznej jest z natury swojej uzależniający, zaś uzależnienie to ściśle skorelowane jest długością czasu korzystania z pomocy oraz z wielością form wsparcia osób ubogich i zagrożonych bezdomnością.

Obecnie w wielu gminach w Polsce (Gdańsk, Gdynia, Słupsk, Kielce, Poznań, Warszawa, Wrocław, Katowice, Kraków i inne) daje się zaobserwować powolną, ale konsekwentną profesjonalizację wsparcia osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością. Widoczna jest ona nie tylko w budowaniu gminnych programów wsparcia, profesjonalnie przeprowadzanych diagnozach, jak również w rosnącej liczbie form wsparcia. Formy te, a raczej ich różnorodność, mnogość i łatwość dostępu powodują, że wiele osób z nich korzystających przyzwyczaja się do ich obecności i nie wyobraża sobie życia bez nich. W konsekwencji taka sytuacja – przy uwzględnieniu faktu, że nie jest realizowana w sposób odpowiedni praca socjalna – prowadzić może do uzależnienia od korzystania z pomocy, jak również do wyuczonej bezradności. Ludzie zagrożeni wykluczeniem społecznym szybko uczą się bezradności, nabierają poczucia, że ich osobista kontrola wzmocnień i wpływ na sytuację są nieefektywne. W związku z tym uczą się oczekiwać obniżonej kontroli w przyszłości. To z kolei prowadzi do deficytów poznawczych (człowiek przestaje rozumieć, co się w danej sytuacji dzieje i nie potrafi przewidywać dalszego biegu rzeczy), motywacyjnych (brak motywacji do działania i umiejętności angażowania się), emocjonalnych (depresja, apatia, lęk, zmęczenie, wrogość, brak agresji,

---

9. O systemie wsparcia osób bezdomnych traktuję w artykule pt. *Analiza „systemu” pomocy osobom bezdomnym w Polsce. Próba krytycznej syntezy* w dalszej części publikacji. Do najważniejszych z nich zaliczam, wraz z A. Przymeńskim, charytatywny model udzielania pomocy, wadliwą rejonizację pomocy, niedostatki infrastrukturalne, brak obowiązujących standardów minimalnej pomocy udzielanej osobom bezdomnym, zbyt niski poziom finansowania pomocy, brak programów profilaktycznych skierowanych do osób zagrożonych bezdomnością oraz zbyt długi okres przebywania w placówce dla osób bezdomnych. Szczegółowego opisu każdego aspektu systemu pomocy osobom bezdomnym dokonam w dalszej części publikacji.

utrata nadziei) oraz społecznych (wycofanie się z kontaktów społecznych). Sytuacja wyuczona bezradności powoduje, że w wielu przypadkach osoby zagrożone wykluczeniem społecznym (oraz już wykluczone) nie podejmują poważnych prób zmiany swojego życia, poprzestając na korzystaniu z lokalnego wsparcia ośrodka pomocy społecznej w postaci np. zasiłku celowego bądź stałego.

Niewydolność systemu wsparcia osób zagrożonych bezdomnością widoczna jest również w niedostatku programów profilaktycznych zapobiegających stawianiu się osobą bezdomną oraz spójnej wizji pracy w kierunku wyjścia z bezdomności. Brakuje spójności chociażby w definiowaniu samego zjawiska zagrożenia bezdomnością, nie wspominając już o próbach reagowania na nie<sup>10</sup>. W tym kontekście można powiedzieć, że obecnie funkcjonujący w Polsce system pomocy społecznej w małym stopniu skoncentrowany jest na szeroko rozumianej prewencji, jak również integracji (Olech P., 2010. s. 15-72). Pomimo coraz bardziej powszechnego dostępu do środków unijnych, wiele gmin w Polsce ogranicza się jedynie do działania interwencyjnego w rozumieniu zapisów ustawy o pomocy społecznej. W konsekwencji wiele osób (rodzin), które od wielu lat korzysta ze wsparcia ośrodków pomocy społecznej, staje się osobami bezdomnymi przy jednoczesnym niskim poziomie usamodzielniania się osób będących już bezdomnymi.

### **3. Przyczyny jednostkowe, psychologiczne, endogenne, wewnętrzne, mikrospołeczne, zależne – wybrane aspekty**

Obok makrostrukturalnych przyczyn bezdomności w literaturze przedmiotu w ujęciu dychotomicznym mowa jest o przyczynach mikrostrukturalnych. Do najbardziej powszechnych czynników mieszczących się w tej kategorii zaliczyć należy:

- uzależnienia (Moczuk E., 1999; Porowski M., 1998; Piekut-Brodzka D.M., 2006; Bartosz B., Błażej E., 1995)
- przestępczość (Moczuk E., 1999; Porowski M., 1998; Piekut-Brodzka D.M., 2006), pobyt w więzieniach (Frączkiewicz-Wronka A., Zrałek M., 1998)
- przemoc w rodzinie (Moczuk E., 1999; Porowski M., 1998; Piekut-Brodzka D.M., 2006; Bartosz B., Błażej E., 1995)
- trwałe rozpad więzi formalnych i nieformalnych pomiędzy ludźmi (Sołtysiak T., 1997; Moczuk E., 1999)
- rozpad rodziny i rozwód (Sołtysiak T., 1997; Moczuk E., 1999)
- brak opieki i odrzucenie ze strony najbliższych (Bartosz B., Błażej E., 1995; Moczuk E., 1999)
- niewłaściwy przebieg interakcji w zbiorowościach społecznych (Piekut-Brodzka, D. M., 2006)
- brak oparcia w pierwotnych grupach społecznych (Porowski M., 1998)
- zakłócony proces socjalizacji (Sołtysiak T., 1997)
- zaburzenia psychiczne (Porowski M., 1998; Piekut-Brodzka D.M., 2006)
- zaburzenia osobowości (Piekut-Brodzka D.M., 2006; Moczuk E., 1999; Popielarska B., 2001/2002)

---

10. Definicja osoby bezdomnej zawarta w ustawie o pomocy społecznej z jednej strony ujednoliciła rozumienie stanu bezdomności, z drugiej zaś wydaje się nie ogarniać swoim zakresem różnorodnych form bycia osobą bezdomną (zgodnie z europejską typologią bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego ETHOS, o której była mowa w tekście A. Pindrala).



Podobnie jak w przypadku makrostrukturalnych przyczyn bezdomności, w tym miejscu szczegółowemu opisowi zostaną poddane jedynie te przyczyny endogenne, które w świetle wyników badań realizowanych w Polsce najczęściej prowadzą do stanu bezdomności. Do nich niewątpliwie zaliczyć należy problem uzależnień, przemocy w rodzinie oraz szeroko rozumiane kwestie rodzinne (rozpad rodziny i związku małżeńskiego, patologie rodziny pochodzenia). Zanim rozpocznę ich omówienie, chciałbym podkreślić, że przyczyny te opisuję rozdzielnie jedynie na potrzeby bardziej szczegółowego opracowania, w praktyce jednakże należy przyczyny traktować je często jako współwystępujące. To współwystępowanie potwierdzają także badania przeprowadzone w Stanach Zjednoczonych na próbie 1563 dorosłych bezdomnych (Koegel P., Melamid E., Burnam M.A. 1995). Dziewięć z dziesięciu badanych dorosłych osób bezdomnych wskazywało na wystąpienie więcej niż jednego poważnego problemu w dzieciństwie (szczególnie z obszaru wychowywania się w rodzinie zastępczej/adopcyjnej lub w instytucji opiekuńczej): ubóstwa rodzinnego, problemów mieszkaniowych, rodzinnych, przemocy fizycznej, wykorzystywania seksualnego. Ponad połowa dorosłych osób bezdomnych wskazała na występowanie w swoich rodzinach problemu w dwóch bądź więcej obszarach.

### 3.1. Uzależnienia

Jak wskazuje Beata Bykowska, w społeczeństwie polskim istnieje szeroko rozpowszechniony i historycznie ugruntowany zwyczaj spożywania alkoholu (Bykowska B., 2008b. s. 54). Autorka dowodzi, że obecnie w Polsce mamy do czynienia z rosnącą w sposób lawinowy liczbą osób pijących: ponad 60% piętnastolatków ma za sobą pierwsze doświadczenia alkoholowe. Według danych Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, 5-7% populacji stanowią osoby pijące alkohol szkodliwie (nadużywające alkoholu), a kolejne 2% to osoby od niego uzależnione. Przekładając te wielkości na konkretne liczby należy uznać, iż problemy alkoholowe dotyczą bezpośrednio ponad 3 mln. Polaków. Według szacunków Agencji uzależnienie od alkoholu dotyczy ok. 2% populacji, czyli 700-800 tys. osób. Niewątpliwie, z racji swoich rozmiarów, kwestie uzależnień od alkoholu można określić jako jeden z głównych problemów współczesnej polskiej rodziny, obok problemu nietrwałości rodziny, przemocy w rodzinie, migracji zarobkowej, ubóstwa (Bykowska B., 2008a. s. 37). Analiza aktualnych trendów konsumpcji alkoholu w Polsce dowodzi, że trzykrotnie częściej po alkohol sięgają mężczyźni<sup>11</sup>. Motywem bywają różnorodne wydarzenia życiowe traktowane jako socjologiczne źródła stresu, takie jak utrata pracy, kłopoty finansowe, nieporozumienia i konflikty rodzinne. Jak wskazuje Aleksandra Nowakowska (2008c. s. 353-354), motywów tych można

11. Jak wynika z badań prowadzonych w ostatnich latach, współcześnie kobiety coraz częściej sięgają po alkohol. Można ten fakt tłumaczyć na wiele sposobów. Niektórzy socjologowie twierdzą, że picie kobiet spowodowane jest większą ilością czasu spędzaną w świecie mężczyzn i przejmowaniem ich nawyków. Coraz częstsze spożywanie alkoholu przez kobiety związane jest również ze stresem, samotnością, strachem o to, czy podołają zadaniom, których się podjęły. Wiele z uzależnionych od alkoholu kobiet swoją inicjację alkoholową przeszło jako nastolatki. Dziś piją nałogowo. Z danych statystycznych wynika, że najwięcej kobiet nadużywających alkoholu (10,2%) przypada na grupę wiekową 18-29 lat. W kolejnej grupie (30-39 lat) odsetek ten wynosi 7,5%, dalej (40-49 lat) 6,8%, 3,3% (50-64 lat) i tylko 2,3% w grupie najstarszej (powyżej 65 roku życia) (Kowalska D., 2006).

szukać również w samych właściwościach jednostki – jej niskiej samoocenie, niskim poczuciu własnej wartości, braku umiejętności radzenia sobie z życiowymi problemami i trudnościami oraz niskim poziomem społecznego przystosowania. W takim ujęciu sięganie po alkohol widzieć należy jako przejaw ucieczkowego stylu radzenia sobie ze stresem.

Warto wskazać, że problem alkoholowy dotyka nie tylko rodzin i osób posiadających własne mieszkanie, ale również, a może nawet przede wszystkim, osób bezdomnych. Zaryzykuję stwierdzenie, że osoby bezdomne ze względu na posiadane deficyty edukacyjne, emocjonalne i społeczne są grupą ludzi bardziej narażoną na uzależnienie się od alkoholu. Jak podkreśla A. Nowakowska, analiza indywidualnych scenariuszy rozwoju syndromu bezdomności skłania do wniosku, iż alkohol może stanowić bezpośrednio źródło problemów, które w sposób lawinowy determinują proces stawania się osobą bezdomną. Może także stanowić konsekwencję bezdomności powstałej w wyniku problemów finansowych, konfliktów rodzinnych czy choroby i tym samym stanowić wtórne źródło pozostawania w bezdomności (Nowakowska A., 2008c. s. 353). Podobnego zdania są ci badacze, którzy w procesie monitorowania zjawiska bezdomności dostrzegają, iż bezdomność powiązana jest z problemem uzależnienia od alkoholu (Dębski M., 2003; 2007a; 2010a; Dębski M., Olech P., 2005; Duracz-Walczak A., 2001/2002; Nowakowska A., 2008c; Oliwa-Ciesielska M., 2006; Przyemeński A., 2001; Śledzianowski J., 1995; 2006; Wachowicz M. 2008). J. Śledzianowski stawia dość kontrowersyjną tezę, że kołem napędowym bezdomności w Polsce jest alkoholizm. Według wyliczeń autora z 1987 roku – 80% ogółu mężczyzn przebywających w schroniskach św. Brata Alberta stanowili alkoholicy. W latach następnych wprawdzie nastąpił procentowy spadek alkoholików wśród bezdomnych, lecz – zdaniem autora – zjawisko to należy tłumaczyć tym, że od 1990 roku do schronisk zaczęli trafiać ludzie „innej jakości”: niealkoholicy, ludzie młodzi, niezdegradowani (Śledzianowski J., 1995. s. 278).

Rozprawiając o problemie uzależnienia od alkoholu należy mieć na uwadze fakt, iż bardzo często czynnik ten, prowadzący do bezdomności, współwystępuje z innymi, np. ze stosowaniem przemocy w rodzinie. We wszystkich tych sytuacjach, w których mamy do czynienia z niemożliwością wskazania jednej głównej przyczyny bezdomności, problem uzależnienia od alkoholu należy traktować jak główną przyczynę bezdomności, ale i czynnik, który wyzwolił łańcuch traumatycznych zdarzeń życiowych, w konsekwencji których osoba posiadająca dach nad głową utraciła go. Warto również zwrócić uwagę, że spożywanie alkoholu przez osoby bezdomne może pełnić funkcję pogłębiania kontaktów z innymi osobami bezdomnymi, towarzyszami niedoli (Nowakowska A., 2008c. s. 354-355). Ta przesłanka, nazwijmy ją na nasz użytek funkcją adaptacyjną, przyczynia się nie tylko do umocnienia więzi wewnętrznych grupy osób bezdomnych, ale w sposób negatywny wpływa na proces usamodzielniania się (Zieliński A., 2005. s. 71-78)<sup>12</sup>. Praktycy pracujący z bezdomnymi alkoholikami podkreślają jeszcze jeden bardzo ważny aspekt specyfiki ich uzależnienia, mianowicie ściśle powiązania tego rodzaju uzależnienia z uzależnieniem od samej bezdomności, rozumianej

12. Boleśnie takiego stanu rzeczy doświadczyli wszyscy ci ludzie, którzy prowadzili różnego rodzaju programy i projekty, mające na celu integrację społeczną i zawodową osób bezdomnych. W wielu przypadkach okazywało się, że bez rozwiązania problemu uzależnienia od alkoholu osoby bezdomne nie były w stanie, bądź to znaleźć pracy, bądź jej utrzymać. Dochodziło często do sytuacji, w których osoba bezdomna, która podjęła staż i praktyki zawodowe, musiała je przerwać gdyż popadała w ciąg alkoholowy.

jako styl życia (Jażdżikowski M., 2000) oraz splatania się i wzajemnego zązębiania konsekwencji obu tych form uzależnień, co jest szczególnie istotne z punktu widzenia skutecznego programu pomocy psychologicznej.

### 3.2. Przemoc w rodzinie

Stosowanie przemocy w rodzinie zdaje się być w Polsce zjawiskiem bardzo powszechnym (Ośrodek Badania Opinii Publicznej, 2007; Centrum Badania Opinii Społecznej, 2009)<sup>13</sup>. Cennych informacji o rozmiarach i charakterze tego zjawiska dostarczają nam Niebieskie Karty. Procedura Niebieskiej Karty, zgodnie z zarządzeniem Komendanta Głównego Policji nr 162 z dnia 18 lutego 2008 roku (Zarządzenie Nr 162 Komendanta Głównego Policji z dnia 18.02.2008 r.), to ogół czynności podejmowanych i realizowanych przez policjantów, zgodnie z przepisami zarządzenia, w związku z uzasadnionym podejrzeniem zaistnienia przemocy w rodzinie, rozumianej w sposób określony w art. 2, pkt 2 Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz.U. z 20.09.2005 Nr 180 poz. 1493). Jak wskazuje zarządzenie, podczas przeprowadzania interwencji domowej w związku z przemocą w rodzinie, policjant ma obowiązek udzielenia ofiarom niezbędnej pomocy (w tym pierwszego zaopatrzenia medycznego, wezwania pogotowia ratunkowego lub zawiadomienia innych instytucji, które mogą jej udzielić). W razie potrzeby, musi również podjęcia inne niezbędne czynności zapewniające ochronę życia, zdrowia i mienia osób będących ofiarami przemocy (włącznie z zastosowaniem wobec sprawcy przemocy, na podstawie odrębnych przepisów, środków przymusu bezpośredniego i zatrzymania). Funkcjonariusz ustala przebieg zdarzenia i jego następstwa, przeprowadza rozmowę ze sprawcą przemocy, jak również dopełnić na miejscu zdarzenia czynności procesowe w niezbędnym zakresie, w granicach koniecznych do zabezpieczenia śladów i dowodów przestępstwa (Zarządzenie Nr 162 Komendanta Głównego Policji z dnia 18.02.2008 r.).

Z rzetelnych danych policyjnych wynika, że sprawców przemocy jest zdecydowanie mniej niż osób jej doświadczających. Przemocy domowej najczęściej doświadczają kobiety, a głównym sprawcą przemocy domowej jest mężczyzna. Stosowanie przemocy domowej ściśle związane jest z występowaniem problemu alkoholowego, coraz więcej przypadków stosowania przemocy w rodzinie zgłaszanych jest przez policję do różnego rodzaju instytucji i organizacji. Przyznać trzeba, że przemoc domowa w świetle procedur Niebieskiej Karty jest jedynie wycinkiem szerszego problemu społecznego. W przypadku stosowania przemocy w rodzinie istnieje nieznanym dziś odsetek osób doświadczających cichej przemocy. Jak wskazują dane pochodzące z procedury Niebieskiej Karty, akty

13. W świetle wyników badań realizowanych przez CBOS, 1/4 dorosłych Polaków (26%) zna przynajmniej jedną kobietę, która padła ofiarą przemocy ze strony swojego partnera. 1/3 kobiet (33%) deklaruje, że zna w swoim środowisku co najmniej jedną kobietę bitą przez męża, w tym 17% – przynajmniej kilka takich kobiet, a więc prawdopodobnie żyje w środowisku, w którym przemoc jest normą. 2/5 kobiet żyjących w złych warunkach materialnych, zna przynajmniej jedną kobietę bitą przez męża. Co jedenasty dorosły (9%) twierdzi, że przynajmniej raz został uderzony przez współmałżonka (partnera/kę) podczas kłótni. Około połowa z nich przynajmniej kilkakrotnie padło ofiarą agresji. W ostatnich czterech latach nastąpiła niewielka poprawa w tym względzie, jednak z dłuższej perspektywy czasowej widać, że wartości tego wskaźnika w zasadzie się nie zmieniają – obecne wyniki są prawie takie same jak w 2002 roku. Większość kobiet deklarujących, że partner kiedyś je uderzył, twierdzi też, że padło ofiarą domowej agresji.

przemocy w rodzinie od roku 1999 nasilają się. Analizując ostatnie 10 lat można powiedzieć, że dwukrotnie wzrosła liczba przeprowadzanych interwencji domowych (w 1999 roku było ich 376 538, zaś w roku 2008 – 658 651), widoczne jest również zwiększenie liczby interwencji dotyczących przemocy domowej (z 72 031 w 1999 roku do ponad 86 455 w 2008 roku). Z danych pochodzących ze statystyk policyjnych wynika ponadto, że przestępstwa stwierdzone z artykułu 207 utrzymują się od dziewięciu lat na podobnym poziomie: 22-24 tys. Artykuł 207 Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 2.08.1997 Nr 88 poz. 553) mówi, że:

Kto znęca się fizycznie lub psychicznie nad osobą najbliższą lub nad inną osobą pozostającą w stałym lub przemijającym stosunku zależności od sprawcy albo nad małoletnim lub osobą nieporadną ze względu na jej stan psychiczny lub fizyczny, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5 (§1). Jeżeli czyn określony w §1 połączony jest ze stosowaniem szczególnego okrucieństwa, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10 (§2). Jeżeli następstwem czynu określonego w § 1 lub 2 jest targnięcie się pokrzywdzonego na własne życie, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12 (§3).

Jak wskazuje statystyka, ok. 1% przestępstw w rodzinie karana jest z art. 207, par. 2 i 3 (150-300 przypadków). Pomimo dużego poziomu ogólności, dane zawarte w źródłach policyjnych należy uznać za bardzo rzetelne z tego względu, że pochodzą one z pierwszej ręki.

W świetle wyników badań realizowanych w Polsce, przemoc w rodzinie jest główną przyczyną bezdomności kobiet (Dębski M., Olech P., 2005. s. 75-76; Dębski M., 2007a. s. 53; Dębski M., 2008b. s. 56-57; Dębski M., 2010a. s. 199). Z danych statystycznych uzyskanych w roku 2009 wynika, że 34% bezdomnych kobiet wskazała, że ich przyczyną bezdomności było wypędzenie z mieszkania przez rodzinę, a 20% jako powód swojej bezdomności wskazała przemoc w rodzinie. Jak wskazuje Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z 1995 roku, liczną kategorię osób bezdomnych w wizytowanych placówkach stanowią kobiety, kobiety z dziećmi, a czasem całe rodziny, które opuściły zajmowane lokale mieszkalne lub pokoje w lokalach mieszkalnych, z powodu konfliktów rodzinnych czy zagrożenia życia lub zdrowia ze strony osób współzamieszkujących, dysponujących najczęściej tytułem prawnym do danego lokalu. W tej kategorii bezdomnych są także osoby, które posiadają stały meldunek, lecz faktycznie przebywają w schroniskach czy domach dla bezdomnych (Rzecznik Praw Obywatelskich, 1995. s. 9). Potwierdzeniem tego obrazu są wyniki badań J. Śledzianowskiego, które dowodzą, że problemem dysfunkcyjności i patologii w rodzinie prokreacyjnej jest obciążona większość bezdomnych (Śledzianowski J., 1995. s. 266). Jako niewątpliwą przyczynę bezdomności podaje on głęboki kryzys rodziny, tzn. rozpad więzi emocjonalnych, zanik powinności moralnej względem członków rodziny wymagających szczególnej troski (Śledzianowski J., 1995. s. 273).

### 3.3. Patologie życia rodzinnego w tym rodziny pochodzenia

Lektura publikowanych rezultatów współczesnych badań zagranicznych, wskazuje na tendencję koncentrowania się badaczy przede wszystkim na ustaleniu, które z czynników indywidualnych czynią osobę w trudnej sytuacji ekonomicznej szczególnie podatną na stanie się osobą bezdomną. Poza sugestiami, że większość bezdomnych ludzi pochodzi ze środowisk doświadczających ubóstwa, pozyskane dane wskazują na szczególne

znaczenie doświadczeń rodzinnych, czy też mówiąc bardziej ogólnie, historii rodzinnych, dla wyjaśnienia przyczyn zagrożenia bezdomnością (Koegel P., Melamid E., Burnam M.A. 1995). Badania zagraniczne dowodzą jednoznacznie, że obserwujemy silne związki pomiędzy wczesną historią dzieciństwa a podatnością na późniejszą bezdomność (Passero, J.M., Zax, M., Zozus, R.T., 1991. s. 70-78; Cicchetti D., Rizley R., 1981. s. 31-35). Także na gruncie polskim rozpad rodziny pochodzenia i zaburzenia w socjalizacji wskazywane są jako kluczowe uwarunkowania procesu stawania się osobą bezdomną. Jako typowe zaburzenia w okresie własnej socjalizacji wskazywane są: śmierć ojca lub matki, zbyt wczesne i wymuszone przez okoliczności zewnętrzne usamodzielnienie się (w warunkach niepełnej dojrzałości społecznej i przy prawdopodobieństwie występowania pewnych defektów osobowościowych), przebieg procesu socjalizacji w instytucjach opiekuńczych, alkoholizm jednego lub obydwójga rodziców, kara więzienia odbywania przez członków rodziny, doświadczana w dzieciństwie bieda, niskie wykształcenie i status społeczny rodziców, dojrzewanie w rodzinach wielodzietnych, zakłócenie więzi pomiędzy rodzicami i dziećmi – szczególnie w rodzinach dysfunkcyjnych i patologicznych bądź też nadmiernie rygorystyczne normy funkcjonujące w rodzinie (Przymeński A., 2001).

W toku dyskusji o przyczynach zwiększających szanse wystąpienia bezdomności, bardzo często wskazuje się przede wszystkim na zaburzone relacje z rodziną pochodzenia i rodziną prokreacji. Wśród nich szczególnie podkreśla się konflikt z rodziną pochodzenia, nieakceptowanie sposobu życia, na który decyduje się jednostka, brak możliwości uzyskania pomocy od członków rodziny, z której pochodzi osoba bezdomna czy też brak bliskiej rodziny. W grupie czynników wpisanych z kolei w rodzinę prokreacji, a stanowiących podstawowe uwarunkowania późniejszej bezdomności, znajdują się: rozwód, separacja bądź rozpad konkubinatu, ucieczka kobiety wraz z dziećmi z rodziny patologicznej, w której ma miejsce nadużywanie przemocy i uzależnienie od alkoholu, złe stosunki z dorosłymi dziećmi, ukrywanie swojej niekorzystnej sytuacji przed dziećmi, wycofanie się z kontaktów z rodziną (Przymeński A., 2001). Przyjmuje się, że niekorzystne doświadczenia wyniesione ze środowiska rodzinnego często stanowią czynniki wypychające osobę na ścieżkę bezdomności i ułatwiające podjęcie decyzji o zerwaniu dotychczasowych więzi ze środowiskiem (Zalewska D., 2005).

Szeroko rozumiany kontekst rodzinny, jako syndrom podatności na bezdomność, uwzględniany był podczas pogłębionych badań nad populacją osób bezdomnych w Trójmieście (Nowakowska A., 2008a. s. 308-333; Retowski S., Dębska-Cenian A., 2008b. s. 404-433). Z danych zebranych na podstawie skali patologii w rodzinie wynika, że ponad połowa (57%) ankietowanych osób bezdomnych doświadczała sytuacji o charakterze patologicznym (np. nadużywania alkoholu, zażywania narkotyków, stosowania przemocy fizycznej bądź psychicznej). Warto jednak podkreślić, że choć nasilenie sytuacji o charakterze patologicznym w najbliższej rodzinie badanych osób bezdomnych przewyższało wyraźnie przeciętne dane dla populacji ogólnej Polaków, nie można twierdzić, że każda osoba bezdomna stykała się w przeszłości z patologią<sup>14</sup>. W badaniu

14. Osoby bezdomne wskazywały na występowanie w swoich rodzinach pochodzenia najczęściej trzech zachowań patologicznych: nadużywania alkoholu (45%), pobytów w zakładach karnych (26%), stosowania przemocy – fizycznej (24%) i psychicznej (20%). Stosunkowo rzadziej zdarzały się próby samobójcze i samookaleczenia (17%) czy zaburzenia psychiczne (9%). Do raczej marginalnych należały stosowanie narkotyków (3%), molestowanie seksualne

trójmiejskim postawiono również pytanie, jaki jest stosunek dorosłych osób bezdomnych do własnych historii rodzinnych. Przeprowadzona analiza czynnikowa skali do retrospektywnej oceny własnej sytuacji rodzinnej (życia) jeszcze przed utratą domu wykazała, że ocena własnej rodziny uwzględnia cztery powiązane ze sobą wymiary. Trzy spośród nich miały charakter negatywny – patologia, bieda oraz brak wsparcia, jeden zaś miał charakter pozytywny – raj utracony. Wyniki wykazały, że wedle retrospektywnej oceny, własne życie rodzinne jeszcze sprzed okresu bezdomności jawi się osobom bezdomnym najsilniej jako raj utracony, w którym żyło się naprawdę dobrze, w poczuciu szczęścia i niezależności. Na drugim miejscu, jeżeli chodzi o częstotliwość wskazań, pojawiło się określenie swojej rodziny jako patologicznej, w której panowała: przemoc psychiczna i fizyczna czy też nadużywanie alkoholu (brak istotnych różnic w zależności od płci). Trzecim w kolejności istotnym wątkiem własnej historii rodzinnej był deficyt wsparcia, jakiego oczekiwano od najbliższych. Relatywnie najrzadziej osoby bezdomne oceniały własne życie rodzinne przed okresem bezdomności jako pasmo kłopotów finansowych, powodujących stały brak środków materialnych i wymuszających częste korzystanie z pomocy innych ludzi (Nowakowska A., 2008a. s. 319; Retowski S., Dębska-Cenian A., 2008b. s. 420-429). Jak wskazują badania psychospołecznego profilu osób bezdomnych w Trójmieście, brak wsparcia uzyskiwanego od macierzystej rodziny jest najsilniejszym predykatorem występowania u dorosłych osób bezdomnych podwyższonego poziomu poczucia beznadziejności, częstszej obecności objawów zaburzeń zdrowia psychicznego, niższego poziomu nadziei na sukces (siła woli) oraz obniżonego wewnętrznego poczucia kontroli. Dodatkowe analizy przekonały także, że postreganie w retrospektywnej ocenie przez osobę bezdomną własnej rodziny jako nie dającej wsparcia, wiąże się nie tylko z niższą oceną szans wyjścia z bezdomności, ale także z mniejszą częstotliwością rzeczywiście podejmowanych działań w kierunku wyjścia z bezdomności. Na zakończenie rozważań o rodzinnych czynnikach związanych z bezdomnością, warto wskazać za Aleksandrą Nowakowską (2008a. s. 330), że pomimo tego, iż „rodzina może stanowić źródło stresów i problemów, może też stanowić ogromne źródło wsparcia i stanowić swoisty bufor w procesie zmagania się z szeregiem życiowych problemów”.

#### 4. Czy istnieje bezdomność z wyboru?

„Bezdomny to człowiek nieposiadający własnego mieszkania lub osoba o specyficznych predyspozycjach, która w imię wolności dokonała wyboru pewnego sposobu życia – typ wędrowca-tułacza” (Pisarska M., 1993). Definicja spowodowała, iż w świecie akademickim rozgorzała dyskusja na temat problemu bezdomności z wyboru. Bezdomność tę traktuje się jako następstwo decyzji powziętej zgodnie z indywidualnymi preferencjami, a jej wyrazem jest świadome i dobrowolne dokonanie w imię wolności wyboru sposobu życia (Moczuk E., 1999; Piekut-Brodzka D., 2000): stylu wędrowca-tułacza (Pisarska M., 1993) bądź włóczęgi (Porowski M., 1998). Może być także wynikiem świadomie podjętych desperackich decyzji, np. uchodźstwo (Porowski M., 1998). Wiązana jest ona z odrzuceniem obowiązującego systemu wartości (Moczuk E., 1999) czy też – jak wskazują inni – z uwarunkowaniami socjopsychologicznymi (Bartosz B., Błażej E., 1995) bądź własnymi zachowaniami dewiacyjnymi (Porowski M., 1998). Bezdomność

(3%) czy uprawianie nierzędu (0,5%).

z konieczności dotyka człowieka wbrew jego woli, potrzeb i aspiracji; jest odczuwana jako stan frustrującej deprywacji ze wszystkimi tego konsekwencjami psychicznymi (Porowski M., 1998). Bezdomność niezależna od człowieka spowodowana jest czynnikami zewnętrznymi, na które osoba nie miała wpływu, traktowana jest jak wynik wydarzeń losowych: utraty domu w wyniku klęsk żywiołowych, sieroctwa chorób i niepełnosprawności (Piekut-Brodzka, D.M., 2006; Porowski M., 1998), wynik cudzych zachowań dewiacyjnych, np. wykwaterowanie, odtrącenie od wspólnego ogniska domowego (Porowski M., 1998). Również w literaturze obcojęzycznej obecna jest dyskusja na temat bezdomności z wyboru, która przenosi raczej akcent z wyboru na winę. Koncepcja ta znajduje odzwierciedlenie w ustaleniach czy bezdomność jest wynikiem zasłużonego, czy też niezasłużonego zachowania (Jacobs K., Kemeny J., Manzi T., 1999; Clapham D., 2003) i wskazuje na dwa silnie spolaryzowane poglądy. Dzieli one bezdomność ze względu na źródło przyczyn jej występowania na bezdomność jako wynik świadomego wyboru (bezdomność dobrowolną) oraz bezdomność z konieczności (niezależną od człowieka). M. Pisarska dowodzi, że jeśli bezdomni z wyboru istnieją, to jest ich bardzo mało i należy zaliczyć do nich tych, którzy prezentują typ wiecznego wędrowca, włóczęgi, tułacza świadomie odrzucającego normy społeczne oraz akceptowany przez ogół świat wartości (Pisarska M., 1993). Pogląd ten podziela również J. Śledzianowski (1995. s. 260). Podkreśla on, że jeżeli ktoś rzeczywiście opuścił własne mieszkanie i oddał się włóczęgostwu, możemy go określić jako człowieka bezdomnego z wyboru. W innym miejscu autor wskazuje, iż bezdomność z wyboru związana jest z bezmyślnością działań ludzkich (Śledzianowski J., 1995. s. 93). Pojęcie bezdomności z wyboru istnieje także w klasyfikacji stosowanej przez M. Porowskiego (1995. s. 434). Dla niego ten rodzaj bezdomności jest efektem dobrowolnie wybranego stylu życia, następstwem opcji powziętej przez człowieka, zgodnie z jego indywidualnymi preferencjami. Cokolwiek odmienne – od wyżej przytaczanych – rozumienie pojęcia bezdomnego z wyboru proponuje w swojej publikacji A. Duracz-Walczak (1998. s. 26). Kryterium podziału na bezdomność z konieczności i bezdomność uznaną za stan wybrany stanowi dla autorki aktualna postawa osoby bezdomnej wobec własnego statusu społecznego. Bezdomnych z wyboru autorka charakteryzuje jako osoby akceptujące swój status i przejawiające brak chęci zmiany swojej sytuacji życiowej. Należą do tego grona ci, którzy bezdomnymi stali się wbrew własnej woli, lecz z czasem przyzwyczaili się do życia na koszt społeczny bądź utracili zdolność do samodzielności wskutek wieku, kalectwa, przewlekłej choroby lub pogodzili się z bezdomnością z wielu jeszcze przyczyn. Marek Gramlewicz (1998. s. 41) nie kwestionuje, że kategoryzacja ta może dobrze służyć pracownikom służb społecznych w bezpośredniej pracy z konkretnym przypadkiem. Złą stroną przyjętego nazewnictwa jest jednak to, że w szerszym odbiorze społecznym może ono utrzymywać stereotyp postrzegania dużej części bezdomnych jako tych, którzy obiektywnie wybrali taki los.

Problem bezdomności z wyboru widoczny jest nie tylko na gruncie teoretycznych rozważań, ale również w wynikach badań empirycznych prowadzonych w Polsce. Dane pochodzące z badań socjodemograficznych realizowanych w województwie pomorskim ujawniają, że odsetek osób odwołujących się do tej właśnie przyczyny kształtuje się na wysokim poziomie 25-30%. Wskazanie takie jest charakterystyczne dla osób, które znajdują się w chronicznej i trwałej fazie bezdomności (Dębski M., Olech P., 2005. s. 80). Warto w tym miejscu wskazać, że w wielu wypowiedziach osoby bezdomne

wskazują nie tyle na wybór samej bezdomności, ile na wolny wybór jej formy. W takim sensie często wskazują, że skutkiem ich wolnej decyzji było zamieszkanie w placówce, odejście od żony, zamieszkanie na działce z partnerką życiową czy zmiana miejsca zamieszkania<sup>15</sup>. Zdaniem A. Przymeńskiego (1998. s. 10) bezdomnych z wyboru (w ścisłym rozumieniu tego słowa) nie ma, a dotknięci tym stanem chcą się z niego jak najszybciej wydostać. Autor proponuje zaniechanie stosowania pojęcia bezdomni z wyboru i postuluje wprowadzenie określenie bezdomności z własnej winy (Przymeński A., 1997. s. 35). W takim ujęciu osoba bezdomna, nie będąca w stanie dociec do prawdziwej przyczyny swojej bezdomności, często kryje w sobie chęć psychologicznego usprawiedliwienia siebie, swojego życia oraz wielu własnych niepowodzeń życiowych. Również drogi prowadzące do bezdomności, wskazane przez M. Oliwę-Ciesielską, jednoznacznie zaprzeczają tezie, że możliwa jest tzw. bezdomność z wyboru. Jak wskazuje autorka w jednym ze swoich artykułów, bezdomnych nie można traktować jak nonkonformistów, którzy na pewnym etapie swojego życia postanowili w sposób drastyczny i jednoznaczny zaprzeczyć rzeczywistości, w której dotychczas funkcjonowali (Oliwa-Ciesielska M., 2003. s. 145 i n.), gdyż ich sprzeciw wobec dotychczasowego życia nie jest świadomy. Innymi słowy można powiedzieć, że osoby bezdomne jawią się jako jednostki, które nie tyle odrzuciły zastany ład i porządek społeczno-moralny, co nie przyswoiły go w sposób wystarczająco odpowiedni.

Na zakończenie rozważań o bezdomności będącej skutkiem własnego wyboru, warto wskazać, iż bardzo często osoby bezdomne, szczególnie w pierwszych latach realizacji badań wśród bezdomnych w Stanach Zjednoczonych i w Europie, były utożsamiane ze zjawiskiem włóczęgostwa (Nózka M., 2006. s. 11). Także w Polsce na początku XX wieku uważano, iż bezdomność włóczęgów wynika z ich własnego wyboru i specyficznej dla nich wizji świata, która stoi w sprzeczności z przyjętym i uznawanym porządkiem życia społecznego (Nózka M., 2006. s. 11). Obecnie, dość radykalnie rozgranicza się problem włóczęgostwa od problemu bezdomności wskazując, że włóczęga może doświadczać okresów bezdomności, podobnie jak może doświadczać bliskości miasta (Nózka M., 2006. s. 26). W innym swoim opracowaniu M. Nózka (2005. s. 87-123) wskazuje, że włóczęgostwo może być jedną z form przeżywania swojej bezdomności i jako taka może być kojarzona z bezdomnością z wyboru. Jak wskazuje S. Grodziski (1961. s. 50), włóczęgów należy definiować jako osoby oddalone od domu, a nie jego pozbawione. Współczesne ustawodawstwo jasno określa, kto jest osobą bezdomną, a kto nie. Za osoby bezdomne uznaje się wszystkich, którzy „nie mieszkają w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i nie są zameldowani na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych” (Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593). W ujęciu niniejszej Ustawy to nie włóczęgostwo, a pozostawanie bez dachu nad głową zostało uznane za szczególną sytuację, z powodu której należy udzielać pomocy. Mylenie pojęć bezdomności i włóczęgostwa wynikającego z wolnego wyboru może

15. Warto pamiętać, rozważając o problemie bezdomności z wyboru, że bycie osobą bezdomną nie jest żadnym sposobem na życie, nie jest związane z konstatacją zastanej rzeczywistości i nie wiąże się z odrzuceniem uznawanych przez społeczeństwo wartości. Jak wskazuje Iwona Grabarczyk przemieszczanie się osób bezdomnych (włóczęgostwo) spowodowane jest przede wszystkim poszukiwaniem jedzenia, lepszych warunków do życia i egzystencji lub pracy, czyli jest działaniem celowym (Grabarczyk I., 2006. s. 246).



być spowodowane tym, że ludzie wybierający nieskrępowany styl życia posiadają cechy podobne do osób bezdomnych: prowadzą niestabilizowane życie, łatwo zmieniają miejsce pobytu, wzbudzają wśród społeczności lokalnej wielkie emocje, utrzymują się z dorywczej pracy, często podejmując aktywność zawodową w zamian za wyżywienie (Grodziski S., 1961. s. 52; Grabarczyk I., 2006. s. 235). Stwierdzić trzeba, że termin włóczęga dalece nie wyczerpuje charakterystyki osoby bezdomnej i jako taki powinien być traktowany odmiennie.

Konkludując rozważania na temat przyczyn bezdomności, chciałbym jeszcze raz podkreślić ich wielowymiarowość i współwystępowanie. Jakakolwiek jednak próba uchwycenia istoty zjawiska bezdomności, bez postrzegania jej przyczyn, jako grupy problemów czy też czynników – powiązanych i wzajemnie się warunkujących – będzie dysputą jedynie akademicką.

### Bibliografia:

- Bartosz B., Błażej E., 1995. *O doświadczeniu bezdomności*. Warszawa.
- Bielecka-Prus J., Rydzewski P., Maciejewska R., 2011. *Społeczne i instytucjonalne aspekty bezdomności na Lubelszczyźnie*. Lublin.
- Brickmann Ph., Rabinovitz V.C., Karuza J.Jr., Coates D., Cohn E., Kidder L., 1982. *Models of helping and coping*. „American Psychologist” 37(4).
- Browarczyk Ł., red. 2008. „Forum. O bezdomności bez łęku”. Gdańsk.
- Browarczyk Ł., Dębski M., red. 2010. „Forum. O bezdomności bez łęku”. Gdańsk.
- Bykowska B., 2008a. *Przemoc domowa w rodzinie alkoholowej*. W: *Przemoc w rodzinie. Między teorią a praktyką*. M. Dębski, red. Nowy Staw.
- Bykowska B., 2008b. *Wybrane problemy współczesnej rodziny polskiej*. W: *Przemoc w rodzinie. Między teorią a praktyką*. M. Dębski, red. Nowy Staw.
- Cicchetti D., Rizley R., 1981. *Developmental perspectives on the etiology. intergenerational transmission. and sequelae of child maltreatment*. W: *New direction of child development. Developmental perspectives on child maltreatment*. R. Rizley, D. Cicchetti, red. San Francisco.
- Clapham D., 2002. *Housing pathways: A postmodern analytical framework*. „Housing, Theory and Society” Vol. 19.
- Clapham D., 2003. *Pathways Approaches to Homelessness Research*. „Journal of Community & Applied Social Psychology” Vol. 13.
- Centrum Badań Opinii Społecznej, 2005. *Sytuacja osób bezdomnych w Warszawie – opinie osób bezdomnych i pracowników socjalnych*. Warszawa.
- Centrum Badań Opinii Społecznej, 2009. *Przemoc i konflikty w domu. Komunikat z badań*. Warszawa.
- Chwaszcz J., 2008. *Osobowościowe i społeczne wyznaczniki funkcjonowania bezdomnych mężczyzn*. Lublin.
- Dębska A., 2007. *Rola pomocy psychologicznej w integracji zawodowej i społecznej osób bezdomnych*. W: *Bezrobocie jako problem bezdomnych polskich*. A. Duracz-Walczak, red. Warszawa.
- Dębska-Cenian A., Olech P., red., 2008. *Od ulicy do samodzielności życiowej. Standardy społecznej i zawodowej (re)integracji osób bezdomnych w sześciu sferach*. Gdańsk.

- Dębski M., 2003. *Socjodemograficzny portret zbiorowości osób bezdomnych Województwa Pomorskiego. Raport z badań*. P. Olech, E. Szczypior, G. Sochacka, J. Mąkosa, red. „Pomost – pismo samopomocy. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.
- Dębski M., 2007a. *Socjodemograficzny portret zbiorowości ludzi bezdomnych województwa pomorskiego – grudzień 2007*. A. Dębska-Cenian, G. Cis, A. Maj, B. Prusak, red. „Pomost – pismo samopomocy. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.
- Dębski M., 2007b. *Wizerunek osób bezdomnych w świadomości młodzieży akademickiej Trójmiasta. Próba szkicu socjologicznego*. A. Dębska-Cenian, G. Cis, A. Maj, B. Prusak, red. „Pomost – pismo samopomocy. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.
- Dębski M., 2008a. *W kierunku zmiany życiowej czyli o postrzeganiu szans wyjścia z własnej bezdomności*. W: *Psychospołeczny profil osób bezdomnych w Trójmieście*. M. Dębski, S. Retowski, red. Gdańsk.
- Dębski M., 2008b. *Sytuacja osób bezdomnych w województwie pomorskim w świetle wyników badań socjodemograficznych*. W: *Psychospołeczny profil osób bezdomnych w Trójmieście*. M. Dębski, S. Retowski, red. Gdańsk.
- Dębski M., 2010a. *Co nowego w badaniach socjodemograficznych? Wybrane aspekty na podstawie badań z 2009 roku*. Ł. Browarczyk, M. Dębski, red. „Forum. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.
- Dębski M., 2010b. *Analiza systemu pomocy osobom bezdomnym w województwie pomorskim. Od profilaktyki do wyjścia z bezdomności?*. Ł. Browarczyk, M. Dębski, red. „Forum. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.
- Dębski M., Olech P., 2005. *Socjodemograficzny portret zbiorowości osób bezdomnych województwa Pomorskiego. Raport z badań*. A. Siebert, A. Meller, K. Kowalska, K. Ługowski, red. „Pomost – pismo samopomocy. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.
- Dębski M., Retowski S., red. 2008. *Psychospołeczny profil osób bezdomnych w Trójmieście*. Gdańsk.
- Dębski M., Stachura K., red. 2008. *Oblicza bezdomności*. Gdańsk.
- Duda M., 2011. *Bezdomny moim bratem. O polskiej bezdomności przełomu wieków w świetle społecznego nauczania Kościoła*. Kraków.
- Duracz-Walczak A., 1998. *Bezdomność w Polsce – o ujednoczeniu pojęć*. „Polityka Społeczna” (5-6).
- Duracz-Walczak A., red. 2001/2002. *W kręgu problematyki bezdomności polskiej*. Gdańsk.
- Duracz-Walczak A., red. 2007. *Bezrobocie jako problem bezdomnych polskich*. Warszawa.
- Doliński D., 1998. *Orientacja defensywna*. Warszawa.
- Dz.U. z 2.08.1997 Nr 88 poz. 553, Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny.
- Dz.U. z 10.07.2001 Nr 71 poz. 733, Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.
- Dz.U. z 11.10.1994 Nr 105 poz. 509, Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.

- Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593, Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.
- Dz.U. z 17.04.1974 Nr 14 poz. 85, Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych.
- Dz.U. z 20.09.2005 Nr 180 poz. 1493, Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.
- Dz.U. z 30.12.1998 Nr 162 poz. 1119, Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000.
- Fitzpatrick S., Kemp P., Klinker S., 2000. *Single homelessness. An overview of research in Britain*. Bristol.
- Frączkiewicz-Wronka A., Zrałek M., 1998. *Bezdomność jako problem społeczny*. W: *Ubo-dzy i bezdomni*. P. Dobrowolski, red. Katowice.
- Giermakowska R., 2005. *Oblicza bezdomności. Teoria i praktyka*. W: *Ekskluzja i inkluzja. Społeczna diagnoza, uwarunkowania, kierunki działania*. J. Grotkowska-Leder, K. Faliszek, red. Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny Departament Pracy, 2011. *Miesięczna informacja o bezrobociu w Polsce w czerwcu 2011 roku*. [www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL\\_pw\\_miesie\\_inf\\_o\\_bezrob\\_w\\_polsce\\_6m\\_2011.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_pw_miesie_inf_o_bezrob_w_polsce_6m_2011.pdf), dostęp: 22.06.2011.
- Główny Urząd Statystyczny, b.d. *Bank Danych Lokalnych*. [www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p\\_name=indeks](http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks), dostęp: 12.05.2010.
- Golimowska S., Tarkowska E., Kopińska I., 2005. *Ubóstwo i wykluczenie społeczne. Badania-Metody-Wyniki*. Warszawa.
- Grabarczyk I., 2006. *O funkcjonowaniu trzech pojęć: żebracy (żebractwo). włóczędzy (włóczęgostwo). bezdomni (bezdomność)*. W: *Człowiek w obliczu wykluczenia i marginalizacji społecznej. Wokół zagadnień teoretycznych*. K. Białobrzaska, S. Kawula, red. Toruń.
- Grabarczyk I., 2007. *System wsparcia i pomocy bezdomnym*. Olsztyn.
- Gramlewicz M., 1998. *Bezdomność jako przejaw adaptacji społecznej*. W: *Ubo-dzy i bezdomni*. P. Dobrowolski, I. Mądry, red. Katowice.
- Grodziski S., 1961. *Ludzie luźni. Studium z historii państwa i prawa polskiego*. Kraków.
- Grotowska-Leder J., 2002. *Fenomen wielkomięskiej biedy. Od epizodu do underclass*. Łódź.
- Gucwa-Leśny E., 2002. *Zmiany poziomu życia i ich społeczne uwarunkowania*. W: *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*. M. Marody, red. Warszawa.
- Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, 2009. *Badania nad poziomem i strukturą zmodyfikowanego minimum socjalnego w 2008 r.* Warszawa. [www.ipiss.com.pl/www\\_new\\_ms\\_2008.pdf](http://www.ipiss.com.pl/www_new_ms_2008.pdf), dostęp: 04.04.2010.
- Jacobs K., Kemeny J., Manzi T., 1999. *The struggle to define homelessness: A constructivist approach*. W: *Homelessness. Public policies and private troubles*. S. Hutson, D. Clapham, red. London.
- Jamrozik A., Nocella L., 1998. *The Sociology of Social Problems. Theoretical Perspective and Methods of Intervention*. Cambridge.

- Jażdżikowski M., 2000. *Syndrom bezdomności*. „Świat Problemów” nr 6/89.
- Koegel P., Melamid E., Burnam M.A. 1995. *Childhood risk factors for homelessness among homeless adults*. „American Journal of Public Health” vol. 85. No. 12.
- Kowalska D., 2006. *Polki pijane*. „Newsweek Polska” nr 37.
- Kozek W., 2007. *Bezrobocie jako zjawisko społeczne*. W: *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*. M. Marody, red. Warszawa.
- Lamb H.R., 1990. *Will we save the homeless mentally ill?*. „American Journal of Psychiatry” Vol. 147.
- Mazur J., red. 2006. *Bezdomność. Szkice z socjologii, polityki społecznej i katolickiej nauki społecznej*. Lublin.
- Mendel M., 2007. *Spółeczeństwo i rytuał: heterotopia bezdomności*. Toruń.
- Miś L., 2007. *Problemy społeczne. Teoria, metodologia, badania*. Kraków.
- Moczuk E., 1999. *Bezdomność jako problem społeczny w opiniach osób bezdomnych*. W: *Poczucie nieegalitarności, ubóstwo, bezdomność a zjawiska patologii społecznej w aktualnej rzeczywistości kraju*. T. Sołtysiak, red. Włocławek.
- Najwyższa Izba Kontroli, 1997. *Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy o pomocy społecznej w zakresie zapobiegania zjawisku bezdomności*. Warszawa.
- Nestorowicz-Wyborska J., 2008. *O ekonomicznym wyizolowaniu osób bezdomnych*. W: *Psychospołeczny profil osób bezdomnych w Trójmieście*. M. Dębski, S. Retowski, red. Gdańsk.
- Nowakowska A., 2008a. *Układ stosunków rodzinnych osób bezdomnych*. W: *Psychospołeczny profil osób bezdomnych w Trójmieście*. M. Dębski, S. Retowski, red. Gdańsk.
- Nowakowska A., 2008c. *Problem uzależnienia od alkoholu wśród osób bezdomnych*. W: *Psychospołeczny profil osób bezdomnych w Trójmieście*. M. Dębski, S. Retowski, red. Gdańsk.
- Nóżka M., 2005. *Styl życia bezdomnego włączęgi w aspekcie kultury ubóstwa*. W: *Oblicza polskiej biedy – stan i perspektywy*. M. Duda, red. Kraków.
- Nóżka M., 2006. *Włączęgostwo. Zjawisko społeczne i interwencja socjalna*. „Zeszyty Pracy Socjalnej” nr 11.
- Ogonowska I., 1995. *Bezdomność w Krajach Unii Europejskiej*. „Sprawy Mieszkaniowe” nr 1.
- Olech P., 2007. *Aktywizacja zawodowa Osób bezdomnych*. W: *Bezrobocie jako problem bezdomnych polskich*. A. Duracz-Walczak, red. Warszawa.
- Olech P., 2008. *Mieszkalnictwo a bezdomność*. Browarczyk Ł., red. „Forum. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.
- Olech P., 2010. *Zapobieganie bezdomności – prewencja celowa, systemowa oraz profilaktyka. Raport z badań*. Ł. Browarczyk, M. Dębski, red. „Forum. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.
- Oliwa-Ciesielska M., 2003. *Człowiek bezdomny jako „inny”. Możliwości uczestnictwa społecznego*. W: *Działanie społeczne w pracy socjalnej na progu XXI wieku*. E. Kartowicz, A. Olubiński, red. Toruń.
- Oliwa-Ciesielska M., 2006. *Piętno nieprzypisania. Studium o wyizolowaniu społecznym bezdomnych*. Poznań.

- Oliwa-Ciesielska M., Przymeński A., 2009. *Mieszkalnictwo socjalne jako instrument lokalnej polityki społecznej wobec osób bezdomnych, na przykładzie Poznania. Diagnoza i rekomendacje*. Badania finansowane przez Miasto Poznań na mocy porozumienia między Miastem Poznań a poznańskimi publicznymi szkołami wyższymi zawartego 22.07.2009.
- Ośrodek Badania Opinii Publicznej, 2007. *Polacy wobec zjawiska przemocy w rodzinie oraz opinie ofiar, sprawców i świadków o występowaniu i okolicznościach występowania przemocy w rodzinie. Wyniki badań TNS OBOP dla Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej*. Warszawa.
- Panek T., b.d. *Ubóstwo i nierówności: dylematy pomiaru*. [www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ\\_Ubostwo\\_i\\_nierownosci-dylematy\\_pomiaru.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ_Ubostwo_i_nierownosci-dylematy_pomiaru.pdf), dostęp: 04.04.2009.
- Piekut-Brodzka D., 2000. *O bezdomnych i bezdomności – aspekty fenomenologiczne, etiologiczne i terapeutyczne*. Warszawa.
- Piekut-Brodzka D., 2006. *Bezdomność*. Warszawa.
- Pisarska M., 1993. *Miejskie schronisko dla bezdomnych kobiet*. „Praca Socjalna” 1993(4).
- Popielarska B., 2001/2002. *Przyczyny bezdomności w świetle teorii psychologicznych*. W: *W kręgu problematyki bezdomności polskiej*. A. Duracz-Walczak, red. Gdańsk.
- Podgórski J., 1996. *Ubóstwo subiektywne*. W: *Ubóstwo w świetle badań budżetów gospodarstw domowych*. Warszawa.
- Porowski M., 1998. *Bezdomność*. W: *Encyklopedia Socjologii t. 1. A-J*. W. Kwaśniewicz, red. Warszawa.
- Przymeński A., 1994. *Bezdomność a rynek pracy i struktura kosztów utrzymania. Przykład Poznania*. W: *Bezrobocie i pomoc społeczna zmiany rynku pracy w Polsce*. Poznań.
- Przymeński A., 1997. *Geografia i skala zjawiska bezdomności w Polsce*. T. Kamiński, W. Łazewski, H. Skorowski, red. „Bezdomność, Roczniki naukowe Caritas” Rok I.
- Przymeński A., 1998. *Bezdomność. Polityczno-społeczna definicja i formy zjawiska*. „Praca Socjalna” nr 4.
- Przymeński A., 2001. *Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej*. Poznań.
- Przymeński A., 2008. *Aktualny stan problemu bezdomności w Polsce. Aspekt polityczno-społeczny*. W: *Oblicza bezdomności*. M. Dębski, K. Stachura, red. Gdańsk.
- Retowski S., Dębska-Cenian A., 2008a. *Bezpośrednie i pośrednie przyczyny bezdomności w retrospektywnej ocenie osób bezdomnych – w poszukiwaniu konsekwencji psychologicznych*. W: *Psychospołeczny profil osób bezdomnych w Trójmieście*. M. Dębski, S. Retowski, red. Gdańsk.
- Retowski S., Dębska-Cenian A., 2008b. *Modele radzenia sobie z sytuacją własnej bezdomności – konsekwencje psychologiczne*. W: *Psychospołeczny profil osób bezdomnych w Trójmieście*. M. Dębski, S. Retowski, red. Gdańsk.

- Retowski S., Dębska-Cenian A., 2008c. *Ogólna charakterystyka psychologiczna osób bezdomnych na tle porównawczym osób długotrwale bezrobotnych i populacji ogólnej*. W: *Psychospołeczny profil osób bezdomnych w Trójmieście*. M. Dębski, S. Retowski, red. Gdańsk.
- Romański H., 2002. *Główne kierunki zmian w strukturze społecznej*. W: *Wymiary życia społecznego. Polska na przełomie XX i XXI wieku*. M. Marody, red. Warszawa.
- Rzecznik Praw Obywatelskich, 1995. *Raport Rzecznika Praw Obywatelskich w/s stanu wykonywania przez gminy ustawowych obowiązków wobec osób bezdomnych*. Warszawa.
- Sidorowicz S. 1997. *Psychospołeczne aspekty bezdomności*. T. Kamiński, W. Łazewski H., Skorowski, red. „Bezdomność Roczniki Naukowe Caritas”. Kielce.
- Sikorska J., 1998. *Konsumpcja*. Warszawa.
- Sobczak J., 1998. *Bezrobocie*. W: *Encyklopedia Socjologii t. 1. A-J*. W. Kwaśniewicz, red. Warszawa.
- Sołtysiak T., 1997. *Powiązania bezdomności z zachowaniami patologicznymi*. „Problemy Alkoholizmu” Vol. 2/3.
- Stankiewicz L., 2002. *Zrozumieć bezdomność*. Olsztyn.
- Szluz B., 2010. *Świat społeczny bezdomnych kobiet*. Warszawa.
- Śledzianowski J., 1995. *Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta a bezdomność*. Wrocław.
- Śledzianowski J., 2006. *Zdrowie bezdomnych*. Kielce.
- Wachowicz M. 2008. *Raport z badań nad przyczynami bezdomności*. W: Duda M. *Bezdomność. Trudny problem społeczny*. Kielce.
- Warzywoda-Kruszyńska W., 1996. *Wielkomijska bieda w okresie transformacji*. Łódź.
- Zabielska M.J., 2007. *Ubóstwo a procesy marginalizacji społecznej*. Lublin.
- Zalewska D., 2005. *Metodologiczne uwarunkowania badań nad bezdomnością*. W: *Formy pomocy bezdomnym. Analiza ułatwień i ograniczeń problemu*. D. Zalewska, M. Oliwa-Ciesielska, I. Szczepaniak-Wiecha, S. Grzegorski, red. Warszawa.
- Zarządzenie Nr 162 Komendanta Głównego Policji z dnia 18.02.2008 r. w sprawie metod i form wykonywania przez Policję zadań w związku z przemocą w rodzinie w ramach procedury „Niebieskie Karty”.
- Zieliński A., 2005. *Nadużywanie alkoholu a bezdomność*. „Alkoholizm i Narkomania” t. 18, nr 1-2.

**Causes of homelessness and reasons of being homeless.  
Typologies and controversial issues**

**(Summary)**

The author discusses methodological problems in analyzing the causes of homelessness in Polish scientific literature. Firstly, he distinguishes two main groups of factors responsible for homelessness: macro- and micro-structural. According to him, homelessness may be caused by at least nine different factors. Five of them have macro-structural character, and these are poverty, unemployment, poor housing, inappropriate law, inefficiency of welfare system. Three of them have micro-structural character and these are family violence, addiction, social pathology. Each of these potential causes is thoroughly described and analyzed. The author also discusses the problem of 'freely chosen' homelessness and how individuals enter the paths leading towards homelessness.

Marcin J. Sochocki

**Skala i charakter bezdomności  
w Polsce (wybrane parametry)**





## 1. Mierzenie zjawiska bezdomności

Poznanie charakteru bezdomności i monitoring skali zjawiska na poziomie ogólnokrajowym ma kluczowe znaczenie dla kształtowania polityki społecznej państwa zarówno w kontekście prewencji bezdomności, pomocy doraźnej, jak i reintegracji społecznej. Wśród przyczyn bezdomności wymienia się czynniki makrostrukturalne (Przymeński A., 2001. s. 122-137) – bez wiarygodnych danych trudno podejmować decyzje dotyczące tego wymiaru i dokonywać ich ewaluacji. Trudno także ocenić na ile świadczona pomoc pokrywa się z potrzebami osób bezdomnych. Brak rzetelnej diagnozy i stałego monitoringu utrudnia całościową ocenę systemu. W jakim zakresie ukierunkowany jest on na reintegrację, a w jakim utrwała postawy sprzyjające bezdomności? W Polsce nie przeprowadzono dotychczas ogólnopolskich badań, których celem byłoby oszacowanie skali bezdomności i zaprezentowanie charakterystyki socjodemograficznej osób bezdomnych. Systematyczny monitoring zjawiska bezdomności prowadzony jest w dwóch województwach: pomorskim (Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności) i podkarpackim (Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie). Jednakże tylko pomiary pomorskie w pełnym zakresie spełniają metodologiczne wymogi badania naukowego. Na problem niedostatecznego rozpoznania skali i charakteru zjawiska w wymiarze makro oraz lokalnym zwrócono już uwagę w raporcie Najwyższej Izby Kontroli z 1997 r., który dotyczył realizacji ustawy o pomocy społecznej w zakresie zapobiegania bezdomności. Dotychczas jednak nie zrealizowano wniosków pokontrolnych z tego zakresu (Najwyższa Izba Kontroli, 1997. s. 6-7). Potrzebę ogólnokrajowej diagnozy, a w przyszłości wprowadzenie stałego monitoringu sformułowano w projekcie Krajowego Programu Wychodzenia z Bezdomności i Budownictwa Socjalnego na lata 2009-2015, który został opracowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przy współpracy Ministerstwa Infrastruktury (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Infrastruktury, 2009. s. 5, 7)<sup>1</sup>.

Warto zwrócić uwagę, że monitoring zjawiska bezdomności może być użyteczny dla gmin, szczególnie wielkomiejskich (z uwagi na geografie bezdomności – o czym poniżej). Trudno bowiem świadczyć skuteczną pomoc, kształtować i ewaluować lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych bez przeprowadzenia wieloaspektowej diagnozy (z perspektywy ewaluacyjnej diagnoza stanowi bardzo ważny punkt odniesienia pozwalający na uchwycenie planowanych i nie planowanych zmian). W Polsce liderem w tym zakresie jest województwo pomorskie, w którym wyniki wieloletniego i stałego monitoringu „(...) stały się podstawą do napisania gminnych programów walki z bezdomnością oraz wojewódzkiej strategii rozwiązywania problemów społecznych, a niektóre z praktycznych rekomendacji udało się wdrożyć w życie” (Dębski M., 2008b. s. 33). W związku z obserwowanym w populacji pomorskich bezdomnych sukcesywnym zwiększaniem się liczby osób starszych i niepełnosprawnych, powołano placówki specjalizujące się w świadczeniu pomocy tej grupie.

---

1. W projekcie tym diagnoza i monitoring stanowią jedno z zaplanowanych zadań.

Z perspektywy metodologicznej, mierzenie skali bezdomności, a szerzej – realizacja badań w środowiskach bezdomnych, wiąże się z kilkoma specyficznymi obszarami problemowymi. Kluczowa kwestia to definicja osoby bezdomnej. Jak wykazano to w publikowanym w niniejszym tomie opracowaniu Sławomira Mandesa, opisującym główne kierunki badań nad bezdomnością w wybranych krajach, szacowanie skali bezdomności może różnić się w znaczący sposób w zależności od przyjętej definicji. Warto w tym miejscu raz jeszcze podkreślić, że wybór sposobu określania osoby bezdomnej nie ogranicza się wyłącznie do kwestii „czysto” metodologicznych, lecz odnosi się także do sfery aksjonormatywnej i ma konsekwencje polityczne. Ponadto, jak zilustrowano to w przywoływanym opracowaniu, przyjęcie określonej metodologii nie pozostaje bez wpływu na końcowy rezultat – szacowaną liczbę bezdomnych.

Problemem jest także dotarcie do bezdomnych, którzy zasiedlają miejsca niemieszkalne – zwykle brak jest względnie wyczerpujących map przebywania tych osób. Ponadto, przemieszczanie się respondentów może prowadzić do ich wielokrotnego liczenia (udziału w badaniu). Dlatego określając termin realizacji badań w Polsce często wykorzystuje się to, że wielu bezdomnych w okresie zimowym zasiedla placówki zapewniające nocleg, np. pomiary w województwie pomorskim wykonywane są w grudniu, w ciągu jednego dnia (zmniejsza się w ten sposób ryzyko ponad jednokrotnej reprezentacji respondentów w próbie) (Dębski M., 2008b, s. 36). Doświadczenia zebrane przy realizacji m.in. wspomnianych pomiarów wskazują, że kłopot stanowią względnie częste odmowy udziału w badaniu lub przerywanie rozpoczętej procedury badawczej (np. odmowa kontynuowania wywiadu). Pewna grupa bezdomnych nie uczestniczy w badaniach lub uczestniczy połowicznie ze względu na odurzenie substancjami psychoaktywnymi (głównie alkohol). Problemem też jest ocena, na ile osoby wykazujące zaburzenia psychotyczne, upośledzone umysłowo itp. mogą udzielać odpowiedzi. Zdarza się, że bezdomni zachowują się agresywnie, co stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa badaczy. Czasem także miejsca, w których przebywają respondenci są niebezpieczne lub dla badaczy niedostępne (Dębski M., 2007, s. 20-21).

Przy dokonywaniu szacunków skali problemu pomocne mogą być bazy danych o organizacjach i placówkach dla osób bezdomnych. Obecnie istnieją takie dwie bazy danych o charakterze ogólnopolskim:

- wykaz placówek zapewniających wsparcie osobom bezdomnym Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej ([www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1114](http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1114), dostęp: 12.05.2010)
- Informator Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta ([www.bratalbert.org.pl/informator/](http://www.bratalbert.org.pl/informator/), dostęp: 12.05.2010)

Informacje o placówkach dla bezdomnych uzyskać także można w innych bazach:

- organizacje i instytucje działające na rzecz osób bezdomnych Stowarzyszenia KLON/JAWOR ([www.bazy.ngo.pl](http://www.bazy.ngo.pl), dostęp: 12.05.2010)
- baza danych Ogólnopolskiego Porozumienia Osób, Organizacji i Instytucji Pomagających Ofiarom Przemocy Niebieska Linia ([www.porozumienie.niebieskaLinia.pl](http://www.porozumienie.niebieskaLinia.pl), dostęp: 12.05.2010)

Żadna z baz nie zawiera jednak aktualnych danych na temat liczby placówek i miejsc oraz rodzaju świadczonych usług dla osób bezdomnych w skali ogólnopolskiej (Browarczyk Ł., 2008; Olech P., 2008). Kolejnym źródłem danych są statystyki pomocy

społecznej, czyli przekazywane przez ośrodki pomocy społecznej do MPiPS coroczne sprawozdania z udzielonych świadczeń. Zbiorcze zestawienia publikowane są na stronie Ministerstwa<sup>2</sup>. Sprawozdania te nie obejmują działań podejmowanych przez instytucje inne niż OPS-y. P. Olech zauważa ponadto, że: „Dane powyższe zbierane są na podstawie papierowych statystyk wypełnianych przez OPS, pomimo wdrażanego we wszystkich gminach systemu elektronicznego POMOST” (Olech P., 2008. s. 3). System ten służy do gromadzenia i przetwarzania danych z zakresu pomocy społecznej, w tym także dotyczących bezdomności. Autor stwierdza jednak, że agregację danych utrudnia to, że implementacją zajmują się różne podmioty, korzystające z różnych systemów (Olech P., 2008. s. 10).

Inne dane administracyjne dostarczają informacji na temat problematyki bezdomności, odnosząc je ściśle do wybranych obszarów problemowych, np. statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczące eksmisji i zadłużeń czy statystyki Centralnego Zarządu Służby Więziennej na temat więźniów kończących odbywanie kary pozbawienia wolności i mających problemy mieszkaniowe.

Reasumując, w skali kraju brakuje sprawnego i metodologicznie zadowalającego systemu ewidencjonowania osób bezdomnych przebywających w placówkach<sup>3</sup> oraz rejestracji świadczonych usług, a także samych placówek. Za zasadne uznać należy stworzenie i stałe ewidencjonowanie ogólnopolskiej bazy danych spełniającej odpowiednie standardy metodologiczne (Busch-Geertsema V., Edgar B., Harrison M., Illsley B., Watson P., 2008) lub dokonanie modernizacji istniejących baz (także w celu uzyskania odpowiedniego stopnia kompatybilności). Taka baza służyłaby nie tylko celom poznawczym (badawczym), ale mogłaby przyczynić się do podniesienia jakości pomocy społecznej i pracy socjalnej adresowanej do osób bezdomnych – zarówno w wymiarze ogólnopolskim, jak i regionalnym czy lokalnym (np. dzięki aktualizowanemu na bieżąco rejestrowi można by szybko odszukać najbliższą placówkę świadczącą specjalistyczną pomoc osobom bezdomnym, dysponującą wolnymi miejscami).

Ostatnio podjęto działania, które w istotnym zakresie mają przyczynić się do zmiany opisanej wyżej sytuacji. Określenie skali bezdomności w Polsce jest jednym z zadań spisu powszechnego zaplanowanego na kwiecień 2011 r.<sup>4</sup> W kwietniu 2010 r. w czterech gminach województwa pomorskiego Główny Urząd Statystyczny przy merytorycznym

2. Najnowsze dane z 2009 r. dostępne na: [www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1575](http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1575), dostęp: 20.04.2010.

3. W celu wyjaśnienia ewentualnych niejasności, pragnę podkreślić, że ewidencjonowanie, o którym piszę, nie oznaczałoby prowadzenia ogólnopolskiej, imiennej bazy osób bezdomnych.

4. Pierwszą próbę objęcia spisem także osób niemających miejsca zamieszkania podjęto w 2002 r. Jednakże jak stwierdza Julia Wygnańska (2005. s. 5): „Opinie ekspertów na temat spisu wśród osób bezdomnych są raczej sceptyczne. Zastrzeżenia budzi zarówno sposób przeprowadzania spisu, jak i otrzymane wyniki. Po pierwsze, spis przeprowadzany był późną wiosną pod koniec maja, gdy warunki atmosferyczne już od wielu tygodni nie są wymagające i pozwalają osobom bezdomnym na niekorzystanie z pomocy placówek. Po drugie, konkretna data badania w placówkach dla bezdomnych miała być utajniona, jednak w jakiś sposób przeciekła do mieszkańców schronisk. Zdaniem pracowników warszawskich placówek wiele osób nie chciało się poddać spisowi i na czas jego przeprowadzenia wyprowadziło się. Uważa się, że w Warszawie spis się nie udał”. Także Piotr Olech (2008. s. 11) pisze, że „(...) GUS w sposób niewystarczający dociera do danych związanych z bezdomnością, szczególnie w przypadku ludzi bezdomnych przebywających poza placówkami”.

wsparciu Pomorskiego Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności (PFWB) przeprowadziło pilotaż spisu (Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności. b.d. [a]). Jest to przedsięwzięcie nowatorskie, które przygotowano uwzględniając wieloletnie doświadczenia PFWB w prowadzeniu badań wśród osób bezdomnych. Opracowano szczegółową procedurę realizacji pomiarów, której wdrożenie – zgodnie z intencjami autorów – pozwoli na uwzględnienie w spisie osób, które dotychczas nie występowały w statystykach GUS (Sobieszak A. i in., 2010).

Definicję osób bezdomnych opisano stosując podział na dwie kategorie:

- Bezdomność pierwszej kategorii – bez dachu nad głową, obejmuje osoby żyjące na ulicy, w przestrzeni publicznej bez schronienia, które mogłyby zostać uznane za kwaterę mieszkalną. Do kategorii tej należą przede wszystkim osoby, które wieczór i noc w momencie spisu spędzają poza jakąkolwiek instytucją funkcjonującą całonocowo, czyli tzw. osoby śpiące pod chmurką. Miejsca przebywania tych osób to: dworce kolejowe i autobusowe oraz ich okolice, kanały i węzły ciepłownicze, ulice, plaże, bunkry, lasy i parki, miejsca na cmentarzach, centra handlowe, parkingi, opuszczone samochody, przyczepy kempingowe, klatki schodowe, zsypy, piwnice, strych, śmietniki, ziemianki, wagony i bocznice kolejowe, ogrzewalnie i inne.
- Bezdomność drugiej kategorii, kategoria ta może dotyczyć osób bez stałego miejsca zamieszkania, które często przemieszczają się pomiędzy różnymi typami zakwaterowania, tj. schroniska, noclegownie i instytucje dla bezdomnych (Sobieszak A. i in., 2010. s. 3).

Opisano w niej m.in. sposoby (dobre praktyki) zliczania większej liczby osób bezdomnych, wskazano na typowe błędy popełniane w trakcie pomiarów, zwrócono także uwagę na zagrożenia, jakie wiążą się z przeprowadzaniem wywiadów w miejscach niemieszkalnych. Jednostki administracji centralnej i samorządowej zobligowane zostały do tworzenia regionalnych i lokalnych koalicji, których celem będzie realizacja spisu wśród osób bezdomnych przebywających w miejscach niemieszkalnych. W pomoc rachmistrzom zaangażowane zostaną służby mundurowe (zapewnienie bezpieczeństwa), instytucje pomocy społecznej (tworzenie map przebywania osób bezdomnych), a także inne instytucje, których udział może mieć znaczenie w objęciu spisem osób bez dachu nad głową (np. zarządy ogródków działkowych, służba zdrowia, dyrekcje dworców). Pomiar zostanie zrealizowany w ciągu dwóch dni: 15 kwietnia w nocy i 16 kwietnia rano. Opracowano także osobną instrukcję określającą zasady spisania osób bezdomnych przebywających w obiektach zbiorowego zakwaterowania (Browarczyk Ł., Dębski M., Sobieszak A., 2010).

## 2. Liczba bezdomnych w Polsce

Jak wspomniałem, w Polsce dotychczas nie zrealizowano odpowiednich ogólnopolskich badań, dających podstawę do poznania skali zjawiska bezdomności. Dlatego w dyskursie kształtowanym przez środowiska pomocowe, agendy rządowe, jak i mass media wymienia się zasadniczo rozbieżne szacunki. Poniżej przytaczam te najczęściej przywoływane, wskazując zarazem na podstawy, na jakich je oparto (lub na brak takowych).

Pierwsze (po 1989 r.) upowszechnianie przez środki masowego przekazu, a także agendy rządowe (Przymeński A., 2001. s. 57) informacje na temat skali zjawiska bezdomności w Polsce opierały się na stwierdzeniach Marka Kotańskiego (inicjatora i animatora sieci ośrodków dla bezdomnych MARKOT). A. Przymeński relacjonując dynamikę opartych na tych wypowiedziach szacunków podaje, że liczba ta narastała: na początku lat 90. wskazywano na 200 tys. osób, a w pierwszych latach XXI w. – 500 tys. (Przymeński A., 2008a. s. 21, Przymeński A., 2008b. s. 16).<sup>5</sup> Przymeński stwierdza, że dane te są jednak mało wiarygodne. Po pierwsze, brak jest informacji wskazujących, w jaki sposób Marek Kotański dokonał oszacowania skali zjawiska. Po drugie, przypuszcza, że świadomie zawyżał liczbę bezdomnych, m.in. po to, aby zwrócić uwagę na ten problem społeczny (Przymeński A., 2008a, s. 21).

W przywoływanym raporcie NIK z 1997 r. podano m.in. następujące szacunki liczby bezdomnych (Najwyższa Izba Kontroli, 1997. s. 13): ok. 18 tys. („osoby bezdomne znajdujące się w obszarze zainteresowania placówek pomocy społecznej”); 58 724 (liczba osób korzystających z pomocy Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej – ustalenia z kontroli w Radzie Naczelnej PKPS w Warszawie); 40-80 tys. (na podstawie „Informacji w sprawie działań pomocy społecznej w okresie zimy 1997”, MPiPS).

Jak to już nadmieniałem, metodologiczny status tych szacunków jest niezadowalający. W raporcie, w kontekście informacji przekazywanych przez wojewodów na temat skali bezdomności stwierdzono, że „(...) nie zawsze stopień rozpoznania zjawiska bezdomności przez administrację rządową i samorządową był dostateczny” (Najwyższa Izba Kontroli, 1997. s. 16).

W 2005 r. oszacowania skali zjawiska bezdomności w Polsce za pośrednictwem badań podjął się Mariusz Wachowicz. Autor nie przeprowadził jednak pomiarów wśród osób bezdomnych, a informacje o skali zjawiska pozyskiwał w sposób zapośredniczony – od pracowników socjalnych. Przedmiotem badania była nie tyle liczba bezdomnych, ile opinie (wiedza) pracowników socjalnych na ten temat. Walorem tego projektu był losowy dobór próby, uwzględniający zakres pomocy oferowanej osobom bezdomnym uprawniający – jak zapewnia autor – do ekstrapolacji danych na wszystkie gminy w kraju z 6% marginesem błędu. Operacjonalizacji definicji osoby bezdomnej dokonywali respondenci, na co zwraca uwagę M. Wachowicz dodając, że: „Pozostawienie definicji operacyjnej pracownikom socjalnym w gminach niesie pewne ryzyko braku unifikacji, ale wydaje się najwłaściwsze ze względu na ich doświadczenie i wiedzę” (Wachowicz M., 2005. s. 2). Na podstawie zebranych opinii przywoływany autor szacuje liczbę bezdomnych w Polsce na ok. 62 tys. (Wachowicz M., 2005. s. 4).

Stanisław Słowik powołując się na dane Głównego Urzędu Statystycznego na temat skali ubóstwa w Polsce stwierdza, że liczba bezdomnych – jak to określa – *sensu stricto* wynosi od 50 do 70 tys. (Słowik S., 2008. s. 8). W przywoływanej publikacji autor nie wskazał jednak sposobu, w jaki oszacował skalę bezdomności.

Przejrzysty sposób określania skali bezdomności w Polsce zaprezentował A. Przymeński. Autor na podstawie badań własnych i opinii praktyków pracujących z osobami bezdomnymi dokonał oszacowania proporcji liczby bezdomnych

5. Liczbę bezdomnych od 200-300 tys. brano pod uwagę w połowie lat 90. w kontekście wykupu świadectw udziałowych NFI (por. np. stenogram z posiedzenia Sejmu z dnia 24.10.1996 – za pytanie nr 562 posła Krzysztofa Kamińskiego i odpowiedź Wiesława Kaczmarka – sekretarza stanu w Ministerstwie Skarbu Państwa).

korzystających z miejsc dla bezdomnych w placówkach (schroniska, noclegownie, itp.) do liczby bezdomnych przebywających poza tymi instytucjami. „Proporcja ta została określona w przedziale od 1:1 do 1:2, na korzyść bezdomnych pozaschroniskowych” (Przymeński, 2001, s. 64)<sup>6</sup>. A. Przymeński oszacował liczbę bezdomnych wg wzoru:  $L = S + (S \times P)$ , gdzie:

L – łączna liczba bezdomnych,  
 S – łączna liczba bezdomnych korzystających z tymczasowego schronienia,  
 P – łączna liczba bezdomnych niekorzystających z tymczasowego schronienia, określona jako założona proporcja między wartościami liczbowymi S i P (Przymeński A., 2001. s. 64).

W ten sposób minimalną liczbę bezdomnych w 2000 r. przywoływany autor oszacował na 24 tys., a maksymalną na 45 tys. W późniejszej publikacji A. Przymeński stwierdził, że górna granica przedziału została przeszacowana, ze względu na zawyżenie łącznej maksymalnej liczby bezdomnych korzystających z tymczasowego schronienia o 2-4 tys. (Przymeński A., 2008a. s. 23). W 2006 r. autor ten liczbę osób bezdomnych określił na 35 tys. (Przymeński A., 2008a. s. 20-24). Szacunki te są zbieżne z danymi MPiPS. Zgodnie z ustaleniami Ministerstwa w dniu 26 stycznia 2010 r. w placówkach dla bezdomnych przebywało 20 960 osób, MPiPS szacuje, że poza placówkami znajdowało się ok. 10 tys. bezdomnych<sup>7</sup>. Łącznie ok. 31 tys. osób.

### 3. Charakterystyka socjodemograficzna osób bezdomnych i geografia bezdomności – wybrane aspekty

Charakterystykę socjodemograficzną osób bezdomnych opracowałem w oparciu o pięć – niżej opisanych – projektów badawczych. Dwa to badania wojewódzkie o charakterze quasi-panelowym, jedno ponadregionalne i dwa odnoszą się do wybranych miast. Na wstępie warto zwrócić uwagę na ograniczenia, które są charakterystyczne dla tego typu analiz. Zestawiając różne projekty badawcze, nie zawsze jest możliwe agregowanie danych w ten sam sposób – ze względu na odmienne kategoryzacje przyjęte w poszczególnych projektach (np. posługiwanie się różnymi przedziałami wiekowymi). Zdarzało się też, że z uwagi na niejednorodny sposób formułowania pytań, dane były porównywalne tylko do pewnego stopnia. Niekiedy ograniczeniem była forma prezentacji danych: podawanie tylko średnich vs niepodawanie średnich; poprzestawanie wyłącznie na danych procentowych bez podawania frekwencji przy poszczególnych kategoriach/odpowiedziach; przedstawianie wyników z uwzględnieniem braków danych vs pomijanie braków danych. I wreszcie, nie w każdym badaniu poruszano wszystkie prezentowane niżej tematy (pod tym względem najpełniejsze są badania PFWB).

6. W badaniach pomorskich (o których szerzej piszę prezentując socjodemograficzną charakterystykę bezdomnych) spośród bezdomnych respondentów (osoby pełnoletnie), w czterech kolejnych pomiarach z: 2003 r., 2005 r., 2007 r. i 2009 r. od 45% do 53% pytanym deklarowało, że w ciągu roku poprzedzającego badanie przebywało w schroniskach (można było wskazać więcej niż jedną odpowiedź). W 2007 r. dodano m.in. kategorię „mieszkania wspierane” – 5,6%; 2009 r. – 2,5%.

7. Informacja uzyskana bezpośrednio w MPiPS przez Aleksandra Pindrala.

We fragmencie poniżej przedstawiłem podstawowe informacje na temat metodologii wykorzystanych badań, następnie zaprezentowałem wyniki uogólnione dla pięciu badań oraz szczegółowe w odniesieniu do następujących aspektów: zróżnicowania bezdomnych ze względu na płeć i wiek; okresu bezdomności; stanu cywilnego; wykształcenia i pochodzenia społecznego; miejsca pobytu i geografii bezdomności; źródła dochodów. Na końcu prezentuję uogólnioną charakterystykę osób bezdomnych, opatrząc ją wnioskami i rekomendacjami dla pomocy społecznej i pracy socjalnej.

Projekt badawczy *Bezdomność a zdrowie*. Badanie ankietowe przeprowadzone pod kierunkiem Jana Śledzianowskiego w styczniu 2006 r. przez 16 magistrantów Akademii Świętokrzyskiej wśród 1 525 beneficjentów 39 schronisk Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta. W pomiarze uczestniczyli respondenci przebywający w schroniskach zlokalizowanych na terenie 13 województw (z wyjątkiem podlaskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego) (Śledzianowski J., 2006. s. 38).

*Socjodemograficzny Portret Zbiorowości Ludzi Bezdomnych Województwa Pomorskiego*. Badanie realizowane jest przez Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, co dwa lata za pośrednictwem wywiadów kwestionariuszowych, w województwie pomorskim, wśród bezdomnych zaliczonych do dwóch pierwszych kategorii wg typologii ETHOS.<sup>8</sup> Pomiar przeprowadzany jest w ciągu jednego dnia, zimą. Jak zapewniają autorzy – realizatorzy badania:

(...) starają się dotrzeć do możliwie wszystkich osób bezdomnych zarówno przebywających w instytucjach (placówki dla bezdomnych, szpitale, zakłady penitencjarne, izby wytrzeźwień, mieszkania wspierane) oraz przebywających poza instytucjami (miejsca niemieszkalne, tj. dworce, bocznic kolejowe, parki, lasy, kanały, zsypy, klatki schodowe itp., oraz domki i altanki działkowe, zrujnowane pustostany itp.) (Dębski M., 2008b. s. 35).

Liczby respondentów: 2003 r. – 2 384 osoby, w tym 215 osób poniżej 18 r. ż.; 2005 r. – 2 753 osoby, w tym 283 osoby poniżej 18 r. ż.; 2007 r. – 2 408 osób, w tym 197 osób poniżej 18 r. ż.; 2009 r. – 2 841 osób, w tym 221 osób poniżej 18 r. ż. (Dębski M., 2008b. s. 37; Dębski M., 2010. s. 184).

Badania w województwie podkarpackim. Badania prowadzone są co dwa lata, za pośrednictwem ankiety opracowanej przez Mirosława Przewoźnika, Martę Witalec i Elżbietę Kędziorską. Źródłem danych jest Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie. Badanie realizowane jest przez ośrodki pomocy społecznej, które kontaktują się z placówkami dla bezdomnych. Liczby respondentów: 1999 r. – 832 osoby, 2001 r. – 1 005 osób, 2003 r. – 1 166 osób, 2005 r. – 1 149 osób, 2007 r. – 905 osób. (Przewoźnik M., 2009. s. 4).

*Sytuacja osób bezdomnych w Warszawie – opinie osób bezdomnych i pracowników socjalnych*. Badanie zostało przeprowadzone przez Centrum Badania Opinii Społecznej na zlecenie Urzędu m. st. Warszawy, w okresie od 11 do 15 marca 2005 r., za pośrednictwem wywiadów kwestionariuszowych. Badanie zrealizowano wśród beneficjentów noclegowni i schronisk (N=600) oraz pracowników socjalnych. W niniejszym opracowaniu wykorzystano wyniki odnoszące się wyłącznie do pierwszej grupy respondentów. W raporcie CBOS stwierdzono, że próba jest „(...) reprezentatywna dla mieszkańców dwudziestu

8. Osoby bez dachu nad głową (np. bezdomni uliczni, osoby korzystające z usług noclegowni) i bez mieszkania (np. mieszkańcy schronisk dla bezdomnych) wg Europejskiej Typologii Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniewego ETHOS (FEANSTA, b.d.).



ośmiu, objętych badaniem, noclegowni i schronisk” (Centrum Badania Opinii Społecznej, 2005, s. 1). Nie podano jednak żadnych szczegółowych informacji na temat sposobu doboru próby.

Badania białostockie<sup>9</sup>. Badania autorstwa Andrzeja Masłowskiego (Archidiecezjalne Wyższe Seminarium Duchowne w Białymstoku) i Tomasza Sosnowskiego (Uniwersytet w Białymstoku) zostały zrealizowane w 2009 r. (zima/wiosna) wśród białostockich bezdomnych. Był to wspólny projekt CARITAS Archidiecezji Białostockiej i Zakładu Pedagogiki Społecznej Uniwersytetu w Białymstoku. Respondenci to bezdomni zaliczeni do pierwszej i drugiej kategorii bezdomności wg typologii ETHOS. Technika badawcza: ankieta. Próba: 136 osób (Masłowski A., Sosnowski T., 2009).

### 3.1. Płeć i wiek<sup>10</sup>

Wśród bezdomnych przeważają mężczyźni. Większość to osoby w wieku powyżej 40 lat; dominuje grupa powyżej 40 do 60 lat. Kobiety zwykle są młodsze. W okresie ostatnich kilku lat charakterystyka bezdomnych pod względem tych dwóch zmiennych jest stosunkowo stabilna, tzn. najliczniejszą grupę stanowią mężczyźni i osoby starsze (warto zwrócić uwagę, że w badaniach pomorskich odnotowano trend wzrostowy dotyczący średniej wieku respondentów).

Wśród uczestników pomiarów zrealizowanych pod kierunkiem Jana Śledzianowskiego dominowali mężczyźni – 90,7%. Ponad połowę ankietowanych stanowili czterdziesto- i pięćdziesięciolatkowie – 56,8% (wśród kobiet – 28,9%, wśród mężczyzn – 59,7%); tabela 1. Osoby w wieku powyżej 39 lat to 82,0% próby (wśród kobiet – 68,3%, wśród mężczyzn – 83,4%).

**Tabela nr 1. Płeć i wiek respondentów (badania *Bezdomność a zdrowie*)**

Wiek	Kobiety		Mężczyźni		Razem	
	N	%	N	%	N	%
do 19 lat	5	3,5	4	0,3	9	0,6
20-29 lat	19	13,4	62	4,5	81	5,3
30-39 lat	18	12,7	139	10,1	157	10,3
40-49 lat	21	14,8	308	22,3	329	21,6
50-59 lat	20	14,1	517	37,4	537	35,2
60 i więcej lat	56	39,4	328	23,7	384	25,2
brak odpowiedzi	3	2,1	25	1,8	28	1,8
<b>Razem</b>	<b>142</b>	<b>100</b>	<b>1 383</b>	<b>100</b>	<b>1 525</b>	<b>100</b>

Źródło: J. Śledzianowski (2006. s. 39).

Począwszy od 2003 r. w badaniach pomorskich charakterystyka bezdomnych ze względu na płeć i wiek jest stosunkowo stabilna. W latach 2003-2009 zdecydowana większość pełnoletnich uczestników pomiarów to mężczyźni, kolejne pomiary: 82,8%,

9. Wyniki badań nie zostały jeszcze opublikowane, jednak dzięki Caritas Archidiecezji Białostockiej dysponuję wstępną prezentacją zawierającą wybrane wyniki.
10. Ze względu na błąd zaokrąglenia prezentowane poniżej dane po agregacji mogą różnić się w ramach dziesiątych części całości (i np. sumować się do 100,1%).

83,6%, 83,6%, 85,0% (Dębski M., 2008a, s. 149; Dębski M., 2008b, s. 37; Dębski M., 2010, s. 184).<sup>11</sup> Najliczniejsza grupa respondentów to osoby w wieku 41-60 lat, kolejne pomiary (lata 2003-2009): 63,2%, 63,2%, 63,3%, 60,0% (tabela nr 2). Średnie wieku (dorosli) w kolejnych pomiarach ulegają zwiększeniu: 2003 r. – 46 lat, 2005 – 48 lat, 2007 r. – 49 lat, 2009 r. – 50 lat. Średnie wieku mężczyzn były wyższe niż kobiet: 2003 r. – mężczyźni – 48 lat, kobiety – 41 lat; 2005 r. – mężczyźni – 49 lat, kobiety – 42 lat; 2007 r. – mężczyźni 50 lat, kobiety – 45 lat; 2009 r. – mężczyźni – 51 lat, kobiety – 47 lat (Dębski M., 2010, s. 187). Prognozy opracowane na lata 2011 i 2013: 52 lata (mężczyźni – 52 lata, kobiety – 49 lat), 53 lat (mężczyźni – 53 lata, kobiety – 51 lat) (Dębski M., 2010, s. 187).

**Tabela nr 2. Wiek respondentów (badania pomorskie; w proc.)**

Przedziały wiekowe	2003	2005	2007	2009
do 30 lat	11,4	9,6	8,0	8,1
31-40 lat	14,8	14,3	14,5	14,2
41-50 lat	32,9	30,3	27,3	22,4
51-60 lat	30,3	32,9	36,3	37,6
powyżej 60 lat	10,6	12,8	13,8	17,7
<b>Razem</b>	100	100	100	100

Opracowano na podstawie: M. Dębski (2010, s. 188).

Charakterystyka uczestników badania ze względu na płeć i wiek w województwie podkarpackim była zbliżona do przedstawionych powyżej. W kolejnych latach zdecydowaną większość stanowili mężczyźni, kolejne pomiary (1999 r. – 2007 r.): 92,3%, 93,7%, 87,9%, 86,3% (przeliczono na podstawie: Przewoźnik M., 2009, s. 4). W próbie – z wyjątkiem pomiaru z 1999 r. – dominowały osoby w wieku 41-60 lat (tabela nr 3): 2001 r. – 69,6% (wśród kobiet – 33,3%, wśród mężczyzn – 72,0%), 2003 r. – 63,7 (wśród kobiet – 33,7%, wśród mężczyzn – 68,8%), 2005 r. – 62,0% (wśród kobiet – 32,4%, wśród mężczyzn – 66,0%), 2007 r. – 64,5% (wśród kobiet – 42,8%, wśród mężczyzn – 68,0%).

11. W oryginalnych prezentacjach wyników badań pomorskich, dokonując procentowania najczęściej pomijano braki danych (uznając ich rozkład za przypadkowy, tzn. niemający większego wpływu na przeliczenia procentowe).

**Tabela nr 3. Płeć i wiek respondentów (badania podkarpackie)**

	przedziały wiekowe (w latach)									
	1999		2001		2003		2005		2007	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
<b>Kobiety</b>										
do 20	1	1,6	3	4,8	10	5,9	10	7,2	3	2,4
21-30	11	17,2	5	7,9	25	14,8	22	15,8	11	8,9
31-40	16	25,0	10	15,9	15	8,9	11	7,9	24	19,4
41-50	11	17,2	5	7,9	30	17,8	24	17,3	29	23,4
51-60	1	1,6	16	25,4	27	16,0	21	15,1	24	19,4
61 i więcej	24	37,5	24	38,1	62	36,7	51	36,7	33	26,6
<b>Razem</b>	<b>64</b>	<b>100</b>	<b>63</b>	<b>100</b>	<b>169</b>	<b>100</b>	<b>139</b>	<b>100</b>	<b>124</b>	<b>100</b>
<b>Mężczyźni</b>										
do 20	3	0,4	2	0,2	6	0,6	17	1,7	3	0,4
21-30	81	10,5	59	6,3	71	7,1	72	7,1	52	6,7
31-40	265	34,5	140	14,9	173	17,4	173	17,1	126	16,1
41-50	248	32,3	391	41,5	338	33,9	414	41	241	30,9
51-60	137	17,8	287	30,5	348	34,9	253	25	290	37,1
61 i więcej	34	4,4	63	6,7	61	6,1	81	8	69	8,8
<b>Razem</b>	<b>768</b>	<b>100</b>	<b>942</b>	<b>100</b>	<b>169</b>	<b>100</b>	<b>1 010</b>	<b>100</b>	<b>781</b>	<b>100</b>
<b>Razem</b>										
do 20	4	0,5	5	0,5	16	1,4	27	2,3	6	0,7
21-30	92	11,1	64	6,4	96	8,2	94	8,2	63	7,0
31-40	281	33,8	150	14,9	188	16,1	184	16,0	150	16,6
41-50	259	31,1	396	39,4	368	31,6	438	38,1	270	29,8
51-60	138	16,6	303	30,1	375	32,2	274	23,8	314	34,7
61 i więcej	58	7,0	87	8,7	123	10,5	132	11,5	102	11,3
<b>Razem</b>	<b>832</b>	<b>100</b>	<b>1 005</b>	<b>100</b>	<b>1 166</b>	<b>100</b>	<b>1 149</b>	<b>100</b>	<b>905</b>	<b>100</b>

Przeliczono na podstawie: M. Przewoźnik (2009. s. 5).

W próbie uczestniczącej w badaniach CBOS mężczyźni stanowili 77,3%. Średnia wieku badanych to 45 lat (min. – 19 lat, maks. – 76 lat); kobiety – 39 lat, mężczyźni – 47 lat. (Centrum Badania Opinii Społecznej, 2005, s. 2). Badania białostockie wpisują się w powyższą charakterystykę: 85,3% badanych to mężczyźni. Osoby w wieku powyżej 40 lat to 73,5% próby (tabela 4).

**Tabela nr 4. Wiek respondentów (badania białostockie)**

Przedziały wiekowe	N	%
do 30 lat	20	14,7
31-40 lat	16	11,8
41-50 lat	29	21,3
powyżej 50 lat	71	52,2
<b>Razem</b>	<b>136</b>	<b>100</b>

Przeliczono na podstawie: A. Masłowski, T. Sosnowski (2009).

### 3.2. Okres pozostawania w bezdomności

Badania wskazują, że częściej niż co drugi respondent pozostaje osobą bezdomną od kilku lat lub dłużej. W grupie bezdomnych powyżej 10 lat dominują mężczyźni. Pomiary PFWB dokumentują wydłużanie się okresu bezdomności, a prognozy opracowane do 2013 r. wskazują na kontynuację tego trendu zarówno wśród kobiet, jak i wśród mężczyzn.

Ankietowani beneficjenci schronisk Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta to zwykle osoby bezdomne od co najmniej trzech lat – 59,2% (wśród kobiet – 52,1%, wśród mężczyzn – 59,9%); tabela nr 5. Okresy bezdomności: do dwóch lat – 33,4% (wśród kobiet – 43,7%, wśród mężczyzn – 32,4%); 3-5 lat – 18,4% (wśród kobiet – 22,5%, wśród mężczyzn – 17,9%), 6-9 lat – 15,5% (wśród kobiet – 12,0%, wśród mężczyzn – 15,8%), 10 i więcej lat – 25,4% (wśród kobiet – 17,6%, wśród mężczyzn – 26,2%).

**Tabela nr 5. Okres bezdomności (badania *Bezdomność a zdrowie*)**

Czasookres	Kobiety		Mężczyźni		Razem	
	N	%	N	%	N	%
do 2 miesięcy	5	3,5	97	7,0	102	6,7
3-11 miesięcy	34	23,9	149	10,8	183	12,0
1-2 lata	23	16,2	202	14,6	225	14,8
3-5 lat	32	22,5	248	17,9	280	18,4
6-9 lat	17	12,0	219	15,8	236	15,5
10-15 lat	16	11,3	172	12,4	188	12,3
16-20 lat	7	4,9	107	7,7	114	7,5
ponad 20 lat	2	1,4	83	6,0	85	5,6
brak odpowiedzi	6	4,2	106	7,7	112	7,3
<b>Razem</b>	<b>142</b>	<b>100</b>	<b>1 383</b>	<b>100</b>	<b>1 525</b>	<b>100</b>

Źródło: J. Śledzianowski (2006. s. 71).

W badaniu pomorskim pomiędzy 2003 r. a 2009 r. odnotowano systematyczny wzrost przeciętnego okresu bezdomności – ogółem i wśród mężczyzn. Wśród kobiet w 2009 r. nastąpiło zahamowanie trendu wzrostowego trwającego od 2003 r. (prognozy jednak przewidują, że w latach 2011-2013 trend wzrostowy będzie kontynuowany – por. Dębski M., 2010, s. 189).

Uśrednione okresy bezdomności w przypadku kobiet każdorazowo osiągały niższą wartość niż wśród mężczyzn. Dane dotyczące osób pełnoletnich: 2003 r. – 5,9 lat (kobiety – 4,6 lat, mężczyźni – 6,2 lat), 2005 r. – 6,6 lat (kobiety – 5,4 lat, mężczyźni – 6,8 lat), 2007 r. – 7,4 lat (kobiety – 5,9, mężczyźni – 7,7), 2009 r. – 7,6 lat (kobiety – 5,8 lat, mężczyźni – 7,9 lat) (Dębski M., 2010, s. 189).

W województwie pomorskim w latach 2003-2007 systematycznie zmniejszały się odsetki badanych zaliczonych do grupy osób znajdujących się w dwóch pierwszych fazach bezdomności, trwających do 4 lat (Jażdżikowski M., 2000), zaś rosły odsetki bezdomnych chronicznie i trwale (dwie ostatnie fazy) – powyżej 6 lat. W 2007 r. po raz pierwszy procent bezdomnych powyżej 6 lat był wyższy niż bezdomnych do 4 lat. W 2009 r., w porównaniu z poprzednim pomiarem, nieco zwiększyły się odsetki badanych zaliczonych do dwóch pierwszych faz, jednak różnica procentowa w stosunku do drugiej wyróżnionej grupy uległa dalszemu zwiększeniu na korzyść bezdomnych długookresowych. Dwie pierwsze fazy (tabela nr 6): 2003 r. – 50,9%, 2005 r. – 43,2%, 2007 r. – 37,9%, 2009 r. – 38,6%. Dwie ostatnie fazy: 2003 r. – 31,5%, 2005 r. – 37,5%, 2007 r. – 45,7%, 2009 r. – 47,6%. Prognozy do 2013 r. wskazują na dalsze wydłużanie się okresu pozostawania w bezdomności (Dębski M., 2010, s. 189).

**Tabela nr 6. Fazy bezdomności (badania pomorskie; w %)**

Fazy bezdomności	2003	2005	2007	2009
faza wstępna (do 2 lat)	26,0	24,4	22,5	22,4
faza ostrzegawcza (2-4 lata)	24,9	18,7	15,4	16,2
faza adaptacyjna (4-6 lat)	17,6	19,3	16,3	13,8
faza chroniczna (6-10 lat)	18,8	21,9	24,5	25,8
faza trwała (powyżej 10 lat)	12,8	15,6	21,3	21,8
<b>Razem</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Opracowano na podstawie: M. Dębski (2010, s. 191).

Co drugi badany z województwa podkarpackiego był bezdomny przez okres do 5 lat (ogółem – 50,2%, wśród kobiet – 42,7%, wśród mężczyzn – 51,3%); tabela 7. Także w przypadku co drugiego respondenta okres ten wynosił co najmniej 6 lat (ogółem – 49,8%, wśród kobiet – 57,3%, wśród mężczyzn – 48,7%). Wśród mężczyzn większe były odsetki osób długotrwale bezdomnych (powyżej 10 lat).

**Tabela nr 7. Okres bezdomności (badania podkarpackie, dane z 2007 r.)**

Płeć	Do 1 roku		Od 2 do 5 lat		Od 6 do 10 lat		Powyżej 10 lat		Razem	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
kobiety	14	11,3	39	31,5	56	45,2	15	12,1	124	100
mężczyźni	94	12,0	307	39,3	247	31,6	133	17,0	781	100
<b>Razem</b>	<b>108</b>	<b>11,9</b>	<b>346</b>	<b>38,2</b>	<b>303</b>	<b>33,5</b>	<b>148</b>	<b>16,4</b>	<b>905</b>	<b>100</b>

Przeliczono na podstawie: M. Przewoźnik (2009, s. 12).

Wśród warszawskich respondentów osoby bezdomne nie dłużej niż 12 miesięcy stanowiły 18,5% próby, 2 lata – 9,3%, od 3 do 5 lat – 27,2%, od 6 do 10 lat – 24,9%, 11 lat i więcej – 20,0%.<sup>12</sup> Bezdomni co najmniej trzy lata to 72,1% wszystkich badanych. Średni okres bezdomności – podobnie jak w badaniach pomorskich z 2005 r. – to 7 lat (Centrum Badania Opinii Społecznej, 2005. s. 41-42).

Zgodnie z odpowiedziami respondentów biorącymi udział w pomiarach białostockich, nieco ponad połowa próby (52,9%) nie miała stałego miejsca zamieszkania w okresie do 5 lat (tabela 8). Z kolei 40,4% nie posiadała stałego lokum przez co najmniej 6 lat.

**Tabela nr 8. Od jakiego czasu nie masz stałego miejsca zamieszkania? (badania białostockie)**

Okres	N	%
Do 1 roku	18	13,2
1-5 lat	54	39,7
6-10 lat	24	17,6
powyżej 10 lat	31	22,8
brak danych	9	6,6
<b>Razem</b>	<b>136</b>	<b>100</b>

Przeliczono na podstawie: A. Masłowski, T. Sosnowski (2009).

### 3.3 Stan cywilny

Ponad 80% bezdomnych to osoby stanu wolnego.<sup>13</sup> Większość to rodzice – w tej grupie dominują głównie kobiety. W związkach sformalizowanych i niesformalizowanych pozostaje od kilkunastu do ok. 20% pytanych. Inaczej mówiąc, bezdomni to głównie osoby samotne.

Respondenci ze schronisk Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta to przede wszystkim osoby niezamężne lub w separacji i zarazem nieprzebywające w konkubinacie – 86,2% (wśród kobiet – 89,4%, wśród mężczyzn – 85,9%); tabela nr 9. Osoby zamężne lub przebywające w wolnym związku – 12,9% (wśród kobiet – 9,9%, wśród mężczyzn – 13,2%). J. Śledzianowski (2006. s. 56-57) podaje też dane zgromadzone przez Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta z wcześniejszych lat (mężczyźni): 1997 r. (N=1404) – rozwiedziony – 45,0%, kawaler – 34,0%, żonaty – 17,0%, wdowiec – 4,0%; 2004 r. (N=1955) – rozwiedziony – 43,0%, kawaler – 35,0%, żonaty – 16,0%, wdowiec – 6,0%; 2006 r. (N=1383) – rozwiedziony – 45,5%, kawaler – 35,0%, żonaty – 11,5%, wdowiec – 5,5%, inne – 2,5%.

Większość badanych ze schronisk Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta była rodzicami – 59,7% (wśród kobiet – 67,6%, wśród mężczyzn – 58,9%). Brak odpowiedzi – 5,1% (kobiety – 4,2%, mężczyźni – 5,2%) (Śledzianowski J., 2006. s. 59).

12. Wyniki nie obejmują odmów odpowiedzi oraz „trudno powiedzieć” (N=599).

13. W tym przebywające w separacji.

**Tabela nr 9. Stan cywilny (badania *Bezdomność a zdrowie*)**

Stan cywilny	Kobiety		Mężczyźni		Razem	
	N	%	N	%	N	%
panna/kawaler	46	32,4	483	34,9	529	34,7
wdowa/wdowiec	48	33,8	76	5,5	124	8,1
mężatka/żonaty	11	7,7	159	11,5	170	11,1
rozwidzona/rozwidziony/separacja	33	23,2	629	45,5	662	43,4
związek wolny/konkubinat	3	2,1	24	1,7	27	1,8
brak odpowiedzi	1	0,7	12	0,9	13	0,9
<b>Razem</b>	<b>142</b>	<b>100</b>	<b>1 383</b>	<b>100</b>	<b>1 525</b>	<b>100</b>

Źródło: J. Śledzianowski (2006. s. 55).

Wśród pełnoletnich uczestników badań pomorskich z 2007 r. najwięcej osób było stanu wolnego – 42,3%, w dalszej kolejności: osoby rozwiedzione – 31,4%, zamężne – 10,8%, owdowiałe – 6,7%, w separacji – 6,2%, konkubinat – 2,6% (Nowakowska A., 2008. s. 325). Samotne (bez partnera/partnerki, dzieci, rodziny) przebywanie w miejscu aktualnego zamieszkiwania zadeklarowało 80,8% pytanych w 2003 r. i 82,2% w 2005 r. (Dębski M., 2008a, s. 160). Także w badaniach podkarpackich wyraźną większość stanowiły osoby niezamężne lub w separacji (tabela nr 10): 1999 r. – 77,2%<sup>14</sup> (wśród kobiet – 84,4%, wśród mężczyzn – 76,6%), 2001 r. – 82,6%<sup>15</sup> (wśród kobiet – 95,2%, wśród mężczyzn – 81,7%), 2003 r. – 85,4% (wśród kobiet – 80,5%, wśród mężczyzn – 86,3%), 2005 r. – 85,7% (wśród kobiet – 85,6%, wśród mężczyzn – 85,7%), 2007 r. – 87,3% (wśród kobiet – 83,9%, wśród mężczyzn – 87,8%).

**Tabela nr 10. Stan cywilny (badania podkarpackie)**

Gr. resp.	Stan cywilny	1999 r.		2001 r.		2003 r.		2005 r.		2007 r.	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Kobiety	panna	21	32,8	25	39,7	64	37,9	39	28,1	30	24,2
	mężatka	10	15,6	3	4,8	31	18,3	20	14,4	20	16,1
	w separacji	-	-	3	4,8	36	21,3	35	25,2	38	30,6
	rozwidzona	14	21,9	11	17,5	10	5,9	9	6,5	15	12,1
	wdowa	19	29,7	21	33,3	28	16,6	36	25,9	21	16,9
	<b>Razem</b>	<b>64</b>	<b>100</b>	<b>63</b>	<b>100</b>	<b>169</b>	<b>100</b>	<b>139</b>	<b>100</b>	<b>124</b>	<b>100</b>

14. W porównaniu z kolejnymi pomiarami jest to najniższy odsetek. W 1999 r. nie posługiwano się kategorią „w separacji” i z tego powodu pewna liczba osób, które faktycznie nie utrzymywały kontaktów z małżonkiem lub małżonką zostały zaliczone do kategorii osób zamężnych.
15. W danych z 2001 r. w porównaniu do rezultatów pomiarów z kolejnych lat zwraca uwagę szczególnie wysoki odsetek osób rozwiedzionych i niewielki będących w separacji. Był to pierwszy pomiar, w którym wprowadzono kategorię „w separacji” i nie wszystkie ośrodki posłużyły się nowym wzorem kwestionariusza.

Mężczyźni	kawaler	223	29,0	254	27,0	318	31,9	326	32,3	255	32,7
	żonaty	180	23,4	172	18,3	137	13,7	144	14,3	95	12,2
	w separacji	-	-	18	1,9	394	39,5	431	42,7	349	44,7
	rozwódziany	341	44,4	442	46,9	79	7,9	59	5,8	38	4,9
	wdowiec	24	3,1	56	5,9	69	6,9	50	5,0	44	5,6
	<b>Razem</b>	<b>768</b>	<b>100</b>	<b>942</b>	<b>100</b>	<b>997</b>	<b>100</b>	<b>1 010</b>	<b>100</b>	<b>781</b>	<b>100</b>
Razem	panna/kawaler	244	29,3	279	27,8	382	32,8	365	31,8	285	31,5
	osoby zamężne	190	22,8	175	17,4	168	14,4	164	14,3	115	12,7
	w separacji	-	-	21	2,1	430	36,9	466	40,6	387	42,8
	rozwódziane	355	42,7	453	45,1	89	7,6	68	5,9	53	5,9
	wdowa/wdowiec	43	5,2	77	7,7	97	8,3	86	7,5	65	7,2
	<b>Razem</b>	<b>832</b>	<b>100</b>	<b>1 005</b>	<b>100</b>	<b>1 166</b>	<b>100</b>	<b>1 149</b>	<b>100</b>	<b>905</b>	<b>100</b>

Przeliczono na podstawie: M. Przewoźnik (2009, s. 5).

W grupie warszawskich uczestników badania 38,5% miało status kawalera lub panny, 45,0% było rozwiedzianych lub w separacji, 4,2% to wdowy bądź wdowcy. Łącznie: 87,7%. Osoby zamężne – 12,2% (odmowa odpowiedzi – 0,2%). Przebywanie w stałym związku (niezależnie od stanu cywilnego) zadeklarowało 21,8% pytanych (odmowa odpowiedzi – 1,5%). Dzieci posiadało 62,0% respondentów, dzieci niepełnoletnie – 29,3% (wśród kobiet – 47,8% wśród mężczyzn – 23,9%) (Centrum Badania Opinii Społecznej, 2005, s. 5-7).

### 3.4. Wykształcenie i pochodzenie społeczne

Bezdomni to z reguły osoby, które kończyły edukację na etapie szkoły zawodowej lub wcześniej. Respondenci legitymujący się wyższym wykształceniem stanowią marginalną grupę – nie więcej niż 3%. Bezdomni wywodzą się przede wszystkim ze środowisk robotniczych i rolniczych.

Spośród respondentów uczestniczących w projekcie badawczym *Bezdomność a zdrowie* 74,6% ankietowanych posiadało co najwyżej wykształcenie zawodowe (wśród kobiet – 78,2%, wśród mężczyzn – 74,3%); tabela 11. Szkołę średnią ukończyło 15,7% pytanych (wśród kobiet – 12,7%, wśród mężczyzn – 16,1%). Wykształceniem wyższym legitymowało się 2,0% badanych (wśród kobiet – 4,9%, wśród mężczyzn – 1,7%). W przywoływanych badaniach (Śledzianowski J., 2006, s. 44) poproszono respondentów o określenie pochodzenia społecznego: rolnicze – 11,2%, rolniczo-robotnicze – 13,9%, robotnicze – 50,6%, robotniczo-inteligenckie – 11,2%, inteligenckie – 7,9%, inteligencko-rolnicze – 1,2%, inne – 0,1%, brak odpowiedzi – 4,1%. Pochodzenie wyłącznie rolnicze i/lub robotnicze – 75,7%. Z kolei w badaniach CBOS badani określali wykształcenie rodziców. W przypadku matek (opiekunek), w 61,7% była to szkoła podstawowa lub zawodowa (trudno powiedzieć – 10,8%); w przypadku ojców (opiekunów) – 56,0% (trudno powiedzieć – 12,8%) (CBOS, 2005, s. 4).



**Tabela nr 11. Wykształcenie (badania *Bezdomność a zdrowie*)**

Wykształcenie	Kobiety		Mężczyźni		Razem	
	N	%	N	%	N	%
podstawowe nieukończone	24	16,9	35	2,5	59	3,9
podstawowe	53	37,3	314	22,7	367	24,1
zawodowe nieukończone	11	7,7	55	4,0	66	4,3
zawodowe	23	16,2	623	45,0	646	42,4
średnie nieukończone	5	3,5	66	4,8	71	4,7
średnie	18	12,7	222	16,1	240	15,7
wyższe nieukończone	0	0,0	21	1,5	21	1,4
wyższe	7	4,9	23	1,7	30	2,0
brak odpowiedzi	1	0,7	24	1,7	25	1,6
<b>Razem</b>	<b>142</b>	<b>100</b>	<b>1 383</b>	<b>100</b>	<b>1 525</b>	<b>100</b>

Źródło: J. Śledzianowski (2006. s. 46).

Wyrażna większość dorosłych bezdomnych z województwa pomorskiego miała wykształcenie nie większe niż zasadnicze zawodowe: 2003 r. – 82,5%, 2005 r. – 83,6%, 2007 r. – 83,1%, 2009 r. – 77,7% (tabela nr 12). Wykształceniem średnim lub wyższym legitymował się mniej niż co piąty badany: 2003 r. – 17,2%, 2005 r. – 16,4%, 2007 r. – 16,8%, 2009 r. – 15,9%.

**Tabela nr 12. Wykształcenie (badania pomorskie, w proc.)**

Posiadane wykształcenie	2003 r.	2005 r.	2007 r.	2009 r.
niepełne podstawowe	3,4	4,3	3,7	3,1
podstawowe	38	38	39	37,2
zawodowe	41	41,3	40,4	42,6
średnie	15,9	14,3	14,7	14,8
wyższe	1,7	2	2,1	2,3
<b>Razem</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Opracowano na podstawie: M. Dębski (2008b. s. 37) raz M. Dębski (2008a. s. 149).<sup>16</sup>

Wśród uczestników badań podkarpackich wyrażna większość to osoby z wykształceniem podstawowym lub zasadniczym zawodowym (tabela nr 13): 1999 r. – 83,8% (kobiety – 79,7%, mężczyźni – 84,8%), 2001 r. – 84,3% (kobiety – 90,5%, mężczyźni – 83,9%), 2003 r. – 81,9% (kobiety – 80,5%, mężczyźni – 82,1%), 2005 r. – 85,3% (kobiety – 86,3%, mężczyźni – 85,1%), 2007 r. – 80,6% (kobiety – 83,1%, mężczyźni – 80,2%). Podobnie jak w wyżej przywoływanych badaniach, mniej niż co piąty uczestnik pomiarów deklarował wykształcenie średnie lub wyższe: 1999 r. – 16,2% (kobiety – 20,3%, mężczyźni – 15,9%), 2001 r. – 15,7% (kobiety – 9,5%, mężczyźni – 16,1%), 2003 r. – 18,1% (kobiety – 19,5%, mężczyźni – 17,9%), 2005 r. – 14,7% (kobiety – 13,7%, mężczyźni – 14,9%), 2007 r. – 19,4% (kobiety – 16,9%, mężczyźni – 19,8%).

16. Najnowsze dane z 2009 r. uzyskałem bezpośrednio z PFWB.

Tabela nr 13. Wykształcenie (badania podkarpackie)

Grupa respondentów	Wykształcenie	1999		2001		2003		2005		2007	
		N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Kobiety	podstawowe	36	56,3	44	69,8	90	53,3	75	54,0	65	52,4
	zasadnicze zawodowe	15	23,4	13	20,6	46	27,2	45	32,4	38	30,6
	średnie	12	18,8	5	7,9	29	17,2	16	11,5	20	16,1
	wyższe	1	1,6	1	1,6	4	2,4	3	2,2	1	0,8
	<b>Razem</b>	<b>64</b>	<b>100</b>	<b>63</b>	<b>100</b>	<b>169</b>	<b>100</b>	<b>139</b>	<b>100</b>	<b>124</b>	<b>100</b>
Mężczyźni	podstawowe	325	42,3	373	39,6	397	39,8	421	41,7	286	36,6
	zasadnicze zawodowe	321	41,8	417	44,3	422	42,3	439	43,5	340	43,5
	średnie	106	13,8	140	14,9	155	15,5	136	13,5	140	17,9
	wyższe	16	2,1	12	1,3	23	2,3	14	1,4	15	1,9
	<b>Razem</b>	<b>768</b>	<b>100</b>	<b>942</b>	<b>100</b>	<b>997</b>	<b>100</b>	<b>1 010</b>	<b>100</b>	<b>781</b>	<b>100</b>
Razem	podstawowe	361	43,4	417	41,5	487	41,8	496	43,2	351	38,8
	zasadnicze zawodowe	336	40,4	430	42,8	468	40,1	484	42,1	378	41,8
	średnie	118	14,2	145	14,4	184	15,8	152	13,2	160	17,7
	wyższe	17	2,0	13	1,3	27	2,3	17	1,5	16	1,8
	<b>Razem</b>	<b>832</b>	<b>100</b>	<b>1 005</b>	<b>100</b>	<b>1 166</b>	<b>100</b>	<b>1 149</b>	<b>100</b>	<b>905</b>	<b>100</b>

Przeliczono na podstawie: M. Przewoźnik (2009. s. 6).

W badaniach warszawskich uczestniczyło 27,4% osób z wykształceniem podstawowym i 43,0% z zasadniczym zawodowym (łącznie: 70,4%). Szkołę średnią ukończyło 27,2%, a studia – 2,5% (Centrum Badania Opinii Społecznej, 2005. s. 3).

Na tle wyników zaprezentowanych powyżej badania białostockie przedstawiają nieco odmienny obraz. Co prawda, tak jak poprzednio, dominującą grupą są osoby z wykształceniem podstawowym i zasadniczym zawodowym, ale przewaga nie jest już tak wyraźna – 58,5%; tabela nr 14. Zwraca uwagę stosunkowo niewielki odsetek osób deklarujących wykształcenie zasadnicze zawodowe (12,5%) i względnie wysoki badanych z wykształceniem średnim (40,4%). Próbując wyjaśnić te rozbieżności można posłużyć się hipotezą *ad hoc*: w porównaniu z innymi wykorzystywanymi w niniejszym opracowaniu badaniami w pomiarach białostockich wzięła udział znacznie mniejsza grupa bezdomnych – odnotowane różnice mogą zatem być efektem selektywnego doboru próby (jednak bez znajomości szczegółowych warunków realizacji badania i lokalnych uwarunkowań zjawiska bezdomności trudno jest wskazać czynniki, które mogłyby determinować zniekształcenie).

**Tabela nr 14. Wykształcenie (badania białostockie)**

Posiadane wykształcenie	N	%
podstawowe	63	46,3
zasadnicze zawodowe	17	12,5
średnie	55	40,4
wyższe	1	0,7
<b>Razem</b>	<b>136</b>	<b>100</b>

Przeliczono na podstawie: A. Masłowski, T. Sosnowski (2009).

### 3.5. Geografia bezdomności i miejsce pobytu

Bezdomność koncentruje się w dużych aglomeracjach miejskich i wiąże się „(...) z migracjami z terenów rolniczych, z małymi miastami i dużym bezrobociem, do regionów wyżej uprzemysłowionych” (Przymeński A., 2001. s. 41). Migracje z dużych miast do mniejszych ośrodków i na wieś mają ograniczony charakter: dotyczą głównie mężczyzn i odbywają się w okresie prac sezonowych w rolnictwie – łatwiej wówczas o pracę wraz z zakwaterowaniem (Przymeński A., 2001. s. 41).

Przykładowo, spośród pełnoletnich respondentów uczestniczących w badaniach PFWB, w trzech kolejnych pomiarach w latach 2003-2007, każdorazowo ponad połowa badanych przebywała w Trójmieście i Słupsku (tabela 15). Na koncentrację bezdomności w dużych miastach zwrócono również uwagę we wnioskach zawartych w raporcie NIK (1997, s. 4-5); potwierdzają to także badania M. Wachowicza (2005. s. 3-4).

**Tabela nr 15. Liczebności osób bezdomnych w Trójmieście i Słupsku (badania pomorskie)\***

Miasto	2003 r.		2005 r.		2007 r.	
	N	%	N	%	N	%
Trójmiasto	993	45,8	1 113	45,1	986	44,6
Słupsk	247	11,4	290	11,7	187	8,5
<b>Razem</b>	<b>1 240</b>	<b>57,2</b>	<b>1 403</b>	<b>56,8</b>	<b>1 173</b>	<b>53,1</b>

\* Podstawa procentowania – liczba wszystkich dorosłych respondentów.

Przeliczono na podstawie: M. Dębski (2007. s. 37).

Ważnym czynnikiem, który determinuje wybór miasta docelowego (regionu) jest baza schronisk i noclegowni, a także możliwość znalezienia pracy i realizacji szans życiowych. Bezdomni często zasiedlają miejsca w pobliżu większych obiektów i węzłów komunikacyjnych. Obserwuje się prawidłowość, że osoby bezdomne zwykle pozostają w aglomeracji miejskiej, z której pochodzą (Przymeński A., 2001. s. 40-47).

W latach 2003-2007 badani z województwa pomorskiego (osoby pełnoletnie) pytani o miejsca najczęstszego pobytu w okresie roku poprzedzającego pomiar zwykle wskazywali schroniska (od 44,8% do 53,0%), altanki (od 23,3% do 27,5%) oraz zamieszkiwanie kątem u rodziny (od 12,8% do 27,3%); tabela 16 (przy dokonywaniu porównań należy zwrócić uwagę, że w 2007 r. pojawiają się nowe kategorie odpowiedzi). W 2007 r. 64,8% pytanym deklaroowało, że w ciągu 12 miesięcy poprzedzających badanie przebywało

w jednym miejscu, 17,1% w dwóch, 6,4 w trzech, 1,7 w większej liczbie miejsc (Dębski M., 2008b, s. 46). Dane z 2009 r.: przebywanie w jednym miejscu – 63,1%, 24,5% co najmniej w dwóch, 8,1% w trzech, a 4,2% w co najmniej czterech (Dębski M., 2010. s. 193).

**Tabela nr 16. Najczęstsze miejsca pobytu w ciągu ostatniego roku (badania pomorskie; w proc.)\***

Miejsce	2003 r.	2005 r.	2007 r.	2009 r.
schronisko	44,8	48,3	47,1	53,0
altanki	26,2	27,5	27,1	23,3
kątem u rodziny	27,3	20,8	12,8	19,1
pokoje, stancje	15,4	14,4	8,6	13,4
pustostany	5,1	6,9	8	7,7
dworce	9,3	10,2	7,7	6,0
zakłady karne	–	–	5,9	4,9
mieszkania wspierane	–	–	5,6	2,5
klatki schodowe	7,5	9,1	5,4	7,8
szpitale	–	–	5,1	8,1
rury, węzły ciepłownicze	1,5	0,8	0,6	0,6
inne	13,8	12,3	6,3	8,6

\* Dane nie sumują się do 100%, gdyż można było wskazać więcej niż jedną odpowiedź.  
Źródło: M. Dębski (2008a. s. 162) oraz M. Dębski (2008b. s. 45).<sup>17</sup>

W badaniach zrealizowanych w 2007 r. w województwie podkarpackim bezdomni przebywający w schroniskach stanowili 63,6% próby (wśród kobiet – 52,4%, wśród mężczyzn – 65,4%) (Przewoźnik M., 2009. s. 8). W badaniach wyróżniono m. in. kategorię „bezdomni nieosiedli, nieprzywiązani do jednego miejsca, tzw. wędrowni”. Począwszy od 1999 r., w kolejnych pomiarach do tej kategorii zaliczono następujące odsetki respondentów: 22,6% (brak danych – 0,5%), 22,2%, 27,8%, 20,0%, 16,1% (brak danych – 0,3%) (Przewoźnik, 2009. s. 4)<sup>18</sup>.

### 3.6. Źródła dochodów

Bezdomni to najczęściej zarazem osoby bezrobotne, a jeśli podejmują jakąś pracę to zazwyczaj bez podpisywania formalnej umowy (ponad 70% przypadków wśród pracujących). Do najczęściej wymienianych dochodów należą: świadczenia pomocy społecznej (do 45%), zbieractwo (do ok. 20%), prace dorywcze (do 20%), renta/emerytura (kilka – kilkanaście procent).

17. Najnowsze dane z 2009 r. uzyskałem bezpośrednio z PFWB.

18. W przywoływanym raporcie nie występuje kategoria „brak danych”. Utworzyłem ją w odniesieniu do tych przypadków, gdy w kolejnych pomiarach liczebności po zsumowaniu były niższe niż w liczba respondentów ogółem.

Najczęściej wskazywane źródła dochodów przez pełnoletnich respondentów uczestniczących w badaniach pomorskich w latach 2003-2009 to zasiłek z pomocy społecznej (od 38,6% do 44,8%), praca dorywcza, sezonowa (od 18,8% do 27,9%) oraz zbieractwo (od 15,7% do 21,3%) – tabela 17. Najrzadziej wymieniano alimenty (od 1,4% do 2,7%) i żebractwo (od 4,4% do 6,4%). Brak źródeł dochodów zadeklarowało od 13,3% do 18,0% pytanym. W 2009 r.:

Analizując ilość posiadanych źródeł dochodu przez osoby bezdomne w ujęciu procentowych wskazać należy, iż 73,9% wszystkich osób bezdomnych posiadających jakiegokolwiek dochód deklaruje tylko jedno źródło uzyskiwania dochodu. Kolejne 21,3% bezdomnych osób wskazało, iż posiada co najmniej dwa źródła dochodu a 4,8% osób biorących udział w badaniu zadeklarowało posiadanie trzech bądź więcej źródeł dochodu (Dębski M., 2010. s. 226).

**Tabela nr 17. Źródła dochodów (badania pomorskie)\***

Źródła dochodów	2003 r.		2005 r.		2007 r.		2009 r.	
	N	%	N	%	N	%	N	%
praca dorywcza, sezonowa	537	25,7	650	27,9	529	25,8	446	18,8
zasiłek z pomocy społecznej	806	38,6	946	40,5	857	41,8	1 065	44,8
świadczenia zus	142	6,8	185	7,9	173	8,4	147	6,2
zbieractwo	436	20,9	496	21,3	358	17,4	374	15,7
żebractwo	101	4,8	150	6,4	110	5,4	104	4,4
alimenty	56	2,7	41	1,8	28	1,4	50	2,1
renta/emerytura	190	9,1	226	9,7	201	9,8	308	13,0
inne	137	6,6	146	6,3	142	6,9	92	3,9
nie posiada	347	16,6	311	13,3	315	15,4	428	18,0

\* Odsetki nie sumują się do 100, gdyż można było wskazać więcej niż jedną odpowiedź.  
Źródło: M. Dębski (2010. s. 226).

Spośród pełnoletnich respondentów z województwa pomorskiego większość udzielała przeczącej odpowiedzi na pytanie „Czy pracuje Pan(i) zarobkowo?": 2003 r. – 88,2%, 2005 r. – 89,2%, 2007 r. – 75,0%, 2009 r. – 83% (Dębski M., 2007. s. 70; Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, b.d.[b]). Wśród badanych niepracujących (2007 r.) dominują osoby starsze (Dębski, 2007. s. 71). Z kolei osoby podejmujące pracę, najczęściej nie zawierały formalnych umów (umowa o pracę, umowa o dzieło, umowa zlecenie): 2003 r. – 93,6% takich przypadków, 2005 r. – 92,4%, 2007 r. – 71,1%, 2009 r. – 74,8% (Dębski M., 2010. s. 219).

Wśród ankietowanych w 2007 r. bezdomnych z województwa podkarpackiego 44,3% korzystało ze świadczeń pomocy społecznej, renta – 14,4%, emerytura – 9,7%, dochód z pracy – 6,2%. Zasiłek dla bezrobotnych pobierało 0,8% pytanym. Zbieractwem lub żebractwem zajmowało się 14,7% respondentów. Inne źródła – 16,9%. Przeliczono na podstawie: M. Przewoźnik (2009. s. 6).

Mniejszość (41,8%) uczestników badań warszawskich udzieliła twierdzącej odpowiedzi na pytanie o podejmowanie pracy zarobkowej (z wyłączeniem zbieractwa) w okresie półrocza poprzedzającego wywiad (wśród mężczyzn – 44%, wśród kobiet – 33%). W raporcie zwrócono uwagę, że:

(...) podejmowaniu pracy sprzyja krótszy staż w bezdomności – cezurą wydaje się tu 5-letni okres pozostawania bez stałego, własnego miejsca zamieszkania. W przypadku badanych pozostających bez miejsca zamieszkania do dwóch lat i od 3 do 5 lat odsetki deklaracji wynoszą odpowiednio 46% i 45%, natomiast w przypadku osób dłużej pozostających bez stałego miejsca zamieszkania – 38% (Centrum Badania Opinii Społecznej, 2005. s. 25).

Spośród osób (N=251) deklarujących podejmowanie pracy w okresie półrocza przed badaniem, 26,7% było zatrudnionych na etacie. Pracę w oparciu o umowę zlecenie lub o dzieło zadeklarowało 31,5% pytanym z tej grupy, a 74,5% stwierdziło, że wykonywało pracę bez formalnej umowy (Centrum Badania Opinii Społecznej, 2005. s. 26-28). „Pracę na etacie częściej w porównaniu z innymi podejmowali badani z wykształceniem średnim lub wyższym – 33%” (Centrum Badania Opinii Społecznej, 2005. s. 26). Zbieractwem zajmowało się 13,3% pytanym (wśród kobiet – 2%, wśród mężczyzn – 17%).

Zajmowaniu się zbieractwem sprzyja długi staż w bezdomności – o ile wśród osób pozostających bez własnego stałego miejsca zamieszkania do dwóch lat odsetek zbieraczy wynosi 8%, o tyle wśród badanych z najdłuższym stażem w bezdomności (11 lat i więcej) zbieractwem zajmuje się (...) 21% (Centrum Badania Opinii Społecznej, 2005. s. 24).

Otrzymywanie renty zadeklarowało 10,8% respondentów, emerytury – 2,0%, na korzystanie z innych stałych świadczeń wskazało 20,3% próby. Brak świadczeń – 66,8% (Centrum Badania Opinii Społecznej, 2005. s. 31).

#### **4. Uogólniona charakterystyka socjodemograficzna**

W oparciu o zaprezentowane wyniki badań i statystyki niżej przedstawiłem uogólnioną charakterystykę socjodemograficzną bezdomnych. Jak nadmieniałem, z racji braku odpowiednich badań o charakterze ogólnopolskim, możemy posługiwać się wyłącznie danymi fragmentarycznymi. Oznacza to, że zaprezentowane uogólnienia koncentrują się na tych fragmentach obrazu bezdomności, które zostały uwspólnione (striangulowane) w oparciu o różne dostępne dane. Należy jednak podkreślić, że ekstrapolacje te nie mają waloru reprezentatywności, takiego jaki możliwy jest do uzyskania w przypadku badań spełniających warunki statystycznej teorii doboru próby (losowej). Reasumując, mimo że przedstawiony niżej wizerunek bezdomności stworzony został w oparciu o niekompletne dane i jest przez to czasem nie dość ostry, to jednak jest to przybliżenie osadzone w empirii i dzięki temu dostatecznie wiarygodne.

Uwzględniając zaprezentowane powyżej szacunki oraz wyniki badań, najbardziej prawdopodobna liczba bezdomnych w Polsce zaliczanych do dwóch pierwszych kategorii ETHOS mieści się w przedziale powyżej 30 do ok. 35 tys. Można przyjąć, że w ciągu ostatniej dekady liczba ta jest względnie stała.

Bezdomni to głównie mężczyźni i osoby w wieku powyżej 40 lat; najliczniejsza grupa to osoby w wieku powyżej 40 do 60 lat – starsi są mężczyźni (różnice w średnich to zwykle kilka lat). Najczęściej (ponad 80%) są to osoby niezamężne (w tym rozwiedzione, owdowiałe, w separacji) – rzadziej kobiety (w większości badań). Bezdomni zwykle nie tworzą trwałych (nieformalnych) związków. Od kilku lat charakterystyka bezdomnych pod względem tych trzech zmiennych jest stosunkowo stabilna (należy

jednak zauważyć, że w badaniach pomorskich odnotowano wzrost średniej wieku respondentów). Starzenie się i brak życiowego partnera/partnerki ma istotne, negatywne przełożenie na kondycję psychiczną badanych (Retowski S., Dębska-Cenian A. 2008). Osamotnienie, wchodzenie w ostatnie fazy życia to wyzwania, z którymi bezdomni często nie potrafią radzić sobie w konstruktywny sposób. Dlatego – z perspektywy działań pomocowych – ważne jest zapewnienie profesjonalnej pomocy psychologicznej (szczególnie w programach readaptacyjnych, które stwarzają ku temu szersze możliwości).

Ponad połowa uczestników badań to osoby bezdomne co najmniej od kilku lat. Długotrwale bezdomni (powyżej 10 lat) to przede wszystkim mężczyźni. Zgromadzone wyniki wskazują, że pierwsze fazy bezdomności to głównie bezdomność pozainstytucjonalna, która z czasem w znaczącej liczbie przypadków przybiera formę zinstytucjonalizowaną (Dębski M., 2007. s. 34-35). Dane te pośrednio świadczą o tym, że system pomocy osobom bezdomnym skoncentrowany jest na zapewnieniu pomocy doraźnej i schronienia, w mniejszym zaś stopniu ukierunkowany jest na reintegrację społeczną.<sup>19</sup> W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że przebywanie bezdomnych w schroniskach, noclegowniach itp. legitymizuje istnienie tych instytucji, a z kolei wzrost zapotrzebowania (wyrażany wzrostem liczby beneficjentów) stanowi podstawę do poszerzania zakresu działalności poprzez zwiększanie liczby miejsc w placówkach lub powstawanie nowych schronisk. Inaczej mówiąc, z perspektywy instytucjonalnej (która nie musi pokrywać się z perspektywą i intencjami pracowników schronisk) wzrost liczby beneficjentów jest korzystny i wcale nie musi przekładać się na podejmowanie działań resocjalizacyjnych, które miałyby beneficjentów wyprowadzać poza instytucje świadczące pomoc.

Z perspektywy działań pomocowych, a szczególnie readaptacyjnych okres bycia bezdomnym ma kluczowe znaczenie. M. Jażdżikowski wyróżnił cztery fazy rozwoju syndromu bezdomności: wstępną (0-2 lata), ostrzegawczą (2-4 lata), chroniczną (6-10 lat) i trwałą (10 lat i więcej) (Jażdżikowski, 2000. s. 5-7). Każdy z wymienionych etapów powiązany jest ze stosowaniem specyficznych strategii adaptacyjnych, które utrwalają habitus bezdomności. Inaczej mówiąc, pomoc w wychodzeniu z bezdomności jest łatwiejsza w pierwszych fazach kształtowania syndromu osoby bezdomnej. W przypadku bezdomności długotrwałej, czy też jak to określa A. Przymeński (2008b. s. 18) – głębokiej, potrzebne są wieloaspektowe i długookresowe programy readaptacji społecznej. W badaniu pomorskim odnotowano tendencję do wzrostu odsetków osób bezdomnych 6 i więcej lat i zarazem zmniejszanie się odsetków respondentów bezdomnych do 4 lat. W 2007 r. po raz pierwszy, odsetek osób bezdomnych z pierwszej wymienionej grupy był większy niż z drugiej (38% do 46%). Na podstawie dostępnych danych nie wiadomo, czy sytuacja wygląda podobnie w innych województwach z dużymi aglomeracjami miejskimi. Jednak jeśli odnotowany trend nie ma charakteru wyłącznie regionalnego, to w najbliższych latach, w dużych miastach i ich obrębie możemy spodziewać wzrostu zapotrzebowania na usługi świadczone przez instytucje zapewniające nocleg osobom bezdomnym, a także zajmujące się problemami osób starszych (szczególnie – zdrowotnymi<sup>20</sup>). Jednym ze sposobów powstrzymania opisanego wyżej trendu może być realizacja na szerszą skalę programów reintegracyjnych – szczególnie z osobami znajdującymi się we wcześniejszych fazach rozwoju syndromu bezdomności.

19. Podobne wnioski zawiera raport NIK z 1997 r. (Najwyższa Izba Kontroli, 1997. s. 5).

20. Zaobserwowano, że zwykle im dłuższy jest staż bezdomności, tym częstsze korzystanie ze świadczeń służby zdrowia (por. np. Centrum Badania Opinii Społecznej, 2005. s. 32).

Typowym miejscem pobytu osób bezdomnych są aglomeracje miejskie. Badania świadczą, że bezdomni prowadzą raczej osiadły tryb życia – migracje do innych miejscowości czy częsta zmiana miejsca stałego pobytu w granicach jednej miejscowości dotyczy mniejszości respondentów.

Bezdomni to zwykle osoby będące rodzicami. W tej roli częściej występują kobiety (zapewne m.in. z uwagi na to, że kobiety częściej są ofiarami przemocy w rodzinie<sup>21</sup>, które wraz z dziećmi chronią się w ośrodkach pomocy). W tym kontekście warto podkreślić znaczenie uwzględniania w działaniach pomocowych problemów charakterystycznych dla samotnego rodzicielstwa. Szczególnie ważna wydaje się pomoc w doskonaleniu kompetencji wychowawczych, np. poprzez udział w specjalistycznych programach psychoedukacyjnych o sprawdzonej (w badaniach ewaluacyjnych) jakości<sup>22</sup>.

Respondenci dorastali zwykle w rodzinach rolniczych i/lub robotniczych. Wśród bezdomnych większość osób legitymuje się wykształceniem zasadniczym zawodowym lub niższym. W dalszej kolejności pod względem wielkości odsetków są to osoby z wykształceniem średnim, a następnie – wyższym (w żadnym badaniu nie przekroczono poziomu 3%). Uogólniając można stwierdzić, że wyniki te ilustrują klasowy charakter bezdomności i zarazem – w przypadku projektów prewencyjnych – wyznaczają kierunek identyfikacji środowisk szczególnie zagrożonych bezdomnością.

Bezdomni to zwykle osoby bezrobotne – mniej niż połowa respondentów w okresach od kilku do kilkunastu miesięcy poprzedzających badania podejmowała pracę w oparciu o formalną lub nieformalną umowę. Jako źródła utrzymania najczęściej wskazywano świadczenia pomocy społecznej (do 45%), zbieractwo<sup>23</sup> (do ok. 20%), prace dorywcze (do 20%), rentę/emeryturę (kilka – kilkanaście procent). Bezdomni pracujący najczęściej nie zawierają formalnych umów. W grupie pracującej zarobkowo ponad 70% nie było zatrudnionych na etacie, nie podpisało także umowy o dzieło, zlecenia. Warto w tym miejscu podkreślić, że bezdomność powiązana jest z deficytami edukacyjnymi opisanymi powyżej. Wyniki badań dotyczące obu obszarów tematycznych wyraźnie wskazują (zarówno w kontekście prewencji, jak i reintegracji) na potrzebę edukacji z uwzględnieniem kształtowania kompetencji zawodowych poszukiwanych na rynku pracy.

### **Bibliografia:**

- Browarczyk Ł., 2008. *Polskie informatory o bezdomności*. Ł. Browarczyk, red. „Forum. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.
- Browarczyk Ł., Dębski M., Sobieszak A., 2010. *Wytyczne dla osób realizujących spis osób bezdomnych w miejscach niemieszkalnych, gminnych biur spisowych, liderów gminnych i rachmistrzów*. Warszawa.
- Busch-Geertsema V., Edgar B., Harrison M., Illsley B., Watson P., 2008. *Jak zwiększyć wiedzę o bezdomności na poziomie regionalnym, krajowym i europejskim. Raport roboczy wspierający seminaria krajowe*. Ł. Browarczyk, red. „Forum. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.

21. Por. np. statystyki policyjne dotyczące sprawców i ofiar przemocy w rodzinie z ostatnich kilku lat (Komenda Główna Policji, 2010).

22. Takich jak *Szkoła dla rodziców i wychowawców* (Sakowska J., 1999; Sochocki M. J., 2008; 2009).

23. Wydaje się, że ta forma zarobkowania zyskuje na popularności wraz z wydłużaniem się okresu pozostawania w bezdomności i częściej zajmują się nią mężczyźni.



- Centrum Badania Opinii Społecznej, 2005. *Sytuacja osób bezdomnych w Warszawie – opinie osób bezdomnych i pracowników socjalnych*. Warszawa.
- Dębski M., 2007. *Socjodemograficzny portret zbiorowości ludzi bezdomnych województwa pomorskiego – grudzień 2007*. A. Dębska-Cenian, G. Cis, A. Maj, B. Prusak, red. „Pomost – pismo samopomocy. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.
- Dębski M., 2008a. *Socjodemograficzny portret zbiorowości ludzi bezdomnych – ciągłość czy zmiana? Metodologiczne problemy badania bezdomności w województwie pomorskim w latach 2001-2005*. W: *Oblicza bezdomności*. M. Dębski, K. Stachura, red. Gdańsk.
- Dębski M., 2008b. *Sytuacja osób bezdomnych w województwie pomorskim w świetle wyników badań socjodemograficznych*. W: *Psychospołeczny profil osób bezdomnych w Trójmieście*. M. Dębski, S. Retowski, red. Gdańsk.
- Dębski M., 2010. *Co nowego w badaniach socjodemograficznych? Wybrane aspekty na podstawie badań z 2009 roku*. Ł. Browarczyk, M. Dębski, red. „Forum. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.
- FEANSTA, b.d. *Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkanio-wego ETHOS*. tłum. P. Olech, J. Wygnańska. [www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/PL.pdf](http://www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/PL.pdf), dostęp: 20.09.2009.
- Jażdżikowski M., 2000. *Syndrom bezdomności*. „Świat Problemów” nr 6/89.
- Komenda Główna Policji, 2010. *Przemoc w rodzinie*. [www.statystyka.policja.pl/portal/st/944/50863/Przemoc\\_w\\_rodzinie.html](http://www.statystyka.policja.pl/portal/st/944/50863/Przemoc_w_rodzinie.html), dostęp 28.05.2010.
- Masłowski A., Sosnowski T., 2009. *Bezdomność w Białymstoku – badania em-piryczne*. Prezentacja przedstawiona w trakcie konferencji *Działania w służbie ludzi bezdomnych – stan i perspektywy* zorganizowanej przez Caritas Archidiecezji Białostockiej i Zakład Pedagogiki Społecznej Uniwersytetu w Białymstoku przy współpracy Komendy Wojewódzkiej Policji.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Infrastruktury, 2009. *Krajowy Program Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego na lata 2009-2015*. Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli, 1997. *Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy o pomocy społecznej w zakresie zapobiegania zjawisku bezdomności*. Warszawa.
- Nowakowska A., 2008. *Układ stosunków rodzinnych osób bezdomnych*. W: *Oblicza bezdomności*. M. Dębski, K. Stachura red, Gdańsk.
- Olech P., 2008. *Charakterystyka sytuacji Polski w kontekście badania proble-matyki bezdomności*. Przymeński A., 2001. *Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej*. Poznań.
- Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności. b.d.[a] *Współpraca z Głównym Urzędem Statystycznym*. [www.pfwb.org.pl/obszary-dzialan/badania/oferta-badawcza/realizowane-w-ramach-instytutu-badania/](http://www.pfwb.org.pl/obszary-dzialan/badania/oferta-badawcza/realizowane-w-ramach-instytutu-badania/), dostęp 26.05.2010.
- Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, b.d.[b]. *Najważniejsze wyniki badań socjodemograficznych dla województwa pomorskiego – lata 2003-2009*. [www.pfwb.org.pl/2010/02/najwazniejsze-wyniki-badan-socjodemograficznych-dla-wojewodztwa-pomorskiego-lata-2003-2009/](http://www.pfwb.org.pl/2010/02/najwazniejsze-wyniki-badan-socjodemograficznych-dla-wojewodztwa-pomorskiego-lata-2003-2009/), dostęp 17.03.2010.
- Przewoźnik M., 2009. *Bezdomność w województwie podkarpackim [wersja po-prawiona]*. Przemysł.

- Przymeński A., 2001. *Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej*. Poznań.
- Przymeński A., 2008a. *Aktualny stan problemu bezdomności w Polsce. Aspekt polityczno-społeczny*. W: *Oblicza bezdomności*. M. Dębski, K. Stachura, red. Gdańsk.
- Przymeński A., 2008b. *Bezdomność w Polsce. Stan, uwarunkowania i tendencje rozwojowe problemu*. W: *Bezdomność: trudny problem społeczny*. M. Duda, red. Kielce.
- Retowski S., Dębska-Cenian A., 2008. *Ogólna charakterystyka psychologiczna osób bezdomnych, na tle porównawczym osób długotrwale bezrobotnych i populacji ogólnej*. W: *Psychospołeczny profil osób bezdomnych w Trójmieście*. M. Dębski, S. Retowski, red. Gdańsk.
- Sakowska J., 1999. *Szkoła dla rodziców i wychowawców. Materiały pomocnicze dla prowadzących zajęcia*. Warszawa.
- Słowik S., 2008. *Wstęp*. W: *Bezdomność: trudny problem społeczny*. M. Duda, red. Kielce.
- Sochocki M. J., 2008. *Liderzy – realizatorzy – beneficjenci. Prezentacja wyników badań ewaluacyjnych „Szkoły dla rodziców i wychowawców” (edycja wrzesień-grudzień 2007)*. „Zeszyty Metodyczne” 3. Warszawa.
- Sochocki M. J., 2009. *Prezentacja rezultatów drugiego etapu ilościowych badań ewaluacyjnych „Szkoły dla rodziców i wychowawców” (edycji wrzesień-grudzień 2007) oraz zogniskowanych wywiadów grupowych z absolwentami „Rodzeństwa bez rywalizacji”*, „Zeszyty Metodyczne” 9. Warszawa.
- Sobieszak A., Olech P., Dębski M., Praszczatek J., Oklesińska E., 2010. *Zasady spisywania osób w obiektach zbiorowego zakwaterowania i osób bezdomnych*. Warszawa.
- Śledzianowski J., 2006. *Zdrowie bezdomnych*. Kielce.
- Wachowicz M., 2005. *Liczebność i zabezpieczenie potrzeb osób bezdomnych. Raport z badań na reprezentatywnej próbie gmin*. [www.bezdomnosc.edu.pl/images/PLIKI/Raporty/wachowicz\\_%20liczebnosci\\_i\\_zabezpieczenie\\_potrzeb.pdf](http://www.bezdomnosc.edu.pl/images/PLIKI/Raporty/wachowicz_%20liczebnosci_i_zabezpieczenie_potrzeb.pdf), dostęp: 7.06.2010.
- [www.bazy.ngo.pl](http://www.bazy.ngo.pl), dostęp: 12.05.2010.
- [www.bratalbert.org.pl/informator/](http://www.bratalbert.org.pl/informator/), dostęp: 12.05.2010.
- [www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1114](http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1114), dostęp: 12.05.2010.
- [www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1575](http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1575), dostęp: 20.04.2010.
- [www.porozumienie.niebieskalinia.pl](http://www.porozumienie.niebieskalinia.pl), dostęp: 12.05.2010.
- [www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/papers/NPPPolandFinal\(Polish\).pdf](http://www.trp.dundee.ac.uk/research/mphasis/papers/NPPPolandFinal(Polish).pdf), dostęp: 12.05.2010.
- Wygnańska J., 2005. *Dane statystyczne o bezdomności i wykluczeniu mieszkaniowym w Polsce 2005. Raport dla Europejskiego Obserwatorium Bezdomności FEANTSA*. b.d.
- Zapytanie nr 562 w sprawie wykupu świadectw udziałowych NFI przez bezdomnych. [http://orka2.sejm.gov.pl/IZ2.nsf/e4139a559054c514c1257378003f5200/63632bof6a7f8489c12574ff0037c829?OpenDocument\\_1](http://orka2.sejm.gov.pl/IZ2.nsf/e4139a559054c514c1257378003f5200/63632bof6a7f8489c12574ff0037c829?OpenDocument_1), dostęp 19.05.2010.

**The scale and nature of homelessness in Poland (selected parameters)****(Summary)**

In the chapter I discussed the topic of measuring homelessness in the context of the creation of local and national strategies to tackle social problems. I drew attention to the methodological problems relating to the implementation of the research environments of the homeless. Discussed the problem of the quality of data bases on organizations and institutions for homeless people in Poland. Presented estimates of the number of homeless people in the country over the past twenty years. Then I presented the social and demographic characteristics of homeless people on the basis of local and regional social research. The characteristics included: differences by gender and age, a period of homelessness, marital status, education and social origin, place of residence, source of income. Also the geography of homelessness. The collected data were used to formulate recommendations on social work and social policy on homelessness.

Barbara Goryńska-Bittner

**Diagnoza skali i charakteru  
zjawiska bezdomności Polaków  
(poza granicami Polski) w Europie**



Nowa formuła europejskiej integracji ujawniła po 2000 roku potężną siłę międzynarodowych przepływów migracyjnych, w znaczącym stopniu odpowiedzialnych za przeobrażenia kulturowe państw europejskich w wielu płaszczyznach: symbolicznej, społecznej i materialnej. Określenie europejskiej tożsamości w nowej rzeczywistości społecznej wymaga przeformułowania zasad budujących i podtrzymujących trwałość wspólnoty, konstytuujących nowy społeczny i polityczny ład Unii Europejskiej. Przeobrażenia integrującej się Europy dotyczą więc wielu poziomów jej funkcjonowania, generując jednocześnie wiele problemów, które wymagają kompleksowych rozwiązań. Nie wszystkie europejskie państwa były na to przygotowane, stąd pod naciskiem rodzimej opinii publicznej, wiele z nich broniło się przed otwarciem na zmiany, jakie nastąpiły po rozszerzeniu UE o nowe państwa członkowskie.

Swoboda poruszania się po Europie stanowi niezaprzeczalne osiągnięcie nowej polityki UE, jednak przystąpienie do Unii Europejskiej państw z Europy Środkowo-Wschodniej spowodowało istotne zmiany skali i kierunków migracji ich obywateli. W europejskiej tradycji Polska od XIX stulecia postrzegana była jako kraj o wysokim stopniu emigracji. Zarówno XIX-wieczne, jak i XX-wieczne migracje miały zróżnicowany charakter: polityczny i zarobkowy. Po II wojnie światowej i do roku 1989 migracje Polaków miały charakter głównie polityczny, natomiast po roku 1990 przeważały migracje o zdecydowanie zarobkowym charakterze.

Z perspektywy UE problemy migracji rozpatrywane są w kategorii swobodnego przepływu pracowników, stąd w dokumentach Komisji Europejskiej znajdują się zapisy nie o migracjach zarobkowych, lecz o „mobilności pracowników” (Szczepański M., 2008). Transformacja ustrojowa po 1989 r., choć miała wpływ na mobilność Polaków, to jednak raczej na formę i strukturę migracji (wynikającą z liberalizacji zasad ruchu granicznego i wizowo-paszportowego oraz rachunku ekonomicznego) niż na jej skalę (Kaczmarczyk P., 2008. s. 17). Widoczne zmiany w sferze mobilności na Starym Kontynencie nastąpiły po 2004 roku w związku z przystąpieniem do Unii Europejskiej 10 nowych państw (w tym 8 z tzw. europejskiego „bloku wschodniego”) oraz po roku 2007 – gdy przystąpiły kolejne 3 kraje.

Współczesne migracje o charakterze zarobkowym generują jednak – adekwatne do ich skali – koszty społeczne, do których zaliczyć należy wykluczenie społeczne, w tym szczególnie dotkliwą bezdomność. W dobie kryzysu gospodarczego jest to dla Polski, ale i europejskich społeczeństw przyjmujących, szczególnie ważki problem społeczny, którego skutki zarówno politycy, jak i reprezentanci polskich i zagranicznych organizacji pozarządowych starają się zminimalizować dostępnymi sobie środkami.

Analiza przepływów migracyjnych – na przykładzie Polaków – ujawnia, że w latach 2004-2009 nastąpiły trzy fazy procesów emigracyjnych: od 1 maja 2004 r. do połowy 2007 r. odnotowano największy odpływ migrantów z Polski, w roku 2007 nastąpiło lekkie ograniczenie migracji z nasileniem się powrotów do kraju, natomiast w latach

2008-2009 proces ten się pogłębił. Sytuacja ta może ulec zmianie po niedawnym otwarciu (1.05.2011 r.) rynków pracy w Niemczech i Austrii, co jest przedmiotem wielu prognoz i analiz, poszukujących odpowiedzi na pytanie o możliwość powtórzenia się sytuacji z lat 2004-2005 (Duszczuk M., 2011)<sup>1</sup>.

Moje zainteresowanie zagraniczną bezdomnością Polaków wynika z przekonania, że za kilka lat, gdy większość europejskich rynków pracy będzie dla polskich obywateli dostępna, bezdomność sporej ich części stanowić będzie bardzo poważny problem, związany z koniecznością udzielania im skutecznego wsparcia. Wstępne, wymagające weryfikacji, rozpoznanie problemu zagranicznej bezdomności Polaków po roku 2004, pozwoliło przyjąć, że:

- skala bezdomności Polaków za granicą, mierzona w liczbach bezwzględnych, z powodu braku wiarygodnych danych z większości państw Europy nie jest obecnie możliwa do ustalenia
- wśród europejskich państw o znanych szacunkach bezdomnych Polaków, najwyższa skala ich bezdomności występuje w krajach Europy Zachodniej
- charakter bezdomności Polaków za granicą wyznaczony jest przez strumień migracji (zarobkowej) Polaków a między szacunkową liczbą bezdomnych Polaków w państwach Europy i szacunkową liczbą polskich migrantów zachodzi współzależność

## 1. Skala bezdomności Polaków w Europie

### 1.1. Bezdomni Polacy w państwach Europy poza Polską

Fali nowej, europejskiej migracji towarzyszy swoista ambiwalencja odczuć, na którą zwraca uwagę Maciej Szczepański (2008). Dominują dwa podejścia:

- poczucie zagrożenia – towarzyszące „starym” państwom członkowskim UE
- świadomość wyzwania i szans, jakie stoją przed europejską społecznością

Państwa „starej” Europy, w obawie przed masowym napływem imigrantów z Europy Środkowo-Wschodniej, broniły się przed spodziewanym spadkiem płac i wzrostem rodzimego bezrobocia poprzez odsunięcie w czasie obowiązku otwarcia swoich rynków pracy<sup>2</sup>. Obawy te w dużym stopniu wynikały ze słabego rozeznania czynników determinujących podjęcie decyzji migracyjnych przez obywateli nowych państw unijnych.

1. Na miesiąc przed otwarciem rynku pracy w Niemczech i Austrii w polskich mediach np. przewidywano wzrost polskiej emigracji zarobkowej do Niemiec o ok. 0,5 mln osób, co znacznie wzmocnić mogłoby polską gospodarkę, ponieważ przelewy do kraju wg NBP nadal plasują się na ok. 100 mln euro miesięcznie (w 2010 roku Polacy pracujący w Niemczech wysłali do kraju 1,15 mld euro), korzystnie wpływając na popyt wewnętrzny, przynajmniej póki nie zmaleje kontakt emigrantów z krajem (Bielecki J., 2010).
2. Na całkowite otwarcie europejskiego rynku pracy Polacy musieli czekać aż 7 lat. Najwcześniej udostępniły je Wielka Brytania, Irlandia i Szwecja (1.05.2004), kolejne: Hiszpania, Portugalia, Grecja, Finlandia i Islandia (1.05.2006); Włochy (31.07.2006), Holandia (1.05.2007); Luksemburg (1.11.2007); Francja (1.07.2008); Belgia, Dania i Norwegia (1.05.2008); Niemcy, Austria i Szwajcaria (1.05.2011).

Mimo iż naukowe analizy nie potwierdzały tych obaw (Boeri T., Brücker H., 2000; Kaczmarczyk P., 2006; 2008), przewaga tego podejścia spowodowała, że w pierwszym okresie swoje rynki pracy dla obywateli nowych państw UE otworzyły tylko: Wielka Brytania, Irlandia i Szwecja. Opublikowany 8 lutego 2006 roku raport Komisji Europejskiej dowiódł jednak, że w okresie najtrudniejszych pierwszych dwóch lat po rozszerzeniu UE, w zakresie migracji zarobkowych nie wydarzyło się nic szczególnie niepokojącego a państwa które otwały swoje rynki pracy, odniosły korzyści gospodarcze i społeczne. Pozytywne ekonomicznie doświadczenia tych państw – z wyjątkiem Szwecji – zachęciły wiele krajów Europejskiego Obszaru Gospodarczego do podjęcia bardziej liberalnej polityki odnośnie zatrudniania obywateli nowych państw-członków UE (Szczepański M., 2008). Wiele państw EOG jak Grecja, Norwegia, Islandia rozważyło możliwość wcześniejszego otwarcia swoich rynków pracy. Do debaty przystąpiły także Dania, Luksemburg i Holandia, która podjęła decyzję o otwarciu rynku pracy od roku 2007. Ostrożniejsze: Francja, Belgia i Włochy zdecydowały się na wiele ułatwień (złagodzenie restrykcyjnych wymogów dla wielu branż, wzrost kontyngentów dla pracowników z nowych państw UE).

Doświadczenia państw, do których skierował się pierwszy strumień poakcesyjnej migracji, ujawniły szczególnie mobilność Polaków, którzy potrafili przemieszczać się w ramach państwa przyjmującego do rejonów, gdzie zapotrzebowanie na pracowników było jeszcze niezaspokojone. Teresa Staniewicz (2007) zwraca uwagę na fakt, że poza wielkimi aglomeracjami Polacy łatwo integrowali się z lokalną społecznością, wywierając często poprzez elastyczne podejście i łatwą adaptację – znaczący wpływ na tamtejszy rynek pracy. Potwierdza to w swym raporcie (sporządzonym dla Rzecznika Praw Obywatelskich RP) Joseph Carby-Hall (2008. s. 181), wskazując przykład Zjednoczonego Królestwa, gdzie imigracja ekonomiczna z państw A8 (rozszerzających UE w 2004 r – zdominowana przez polskich obywateli – przyczyniła się do wzrostu gospodarczego (inflacja pod kontrolą, przychody z podatków, elastyczna i tania siła robocza, wzrost produkcji, odmłodzenie siły roboczej).

Mimo że nowa imigracja znacząco przyczyniła się do wzrostu gospodarczego w państwach przyjmujących, imigranci (szczególnie w dużych aglomeracjach) spotykali się z niechęcią wielu społeczeństw przyjmujących, co wynikało z obaw przed konkurencją tańszej siły roboczej, stanowiącej zagrożenie ich pracowniczych interesów. Brytyjczycy, którzy jako pierwsi otworzyli swój rynek pracy, obawiali się konkurencji Polaków, których fachowość oceniali pracodawcy wysoko,

Napływ pracowników zagranicznych może lokalnie wpłynąć znacząco także na strukturę narodową społeczności przyjmującej. W określonych warunkach prowadzić to może do napięć między imigrantami i społecznością przyjmującą, a nawet w ramach tej samej grupy narodowościowej („stara” i „nowa” emigracja). Mimo że europejskie media zwracały uwagę swoich obywateli na towarzyszące programowi polityki wielokulturowości – zagrożenia dla ładu kulturowego i społecznego kraju imigracji (Romaniszyn K., 2003 s. 150), to – jednak główne źródło społecznych obaw stanowił strach przed pracowniczą konkurencją.

Od maja 2004 roku wielu Polaków postanowiło skorzystać ze swobody w poruszaniu się po państwach Europy i możliwości podejmowania pracy za granicą. Chociaż kraje „starej piętnastki” poprzez restrykcyjne ograniczenia starały się chronić swoje rynki pracy, to w dużej mierze restrykcje te nie dotyczyły sfery usług. Polacy mogli więc



swobodnie przemieszczać się i podejmować pracę w tej sferze w wielu europejskich krajach. Na mniejszą od spodziewanej skalę migracji obywateli nowych państw UE istotny, ograniczający wpływ miała zapewne postawa Niemiec i Austrii, które do 1.V.2011 r. broniły swoich rynków pracy.

Problem mobilności mieszkańców Europy Środkowo-Wschodniej zainteresował wielu badaczy, jednak odpowiedź na pytanie o skalę i charakter europejskich migracji po 1 maja 2004 r. nie wydaje się rzeczą prostą, przede wszystkim ze względu na małą dostępność i często nieporównywalność danych statystycznych, stanowiących podstawę analiz. Pozwalają jednak na stwierdzenie, że migracje Polaków po 2004 r. różnią się od wcześniejszych tym, że są w większym zakresie legalne, z tendencją do starań o przedłużenie pobytu w kraju docelowym. Trudno jednak na ich podstawie określić mechanizmy i strategie migracyjne (Kaczmarczyk P., 2008. s. 44). Obecnie wyjeżdżają coraz młodszy i lepiej wykształceni Polacy. P. Kaczmarczyk (2008. s. 44-45) zwraca uwagę na niejednorodność – w sensie strukturalnym – strumienia polskiej migracji. Badacz wskazuje na dwie główne grupy polskich migrantów:

- słabo wykształceni, często bezrobotni mieszkańcy regionów peryferyjnych, o wielokrotnym doświadczeniu migracyjnym;
- młodzi ze średnich i dużych miast, o małym doświadczeniu na polskim rynku pracy, szukający szans najczęściej w krajach anglojęzycznych (W. Brytania, Irlandia) ze względu na kompetencje językowe

W kręgu zainteresowania Polaków po wstąpieniu do Unii Europejskiej znalazły się kraje „starej piętnastki”. Badacze oraz politycy postrzegają i analizują nową sytuację w różny sposób. Paweł Kaczmarczyk (2008. s. 21-22) stosując kryterium rynku pracy wyróżnił wśród europejskich państw 3 grupy:

- kraje UE, które otworzyły swoje rynki pracy (Irlandia, W. Brytania, Szwecja)
- kraje, które zdecydowały się na rozwiązania przejściowe, z których w większości w ciągu 5 lat po akcesji rezygnowały
- kraje, które utrzymały ograniczenia w dostępie do rynku pracy (Niemcy, Austria)

Nieco innego podziału dokonał np. Janusz Kochanowski (2009), wyróżniając:

- kraje UE, które otworzyły swoje rynki pracy
- kraje UE (oraz EOG<sup>3</sup> wraz ze Szwajcarią), które czasowo ograniczyły dostęp do swego rynku pracy
- kraje spoza UE uznane za obecnie mniej atrakcyjne (np. USA)

O skali polskiej emigracji dowiadujemy się także z danych rejestrowych oficjalnych statystyk migracyjnych w Polsce. Dane oficjalne wskazują jednak zaledwie na fragment zjawiska, ponieważ skala rzeczywistej migracji jest znacząco wyższa. Uwzględniają bowiem tylko tych obywateli polskich, którzy wymeldowali się czasowo na okres ponad 3 miesiące w związku z wyjazdem za granicę, pomijając tych, którzy opuścili Polskę wymeldowując się z pobytu stałego. Z oczywistych przyczyn nie uwzględnia także tych, którzy opuścili kraj bez wymeldowania się.

---

3. Europejski Obszar Gospodarczy (EOG).

Migracja zarobkowa, która przekroczyła gotowość państw przyjmujących wiązała się z utratą lub niemożnością uzyskania pracy, co przy braku świadczeń socjalnych niejednokrotnie prowadziło do degradacji społecznej. Pozbawieni pracy imigranci ponosili dotkliwe koszty nowej sytuacji, do których zaliczyć należy: bezrobocie, przemoc, uzależnienie od środków odurzających i bezdomność, powodujących społeczne wykluczenie. By przetrwać, w nadziei na poprawę losu, wreszcie po prostu wstydząc się niepowodzenia, miast wracać do kraju pochodzenia, sami uciekali się często do metod przestępczych (kradzieże, rozboje). Dla wielu była to bolesna weryfikacja ich nadziei i nieprzystających do migracyjnej rzeczywistości wyobrażeń o lepszym losie.

Wielka podaż siły roboczej migrantów w zetknięciu z malejącym popytem na europejskim rynku pracy przyczyniła się w sposób oczywisty do zachowań typowych dla poczucia braku stabilizacji, mimo iż Polacy najczęściej wykonywali prace poniżej swoich kwalifikacji i coraz słabiej opłacaną. Małe ośrodki miejskie i gminy, w których Polacy dobrze integrowali się ze społecznością lokalną, ze względu na skromną infrastrukturę, nie były w stanie zabezpieczyć mieszkańców o niskim standardzie dla coraz większej fali imigrantów zarobkowych, którzy napływali z dużych miast (Szczepański M., 2008). Stąd imigranci gromadzili się we wspólnotach o niskim standardzie, tzw. gettach biedy, co raczej nie sprzyjało integracji. Konsekwencją stopniowej degradacji wynikającej z biedy, utraty pracy i świadczeń zdrowotnych, wreszcie bezdomności jest izolacja społeczna ludzi, którzy nie pasują do miejsca, w którym się znajdują. Takie osoby Zygmunt Bauman określał mianem „ludzi – odpadów”, ludzi „na marginesie życia” (Bauman Z., 2004. s. 204) a Monika Oliwa-Ciesielska naznaczonych piętnem bezdomności, która jest „wyzwaniem i bólem” wynikającym z naznaczenia przez innych. Bezdomny czuje się „obcy” w społeczeństwie, w którym żyje, a nawet wśród podobnych sobie bezdomnych (Oliwa-Ciesielska M., 2006. s.60-61, 181-185 i in.).

Od kilku lat media europejskich państw, do których najczęściej emigrują Polacy, starają się zwrócić uwagę obywateli swoich krajów na rzesze imigrantów z Europy Środkowo-Wschodniej – w przeważającej liczbie Polaków – zalegających dworce, parki, śpiących pod mostami i w squotach. Ich bezdomność wg M. Oliwy-Ciesielskiej wynika nie tylko ze słabej kondycji ekonomicznej, a jest pochodną poczucia braku więzi, odrzucenia, wyizolowania z życia społecznego. Michał Garapich zwraca uwagę na typową dla bezdomnych migrantów z Polski postawę, wynikającą ze strukturalnej bezsilności, implikującą „pasywność” i „wycofanie”. Na sytuację bezsilności można też reagować aktywnie, poprzez wzmacnianie i odtwarzanie znanych strategii przetrwania, w obliczu praktyk wykluczenia stosowanych przez władze opieki społecznej krajów przyjmujących (Garapich M., 2011). Nie znaczy to jednak, że bezdomni w pełni „wybierają” swój styl życia, przeciwstawiając się siłom systemu, w którym funkcjonują (Fitzpatrick S., Kemp P., Klinker S., 2000; Oliwa-Ciesielska M., 2006). Poprzez antropologiczne wyjaśnienie problemu racjonalizacji trudnej sytuacji życiowej bezdomnych, tego jak się bronią przed obcym, nieprzychylnym światem poprzez grupowe strategie przetrwania, ujawnia M. Garapich ich starania o nadanie sensu temu, co się z nimi dzieje, poprzez zachowanie swoistej kulturowej autonomii.

Zrozumienie traumatycznej często sytuacji bezdomnych migrantów w Europie wymaga jednak poczynienia wielu ustaleń, przede wszystkim określenia precyzyjnej, wspólnej dla społeczności europejskich państw definicji bezdomności. Akceptacja polityków społecznych i socjologów dla jej wielu definicji i różnych kryteriów jej określania

sprawia, że np. brytyjska organizacja charytatywna Shelter uznaje, że bezdomnym może być nawet wtedy, gdy ma się dach nad głową, gdy mieszka się w miejscach, do których nie ma się praw (w hotelu, u rodziny, znajomych, w squatach) lub gdy dom nie spełnia warunków. Taka postawa wzmacnia fałszywy obraz migracji w świadomości rodaków pozostających w kraju, nieznających prawdziwego oblicza migracji zarobkowej. Pracująca w brytyjskim Ark Drop-in Centre – Sara Brandt ocenia, że Polacy to często wykwalifikowani specjaliści, którzy niewłaściwie ocenili koszty utrzymania w Zjednoczonym Królestwie. Szybka utrata środków utrzymania w dużym stopniu przyczyniła się do ich bezdomności. Ponieważ większość nie mogła skorzystać z zasiłku pozwalającego na wynajęcie mieszkania, część z nich zamieszkała w szpitalach i ośrodkach dla umysłowo chorych, wielu po prostu na ulicy (Carby-Hall J.R., 2008. s. 186).

W ostatnich latach media (Bunda M. 2006. s. 10) donoszą, że na Wyspach Brytyjskich lawinowo wzrasta liczba samobójstw wśród polskich imigrantów (63 w 2008 r.), co psychologowie uzasadniają samotnością, ubóstwem i dotkliwością porażki. Zaniepokojeni są także psychiatry, wśród nich Bohdan Wasilewski (Bunda M. 2006. s. 10), który w licznych wywiadach przekonuje, że Polacy gorzej niż inne nacje znoszą emigrację. Okazuje się, że np. w Wielkiej Brytanii cztery razy częściej niż Brytyjczycy trafiają oni do szpitali psychiatrycznych.

Bezdomność w Europie stanowi coraz większy problem, szczególnie wśród imigrantów z nowych państw – członków UE. Precyzyjne określenie skali bezdomnych imigrantów z Polski nie wydaje się możliwe, jednak wiele europejskich organizacji, a za nimi media, szacuje ich liczbę na około 3 mln osób. Szacunki te podważa Cezary Żołędowski, uznając je raczej za fantastyczne, ze względu na liczbę Polaków pracujących w krajach EOG, którą ocenia na poziomie ok. 1,2 mln, tzn. 800-900 tys. + ok. 250 tys. zatrudnionych nielegalnie (Żołędowski C., 2007). Jego szacunki nie uwzględniają rodzin imigrantów zarobkowych, co prawdopodobnie ujawniłoby skalę migracji bliższą 2 mln osób.

W Austrii, gdzie rynek pracy dla Polaków był zamknięty do maja 2011 roku, polską emigrację szacuje się na ok. 60 tys. osób, spośród których ok. 40 tys. legitymuje się legalnym zatrudnieniem. Skala migracji polskich obywateli do Austrii wymaga jednak poczynienia pewnych uściśleń związanych ze specyficznym jej charakterem. Problemem Austrii przez długi okres czasu byli tzw. dwupaszportowcy ze Śląska, zarówno po polskiej, jak i czeskiej stronie granicy. Wprawdzie na stałe mieszkali w Polsce lub Czechach, posiadając jednak niemiecki paszport mogli bez przeszkód nie tylko podejmować pracę, ale także korzystać z części przywilejów socjalnych tego kraju.

We Francji liczbę Polaków J.R. Carby-Hall (2008) określa na ok. 1 mln, z czego ok. 200 tys. jako przebywających w Paryżu i jego okolicach. Jest to niewątpliwie – ze względu na skalę bezdomności – duży problem społeczności przyjmującej<sup>4</sup>. Z podobnym problemem boryka się najbliższy sąsiad Polski – Niemcy, które do ostatniego dnia kwietnia 2011 r. broniły swojego rynku pracy przed imigrantami. Otwarcie niemieckiego rynku pracy nastąpiło w innych warunkach niż 7 lat temu w Wielkiej Brytanii, która

4. W dalszej części tej pracy przytaczam inne źródła, mniej i bardziej wiarygodne (Polonika, 2010; Romaniec R., 2010), których szacunki zdecydowanie odbiegają od prezentowanych w raporcie J.R. Carby-Halla. Wobec braku wiarygodnych, porównywalnych danych, a nawet szacunków, postanowiłam je w różnych miejscach (w zależności od prezentowanego aspektu bezdomności Polaków w krajach europejskich) po prostu przytoczyć. Konsekwencją tego zabiegu są adekwatne, sformułowane pod koniec pracy wnioski.

w latach 2004-2009 przyjęła około 1,5 mln obywateli nowych państw Unii, z czego (jak podaje National Institute of Economic and Social Research) 55-60% stanowili Polacy. To było nowe doświadczenie, natomiast Niemcy do oczekiwanej sytuacji przygotowały się. Niemiecki Instytut Badań nad Rynkiem Pracy dokonał stosownej analizy rynku i przedstawił konkretne wyliczenia odnośnie zapotrzebowania na siłę roboczą, co w znacznym stopniu prawdopodobnie przyczyni się do ograniczenia migracji o spontanicznym charakterze<sup>5</sup>. Mimo to zarejestrowano na terenie Niemiec ok. 80 tys. polskich firm. Mediałne szacunki wskazują na wysoką liczbę imigrantów z Polski (1,5 mln), z czego ok. 1 mln czasowo lub długotrwale bezdomnych. Najwięcej bezdomnych Polaków przebywa w Berlinie (Wirtualna Polska, 2010)<sup>6</sup>. Od 1 maja 2009 r. swój rynek pracy dla nowych państw – członków UE otworzyła Belgia. Ze względu na wysokie zarobki już w okresie przedakcesyjnym przebywało tam nielegalnie wielu polskich imigrantów, którzy w 2009 r. zalegalizowali swój pobyt. Trudna do oszacowania bezdomność Polaków w Belgii wg tamtejszych mediów jest znacząca i uznawana za szczególnie kłopotliwą.

Do tradycyjnych kierunków polskiej emigracji należy Szwecja, gdzie po roku 2004 tysiące Polaków i wiele firm zalegalizowało swój wieloletni pobyt i działalność gospodarczą. Bezdomność imigrantów w Szwecji jest zjawiskiem stosunkowo nowym, polski konsul do niedawna nie orientował się nie tylko w jej skali, ale nawet w jej faktyczności. Nowa w Szwecji grupa bezdomnych – szacowana na kilkaset osób – to głównie Polacy i Rumuni. Także w Danii, gdzie imigranci z Polski nie stanowią licznej populacji, bezdomność nie stanowi w zasadzie problemu, a Polonia nie wykazuje specjalnej aktywności. Wzrastającą popularność krajów skandynawskich potwierdzają imigranci polscy w Norwegii, motywowani atrakcyjnymi zarobkami i wysokim bezpieczeństwem pracy<sup>7</sup>. Nadal atrakcyjny kierunek polskiej emigracji stanowią kraje południowej Europy: Hiszpania, gdzie uwolniono rynek pracy już w r. 2004 oraz Włochy. Hiszpania mocno popierała wejście nowych krajów członkowskich do UE, uznając, że wszystkie kraje członkowskie winny korzystać z tych samych praw, z jakich od 1986 roku korzystali Hiszpanie. Obawiano się wprawdzie napływu imigrantów do kraju o wysokim bezrobociu, jednak hiszpański rynek pracy cierpiał na brak wysoko wykwalifikowanych fachowców w określonych dziedzinach, a Polacy mieli dobre notowania w kwestii jakości ich pracy.

Największą jednak popularnością cieszą się Irlandia i Wielka Brytania. Od 2004 r. w Republice Irlandii przebywa ok. 320 tys. polskich emigrantów, w tym 15 tys. dzieci. Szczególnie wiele napięć między polskimi imigrantami a społecznością przyjmującą

5. Analiza potrzeb zgłaszanych przez pracodawców i urzędy pracy pozwoliła instytutowi na rekomendację konkretnego zapotrzebowanie na pracowników: 60 tys. inżynierów i informatyków, 30 tys. budowlanców, monterów i elektryków, 15 tys. pielęgniarek.
6. Wiarygodna prezentacja liczby bezdomnych Polaków w Niemczech, a nawet przedstawienie rzetelnych szacunków utrudnia fakt, że dane takie zbierane są w zasadzie tylko w Hamburgu (podane w dalszej części pracy).
7. Precyzyjne ustalenie liczebności polskich migrantów w Norwegii sprawia podobny kłopot ze względu na ogromne różnice w szacunkach. Paweł Kaczmarczyk np. podaje, że w 2003 r. liczebność polskich migrantów w Norwegii szacowano w granicach 2 tys., jesienią 2007 r. liczba ich przekroczyła już 50 tys. osób. Polskie służby konsularne natomiast oceniają, że w Norwegii mogło w tym czasie przebywać 120-130 tys. polskich obywateli (na stałe i czasowo). Oficjalne dane (Centralne Biuro Statystyczne) wskazują na ok. 12 tys. osób (Kaczmarczyk P., 2006. s. 27).

odnotowano w ostatnich latach w Irlandii Północnej<sup>8</sup>, gdzie mnożyły się ataki na polskie domy w Belfaście. Próbę przeciwdziałania napięciom stanowił polsko-irlandzki projekt zapoznania liderów protestanckiej, irlandzkiej społeczności z polską kulturą.

Wielka Brytania należy do krajów o szczególnie wysokiej skali polskiej migracji. Ten wielki napływ ludności po części tłumaczy sprzyjająca imigrantom zarobkowym oficjalna polityka kraju. Oszacowanie bezdomności Polaków w UK sprawia jednak kłopot ze względu na stosowanie wielu jej kryteriów w samym nawet Londynie, gdzie organizacje pomocowe sumują dzielnicowe „populacje uliczne”, a GLA (Greater London Authority) dokonuje na tej wątpliwej metodologicznie podstawie ogólnej kalkulacji. W roku 2008 populację bezdomnych imigrantów z Europy Środkowo-Wschodniej w Londynie organizacja ta oszacowała na ok. 15-20% całej populacji londyńskich bezdomnych, zaznaczając, że większość stanowili obywatele RP (Garapich M., 2010).

Podejmując próbę rozpoznania skali migracyjnej bezdomności Polaków w Europie, nie należy zapominać, że w momencie przyjmowania w roku 2004 nowych członków UE i do czasu akcesji Rumunii (23 mln obywateli) oraz Bułgarii (7,5 mln) Polacy stanowili blisko 55% członków Unii Europejskiej.

## 1.2. Bezdomni Polacy w państwach należących do Unii Europejskiej

Najbardziej atrakcyjne dla emigrujących „za chlebem” Polaków okazały się za możliwe państwa wchodzące w skład Unii Europejskiej, do których napłynął największy strumień polskiej emigracji zarobkowej. Niezwykle prędko jednak okazało się, że skala zjawiska migracji zarobkowej przekroczyła oczekiwania państw, które jako pierwsze otwarły swoje rynki pracy. Z punktu widzenia prawa, polscy migranci realizowali swoje prawo bycia obywatelami UE, jednak skala migracji okazała się tak znacząca, że władze państw przyjmujących zmuszone zostały do podejmowania wielu działań umożliwiających ich adaptację do nowych warunków.

Jak podaje J.R. Carby-Hall (2008, s. 267), w roku przedakcesyjnym z 23,5 mln imigrantów przebywających w UE – 559 tys. stanowili Polacy. W roku 2004 – wg włoskiej koordynator projektu<sup>9</sup> A. Anastori – w krajach „starej piętnastki” przebywało ok. 900 tys. imigrantów z Europy Wschodniej, z czego ponad połowę stanowili Polacy (Carby-Hall J.R., 2008). Tuż po akcesji, w latach 2004-2005, poza granicami kraju w UE przebywało ponad 1 mln Polaków. Szacunek ten uwzględnia także tych Polaków, którzy znajdowali się tam wcześniej. Liczba ta w latach 2007-2008 podwoiła się. Zawarte w projekcie pilotażowym Hamburgskiej Misji Miejskiej i Fundacji Barka UK dane, określając wielkość migracji polskich obywateli do krajów UE w latach 2004-2007 na poziomie 1,9 mln osób, są danymi szacunkowymi<sup>10</sup>, zbliżonymi jednak do prezentowanych przez rzecznika praw obywatelskich, J. Kochanowskiego, który szacuje, że w roku 2009 poza krajem przebywało około 2,5 mln emigrantów z Polski. Z tej liczby prawie 80% Polaków – podaje J. Kochanowski (2009, s. 2) wyruszyło do Europy, w większości

8. W wielu opracowaniach Irlandczycy traktowani są odmiennie: w kategoriach etnicznych bądź geograficznych., co nie zmienia faktu, że Irlandia Północna jest częścią Wielkiej Brytanii, a protestanci mieszkający tam od ok. 300 lat, są tam praktycznie „u siebie”.

9. Raport przygotowany w 2008 r. na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich RP, przez J.R. Carby-Hall: *Sytuacja emigrantów ekonomicznych z Polski i innych krajów A8 w państwach członkowskich Unii Europejskiej*.

10. Podaję za koordynatorem projektu pilotażowego Hamburgskiej Misji Miejskiej i Fundacji Barka UK (Polski projekt socjalny „Plata” – Streetwork) – Andreasem Stasiewiczem.

(ok. 1,9 mln) osiedlając się w krajach członkowskich Unii Europejskiej<sup>11</sup>. Mimo znaczącego wzrostu ilościowego, powoli stabilizowała się dynamika polskiej emigracji. Dane GUS szacunki te potwierdzają. Dopiero w roku 2008 – po raz pierwszy od przystąpienia Polski do UE – liczba Polaków przebywających na emigracji zmalała do poziomu 2,21 mln osób. Wg danych GUS z roku 2009 największa skala emigracji Polaków odnotowana została w krajach UE, osiągając w stosunku do akcesyjnego roku 2004 (0,75 mln osób) znaczący wzrost w 2007 r. (1,86 mln) i lekki spadek w 2008 r. (do 1,82 mln) (Główny Urząd Statystyczny, 2009).

Dane GUS potwierdzają, że największą popularnością w latach 2007-2008 cieszyła się wśród krajów UE Wielka Brytania (690 tys. w 2007 r., 650 tys. w 2008 r.). Rok 2008 zaznaczył się po raz pierwszy spadkiem migracji nie tylko w Wielkiej Brytanii, lecz także w Irlandii (200 tys. w 2007 r., 180 tys. w 2008 r.). Irlandia jako kraj przyjmujący polskich imigrantów wydaje się fenomenem ze względu na skalę zjawiska oraz dynamikę jej rozwoju, wyrażającą się 100-krotnym (w stosunku do roku 2002) wzrostem liczby imigrantów, a w okresie 2004-2007 już tylko 13-krotnym. W kraju tym w latach 2004-2008 zarejestrowano ok. 300 tys. pracowników z Polski. W porównaniu do przedakcesyjnego roku 2002 w Wielkiej Brytanii nastąpił 30-krotny wzrost, a w latach 2004-2007 już tylko 4,5-krotny (Główny Urząd Statystyczny, 2009; Kochanowski J., 2009). Należy tu jednak zastrzec, że dane te odnoszą się do liczby legalnej migracji pracowniczej. Rzeczywista skala migracji z całą pewnością jest znacząco wyższa.

Z informacji Rzecznika Praw Obywatelskich (Kochanowski J., 2009) wynika, że w roku 2008 legalnie przebywało w Norwegii ok. 120-130 tys., a w Holandii – 60 tys. Polaków (Kochanowski J., 2009). Interesujące wydaje się także to, że w małej, 300-tysięcznej Islandii pod koniec 2008 r. mieszkało 15-20 tys. imigrantów z Polski, co stanowiło około 5-7% ludności wyspy. Sytuacja zmieniła się nieznacznie wraz kryzysem gospodarczym, który ogarnął w następnym roku także Europę. W roku 2009 spora grupa imigrantów z Polski osiedliła się w Niemczech (490 tys.), Holandii (98 tys.) i Włoszech (88 tys.).

W znaczącej większości polskie migracje mają charakter zarobkowy. Pamiętać jednak należy, że chociaż za imigrantów zwykle się uważać osoby przebywające w kraju przyjmującym ponad 3 miesiące, to szacunki te uwzględniają także Polaków przebywających za granicą od dłuższego czasu, w tym w krajach członkowskich UE, bez względu na status pobytu. Są w tej liczbie także ci Polacy, którzy po akcesji zalegalizowali swój faktyczny, wieloletni pobyt w tych krajach. Obecnie znacząco wzrasta liczba Polaków decydujących się na emigrację zarobkową do najbliższego sąsiada – Niemiec, które szacują ilość polskich imigrantów między 500 tys. a 1 mln (Wirtualna Polska, 2010), co w świetle danych GUS (Główny Urząd Statystyczny, 2009) wynoszących 490 tys. nasuwa przypuszczenie, że ok. 50% spośród pracujących tam Polaków zarobkuje w sposób nielegalny. Szacunki te znajdują potwierdzenie w rankingu przeprowadzonym w 2009 r. przez CBOS. Jego wyniki ujawniają, że największą (po wejściu do UE) popularnością wśród emigrantów z Polski cieszą się kraje europejskie: Wielka Brytania i Niemcy, następnie Włochy, Holandia, Francja, Hiszpania, Irlandia i Austria.

11. W świetle danych przedstawionych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, Jana Kochanowskiego, łatwo zauważyć jak bardzo są to przybliżone szacunki, na które składają się dane z GUS, konsulatów, organizacji pozarządowych, raportów naukowych itp., których porównanie nie jest możliwe, ze względu na stosowanie odmiennych metodologii (na wielu poziomach: w różnych krajach i organizacjach liczących). Nieuwzględnienie tych zastrzeżeń doprowadzić mogłoby – przy prostym sumowaniu – do kuriozalnych wyników.

Emigracja nie zawsze spełnia marzenia o nowym, lepszym życiu, choć postrzegana jest w kategoriach osobistego sukcesu przez większość migrantów i pozytywnie oddziałuje na ich biografie, zarówno w aspekcie rynku pracy, jak i gromadzenia osobistego doświadczenia (Isański J. et al., 2011). Wielu poszukiwaczy materialnego sukcesu ponosi jednak porażkę. Część z nich wraca do kraju pochodzenia, część migruje do innych państw Unii, wielu jednak zaczyna żyć na ulicy, uznając, że łatwiej przeżyć bezdomnemu w bogatych krajach Unii niż w kraju pochodzenia. Ze sporządzonego w 2006 r. raportu *A8 National in London Homelessness Services* (homeless link, 2006) wynika, że wśród „wykluczonych” imigrantów z państw A8, korzystających z londyńskiej pomocy dla bezdomnych większość stanowili Polacy (Carby-Hall J.R., 2008. s. 186-187). Raport ten wyraźnie zaniepokoił londyńskich decydentów, którzy rozumieli, że jego rezultaty zagrażają nowej polityce rządu, ukierunkowanej na redukcję widocznej (ulicznej) bezdomności.

Wszystkie wymienione wcześniej przyczyny bezdomności Polaków w krajach Starego Kontynentu odnoszą się także, a nawet przede wszystkim, do państw należących do Unii Europejskiej. Problem, jakim niewątpliwie są bezdomni imigranci, znajduje odmienne rozwiązania w różnych państwach. W wielu z nich władze wspomagają działania organizacji wspierających bezdomnych imigrantów, w wielu jednak nie. W odpowiedzi na pogarszającą się sytuację migrantów zarobkowych z nowych krajów członkowskich UE w Wielkiej Brytanii np. powstała w roku 2006 Europejska Sieć Integracji Migrantów (EuroMi). Do współpracy w Sieci zaproszona została – prócz dwóch angielskich organizacji: Housing Justice UNLEASH i Simon Community – polska fundacja Związek Organizacji Sieć Współpracy „BARKA” oraz samorządy londyńskich dzielnic Hammersmith i Fulham. Owocem tej inicjatywy było powołanie w tymże roku Polsko-Brytyjskiej Misji na Rzecz Zatrudnienia (PBME), do współpracy z którą stopniowo zgłaszały się instytucje i organizacje z innych krajów członkowskich UE.

Ponieważ istnieje pewna dowolność w stosowaniu kryteriów bezdomności, trudno określić statystyczne wskaźniki tego zjawiska. Brytyjska organizacja Homelessness Link (HL) organizuje i skupia agencje zajmujące się bezdomnością. W orbicie jej zainteresowania znajduje się 160 angielskich organizacji wspierających bezdomnych imigrantów z Europy Środkowo-Wschodniej, monitorujących 9 regionów Wielkiej Brytanii, w których znajdują się ich największe skupiska. Agencje współpracują z mieszkańcami squatów, noclegowni i innych form nieregularnego zamieszkiwania. Z ich sprawozdań jawią się główne przyczyny bezdomności: rozpad związków, upadek firmy zatrudniającej, brak zakwaterowania już w chwili przybycia do kraju przyjmującego, utrata legalnego statusu<sup>12</sup>. Doświadczenia ok. 2/3 agencji współpracujących z bezdomnymi – na co wskazują w licznych wypowiedziach w brytyjskich mediach ich pracownicy – ujawniają, że ich podopieczni to często ludzie niezdolni do pracy, zarabkujący nielegalnie za doraźną opłatą lub z założenia bez umowy. Zdarzają się przypadki słabej kondycji psycho-fizycznej, molestowania seksualnego, prostytucji i fizycznej przemocy. Zaledwie 1/5 agencji uważa, że może sprostać oczekiwaniom ich podopiecznych. Agencje pracują z imigrantami na wielu etapach ich bezdomności. Badania Homeless Link (homeless link, b.d.) ujawniły, że w 2006 r. 15% osób korzystających z ośrodków pomocy

12. Podawane w sprawozdaniach przyczyny wchodzenia w bezdomność uznawane bywają także za jej skutki; sami badacze prezentując różne aspekty bezdomności, także nie zawsze potrafią czytelnie odróżnić przyczyny zjawiska od jego skutków.

i noclegowni pochodziło z Europy Środkowej i Wschodniej, podczas gdy w 2008 r. liczba ta wzrosła już do 25%. W Wielkiej Brytanii funkcjonuje ok. 1 100 agencji pracujących z bezdomnymi, uchodźcami i azylantami. Zostały one w 2009 r. zaproszone do wspólnych badań nad problemami wykluczenia i bezdomności. Na 160 zainteresowanych organizacji 65 zajmuje się bezdomnymi, a 30% z nich uchodźcami i migrantami. Działają głównie w obszarze interwencji, udzielając wsparcia poprzez ośrodki dzienne, noclegownie i stołówki (homeless link, b.d.). Jak podaje Homellessnes Link, ok. 40% agencji biorących udział w badaniach pracowało z Polakami, ok. 25% z imigrantami z Litwy i Łotwy (homeless link, b.d.).

Szef organizacji „Crisis” Shaks Ghosh szacuje, że na Wyspach przebywa około 500 tys. bezdomnych 200 tys. + ok. 380 tys. tzw. bezdomnych ukrytych (hostele, squaty i in.)<sup>13</sup>. Polska bezdomność migracyjna jego zdaniem wynosi kilka tysięcy osób i dotyczy głównie Londynu (Stawiarski S., 2010). Emigrujący do Zjednoczonego Królestwa Polacy najczęściej osiadają w wielkich aglomeracjach (Londyn, Edynburg). Z raportu J.R. Carby-Halla (2008. s. 186-187) wynika, że często też korzystają ze schronisk dla bezdomnych. W Edynburgu Polacy stanowią połowę osób korzystających z jedyne go 24-godzinnego schroniska, podobnie jest w Londynie i Peterborough, gdzie choć wielu imigrantów mieszka w biednych dzielnicach, to i tak brakuje dla nich tanich mieszkań. Księża z kościoła St. Saviour's w zachodnim Londynie zapewniają bezdomnym i bezrobotnym londyńczykom bezpłatne posiłki. Z uzyskanych od nich informacji wynika, że na 110 wydawanych każdego dnia posiłków aż 75% konsumują obywatele polscy (ofiary wyłudzeń i przestępstw, nieposiadający dokumentów), mieszkający głównie na ulicach<sup>14</sup> lub – jeśli mają więcej szczęścia – w squatach (Carby-Hall J.R., 2008. s. 186). Autor raportu uważa, że napływ klientów pomocy społecznej z państw A8 negatywnie wpłynął na zwyczajową grupę bezdomnych klientów londyńskiej opieki społecznej.

W rozwiązanie problemu bezdomności migracyjnej Polaków włączają się też polskie placówki konsularne. W Edynburgu np. konsul RP współpracuje z władzami miasta i organizacjami pozarządowymi (Cyrenias, Streetwork, Simon Community, Positive Action in Housing, CAB, EMLC oraz PMK w Szkocji) w udzielaniu wsparcia osobom bezdomnym. Są to działania dwukierunkowe: informacyjne (udzielanie informacji na temat warunków i możliwości uzyskania pomocy od miejscowych instytucji pomocy społecznej oraz kierowanie osób zainteresowanych do instytucji szkockich) oraz bezpośrednie (pomoc w uzyskaniu dokumentów paszportowych i finansowa pomoc w powrocie do Polski). Polskie placówki konsularne – jako jedyne spośród państw UE – wspierają swoich obywateli, którzy znaleźli się w sytuacji kryzysowej, umożliwiając im powrót do kraju pochodzenia. Konsulat w Edynburgu udziela pomocy w powrotach do kraju Polakom na terenie Szkocji i Irlandii Płn., finansując je około 100 rodakom rocznie. Jak szacuje wicekonsul Piotr Leszczyński, na terenie Szkocji przebywa ok. 90 tys. Polaków (z czego ok. 30 tys. w samym Edynburgu), a w Irlandii Płn. ok. 40 tys. Polaków, stanowiąc po Irlandczykach najliczniejszą grupę etniczną, która nie wykazuje jednak

13. Statystyczne wskaźniki bezdomności są trudne do określenia i zweryfikowania ze względu na problem z określeniem kryterium bezdomności. Organizacja Homeless Link na podstawie własnych danych szacuje bezdomność uliczną w Wielkiej Brytanii na ok. 500 osób. Nie są to dane wiarygodne, ponieważ uwzględniają tylko osoby śpiące czasowo lub stale na ulicy.

14. Dane pochodzą z: *Assesing the Local and Regional Impacts of International Migration* (Carby-Hall J.R., 2008. s. 186).



tendencji wzrostowej<sup>15</sup>. Z uzyskanych od Konsula informacji wynika, że w jednym punkcie organizacji Streetwork wydaje się (szacunkowo) kilkadziesiąt posiłków dziennie osobom śpiącym na ulicach, w tym blisko 30-tu Polakom.

Bezdomnym Polakom wsparcia udzielają też brytyjskie i polskie organizacje, m.in. Zjednoczenie Polskie w Wielkiej Brytanii (ZPWB) działające na terenie Londynu wspólnie z wieloma innymi organizacjami i konsulatami. Organizacja, posiłkująca się środkami z funduszu Victoria, informuje bezdomnych migrantów o noclegowniach i organizacjach pomocowych. Polska fundacja Związek Organizacji Sieć Współpracy „BAR-KA” razem z 2 brytyjskimi: Simon Community i Housing Justice zbierają z londyńskich ulic bezdomnych Polaków w ramach programu Powroty, tworząc wspólnie British Mission for Employment, w celu stworzenia sieci placówek pomagających bezrobotnym migrantom nowych państw członkowskich w znalezieniu zatrudnienia. Od lipca 2007 r. do kwietnia 2011 r. Związek Organizacji Sieć Współpracy „BAR-KA” sprowadziła z Wielkiej Brytanii i innych europejskich państw do kraju pochodzenia 1 600 bezdomnych imigrantów z Europy Środkowo-Wschodniej, w tym ponad 1 100 Polaków<sup>16</sup>. Obecnie do Polski sprowadza średnio 5 bezdomnych Polaków tygodniowo.

W marcu 2010 r. Związek Organizacji Sieć Współpracy „BAR-KA” rozpoczęła przygotowania do współpracy w ramach programu Powroty z organizacjami na terenie Niemiec. Choć skala bezdomności w powszechnym przekonaniu jest znacząca, zaledwie w Hamburgu – jak zapewnia tamtejszy konsulat RP – prowadzone są badania statystyczne (Dorsz K., 2010). Podczas gdy w 2002 r. 17% odnotowanych tam bezdomnych to imigranci, to już w 2009 r. liczba ta zwiększyła się do 27% (Dorsz K., 2010). Nie ma danych o skali bezdomności Polaków, lecz tylko przekonanie badaczy, że zjawisko to ciągle się zwiększa i zmienia swój charakter (z przejściowego na stałe).

Francja otworzyła częściowo swój rynek pracy w 2006 roku. Francuski koordynator projektu J.R. Carby-Halla, w raporcie przygotowanym na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich RP oszacował skalę bezdomnych imigrantów pochodzących z Polski na koniec 2007 r. na ponad 1 mln osób (Carby-Hall J.R., 2008. s. 243)<sup>17</sup>. F. Martin podaje, że Polacy (najczęściej mężczyźni) zazwyczaj mieszkają jakiś czas w Paryżu wspólnie (wspólnie 3-4 osoby), a później rozchodzą się, przenosząc często na ulice, na których przebywa ok. 300-400 osób dziennie (Carby-Hall J.R., 2008. s. 190).

Szacunkowa liczba pracujących na obszarze paryskiego okręgu konsularnego Polaków przekracza 40 tys. osób, większość jednak zarobkuje w sposób nielegalny. Zgodnie z raportem Wydziału Konsularnego Ambasady RP w Paryżu z roku 2007 stale zwiększa się liczba imigrantów z Polski, którzy stanowią największą spośród krajów

15. Informacje te uzyskałam podczas wizyty studyjnej w Edynburgu, na spotkaniu Grupy Eksperckiej ds. Partnerstw Lokalnych z wice-konsulem RP Piotrem Leszczyńskim w dniu 25 XI 2010 r. W kwestii prezentacji skali i proporcji grup etnicznych wypada zauważyć, że Irlandczycy w Irlandii Płn. są u siebie, ponadto wg kryteriów religijnych, które obecnie uważa się za wyznacznik „irlandzkości” (katolik-Irlandczyk, protestant-Anglik), równowaga między liczebnością obu grup zostaje praktycznie zachowana.

16. Dokładne dane w p. 3.2 tej części diagnozy.

17. Przytaczane dane, mimo iż szacunkowe, zastanawiają w świetle zaprezentowanych wcześniej w raporcie J.R. Carby-Halla przez francuskiego koordynatora projektu F. Martin, informacji dotyczących liczby bezdomnych w samej Francji (ok. 1 mln) oraz medialnych szacunków na poziomie ok. 3 mln bezdomnych z Polski w Europie i szacunków C. Żołędowskiego (2007) na ok. 1,2 mln.

A10 populację migracyjną. Niestety, stanowią też największą wśród imigrantów grupę bezdomnych. Największe ich skupisko znajduje się w Paryżu, gdzie koczują na ulicach, pod mostami lub w prowizorycznych namiotowych enklawach na jego obrzeżach.

Organizacje pomocowe zwracają uwagę na niechęć Polaków do korzystania z noclegów w centrach pomocy społecznej oraz przyjmowania pomocy w powrocie do kraju (Konsulat RP, b.d.). Polskim imigrantom od 2004 r. pomaga polonijna organizacja Pomost-Passerelle, od 2005 r. także Polska Misja Katolicka w Paryżu oraz Parafia Wniebowzięcia Najświętszej Maryi Panny (Kurzeja 2010). Stowarzyszenie objęło pomocą ok. 500 osób, z czego większość stanowią bezdomni Polacy. Współpracuje też (np. patrole uliczne) z francuskimi organizacjami i instytucjami (Captif, SAMU Social, L'Amie de Pain) oraz w przygotowaniu projektów powrotów do kraju pochodzenia (we współpracy z: Wydziałem Konsularnym Ambasady RP w Paryżu, Towarzystwem Pomocy im. św. Brata Alberta, Ośrodkami Pomocy Społecznej w Polsce). Szczególnie wiele pomocy udzielają te organizacje polskim imigrantom w zakresie wychodzenia z uzależnień.

Porównanie liczby bezdomnych Polaków we Francji ze strumieniem polskiej migracji zarobkowej wydaje się niemożliwe z dwóch powodów: liczba imigrantów z Polski nie jest dokładnie znana, a szacunki różnią się w zależności od metodologii organizacji szacującej. Nie ma też wiarygodnych danych odnośnie skali polskiej bezdomności w tym kraju, a nawet w samym Paryżu, gdzie jej skupisko jest największe. Konsulaty nie posiadają takich informacji, a organizacje pomocowe mają dane szacunkowe, często też nie rozróżniają nacji migrantów z Europy Środkowo-Wschodniej. We Francji nikt bezdomnego nie pyta o to, skąd pochodzi i czy jego pobyt w kraju jest legalny<sup>18</sup>. Bezdomni nie są sztykani, mogą w każdej noclegowni liczyć na doraźną pomoc. Z szacunków organizacji Pomost-Passerelle (Kurzeja A., 2010) wiadomo, że w roku 2009 jej pracownicy świadczyli usługi dla ok. 1 800 osób, spośród których nie wszyscy byli bezdomni. Ze względu na administracyjną specyfikę miasta funkcjonuje w nim wiele organizacji o pokrywających się kompetencjach, co ogranicza w dużym stopniu skuteczność proponowanych usług społecznych. Véronique Otchoumou, paryska koordynator pracy streetworkerów, zwraca uwagę na małą wiarygodność danych prezentowanych przez organizacje i instytucje pomocowe, wynikające ze stosowania różnych metod liczenia bezdomnych. Niektóre z nich liczą wszystkich napotkanych na ulicach, w metrze, tunelach, squatach, parkach, noclegowniach, inne tylko na ulicach lub w noclegowniach. Niektóre nie uwzględniają w swych statystykach bezdomnych imigrantów<sup>19</sup>. Obecnie ilość śpiących na ulicach osób szacuje na ok. 5 tys., niestety nikt we Francji nie pyta o narodowość, więc określenie udziału Polaków w tej populacji nie jest możliwe.

18. Zrozumienie takiej postawy wymaga uwzględnienia jej szerszego kontekstu. Od czasów Napoleona każdy obywatel francuski jest po prostu Francuzem, niezależnie od wyznawanej religii czy narodowości. We Francji nie funkcjonuje kategoria „pochodzenie etniczne”, o czym kiedyś pisał obszernie Ludwik Stomma (obecnie także Francuz).

19. Informacje uzyskałam podczas wystąpienia Véronique Otchoumou na międzynarodowej konferencji *Wokół Bezdomności – Standardy Usług* w Gdańsku, 28-29.06.2011 r. Według jej relacji w Paryżu obecnie przebywa ok. 5 tys. osób bezdomnych (jesienią 2010 r. policzono 3 296 osób). W Paryżu jest 2 899 miejsc przygotowanych do przyjęcia bezdomnych oraz 11 tys. miejsc w tzw. centrach stabilizacyjnych (reintegracja, pomoc w „powrotach” aż do wyjścia z bezdomności).

Określenie a nawet oszacowanie skali bezdomności Polaków we Francji napotyka na podobne bariery, jak w innych krajach „starej p”. Nie wydaje się to możliwe, a przy najmniej wiarygodne także w Belgii, a nawet w przypadku samej Brukseli, gdzie oficjalnie w roku 2006 przebywało (podobnie jak w Paryżu) 10 tys. Polaków. W rzeczywistości, a przynajmniej w powszechnym przekonaniu, jednocześnie przebywa ich tam kilkakrotnie więcej. Polacy skupiają się w największych miastach: Brukseli, Antwerpii, Liège i innych. Belgijski rynek pracy otworzył się na nowe państwa dopiero w 2009 r., choć wiele ułatwień migracyjnych postępowano już od roku 2004. Powiększający się strumień migracyjny pociąga za sobą koszty społeczne, w tym bezdomność. Orientacja w skali tego zjawiska napotyka jednak na wiele trudności. Wiadomo, że miasto dysponuje ok. 970 miejscami w 22 noclegowniach i 180 łózkami w centrach kryzysowych (Mostowska M., 2010. s. 241). W roku 2008 podjęto próbę policzenia bezdomnych i oszacowano ich populację w Brukseli na ok. 995, w tym 545 osób spało w pustostanach, parkach i na ulicach. Pracownicy największej w tym mieście noclegowni CASU (Centra d'Action Sociale d'Urgence) podają, że w czasie zimy otrzymują ok. 400 telefonów dziennie z prośbą o nocleg (Mostowska M., 2010. s. 241-242). Szacunki te pozwalają jedynie na bardzo ograniczoną orientację w skali zjawiska, stąd zrozumiałe wydają się kłopoty z wyodrębnieniem w jej granicach liczby bezdomnych Polaków.

Od lata 2008 do lata 2009 Magdalena Mostowska (2010) w ramach własnego projektu badawczego próbowała zorientować się w skali bezdomności Polaków w Brukseli, prowadząc wywiady z bezdomnymi Polakami i przedstawicielami instytucji udzielających im wsparcia. Badaniem objęta została populacja uliczna ścisłego centrum Brukseli. Według jej szacunków, każdej nocy ok. 100 bezdomnych imigrantów nocuje w miejscach publicznych, wśród nich połowę stanowią Polacy, okazjonalnie tylko korzystający z noclegowni. Część bezdomnych Polaków zamieszkuje także pustostany i inne niemieszkalne miejsca. Belgijski rynek pracy otworzył się dla nich dopiero 1 maja 2009 r. W pomoc bezdomnym Polakom od 2006 r. zaangażowała się Sekcja Społeczna przy Radzie Polonii Belgijskiej, wspierając w czasie ostatnich 3 lat 61 bezdomnych Polaków. Imigranci z Polski korzystają z dobrodziejstw tzw. belgijskiego socjału, którego poziom oceniają jako bardzo dobry, niewiele ustępujący jakości usług otrzymywanych we Francji. Mostowska za szefami CASU i Les Samaritaines zwraca uwagę na fakt, iż mimo rozeznania instytucji pomocowych w problemach trapiących polskich imigrantów, nie wpływa to na zmiany w sposobach oferowanej im pomocy, m.in. ze względu na niewystarczające rozpoznanie niuansów bezdomności ulicznej i słabą koordynację działań wspierających bezdomnych w ogóle. Samą społeczność polską w Brukseli ocenia jako stopniowo dezintegrującą się, bezdomnych Polaków jako populację nastawioną na korzystanie z pomocy doraźnej, a nie na wyjście z bezdomności, szczególnie, że wielu z nich już w kraju pochodzenia należało do społeczności marginalizowanej. Z sondażu przeprowadzonego w 2007 r. przez Ośrodek Badań nad Migracjami wynika, że Polacy najdłużej – spośród europejskich mieszkańców – przebywali na emigracji w Belgii, gdzie w ponad 60% zatrudniani byli nielegalnie. M. Mostowska (2010. s. 251) zwraca uwagę na fakt, że choć korzystają z tzw. pomocy doraźnej, nastawionej na przetrwanie, to jednak dystansują się od działań wspierających ich w wychodzeniu z bezdomności. Obawiają się powrotu do kraju, ponieważ życie bez stałych dochodów w Polsce oceniają jako trudniejsze niż podobnie uwarunkowane w Belgii. Taka strategia przetrwania wydaje się mało zrozumiała dla organizacji pomocowych, co niewątpliwie utrudnia niesienie skutecznej pomocy.

Polacy emigrujący za chlebem zostają w kraju docelowym, nawet gdy tracą pracę, przekonani, że w Polsce nikt im nie pomoże i będzie im trudniej stanąć na nogi niż np. w Niemczech. Socjolog, pracownik Hamburgskiej Misji Miejskiej – Anders Stasiewicz zwraca uwagę na kultywowanie wśród polskich bezdomnych w Niemczech negatywnego obrazu rodzinnego kraju: o niskich standardach socjalnych, niesolidarnego, nieprzychylnego bezdomnym i wykluczonym. W Niemczech, gdzie oficjalne szacunki wskazują, że 40% bezdomnych imigrantów z Europy Wschodniej stanowią Polacy (Romaniec R., 2010), mogą oni – bez względu na formalny status imigranta – otrzymać w noclegowniach wsparcie w postaci noclegu, wyżywienia oraz pomocy medycznej (Ratajewski W., 2009). Inaczej postępują organizacje pomocowe w Austrii. Bezdomny imigrant nie może tam korzystać z państwowych noclegowni, stąd dużą rolę we wsparciu bezdomnych imigrantów z Polski pełni Caritas. W noclegowniach Caritasu przestrzega się jednak zakazu spożywania alkoholu, co znacząco wpływa na ilość bezdomnych korzystających z jego usług. Z tego powodu omijają noclegownie Caritasu także bezdomni migranci w Italii. Z powodu ciepłego klimatu korzystają najczęściej z noclegów pod gołym niebem, na dworcach i w tunelach. Dopiero mroźna zima 2009/2010 wielu z nich skłoniła do korzystania z noclegowni. We Włoszech 4 imigrantów na dziesięciu pochodzi z Rumunii, Maroka i Polski. Zaledwie 30% z nich (ok. 800 tys.) dąży do stałego osiedlenia, co potwierdzają statystyki, wskazujące na ich ponad 5-letni pobyt w tym kraju (Carby-Hall J.R., 2008. s. 240-241). Napływ migracyjny plasuje się na poziomie 300 tys. osób rocznie. Anastasi szacuje, że na terenie Włoch znajduje się ok. 1 mln imigrantów ze Wschodniej Europy, a z UE przybywają głównie Polacy. W innym ciepłym kraju – Hiszpanii, gdzie rocznie od 2006 r. przybywa ok. 50 tys. polskich migrantów zarobkowych – co w raporcie dla Rzecznika Praw Obywatelskich RP wykazuje M. A. Bellester Pastor (Carby-Hall J.R., 2008) – ponad 50% bezdomnych stanowią migranci zarobkowi z Polski.

W sporządzonym na zamówienie Rzecznika Praw Obywatelskich raporcie o sytuacji ekonomicznej migrantów zarobkowych z Polski w UE, J. Carby-Hall podaje także dane dotyczące skali migracji zarobkowej w Republice Czeskiej (6 664), na Węgrzech (1 574) i na Słowacji (366). Profesor zwraca jednak uwagę na fakt, że dane te dotyczą wyłącznie migrantów legalnie zatrudnionych w tych krajach i na brak informacji o ewentualnym problemie bezdomności Polaków (Carby-Hall J.R., 2008. s. 148). W sporządzonym na potrzeby raportu profilu statystycznym migrantów z Europy Środkowo-Wschodniej, w tym z Polski, zabrakło też danych liczbowych odnoszących się do Cypru, Malty i krajów nadbałtyckich, które autorom raportu nie zostały przez te państwa udostępnione.

## **2. Charakter bezdomności Polaków w państwach Europy poza Polską**

### **2.1. Bezdomność migracyjna**

Rozpatrując skalę i charakter zagranicznej bezdomności Polaków w Europie, w odniesieniu do państw przyjmujących naszych rodaków, posługujemy się pojęciem imigracja<sup>20</sup>. Kategoria imigranci definiowana bywa jako grupy zamieszkałe w danym kraju, ale nie autochtoniczne. Pojęcie imigrant w praktyce – także badawczej – nie zawsze jednak stosowane jest na określenie osoby planującej osiedlenie się na stałe. W literaturze przedmiotu występują także kategorie imigrantów: krótkoterminowi i długoterminowi.

20. Stosujemy je dla określenia dobrowolnego lub wymuszonego, legalnego lub nielegalnego ruchu ludności obcej (cudzoziemskiej), osiedlającej się na stałe w jakimś kraju.

Te określenia w języku polskim mają specyficzne konotacje, odnoszące się najczęściej do osób pochodzących z krajów biednych, podróżujących za chlebem, do ziemi obiecanej (Grzymała-Kazłowska A. et.al., 2003).

Migracja to nieodłączny element strukturalny współczesnych społeczeństw, wysoko rozwiniętej gospodarki, świata wolnej konkurencji i swobód obywatelskich. Rzecznik Praw Obywatelskich J. Kochanowski (2009) uznając migrację za niezwykle dynamiczne i zmienne zjawisko, pragnął zwrócić uwagę na jej skalę obejmującą powoli cały świat. Oznacza to, że poszczególne kraje stają się nie tylko źródłem, ale i celem migracji, która znacząco się nasila. Ów wzrost dotyczy nie tylko państw transformujących swą gospodarkę (Polska, Czechy i in.), ale także krajów wysoko rozwiniętych gospodarczo, jak Niemcy i Wielka Brytania, która zarówno przyjmuje, jak też wysyła swoich rodaków do Australii, Kanady, RPA i Nowej Zelandii. W roku 2005 z Wielkiej Brytanii wyemigrowało ok. 200 tys. obywateli, natomiast rok później z Niemiec ok. 145 tys. Niemców, co stanowiło największą falę emigracji Niemców po 1945 roku. Włoski koordynator projektu Carby-Halla A. Anastori ogólną liczbę migrantów w całej Europie szacuje na ponad 56 mln osób, w tym ok. 5 mln osób przebywających nielegalnie (Carby-Hall, 2008, s. 242)<sup>21</sup>.

Swobodne poruszanie się po Europie osób jest niewątpliwie jednym z najważniejszych unijnych ustaleń, zgodnie z którym mieszkańcy UE mogą wybierać państwa, w których chcą mieszkać i pracować. Najnowsze badania sprawdzające poziom mobilności Europejczyków wykonane przez Eurobarometr pokazują, że blisko 1/5 z nich chętnie korzysta z tego przywileju<sup>22</sup>. Mieszkańcy środkowo-wschodniej części Starego Kontynentu emigrują głównie w celach zarobkowych, obywatele „starej” Unii częściej w poszukiwaniu ciekawego środowiska do życia.

O skali polskiej emigracji dowiadujemy się z wielu źródeł: GUS, CUS, analiz agend Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Zdrowia, ZUS, badań prowadzonych przez Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Instytutu Spraw Publicznych, fundacji i instytucji samorządowych oraz wielu innych ośrodków badawczych, także zagranicznych (np. Migration Policy Institut, Home Office i in.) oraz zagranicznych i polskich portali (Barka Network, EuroMi, Eurobarometr i in.).

Ze względu na stosowanie odmiennej metodologii oraz niedający się do końca policzyć przedmiot analiz (ukryta migracja)<sup>23</sup> są to tylko szacunki – o mniejszej lub większej wiarygodności, dotyczące przede wszystkim legalnej pracy zarobkowej i porównywalne wyłącznie z uwzględnieniem powyższych zastrzeżeń. Za najlepsze źródło danych zwykło się uważać dane BAEL<sup>24</sup>, jednak w kwestii migracji międzynarodowych nie mają one waloru reprezentatywności, stąd nie są publikowane w GUS.

21. Dane ONZ szacują ilość migrantów w Europie na ok. 64 mln (PBS DGA Sp. z o.o., 2009).

22. Eurobarometr – badanie mobilności zawodowej Europejczyków (Geographical and Labour Market Mobility) przeprowadzono pod koniec 2009 r. na próbie ok. 20 tys. Europejczyków. Najbardziej zainteresowani wyjazdem z kraju okazali się Duńczycy (ok. 1/2), spośród krajów, które przystąpiły do UE w tym samym czasie, co Polska, emigrację bierze pod uwagę 1/3 Estończyków, Łotyszy i Litwinów. Polacy mieszcza się w średniej europejskiej (20% ankietowanych deklaruowało chęć wyjazdu). Najmniej mobilni okazali się Czesi (1/10).

23. Pojęcie migracja ukryta oznacza tutaj krótkie, wielokrotne wyjazdy do jednego lub więcej krajów docelowych migracji, bez oficjalnego zarejestrowania się jako osoba nieobecna czasowo powyżej 3 m-cy w związku z wyjazdem za granicę.

24. Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL).

Z danych GUS (Rocznik Demograficzny, 2009) wynika, że między rokiem 2002 a 2007 liczba Polaków przebywających czasowo na emigracji stale rosła. I tak w roku 2002 poza krajem przebywało 786 tys. Polaków (zarówno w krajach europejskich, jak i pozaeuropejskich), 1 mln w akcesyjnym 2004 r., znacząco wzrastając w 2005 r. do poziomu 1,45 mln osób. Kolejny wzrost zanotowano w 2006 r., w którym liczba ta zwiększyła się do 1,95 mln osób, osiągając w 2007 r. poziom 2,27 mln. W roku 2008 zanotowano pierwszy, niewielki spadek liczby osób zgłaszających oficjalnie swą nieobecność w kraju w związku z wyjazdem zagranicznym na pobyt czasowy – do poziomu 2,21 mln osób. Szacunki za rok 2009 pozwalają zauważyć ponowny wzrost liczby emigrujących zarobkowo Polaków na poziomie 2,5 mln, z których aż 80% wyruszyło za chlebem do Europy.

Najbardziej atrakcyjnymi po 2004 r. dla Polaków europejskimi krajami okazały się państwa należące do UE. Przeprowadzony w październiku 2009 r. przez CBOS na losowej próbie 1 906 dorosłych Polaków pracujących poza Polską, ranking atrakcyjności zarobkowej krajów przyjmujących, potwierdził szczególną popularność Niemiec i Wielkiej Brytanii oraz Włoch, Holandii i Francji. W dalszej kolejności miejsce w rankingu zajęły pozaeuropejskie Stany Zjednoczone, wyprzedzając inne europejskie kraje docelowe: Hiszpanię, Irlandię i Austrię. Publikowane przez GUS w *Roczniku Demograficznym 2008* (Główny Urząd Statystyczny, 2008), *Rocznik Demograficzny 2009* (Główny Urząd Statystyczny, 2009) dane dotyczące migracji zagranicznych Polaków na pobyt stały w roku 2007 i 2008 potwierdzają wiarygodność sondażu ujawniając, że Polacy emigrowali przede wszystkim do krajów europejskich, w tym przeważająca część spośród polskich emigrantów preferowała kraje Unii Europejskiej.

Przedstawione poniżej dane GUS dotyczą nieobecności w kraju Polaków w związku z wyjazdami za granicę na pobyt czasowy, który w latach 2002–2006 określano jako ten, który przekraczał 2 miesiące, natomiast od roku 2007 – ponad 3 miesiące. Obrazują one skalę emigracji Polaków między 2002 a 2008 rokiem.

**Tabela nr 1. Obywatele RP nieobecni w kraju w związku z wyjazdem za granicę na pobyt czasowy**

Lata	Ogółem (w tys.)	W tym: Europa	UE
2002	<b>786</b>	461	451
2004	<b>1 000</b>	770	750
2005	<b>1 450</b>	1 200	1 170
2006	<b>1 950</b>	1 610	1 550
2007	<b>2 270</b>	1 925	1 860
2008	<b>2 210</b>	1 887	1820

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rocznik Demograficzny 2009* (Główny Urząd Statystyczny, 2009).

Zaznaczyć należy jednak, że dane te uwzględniają tylko tych obywateli polskich, którzy swą nieobecność zgłosili w organach ewidencji ludności i że GUS publikując je, zaznaczył, iż są to dane szacunkowe, ponieważ pochodzą z wielu różnorodnych źródeł krajowych i zagranicznych (Eurostat, U.S. Census Bureau i in.). Można jednak

przypuszczać, że nie są to liczby oddające rzeczywistą skalę polskiej emigracji zarobkowej, która jest – jak sugerują media państw przyjmujących – znacząco wyższa (Bielecki J., 2010). P. Kaczmarczyk (2008. s. 24) zwraca uwagę na pogarszającą się jakość danych odnoszących się do zjawiska i skali migracji, będących następstwem liberalizacji związanej z ruchem granicznym i większą swobodą w poruszaniu się na zagranicznych rynkach pracy.

Mimo ograniczonej wiarygodności danych odnośnie skali przepływów migracyjnych, przyznać należy, że dane i szacunki GUS oddają jednak rzeczywiste trendy (atrakcyjne kierunki docelowe i proporcje między nimi) typowe dla polskiej migracji.

Z opublikowanych w *Roczniku Demograficznym 2009* (Główny Urząd Statystyczny, 2009) danych wynika, że udający się na emigrację Polacy najczęściej wybierali kraje europejskie, a wśród nich te, które należały do Unii Europejskiej. W roku 2002 kraje europejskie wybrało ok. 60% polskich emigrantów, w roku akcesyjnym – prawie 70% a rok później (2005) około 80%. W latach 2007-2008 kraje europejskie preferowało 85% emigrantów. Zaznaczyć jednak należy, że choć proporcje procentowe preferencji krajów europejskich w stosunku do ogólnej skali emigracji w latach 2007 i 2008 były podobne, to skala emigracji ogółem, a w tym do Europy, po raz pierwszy od 2002 r. uległa zmniejszeniu.

Wśród państw należących do Unii Europejskiej największą popularnością (Główny Urząd Statystyczny, 2009. s. 458, tab. nr 53) wśród emigrantów z Polski cieszyły się (w tys. osób):

- **w roku 2002** (451): Niemcy (294), Włochy (39), Wielka Brytania (24)
- **w roku 2004** (750): Niemcy (385), W. Brytania (150), Włochy (59)
- **w roku 2005** (1170): Niemcy: (430), W. Brytania (340), Irlandia (76)
- **w roku 2006** (1550): W. Brytania (580), Niemcy (450), Irlandia (120)
- **w roku 2007** (1860): W. Brytania (690), Niemcy (490), Irlandia (200)
- **w roku 2008** (1820): W. Brytania (650), Niemcy (490), Irlandia (180)

Po roku akcesyjnym (2004) szczególna dynamika wzrostu popularności wśród państw UE widoczna jest w odniesieniu do Wielkiej Brytanii aż do roku 2008, kiedy nastąpił nieznaczny spadek zainteresowania tym krajem. Niezmienną popularnością wśród Polaków cieszą się Niemcy, jako najbliższy z zachodnich, zamożnych sąsiadów. W roku 2007 po raz pierwszy GUS (Główny Urząd Statystyczny, 2009) odnotował zainteresowanie Polaków Norwegią (36 tys. osób) oraz Republiką Czeską (8 tys.) i Cyprem (4 tys.).

Polacy, którzy zdecydowali się na emigrację do państw europejskich, chociaż najczęściej wybierali państwa należące do UE, odwiedzali także kraje nienależące do niej, co obrazuje tabela nr 2.

Dane GUS (Główny Urząd Statystyczny, 2009) w latach 2002-2005 ujmowały te państwa łącznie. Dopiero w roku 2007, gdy popularność poza unijnych krajów docelowych wzrosła ponad sześciokrotnie w stosunku do roku 2002, pojawia się po raz pierwszy informacja o tym, że spośród 65 tys. polskich emigrantów aż 36 tys. za kraj docelowy wybrało Norwegię. Proporcje te zachowały się także w roku 2008, gdy z 67 tys. Polaków emigrujących do państw spoza UE 38 tys. osiedliło się w Norwegii. Obecnie polskie służby konsularne oceniają, że w Norwegii przebywa ok. 120-130 tys. migrantów z Polski (Kaczmarczyk P., 2008).

**Tabela nr 2. Obywatele RP nieobecni w kraju w związku z wyjazdami zagranicznymi na pobyt czasowy do państw Europy (w tys.)**

Lata	Europa	UE	Kraje spoza UE
2002	461	451	10
2004	770	750	20
2005	1 200	1 170	30
2006	1 610	1 550	60
2007	1 925	1 860	65
2008	1 887	1 820	67

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rocznik Demograficzny 2009* (Główny Urząd Statystyczny, 2009).

Malejącym, ale nadal sporym zainteresowaniem cieszyły się kraje pozaeuropejskie, głównie Stany Zjednoczone. Poniższa tabela obrazuje preferencje Polaków nieobecnych w kraju i zgłoszonych w ewidencji ludności z powodu wyjazdu na okres ponad 3 miesięcy za granicę w 2008 r.

**Tabela nr 3. Obywatele RP nieobecni w kraju w związku z wyjazdem za granicę na pobyt czasowy poza Europę w 2008**

Ogółem (w tys.)	88 306
Europa	81 514
Azja	215
Afryka	91
Ameryka Północna i Środkowa	6 128
W tym: Kanada, Stany Zjednoczone	711 5 394
Ameryka Południowa.	38
Oceania	320
W tym: Australia	278

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Rocznik Demograficzny 2009* (Główny Urząd Statystyczny, 2009).

Publikowane przez GUS dane orientują w głównych kierunkach współczesnej polskiej emigracji zarobkowej, potwierdzając szczególne zainteresowanie Polaków krajami Starego Kontynentu (ok. 90%). Tradycyjny kierunek polskiej emigracji „za chlebem” – Stany Zjednoczone, choć w sytuacji obecnego kryzysu gospodarczego wydają się zdecydowanie mniej atrakcyjne od państw europejskich, w dalszym jednak ciągu przyciągają wielu Polaków, wraz z Kanadą wiodący zdecydowanie prym wśród pozaeuropejskich kierunków docelowych.



Międzynarodowe migracje zarobkowe Polaków po 1 maja 2004 r. zainteresowały naukowców z Ośrodka Badań nad Migracjami z Uniwersytetu Warszawskiego (Grabowska-Lusińska I., Okólski M., 2008). Zjawisko polskiej migracji poakcesyjnej w tym projekcie badawczym uznane zostało za kompleksowe i wielowarstwowe, uwarunkowane różnorodnymi czynnikami. Przeprowadzone w nim analizy badacze oparli na danych dotyczących skali migracji Polaków, pochodzących z różnych źródeł (polskich i krajów przyjmujących) i odnoszących się zarówno do zasobów, jak i dynamiki przepływów. Badacze dokonali analizy narodowych wersji badania aktywności ekonomicznej ludności BAEL/LFS, za punkt wyjścia obierając dane administracyjne (pozwolenia na pracę), systemy rejestracyjne (PPS, WRS), dane meldunkowe i pobytowe, dane podatkowe i ubezpieczenia społecznego, dane z systemu turystycznego oraz dane pierwotne, wygenerowane przez ośrodki naukowe i instytucje komercyjne: reprezentatywne i niereprezentatywne, sondaże, wywiady eksperckie oraz z migrantami i ich pracodawcami oraz analizy ekonometryczne (Grabowska-Lusińska I. Okólski M., 2008).

Mimo tak dogłębnej analizy źródeł, badacze potwierdzili swoje obawy, że choć dynamika migracji Polaków od końca lat 90. zdecydowanie wzrasta (szczególnie po akcesji), to globalny zasób migrantów zarobkowych w objętym analizą okresie jest w zasadzie przedmiotem kontrowersji badawczych. Mimo intensywnej po 2004 r. migracji Polaków (miesięcznie średnio 30-35 tys. osób) i ze względu na demograficzne konsekwencje tego zjawiska, nie wydaje się możliwe wyrokowanie o trwałości tego trendu.

Wysoki w 2004 r. poziom migracji czasowych uległ podwojeniu w roku 2006. Znacząco też wzrosła liczba migracji stałych. Dominującą formą migracji Polaków stała się migracja czasowa, jednak ocena jej dynamiki nastęrcza wiele trudności, ze względu na nieporównywalne źródła danych i stosowanie różnych metod badawczych. Badania Grabowskiej-Lusińskiej i Okólskiego potwierdzają sygnalizowany w danych GUS wzrost dynamiki migracji z Polski po 2004 r., skierowanej do krajów docelowych: Wielkiej Brytanii, Irlandii, Holandii, Włoch, Hiszpanii i Norwegii – niezależnie od uregulowań formalnych na rynku pracy. Zwracają też uwagę na fakt, że bezpośrednio po akcesji na emigrację podążali Polacy przede wszystkim z biedniejszej, południowo-wschodniej części kraju (podkarpackie, małopolskie, lubelskie). Stosunkowo mało osób rekrutowało się z województw: opolskiego, lubuskiego i warmińsko-mazurskiego.

W 2009 r. CBOS przeprowadził sondaż na próbie losowej 1096 dorosłych Polaków aktualnie przebywających w kraju. Okazało się, że co dziesiąty Polak w ciągu ostatnich 10 lat pracował za granicą, co setny natomiast w czasie trwania sondażu (1-6.10.2009 r.) zatrudniony był za granicą, głównie w Niemczech. Z dokonanego przez CBOS szacunku wynika, że na przestrzeni ostatnich 10 lat do pracy za granicą wyjechało 3 mln 300 tys. Polaków (Bielecki J., 2010). Także ten sondaż potwierdził atrakcyjność państw przyjmujących wg rankingu: Niemcy, Wielka Brytania, Włochy, Holandia, Francja, USA, Hiszpania, Irlandia, Austria. Ostatnie jednak doniesienia „Gazety Prawnej” wskazują na widoczny spadek liczby imigrantów z Polski w W. Brytanii. Z przeprowadzonego przez brytyjski dziennik „Guardian”, na zlecenie brytyjskich władz raportu dowiadujemy się, że na początku 2010 r. na wyspach angielskich pozostało niespełna 0,5 mln Polaków. Dane te wydają się zaskakujące w świetle dotychczasowych szacunków sięgających rzędu: 1-2 mln osób. Można domniemywać, że w związku z kryzysem gospodarczym część imigrantów przemieściła się do innych państw europejskich, część być może zdecydowała się na powrót do kraju pochodzenia.

Jak bardzo szacunkowa skala imigrantów z Polski nie odpowiada brytyjskiej rzeczywistości, dowodzi przeprowadzona przez waszyngtoński ośrodek Migration Policy Institute analiza, oparta na informacjach uzyskanych z urzędów pracy oraz ankiet przeprowadzonych w środowiskach imigrantów. Wynika z niej, że od 2004 r. z wszystkich nowych krajów UE przyjechało do Wielkiej Brytanii za pracą 1,5 mln osób, z czego 1 mln stanowili Polacy (Bielecki J., 2010). Połowa z nich już wróciła do kraju, co po kilku latach przerwy – rodzi zapewne frustrację. Powrót na rynek pracy do kraju, z którym wiele lat temu utracili kontakt, wydaje się przedsięwzięciem obciążonym sporym ryzykiem. Znacząca też część udała się do innych krajów europejskich w poszukiwaniu zatrudnienia i lepszego życia.

W raporcie z badań nad sytuacją emigrantów ekonomicznych z Polski i innych krajów A8 w państwach członkowskich UE, przeprowadzonych na zlecenie Rzecznika Praw Obywatelskich, J.R. Carby-Hall zaprezentował profil statystyczny Polski jako najbardziej mobilnego i o największej liczbie ludności państwa A8. Jego uwagę zwrócił fakt, że obywatele RP wyemigrowali do wszystkich państw członkowskich UE (od Cypru na wschodzie UE po Maltę na południu, Finlandię na północy, Portugalię i Hiszpanię na zachodzie) (Carby-Hall J.R., 2008. s. 148). Zwrócił uwagę na trudności w orientacji co do przepływów migracyjnych między Polską a innymi państwami spowodowanych faktem, że polski Główny Urząd Statystyczny nie dostarczył oficjalnych danych, co miało wpływ na adekwatność informacji zawartych w raporcie ECAS. Z raportu wynika, że w maju 2005 r. w państwach UE15 legalnie zatrudnionych było około 500 tys. Polaków, natomiast szacunki migrantów ekonomicznych z Polski w roku 2008 sytuują ich liczebność między 500 tys. a 2 mln osób. Z danych ECAS wynika, że w UE25 oficjalnie pracowało około 1,120 mln obywateli polskich (264 tys. w Zjednoczonym Królestwie; 100 tys. w Irlandii; 3 838 w Szwecji; 72 229 tys. w Italii; 6 118 w Hiszpanii; 3 086 w Belgii; 90 tys. we Francji; 20 tys. w Królestwie Niderlandów; 12 615 w Austrii; 534 990 w Niemczech; 6 664 w Republice Czeskiej; 2 656 w Danii; 1 574 na Węgrzech; 434 w Portugalii; 366 na Słowacji; dane dot. Finlandii, Cypru, Malty i krajów bałtyckich nie zostały udostępnione) (Carby-Hall J.R., 2008. s.148). Koordynatorzy projektu Carby-Halla, w końcowym raporcie (szczególnie niemiecki koordynator Manfred Weiss) prezentując dane szacunkowe akcentują mocno fakt, że znacząca ilość Polaków pracuje w wielu unijnych państwach nielegalnie.

Najnowszy raport Brytyjskiej Home Office (Bielecki J., 2010) ujawnił, że w roku 2009 liczba imigrantów z krajów, które przystąpiły do UE w 2004 r. spadła aż o 33% w stosunku do roku 2008. W tym czasie zarejestrowało się tylko 106 tys. nowych imigrantów, z czego 50% stanowili Polacy. Komentujący w prasie te szacunki urzędnicy brytyjscy podkreślają, że spadek procentowy liczby polskich imigrantów w rzeczywistości może być nawet większy, jako że w 2009 r. na Wyspy przyjechało więcej Litwinów i Łotyszów (Bielecki J., 2010).

Imigranci – którzy najboleśniej odczuli skutki kryzysu gospodarczego – zarabiają na Wyspach coraz mniej, co w 2009 roku wyraziło się w znaczącym (o 1/5 w stosunku do 2008 roku) spadku transferów pieniężnych do kraju. Z danych Migration Policy Institute wynika, że 89% Polaków pracujących w Zjednoczonym Królestwie otrzymuje obecnie wynagrodzenie niższe niż 400£/tydzień, czyli porównywalne są z najniższymi opłacanymi pracownikami z Bangladeszu i Pakistanu (Bielecki J., 2010).

Wiele dostępnych analiz potwierdza, że w 2007 roku zahamowaniu uległa wzrostowa tendencja polskiej emigracji, stopniowo przeradzając się w migrację powrotną (Duszczyk M., 2011). Jest to tendencja typowa i doświadczana przez inne kraje masowej migracji, w których po okresie 5 lat następowały migracje powrotne (Kochanowski J., 2009). Oficjalne niemieckie dane za 2007 rok (Kępińska E., 2007; Kaczmarczyk P., 2007) ujawniły ponowną atrakcyjność rynku niemieckiego. Niemcy otworzyli swój rynek pracy dopiero 1 maja 2011 r., to w latach poprzedzających zwiększyła się skala wyjazdów sezonowych. Według szacunków Niemieckiego Urzędu Statystycznego obecnie w Niemczech przebywa na stałe ok. 1,5 mln osób pochodzenia polskiego, które mogą stanowić potencjalne źródło pośrednictwa pomiędzy polskimi pracownikami a niemieckimi pracodawcami, a także – w pewnym zakresie – sami mogą być pracodawcami (Duszczyk M., 2011. s. 6). Analiza danych statystycznych nie wskazuje jednak, mimo otwierania się niemieckiego i austriackiego rynku pracy – na wzmożony napływ obywateli A8 (Duszczyk M., 2011. s. 4).

Przedakcesyjne prognozy odnośnie skali i kierunków migracji okazały się niedoszacowane, przewidywano głównie wzrost emigracji do Niemiec i Austrii, podczas gdy największy wzrost migracji zanotowały Wielka Brytania i Irlandia<sup>25</sup>, na co wpływ miały prawdopodobnie okresy przejściowe (Duszczyk M., 2011. s. 2-3). We współczesnej natomiast debacie o skutkach otwarcia w 2011 r. rynków pracy przez Niemcy i Austrię, opublikowane zostały w 2010 r. dwa szacunki prognozowanej skali migracji:

- analitycy Banku PNP Paribas przewidzieli odpływ ok. 500 tys. pracowników z Polski do Niemiec (maj 2011-grudzień 2015) (Dybuła M., 2010)
- eksperci Fundacji im. F. Eberta prognozują, że od 2011 r. będzie migrować do Niemiec 100-140 tys. pracowników A8, z czego 45-65% stanowić będą Polacy (Duszczyk M., 2011. s. 3)

Dane krajów przyjmujących wynikające z formularzy E101 pozwalają na pewną orientację w skali usług, jakie świadczą Polacy poza granicami kraju. Ich lektura wskazuje, że między 2004 r. a 2006 r. Niemcy i Francja zajmowały w tym rankingu pozycję liderów. Wyraźnie zarysował się też wzrost zainteresowania krajami skandynawskimi i Belgią. Łącznie od maja 2004 r. do lipca 2006 r. wydano ok. 320 tys. formularzy, co w krajach, które przejściowo ograniczyły dostęp do swoich rynków pracy, oznacza – jak uważa P. Kaczmarczyk (2008. s. 28) – że świadczenie usług stało się substytutem migracji zarobkowej.

Polska emigracja okresu transformacji ustrojowej ma charakter głównie zarobkowy. Dane BAEL (Kaczmarczyk P., 2008) wskazują, że pracę za granicą podejmuje ok. 80-90% wszystkich osób przebywających tam czasowo. Polskie i zagraniczne instytucje badawcze zgodnie wskazują na ekonomiczne podłoże współczesnej polskiej emigracji, natomiast kwestia czasu jej trwania jest przedmiotem wielu kontrowersji. Powołujący się na dane BAEL P. Kaczmarczyk (2008) podaje, że ok. 55-65% Polaków przebywa poza granicami kraju przez czas krótszy niż 12 miesięcy. Na tendencję przekształcania migracji czasowej w osiedleńczą wskazują natomiast M. Garrapich (2007). Wiarygodna jednak analiza tej kwestii wymaga prawdopodobnie większego dystansu czasowego.

---

25. W przypadku brytyjskiego i irlandzkiego rynku pracy skala rzeczywistej emigracji była dwukrotnie wyższa niż przewidywały to opracowane za pomocą modeli makroekonomicznych prognozy (Duszczyk M., 2011. s. 1)

Krystyna Iglicka (2008) zwraca uwagę na fakt, że kraje UE 15 milcząco założyły, że otwarcie kolejnych rynków pracy zabezpieczy ich popyt na nisko i średnio wykwalifikowaną kadrę pracowniczą przez pracowników z nowych krajów członkowskich. Jednocześnie obawiały się zbyt dużej w stosunku do potrzeb podaży. Tak narodził się problem generujący liczne konsekwencje: napięcia społeczne, prowadzące do wykluczenia społecznego i kulturowego. Kraje „przyjmujące” z rezerwą traktują imigrantów jako potencjalnych generatorów napięć społecznych. Rzadko jednak po stronie zagrożeń umiejscawiają Polaków, Litwinów, Czechów czy Słowaków, którzy stosunkowo łatwo integrują się ze społecznością krajów przyjmujących (Kochanowski J., 2009).

Wśród przyczyn społecznego wykluczenia migrantów wymienić należy: bezrobocie, nielegalne zatrudnienie, bezdomność, nieznaną języka kraju przyjmującego, brak bezpieczeństwa finansowego. Często jednak przyczyną obcości społecznej jest uzależnienie od używek (alkohol, narkotyki) i degradacja na skutek przestępstw zarówno popełnionych jak i tych, których imigranci stali się ofiarą (kradzieże, rozboje, nieuczciwość pracodawców, pracowników i pośredników). Wśród przyczyn generujących wzrost liczby ludzi społecznie wykluczonych szczególnie dotkliwą jest kryzys gospodarczy, przyczyniający się do redukcji miejsc pracy. Z oczywistych powodów jego skutki najdotkliwiej odczuwają imigranci, szczególnie w obliczu protestów związków zawodowych, stających w obronie miejsc pracy dla obywateli swoich krajów. Pamiętać też należy, że w czasie kryzysu zmniejsza się generalnie mobilność ludzi poszukujących pracy.

Polacy, którzy utracili miejsca pracy, często jednak deklarują chęć przetrwania skutków kryzysu za granicą, szczególnie, że uległ pogorszeniu także rynek pracy w Polsce (13% bezrobocie). Wracają przede wszystkim ci, którzy od dłuższego czasu nie radzili sobie z utrzymaniem się na rynku pracy kraju przyjmującego.

Krystyna Iglicka w ramach Fundacji Centrum Stosunków Międzynarodowych przeprowadziła w 2009 r. badania nad brytyjskimi imigrantami zarobkowymi z Polski, które potwierdziły ich niechęć powrotu do kraju i wiarę w możliwość przetrwania kryzysu. Część z nich zmieniła kierunek migracji, wracając też okresowo do Polski pochodzenia na rekonesans, w nadziei zmian na rodzimym rynku pracy. Wybierali reemigrację lub przenosili się do krajów skandynawskich i Holandii. Coraz rzadziej decydują się też na emigrację Polacy mieszkający w kraju. Do wyjazdu zniechęca ich sytuacja na zagranicznych rynkach pracy, bezrobocie osiągające pułap: 18,8%<sup>26</sup> w Hiszpanii, 13,8% w Irlandii, czy 8% w Wielkiej Brytanii. Spadek przyjazdów do Wielkiej Brytanii potwierdza Home Office, podając, że w ostatnim kwartale 2009 r. zarejestrowało się na Wyspach 12,1 tys. Polaków, czyli o 4 tys. mniej do analogicznego okresu roku poprzedzającego. Podobnie przedstawia się sytuacja imigrantów w Irlandii.

W wielu europejskich mediach – szczególnie przy okazji akcji wyborczych – dziennikarze i publicyści akcentują wielki problem, jaki w ich krajach sprawiają imigranci, szczególnie bezdomni. Trudno jednak o wiarygodne szacunki, bowiem bezdomność ma np. w Londynie wiele wymiarów i kryteriów „wychwytywania” przez dane statystyczne. Generalnie to władze 36 londyńskich samorządów sumują swoje *street populations* i potem GLA (Greater London Authority) dokonuje na ich podstawie własnych kalkulacji. Z ostatnich wynika, że imigranci z Europy Środkowo-Wschodniej stanowią 15-20% całej populacji bezdomnych w Londynie. Jest to wielkość znacząca, jednakże jej

26. Obecnie te wskaźniki są znacznie wyższe, np. bezrobocie w Hiszpanii przekroczyło już 20%

wiarygodność raczej wątpliwa ze względu na metodologię mierzenia bezdomnych, którzy swobodnie przemieszczają się z dzielnicy do dzielnicy (Garapich M., 2010)<sup>27</sup>. Owej swobody przemieszczania nie należy jednak rozumieć zbyt dosłownie ze względu na ogromną presję polityczną, jakiej poddawane są londyńskie samorządy, które przysmykają oko na swoisty statystyczny *lifting* wyrażający się – często dosłownym – przenoszeniem bezdomnych do innych dzielnic. Pamiętać też należy o płynności samego zjawiska bezdomności (mieszkanie w *squotach*, schroniskach, kościołach, parkach i in.). Stąd przypuszczenie o tendencji do zaniżania liczby ludzi marginalizowanych, w tym bezdomnych wydają się uzasadnione, szczególnie wobec politycznej – w stosunku do samorządów – presji, związanej z tendencją do marginalizowania samego problemu przed olimpiadą w 2012 r.

Liczba bezdomnych imigrantów w Wielkiej Brytanii rośnie wraz ze strumieniem ich napływu. W przedakcesyjnym 2002 roku bezdomni imigranci stanowili 17% populacji brytyjskich bezdomnych, natomiast w 2009 r. aż 27%. Pod koniec 2006 roku Departament Konsularny MSZ zapytał polskie konsulaty o problem i skalę bezdomności na obszarze ich oddziaływania. Z uzyskanych wtedy informacji okazało się, że w Wielkiej Brytanii i Walii przebywało ok. 2-3 tys. polskich bezdomnych, w Dublinie ok. 300, w Edynburgu i Paryżu 2 – 6 tys.<sup>28</sup> a w Rzymie aż 4 tys. (Pszczółkowska D. 2006).

Według brytyjskiego dziennika „Guardian” liczba imigrantów z Polski znacząco się zmniejsza i na początku roku 2010 pozostało na Wyspach ok. 0,5 mln. imigrantów z Polski, co oznacza duży spadek w porównaniu z wcześniejszymi (apogeum: 1-2 mln) szacunkami.

Z cytowanych wcześniej danych GUS w 2008 roku – pierwszy raz od przystąpienia Polski do UE – liczba Polaków przebywających na emigracji znacząco zmalała do 2,21 mln, z czego w UE do 1,82 mln osób. Są to dane oficjalne, nieoddające jednak rzeczywistej skali migracji Polaków. Z londyńskiego *Street to Home Annual Report* (Broadway, 2010) obejmującego okres od 1.04.2008 do 31.03.2009 r. dowiadujemy się np. że w okresie tym wśród populacji bezdomnych Londyńczyków (ok. 3 tys.), najliczniejszą po Brytyjczykach (1 710) grupę stanowili Polacy (244). W listopadzie roku 2010 przedstawiciele samorządów kilku londyńskich dzielnic oszacowali, że wśród bezdomnych śpiących na ulicach Londynu około 55-60% stanowią bezdomni imigranci z Europy Środkowo-Wschodniej, a 2/3 spośród nich to Polacy<sup>29</sup>.

Francuski koordynator projektu J.R. Carby-Halla – Philippe Martin szacuje, że np. w 2007 roku we Francji pracowało ponad 1 mln pracowników polskiego pochodzenia, ze wskazaniem na dużą koncentrację w samym Paryżu (ok. 200 tys. osób) (Carby-Hall J.R., 2008. s. 29)<sup>30</sup>. Stowarzyszenie France-Pologne pour l' Europe w poakcesyjnym

27. Informacje pochodzą z przeprowadzonej przeze mnie w marcu 2010 r. rozmowy z M. Garapichem, antropologiem społecznym (CRONEM, Centre for Research on Nationalism, Ethnicity and Multiculturalism, Roehampton i Surrey University), który dla londyńskich samorządów prowadzi szereg projektów badawczych dotyczących konsekwencji migracji z krajów Europy Wschodniej dla lokalnej polityki społecznej.

28. Dane te wydają się wątpliwe w świetle prezentowanych wcześniej, upublicznionych przez F. Martin danych czy szacunków C. Żołędowskiego oraz wyraźnie przeszacowanych danych medialnych (przyj. 1 i 2).

29. Informację tę pozyskałam podczas wizyty studyjnej (w ramach badań w projekcie 1.18, zad. 4) w Londynie, na spotkaniu z przedstawicielami samorządów dzielnic: Lambeth, City i Tower Hamlets w dniach 23-24.11.2010 r. oraz doradcą burmistrza Londynu ds. mieszkalnictwa Richardem Blakewey.

30. Interesującym wydaje się fakt, że F. Martin szacunki swe opiera m.in. na „Gazecie Prawnej”.

2005 roku doliczyło się w Paryżu ok. 140 tys. pracowników z Polski. Dane te były zdecydowanie rozbieżne z 15 tys. sugerowanymi przez francuską administrację. Rozbieżności te tłumaczy prawdopodobnie słaba koordynacja między instytucjami odpowiedzialnymi za kontrolę zatrudnienia cudzoziemców (Carby-Hall J.R., 2008. s. 50). Jak podaje Carby-Hall, urzędnicy Dyrekcji ds. zdrowotnych i społecznych Ddass przeprowadzili w 2006 roku dyskretne rozeznanie w skali populacji Polaków w Paryżu. Okazało się, że stanowią 40% populacji bezdomnych imigrantów zamieszkałych na paryskich ulicach. Szczegółowa analiza badań przeprowadzonych przez ankieterów Ddass skłoniła urzędników do decyzji o jej nieupublicznieniu (Carby-Hall J.R., 2008. s. 66).

Oficjalne dane Wydziału Konsularnego RP w Paryżu za 2007 rok (Kurzeja A., 2010) wskazują na stały wzrost imigrantów zarobkowych z Polski, szacując ich liczbę na 40 tys. osób. Dane te są zdecydowanie zaniżone w stosunku do rzeczywistej – choć także szacowanej – skali polskich imigrantów, szczególnie wobec medialnych szacunków bezdomnych Polaków na poziomie ok. 1 mln, co z kolei wydaje się liczbą zdecydowanie zawyżoną. Tradycyjnie znaczący strumień polskich migrantów za kraj docelowy wybiera Italię, gdzie zanotowano też w 2006 r. proporcjonalnie wielką – w stosunku do strumienia migracji – grupę polskich bezdomnych. W samym Rzymie tamtejszy konsul RP określił ich liczbę na 4-5 tys., sugerując, że wybór tego kierunku podyktowany był atrakcyjnym dla Polaków ciepłym klimatem. W raporcie o sytuacji emigrantów ekonomicznych z Polski i innych krajów A8 do Włoch sygnalizuje, że począwszy od roku 2005 corocznie osiedla się tam na stałe ok. 10 tys. Polaków, a społeczność polska w tym kraju stanowi ok. 3% całej populacji imigrantów (Carby-Hall J.R., 2008).

Określenie charakteru migracji Polaków przebywających poza krajem w Europie wydaje się zadaniem zdecydowanie prostszym od określenia jej skali, ponieważ dane oficjalne (GUS i in.) wydają się znacznie zaniżone w stosunku do szacunków zarówno polskich, jak i krajów przyjmujących. Zdecydowanie większy kłopot sprawia natomiast ustalenie, a nawet oszacowanie, skali ich bezdomności. Wśród przyczyn tego stanu rzeczy wyróżnić należy wielką liczbę migrantów ukrytych, wymykających się statystykom, czyli przebywających poza granicami kraju ale nie zgłaszających wyjazdu (wyjazdy zarówno krótkotrwałe i powtarzalne, jak i długotrwałe). Państwa przyjmujące nie posiadają oficjalnych danych dotyczących skali bezdomności wśród imigrantów. Posługują się szacunkami, które różnią się, w zależności od stosowanej metodologii liczenia i organizacji szacującej.

Europejskie organizacje koncentrując się nad badaniem bezdomności mają kłopot z ustaleniem mierników, a nawet wspólnej definicji bezdomności, sygnalizując nieporównywalność danych uzyskiwanych z europejskich państw narodowych. Stąd dla zaakcentowania skali problemu politycy posługują się szacunkami, jakich dokonują organizacje pozarządowe świadczące usługi dla społeczności wykluczonych, w tym bezdomnych. Szacunki te w dużym uproszczeniu pozwalają na orientację w skali problemu. O tym jak wielkie to bywa przybliżenie, świadczy przytaczany wcześniej przykład Niemiec, które liczbę czasowo i długotrwałe bezdomnych imigrantów szacują na ok. 1 mln spośród 1,5 mln przebywających tam imigrantów, podając, że większość tej populacji stanowią Polacy, których ilość szacują obecnie na 0,5 mln do 1 mln osób. Są to dane zaskakujące w zestawieniu z oficjalnymi danymi GUS (490 tys. osób w 2009 r. zgłaszających wyjazd do Niemiec). Róża Romaniec z berlińskiego „Deutsche Welle” podaje, że obecnie liczba bezdomnych w Niemczech spada, jednakże wzrasta liczba bezdomnych imigrantów

ze Wschodniej Europy, głównie z Polski. Na ulicach głównych niemieckich miast przebywa ok. 21 tys. bezdomnych a 30-40% spośród nich to Polacy (Romaniec R., 2010). Podczas gdy władze Berlina liczbę bezdomnych określają na pułapie ok. 7 tys. osób, a w całych Niemczech na ok. 100 tys., redaktorzy pisma „Die Stütze”<sup>31</sup> szacują skalę wszystkich bezdomnych w Niemczech na ok. 1 mln osób. Z powodu braku jednolitej statystyki trudno z tymi szacunkami polemizować. Pracownicy niemieckich schronisk na podstawie własnych ocen wskazują, że co trzeci bezdomny w Berlinie pochodzi z Polski. Ile w rzeczywistości bezdomnych Polaków przebywa w Niemczech, a nawet w samym Berlinie, nie potrafi prawdopodobnie ustalić nikt, szczególnie, że wielu z nich utraciło także kontakt z rodzinami w kraju i nie wiadomo czy nadal przebywają na obszarze Niemiec. Są też na Starym Kontynencie kraje, w których liczba bezdomnych Polaków jest niewielka, jak np. w Szwecji i Danii, w Norwegii natomiast przebywa 120-130 tys. polskich obywateli (Kochanowski J., 2009) i nieznaną, prawdopodobnie proporcjonalną do wzrostu strumienia migracji liczbą bezdomnych migrantów zarobkowych. Generalnie porównanie strumienia migracji obywateli RP z szacunkową liczbą bezdomnych Polaków w Europie nasuwa przypuszczenie, że skala bezdomności jest proporcjonalna do strumienia migracji.

## 2.2. Inne rodzaje bezdomności Polaków w krajach Europy poza Polską

Chociaż migracje Polaków po 2004 r. mają charakter głównie zarobkowy, to motywem ich decyzji są także: nabycie doświadczeń i kwalifikacji zawodowych; edukacja (studia na wyższych uczelniach, specjalistyczne szkolenia); poszukiwanie innego, lepszego życia i turystyka. Migracje poakcesyjne z Polski są zróżnicowane strukturalnie i chociaż są to generalnie migracje zarobkowe, to trudno jest określić kluczowe bodźce proemigracyjne, jak i ewentualne bariery mobilności (Kaczmarczyk P., 2008. s. 45). Stąd możliwości wpływu na przyszłe decyzje migracyjne i określenie skutków migracji wydają się mocno ograniczone. Generalnie współcześni migranci są młodsi i lepiej wykształceni niż migranci sprzed roku akcesyjnego. Ponad 20% legitymuje się wyższym wykształceniem (Kaczmarczyk P., 2008. s. 44). Są to w dużej mierze absolwenci szkół wyższych, najczęściej po kierunkach humanistycznych, pracujący na ogół jako niższej kategorii pracownicy hoteli, zakładów przetwórczych, często w sposób nielegalny, niechętni w związku z tym do współpracy zarówno z organizacjami pomocowymi, jak i badaczami monitorującymi skalę i charakter europejskiej bezdomności.

Polacy oceniani są przez pracodawców w krajach przyjmujących najczęściej wysoko ze względu na fachowość i pracowitość. W Wielkiej Brytanii, gdzie najprędzej otwarto rynek pracy dla migrantów z nowych państw członkowskich UE, lokalni pracownicy obawiali się ich konkurencji. Polak stał się synonimem taniego i solidnego pracownika<sup>32</sup>. Imigrantów najczęściej określano tam jako: „bociany” (migranci sezonowi, studenci pracujący w wakacje, powracający przez lata w te same miejsca dla uzupełnienia budżetu), „chomiki” (jednorazowe wyjazdy w celu zdobycia środków na określony cel, np. samochód, traktujący owe wypady instrumentalnie), „łososie” (motywowani chęcią przeżycia przygody, nauką języka, uzyskaniem lepszego wykształcenia) (Szyłło A., 2011).

31. *Die Stütze* (pol. podpora) – jeden z 4 dwutygodników ukazujących się w Berlinie, pomyślany jako pomoc dla osób bezdomnych (przypominający nieco „Gazetę Uliczną” wydawaną w Poznaniu przez FPW „BARKA”).

32. Polacy najczęściej wykonywali prace określane tam jako „3D” – *Dull, Dirty, Dangerous* (nudna, brudna, niebezpieczna).

Coraz częściej na studiowanie za granicą decyduje się polska młodzież. W ramach programu ERASMUS<sup>33</sup> w akcesyjnym roku akademickim 2005/2005 wyjechało z kraju na studia 8 390 Polaków, o 1/4 więcej niż w roku ubiegłym. Na podstawie umów międzynarodowych z możliwości studiowania w innym kraju skorzystało 1,8 tys. osób (wyjazdy krótkookresowe: staże zagraniczne, letnie kursy językowe, studia semestralne (Ośrodek Badań nad Migracjami, 2006)<sup>34</sup>. Dane te nie uwzględniają liczby Polaków, którzy podjęli za granicą studia na własną rękę.

Antropolog z uniwersytetu w Surrey M. Garapich w swoich badaniach nad Polonią brytyjską, prezentowanych w licznych mediach, akcentuje rosnącą falę migracji Polaków do krajów UE i adekwatną do niej skalę bezdomności rodaków. Zwraca uwagę szczególną na nowy dla Polaków sposób migracji, polegający na permanentnym podróżowaniu (studiujący w Polsce pracują np. w Wielkiej Brytanii lub na odwrót). Młodzi ludzie, coraz lepiej radzący sobie z obcym językiem, organizują swoje życie na innych – niż ich podróżujący kiedyś rodzice – zasadach. Kupują tanie bilety do Warszawy, by korzystać z porównywalnie tanich usług (ortodonta, fryzjer). Garapich określa skalę polskiej emigracji na 10% obywateli RP (co potwierdzałyby powszechne szacunki), podważając jednocześnie powszechny w Polsce pogląd, że to migracje długotrwałe z tendencją osiedleńczą. Gdyby owe 10% Polaków naprawdę wyjechało z kraju, stanowiłoby to istotny dla RP ubytek, porównywalny ze stratami okresu II wojny światowej (Bunda M. 2006. s. 4).

Bezdomność Polaków poza krajem w Europie jest pochodną charakteru migracji. Dotknięci nią są studenci pozbawieni lub nieposiadający stypendium naukowego czy turyści, którzy z niedostatku środków finansowych dokonują wyboru o znamionach włóczęgostwa. Potęgujący się kryzys gospodarczy przyczynia się także do upadku firm zatrudniających imigrantów na czarno. Takie nielegalne firmy nie bankrutują, tylko w błyskawicznym tempie „zwijają się”, pozostawiając swoich pracowników bez środków do życia. Bezdomni często żebrzą, kradną, wykorzystują do celów zarobkowych dzieci (prostyтуcja). Za swoją egzystencjalną kondycję winią zły los, rzadziej przyznają się do świadomego wyboru. Można więc mówić o zróżnicowanym charakterze bezdomności, wynikającym z decyzji o pogodzeniu się lub nie z bezdomnością. Włóczęgami się nie zawsze czynią to z wyboru, choć po fakcie często godzą się ze złym losem. Owa zgoda jest wyborem specyficznym, bo najczęściej następuje już w warunkach bycia bezdomnym. Bezdomność bywa także skutkiem zdarzeń losowych (klęski budowlane i żywiołowe), nazbyt jednak często wynika z utraty więzi rodzinnych i niemożności wykonywania pracy na skutek uzależnienia od alkoholu, narkotyków i leków. W niektórych polskich opracowaniach bezdomnego określa się też mianem kloszarda, jednak to francuskie określenie bezdomnego nie przystaje do doświadczenia transformacyjnej bezdomności w Europie Środkowo-Wschodniej. Francuski kloszard – w przeciwieństwie

33. Program unijny powołany w 1989 r., którego celem jest propagowanie i ułatwianie wymiany studentów między uczelniami krajów UE (jako część programu wspólnotowego SOCRATES wspierającego współpracę międzynarodową w obszarze edukacji).

34. Według danych DAAD (Deutscher Akademischer Austauschdienst – Niemiecka Centrala Wymiany Akademickiej), w roku akademickim 2004/2005 w Niemczech studiowało ok., 12,2 tys. Polaków (druga co do wielkości grupa po studentach z Chin), dane Higher Education Statistics Agency w Wielkiej Brytanii wskazują na ok. 2,2 tys. Studiujących obywateli polskich (2 razy więcej niż w roku poprzedzającym). Podają za: *Polacy za granicą* (Ośrodek Badań nad Migracjami, 2006).



do np. polskich bezdomnych – różni się wyraźnie określoną pozycją, jaką ma w porządku społecznym, na jego dnie. Polski bezdomny jest poza tym porządkiem, jest *under class*, pod nim.

Badający w Londynie społeczność bezdomnych polskich imigrantów zamieszkujących pustostany (squoty) M. Garapich podjął próbę analizy sposobu, w jaki polscy bezdomni postrzegają świat społeczny, starając się poprzez nią pokazać, jak ludzie zmarginalizowani kontestują oraz opierają się dominacji i marginalizacji w globalnym mieście wysoko rozwiniętego kapitalizmu, jednocześnie stanowiąc jego integralną część. Garapich przekonuje, że skupianie się wyłącznie na strukturalnych i ekonomicznych determinantach charakteru wykluczenia polskich imigrantów oznacza nazbyt uproszczony, jednowymiarowy obraz, nie dając wyjaśnienia ani prognozy, co do ich losu w przypadku uzyskania przez nich pełni praw społecznych na równi z obywatelami brytyjskimi i pozostałymi Europejczykami po 2011 roku. Antropologiczne podejście do funkcji, roli i znaczeń kulturowych bezdomności, więzi grupowych, nadużywania alkoholu, postrzegania państwa i dominującej społeczności ujawniło bowiem, że strukturalnie odrzuceni ludzie z określonym pochodzeniem, rekonstruuja społeczności i formy silnie powiązane, mimo wrogiego, wykluczającego, hegemonicznego środowiska neoliberalnego porządku.

Analizując i nadając sens dyskursom i praktykom tworzenia znaczeń wśród londyńskich bezdomnych imigrantów polskiego pochodzenia Garapich dowodzi, że specyficzna pozycja bezdomnych migrantów z postkomunistycznych społeczeństw w globalnym mieście, czyni zbiór norm i wartości (o których mowa w syndromie *homo-sovieticus*) efektywnym nie tylko ekonomicznie, ale także społecznie i kulturowo (Garapich M., 2011). Efektywnym, ponieważ prezentuje sposób, w jaki grupy podporządkowane zachowują pewien poziom autonomii, poczucie własnej wartości i względną siłę w kontaktach z dostawcami usług dla bezdomnych, władzami i opinią społeczną. Poprzez radykalne odrzucenie instytucjonalnego systemu, bezdomni Polacy pozostają w znanym, sprawdzonym, przyjaznym terytorium, gdzie zachowania i kulturowe reakcje są wyuczone i rozwinięte w procesie stopniowej degradacji społecznej i ekonomicznej w ubóstwo.

Michał Garapich uważa, że mimo relatywnie łatwego dla polskich migrantów (ze względu na strukturalne ograniczenia i niepewną sytuację społeczną) wchodzenia w bezdomność, trudniej im z niej wyjść z powodu bardziej głębokich, subtelných, specyficznych kulturowo czynników. Oznacza to, że jakiegokolwiek świadczenie usług dla bezdomnych w najbliższych latach musi cechować szczególna otwartość, ponieważ strukturalne włączenie niekoniecznie oznaczać musi włączenie na poziomie społecznym i kulturowym (Garapich M., 2011).

Bezdomność jest jedną z przyczyn wykluczenia społecznego, atrakcyjnym przedmiotem badań i różnego rodzaju debat, na które jednak nie przychodzą ludzie wykluczeni, lecz często ci, którzy z nimi walczą, ukazując widmo marginesu społecznego, na który każdy może trafić z powodu nieprzystosowania do wartości leżących u podstaw systemu. Politycy natomiast – szczególnie przed wyborami – starają się przekonać swoich wyborców, jak wielką wagę przykładają do walki z wszelkimi formami niesprawiedliwości społecznej. Stąd tak ważne są wszelkie inicjatywy obywatelskie, wspierające lokalne, narodowe i transnarodowe programy na rzecz wychodzenia z bezdomności, szczególnie zawiązywane lokalne partnerstwa z udziałem instytucji i organizacji krajów przyjmujących, organizacji polonijnych oraz organizacji z kraju pochodzenia. Odpowiedzialność za losy

nowej po 2004 r. migracji, to duże wyzwanie zarówno dla państw pochodzenia, jak i docelowych, ale i odpowiedzialność, w której winny partycypować. Dlatego tak ważnym zadaniem jest stworzenie w UE spójnej, oficjalnej polityki i strategii migracyjnej. Aby to jednak było możliwe, każde z państw winno jasno określić i zaadresować swoje oczekiwania.

### **3. Problem bezdomności Polaków za granicą jako problem braku systemu międzynarodowych działań instytucjonalnych**

#### **3.1. Potrzeba partnerstwa międzynarodowego: instytucji i organizacji rządowych, samorządowych i pozarządowych**

Zjawisko bezdomności to istotny problem społeczeństw na całym świecie, którego rozwiązanie wymaga współdziałania wielu instytucji, organizacji rządowych i pozarządowych, także w ramach partnerstwa transnarodowego. Z problemem bezdomności zmagają się także kraje, które państwa powoli zdają sobie sprawę z jego wagi i kosztów społecznych zaniedbań w tym zakresie. W sytuacji szczególnej wydają się znajdować społeczeństwa UE, która w wyniku rozszerzenia o nowe państwa z byłego bloku socjalistycznego i stopniowego udostępniania ich obywatelom swoich rynków pracy, stała wobec nowych wyzwań, wynikających ze swobodnego przepływu mieszkańców Starego Kontynentu. Problem bezdomności szczególnie dotyka migrantów zarobkowych z Europy Środkowo-Wschodniej, w tym – będących przedmiotem zainteresowania tej części diagnozy – dotkniętych bezdomnością migrantów z Polski.

Wydaje się, że przy ustabilizowanym strumieniu migracji, pomocy w rozwiązywaniu problemów winny udzielić emigrantom ich narodowe konsulaty. Fala europejskiej migracji z krajów Europy Środkowo-Wschodniej przyjęła jednak tak duże rozmiary, że bez współpracy rządów narodowych i organizacji pozarządowych nie da się prawdopodobnie skutecznie i prędko tego problemu rozwiązać. W świetle uprzednio prezentowanych szacunków (2-3 mln) emigrantów z Polski stanowi to wielki kłopot, zarówno dla władz krajów przyjmujących, jak i dla RP. Nowych wyzwań jednak ignorować się nie da, należy im sprostać poprzez zintegrowane działania, nakierowane na wypracowanie programów (na poziomie europejskim, narodowym i lokalnym) sprzyjających integracji imigrantów ze społecznością przyjmującą (Szczepański M., 2008. s. 2-8).

Wypracowanie takich programów wymaga podjęcia inicjatyw badawczych, orientujących w skali i charakterze problemu. Na poziomie UE podjęte zostały m.in. inicjatywy badawcze:

- Fundacja Europejska – (sondaże na temat jakości życia i pracy w UE: 2003, 2007; analiza skuteczności badań i narzędzi badawczych)
- Sub-Grupa *Wskaźników* przy Komitecie ds. zabezpieczenia społecznego UE (wypracowała m.in. wskaźnik „biednych domów”)
- Eurobarometr (sondaż w 2007 dotyczący percepcji biedy)
- Raport *Mierzenie Bezdomności na poziomie UE* (projekt MPHASIS, Raport 2007: uporządkowanie problemu typologii bezdomności i analiza możliwości badania bezdomności za pośrednictwem bazy danych pochodzących od organizacji świadczących usługi dla bezdomnych (narodowe instytuty statystyczne i badania sondażowe)

- FEANTSA – Europejska Federacja Organizacji Pozarządowych Działających na rzecz Bezdomnych (koordynacja badań narodowych państw członków organizacji nad bezdomnością, Stanowisko Wobec Liczby Osób Bezdomnych w Europie, lobbying w UE)
- Europejskie Obserwatorium Bezdomności (raporty dot. narodowych statystyk i polityki w krajach UE w zakresie bezdomności, Dziennik o Bezdomności – 2007 r. dotyczy standardów usług dla bezdomnych i standardach pomocy, inicjatywa obliczenia kosztów pomocy)
- ETHOS – Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego
- Bezdomność w Kontekście Europejskiego Spisu Powszechnego (przeprowadzony zostanie w krajach europejskich – także w Polsce – w 2011 r.)

Państwa UE przystępując do projektów europejskich, podejmują inicjatywy badawcze także na poziomie krajowym, do których m.in. należą: sukcesywne (co 3 lata) badania liczebności bezdomnych (Irlandia), opracowanie Narodowej Strategii Walki z Bezdomnością (Czechy) i Węgierskiej Strategii Walki z Bezdomnością, która rekomendowała Fundusz „Wspólne działanie” (powołany przez władze Węgier) oraz darmowy System Rejestru Klientów w placówkach dla bezdomnych (Budapeszt). Węgry są pierwszym krajem w Europie Środkowej, które wdraża strategię rozwiązywania bezdomności. Funkcjonują lub są w fazie wdrażania nowoczesne systemy umożliwiające kompleksowe zbieranie informacji oraz długotrwałe monitorowanie problematyki bezdomności w Danii, Holandii, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Niemczech, Czechach, Irlandii, Belgii oraz Finlandii.

Organizacje, których obszar zainteresowań skupia się na problematyce bezdomności, realizują swoje projekty także w partnerstwach ponadnarodowych, zorganizowanych w celu propagowania innowacyjnych rozwiązań w obszarze integracji osób bezdomnych na terenie Europy. Należy do nich m.in. partnerstwo Home@Work, które zostało zawiązane przez partnerstwa: Agendę Bezdomności (Polska), Assistance (Czechy) oraz Home Sweet Home (Holandia). Współpraca w ramach partnerstwa polega przede wszystkim na wymianie doświadczeń w zakresie dobrych praktyk oraz przygotowywaniu wspólnych raportów monitorujących skalę bezdomności w Europie.

Polskie inicjatywy w zakresie wypracowania standardów usług w zwalczaniu bezdomności podejmują przede wszystkim Pomorskie Forum na Rzecz Wychodzenia z Bezdomności (badania socjodemograficzne, projekty: Agenda Bezdomności, mieszkamw-sieci.pl) i Sieci Współpracy „BARKA”(program Powroty).

W Europie wskazać można wiele zintegrowanych Strategii Wychodzenia z Bezdomności, co – zdaniem Piotra Olecha – pozwala sądzić, że indywidualne wychodzenie z bezdomności oraz systemowe minimalizowanie problemu bezdomności jest możliwe (Olech P., 2009). W roku 2005 Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów (EPSCO) wśród priorytetów społecznych zaakcentowała problem bezdomności, sugerując podjęcie działań na rzecz aktywnej integracji w ramach europejskiej strategii ochrony socjalnej i integracji społecznej. W roku 2008 Parlament Europejski przyjął *Oświadczenie Pisemne w sprawie rozwiązania kwestii bezdomności na ulicach* (Parlament Europejski, 2008), której celem jest zaangażowanie państw UE w rozwiązanie problemu bezdomności. W dyskusji mającej na celu monitoring skali i charakteru bezdomności oraz wypracowanie skutecznych metod jej zwalczania w Europie,

dominują propozycje systemowych rozwiązań. Monitorująca bezdomność w Europie FEANTSA opowiada się za modelem housing first, zamiast popularnego, drabinkowego (staircase of transition) modelu continuum of care, czyli wychodzenia z bezdomności etapami: ulica – schronisko – mieszkanie treningowe – własne mieszkanie, które cieszy się popularnością w innych krajach Europy, np. w Szwecji.

Wielość podejmowanych w Europie inicjatyw badawczych daje nadzieję na wypracowanie atrakcyjnych programów likwidacji bezdomności. Niestety, nawet w kwestii definicji bezdomności programy te nie prowadzą do uzgodnień. Są atrakcyjne, ale o małej skuteczności społecznej, ze względu na nieporównywalność metod zbierania danych przez różne instytucje narodowe i organizacje pozarządowe. Z tego powodu FEANTSA i Europejskie Obserwatorium Bezdomności ograniczyło pozyskiwanie danych na poziomie narodowym, skupiając swą aktywność na działaniach o charakterze europejskim. Wiele europejskich państw wypracowało swoje strategie wobec bezdomności. Jednak – na co zwraca uwagę Julia Wygnańska – żadne z państw Europy Środkowo-Wschodniej takiej strategii nie ma (Wygnańska J., 2010. s. 260-261). Pierwsze próby wypracowania strategii podjęły Węgry i Polska, które mają dostęp do europejskich sieci (FEANTSA, EAPN) i korzystają z europejskich funduszy. Mimo dobrych praktyk (np. program Powroty realizowany przez Sieć Współpracy „BARKA”), państwa te nie odniosły jeszcze sukcesu w postaci spójnej, krajowej strategii wobec bezdomności.

W kontekście tych ograniczeń zrozumiąle stają się także bariery, jakim podlegają badania bezdomności Polaków przebywających poza krajem w Europie. Niewielka grupa badaczy zajmujących się tą kwestią, natrafia na poważne problemy. Przede wszystkim natury politycznej i administracyjnej, związanej z arbitralnymi decyzjami państw „starej piętnastki” odnośnie otwarcia dla obywateli nowych państw UE swoich rynków pracy. Do roku 2011 mogły bowiem ignorować dyrektywy Komisji UE odnośnie udostępnienia rynków pracy, co legitymowało dowolność w zakresie monitorowania i stosowania standardów względem „nowych migracji” oraz traktowanie ich jako „swobodny przepływ pracowników”, o cechach „turystyki sezonowej” (Sadowski T., 2010). Korzystając z tej możliwości większość państw po 2004 r. zamiast rozpocząć działania sprzyjające swobodnym przepływom migrantów zarobkowych, bezpiecznie kontynuowała standardy programu EURES, obejmującego relacje zatrudnienia pomiędzy firmami. Powyższe ograniczenia natury politycznej generują kolejne problemy, wśród nich kłopot z dotarciem do migrantów z uwagi na ich specyficzny status społeczno-zawodowy i postępujące, ekstremalne wykluczenie społeczne, implikujące ich niechęć do współpracy a nawet kontaktu.

Świadoma tych ograniczeń Komisja Europejska oraz hiszpańska prezydencja w UE zainaugurowały 20 stycznia 2010 r. Europejski Rok Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym pod hasłem „Nie dla ubóstwa!”. Jednym z priorytetów tej akcji była walka z bezdomnością i wykluczeniem mieszkaniowym, zaakcentowanych w unijnej *Strategii Zabezpieczenia Społecznego i Integracji Społecznej*, zorientowanej na koordynację działań państw członkowskich także w tej kwestii. Aspiracją twórców strategii jest przede wszystkim wypracowanie wspólnych narzędzi badawczych: definicji bezdomności i opracowanie wskaźników jej oceny, pomocnych w tworzeniu skuteczniejszej, służącej ludziom bezdomnym polityki społecznej.

Precyzyjne określenie skali migracji zarobkowej obywateli polskich nie jest możliwe, jednak jest ona na tyle znacząca, że lekceważenie problemu prowadzić może

do napięć społecznych w krajach przyjmujących. Wiele europejskich państw poczyniło pierwsze kroki w kierunku integracji obywateli nowych państw członkowskich UE, szczególnie tych, które otwały dla nich swoje rynki pracy. Przeciwnie temu procesowi były Niemcy, chroniące swój rynek pracy tak długo, jak to było możliwe. Powstało szereg programów i projektów na rzecz integracji obywateli polskich ze społecznością krajów przyjmujących, przede wszystkim w Wielkiej Brytanii i Holandii. Informacjami nt problemów polskich migrantów wymienia się też Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej z jego odpowiednikami w krajach członkowskich UE/EOG.

Wydaje się, że jest powszechna aprobata dla inicjatyw ograniczających i zapobiegających problemom społecznym towarzyszącym swobodnemu przepływowi Europejczyków. Jednak towarzyszy jej brak spójnej polityki i odpowiednich strategii działania na poziomie europejskim. Pozytywnie na tym tle rysuje się projekt Sieć Centrów Integracji Migrantów Zarobkowych, który Fundacja „BARKA” realizuje w ramach wieloletniego programu w partnerstwie z organizacjami pozarządowymi i instytucjami publicznymi w krajach UE. Kraje te otworzyły swoje rynki pracy w tzw. „okresie przejściowym” (do 2011 r.), w którym imigranci z Europy Środkowo-Wschodniej nie mogą liczyć na wsparcie w zakresie zabezpieczeń społecznych, szkoleń, doradztwa i mieszkalnictwa (Program Fundacji Pomocy Wzajemnej „BARKA”, 2008). Program tej fundacji o nazwie Europejska Sieć Integracji Migrantów (EuroMI) stanowi właśnie reakcję na rosnące problemy migrantów zarobkowych.

Komisja Europejska szacuje, że do roku 2030 nastąpi ogólny (choć zróżnicowany w poszczególnych państwach) spadek siły roboczej w Europie rzędu 20 mln pracowników (Carby-Hall J.R., 2008. s. 202). Prawdopodobnie wraz z rozwojem gospodarek państw A8 spadnie też liczba migracji pracowniczych. J. Carby-Hall przewiduje, że będzie on większy niż w państwach „starej piętnastki”. Początki tego procesu dostrzega już w Polsce, która złagodziła ograniczenia wobec wykwalifikowanych pracowników z Ukrainy. Prorokuje, że gdy na Ukrainie obniży się ilość ludności w wieku produkcyjnym, państwa europejskie zwrócą się z ofertą w stronę Turcji i państw północno-afrykańskich (Carby-Hall J.R., 2008. s. 201-203).

### **3.2 Dominacja działań interwencyjnych (doraźnych) a prewencja i integracja wobec bezdomnych Polaków za granicą**

Do pilnych zadań w kwestii rozwiązywania problemu bezdomności zaliczyć należy działania o charakterze prewencyjnym, podnoszenie jakości usług świadczonych bezdomnym (pomoc medyczna, dostęp do szpitali, pomoc prawna), zminimalizowanie czasu korzystania z usług dla ludzi bezdomnych (krótkoterminowe formy zamieszkania) i docelowo szczebel wsparcia – dostępność mieszkań. Obserwacja skuteczności realizacji tych postulatów przez państwa europejskie pozwala na stwierdzenie, że wsparcie jest skuteczne na poziomie działań doraźnych, niestety przejściowe formy zakwaterowania (schroniska, hostele, noclegownie) stają się formami długotrwałymi i nie ma zbyt wielu przesłanek, by w najbliższym czasie zrealizowany został najwyższy poziom wsparcia – jakim jest zapewnienie mieszkania. Dlatego postulat FEANTSA („najpierw mieszkalnictwo”) o skrócenie drogi do własnego mieszkania (z ulicy prosto do mieszkania) nie wydaje się możliwy do zrealizowania w najbliższych latach, choć pewne osiągnięcia mają już Finlandia i Francja.

Trudno liczyć na szybkie tempo likwidacji europejskiej bezdomności, skoro już na poziomie badawczym trudno przełamać bariery (problem z ustaleniem wspólnej definicji

bezdumności, różne metodologie liczenia bezdomnych, niespójność programów). Niestety, trudno zaobserwować szczególne sukcesy w działaniach o charakterze prewencyjnym, łatwiej je wskazać w obszarze interwencji. Problem ten dotyczy także bezdomnych migrantów z Polski, klientów organizacji pomocy społecznej krajów docelowych, w tym także działających tam polskich organizacji świeckich i kościelnych.

Wśród pozarządowych organizacji wspierających rodaków, często podążając za nimi do krajów docelowych polskiej emigracji, wyróżnia się pozytywnie Sieć Współpracy „BARKA” („BARKA” U.K. wspierająca w powrotach do kraju Polaków z Wielkiej Brytanii, Irlandii, a ostatnio także z Niemiec oraz „BARKA” PL udzielająca pomocy powracającym na terenie Polski).

„BARKA” UK w ramach programu „Powroty” zorganizowała w latach 2008-2010 w porozumieniu i współpracy z samorządami 11 dzielnic Londynu, powroty migrantów pochodzących z obszaru Europy Środkowo-Wschodniej do ich kraju pochodzenia.

**Tabela nr 4. Migranci powracający z Londynu do Polski w ramach akcji FPW „BARKA” Powroty: lipiec 2007 – marzec 2011**

Okres czasu	Dzielnice Londynu	Bezdomni powracający	W tym Polacy
16.05.2008 – 11.04.2010	City & Tower Hamlets	578	311
06.07.2007 - 12.04.2010	Hammersmith & Fulham	440	340
15.09.2009 – 8.04.2010	West London	184	158
17.04.2009 - 13.04.2010	Barnet	93	72
20.11.2009 – 11.04.2010	Lambeth & Southwark	148	59
24.10.2008 – 26.02.2009	Brent	18	17
<b>Razem</b>		<b>1 461</b>	<b>957</b>

Oprac. własne na podst. danych otrzymanych od „BARKA” UK.

W okresie od kwietnia 2010 do maja 2011 „BARKA” UK w ramach współpracy z samorządem londyńskiej dzielnicy Slough&Reading sprowadziła do kraju pochodzenia także 55 beneficjentów z Europy Środkowo-Wschodniej, w tym 53 Polaków. Z informacji uzyskanych od dyrektora „BARKA” UK Ewy Sadowskiej wiadomo też, że w okresie od lipca 2007 do kwietnia 2010 pomoc w ramach programu „Powroty” otrzymało także 41 bezdomnych Polaków z Irlandii (Dublin – 11), Danii (Kopenhaga – 19). Z obszaru Niemiec (Hamburg i Berlin) sprowadzono 55 bezdomnych migrantów z Europy Środkowo-Wschodniej, w tym 49 Polaków. W ramach realizacji tego programu do kwietnia 2011 r. powróciło do krajów pochodzenia 1631 migrantów z krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w tym 119 Polaków<sup>35</sup>. Większość z nich powracała do kraju z Londynu, ale także Dublina, Kopenhagi, Berlina i innych europejskich miast, gdzie „BARKA” zawiązuje partnerstwa z samorządami i instytucjami pomocowymi. Obecnie pracownicy „BARKA” pomagają w powrotach do kraju z Wielkiej Brytanii mniej więcej 5 rodakom na tydzień. W fazie uzgodnień z konsulem w Berlinie i Hamburgu oraz działającymi tam organizacjami pozarządowymi (także polskimi) znajduje się porozumienie w sprawie wsparcia przebywających

35. Informacja o liczbie migrantów z Europy Środkowo-Wschodniej, sprowadzanych przez „BARKA” UK do krajów pochodzenia (w tym ok. 70% Polaków) pochodzi od jej dyrektora Ewy Sadowskiej (maj 2011 r.).

na terenie Niemiec bezdomnych obywateli RP, co dobrze rokuje dla realizacji programu tworzenia sieci centrów migrantów zarobkowych (są już takie w Londynie i Dublinie). Na szczególną uwagę zasługuje Projekt Plata – Streetwork<sup>36</sup> dla bezdomnych z Europy Środkowo-Wschodniej, którego wstępna faza realizowana była w okresie 1.11.2010 – 25.05.2011 przez Hamburgską Misję Miejską w kooperacji z Fundacją „BARKA” UK. Projekt współfinansowało Wolne Hanzeatyckie Miasto Hamburg we współpracy z Konsulatem Generalnym RP w Hamburgu. Koordynator projektu, socjolog, pracownik Hamburgskiej Misji Miejskiej Andreas Stasiewicz szacuje populację bezdomnych Polaków w Hamburgu na 400-500 osób<sup>37</sup>. Wśród osób bezdomnych z którymi pracownicy Misji Miejskiej utrzymują kontakt - 80% posiada polskie obywatelstwo. Współpraca z Niemcami jest szczególnie istotna, ponieważ to bliski sąsiad i kierunek dużego strumienia migracji zarobkowej Polaków. Funkcjonujący w tym kraju system pomocy społecznej jest znakomicie zorganizowany. W Berlinie, każdy uprawniony mieszkaniec, który traci mieszkanie, może otrzymać lokal zastępczy w tamtejszych schroniskach. Fakt, że 80% bezdomnych obywateli Niemiec nie korzysta z tej formy wsparcia, wynika z innych powodów (własny wybór, uzależnienia i in.).

Prewencja bezdomności przez samorządy i organizacje pomocowe w wielu krajach przyjmujących (np. w Wielkiej Brytanii i Irlandii) polega na wydawaniu materiałów dla imigrantów z nowych państw – członków UE, informujących o prawie i kulturze krajów przyjmujących oraz o kulturze krajów wysyłających. Dominuje jednak etap interwencyjny. Tu pozytywnie wyróżnia się Sieć „BARKA”, która szczególnie akcent kładzie na wsparcie powracających do kraju Polaków, gdzie stwarza im warunki do społecznej reintegracji (pośrednictwo pracy; szkolenie i poradnictwo w zakresie zakładania i prowadzenia małych przedsiębiorstw; spółdzielnie socjalne; terapie; pomoc prawna, psychologiczna i medyczna; mieszkania treningowe; budownictwo socjalne).

Kompleksowość problemu bezdomności wymaga starannego podejścia zarówno badawczego jak i praktycznego, ponieważ w społecznej percepcji żywotna jest nadal tendencja polegająca na obarczaniu wyłączną winą za trudną sytuację życiową samego bezdomnego, bądź społeczeństwa. Zjawisko bezdomności jest bardziej złożone i wymaga także zrozumienia ludzkich zachowań w kontekście ich kulturowych tradycji (Garapich M., 2007). Rozwiązanie tych nabrzmiałych problemów społecznych wymaga jednak podjęcia szeregu inicjatyw o zasięgu europejskim:

- w zakresie wypracowania zasad ogólnoeuropejskiej polityki migracyjnej
- modyfikacji unijnego prawa w zakresie polityki społecznej w kierunku systemowego wsparcia programów i działań minimalizujących i zapobiegających wykluczeniu społecznemu
- stworzenia systemu transnarodowych partnerstw skupiających instytucje unijne i narodowe, organizacje pomocowe, wspólnoty lokalne i wyznaniowe w ramach ekonomii włączenia (ekonomii społecznej)

36. Termin „Plata” jest kreacją językową bezdomnych Polaków w Hamburgu, pochodzi z tamtejszego żargonu niemieckich bezdomnych i oznacza: *Platte machen* – być na Placie, mieszkać na ulicy; *Gutte Platte* – dobra Plata, dobre schronienie, bezpieczne, chroniące przed deszczem itd. (podaję za koordynatorem projektu A. Stasiewiczem Hamburgskiej Misji Miejskiej).

37. Z informacji uzyskanych od koordynatora projektu A. Stasiewicza wiadomo, że w wyniku kontaktu z 418 osobami bezdomnymi do krajów pochodzenia z Hamburga wróciło 55 bezdomnych migrantów, w tym 49 do Polski. W ramach projektu nawiązano 1 962 kontakty (rozmowy, porady) z bezdomnymi Polakami.

Takie podejście proponuje Fundacja „BARKA”, której działania w obszarze ekonomii społecznej uznane zostały przez magazyn ekonomiczny „Forbes” (Filip Kowalik, 2006) za pionierskie w Europie Środkowo-Wschodniej. Fundacja jako pierwsza – na tak dużą skalę – potraktowała ludzi wykluczonych jako podmiot ekonomii społecznej, a nie klientów pomocy społecznej (Sadowski T., 2008; Sadowska B., 2010). Zintegrowane działania na rzecz migrantów dają bowiem szansę na ograniczenie skali problemów społecznych, w tym bezdomności. Ponieważ skala zjawiska migracji przekroczyła prognozowaną, odpowiedzialność za losy obywateli Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polaków winny ponieść solidarnie zarówno kraje pochodzenia migrantów, jak i docelowe migracji. Stąd rekomendacje „BARKI” w kwestii stworzenia infrastruktury wsparcia osób bezdomnych (najpierw idea, potem budowa odpowiedniej infrastruktury) i postulat wspólnego działania w celu utworzenia systemu bezpieczeństwa społecznego obejmującego migrantów z krajów UE, ale także i spoza niej. Postulat wspólnej polityki migracyjnej wydaje się propozycją ważną i atrakcyjną, niewątpliwie jednak stanowi duże wyzwanie w sytuacji, gdy decyzja o tym „kto” i „jak” policzyć bezdomną populację naznaczona jest moralnie i politycznie.

W tej sytuacji należy zastanowić się, czy określenie skali zjawiska bezdomności Polaków poza krajem w Europie jest możliwe? Wydaje się, że dzisiaj nikt nie jest w stanie rzetelnie określić nawet szacunkowej liczby bezdomnych Polaków przebywających poza krajem, szczególnie w sytuacji, gdy trudno o wiarygodne dane także w kraju. Stąd nie można sensownie mówić o skali i charakterze bezdomności Polaków w Europie, lecz raczej o relacjach z dyskursu toczącego się wokół tej ważnej kwestii społecznej.

Mimo jednak braku porównywalnych danych, ogólne szacunki i trendy migracyjne, których są one wykładnikiem, zachowują swoją wartość poznawczą. Nie chodzi bowiem wyłącznie o poznanie wiarygodnej liczby bezdomnych Polaków w Europie (przynajmniej nie tylko), lecz o orientację w skali i trendach, pozwalającą zaprojektować odpowiednie wsparcie rodaków.

Zamierzeniem autorki tej części diagnozy jest zwrócenie uwagi polskich decydentów (przede wszystkim rządu) na potęgującą się skalę zjawiska bezdomności Polaków, migrujących do krajów Europy. Już niedługo – w obliczu „nowej” bezdomności – będzie to poważny problem. Wymagał będzie podjęcia przez decydentów ważnych decyzji, gdy już odpowiedzą sobie na pytanie: sprowadzać bezdomnych Polaków do kraju czy raczej udzielać im wsparcia interwencyjnego i integracyjnego w krajach „przyjmujących”? Decyzja taka stanowić będzie istotny element oficjalnej polityki i strategii migracyjnej UE, w której każde z państw winno jasno określić i zaadresować swoje oczekiwania.

### **Bibliografia:**

- Bauman Z., 2004. *Życie na przemiał*. Warszawa.
- Bielecki J., 2010. *Koniec emigracji. UK już nie jest rajem*. „Dziennik” 10.03.
- Boeri T., Brücker H., 2000. *The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Wages in the EU Member States*. Berlin, Milano.
- Broadway, 2010. *Street to Home. Annual Report 1st April 2009 to 31st March 2010*. London.
- Bunda M. 2006. *Dziura po emigrantach*. „Polityka” nr 28 (2562).



- Carby-Hall J.R., 2008. *Sytuacja emigrantów ekonomicznych z Polski i innych krajów A8w państwach członkowskich Unii Europejskiej*. Program badawczy przygotowany dla Rzecznika Praw Obywatelskich RP.
- Dorsz K., 2010. *Informacja z konsulatu RP w Hamburgu*. Wywiad. Kwiecień 2010.
- Duszczyk M., 2011. *Koniec okresu przejściowego – czy Polskę czeka nowa fala emigracji?*. „Analizy Instytutu Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego” 1/2011.
- Dybuła M., 2010. *Poland: Emigration to Cut GDP Growth, BNP Paribas Local Markets Mover*.
- Fitzpatrick S., Kemp P., Klinker S., 2000. *Single homelessness. An overview of research in Britain*. Bristol.
- Garapich M., 2007. *Between the Local and Transnational. A8 Migrants in the London Borough of Hammersmith and Fulham*.
- Garapich M., 2010. *U stóp Olimpu – bezdomność, alkohol i migracje. Raport z badań etnograficznych wśród emigrantów z Europy Wschodniej zamieszkałych w Londynie*. Rozmowa oraz wykład ramach projektu badawczego Z. Galora *Margines społeczny miasta Poznania* 28.05.2010.
- Garapich M., 2011. *Of alcohol and men – survival, masculinities and antiinstitutionalism of Polish homeless men in a global city*. „Przegląd Polonijny” 1/2011.
- Główny Urząd Statystyczny, 2008. *Rocznik Demograficzny 2008*. Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny, 2009. *Rocznik Demograficzny 2009*. Warszawa.
- Grabowska-Lusińska I. Okólski M., 2008. *Migracja z Polski po 1 maja 2004: jej intensywność i kierunki geograficzne oraz alokacja migrantów na rynkach pracy krajów Unii Europejskiej*. „Working Papers” 33.
- Grzymała-Kazłowska A. Iglicka K. Jaźwińska E. Kaczmarczyk P. Kępińska E. Okólski M. Weimar A., 2003. *Wpływ migracji zagranicznych w Warszawie na sytuację na stołecznym rynku pracy*. „Working Papers” 44.
- homeless link, 2006. *A8 nationals in London homelessness services. Research report*.
- homeless link, b.d. [www.homeless.org.uk/about-us](http://www.homeless.org.uk/about-us), dostęp: 20.05.2010.
- Iglicka K., 2008. *Kontrasty migracyjne Polski. Wymiar transatlantycki*. Warszawa.
- Isański J., Czerniejewska I., Mleczo A., Sereżyńska-Abou E. R., 2011. *Poakcesyjne migracje Polaków: sukces czy porażka*. Wstępny komunikat z badań zaprezentowany 14.04.2011 w Poznaniu na konferencji roboczej „Margines Społeczny Miasta Poznania 2010-2012”.
- Kaczmarczyk P., 2006. *Highly skilled migration from Poland and other CEE countries – myths and reality*. W: *Brain Drain or Brain Gain – a Global Dilemma*. K. Gmaj, K. Iglicka, red. Warszawa.
- Kaczmarczyk P., 2007. *Past and recent trends in Polish labor migration in the context of research experiences*. W: *Von Polen nach Deutschland und zurück. Die Arbeitsmigration und ihre Herausforderungen führ Europa*. M. Nowicka, red. Monachium.
- Kaczmarczyk P., 2008. *Współczesne migracje z Polski – próba statystycznej oceny zjawiska*. W: *Współczesne migracje zagraniczne Polaków. Aspekty lokalne i regionalne*. P. Kaczmarczyk, red. Warszawa.
- Kępińska E., 2007. *Recent trends in International Migration. The SOPEMI Report for Poland*. Warszawa.

- Kochanowski J., 2009. *Migracja i zagrożenie wykluczeniem w Europie – obraz, który wylania się na początku 2009 roku*. Wystąpienie na zorganizowanym 16.02.2009 r. w Poznaniu przez European Citizen Action Service i Fundację „BARKA” seminarium: *Sieć bezpieczeństwa dla zagrożonych wykluczeniem migrantów – kto ją zapewni?*
- Konsulat RP, b.d. *Sprawozdanie Konsularne za rok 2007*.
- Kowalik F., 2006. *Ludzie cienia*. „Forbes” nr 11.
- Kurzeja A., 2010. *Bezdomni Polacy w Paryżu – profilaktyka i resocjalizacja*. Ł. Browarczyk, M. Dębski, red. „Forum. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.
- Mostowska M., 2010. *Korzystanie z pomocy dla bezdomnych za granicą. Bezdomni Polacy w Brukseli*. Ł. Browarczyk, M. Dębski, red. „Forum. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.
- Olech P., 2009. *O bezdomności zgodnie z prawdą. Obraz bezdomności na Pomorzu, w Polsce i w Europie*. W: *Werbel Demokracji. O bezdomności bez lęku* A. Dębska-Cenian, red. Gdańsk.
- Oliwa-Ciesielska M., 2006. *Piętno nieprzypisania. Studium o wyizolowaniu społecznym bezdomnych*. Poznań.
- Ośrodek Badań nad Migracjami, 2006. *Polacy za granicą*. „Biuletyn Migracyjny” kwiecień.
- Parlament Europejski, 2008. Oświadczenie Pisemne w sprawie rozwiązania kwestii bezdomności na ulicach.
- PBS DGA Sp. z o.o., 2009. *Postawy względem migracji zarobkowych. Analiza porównawcza aglomeracji wrocławskiej, drezdeńskiej i lwowskiej pod kątem otwierania się nowych rynków pracy i związanych z tym migracji zarobkowych – stan obecny i perspektywy*. Sopot.
- Polonika, 2010. *O bezdomność w Paryżu nietrudno*. [www.polonika.fr/wiadomosci/126-0-bezdomno-w-paryu-nietrudno.html](http://www.polonika.fr/wiadomosci/126-0-bezdomno-w-paryu-nietrudno.html), dostęp: 20.05.2010.
- Pszczołkowska D. 2006. *Bezdomni Polacy żyją nie tylko na ulicach Londynu, lecz także Dublinu, Paryża, Rzymu i innych europejskich miast*. „Gazeta Wyborcza” 28.12.
- Ratajewski W., 2009. *Dwa oblicza bezdomności*. [http://londynek.net/czytelnia/article?jdnews\\_id=2626786](http://londynek.net/czytelnia/article?jdnews_id=2626786), dostęp: 12.05.2010.
- Romaniec R., 2010. *W Niemczech, u Pana Boga za piecem*. „Deutsche Welle” 01.02.
- Romaniszyn K., 2003. *Kulturowe implikacje międzynarodowych migracji*. Lublin.
- Sadowska B., red., 2010. *New beginning social market economy*. Poznań.
- Sadowski T., 2010. Wywiad z marca 2010 r.
- Sadowski T., red., 2008. *System wsparcia inicjatyw ekonomii społecznej na przykładzie Partnerstwa Ekonomia Społeczna w Praktyce*. Poznań.
- Stasiewicz A., 2011. Wywiad z marca i maja 2011 r.
- Staniewicz T., 2007. *A critical evaluation of Factors inhibiting A8 Polish Migrants’ full participation in civil society*. Presented at CRED’s National Launch, Thursday 24 th May 2007 Ramphal Building, University of Warwick, UK.
- Stawiarski S., 2010. *Bezdomność... Problem imigrantów*. „Polish Zone North”.
- Szczepański M., 2008. *Programy integracyjne dla Polaków pracujących na terenie państw Europejskiego obszaru Gospodarczego. Wnioski i rekomendacje*. „Analizy – Raporty – Ekspertyzy” Nr 4.
- Szyłło A., 2011. *Polacy to „bociany”, „chomiki” I „łososie”*. „Gazeta Wyborcza” 13.06.

- Wirtualna Polska, 2010. *Bezdomni emigranci – jak przetrwać za granicą*. <http://polonia.wp.pl/title,Bezdomni-emigranci-jak-przetrwac-za-granica,wid,11966320,wiadomosc.html?ticaid=1d80c>, dostęp: 16.02.2010.
- Wygnańska J., 2010. *Tworzenie krajowej strategii wobec bezdomności w Polsce: osiągnięcia i wyzwania*. Ł. Browarczyk, M. Dębski, red. „Forum. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.
- Żołędowski C., 2007. *Przyczynki do migracji pracowniczych z Polski*. „Polityka Społeczna” Nr 5-6.

### **The diagnosis of scale and nature of the homelessness experienced by Polish migrants in Europe**

#### **(Summary)**

The author of this part of the diagnosis concentrated all her efforts on the scale and character of the homelessness of Poles in European countries. It was proven that homelessness is a phenomenon which is hard to measure not only in Poland but also in European context due to lack of unified scientific methodology of counting by the variety of institutions and organizations. The core of the diagnosis, however, is not based on raw numbers only (the meaning of the numbers is relatively small) but on the identification of at least rough estimation of the scale of the phenomenon, in order to plan the scale of emergency and rehab support both for those who decided to come back and those who decided to stay for good in various European countries. In the next few years, when all European job markets are open, the scale of the homelessness will probably become proportional to the number of migrating workers. It means that it will be a huge problem both for the countries where the workers will apply for a job and for the government of Poland which will have to decide which policy to support: to try to persuade the workers to come back or to support them overseas. Being convinced of the growing scale of the homelessness of Poles in Europe, especially in the European Union, the author of this part of the diagnosis would like to draw the attention of Polish decision-makers to the homelessness before the problem gets out of control.

Piotr Olech

**Strategie rozwiązywania problemów  
bezdomności w Stanach  
Zjednoczonych Ameryki,  
Australii i Europie**



Problem bezdomności pojawia się na wszystkich kontynentach, niezależnie od szerokości geograficznej czy sytuacji społeczno-ekonomicznej państw, jawiąc się jako jedna z najskrajniejszych form wykluczenia społecznego. Wprawdzie skala bezdomności w krajach wysoko rozwiniętych – jak Stany Zjednoczone Ameryki, Australia czy w krajach europejskich – nie jest wysoka, to większość państw bezdomność identyfikuje jako jeden z najpoważniejszych, wymagających pilnego rozwiązania problemów społecznych. Co ciekawe, wielkość populacji ludzi bezdomnych w stosunku do liczby mieszkańców jest dość podobna, co obrazuje poniższa tabela.

**Tabela nr 1. Liczba osób bezdomnych a wielkość populacji**

Kraj	Liczba ludności	Liczba osób bezdomnych	Proporcje
Australia	22 381 034	104 676	0,47%
Stany Zjednoczone Ameryki	308 771 000	664 414	0,22%
Szwecja	9 331 523	17 800	0,19 %
Finlandia	5 313 026	7 400	0,14%
Norwegia	4 769 000	6 091	0,13%
Dania	5 534 738	5 253	0,09%

Źródło: Opracowanie własne P. Olech, źródła danych: (Australian Government, 2008. s. 12; U.S. Department of Housing and Urban Development Office of Policy Development and Research, 2009. s. 8; Government Offices of Sweden, 2007. s. 4; Finnish Government, 2008. s. 1; Dyb E., Johannessen K., 2009; Benjaminsen L., Christensen I., 2007).

Problem bezdomności, pomimo niewielkiej skali, właśnie poprzez swoje skrajne oblicze oraz wielkie koszty społeczne i ekonomiczne dla wielu demokratycznych krajów jest nie do zaakceptowania. Wieloletnie zmagania się z zagadnieniem bezdomności zmobilizowały szereg państw do postawienia sobie za cel radykalne zmniejszenie skali lub kompletne zlikwidowanie problemu bezdomności. Od kilku lat w Ameryce Północnej, Australii oraz Europie toczy się dyskusja nad przeorientowaniem polityk społecznych wobec bezdomności z polityki „zarządzania i radzenia sobie z bezdomnością” (*managing homelessness*) na politykę „rozwiązania problemu bezdomności” (*ending homelessness*) (FEANTSA, 2010a. s. 2). Głównym instrumentem zwalczania bezdomności okazują się strategie lub programy przygotowywane i wdrażane na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym. Strategie niniejsze, oparte o rzetelne dane i statystyki związane z bezdomnością, definiują najważniejsze cele oraz precyzują zadania w określonym przedziale czasowym, większość strategii wyposażona także została w mechanizmy finansowe, umożliwiające ich implementację.

## 1. Systemowe podejścia do rozwiązywania problemu bezdomności – housing first i continuum of care

Idea rozwiązania problemu bezdomności, w przypadku wielu realizowanych strategii, opiera się na implementacji dwóch filozofii: housing first (najpierw mieszkanie) i continuum of care (kontynuuum wsparcia). Obie metody wdrażane są albo simultaneously albo oddzielnie, istnieją także rozwiązania pośrednie korzystające na zasadzie pewnej palety z obu rozwiązań.

### 1.1. Housing first (najpierw mieszkanie)<sup>1</sup>

Podejście najpierw mieszkanie, znane także jako natychmiastowe zamieszkanie (*rapid re-housing*) jest relatywnie nową i innowacyjną metodą w systemie usług społecznych świadczonych ludziom bezdomnym. Jest podejściem zorientowanym na rozwiązanie problemu bezdomności, skupionym na dostarczeniu ludziom bezdomnym mieszkania i zagwarantowania w nim różnych usług społecznych. Metodę „najpierw mieszkanie” od tradycyjnych interwencyjnych schronisk czy przejściowych form zakwaterowania różni oparcie wsparcia na mieszkalnictwie, z natychmiastowym ogniskowaniem pomocy na zapewnieniu dostępu i utrzymaniu stałego mieszkania (National Alliance to End Homelessness, 2006b. s. 1).

Przekształcanie 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, mieszkania treningowego, czy własnego lokum), najpierw mieszkanie oznacza przejście prosto z ulicy czy schroniska do stałego i niezależnego mieszkania (FEANTSA, 2010a. s. 9). Metoda ta stanowi alternatywę dla systemu interwencyjnych placówek i przejściowego zakwaterowania w mieszkaniach wspieranych, układających się w drabinkowy schemat zwany continuum of care. Stała się bardzo popularna w Stanach Zjednoczonych, a obecnie staje się coraz szerzej stosowana w Europie (np. Finlandia, Francja).

Najważniejsze założenia metody najpierw mieszkanie zostały stworzone i wdrożone przez amerykańską organizację Pathways to Housing w ramach projektu, którego realizację rozpoczęto w 1992 r. w Nowym Jorku. Wśród najważniejszych założeń pierwotnej metody „najpierw mieszkanie” należy wymienić (Johnsen S., Teixeira L., 2010; Busch-Geertsema V., 2010. s. 58-68; Tsemberis S., 2010. s. 37-54):

- Metoda została stworzona 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.

---

1. Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto najpierw mieszkanie jako tłumaczenie terminu housing first, można jednak spotkać się z innymi tłumaczeniami „najpierw mieszkalnictwo” czy „najpierw własny dom”. Szczególnie to ostatnie wydaje się trafne, ponieważ zwraca uwagę nie tylko na zapewnienie fizycznego mieszkania, ale szerokiego wsparcia budującego poczucie własnego domu.

- 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 warunek konieczny do otrzymania mieszkania oraz wsparcia. Nie więcej niż 15% lokali w danym budynku zamieszkują uczestnicy programów.
- W mieszkaniu udzielane jest szerokie wsparcie szerokiego 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, 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. W przypadku utraty mieszkania z powodu naruszenia warunków najmu, wsparcie będzie dalej świadczone, co pozwoli zapobiec ponownej bezdomności.
- Organizacja Pathways to Housing kładzie szczególny nacisk na możliwość wyboru jako centralnego elementu metody najpierw mieszkanie. Uczestnicy decydują o rodzaju, częstotliwości i sekwencji wsparcia. Samodzielnie mogą wybrać dzielnicę i sąsiedztwo, meble i inne przedmioty gospodarstwa domowego.
- Ważnym elementem metody jest odpowiednie rozproszenie mieszkań, by zapewnić, że ludzie chorzy psychicznie integrują się ze społecznością. Departament mieszkalnictwa organizacji zapewnia odpowiednie mieszkania dla klientów, które są głównie wynajmowane od prywatnych właścicieli. Pracownicy departamentu odpowiadają za inspekcje w mieszkaniu i zagadnienia związane z utrzymaniem mieszkania, a także za komunikację z właścicielem. Uczestnicy płacą 30% swoich dochodów na wynajem i utrzymanie mieszkania, reszta opłacana jest z programu.

W związku z szerokim rozpowszechnieniem niniejszej metody i wdrażaniem jej przez różne organizacje i instytucje, pojawiły się różne jej odmiany, które w wielu elementach są odmienne od oryginalnych założeń przygotowanych przez organizację Pathways to Housing (Johnsen S., Teixeira L., 2010). Wśród najważniejszych odstępstw można wymienić:

- wykorzystywanie wspólnych jednostek mieszkalnych dla kilku osób bezdomnych, a nie pojedynczych, podzielonych mieszkań
- większy nacisk na dobór uczestników programów, np. ograniczenie do osób, które zadeklarują wolę korzystania z usług wsparcia
- wprowadzenie zakazu używania narkotyków w mieszkaniu
- narzucenie ram czasowych na świadczenie usług



### 1.2. Continuum of care (kontinuum wsparcia)

Owołując się do amerykańskiej federalnej instytucji HUD (U.S. Department of Housing and Urban Development) „kontinuum wsparcia” to społecznościowy (wspólnotowy) plan organizacji i dostarczania usług mieszkaniowych i innych usług społecznych odpowiadających na specyficzne potrzeby ludzi doświadczających bezdomności. Celem takiego planu jest przejście osób bezdomnych do stabilnych i stałych mieszkań oraz zmaksymalizowanie ich samowystarczalności. Uwzględnia on działania ukierunkowane na rozwiązanie problemu bezdomności i jej zapobieganiu. HUD identyfikuje cztery niezbędne elementy programu:

- wyjście poza (outreach – streetwork) w celu zidentyfikowania potrzeb osób bezdomnych przebywających w miejscach niemieszkalnych i dostarczenia odpowiedniego poziomu usług
- interwencyjne placówki dostarczające natychmiastową i bezpieczną alternatywę dla ludzi śpiących na ulicy, szczególnie dla rodzin z dziećmi
- przejściowe mieszkalnictwo wraz z usługami wsparcia umożliwiającymi rozwijanie umiejętności niezbędnych do prowadzenie samodzielnego życia
- stałe mieszkalnictwo i stałe mieszkalnictwo wspierane, aby dostarczyć osobom i rodzinom przystępne miejsce do życia, z usługami z zakresu pomocy społecznej, jeśli wymaga tego sytuacja (National Alliance to End Homelessness, 2010a)

Model kontinuum wsparcia zakłada pewnego rodzaju poziomy wsparcia dostosowane do potrzeb i możliwości osób doświadczających bezdomności. W krajach europejskich model bardzo często nazywany jest *staircase of transition* – modelem schodkowym, drabinkowym (Sahlin I., 2005). Zakłada bowiem przejście pewnej drogi osoby bezdomnej, która zwieńczona zostaje stałym mieszkaniem i pełną samodzielnością. Można powiedzieć, że metoda ta ma charakter linearny. W podejściu tym zakłada się, że by przejść do następnego poziomu wsparcia, osoba bezdomna powinna być mieszkaniowo gotowa, tzn. posiadać odpowiednie możliwości i umiejętności, gwarantujące utrzymanie się na danym poziomie. Niekiedy metoda ta nazywana jest także *treatment first*, czyli najpierw leczenie (Johnsen S., Teixeira L, 2010), co oznacza, że aby otrzymać własne mieszkanie, osoba bezdomna musi przejść i skutecznie zakończyć terapię odwykową (narkotyki, alkohol) i mieć dłuższy okres trzeźwości.

Metoda kontinuum wsparcia była i ciągle jest wdrażana w Stanach Zjednoczonych, a w Europie szeroko stosowana jest np. w Szwecji.

## 2. Najważniejsze wspólne elementy strategii zwalczania bezdomności

Analizując istniejące strategie ukierunkowane na zwalczanie problemu bezdomności można znaleźć elementy wspólne, które pojawiają się we wszystkich dokumentach i dotyczą procesu przygotowania strategii, ich zawartości oraz implementacji. Większość europejskich strategii tworzonych jest według wskazówek FEANTSA zawartych w *Narzędziu do Tworzenia Zintegrowanych Strategii Zwalczania Bezdomności* (FEANTSA, b.d. s. 1). FEANTSA wskazuje 10 metod w oparciu o które powinny być tworzone strategie. W tym względzie FEANTSA, tworząc niniejsze wskazówki wykorzystywała dobre praktyki nie tylko europejskie, ale i amerykańskie.

FEANTSA wierzy, że najbardziej skuteczna i efektywna polityka społeczna wobec bezdomności, powinna zawierać niniejsze 10 metod, ale równowaga pomiędzy nimi powinna być wypracowana w kulturowym, społecznym i politycznym kontekście, w którym twórcy i podmioty wdrażające strategię funkcjonują. Istnieją nadal duże obszary dla rozwoju polityki wobec bezdomności i FEANTSA wierzy, że poniższe 10 metod może być niezwykle interesującym instruktażem dla twórców polityki społecznej, organizacji pozarządowych i innych interesariuszy zaangażowanych w walkę z bezdomnością.

- a) **Metoda oparta na dowodach:** Teza – Zbyt często polityka wobec bezdomności oparta jest na przypuszczeniach i poglądach (sądach). Dobre rozumienie problemu bezdomności jest kluczowe do tworzenia i rozwijania efektywnej polityki. Cel ten może być osiągnięty poprzez: monitorowanie i dokumentowanie trendów w bezdomności oraz jej skali (liczby), a także poprzez wypracowywanie odpowiednich wskaźników. Badania i analizy przyczyn, skutków i rozwiązań powinny równolegle uzupełniać monitorowanie i dokumentowanie. Regularna rewizja polityki wobec bezdomności jest niezbędna i najbardziej efektywna, gdy połączona jest ze zrozumieniem bezdomności.
- b) **Metoda wszechstronności:** Teza – Zbyt często polityka wobec bezdomności skupiona jest na interwencji i pomocy doraźnej. Wszechstronna metoda zwalczania bezdomności uwzględnia politykę zarówno w wymiarze interwencji kryzysowej oraz pomocy doraźnej, integracji społecznej i wychodzenia z bezdomności, jak i prewencji bezdomności. Usługi interwencyjne są decydującym pierwszym krokiem do przeciwdziałania sytuacji zamieszkiwania na ulicy przez dłuższy okres. Integracja powinna być celem dla wszystkich ludzi bezdomnych i powinna być zaadaptowana do potrzeb i potencjału każdej poszczególnej osoby bezdomnej. Prewencja – obie: celowa (eksmisje, zwolnienia z instytucji) oraz systemowa (poprzez politykę rynku pracy, politykę mieszkaniową oraz edukację) są niezbędne.
- c) **Metoda wielowymiarowości:** Teza – Zbyt często bezdomność uważana jest za problem pomocy społecznej. Bezdomność uznawana jest za zjawisko wymagające rozwiązań opartych na wielowymiarowości metod uwzględniających: 1) zintegrowanie obszarów mieszkalnictwa, zdrowia, zatrudnienia, edukacji i treningu i innych perspektyw w ramach strategii wobec bezdomności, bowiem droga do i z bezdomności może być bardzo zróżnicowana; 2) międzyagendową pracę i generalną współpracę z innymi sektorami jako zasadniczy komponent w każdej efektywnej strategii zwalczania bezdomności, bowiem bezdomność nie może zostać zwalczona w szerokim wymiarze przez jedynie działania sektora pomocy ludziom bezdomnym; 3) międzydepartamentową pracę pomiędzy stosownymi ministerstwami odpowiedzialnymi za mieszkalnictwo, pomoc społeczną, pracę i zdrowie oraz innymi ministerstwami, która jest kluczową dla polityki społecznej skutecznej w walce z bezdomnością, a ponadto pomaga zapobiegać negatywnym reperkusjom polityk rozwijanych na różnych polach.
- d) **Metoda oparta na prawach:** Teza – Zbyt często bezdomność „rozwiązowana” jest poprzez charytatywne i/lub warunkowe drogi. Metoda oparta na prawach człowieka ukierunkowana na zwalczanie bezdomności promuje akces do godnego, stabilnego mieszkalnictwa jako nieodzownego warunku wstępnego

- dla realizacji większości innych fundamentalnych praw człowieka poprzez: 1) wykorzystanie międzynarodowych traktatów związanych z prawem do mieszkalności jako bazy do tworzenia strategii wobec bezdomności; 2) zogniskowanie na wykonalnych (egzekwowalnych) prawach do mieszkalności dla zapewnienia efektywnej realizacji prawa mieszkaniowego; 3) uznanie współzależności praw do mieszkalności i innych praw takich jak prawo do godności życia, prawo do zdrowia.
- e) **Metoda partycypacji:** Teza – Zbyt często kluczowi interesariusze nie są zaangażowani w tworzenie, ewaluację i wdrażanie strategii. Bezdomność jest obszarem, gdzie kooperacja z dostawcami usług jest decydująca, wzięwszy pod uwagę ich biegłość w walce z problemem, pociąga to za sobą partycypację w wymienionych wymiarach: 1) zaangażowanie wszystkich interesariuszy (dostawcy usług, użytkowników usług i władz publicznych) w tworzenie polityki i ewaluację jest istotne dla gromadzenia różnorodnych doświadczeń, umiejętności i dostępnych możliwości ukierunkowanych na zwalczanie bezdomności; 2) zaangażowanie wszystkich interesariuszy we wdrażanie polityki – bezpośredni skoordynowany wysiłek jest najlepszą drogą do osiągnięcia celów każdej strategii wobec bezdomności; 3) partycypacja ludzi doświadczających bezdomności powinna być wykorzystana dla polepszenia jakości świadczonych usług i tworzenia polityki. Powinny zostać stworzone odpowiednie struktury konsultacji, aby w pełni wykorzystać doświadczenie ludzi, którzy są bezdomni.
- f) **Metoda statutowa:** Teza – Zbyt często strategie polityki wobec bezdomności zależą od bieżącego kontekstu politycznego. Metoda statutowa ukierunkowana jest na podtrzymanie i połączenie strategii wobec bezdomności z legislacją poprzez: 1) oparcie się na podstawach prawnych na poziomie narodowym/regionalnym, co pozwala na zachowanie spójności i jasności we wdrażaniu polityki wobec bezdomności; 2) statutowe cele i zadania służą efektywnemu monitorowaniu i ewaluowaniu postępów wdrażania i funkcjonowania strategii.
- g) **Metoda podtrzymalności (Stabilności):** Teza – Zbyt często strategie zwalczania bezdomności tworzone są w niestabilnym kontekście. Trzy elementy kreują prawdziwe stabilne metody zwalczania bezdomności prowadzące do stabilnych (podtrzymalnych) rozwiązań: 1) adekwatne fundusze są kluczowe dla każdej długotrwałej strategii zwalczania i zakończenia bezdomności; 2) polityczna wola na każdym z poziomów (narodowym, regionalnym, lokalnym). Istotne wydaje się też wsparcie społeczne generowane poprzez informację i kampanie podnoszące świadomość.
- h) **Metoda oparta na potrzebach:** Teza – Zbyt często twórcy polityki i usługodawcy decydują, co jest dobre dla ludzi bezdomnych. Metoda ta oparta jest na zasadzie, że polityka powinna być tworzona raczej w odniesieniu do realnie istniejących potrzeb indywidualnych (jednostek), niż strukturalnych potrzeb instytucji i organizacji: 1) potrzeby indywidualne są punktem wyjścia dla twórców polityki społecznej – identyfikowane na podstawie regularnych badań potrzeb oraz za pomocą zindywidualizowanych planów integracji społecznej; 2) stosowana rewizja strategii wobec bezdomności i struktur ją realizujących – prowadzona na podstawie regularnych badań.

- i) **Metoda pragmatyczności:** Teza – Zbyt często strategie walki z bezdomnością są przesadnie ambitne. Metoda pragmatyczności polega na dwóch następujących elementach: 1) realistyczne i mierzalne zadania są niezbędne i możliwe, kiedy są realizowane odpowiednie badania w zakresie – pełnego zrozumienia natury i zakresu bezdomności, potrzeb osób bezdomnych, ewaluacji rynku pracy i rynku mieszkaniowego, a także innych powiązanych obszarów. Jasne i realistyczne ramy czasowe z określonymi długoterminowymi (strategicznymi) oraz pośrednimi celami.
- j) **Metoda oddolna:** Teza – Zbyt często polityka wobec bezdomności oparta jest za bardzo na „jednym wszędzie pasującym modelu”. Metoda oddolna dotyczy tworzenia polityki w odpowiedzi na bezdomność istniejącą na poziomie lokalnym (w ramach narodowej i regionalnej struktury) oparta jest na dwóch elementach: 1) znaczeniu lokalnych władz dla procesu tworzenia i wdrażania strategii walki z bezdomnością oraz ich pełniejszego zaangażowania, większej odpowiedzialności i większej identyfikacji z obowiązkami na poziomie lokalnym. Dostarczaniu usług bliżej ludzi doświadczających bezdomności wraz z silną pozycją władz lokalnych do koordynacji partnerstwa pomiędzy wszystkimi odpowiednimi aktorami w walce z bezdomnością (FEANTSA, b.d. s. 1).

Dla unaocznienia wagi zagadnienia tworzenia kompleksowych planów rozwiązywania problemu bezdomności, angażujących wszystkich aktorów polityki społecznej, warto dokonać przeglądu różnych strategii realizowanych w wybranych krajach. Strategie amerykańskie, australijska czy europejskie wyczerpują 10 metod najczęściej przytaczanych przez FEANTSA. Przyjrzyjmy się zatem poszczególnym strategiom, ich zawartości i ogólnym warunkom ich realizacji.

### 3. Przegląd najważniejszych strategii w wybranych krajach

#### Australia

Australia w grudniu 2008 r. przyjęła strategię, której głównym celem jest zmniejszenie o połowę skali bezdomności do 2020 r. oraz zagwarantowanie wspieranego zakwaterowania każdej osobie bezdomnej, która będzie go potrzebować. Dzięki strategii o 55% wzrosły nakłady na zwalczanie bezdomności, ponad 800 milionów dolarów australijskich zaplanowano do wydatkowania w latach 2008-2012 na cele związane z zapobieganiem i redukowaniem bezdomności, ponad 400 milionów przeznaczono na zabezpieczenie przystępnych i wspieranych mieszkań dla osób, które w innym wypadku stałyby się bezdomne. Strategia zakłada 3 główne priorytety. Pierwszy *turning off the tap* – zakłada wczesną interwencję by zapobiegać bezdomności. Drugi priorytet zakłada poprawienie i rozszerzenie usług, tak by były one ukierunkowane na uzyskanie stałego zakwaterowania, podniesienie ekonomicznej i społecznej partycypacji oraz zakończenie bezdomności klientów. Trzeci priorytet nazwany *breaking the cycle* – oznacza szybkie przejście z kryzysowej sytuacji bezdomności do stabilnego zakwaterowania z niezbędnym wsparciem do tego, aby bezdomność się nie powtarzała. Strategia zakłada, że bezdomność jest odpowiedzialnością każdego, stąd planuje się gruntownie poprawić współpracę organizacji i instytucji świadczących usługi wszystkim obywatelom z podmiotami wyspecjalizowanymi w usługach dla ludzi bezdomnych. W 2013 r. zaplanowano ewaluację strategii oraz zweryfikowanie cząstkowych wskaźników realizacji planu (Australian Government, 2008. s. 5)

## Stany Zjednoczone Ameryki

Do 2010 r. w USA nie istniała ogólnoamerykańska strategia rozwiązywania problemu bezdomności, władze centralne tworzyły jednak ramy prawne i finansowe do realizacji planów rozwiązania problemu bezdomności. W 2000 r. Krajowy Sojusz na rzecz Zakończenia Bezdomności (National Alliance to End Homelessness) opublikował koncept tworzenia 10 letnich planów lokalnych zakończenia bezdomności. W 2002 r. HUD (U.S. Department of Housing and Urban Development) zaaprobował ideę likwidacji chronicznej bezdomności (długotrwała i powracająca bezdomność, często powiązana z niepełnosprawnością). Prezydent Bush zlikwidowanie zjawiska chronicznej bezdomności uczynił celem swojej administracji. Kongres zobowiązał do stworzenia 150 tys. stałych mieszkań wspieranych dla ludzi chronicznie bezdomnych. Administracja wezwała także stany, hrabstwa i miasta do tworzenia lokalnych planów rozwiązania problemu bezdomności. Już w 2006 r. w największych miastach Stanów Zjednoczonych rozpoczęto wdrażanie ponad 200 planów. Spośród planów realizowanych w USA – 66% zakładało zakończenie bezdomności osób zaliczanych do wszystkich kategorii ludzi bezdomnych, 34% zakładało zakończenie bezdomności w grupie ludzi chronicznie doświadczających bezdomności, 28% angażowało ludzi doświadczających bezdomności, 91% zakładało tworzenie systemu zbierania danych o ludziach bezdomnych, 79% zorientowanych było na prewencję celową i wczesną interwencję, aby zapobiegać bezdomności, 91% uwzględniało prewencję systemową, 79% uwzględniało wykorzystywanie metody outreach, czyli streetworkingu skierowanego do ludzi bezdomnych pozostających w przestrzeni publicznej, 67% zakładało radykalne skrócenie czasu pozostawania w bezdomności, a w niemal 60% przypadków w planach było wdrożenie metoda housing first. Plany przewidywały stworzenie niemal 200 tys. stałych i docelowych mieszkań wspieranych dla ludzi bezdomnych. 81% planów wdrażanych przez miasta w USA zakładało interakcje pomiędzy usługodawcami wyspecjalizowanymi w problematyce bezdomności a usługodawcami ogólnodostępnymi dla wszystkich obywateli (mainstream), by zapewnić stabilność procesu usamodzielnienia ludzi bezdomnych (National Alliance to End Homelessness, 2006a. s. 3-8). Administracja rządowa w samym 2009 r. na cele zwalczania bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego przeznaczyła niemal 40 mln dolarów, z czego ponad 3 miliardy tylko na cele związane z bezdomnością (National Alliance to End Homelessness, 2006b). Kolejnym przełomem w polityce rozwiązania problemu bezdomności w Stanach Zjednoczonych było przyjęcie w 2009 r. – w kontekście kryzysu ekonomicznego – przez administrację prezydenta Baracka Obamy pakietu stymulującego, American Recovery and Reinvestment Act of 2009 (US Congress, 2009). Pakiet ten wprowadził m.in. specjalny program Prewencja Bezdomności i Najpierw Mieszkanie, który zakłada działania ukierunkowane na gospodarstwa domowe doświadczających problemów ekonomicznych, które bez wsparcia utraciłyby mieszkania. Ponadto założono wspieranie ludzi bezdomnych, wykorzystując metodę najpierw mieszkanie. Na realizację założono dodatkowych 1,5 mld dolarów (U.S. Department of Housing and Urban Development, 2009b). W 2010 r. prezydent Barack Obama, kontynuując podjęte w poprzednim roku działania, po raz pierwszy w historii Stanów Zjednoczonych Ameryki przyjął „Opening Doors” Federal Strategic Plan to Prevent and End Homelessness. (United States Interagency Council On Homelessness, 2010). Pierwsza ogólnoamerykańska strategia zakładała realizację czterech głównych celów: a) dokończenie pracy nad zlikwidowaniem zjawiska bezdomności chronicznej w ciągu 5 lat (kontynuacja planu prezydenta Busha); b) zapobieganie i zlikwidowanie bezdomności weteranów w przeciągu 5 lat; c) zapobieganie i zlikwidowanie

bezdomności rodzin, dzieci i osób młodych na przestrzeni 10 lat; d) wyznaczenie ścieżki do zlikwidowania wszystkich typów bezdomności. Strategia została przygotowana i będzie wdrażana przez 19 różnego rodzaju agencji i departamentów, członków United States Interagency Council on Homelessness. Cele strategii zostaną osiągnięte przez następujące priorytety:

- poprawa jakości przywództwa, współpracy oraz społecznego zaangażowania
- poprawa dostępu do stabilnego i przystępnego mieszkalnictwa
- podniesienie poziomu zabezpieczenia ekonomicznego
- poprawa jakości i dostępności usług zdrowotnych
- reorganizacja systemu reagowania na kryzysy związane z bezdomnością

Hasło strategii to: *Nikt nie powinien doświadczać bezdomności, nikt nie powinien pozostawać bez bezpiecznego i stabilnego miejsca, które można nazwać domem* (United States Interagency Council On Homelessness, 2010. s. 1-7).

### **Dania**

Dania posiada ambitną strategię w zakresie bezdomności ustanowioną po raz pierwszy w 1990 r., która posiada odpowiednie zaplecze finansowe. W okresie 2009-2012 na potrzeby jej zarezerwowano 500 mln duńskich koron. Strategia opiera się w znacznej mierze na wdrożeniu metody najpierw mieszkanie (housing first). Główne cele koncentrują się tu na zwalczaniu bezdomności ulicznej, tworzeniu alternatyw dla młodych ludzi przebywających w schroniskach dla bezdomnych, skracaniu czasu pobytu w tymczasowym zakwaterowaniu oraz zabezpieczeniu zakwaterowania dla ludzi opuszczających szpitale i inne placówki zdrowotne (FEANTSA, 2010a. s. 3-4).

### **Finlandia**

Finlandia wdraża strategię w zakresie bezdomności od 1987 r. i osiągnęła w tym czasie dobrze udokumentowany progres. Obecna strategia koncentruje się na zmniejszeniu o połowę skali zjawiska bezdomności długoterminowej do końca 2011 r. W wymiarze całościowym – 100 mln euro zostało przeznaczonych na implementację planu w latach 2009-2011. Finlandia jest pionierem w stosowaniu metody „najpierw mieszkanie”. Kraj ten wyznaczył sobie ambitny cel kompletnego zlikwidowania tymczasowych placówek dla ludzi bezdomnych, tj. noclegowni lub schronisk, zastępując je długoterminowymi rozwiązaniami mieszkaniowymi (FEANTSA, 2010a. s. 3-4). Strategia podejmuje także zadanie podniesienia skuteczności prewencji bezdomności szczególnie w odniesieniu do ludzi młodych. Finowie wychodzą z założenia, że inwestowanie w mieszkalnictwo wspierane dla ludzi bezdomnych jest zdecydowanie tańsze niż utrzymywanie mało skutecznych placówek stacjonarnych (Finnish Government, 2008. s. 3-4).

### **Norwegia**

Norweska strategia zwalczania bezdomności została przyjęta jako narodowa strategia w 2004 r. pod nazwą *The Pathway to a Permanent Home*. Strategia przyjmuje następujące cele: a) liczba wniosków o eksmisję zostanie zredukowana o 50%; b) liczba samych eksmisji o 30%; c) nikt opuszczając wiezienie nie powinien przebywać w tymczasowym zakwaterowaniu (noclegownia, schronisko); d) nikt opuszczający jakkolwiek

instytucję nie powinien szukać tymczasowego zakwaterowania. Dodatkowo: nikt nie powinien mieć zaferowanego noclegu w schronisku bez umowy określającej jakość usług, nikt nie może przebywać dłużej niż 3 miesiące w tymczasowym zakwaterowaniu (FEANTSA, 2010a. s. 3-4; Ministry of Local Government and Regional Development, 2006).

### Szwecja

Szwecja ma ponad dwudziestoletnią historię rozwoju innowacyjnych narodowych rozwiązań w zakresie bezdomności. *Government's Strategy to Combat Homelessness and Exclusion From the Housing Market 2007-2009* skupia się na zredukowaniu liczby eksmisji (likwidacji eksmisji dzieci), ułatwieniu wejścia na rynek mieszkaniowy osób bezdomnych przebywających w placówkach lub mieszkaniach zapewnionych przez służby społeczne, zmniejszeniu liczby osób opuszczających więzienia, szpitale i inne instytucje zdrowotne – bez opcji mieszkaniowych. Zgodnie ze strategią, każdy powinien mieć zagwarantowany dach nad głową i skoordynowany plan pomocy oparty na indywidualnych potrzebach (FEANTSA, 2010a. s. 3-4). W latach 2007-2008 zaplanowano do wykorzystania na potrzeby realizacji strategii ponad 55 mln. koron (Government Offices of Sweden, 2007. s. 13).

### Francja

Mieszkalnictwo i bezdomność zostały zidentyfikowane jako priorytetowe problemy we Francji w okresie 2008-2012. W listopadzie 2009 r. przyjęto strategię w zakresie bezdomności. Jej główną celem było zredukowanie liczby ludzi bezdomnych przebywających na ulicach, a także wdrożenie zorientowanych na jednostkę, zindywidualizowanych, opartych na prawach człowieka usług publicznych dla ludzi bezdomnych i wykluczonych mieszkaniowo. Kluczowym elementem było wdrożenie w życie prawa do mieszkania, które zostało wprowadzone do prawodawstwa francuskiego w 2007 r. Na wdrożenie strategii opartej na podejściu najpierw mieszkanie przeznaczono budżet 6 mln euro (FEANTSA, 2010a. s. 3-4). Strategia przewiduje ponadto podniesienie jakości monitorowania zjawiska bezdomności – *Knowing better and observing better* – oraz poprawę jakości usług oferowanych ludziom bezdomnym – *Welcoming better and accommodate better*” (Ministry of Ecology, Energy, Sustainable, Development and The Sea, 2010, s. 5).

### Irlandia

Irlandia stworzyła ambitną strategię na okres 2008-2013 nazwaną *The Way Home*. Strategia powstała w oparciu o efekty osiągnięte podczas realizacji poprzednich planów. Strategia irlandzka zakładała 6 głównych celów: a) zapobieganie i prewencję bezdomności; b) eliminację potrzeby pobytu na ulicy osób bezdomnych; c) zlikwidowanie długookresowej bezdomności; d) tworzenie długoterminowych rozwiązań mieszkaniowych; e) zapewnienie efektywnych usług dla ludzi bezdomnych; f) lepszy nadzór i koordynację nad sposobem dystrybucji środków finansowych (FEANTSA, 2010a. s. 3-4). W 2008 r. przeznaczono na realizację zadań strategicznych 90 milionów euro (Environment, Heritage and Local Government, 2008. s. 5).

### Holandia

Obecna krajowa strategia w zakresie bezdomności w Holandii – zwana Strategią G4 – zorientowana jest na dobrze zidentyfikowaną populację ludzi bezdomnych w czterech głównych miastach: Amsterdam, Rotterdam, Haga, Utrecht. Pierwszym celem jest

poprawa sytuacji ludzi bezdomnych. Kolejnym jest prewencja bezdomności wśród szerszej grupy ludzi zidentyfikowanych jako zagrożonych bezdomnością. Jej celem nadrzędnym jest rozwiązanie problemu do końca 2013 r. Strategia jest wysoko i centralnie finansowana (FEANTSA, 2010a. s. 3-4). 2/3 kosztów wdrażania pokrywa budżet centralny, a 1/3 budżety miast. Strategia zaplanowana została na siedem lat. W wymienionych miastach przebywa ponad 10 tys. ludzi bezdomnych i ponad 10 tys. osób zagrożonych bezdomnością. Strategia zakładała objęcie do 2009 r. wsparciem wszystkich osób bezdomnych, dodatkowe wydatki łącznie na realizację działań wzrosły więc od 61 mln euro w 2006 r., 126 mln w 2007, 162 mln w 2008 r., do 174 mln w 2009 r. (Dutch Government, 2006. s. 5-6, 21).

### **Portugalia**

Portugalska *Narodowa Strategia Integracji Ludzi Bezdomnych – Prewencja, Interwencja i Wyjście* została ogłoszona w marcu 2009 r. Zaplanowano ją na lata 2009-2015 i jest pierwszą narodową strategią w zakresie bezdomności nie tylko w Portugalii, ale i południowej Europie (FEANTSA, 2010a. s. 3-4). W 2007 r. szeroka grupa międzynarodowa złożona z instytucji publicznych i prywatnych, związanych z problemem bezdomności, pod kierownictwem Instytutu Zabezpieczenia Społecznego rozpoczęła pracę nad strategią. Grupa powstała w oparciu o strukturę partnerską, poszerzoną o udział organizacji pozarządowych oraz udział jednostek badawczych na zasadach równych z podmiotami ustawodawczymi. Tego typu szerokie rozwiązania konsultacyjne są w Portugalii rzadkością, szczególnie na szczeblu krajowym. Grupa tworząca strategię liczyła ponad 20 różnych podmiotów (m.in. ze sfery pomocy społecznej, edukacji, więziennictwa, mieszkalnictwa, rynku pracy, zdrowia, a nawet obronności). Strategia powstała w wyniku 2-letniej pracy Grupy (powstawały także podgrupy). Strategię uchwalono w 2009 r.

Najważniejsze elementy Strategii:

- pierwszą osią strategii jest wdrożenie, promowanie i upowszechnienie jednolitej definicji osoby bezdomnej
- kolejną stworzenie systemu monitorowania zjawiska w celu dopasowania działań do rzeczywistych potrzeb przy pomocy systemu wymiany informacji i monitorowania
- budowanie lokalnych platform współpracy i sieci zorientowanych na wdrażanie strategii i tworzenie systemu rozwiązywania problemu bezdomności – przeniesienie doświadczeń centralnych na wymiar lokalny (współpraca międzysektorowa, międzyinstytucjonalna)
- podniesienie jakości i wdrożenie standardów usług skierowanych do ludzi bezdomnych poprzez ogólnokrajowy system szkolenia kadry pracującej w sferze bezdomności
- wdrożenie i realizacja usług w zakresie prewencji, interwencji i integracji: mieszkalnictwa – stworzenie możliwości wynajęcia publicznego lub prywatnego lokalu, bezpośrednio bądź przez pośrednika (pilotażowe wdrażanie metody housing first w Lizbonie); zatrudnienia – oferowanie porad w zakresie szkoleń zawodowych i odpowiedniego zatrudnienia; ochrony socjalnej – zapewnienie dostępu do odpowiednich środków ochrony; zdrowia – zapewnienie dostępu do opieki zdrowotnej



## Anglia

Anglia osiągnęła znaczące sukcesy w redukowaniu skali bezdomności, poczynając od strategii w zakresie bezdomności ulicznej przyjętej w 1990 r. W 1998 r. rząd przyjął plan zredukowania bezdomności ulicznej o 2/3. Cel ten został osiągnięty. W obecnej strategii przyjętej w 2008 r. zakłada się całkowite zlikwidowanie zjawiska bezdomności ulicznej do końca 2012 r. Implementacja strategii finansowana jest przez granty dla samorządów terytorialnych i organizacji pozarządowych (łącznie 230 milionów funtów przez okres 3 lat). Strategia zakłada podniesienie o niemal 25% nakładów finansowych na politykę zwalczania bezdomności. Anglia zakłada także zmniejszenie o połowę liczby gospodarstw domowych żyjących w tymczasowym zakwaterowaniu (noclegownie, schroniska). Ogólne cele Strategii skupiają się na prewencji bezdomności, dostarczaniu wsparcia ludziom narażonym na bezdomność, zwalczaniu czynników i symptomów bezdomności, wspieraniu procesu wychodzenia z bezdomności oraz dostarczaniu większej liczby mieszkań długoterminowych (FEANTSA, 2010a. s. 3-4; Office of Deputy Prime Minister, 2005; Edgar B., 2009. s. 35).

## Szkocja

Pionierskie szkockie prawo mieszkaniowe w 2001 r. wymogło na władzach lokalnych określenie skali i poziomu bezdomności oraz wypracowanie międzyagencyjnej odpowiedzi na ten problem. Do 2012 r. zostanie wdrożony obowiązek, aby lokalne samorządy każdemu gospodarstwu domowemu zapewniło gwarantowane formy zakwaterowania (FEANTSA, 2010a. s. 3-4; Edgar B., 2009. s. 31).

## Walia

W 2009 r. Walia wprowadziła 10-letni plan w zakresie bezdomności, który realizuje sześć celów: a) zapobieganie bezdomności kiedy to tylko możliwe; b) współpracę ponad organizacyjnymi i politycznymi podziałami; c) umiejscowienie klienta w centrum usług; d) zapewnienie społecznej integracji; e) równy dostęp do usług; f) możliwie najlepsze wykorzystywanie dostępnych zasobów (FEANTSA, 2010a. s. 3-4; Welsh Assembly Government, 2009).

## Północna Irlandia

Pierwsza strategia została opublikowana w 2002 r. Obejmuje ona podejścia: a) prewencja bezdomności; b) wspieranie ludzi bezdomnych w procesie wychodzenia z bezdomności; c) pomoc ludziom bezdomnym w znalezieniu własnego domu (FEANTSA, 2010a. s. 3-4).

## Niemcy

Niemcy w związku ze zdecentralizowaną strukturą państwa nie posiadają narodowej strategii, jakkolwiek wdrażanych jest wiele regionalnych strategii zwalczania bezdomności. W ostatnich latach liczba osób bezdomnych w Niemczech konsekwentnie spada (FEANTSA, 2010a. s. 3-4).

## Węgry

Węgierskie Ministerstwo Polityki Społecznej stworzyło narodową strategię w zakresie bezdomności. Węgry są pierwszym krajem w centralnej Europie, który wdraża strategię rozwiązywania problemu bezdomności (FEANTSA, 2010a. s. 3-4).

Przegląd powyższych strategii pokazuje, że większość z nich wypełnia przesłanki FEANTSA w zakresie tworzenia strategii. Niemal wszystkie plany zwalczania bezdomności zorientowane są albo na kompleksowe rozwiązania problemu, albo radykalne jego ograniczenie. Wszystkie strategie zakładają działania zarówno w sferze prewencji, interwencji jak i integracji. Charakterystyczne jest także, że wszystkie strategie zorientowane są na kwestie mieszkalnictwa, w tym wdrażanie metody „najpierw mieszkanie”, choć zawierają także elementy zatrudnienia, edukacji czy zdrowia. Analizowane strategie wychodzą poza sferę pomocy społecznej i usługodawców wyspecjalizowanych w bezdomności, skuteczniejszą i włączającą do systemu zwalczania bezdomności wszystkie instytucje kierujące ogólnodostępne usługi także dla zwykłych obywateli. Stoi za tym faktem przekonanie, że wszyscy jesteśmy odpowiedzialni za zwalczanie bezdomności. Poddawane ocenie strategie zorientowane są przede wszystkim na ludzi doświadczających bezdomności, ale w sporym zakresie obejmują także – poprzez komponenty prewencyjne – ludzi wykluczonych mieszkaniowo, bezpośrednio zagrożonych bezdomnością, strategie jednak nie stanowią planów rozwiązywania problemów mieszkaniowych. Dokumenty strategiczne w zakresie mieszkalnictwa i zwalczania biedy mieszkaniowej stanowią odrębną, choć połączoną część polityki planistycznej. Większość strategii ma solidną podbudowę w postaci rzetelnej diagnozy zjawiska, jednakże plany amerykańskie i strategia australijska posiadają jeszcze szersze zaplecze badawcze. Doświadczenia amerykańskie i australijskie w zakresie mierzenia i badania fenomenu bezdomności wydają się bogatsze, same strategie zawierają nie tylko dane jakościowe pochodzące z baz danych, w tym elektronicznych rejestrów osób bezdomnych korzystających z różnych usług, ale i dane ilościowe oraz socjodemograficzne, odnoszące się do całości populacji ludzi bezdomnych. Dane te pochodzą z bardzo bogatego doświadczenia realizowania cyklicznych spisów ludzi bezdomnych (badania tzw. punkt w czasie). Spośród europejskich strategii w tym wymiarze należy z pewnością docenić strategie państw skandynawskich, które zawierają bardzo rzetelną i wszechstronną podbudowę badawczą. Porównania pokazują także, że strategia australijska oraz plany amerykańskie są obszerniejsze niż strategie europejskie, które są bardziej esencjonalne. Większość przeanalizowanych strategii posiada także bardzo precyzyjne informacje o źródłach finansowania, w tym model zakładający podniesienie dotychczasowych wydatków w zakresie problematyki bezdomności. Uznano, że w krótkiej perspektywie czasowej należy zintensyfikować wydatki, podnosząc je radykalnie, aby w dłuższej perspektywie osiągnąć wymierne oszczędności poprzez osiągnięcie celów strategii. Finansowanie większości zadań i planów odbywa się poprzez powoływanie funduszy redystrybuujących środki, nie tylko wśród organizacji pozarządowych, ale i jednostek sektora publicznego i prywatnego. Różnorodne jest także samo umocowanie dokumentów. Część państw poszła w kierunku tworzenia odrębnych strategii w zakresie bezdomności, czyli dość wysoko ustawionych dokumentów strategicznych w systemie państwowym, część krajów wybrała drogę tworzenia operacyjnych planów podporządkowanych innym szerszym strategiom. Metodologia tworzenia dokumentów strategicznych dla funkcjonowania państwa pokazuje, że system ważności takich dokumentów powinien być ułożony w następującej hierarchii: strategia – plany – programy – projekty. Jakkolwiek by nie oceniać, należy uznać, że we wszystkich analizowanych krajach ranga dokumentów jest bardzo wysoka. Są to albo strategie, albo plany, w żadnym z wypadków nie były tworzone dość szczegółowe programy czy projekty. Stanowiły one raczej immanentną

część podporządkowaną strategicznym planom rozwiązywania problemu bezdomności. W zależności od systemu istniejącego w danym kraju strategie i plany tworzone są na poziomie centralnym (np. Australia, Stany Zjednoczone, Finlandia) albo lokalnym (Holandia). Istotną kwestią w analizie strategii jest zagadnienie procesu tworzenia strategii. Niestety analiza samych dokumentów pokazuje, że tylko w nielicznych materiałach (np. Australia, Irlandia) znajduje się informacja o procesie tworzenia strategii czy planów. W większości brakuje informacji o głównych interesariuszach zaangażowanych w tworzenie strategii, jak również o konsultacjach czy konferencjach, zorganizowanych w celu weryfikacji projektów strategii. Analiza innych dokumentów (FEANTSA, 2010a. s. 18-22) pokazuje jednak, że proces tworzenia strategii przebiegał demokratycznie, z udziałem szerokiej rzeszy wszystkich zainteresowanych interesariuszy. Strategie stanowią zatem nie autorskie czy eksperckie plany, ale rzeczywiście stanowisko najważniejszych instytucji sektora publicznego, instytucji akademickich, organizacji pozarządowych oraz dość często środowiska samych osób bezdomnych.

#### **4. Rozwiązanie problemu bezdomności jako główny cel polityki wobec bezdomności**

Odrębnej analizy wymaga fakt zorientowania niemal wszystkich nowoczesnych strategii na cel rozwiązania lub zlikwidowania problemu bezdomności. Wszystkie częściowe cele, takie jak podniesienie jakości usług czy zwiększenie skali działań prewencyjnych, podporządkowane są naczelnemu celowi jakim jest zlikwidowanie albo znaczne jej ograniczenie. Ciekawe jest także rozumienie samego sformułowania *ending homelessness*, wykorzystywanego w strategiach. Dobrym zobrazowaniem znaczenia haseł zawartych w różnych strategiach jest europejska kampania skierowana do twórców polityki społecznej oraz podmiotów podejmujących się zwalczania bezdomności. FEANTSA na początku 2010 r. rozpoczęła kampanię zatytułowaną – *Rozwiązanie problemu bezdomności jest możliwe! (Ending homelessness is possible!)*. Kampania realizowana była w ramach Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym 2010. FEANTSA apelowała w niej o realizację 5 postulatów w zakresie zakończenia bezdomności. Do każdego z niżej wymienionych postulatów FEANTSA podała warunki konieczne do ich spełnienia i osiągnięcia.

**CEL 1:** Aby już nikt nie mieszkał na ulicy.

Nikt nie powinien być zmuszony do spania na ulicy z powodu braku wysokiej jakości usług zaadaptowanych do jego/jej potrzeb i aspiracji. W dzisiejszej Europie, nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której ludzie muszą narażać swoje bezpieczeństwo, zdrowie i godność śpiąc na ulicy.

**CEL 2:** Aby pobyt w placówkach interwencyjnego zakwaterowania ograniczony był tylko do sytuacji kryzysowej.

Nikt nie powinien pozostawać w placówce interwencyjnego (awaryjnego) zakwaterowania przez okres wykraczający poza „sytuację kryzysową”. Noclegownie są tylko tymczasowym rozwiązaniem złożonego problemu. Nie zostały zaprojektowane jako długoterminowe rozwiązania dla marginalizowanych ludzi i nie mogą zastąpić prawdziwych „domów”.

CEL 3: Aby przejściowe zakwaterowanie było tylko etapem na drodze do udanego wyjścia z bezdomności.

Formy przejściowego zakwaterowania – schroniska, hostele dla bezdomnych, tymczasowe zakwaterowanie i przejściowe wspierane zakwaterowanie – są tylko krótko i średnioterminowym etapem na drodze do długoterminowego mieszkalnictwa. Niestety niniejsze formy zakwaterowania mogą stać się bardziej permanentne niż być powinny, prowadząc do długoterminowego zamieszkiwania w nieodpowiedniej sytuacji.

CEL 4: Aby już nikt nie opuszczał instytucji bez opcji mieszkaniowej

Nikt kto przebywa w instytucji – szpitalu, placówce opiekuńczej czy więzieniu – nie powinien być zwalniany bez odpowiedniego wsparcia oraz adekwatnych opcji mieszkaniowych. Młodzi ludzie opuszczający instytucje opiekuńcze, chorzy opuszczający szpitale oraz osoby wychodzące z więzienia są często zagrożeni bezdomnością. Aby zapobiec sytuacji przejścia z instytucji opiekuńczej do bezdomności i z powrotem do opieki, ludzie ci mogą być wspierani poprzez odpowiednią pomoc i dobre propozycje mieszkaniowe.

CEL 5: Aby żadna młoda osoba nie stała się bezdomna w rezultacie przejścia w niezależne życie.

Osoby wchodzące w samodzielne życie są szczególnie zagrożone bezdomnością. Młode osoby nie powinny stawać się bezdomne z powodu braku opcji mieszkaniowych, usług lub uprawnień do świadczeń podczas przejścia w niezależne życie. Można uczynić znacznie więcej, by pomóc młodym ludziom żyć samodzielnie i zapewnić im odpowiednie warunki mieszkaniowe (FEANTSA, 2010b. s. 1).

Wymienione cele są powiązane z tymi aspektami bezdomności, którym odpowiadają konkretne polityki bezdomności (zamiast ogólnych takich jak mieszkalnictwo, zdrowie czy zatrudnienie). Dotyczą one również grup docelowych, które są widoczne, dostępne i łatwe do policzenia, co sprawia, że cele są realistyczne i możliwe do osiągnięcia oraz ułatwiają szczegółowe opracowanie strategii opartych na dowodach. Mają one pierwszorzędne znaczenie, ponieważ odnoszą się do osób, które albo już korzystają, albo mają ułatwiony dostęp do usług dla osób bezdomnych i dla których stosunkowo łatwo stworzyć szczególne formy wsparcia. Co więcej, cele odpowiadają grupom osób w wielu krajach uznawanych za bezdomne. Koncentrują się one na praktycznych aspektach walki z bezdomnością, podczas gdy strategii bezdomności powinny być oparte na całościowym rozumieniu pojęcia bezdomności. W Europejskiej Typologii Bezdomności zaproponowanej przez FEANTSA, pod pojęciem bezdomności i wykluczenia społecznego kryją się takie aspekty jak: bezdachowość, bezmieszkaniowość oraz niestabilna i nieadekwatna sytuacja mieszkaniowa. Cztery wymienione wcześniej cele są według FEANTSA najistotniejszymi elementami strategii mających rozwiązać problem bezdomności. Strategie te będą skuteczne tylko wtedy, gdy zostaną zaadaptowane do warunków panujących w różnych krajach oraz gdy będą poparte działaniami w sferze mieszkalnictwa, służby zdrowia, edukacji i na rynku pracy (FEANTSA, 2010a. s. 5).

Apel FEANTSA w ramach wspomnianej kampanii odzwierciedla ogólnoeuropejski trend, zgodnie z którym uznaje się, że dotychczasowa polityka społeczna w zakresie bezdomności była nieskuteczna, ponieważ zorientowana była bardziej na łagodzenie

skutków niż realne rozwiązywanie problemu. Ustalenie długoterminowego celu jakim jest zlikwidowanie problemu bezdomności, w opinii zwolenników tego trendu, jest odpowiednim i bardziej adekwatnym postawieniem problemu, sprzyja także podniesieniu efektywności walki z bezdomnością. Co ciekawe, interpretacja apelu kampanii *Ending homelessness is possible!* oraz amerykańskich i europejskich strategii ukierunkowanych na zlikwidowanie bezdomności pokazuje, że pod hasłem zakończenia bezdomności nie do końca rozumie się kompletne rozwiązanie problemu, czyli fizyczny brak ludzi bezdomnych na ulicach czy w placówkach. Otóż hasło bardziej odnosi się do stworzenia warunków, w których bezdomność będzie minimalizowana, chodzi o zlikwidowanie barier i przyczyn doświadczania bezdomności, stąd tak wiele strategii inwestuje w instrumenty zapobiegania bezdomności. Przykładem jest podejście do ludzi bezdomnych przebywających na ulicach. Rozwiązania tutaj stosowane idą w kierunku zlikwidowania przyczyn pozostawania w miejscach niemieszkalnych, np. oferując już na starcie bezwarunkowo dostęp do samodzielnego mieszkania lub tworząc specjalistyczne placówki niskoprogowe.

Podobne do europejskiego rozumienie hasła zlikwidowania bezdomności funkcjonuje w Stanach Zjednoczonych. Organizacje i instytucje tam działające stoją na stanowisku, że zlikwidowanie i zakończenie bezdomności jest możliwe i osiągalne. W gruncie rzeczy idea całkowitego zlikwidowania problemu bezdomności pochodzi właśnie z USA. Krajowy Sojusz na rzecz Zakończenia Bezdomności (National Alliance to End Homelessness) w 2000 r. przygotował dokument zatytułowany *Plan, nie sen – Jak zakończyć bezdomność w 10 lat*, zawierający praktyczne wskazówki do skutecznego wyeliminowania bezdomności. Aby zakończyć bezdomność w ciągu 10 lat, według dokumentu, powinny zostać podjęte jednocześnie 4 poniższe kroki:

- Plan zorientowany na wyniki. Obecnie większość amerykańskich społeczności lokalnych bardziej planuje jak radzić sobie z problemem bezdomności niż jak go rozwiązywać. W rzeczywistości, najnowsze dane pokazują, że większość wspólnot lokalnych może pomagać ludziom bezdomnym bardziej efektywnie zmieniając rodzaj zapewnianej pomocy. Pierwszym krokiem jest polepszenie jakości danych zbieranych o bezdomności na poziomie lokalnym. Drugim jest stworzenie procesu planowania, który skupia się na rezultacie w postaci zakończenia bezdomności – włączenie w ten proces nie tylko podmiotów systemu pomocy bezdomnych ale także organizacji i instytucji świadczących usługi w głównym nurcie (mainstream) na poziomie centralnym i lokalnym, a także podmioty, których klientami są osoby bezdomne.
- Zamknięcie drzwi wejściowych. System pomocy ludziom bezdomnym doprowadza do wyjścia z bezdomności tysięcy ludzi każdego dnia, ale ludzie ci zostają szybko zastąpieni przez innych. Ludzie, którzy stają się bezdomni, niemal zawsze są klientami publicznego systemu pomocy i opieki. Uwzględnia to system wspierania ludzi z problemami psychicznymi, publiczną służbę zdrowia, pomoc społeczną, system wsparcia dla weteranów, a także wymiar sprawiedliwości i system opieki nad dziećmi (w tym system opieki zastępczej). Im bardziej skuteczny jest system pomocy ludziom bezdomnym, tym dla innych systemów mniejszy bodziec do radzenia sobie z problemowymi ludźmi, a także większa chęć do przerzucenia kosztów obsługi tych ludzi na system pomocy bezdomnym. Sytuacja ta musi zostać odwrócona. Odpowiednie zachęty mogą sprzyjać

pomocy ludziom o najbardziej złożonych problemach. Jak w przypadku wielu innych społecznych obszarów, inwestycja w prewencję bezdomności przynosi oszczędności środków finansowych na wydatki związane z systemem opieki.

- **Otwarcie tylnych drzwi.** Większość osób bezdomnych wchodzi i wychodzi z bezdomności relatywnie szybko. Pomimo deficytu mieszkań ludzie ci znajdują zakwaterowanie. Istnieje znacznie mniejsza grupa, której członkowie pozostają w systemie przez dłuższy okres. Ostatnia grupa – mniejszość, która jest chronicznie bezdomna i chronicznie chora – praktycznie żyje w systemie schronisk i jest głównym użytkownikiem innych kosztownych usług systemu publicznego, tj. szpitali czy więzień. Pomoc powinna być skierowana na wyjście z bezdomności tak szybko jak jest to możliwe, poprzez ofertę „mieszkanie najpierw”. Dla chronicznie bezdomnych oznacza to stałe wspierane mieszkalnictwo (mieszkanie wraz z usługami) – rozwiązanie, które pozwoli oszczędzić środki finansowe i zredukować korzystanie z innych publicznych systemów. Dla rodzin i mniej niepełnosprawnych samotnych dorosłych oznacza to bardzo szybkie przeniesienie do stałych mieszkań i połączenie ich z innymi usługami. Ludzie nie mogą trwać w systemie bezdomności lata, czy to przebywając w schronisku czy mieszkaniu przejściowym.
- **Budowanie infrastruktury.** Nawet jeśli system zmieni się na tyle, by zapobiegał bezdomności i skracał okres doświadczania bezdomności, ostatecznie ludzie ciągle będą zagrożeni niestabilnością, dopóki nie wzrośnie dostępność przystępnych mieszkań a dochód biednych będzie adekwatny by móc opłacić niezbędne jedzenie, schronienie i koszty opieki zdrowotnej, zmarginalizowani ludzie będą mogli otrzymywać usługi jakie potrzebują. Próby zmiany systemu pomocy ludziom bezdomnym muszą być podejmowane w kontekście szerszych zmian, by pomagać ludziom biednym i wykluczonym.

Podjęcie powyższych 4 kroków zmieni dynamikę bezdomności. Chociaż nie zahamuje utraty przez ludzi własnych mieszkań, to zmieni sposób, w jaki podchodzi się do kryzysu mieszkaniowego. Chociaż nie zlikwiduje ubóstwa, to wymagane będzie, by stabilność mieszkaniowa była miarą sukcesu dla tych, którzy pomagają ludziom ubogim. Krajowy Sojusz na rzecz Zakończenia Bezdomności (National Alliance to End Homelessness) wierzy, że powyższe regulacje są niezbędne, by uniknąć kompletnej instytucjonalizacji bezdomności. Jeśli zostaną wdrożone, mogą prowadzić do zakończenia bezdomności w przeciągu dziesięciu lat (National Alliance to End Homelessness, 2000. s. 2-3).

Zaprezentowane powyżej amerykańskie rozwiązania, ściśle korespondują z europejskim podejściem, wyrażonym szczególnie w celach kampanii *Rozwiązanie problemu bezdomności jest możliwe!* (FEANTSA, 2010b. s. 1) oraz *Narzędziu do Tworzenia Zintegrowanych Strategii Zwalczania Bezdomności* (FEANTSA, b.d. s. 1). Wydaje się, że filozofia ustanowienia długoterminowego i bardzo ambitnego celu, jakim jest rozwiązanie problemu bezdomności, stała się w ujęciu globalnym powszechnym priorytetem w krajach rozwiniętych o stabilnej sytuacji ekonomicznej.

## 5. Unia Europejska a zintegrowane strategie wobec bezdomności

Niezależnie od tego, że poszczególne kraje przyjmują postulowany kierunek w polityce społecznej, to coraz częściej instytucje – także Unii Europejskiej – podejmują kwestię rozwiązania problemu bezdomności. Przypomnieć należy, że w marcu 2008 r. Parlament Europejski włączył się wymiennie w niniejszą dyskusję, przyjmując Oświadczenie Pisemne w sprawie rozwiązania kwestii bezdomności na ulicach (Parlament Europejski, 2008. s. 1-2). Parlament stwierdza w oświadczeniu, że zagwarantowanie schronienia jest często pierwszym krokiem na drodze do zapewnienia osobom żyjącym w warunkach skrajnego ubóstwa oraz dotkniętym wykluczeniem społecznym, odpowiedniego i trwałego zakwaterowania. Bezdomność uliczna jest najbardziej widoczną formą bezdomności, której można przeciwdziałać efektywnie jedynie w ramach szeroko zakrojonej całościowej strategii. Dlatego Parlament wzywa Radę do zgody na zaangażowanie całej Unii Europejskiej w rozwiązanie do 2015 r. problemu bezdomności ulicznej. Parlament Europejski dwukrotnie w 2008 r. nawoływał do podjęcia wzmoczonych działań na rzecz zwalczania bezdomności, przyjął również oświadczenie pisemne, w którym wzywa Radę do zgody na zaangażowanie całej Unii Europejskiej w rozwiązanie do 2015 r. problemu bezdomności ulicznej. Komisja Europejska powinna dążyć do stworzenia europejskiej ramowej definicji bezdomności i zebrania porównywalnych, wiarygodnych danych statystycznych oraz zapewnienia sporządzania rocznych sprawozdań z podjętych działań oraz postępów państw członkowskich na drodze do rozwiązania problemu bezdomności. Parlament uważa ponadto, że państwa członkowskie powinny stworzyć w ramach szeroko zakrojonej strategii na rzecz zwalczania bezdomności plan reagowania na sytuacje nagłe w zimie, kiedy sytuacja osób bezdomnych jest szczególnie trudna. Jednym z inicjatorów oświadczenia, pod którym podpisało się 438 sygnatariuszy, jest polski deputowany Jacek Protasiewicz (Parlament Europejski, 2008. s. 1-2). W grudniu 2010 r. Parlament Europejski udzielił poparcia dla skoordynowanego działania w sprawie bezdomności poprzez przyjęcie Oświadczenia w sprawie strategii UE na rzecz przeciwdziałania bezdomności (Parlament Europejski, 2010. s. 1-2). Niniejsza deklaracja jest kontynuacją szeroko wspieranego Oświadczenia Pisemnego w sprawie rozwiązania kwestii bezdomności na ulicach przyjętej przez Parlament w 2008 r.

Od wielu lat w ramach wdrażania na zlecenie Komisji Europejskiej Otwartej Metody Koordynacji realizowane są cyklicznie seminaria w ramach programu Peer Review. Program ten służy wymianie doświadczeń i dobrych praktyk poszczególnych krajów członkowskich w zakresie wybranych aspektów polityki społecznej. Dobra praktyka zazwyczaj prezentowana jest wybranym 10 krajom, opracowywane są ekspertyzy na ile prezentowana dobra praktyka możliwa jest do implementacji w innych krajach. W seminarium poszczególne kraje reprezentowane są przez przedstawiciela Ministerstwa oraz środowiska akademickiego lub pozarządowego. Komisja Europejska niemal każdego roku organizuje Peer Review w zakresie bezdomności – 2004 r. w Anglii zrealizowano seminarium poświęcone tematowi zwalczania bezdomności ulicznej i redukcji liczby śpiących na ulicach, a w 2005 r. zrealizowano Peer Review w Danii, którego wiodącym tematem była prewencja i zwalczanie bezdomności, w tym – promocja programu Krzywe Domy dla Krzywych Egzystencji. W 2006 r. w Norwegii promowano Narodową Strategię Zapobiegania i Zwalczania Bezdomności, natomiast w 2009 r. Austria zaprezentowała dobrą praktykę w zakresie mierzenia zjawiska bezdomności. W 2010 r.

zaplanowano aż dwa Peer Review w zakresie bezdomności, oba odnoszą się do Strategii Rozwiązywania Problemu Bezdomności. Pierwsze odbyło się w Portugalii, drugie w Finlandii. Polska dotychczas uczestniczyła w duńskim Peer Review, przedstawiciele Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej i organizacji pozarządowych uczestniczyli także w spotkaniu organizowanym przez Portugalię w 2010 r. (European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion. b.d.).

Kontynuując zainteresowanie Unii Europejskiej zwalczaniem bezdomności w 2008 r. Komitet Zabezpieczenia Społecznego Unii Europejskiej (Social Protection Committee) przyjął, że temat *Bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego* w 2009 r. będzie tematem priorytetowym w kontekście *Strategii Włączenia Społecznego Unii Europejskiej*. Oznacza to, że każdy kraj członkowski UE zbierał dane i informacje poświęcone zjawisku bezdomności oraz zaprezentował zagadnienia związane z polityką zwalczania bezdomności. Każdy kraj członkowski jednocześnie przedłożył odpowiedni raport w tym zakresie (latem 2009 r.). Mianem *Lekki Rok* określane jest rok, w którym kraje członkowskie nie przygotowują Narodowych Planów Działań w zakresie Włączenia Społecznego, jakkolwiek przedkładają roczny raport w zakresie wybranej tematyki społecznej. W 2009 r. był to właśnie problem bezdomności (Olech P., 2009).

Kolejną inicjatywą instytucji Unii Europejskiej w zakresie bezdomności było przyjęcie 10 lutego 2010 r. przez Parlament Europejski na wniosek Komisji Europejskiej rezolucji legislacyjnej zmiany do rozporządzenia PE i Rady nr 1080/2006, które konstytuowało Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). 26 kwietnia 2010 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła niniejsze rozporządzenie umożliwiające dalsze wspieranie w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego działań w zakresie mieszkalnictwa na rzecz biednych i zmarginalizowanych społeczności. Dzięki tym zmianom będzie możliwe pozyskiwanie dodatkowych środków na remonty czy budowę nowych lokali dla zmarginalizowanych społeczności, w tym romskich czy bezdomnych. To przełomowa i historyczna zmiana, bowiem dotychczas Unia Europejska niechętnie ustosunkowywała się do możliwości wykorzystywania funduszy strukturalnych w sferze mieszkalnictwa społecznego. Wielu polityków europejskich do tej pory uważało, że obszar mieszkalnictwa jest sferą, w którą fundusze strukturalne nie powinny być angażowane. Tymczasem środowisko europejskich organizacji pozarządowych podejmujących trudy rozwiązywania problemu bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego od wielu lat zwracało uwagę, że jedynie połączenie możliwości Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) umożliwiającego oddziaływanie edukacyjne i działania ukierunkowane na zatrudnienie oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) ingerującego w sferę mieszkalnictwa, może umożliwić kompleksowe rozwiązywanie problemu bezdomności (Pomorskie forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, 2010).

Wyniki Europejskiej Konferencji Konsensusu w zakresie bezdomności, zorganizowanej w 2010 r. 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 *Europa 2020 Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* (Komisja Europejska, 2010b) 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* z 2010 r. 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.

Ostatnim i chyba najważniejszym głosem dla tworzenia narodowych strategii zwalczania bezdomności jest przyjęcie w 2010 r. (4.03.2010) przez Radę i Komisję Europejską – *Wspólny Raport o Zabezpieczeniu Społecznym i Włączeniu Społecznym 2010*. Pierwszy raz w historii Komisja Europejska wezwała wszystkie kraje członkowskie do tworzenia zintegrowanych strategii w zakresie bezdomności. W opinii Komisji zintegrowane strategie w zakresie bezdomności powinny zawierać komponent efektywnego zarządzania, czyli dzielenia się zadaniami i obowiązkami z interesariuszami. Wśród celów strategii powinna znaleźć się prewencja bezdomności, podnoszenie jakości usług w zakresie bezdomności (tworzenie standardów w tym zakresie), ograniczanie długości okresu doświadczania bezdomności, zorientowanie działań na grupę ludzi bezdomnych przebywających w miejscach niemieszkalnych, zogniskowanie wsparcia w zakresie mieszkalnictwa i w szerszym zakresie wdrożenie metody mieszkanie najpierw (Komisja Europejska, 2010a). Wezwanie Komisji Europejskiej w niniejszym zakresie wydaje się przełomowe, ponieważ dotychczas instytucje europejskie ograniczały się do promowania takich rozwiązań, a nie składania bardzo wymiernych deklaracji niosących za sobą bardzo konkretne skutki. *Wspólny Raport o Zabezpieczeniu Społecznym i Włączeniu Społecznym 2010* z pewnością stanowi milowy krok w zobligowaniu wszystkich krajów członkowskich do wypracowania i wdrożenia zintegrowanej strategii w zakresie bezdomności.

## 6. Podsumowanie

W Europie, Australii oraz Stanach Zjednoczonych Ameryki od kilkudziesięciu lat uwidoczniła się tendencja do ujmowania polityki społecznej wobec bezdomności w formie zintegrowanych krajowych strategii wobec tego zjawiska. Dotychczas, także w tych państwach, polityka wobec bezdomności była rozproszona i rozczłonkowana, realizowana przez wiele podmiotów, umiejscowiona w wielu różnych przepisach, programach czy projektach. Aby zapewnić lepszą koordynację i podnieść skuteczność w walce ze zjawiskiem bezdomności, liczne kraje na całym świecie decydują się w jednym miejscu uporządkować politykę wobec bezdomności oraz wyznaczyć najważniejsze cele. Analiza najważniejszych strategii w zakresie bezdomności pokazuje, że w ostatnich latach nastąpił zwrot w odniesieniu do ustanawiania głównego celu strategii. Obecnie większość planów strategicznych zorientowana jest na cel rozwiązania czy wyeliminowania problemu bezdomności lub znaczącego zmniejszenia jego rozmiaru. Ogólnoświatowa tendencja w tym zakresie wynika przede wszystkim z doświadczeń fiaska dotychczasowej polityki, zorientowanej bardziej na radzenie sobie z bezdomnością, łagodzeniu jej skutków niż jej skutecznego rozwiązywania. Pamiętać należy, że kraje europejskie od wielu dziesięcioleci walczą z bezdomnością, wydając na ten cel ogromne sumy pieniędzy. Dane pochodzące z regularnego monitorowania zjawiska pokazywały, że w perspektywie czasu bezdomność utrzymywała się na stałym poziomie lub skala jej delikatnie

wzrastała. Organizacje europejskie donosiły szeroko o tzw. paradoksie pomagania, czyli sytuacji kiedy wraz z podnoszeniem liczby usług dla ludzi bezdomnych, wzrastała także liczba osób z nich korzystających. Doświadczenia wdrożenia strategii ukierunkowanych na ambitne cele (tj. zlikwidowanie bezdomności w określonym czasie, wyposażonych w odpowiednie instrumenty, podniesienie poziomu finansowania w krótkim wymiarze czasowym, zorientowanie polityki na prewencję, ograniczenie liczby osób bezdomnych w miejscach niemieszkalnych, ograniczanie i likwidowanie schronisk dla bezdomnych, a inwestowanie w tymczasowe i stałe mieszkania wspierane według metody najpierw mieszkanie) pokazują w ostatnich latach, że tendencja rzeczywistego zmniejszania i ograniczania fenomenu bezdomności jest możliwa i realna.

### Bibliografia:

- Australian Government, 2008. *The Road Home Homelessness White Paper*. Sydney. [www.fahcsia.gov.au/sa/housing/progserv/homelessness/whitepaper/Documents/default.htm](http://www.fahcsia.gov.au/sa/housing/progserv/homelessness/whitepaper/Documents/default.htm), dostęp: 20.06.2010.
- Benjaminsen L., Christensen I., 2007. *Homelessness in Denmark 2007*. [www.sfi.dk/Default.aspx?ID=4844&Action=1&NewsId=1275&PID=10056](http://www.sfi.dk/Default.aspx?ID=4844&Action=1&NewsId=1275&PID=10056), dostęp: 02.06.2010.
- Busch-Geertsema V., 2010. *Are Housing led policy approaches the most effective methods of preventing and tackling homelessness?*. W: *Experts contributions Consensus Conference on Homelessness*. [www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus\\_Conference/Jury/Experts%20Contributions%20Consensus%20Conference%2008%20Homelessness.pdf](http://www.feantsa.org/files/freshstart/Consensus_Conference/Jury/Experts%20Contributions%20Consensus%20Conference%2008%20Homelessness.pdf), dostęp: 27.12.2010.
- Dutch Government, 2006. *Strategy Plan for Social Relief of 4 Major Cities (Amsterdam, Rotterdam, The Hague and Utrecht)*. Amsterdam. [http://english.minvws.nl/includes/dl/openbestand.asp?File=/images/engelstaligdefinitief-planvan-aanpak-mo-engels\\_tcm20-107866.pdf](http://english.minvws.nl/includes/dl/openbestand.asp?File=/images/engelstaligdefinitief-planvan-aanpak-mo-engels_tcm20-107866.pdf), dostęp: 20.06.2010.
- Dyb E., Johannessen K., 2009. *Homeless in Norway 2008 – A Survey*.
- Edgar B., 2009. *European Review of Statistics on Homelessness*. Bruksela.
- Environment, Heritage and Local Government, 2008. *The Way Home: A Strategy to Address Adult Homelessness in Ireland 2008-2013*. Dublin. [www.feantsa.org/files/freshstart/National\\_Strategies/The\\_Way\\_Home\\_Aug2008\\_Ireland.pdf](http://www.feantsa.org/files/freshstart/National_Strategies/The_Way_Home_Aug2008_Ireland.pdf), dostęp: 20.06.2010.
- European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion. b.d. *Peer Reviews*. [www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews](http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews), dostęp: 11.06.2010.
- Government Offices of Sweden, 2007. *Homelessness, multiple faces, multiple responsibilities – a strategy to combat homelessness and exclusion from the housing market*. Stockholm. [www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/8971/2007-107-20\\_200710720.pdf](http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/8971/2007-107-20_200710720.pdf), dostęp: 12.06.2010.
- FEANTSA, 2010a. *Rozwiązanie problemu bezdomności: podręcznik dla twórców polityki społecznej*. tłum. M. Spanialska. Bruksela. [www.pfwb.org.pl/wp-content/uploads/2010/01/FEANTSA\\_handbook\\_PL\\_FINAL.pdf](http://www.pfwb.org.pl/wp-content/uploads/2010/01/FEANTSA_handbook_PL_FINAL.pdf), dostęp: 12.08.2010.
- FEANTSA, 2010b. *Rozwiązanie problemu bezdomności jest możliwe!*. tłum. M. Spanialska. [www.feantsa.org/files/freshstart/Campaign\\_2010/background\\_docs/100130\\_campaign\\_leaflet\\_PL.pdf](http://www.feantsa.org/files/freshstart/Campaign_2010/background_docs/100130_campaign_leaflet_PL.pdf), 20.02.2010.

- FEANTSA, b.d. *Narzędzie do Tworzenia Zintegrowanych Strategii Zwalczenia Bezdomności*, tłum. P. Olech. [www.feantsa.org/files/Toolkits/integrated\\_strategie/toolkit\\_pl.pdf](http://www.feantsa.org/files/Toolkits/integrated_strategie/toolkit_pl.pdf), dostęp: 20.01.2010.
- Finnish Government, 2008. *Programme to reduce long-term homelessness 2008-2011*. Helsinki. [www.ara.fi/default.asp?node=1673&lan=en](http://www.ara.fi/default.asp?node=1673&lan=en), dostęp: 20.06.2010.
- Johnsen S., Teixeira L, 2010. *Staircases, Elevators and Cycles of Change: Housing First and Other Housing Models for People with Complex Support Needs*. London.
- Komisja Europejska, 2010a. *Wspólny Raport o Zabezpieczeniu Społecznym i Włączeniu Społecznym 2010*. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>, dostęp: 12.04.2010.
- Komisja Europejska, 2010b. *Komunikat Komisji Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. Bruksela.
- Ministry of Ecology, Energy, Sustainable, Development and The Sea, 2010. *French Homeless and Poorly Housed People National Strategy*. Paris [www.feantsa.org/files/freshstart/National\\_Strategies/France\\_notice%20refondation%20A4%20GB.pdf](http://www.feantsa.org/files/freshstart/National_Strategies/France_notice%20refondation%20A4%20GB.pdf), dostęp: 20.06.2010.
- Ministry of Local Government and Regional Development, 2006. *The Pathway to a Permanent Home – Strategy to prevent and combat homelessness. Grants, examples, collaborations and participation*. Oslo. [www.feantsa.org/files/freshstart/National\\_Strategies/The\\_Pathway\\_to\\_a\\_permanent\\_home\\_2005\\_Norway.pdf](http://www.feantsa.org/files/freshstart/National_Strategies/The_Pathway_to_a_permanent_home_2005_Norway.pdf), dostęp: 15.06.2010.
- National Alliance to End Homelessness, 2000. *A Plan: Not A Dream – How to End Homelessness in Ten Years*. Washington. [www.endhomelessness.org/content/article/detail/585/](http://www.endhomelessness.org/content/article/detail/585/), dostęp: 30.06.2010.
- National Alliance to End Homelessness, 2006a. *A New Vision – What is in Community Plans to End Homelessness?* Washington. [www.endhomelessness.org/content/article/detail/1397/](http://www.endhomelessness.org/content/article/detail/1397/), dostęp: 12.05.2010.
- National Alliance to End Homelessness, 2006b. *What is Housing First?*. Washington. [www.endhomelessness.org/content/article/detail/1425/](http://www.endhomelessness.org/content/article/detail/1425/), dostęp: 11.06.2010.
- National Alliance to End Homelessness, 2010a. *What is a Continuum of Care?* U.S.A. Washington. [www.endhomelessness.org/files/1744\\_file\\_Fact\\_Sheet\\_CoC\\_2\\_1\\_2010.pdf](http://www.endhomelessness.org/files/1744_file_Fact_Sheet_CoC_2_1_2010.pdf), dostęp: 12.12.2010.
- Office of Deputy Prime Minister, 2005. *Sustainable Communities: settled homes; changing lives. A strategy for tackling homelessness*. London. [www.feantsa.org/files/freshstart/National\\_Strategies/England%20strategy.pdf](http://www.feantsa.org/files/freshstart/National_Strategies/England%20strategy.pdf), dostęp: 22.05.2010.
- Olech P., 2009. *Europejski „Lekki Rok” 2009 poświęcony Bezdomności oraz Wykluczeniu Mieszkańowemu*. <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/433960.html>, dostęp: 22.05.2010.
- Parlament Europejski, 2008. *Oświadczenie Pisemne w sprawie rozwiązania kwestii bezdomności na ulicach*. [www.europarl.europa.eu/sidesSearch/search.do?type=WDECL&term=6&author=2811&language=PL&startValue=0](http://www.europarl.europa.eu/sidesSearch/search.do?type=WDECL&term=6&author=2811&language=PL&startValue=0), dostęp: 12.06.2010.

- Parlament Europejski, 2010. Oświadczenie w sprawie strategii UE na rzecz przeciwdziałania bezdomności. [www.europarl.europa.eu/sidesSearch/search.do?type=WDECL&term=7&author=28153&language=EN&startValue=0](http://www.europarl.europa.eu/sidesSearch/search.do?type=WDECL&term=7&author=28153&language=EN&startValue=0), dostęp: 12.06.2010.
- Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, 2010. *Informacja w zakresie możliwości wykorzystywania środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na remonty i tworzenie lokali dla zmarginalizowanych społeczności, w tym bezdomnych*. <http://wiadomosci.ngo.pl/wiadomosci/558875.html>, dostęp: 19.06.2010.
- Sahlin I., 2005. *The staircase of transition: Survival through failure*. „Innovation: The European Journal of Social Science Research” Vol. 18. Issue 2.
- Tsemberis S., 2010. *Housing First: Ending Homelessness. Promoting Recovery and Reducing Costs. W: How to House the Homeless*. I. Gould Ellen, B. O’Flaherty, red. Nowy Jork.
- U.S. Congress, 2009. American Recovery and Reinvestment Act of 2009. [www.recovery.gov/About/Pages/The\\_Act.aspx](http://www.recovery.gov/About/Pages/The_Act.aspx), dostęp: 15.06.2010.
- U.S. Department of Housing and Urban Development, 2009b. *Homelessness Prevention and Rapid Re-Housing Program*. Washington. [www.hudhre.info/hprp/index.cfm?do=viewHPRPIssuances](http://www.hudhre.info/hprp/index.cfm?do=viewHPRPIssuances), dostęp: 21.05.2010.
- U.S. Department of Housing and Urban Development Office of Policy Development and Research, 2009. *The 2008 Annual Homeless Assessment Report to Congress*. U.S.A. Washington, DC.
- U.S. Interagency Council On Homelessness, 2010. „Opening Doors” *Federal Strategic Plan to Prevent and End Homelessness*. [www.usich.gov/PDF/OpeningDoors\\_2010\\_FSPPPreventEndHomeless.pdf](http://www.usich.gov/PDF/OpeningDoors_2010_FSPPPreventEndHomeless.pdf), dostęp: 10.12.2010.
- Welsh Assembly Government, 2009. *Ten Year Homelessness Plan for Wales 2009-2019*. Cardiff <http://wales.gov.uk/topics/housingandcommunity/housing/publications/homelessnessplan/?lang=en>, dostęp: 20.06.2010.

## Strategies of coping with homelessness in the US, Australia and Europe

### (Summary)

The author aims to present the chosen aspects connected with establishing the European strategies of combating homelessness and alleviating its consequences. Not only does he describe the chosen strategies of combating homelessness but he also points out major problems encountered when establishing those strategies. Two most common methods of helping the homeless – *Housing First* and *Continuum of Care* – have been presented here in a detailed manner. In order to show that solving the problem of homelessness, treated as the main goal of homelessness policy, is possible, the author presents strategies of combating homelessness in the United States, Australia and the chosen European countries. When discussing the experiences of countries in Europe, the author refers to FEANTSA and presents a tool used to create integrated strategies of combating homelessness as well as the principles and goals of FEANTSA campaign called “Ending homelessness is possible”.



Piotr Olech

**Polityka społeczna w Polsce a  
perspektywa ustanowienia krajowej  
i zintegrowanej strategii wobec  
problemu bezdomności – analiza  
istniejących planów i programów**



W Europie, Australii i Stanach Zjednoczonych od kilkudziesięciu lat, mimo funkcjonowania wielu programów i projektów w zakresie bezdomności, dominuje tendencja ujmowania całości polityki społecznej wobec bezdomności w formie zintegrowanej strategii. Plany strategiczne powstają według ściśle określonych zasad, pojawiają się w nich elementy tworzenia kompleksowego systemu zwalczania bezdomności zawierającego prewencję, interwencję i integrację oraz wyposażone są w odpowiednie instrumenty finansowe. Jakkolwiek wdrażane w Ameryce i Europie strategie różnią się w wielu kwestiach, to łączy je wspólny i ambitny cel – likwidacja bezdomności lub radykalne ograniczenie jej skali. Najczęściej jest on realizowany poprzez zintegrowanie działań różnych sektorów polityki społecznej skoncentrowanych na zapewnieniu ludziom bezdomnym dostępu do stałych mieszkań wspieranych.

W przeciwieństwie do wielu (nie tylko bogatych) krajów europejskich, Polska nie posiada własnej strategii rozwiązywania omawianego problemu. Mimo niepokojącej skali bezdomności oraz wysokości kosztów społecznych i ekonomicznych, brakuje jakiegokolwiek ogólnokrajowego planu, zmierzającego do kompleksowego rozwiązania tego palącego problemu. Wprawdzie istnieją regulacje prawne i systemowe, realizowane programy i projekty, są to jednak tylko rozproszone elementy niespójnej polityki społecznej.

Po 20 latach przemian ustrojowych, wciąż brakuje całościowego planu postępowania w obszarze bezdomności, strategii, która nie tylko porządkowałaby dotychczasowe działania państwa, ale również wyznaczała cele na przyszłość i proponowała narzędzia pozwalające na ich realizację. Zamiast spójnej polityki w kwestii bezdomności, odnajdujemy w wielu aktach prawnych dotyczące jej regulacje np. Ustawa z dnia 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593), Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 10.07.2001 Nr 71 poz. 733), kilka rządowych programów np. udzielający dotacji organizacjom pozarządowym Program Wspierający Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Departament Pomocy i Integracji Społecznej, 2010) oraz program dopłat dla podmiotów tworzących noclegownie, domy dla bezdomnych oraz lokale socjalne (Wygnańska J., 2009).

Realizowana w Polsce polityka społeczna i jej rozwiązania systemowe zorientowane są bardziej na dostarczanie interwencyjnej i doraźnej pomocy ludziom bezdomnym niż na realne zwalczanie badanego zjawiska. Nie dziwi więc, że wielu interesariuszy (organizacje pozarządowe, instytucje sektora publicznego, opinia publiczna, decydenci) manifestuje swoje sceptyczne nastawienie do możliwości radykalnego zmniejszenia skali bezdomności. Pojawiają się nawet opinie, jakoby współczesne społeczeństwa były skazane na zjawisko bezdomności. Podważają te opinie doświadczenia takich krajów jak Norwegia czy Finlandia, które z jednej strony skutecznie zapobiegają bezdomności ludzi nią zagrożonych, z drugiej – radykalnie zmniejszają skalę bezdomności



ulicznej, redukując liczbę interwencyjnych placówek (noclegownie, schroniska) dla ludzi bezdomnych, zwiększając w sposób znaczący liczbę mieszkań społecznych dla ludzi wcześniej bezdomnych.

Doświadczenia europejskie w zakresie rozwiązywania problemu bezdomności są bardzo różnorodne, uwzględniają także szeroko problem prewencji bezdomności. Niestety o tych doświadczeniach w Polsce wiemy wciąż niewiele. Ponieważ w naszym kraju raczej zarządza się bezdomnością niż ją likwiduje, szczególnie ważne wydaje się podjęcie szerokiej dyskusji nad strategią walki ze zjawiskiem bezdomności. Nie tylko problem, ale i sposoby jego rozwiązywania wydają się być przedmiotem swobodnego tabu, wokół którego narosło wiele negatywnych stereotypów. Dotyczą one całego społeczeństwa, w tym decydentów, polityków, mediów oraz – niestety – organizacji niosących pomoc bezdomnym (Olech, P., 2010).

W pracy tej analizuję nieudaną próbę stworzenia strategii w zakresie wzmocnienia i zwiększenia skali procesu wychodzenia z bezdomności oraz poddaję ocenie projekt *Krajowego Programu Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Społecznego na lata 2009-2015* (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2009), który stanowi załedwie namiastkę strategicznego planu w zakresie rozwiązywania problemu bezdomności w Polsce. Analizie poddaję także dwa – niezwykle ważne dla polskiej polityki społecznej – programy dotyczące problemu walki z bezdomnością: Program Wspierający Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pomocy i Integracji Społecznej, 2010) oraz Funduszu dopłat tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych.

## 1. Projekt Krajowej Strategii Wychodzenia z Bezdomności

Inicjatywa stworzenia Krajowej Strategii Wychodzenia z Bezdomności została w Polsce podjęta przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w pierwszej połowie 2008 r. Wtedy to Sekretarz Stanu Jarosław Duda powołał zespół roboczy, odpowiedzialny za przygotowanie projektu strategii. Organizatorem i koordynatorem prac został Departament Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, który do współpracy zaprosił wybrane organizacje pozarządowe. Wśród nich znalazły się: Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, CARITAS Diecezji Kieleckiej, Stowarzyszenie MONAR, Fundacja Pomocy Wzajemnej „BARKA”, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Stowarzyszenie OTWARTE DRZWI oraz Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości Społecznej „Być Razem”. Do współpracy zaproszono także Departament Pożytku Publicznego. W maju 2008 r. odbyło się spotkanie zespołu, podczas którego ustalono strukturę projektu strategii oraz podzielono zadania pomiędzy partnerów, celem przygotowania wstępnych roboczych materiałów. Dokument postanowiono podzielić na następujące obszary:

- Obszar I: Diagnostyka oraz analiza skali zjawiska bezdomności
- Obszar II: Priorytety działań dla pomocy społecznej
- Obszar III: Priorytety działań dla budownictwa socjalnego
- Obszar IV: Edukacja i zatrudnienie (w tym KIS-y i CIS-y)
- Obszar V: Dostęp do usług zdrowotnych

Departament Pomocy i Integracji Społecznej przygotował *Wytoczne do opracowania Krajowej Strategii Wychodzenia z Bezdomności na lata 2008-2015* (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pomocy i Integracji Społecznej, 2008), które wskazywały procedury wypracowywania dokumentu oraz jego szerokie konsultacje. W lipcu 2008 r. w siedzibie MPiPS odbyła się ogólnopolska konferencja, na której została zaprezentowana idea stworzenia strategii oraz propozycje dotyczące poszczególnych jej obszarów. Ustalono też termin (koniec września 2008 r.) przygotowania przez członków zespołu roboczego poszczególnych elementów strategii, wg precyzyjnego podziału zadań między partnerów przygotowanego przez MPiPS. W tym czasie członkowie zespołu roboczego nie odbywali żadnych spotkań. We wrześniu okazało się, że większość materiałów nie została przygotowana. Wielu ekspertów odpowiedzialnych za przygotowanie poszczególnych elementów prawdopodobnie nie potrafiło, lub nie było w stanie, w tak krótkim czasie przygotować materiałów na wysokim poziomie merytorycznym. Mimo iż niektórzy partnerzy (np. PFWB) wywiązali się z zadań, za które byli odpowiedzialni, to przygotowane przez nich opracowania nie zostały poddane pod dyskusję zespołu.

## **2. Krajowy Program Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego 2009-2015**

W styczniu 2009 roku Departament Pomocy i Integracji Społecznej MPiPS opublikował i przedłożył do konsultacji społecznych i międzyresortowych dokument zatytułowany *Krajowy Program Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego na lata 2009-2015* (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2009), który prócz zmiany nazwy, zawierał tylko niektóre elementy wstępnie planowanej strategii. Dokument ten posiadał wyraźne deficyty: brak opracowanej w zespole struktury i zakresu tematycznego oraz ekspertyz przygotowanych na potrzeby strategii przez członków zespołu roboczego. *Krajowy Program Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego na lata 2009-2015* w trakcie jego opracowywania nie był konsultowany w ramach powołanego zespołu roboczego, w tym czasie nie odbyło się żadne spotkanie zespołu, nie była utrzymywana także bieżąca komunikacja. Wydaje się, że Ministerstwo zniechęcone pracą zespołu lub presją czasową, związaną z przygotowaniem ostatecznego materiału, wybrało wariant samodzielnego przygotowania dokumentu programowego. W związku z dość krótkim terminem przesyłania uwag do programu, MPiPS otrzymało stosunkowo niewiele informacji zwrotnych i opinii, wśród nich *Uwagi Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta do Krajowego Programu Wychodzenia Z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego na lata 2009 - 2015* (Towarzystwo Pomocy im św. Brata Alberta, b.d.).

*Krajowego Programu Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego 2009-2015* nie można nazywać strategią, ponieważ dokument ten bardziej porządkuje i organizuje wybrane elementy systemu pomocy ludziom bezdomnym niż definiuje ogólnokrajowe cele i zadania w zakresie rozwiązywania problemu bezdomności. Jest więc to dokument niższej rangi niż strategia, skupiający się na wybranych aspektach związanych z bezdomnością. Cele, misja i założenia tego programu nie stanowią kompleksowej odpowiedzi na problem bezdomności w Polsce, co przy założeniu, że jest to program a nie całościowa strategia, wydaje się dość oczywiste. Mimo iż pierwotnie

zamierzano stworzyć strategię rozwiązywania problemu bezdomności, zdecydowano się jedynie na przygotowanie projektu programu. Stąd oczekiwania ekspertów (Wygnańska J., 2009) w stosunku do powstającego dokumentu, który jakoby winien stanowić adekwatny dla strategii zbiór celów, priorytetów i zadań o charakterze całościowym wobec zjawiska bezdomności, nie wydają się zasadne.

Pierwszy priorytet programu zatytułowany „Rzeczywista statystyka osób bezdomnych” wskazuje na potrzebę realizacji ogólnopolskiego spisu ludzi bezdomnych. Mimo niekwestionowanego priorytetu rozpoznania skali bezdomności, dokument preferuje zaledwie jedną z metod zbierania danych o zjawisku bezdomności – ogólnopolski spis ludzi bezdomnych, pomijając np.: budowę zaplecza dla danych jakościowych związanych z bezdomnością, tworzenie elektronicznych baz danych (rejestrów) osób bezdomnych, uspojnianie i agregowanie różnorodnych danych, prowadzenie baz danych o usługach skierowanych do osób bezdomnych czy też prowadzenie innych badań naukowych. Program nie wskazuje sposobu realizacji ogólnopolskiego spisu osób bezdomnych, dość ogólnie odwołując się do analogicznych badań realizowanych w województwie pomorskim. Wydaje się, że aspiracje do podnoszenia jakości danych związanych z bezdomnością wymagają bardziej kompleksowych działań.

Drugi priorytet zatytułowany „Standaryzacja usług pomocy społecznej wobec osób bezdomnych” zakłada przyjęcie i wdrożenie standaryzacji jakości usług w zakresie udzielania schronienia i zakwaterowania ludziom bezdomnym wraz z wprowadzeniem certyfikacji usług w tym zakresie. Odwołuje się on do planowanej realizacji projektu systemowego, finansowanego w ramach POKL ze środków EFS zatytułowanego „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” i jednego z komponentów tego projektu – standaryzacji pracy z bezdomnymi w tym: opracowanie modelu „Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności” (GSWB). Realizacja tego priorytetu bez wątpienia stanowić będzie istotny element uporządkowania sfery usług skierowanych do ludzi bezdomnych, finansowanych w większości ze środków publicznych. Zastrzeżenie budzić jednak może fakt koncentrowania się na jednej tylko sferze usług pomocy społecznej, z pominięciem innych (np. usługi zdrowotne, społeczne czy edukacyjne i zatrudnieniowe).

Środowisko organizacji pozarządowych z dystansem podchodzi do problemu standaryzacji usług w obszarze bezdomności. Podyktowany jest on obawą o zbyt ogólny charakter wypracowanych standardów. Jeśli standaryzacja miałaby być prawem, jej integralny element winny stanowić propozycje finansowe, jasno określające kto i w jakim trybie sfinansuje realizację wystandaryzowanych usług (Towarzystwo Pomocy im św. Brata Alberta, b.d., s. 3).

Owa manifestowana przez usługodawców ostrożność wobec standaryzacji usług, skłoniła Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej do zaproponowania organizacjom pozarządowym współtworzenie projektu systemowego, w ramach którego to właśnie środowisko głównych usługodawców wypracowałoby kształt owych standardów. Projekt ten, przewidziany na kilka najbliższych lat (do kwietnia 2014 roku), przewiduje nie tylko przygotowanie modeli i standardów, ale także ich pilotażowe wdrożenie i przetestowanie. Ciekawą propozycją jest także ustanowienie oficjalnego rejestru i certyfikacji usług w zakresie bezdomności, co przy braku regulacji upoważniających do sprawowania odpowiedniego nadzoru i kontroli wobec usługodawców w zakresie bezdomności, wydaje się dobrym rozwiązaniem, choć wymagającym doprecyzowania i określenia dokładnych ram.

Trzeci priorytet „Standard pracy socjalnej wobec osób bezdomnych” zakłada obowiązek realizowania kontraktów socjalnych w placówkach oraz wprowadzenie nowej specjalizacji pracy socjalnej – streetworker bezdomności. Szczególnie pierwszy element, tzn. standard pracy socjalnej został potraktowany bardzo pobieżnie i fragmentarycznie, natomiast samo wzmocnienie mechanizmu kontraktu socjalnego nie rozwiązuje problemów z jakością pracy socjalnej świadczonej ludziom bezdomnym.

Kolejny priorytet „Edukacja i zatrudnienie socjalne osób bezdomnych” zakłada wprowadzenie obowiązku zawierania porozumień o współpracy między centrami integracji społecznej a placówkami pomocy osobom bezdomnym. Następny priorytet „Programy aktywizacji zawodowo-społecznej w obiektach budownictwa socjalnego oraz pracy socjalnej z osobami bezdomnymi (rodzinami)” zakłada kontynuację promocji dobrych praktyk samorządów gminnych, uruchamiających lokalne programy rynku pracy, poprzez które aktywizowane są osoby bezdomne lub zagrożone bezdomnością. Oba priorytety w zakresie zatrudnienia i edukacji, choć istotne, w gruncie rzeczy nie wprowadzają nowych rozwiązań, sankcjonują dotychczasowe programy i pozwalają dalej je kontynuować. Obszar edukacji i aktywizacji zawodowej wydaje się kluczowy dla procesu usamodzielniania i wychodzenia z bezdomności, tymczasem zaproponowane zadania w niewielkim stopniu kompleksowo traktują to zagadnienie. Warto zauważyć, że dokument w żaden sposób nie odnosi się do zróżnicowanych form usług zatrudnieniowych, nie podejmuje także fundamentalnej dla aktywizacji zawodowej kwestii zadłużenia ludzi bezdomnych. Ponadto, co podkreśla TPBA, dokument milcząco ignoruje stale powiększającą się grupę osób bezdomnych, które z uwagi na wiek lub stan zdrowia mają wielkie trudności w powrocie na rynek pracy (Towarzystwo Pomocy im św. Brata Alberta, b.d., s. 2).

Ostatni priorytet, zatytułowany „Modyfikacja rozwiązań prawno-ekonomicznych systemu wsparcia finansowego budownictwa socjalnego”, dotyczy sfery budownictwa socjalnego. Jego realizacja wymaga podjęcia szeregu działań niezbędnych dla zwiększenia liczby lokali socjalnych, w tym przekonanie gmin do prowadzenia aktywnej polityki mieszkaniowej, także poprzez niezbędne dla racjonalnego zarządzania gminnymi zasobami mieszkaniowymi dostosowanie programu. Dokument zakłada także zmiany w funkcjonowaniu kolejnego programu, zatytułowanego „Rządowy program wsparcia finansowego z Funduszu Dopłat tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych”. Modyfikacja programu polega m.in. na procentowym zwiększeniu partycypacji finansowej funduszu. Uważam, że proponowany wzrost jest zbyt mały, by mógł w sposób istotny przyczynić się do realizacji zakładanej liczby lokali dla osób bezdomnych.

Należy podkreślić, że w ramach *Krajowego Programu Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego na lata 2009-2015* założono różnorodne źródła finansowania. Na realizację wszystkich priorytetów zaplanowano każdego roku dodatkowo 15 mln zł., w tym 5 mln zł. na realizację programu Program Wspierający Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności. W tym także zakresie program nie odnosi się do głównych problemów i konieczności zreformowania wieloletniego programu Program Wspierający Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności, który wymaga innego sposobu finansowania i innego rozłożenia priorytetów.

Wydaje się, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej obrało właściwą drogę uporządkowania wielu programów odnoszących się do problemu bezdomności w Polsce, poprzez utworzenie jednego, spójnego programu. Szczególną zaletą programu jest

dostrzeżenie i zaakcentowanie związku między bezdomnością a mieszkalnictwem społecznym. Właściwa bowiem polityka mieszkaniowa to taka, która preferuje zarówno działania wzmacniające skuteczność procesu wychodzenia z bezdomności, jak i jej zapobieganie. W tej perspektywie propozycja Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta uznania za priorytet – zorientowanie strategii na dofinansowanie placówek z przeznaczeniem na ich gruntowne remonty i adaptacje, nie wydaje się właściwym krokiem w kierunku rozwiązania problemu bezdomności w Polsce, choć z pewnością są to przedsięwzięcia zmierzające w tym kierunku (Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, b.d., s. 5).

Trudno nie zauważyć przełomowej roli, jaką w polskiej polityce społecznej pełni *Krajowy Program Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego na lata 2009-2015*, który problem bezdomności ujmuje w szerszej perspektywie: nie tylko w aspekcie pomocy doraźnej, lecz w perspektywie procesu usamodzielniania się osób bezdomnych i ich reintegracji społecznej. Za ogromną zaletę tego programu uważam interdyscyplinarne podejście do wielu problemów, w tym jakości usług i zasad mierzenia bezdomności. Mimo jednak wielu zalet, dokument posiada także wiele braków i nieścisłości, zarówno o charakterze metodologicznym, jak i merytorycznym. Ujmuje bowiem wiele kwestii w sposób fragmentaryczny i nie zawsze konsekwentny.

Moje zastrzeżenia budzi sposób prezentacji misji programu, określonej jako

uzyskanie społecznej akceptacji instytucji reprezentujących: sferę administracji rządowej i samorządowej, sektor organizacji pozarządowych, przedsiębiorców, kościołów i związki wyznaniowe na prowadzenie takich działań pomocowych, które będą wykonywane wg określonych scenariuszy i standardów usług, aby problem zagrożenia bezdomnością był troską wszystkich (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2009. s. 4).

Trudno z elementami ujętymi w misji polemizować, wszystkie one są kluczowe i ważne, jednak sam program w niewielkim stopniu realizację założonego celu przybliża.

Wyraźnym deficytem programu wydaje się niedostatek priorytetów ukierunkowanych na poprawienie współpracy międzysektorowej i międzywydziałowej. Program nie przewiduje w tym zakresie określonych zadań. Co więcej, w znacznym stopniu koncentruje się na obszarze pomocy społecznej, zapominając jakby, że do rozwiązania problemu bezdomności niezbędne jest zaangażowanie wszystkich instytucji polityki społecznej, w tym m.in. z zakresu mieszkalnictwa, zatrudnienia, edukacji czy zdrowia. Wyraźną lukę dokumentu stanowi także brak – poza nakreśloną misją – wyraźnie sprecyzowanych (ogólnych i szczegółowych) celów. Można wprawdzie misję uznać za cel główny programu, jednak trudno wówczas odeprzeć zarzut nieadekwatności i braku konsekwencji względem zakresu programu, ukierunkowanego przecież na skuteczność procesu wychodzenia z bezdomności i rozwoju budownictwa socjalnego. W tej perspektywie, misja ukierunkowana na przełamywanie stereotypów i uzyskanie akceptacji instytucji polityki społecznej, nie wydaje się w satysfakcjonującym stopniu ambitna.

Kolejnym deficytem „Krajowego Programu Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego” jest brak diagnozy zjawiska bezdomności, określającej główne problemy i potrzeby w tym zakresie. Bez tej istotnej części programu trudno zorientować się, na jakie zapotrzebowanie on odpowiada. Proponowany przez Ministerstwo program odnosi się w głównej mierze do procesu integracji ludzi bezdomnych, w mniejszym zakresie do aspektu interwencji i zapewnienia pomocy doraźnej. Wyraźnym

brakiem programu jest pominięcie roli zapobiegania, czyli prewencji, skierowanej do ludzi bezdomnością zagrożonych. W tej sytuacji trudno uznać, że program kompleksowo podejmuje zagadnienie wychodzenia z bezdomności. Mimo iż stanowi niewątpliwie uporządkowanie różnych inicjatyw i rozproszonych elementów dotychczasowej polityki społecznej, to aspiracje autorów programu do kompleksowego podejścia do zagadnienia wychodzenia z bezdomności i integracji społecznej ludzi bezdomnych nie wydają się uzasadnione. Do niewątpliwych deficytów dokumentu zaliczyć należy tryb i hermetyczne procedury jego tworzenia. Trudno bowiem odnaleźć przekonujące powody rezygnacji MPiPS z szerokiej koalicji badaczy i ekspertów środowiska pozarządowego i publicznego przy tworzeniu tak ważnego programu.

Po fazie konsultacji międzyresortowych i społecznych polski rząd ostatecznie wycofał się z inicjatywy dalszych prac i wdrożenia *Krajowego Programu Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego na lata 2009-2015*. W trakcie konsultacji zwrócono uwagę (Minister Finansów, Minister Rozwoju Regionalnego oraz Rządowe Centrum Legislacji), że opracowanie dokumentu o charakterze programu wieloletniego wymaga uzyskania zgody Prezesa Rady Ministrów, zgodnie z przepisem § 7 ust.1a Uchwały nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 5.04.2002 Nr 13 poz. 221). Regulamin pracy Rady Ministrów, który dotyczy zgłoszenia zamiaru ustanowienia programu wieloletniego, tj. założeń. W dniu 23 listopada 2009 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej uzyskał odpowiedź Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z sugestią odstąpienia od inicjatywy w 2009 r., zmierzającej do uzyskania zgody na ustanowienie programu wieloletniego, z uwagi na problemy związane z międzynarodowym kryzysem finansowym. Do chwili obecnej nie została podjęta decyzja Ministra Pracy i Polityki Społecznej o powrocie do prac nad tą programową inicjatywą (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2010).

Podsumowując powyższe uwagi i zastrzeżenia, uznać należy, iż projekt *Krajowego Programu Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego na lata 2009-2015* nie może być postrzegany jako kompleksowa i zintegrowana strategia rozwiązywania problemu bezdomności. Ambitne plany stworzenia kompleksowej strategii zaowocowały skromniejszą inicjatywą programu, który w chwili obecnej został zawieszony. Zaletą tego programu jest to, że on po prostu jest, stanowiąc mocny punkt wyjścia do dyskusji na temat szerszego, strategicznego planu zwalczania zjawiska bezdomności. Wzorem jednak innych europejskich państw, Polska winna rozważyć przygotowanie strategii opartej na rzetelnej diagnozie, uwzględniającej wszechstronne zadania w sferze zapobiegania bezdomności, interwencji i pomocy doraźnej oraz integracji. Strategia taka powinna uwzględniać różnorodność grup ludzi bezdomnych, w tym m.in. starsze i niepełnosprawne, kobiety z dziećmi czy osoby młode. Ważnym elementem strategii powinno być zapewnienie odpowiednich standardów jakości usług oraz zróżnicowanego i adekwatnego sposobu ich finansowania. Plan taki powinien być tworzony w ramach szerokiej konsultacji, z udziałem nie tylko badaczy, ekspertów sektora publicznego, prywatnego i pozarządowego, ale także z udziałem ludzi, którzy doświadczyli bądź doświadczają bezdomności. Strategia powinna obejmować wszystkie instytucje i sfery polityki społecznej, nie tylko pomoc społeczną, ale także mieszkalnictwo, służbę zdrowia, wymiar sprawiedliwości, edukację oraz rynek pracy. Zaangażować w ten proces należy nie tylko podmioty systemu rozwiązywania problemu bezdomności, ale i instytucje, firmy i organizacje świadczące usługi wszystkim obywatelom, tak by zwiększać świadomość, że bezdomność jest naszym wspólnym problemem.

Postulatów powyższych nie należy jednak rozumieć jako zachęty dla instytucji i organizacji odpowiedzialnych za rozwiązanie problemu bezdomności do bezkrytycznego przenoszenia rozwiązań stosowanych w wielu europejskich państwach na grunt polski. Powinien być to raczej impuls do refleksji i debaty nad kierunkiem i strategicznym celem polityki społecznej wobec bezdomności.

Brak takiej debaty odczuwalny jest w Polsce na wielu poziomach: krajowym, regionalnym i lokalnym. Po 20. latach transformacji ustrojowej i tworzenia zrębów społeczeństwa obywatelskiego wydaje się, że obywatele Polski, a także ludzie doświadczający bezdomności lub nią zagrożeni, zasługują na stworzenie ambitnej strategii ukierunkowanej nie na doraźne radzenie sobie z bezdomnością i łagodzenie jej skutków, ale na rzeczywiste jej rozwiązywanie i zwalczanie (Olech, P., 2010). W obliczu ostatnich inicjatyw Unii Europejskiej w tym zakresie, a w szczególności zobligowaniu państw członkowskich we *Wspólnym Raporcie o Zabezpieczeniu Społecznym i Włączeniu Społecznym 2010* do stworzenia zintegrowanych strategii wobec zjawiska bezdomności (Komisja Europejska, 2010), ustanowienie polskiej strategii w zakresie bezdomności wydaje się nieuniknione.

### 3. Program Wspierający Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności

Od roku 2000 Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej realizuje program wspierania organizacji pozarządowych w walce z bezdomnością. Program ten, wcześniej nazwany *Bezdomność* (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2000) w 2006 r. przeszedł poważną merytoryczną metamorfozę i uzyskał nową nazwę – Program „*Powrót osób bezdomnych do społeczności*” (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Departament Pomocy i Integracji Społecznej, 2006), zmienioną w 2010 roku na: Program *Wspierający Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności* (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Departament Pomocy i Integracji Społecznej, 2010). Program dotychczas realizowany był dwutorowo, jeden Centralny – skierowany do ponadregionalnych organizacji, zarządzany bezpośrednio przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, drugi Regionalny – skierowany do organizacji lokalnych, zarządzany przez odpowiednie Urzędy Wojewódzkie. Program przez wiele lat wspierał organizacje w zapewnieniu pomocy doraźnej i interwencyjnej, natomiast od 2006 r. został poszerzony o moduł wspierający, promujący działania w zakresie integracji społecznej i wychodzenia z bezdomności oraz działania prewencyjne. W 2010 r. zniesiono podział na tor regionalny i centralny, odtąd projekty są składane i wstępnie oceniane w Urzędach Wojewódzkich, a następnie przekazywane do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, które podejmuje ostateczną decyzję i podpisuje umowy z wybranymi organizacjami.

Podejmując analizę i ocenę realizowanego programu, należy na wstępie przyznać, że jest on narzędziem potrzebnym i użytecznym, w zwalczaniu bezdomności, istotnym elementem polityki społecznej w zakresie bezdomności. Z jednej strony umożliwi wzmocnienie organizacji pozarządowych realizujących w Polsce około 80-90% usług w zakresie bezdomności, z drugiej – umożliwi realizację wielu interesujących projektów. Szczególnie ważne było wprowadzenie modułu wspierającego, promującego działania ukierunkowane na proces wychodzenia z bezdomności oraz działania ukierunkowane na jej zapobieganie. Pomimo zmieniającej się treści i zakresu realizacji programu, aktualne pozostają problemy sygnalizowane przez środowiska organizacji

pozarządowych. W październiku 2007 r. Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności przygotowało i ogłosiło *Stanowisko strategiczne Pomorskiego Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności wobec założeń i realizacji Programu „Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności”* (Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, 2007). Materiał identyfikuje najważniejsze problemy związane z wdrażaniem programu. Pierwszy zakres uwag w nim zawartych odnosi się do perspektywy czasowej realizacji projektów:

Program każdorazowo uruchamiany jest w drugiej połowie danego roku, ogłoszenie o naborze wniosków zazwyczaj ukazuje się we wrześniu (choć nie zawsze), programy wybierane są w październiku, umowy zaś podpisywane są w październiku/listopadzie, projekty zazwyczaj realizowane są w ciągu 3, 2 lub 1 miesiąca. Wszystkie projekty muszą zakończyć się do końca danego roku. Finanse zazwyczaj przekazywane są w listopadzie lub grudniu. Apogeum tej sytuacji znalazło swoje miejsce w 2006 roku, kiedy to wiele organizacji otrzymało wsparcie finansowe tuż przed okresem świątecznym lub tuż po świętach (nie była to odosobniona sytuacja na przestrzeni tych lat). Realizacja projektu, niezależnie od jego charakteru, w takich warunkach pozostaje fikcją. Sposób rozmieszczenia w czasie, programu „Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności” stoi w sprzeczności z założeniami samego programu, a szczególnie z modulem wspierającym program. Niewyobrażalne jest realizowanie programów ukierunkowanych na wychodzenia z bezdomności, integrację społeczną i zawodową ludzi bezdomnych w ciągu kilku miesięcy. Trudno nam sobie wyobrazić, jak można zrealizować skuteczny program wychodzenia z bezdomności, w tak niewielkim okresie czasu i przy tak zmoltiplikowanym problemie, jakim jest bezdomność. W procesie wychodzenia z bezdomności należy uwzględnić wiele obszarów czasochłonnego oddziaływania m.in. na sferę zdrowotną, socjalno-bytową, mieszkaniową, społeczną, psychologiczną i zawodową. Wymaga to zaangażowania nie tylko instytucji pomocy społecznej, ale i służby zdrowia, instytucji rynku pracy i rynku mieszkaniowego a także wymiaru sprawiedliwości. Harmonogram czasowy realizacji programu w istocie, zatem promuje działania osłonowe, doraźne i interwencyjne, marginalizując działania wspierające. Program zatem zmienił się w istocie tylko w warstwie teoretycznej, w warstwie nazwy (Bezdomność na Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności) oraz treści merytorycznej, w warstwie zaś praktycznej niewiele dotychczas się zmieniło. Program „Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności” pozostaje tylko w nazwie programem wspierającym proces wychodzenia z bezdomności. Większość działań w nim realizowanych ma charakter doraźny i osłonowy. Rozumiemy, że program powstał także w tym celu, aby wspierać gminy w realizacji ich obowiązku zabezpieczenia schronienia, posiłku i wyżywienia oraz by wspierać organizacje pozarządowe w dostarczaniu usług w tym zakresie. Wydaje się jednak, że proporcje pomiędzy modułami są za bardzo zachwiane, ponadto ze względu na sposób realizacji programu wiele projektów w module wspierającym pozostaje de facto projektami osłonowymi (Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, 2007. s. 1-2).

Na przestrzeni lat 2007-2010 termin ogłaszania konkursu uległ przyspieszeniu. Zawsze w pierwszej połowie roku, najczęściej w kwietniu, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wystosowywało informacje o naborze projektów. Zmiana niniejsza nie wpłynęła znacząco na zwiększenie okresu realizacji projektów, większość z nich realizowana jest najczęściej od września do końca roku.



Kolejny zakres uwag Pomorskiego Forum dotyczył politycznego kontekstu wdrażania programu, a także sezonowego podejścia do zjawiska bezdomności. W stanowisku Pomorskiego Forum czytamy:

Niepokojące jest także polityczne tło samego programu. Otóż każdej jesieni i zimy, politycy niezależnie od opcji politycznej, w mediach podają informację o milionach złotych, jakie zostały przeznaczone na pomoc ludziom bezdomnym. Informacja ta głęboko dezinformuje opinię publiczną, ponieważ nikt nie mówi, w jakim trybie realizowane są projekty oraz w jakim czasie. Sytuacja taka wzmacnia dodatkowo negatywny stereotyp populacji ludzi bezdomnych, umacnia również przekonanie, że bezdomność ma wymiar sezonowy. Dodatkowy aspekt stanowi coroczny przyływ finansowy do przewidywanej puli finansowej. Oprócz trudności związanych z samym czasem realizacji programu, trudności organizacjom następuje sezon realizacji projektu. Organizacje Pomorskiego Forum od lat monitorują skalę i sytuację socjodemograficzną ludzi bezdomnych, nasze doświadczenie pokazuje, że obecnie nie mamy do czynienia z sytuacją zmniejszania się liczby ludzi bezdomnych w placówkach w czasie sezonu wiosennego czy letniego. Doskonale pokazuje to porównanie wyników spisu powszechnego zrealizowanego w placówkach woj. pomorskiego latem 2002 roku oraz wyników badania socjodemograficznego z 2003 roku, które zrealizowano zimą. Badania nasze pokazują, że populację osób bezdomnych można podzielić na dwie grupy ludzi w sytuacji bezdomności pozainstytucjonalnej i instytucjonalnej. Grupy te znacznie się od siebie różnią, ludzie żyjący „na ulicy” niezwykle rzadko korzystają z pomocy placówek, ludzie zaś w placówkach przebywają w nich przez wiele lat, zmieniając tylko placówki a nie charakter miejsca pobytu. Ponadto należy wspomnieć, że nawet zakładając sezonowe funkcjonowanie programu, to program funkcjonuje tylko do grudnia. W pozostałym sezonie zimowym (styczeń, luty, marzec) organizacje pozostają bez wsparcia programu. Każdego roku do zakładanej puli finansowej Programu, już po ogłoszeniu konkursów i zazwyczaj po ogłoszeniu wyników, przyznawane są dodatkowe środki finansowe na realizację programu. Sytuacja ta powoduje zamieszanie zarówno na poziomie toru Regionalnego i Centralnego. Siłą rzeczy wiele organizacji musi zmieniać swoje budżety, zmieniają się niekiedy umowy, zmieniany jest charakter działań, w konsekwencji wiele osób zarówno po stronie pozarządowej i publicznej ma bardzo dużo dodatkowej pracy. Także nagły czas powoduje niekiedy selektywny charakter wyboru projektów, które otrzymują dodatkowe środki na realizację programów. Przypominamy sytuację roku 2006, kiedy to Rząd Polski przyznał dodatkowe 10 milionów złotych, które zostały rozdysponowane głównie pomiędzy duże ogólnopolskie organizacje. Niektóre z nich na kilka tygodni dostały do wydania setki tysięcy, a niektóre nawet i miliony do wydania (Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, 2007. s. 2-3).

Sytuacja w kontekście problemu dodatkowych środków na realizację programu w latach 2007 i 2008 nie uległa zmianie, natomiast w 2009 r. zastosowano bardziej sprawiedliwe rozwiązanie. Dodatkowe środki finansowe na realizację programu skierowano do organizacji, których projekty nie zostały sfinansowane z zaplanowanej alokacji finansowej. Ogólna kwota przeznaczona każdego roku na sfinansowanie programu wahała się od niemal 8 mln zł. do 20 mln zł., z czego każdego roku kwota zagwarantowana sytuowała się na poziomie 5 mln zł.

Pomorskie Forum, precyzując deficyty i problemy związane z programem *Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności* (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2006), przygotowało rekomendacje krótko- i długofalowe. O ile większość rekomendacji

krótkoterminowych w obecnej chwili straciła na aktualności ze względu na pozytywne zmiany, które MPiPS wdrożyło, to rekomendacje długoterminowe ciągle pozostają niezrealizowane. W stanowisku Pomorskiego Forum czytamy dalej:

Kluczowym dylematem jest pytanie, czy należy wydawać środki finansowe na mało „efektywny” program, którego ułomności zostały szeroko opisane powyżej, czy też zainwestować nieco więcej środków finansowych, uporządkować i usystematyzować a tym samym podnieść jakość i skuteczność programu oraz projektów w ramach niego realizowanych? Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności stoi na stanowisku, że polskich podatników nie stać na finansowanie mało skutecznego systemu wsparcia dla osób bezdomnych, uważamy że program „Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności”, należy w wymiarze długofalowym dość odważnie zmodernizować i zreformować. Forum uważa, że modelowo i wzorcowo program „Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności”, powinien w swojej formule bardziej przypominać Fundusz Inicjatyw Obywatelskich lub Programy Operacyjne realizowane przez wiele Ministerstw (np. Kultury). Powinien być to program umożliwiający planowanie i realizowanie projektów w szerszej perspektywie czasowej oraz z wykorzystaniem większych środków finansowych. Formuła taka pozwoliłaby na realizację dłuższych i bardziej strategicznych projektów. Rozwiązanie takie umożliwiłoby z jednej strony realizowanie projektów osłonowych na przełomie jesieni, zimy i wiosny, z drugiej strony wielowymiarowych programów aktywizacyjnych, które mogłyby trwać dłużej niż jeden rok. Moduł prewencyjny umożliwiłaby realizację wielu cennych inicjatyw, nie tylko doraźnie, ale w ramach szerzej zakrojonych przedsięwzięć. Projekty takie, w tych trzech wymiarach, realnie podniosłyby jakość usług świadczonych ludziom bezdomnym, wzmocniłyby organizacje pozarządowe, na których spoczywa odpowiedzialność dostarczania tych usług. Zwiększyłyby się stabilność udzielanej pomocy, co w konsekwencji przełożyłoby się na zwiększenie skuteczności pomocy niesionej ludziom bezdomnym. Zmiany takie niewątpliwie wiązałyby się z koniecznością zwiększenia środków przeznaczanych na program oraz jeszcze w większym stopniu doprecyzowanie wielu kwestii związanych z programem. Jednocześnie ulec musiałyby zmianom procedura ogłaszania i tryb samych konkursów, procedura przyznawania dotacji (oceny, weryfikacji), sposób realizacji projektów, ich monitorowania, ewaluacji i kontrolowania. W przekonaniu Pomorskiego Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, program długofalowy powinien być jednym z narzędzi (elementów) „Krajowej Strategii/Programu Zwalczania Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego”. Program taki precyzowałby kwestie realizacji polityki społecznej państwa wobec zagadnienia bezdomności oraz zagrożenia bezdomności. Strategia taka powinna precyzować znaczenie, określać metody, standardy, procedury i narzędzia do realizacji trzech filarów polityki społecznej wobec bezdomności (Prewencji, Interwencji, Integracji) (Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, 2007. s. 6-7).

Zmiany, jakie odnajdujemy w obecnej wersji programu po nazwą Program Wspierający Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Departament Pomocy i Integracji Społecznej, 2010), obejmują przede wszystkim zastosowanie od marca 2010 r. nowych reguł zlecania zadań publicznych, na podstawie przepisów Ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 25.02.2010 Nr 28 poz. 146). Nadal aktualny pozostaje postulat takiego przekształcenia programu, aby umożliwił on finansowanie wieloletnich przedsięwzięć w wymiarach prewencji,

interwencji i integracji. Inny postulat, dotyczący osadzenia programu w szerszym planie rozwiązywania problemu bezdomności, wydaje się szczególnie ważny w obecnej sytuacji społecznej i (prawdopodobnie) aktualny w dłuższej perspektywie. Wydaje się, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej planowało ugruntować i zapewnić większą stabilność Program Wspierający Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności poprzez wpisanie go do projektu *Krajowy Program Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego na lata 2009-2015*. Niewątpliwie było to posunięcie we właściwym kierunku, mimo iż przyjęcie i realizacja Krajowego Programu zostały przesunięte w czasie.

Reasumując, należy podkreślić, że analizowany program jest wielkim zasobem polskiej polityki społecznej wobec bezdomności, potencjalnie stanowi kluczowy instrument dokonywania zmian w systemie usług skierowanych do ludzi bezdomnych na poziomie zarówno organizacji pozarządowych, jak i instytucji sektora publicznego. Pozytywnie należy też ocenić ewolucję programu, szczególnie że niewielki był zespół odpowiedzialny za wdrażanie tak dużego projektu w Departamencie Pomocy i Integracji Społecznej.

Ocena i analiza programu potwierdza i uwiarygodnia tezę o potrzebie stworzenia zintegrowanej krajowej strategii/planu wobec problemu bezdomności, której „Program Wspierający Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności” powinien stanowić niezbywalną i fundamentalną część.

#### **4. Rządowy program wsparcia finansowego z Funduszu Dopłat tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych**

W Polsce istnieje tylko jeden program mieszkaniowy odnoszący się wprost do zjawiska bezdomności i problemu zagrożenia bezdomnością. Obecnie przybrał nazwę: Rządowy program wsparcia finansowego z Funduszu Dopłat tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Program powstał jako Pilotażowy program finansowego wsparcia dla gmin w budowie lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych zapisany jest w Ustawie z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz.U. z 25.06.2004 Nr 145 poz. 1533). Pierwotnie jego zakończenie planowano na koniec 2005 r. Ze względu na duże potrzeby rozpoznane podczas naboru wniosków oraz ewaluacji wykonanej przez Instytut Rozwoju Miast (2005) na zlecenie Ministra Transportu i Budownictwa, dokonano w połowie 2005 r. jego modyfikacji, przesuwając termin zakończenia programu o rok i zakładając dodatkowe wsparcie finansowe ze środków budżetu państwa (Wygnańska J., 2007, s. 5-8) Po ewaluacji pilotażowego programu, 8 grudnia 2006 r. rząd polski uchwalił Ustawę z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz.U. z 29.12.2006 Nr 251 poz. 1844). Ustawa na trwałe zakorzeniła ten program w polskim systemie prawnym wspierania mieszkalnictwa. W 2009 r. ustawa uległa poważnym modyfikacjom, zwiększono między innymi limity procentowego udziału środków z programu (Dz.U. z 13.03.2009 Nr 39 poz. 309).

Obecnie program przewiduje, że gminy otrzymują wsparcie na realizację, przedsięwzięć polegających na tworzeniu lokali socjalnych, noclegowni, domów dla bezdomnych, mieszkań chronionych oraz lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, niestanowiących lokali socjalnych (lokali komunalnych). Związki międzygminne otrzymują wsparcie na realizację przedsięwzięć polegających na tworzeniu

lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni oraz domów dla bezdomnych. Powiaty otrzymują wsparcie na realizację, przedsięwzięć polegających na tworzeniu lokali mieszkalnych służących wykonywaniu zadań z zakresu pomocy społecznej w formie mieszkań chronionych. Organizacje pożytku publicznego otrzymują wsparcie na realizację, przedsięwzięć polegających na tworzeniu noclegowni, domów dla bezdomnych oraz mieszkań chronionych. Program zarządzany jest przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Każdego roku Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach programu ogłasza dwa nabory projektów do sfinansowania (kwiecień i wrzesień). W 2007 r. kwota przeznaczona na pomoc w ramach programu wsparcia finansowego z Funduszu Dopłat tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych wynosiła 185 mln zł., natomiast w 2008 r. zaplanowana była na poziomie 125 mln zł.. W 2009 r. radykalnie, w związku z mniejszym niż się spodziewano zainteresowaniem programem, zmniejszono wsparcie finansowe do poziomu 45 mln zł.. W 2010 r. na realizację programu przewidziano zaledwie 20 mln zł. Niemal 90% niniejszych kwot przeznaczonych jest na tworzenie mieszkań socjalnych i mieszkań chronionych, natomiast około 10% zarezerwowanych jest na tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych (Bank Gospodarstwa Krajowego, b.d.). W świetle powyższych danych widać, jak kwota przeznaczona na realizację Programu sukcesywnie zmniejsza się, co musi niepokoić, szczególnie w kontekście pogarszania się sytuacji mieszkaniowej w Polsce.

Z informacji zawartych w uzasadnieniu Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Druki Sejmowe VI kadencja Druk nr 1282) wynika, że finansowe wsparcie w ramach programu pilotażowego w łącznej kwocie 84,5 mln zł. pozwoliło na powstanie ponad 5 tys. lokali socjalnych oraz ok. 500 miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych. Z informacji tych wynika także, że program ten w okresie trzech edycji składania wniosków (2007 r. i pierwsze półrocze 2008 r.) nie przyniósł efektów prognozowanych na etapie opracowywania regulacji ustawy. Szacunkowo zakładano powstanie w okresie 8 lat ok. 100 tys. lokali socjalnych lub mieszkań chronionych oraz 20 tys. nowych miejsc w noclegowniach lub domach dla bezdomnych, z czego w roku 2007 r. – 5,5 tys. lokali socjalnych i mieszkań chronionych oraz 3 tys. miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych, natomiast w latach 2008-2010 po 13,5 tys. lokali socjalnych i mieszkań chronionych rocznie oraz po 3 tys. miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych rocznie. Tymczasem w 2007 r. powstało tylko 2 564 lokale socjalnych i mieszkań chronionych oraz 170 miejsc w noclegowniach. W pierwszym półroczu 2008 r. złożono wnioski na utworzenie zaledwie 1 224 lokali socjalnych i mieszkań chronionych oraz 68 miejsc noclegowych (Rzecznik Praw Obywatelskich, 2010).

Stopień wykorzystania środków finansowych dostępnych w Funduszu Dopłat jest bardzo niski. Być może jest to spowodowane słabą znajomością nowych aktów prawnych wśród samorządów gminnych i organizacji pożytku publicznego. Obrazuje to poniższa tabela.

**Tabela nr 1. Stopień wykorzystania puli środków przeznaczonych do dyspozycji projektodawców na 31 grudnia 2007 r.**

Wyszczególnienie	Plan	Wykorzystanie	Stopień zaawansowania
łącznie puli środków w mln zł	68,0	28,3	41,6%
z tego:			
pula na lokale socjalne	54,4	27,6	50,7%
pula na noclegownie i domy dla osób bezdomnych	13,6	0,7	5,1%

Źródło: dane BGK

Liczba składanych i finansowanych projektów w nowym trybie, znacznie odbiega od liczby składanych i finansowanych projektów w ramach pilotażu programu (Instytut Rozwoju Miast, 2005; Bank Gospodarstwa Krajowego, b.d.) . Najprawdopodobniej wynika to z dużych utrudnień formalnych w ubieganiu się o środki, dużym stopniu skomplikowania procedury składania projektu oraz konieczności poniesienia znaczącego wkładu własnego w finansowanie projektu. To, co niepokojące w realizacji tego programu, to znikomy udział sektora pozarządowego (organizacji pożytku publicznego). Głównym beneficjentem środków z funduszu stały się instytucje sektora publicznego (gminy). Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać w niskich zasobach i zdolnościach finansowych organizacji pozarządowych oraz braku prawa własności budynków, w których mają być przeprowadzane zadania (co jest warunkiem koniecznym do przystąpienia do programu). Ponadto, program nie udziela dotacji na realizację inwestycji, a jedynie refunduje poniesione koszty w wysokości 20-50% inwestycji. Minus właściwego funkcjonowania programu stanowi brak raportów, precyzyjnie określających rezultaty ilościowe i jakościowe funkcjonowania programu. Pewną przeszkodę stanowi też zakaz łączenia środków finansowych z Programu Rządowego ze środkami pochodzącymi z Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej.

### Podsumowanie

Podejmowane przez rząd inicjatywy – Program Wspierający Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności, program wsparcia finansowego z Funduszu Dopłat tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, projekt Krajowego Programu Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego na lata 2009-2015 pokazują, że w naszym kraju istnieje spory potencjał i wola do podejmowania działań, ukierunkowanych na rozwiązywanie problemu bezdomności. Analiza jednak zakresu oraz doświadczenia realizacji tych programów ujawniają, że polityka w zakresie bezdomności jest fragmentaryczna, chaotyczna i niespójna, realizowana przez różne podmioty w sposób nieskoordynowany. Można wyliczyć wiele cennych elementów różnych rozwiązań, nie układają się jednak one w żaden strategiczny plan. Realizowana dotąd polityka społeczna nakierowana była raczej na interwencję, a nie skuteczną likwidację problemu bezdomności.

Pewną nadzieję na stworzenie w Polsce – wzorem innych krajów – zintegrowanej strategii rozwiązywania problemu bezdomności, stwarzają uwarunkowania krajowe i europejskie, m.in. zobligowanie państw członkowskich we Wspólnym Raporcie o Zabezpieczeniu

Spółecznym i Włączeniu Spółecznym 2010 do stworzenia zintegrowanych strategii wobec zjawiska bezdomności (Komisja Europejska, 2010) oraz deklaracja Parlamentu Europejskiego rozwiązania kwestii bezdomności na ulicach (Parlament Europejski, 2008).

### Bibliografia:

- Bank Gospodarstwa Krajowego, b.d. *Informacje i komunikaty dotyczące programu budownictwa socjalnego*. [www.bgk.com.pl/informacje-i-komunikaty-dotyczace-programu-budownictwa-socjalnego](http://www.bgk.com.pl/informacje-i-komunikaty-dotyczace-programu-budownictwa-socjalnego), dostęp: 20.05.2010.
- Druki Sejmowe VI kadencja Druk nr 1282, Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych.
- Dz.U. z 10.07.2001 Nr 71 poz. 733, Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.
- Dz.U. z 13.03.2009 Nr 39 poz. 309, Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.
- Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593, Ustawa z dnia 12.03.2004 r. o pomocy społecznej.
- Dz.U. z 25.02.2010 Nr 28 poz. 146, Ustawa z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw.
- Dz.U. z 25.06.2004 Nr 145 poz. 1533, Ustawa z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych.
- Dz.U. z 29.12.2006 Nr 251 poz. 1844, Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych.
- Instytut Rozwoju Miast, 2005. *Kierunki rozwoju państwowych instrumentów wsparcia budownictwa dla najuboższych w oparciu o doświadczenia tzw. programu pilotażowego i badań IRM*. Warszawa.
- Komisja Europejska, 2010. *Wspólny Raport o Zabezpieczeniu Społecznym i Włączeniu Społecznym 2010*. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>, dostęp: 12.04.2010.
- M.P. z 5.04.2002 Nr 13 poz. 221, Uchwała Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. Regulamin pracy Rady Ministrów.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2000. *Program Bezdomność*. Warszawa.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2009. *Krajowy Program Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego na lata 2009-2015*. Warszawa.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2010b. *Wyjaśnienia w związku z artykułem „Bezdomność a gra w politykę społeczną”*. Warszawa. [www.mpips.gov.pl/dla-mediow/sprostowania-i-wyjasnienia/art,5329,wyjasnienia-w-zwiazku-z-artykulem-bezdomnosc-a-gra-w-polityke-spoeczna.html](http://www.mpips.gov.pl/dla-mediow/sprostowania-i-wyjasnienia/art,5329,wyjasnienia-w-zwiazku-z-artykulem-bezdomnosc-a-gra-w-polityke-spoeczna.html), dostęp: 21.06.2010.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Departament Pomocy i Integracji Społecznej, 2006. *Program „Powrót osób bezdomnych do społeczności”*. Warszawa.

- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Departament Pomocy i Integracji Społecznej, 2008. *Wytyczne do opracowania Krajowej Strategii Wychodzenia z Bezdomności na lata 2008-2015*. Warszawa.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Departament Pomocy i Integracji Społecznej, 2010. *Program Wspierający Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności*. Warszawa.
- Olech, P., 2010. *Najważniejsze problemy związane z bezdomnością w Polsce*. Wystąpienie na spotkaniu konsultacyjnym VIII. Zespołu ds. Rozwiązania Problemu Bezdomności 28 kwietnia 2010 roku w Warszawie.
- Parlament Europejski, 2008. Oświadczenie Pisemne w sprawie rozwiązania kwestii bezdomności na ulicach. [www.europarl.europa.eu/sidesSearch/search.do?type=WDECL&term=6&author=28m&language=PL&startValue=0](http://www.europarl.europa.eu/sidesSearch/search.do?type=WDECL&term=6&author=28m&language=PL&startValue=0), dostęp: 12.06.2010.
- Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, 2007. *Stanowisko strategiczne Pomorskiego Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności wobec założeń i realizacji Programu „Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności”*. Gdańsk, [www.pfwb.org.pl/obszary-dzialan/polityka-spoleczna/stanowiska-pfwb/](http://www.pfwb.org.pl/obszary-dzialan/polityka-spoleczna/stanowiska-pfwb/), dostęp: 21.05.2010.
- Rzecznik Praw Obywatelskich, 2010. *Wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska w sprawie polityki mieszkaniowej*. Warszawa. [www.rpo.gov.pl/pliki/12680506370.pdf](http://www.rpo.gov.pl/pliki/12680506370.pdf), dostęp: 12.06.2010.
- Towarzystwo Pomocy im św. Brata Alberta, b.d. *Uwagi Towarzystwa Pomocy im św. Brata Alberta do Krajowego Programu Wychodzenia Z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego na lata 2009 – 2015*. [www.bratalbert.org.pl/portal/images/PDF/Uwagi%20do%20KPWzBiRBS.pdf](http://www.bratalbert.org.pl/portal/images/PDF/Uwagi%20do%20KPWzBiRBS.pdf), 20.06.2010.
- Wygnańska J., 2007. *Przegląd metod monitorowania bezdomności*. Warszawa.
- Wygnańska J., 2009. *The Development of a National homeless Strategy in Poland: Achievements and Challenges*. „European Journal on Homelessness”, Volume 3.

### **Social policy in Poland and prospects to develop a national integrated strategy of homelessness – the analysis of current plans and programmes**

#### **(Summary)**

The article is devoted to the analysis of the current plans and programmes in Poland leading to establishing the national and integrated strategy towards the problem of homelessness. The author of this article discusses a failed attempt to create a strategy aimed at strengthening and increasing the scale of the process of getting out of homelessness. He also evaluates the project of the National Programme of Getting Out of Homelessness and the Development of Social Housing 2009-2015 (Krajowy Program Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego 2009-2015) which is a fragment of a strategic plan to solve the problem of homelessness in Poland, and the analyses two other programmes crucial for social policy towards homelessness in Poland: the Programme Supporting the Homeless in their Comeback to Society (Program Wspierający Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności) and the Programme of

financial support in providing social housing, protected flats, nightshelters and houses for the homeless (Program finansowego wsparcia w zakresie tworzenia lokali społecznych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych).





Piotr Olech

**Zapobieganie bezdomności  
i integracja ludzi bezdomnych  
a problemy mieszkaniowe w Polsce.  
Zarys głównych problemów  
mieszkaniowych w kontekście  
bezdomności**



## Wstęp

W ciągu ostatnich kilkunastu lat ogólna sytuacja mieszkaniowa w Polsce uległa wyraźnej poprawie, obiektywnie buduje się coraz więcej domów o coraz wyższym standardzie, zaś mieszkania dostępne są dość szeroko i powszechnie. Poprawiły się także warunki mieszkaniowe w jakich żyją Polacy. Niezależnie jednak od ogólnej poprawy warunków mieszkaniowych 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 ubogich i zagrożonych wykluczeniem społecznym. 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 2002 r. Narodowy Spis Powszechny (NSP 2002). Okazało się, że aż 35,5% ludności Polski mieszka w złych lub bardzo złych warunkach mieszkaniowych. Polska w 2002 r. 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, stare i w złym stanie technicznym budynki, zbyt mały metraż na osobę). W warunkach przeludnienia (według standardów europejskich – więcej niż 2 osoby na pokój) mieszkało 11,9 mln Polaków (Główny Urząd Statystyczny, 2003b. s. 25-47). 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 wyprowadzi (TNS AISA, b.d.). W 2008 r. wskaźnik nasycenia w mieszkania w Polsce wyniósł 345, co plasuje nas na przedostatnim miejscu w Europie (Dol K., Haffner M., 2010. s. 62). Z roku na rok zmniejsza się także liczba mieszkań, które możemy uznawać za społeczne (komunalne, spółdzielcze, TBS), w 2009 r. mieszkania komunalne stanowiły 7,9% ogółu wszystkich mieszkań w Polsce, gdy jeszcze w 2002 r. 11,2% (Główny Urząd Statystyczny, 2010). Pełne i najbardziej aktualne dane o obecnej sytuacji mieszkaniowej zostaną opublikowane przez GUS po realizacji Spisu Powszechnego w 2011 r.

Nie ulega wątpliwości, że problemy mieszkaniowe i związane z nimi zjawisko wykluczenia mieszkaniowego to najważniejsze czynniki, z jednej strony prowadzące do bezdomności, z drugiej kluczowe dla procesu wychodzenia z niej. Wydaje się, że mieszkalnictwo w literaturze i dyskursie o bezdomności pojawia się stosunkowo rzadko. Dotychczas wielu badaczy i ekspertów postrzegało problem bezdomności przez pryzmat schronienia, patologii, biedy czy wykluczenia społecznego, podczas gdy w pierwotnym wymiarze bezdomność odwołuje się do problemu mieszkaniowego, z całym bagażem konsekwencji w wymiarze psychologicznym, społecznym czy ekonomicznym (Firlit-Fesnak G., Szatur-Jaworska B., 1995; Pisarska M., 1993).

Nie trzeba przekonywać, że zjawisko bezdomności jest jedną z najsłabszych form wykluczenia społecznego. W Polsce, pomimo braku badań ogólnopolskich w zakresie bezdomności szacuje się, że liczba osób bezdomnych kształtuje się na poziomie 34-70 tys. osób (Przymeński A., 2001; Wachowicz M., 2005; Słowik S., 2008; Przymeński A., 2008; Olech P., 2008a). Analizując – począwszy od 2001 r. – wyniki badań panelowych prowadzonych przez Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności dowiadujemy się, że każdego roku na terenie województwa pomorskiego około trzech tysięcy osób doświadcza bezdomności (Dębski M., 2008a. s. 146; Dębski M., 2010. s. 184). Ponad 60% ludzi bezdomnych przebywa w specjalistycznych placówkach: noclegowniach i schroniskach. Średni okres doświadczania bezdomności to ponad 6 lat (Dębski M., 2010. s. 184-195). Z badań realizowanych w województwie pomorskim wynika, że około 20-25% populacji bezdomnych (uwzględniając wiek, wykształcenie, okres pozostawania w bezdomności itp.) ma wysokie bądź bardzo wysokie szanse wyjścia z bezdomności (Dębski M., 2007. s. 82). Pozostała część osób pozostanie bezdomna najprawdopodobniej do końca życia.

Rozpatrując problem wychodzenia z bezdomności wskazać należy, iż proces integracji ze społeczeństwem wymaga nie tylko przejścia terapii, nabycia odpowiednich umiejętności czy aktywności zawodowych, ale przede wszystkim realnej perspektywy na własne mieszkanie. Mówią o tym same osoby bezdomne wskazując, że posiadanie własnego mieszkania bądź pomoc w jego uzyskaniu to najważniejsze potrzeby osób doświadczających bezdomności w procesie reintegracji zawodowej i społecznej (Dębski M., 2008b. s. 293). Rzeczywistość pokazuje jednak, że mieszkalność to najwyższy próg w procesie wychodzenia z bezdomności. W Polsce brakuje mieszkań, w których ludzie bezdomni rokujący na powrót do społeczeństwa, mogliby funkcjonować i z powodzeniem wyjść z zakłętego kręgu bezdomności. Doświadczenie realizacji wielu projektów aktywizacyjnych z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego (IW EQUAL, POKL) wskazują, że w przypadku ludzi bezdomnych wsparcie poprzez edukację i zatrudnienie nie wystarcza, do usamodzielnienia potrzebne są jeszcze dostępne, tanie mieszkania. W myśl teorii potrzeb Masłowa, aby człowiek mógł rozwijać potrzeby wyższego rzędu (tj. potrzeba samorealizacji), musi mieć zaspokojone podstawowe potrzeby, m.in. potrzebę bezpieczeństwa. Posiadanie własnej przestrzeni, mieszkania gwarantującego prywatność i umożliwiającego nawiązywanie normalnych relacji społecznych jest jedną z elementarnych potrzeb związanych z poczuciem bezpieczeństwa. Bez jej zaspokojenia trudno jest oczekiwać od ludzi pozbawionych domu samodzielności czy doskonalenia poprzez edukację i pracę. Wiele z dotychczas realizowanych projektów właśnie z tego powodu nie kończyło się sukcesem.

Ludzie bezdomni bardzo rzadko podejmują zatrudnienie, które umożliwia pozyskanie i utrzymanie własnego mieszkania. Część z nich jednak podejmuje pracę i naukę, podnosząc swoje kwalifikacje, część podejmuje skutecznie terapię alkoholową i żyje w trzeźwości. Ze względu na brak dostępnych mieszkań, pozostają jednak w placówkach dla ludzi bezdomnych. Sytuacja ta powoduje poczucie beznadziejności i niewiarę w sens podejmowania starań o samodzielne funkcjonowanie w społeczeństwie. Sytuacja ta jest niewłaściwa także ze względów ekonomicznych. Pozostawanie w placówkach dla bezdomnych ludzi zdolnych do samodzielnego lub wspieranego funkcjonowania w środowisku generuje wielkie koszty ekonomiczne. Na Pomorzu zaledwie 5% osób bezdomnych zamieszkuje mieszkania wspierane, dla przykładu w Danii czy Finlandii

około 60% populacji osób bezdomnych korzysta z różnych form mieszkalnictwa wspieranego (FEANTSA 2008c). Być może dlatego osoby bezdomne w województwie pomorskim pesymistycznie oceniają własne szanse na wyjście z bezdomności (na skali od 0 do 100 % – przeciętny odsetek ocenianych szans na własne usamodzielnienie kształtuje się na poziomie 22,5%) (Dębski M., 2010. s. 208).

W Polsce potrzebujemy pilnych inwestycji w mieszkalnictwo społeczne, optymistycznie szacując – nieco ponad 10% wszystkich mieszkań stanowią mieszkania społeczne, których liczba zmniejsza się z roku na rok, a stan tych mieszkań pozostawia wiele do życzenia. W obliczu braku perspektywicznej strategii rozwoju mieszkalnictwa społecznego, problemu prywatyzacji mieszkań publicznych oraz nierealizowania przez organy administracji publicznej zadań związanych z mieszkalnictwem, konieczne jest podjęcie natychmiastowych działań ukierunkowanych na poprawę tej trudnej sytuacji.

Poniższy raport stanowi prezentację najważniejszych danych o mieszkalnictwie w Polsce, identyfikuje podstawowe problemy sprzyjające bezdomności, jest także próbą ujęcia najważniejszych problemów związanych z mieszkalnictwem, w kontekście zagrożenia bezdomnością i procesu usamodzielniania ludzi bezdomnych. W raporcie można znaleźć wskazówki i rekomendacje dla polityki społecznej i mieszkaniowej oraz szereg propozycji i rekomendacji przydatnych dla podjęcia próby rozwiązania problemu wykluczenia mieszkaniowego w Polsce.

Ponieważ moje rekomendacje nawiązują w stopniu większym do problematyki mieszkalnictwa niż bezdomności, postanowiłem nie wyodrębnić ich z tekstu – jak uczynili to pozostali badacze – do zbioru rekomendacji, prezentowanych na końcu naszego raportu. Przedstawione niżej treści, refleksje i rekomendacje powstały w oparciu o materiał pisany przeze mnie wcześniej dla różnorodnych instytucji i organizacji (Olech, P., 2008b; 2009; 2010). Mimo iż korzystałem z zebranego i publikowanego wcześniej materiału, to jednak niniejsze opracowanie ma odmienny charakter i odmienny kontekst, bowiem skupia się na znaczeniu mieszkalnictwa dla rozwiązywania problemu bezdomności. Starałem się w znacznie większym stopniu skoncentrować na problemie zapobiegania bezdomności oraz wychodzenia z niej w kontekście najważniejszych problemów mieszkaniowych w Polsce. Zła sytuacja mieszkaniowa ma bowiem olbrzymi wpływ nie tylko na generowanie samego zjawiska bezdomności, ale i utrzymywanie jego skali.

## **1. Mieszkalnictwo w Polsce**

Analiza najważniejszych problemów mieszkaniowych w Polsce wymaga doprecyzowania wielu pojęć związanych z mieszkalnictwem, tym bardziej, że Polska terminologia w tym zakresie znacznie różni się od europejskiej. Dookreślenie jest ważne także dlatego, że owe terminy wyznaczają i porządkują dalszą analizę, mając wpływ także na strukturę rekomendacji.

### **1.1. Rodzaje mieszkań w Polsce**

Mieszkaniami – zgodnie z normatywną definicją zamieszczoną w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury, obowiązującym od dnia 16 grudnia 2002 nazwać można zespół pomieszczeń mieszkalnych i pomocniczych, mający odrębne wejście, wydzielony stałymi przegrodami budowlanymi, umożliwiający stały pobyt ludzi i prowadzenie samodzielnego

gospodarstwa domowego. Główny Urząd Statystyczny przyjmuje, że mieszkanie jest to lokal składający się z jednej lub kilku izb łącznie z pomieszczeniami pomocniczymi, wybudowany lub przebudowany dla celów mieszkalnych, konstrukcyjnie wydzielony (trwałymi ścianami) w obrębie budynku, do którego prowadzi niezależne wejście z klatki schodowej, ogólnego korytarza, wspólnej sieni bądź bezpośrednio z ulicy, podwórza lub ogrodu (Główny Urząd Statystyczny, 2010).

Wśród form budownictwa mieszkaniowego wyróżnia się mieszkania sklasyfikowane według następujących form własności:

- gminy (komunalne) – mieszkania stanowiące własność gminy lub powiatu (lokalnej wspólnoty samorządowej), a także mieszkania przekazane gminie, ale pozostające w dyspozycji jednostek użyteczności publicznej, takich jak: zakłady opieki zdrowotnej, ośrodki pomocy społecznej, jednostki systemu oświaty, instytucje kultury; m.in. mieszkania socjalne i interwencyjne
- spółdzielcze/spółdzielni mieszkaniowych – mieszkania własnościowe (zajmowane na podstawie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego) lub lokatorskie (zajmowane na podstawie stosunku najmu), znajdujące się w budynkach stanowiących własność lub współwłasność spółdzielni mieszkaniowych, z wyjątkiem tych mieszkań, dla których na mocy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 23.01.2001 Nr 4 poz. 27) zostało ustanowione prawo odrębnej własności na rzecz jednej lub kilku osób fizycznych
- Skarbu Państwa – mieszkania pozostające w zasobie Agencji Nieruchomości Rolnych (dawniej Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa), Wojskowej Agencji Mieszkaniowej, w zarządzie jednostek podległych ministrom: Obrony Narodowej, Spraw Wewnętrznych i Administracji, Sprawiedliwości, w zarządzie organów władzy państwowej, administracji państwowej, kontroli państwowej itp.
- zakładów pracy – sektora publicznego i prywatnego
- osób fizycznych – mieszkania, do których prawo własności posiada osoba fizyczna (jedna lub więcej), przy czym osoba ta:
  - może być właścicielem całej nieruchomości, np. indywidualny dom jednorodzinny,
  - może posiadać udział w nieruchomości wspólnej, jako właściciel lokalu mieszkalnego, np. znajdującego się w budynku wielomieszkaniowym objętym wspólnotą mieszkaniową. Zaliczono tu również mieszkania w budynkach spółdzielni mieszkaniowych, dla których na mocy ww. ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych zostało ustanowione odrębne prawo własności na rzecz osoby fizycznej (osób fizycznych) ujawnione w księdze wieczystej
- Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS) – mieszkania społeczno-czynszowe znajdujące się w budynkach będących własnością podmiotu prawnego, który w swojej nazwie ma wyrazy „towarzystwo budownictwa społecznego” lub skrót „TBS”, bez względu na fakt partycypowania w kosztach budowy budynku innego podmiotu (gminy, spółdzielni mieszkaniowej, zakładu pracy) w zamian za uzyskanie mieszkań (na zasadzie najmu) dla wskazanych przez te podmioty osób trzecich

- wspólnot mieszkaniowych – pojęcie to odnosi się do budynku (lub kilku budynków) wielomieszkaniowego, w którym część lub wszystkie lokale stanowią wyodrębnione własności osób fizycznych, potwierdzone wpisem do księgi wieczystej. Wspólnotę mieszkaniową tworzy ogół właścicieli lokali (mieszkalnych i użytkowych);
- innych podmiotów – mieszkania stanowiące własność instytucji budujących dla zysku – przeznaczone na sprzedaż (ale jeszcze nie sprzedane osobom fizycznym) lub na wynajem, np. deweloperów; mieszkania stanowiące własność stowarzyszeń, fundacji, partii politycznych, związków zawodowych, samorządów zawodowych i gospodarczych; Kościoła katolickiego i innych kościołów, związków wyznaniowych, uczelni katolickich i instytutów kościelnych, itp. (Główny Urząd Statystyczny, 2010).

## 2. Polityka mieszkaniowa w Polsce

Prowadzenie polityki mieszkaniowej w Polsce jest zdefiniowane poprzez szereg aktów i przepisów legislacyjnych. Oprócz krajowych przepisów, kwestię mieszkalnictwa podnoszą także przepisy międzynarodowe oraz europejskie. Niniejszy przegląd służy zasygnalizowaniu najważniejszych przepisów i wskazaniu ich znaczenia w kontekście mieszkalnictwa i prawa do mieszkania. Szerzej omówione zostały te akty, które definiują paradygmaty polityki mieszkaniowej.

### 2.1. Akty Prawne

Kwestia mieszkalnictwa regulowana jest w Polsce przez następujące akty polskie i międzynarodowe:

- Konstytucja RP (Dz.U. z 16.07.1997 Nr 78 poz. 483) Art.75 ust.1 Konstytucji RP głosi, że władze publiczne są zobowiązane do prowadzenia polityki sprzyjającej „zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania.” Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego przytoczony artykuł nie jest źródłem praw podmiotowych ani roszczeń, a określa jedynie preferencje polityki prowadzonej przez władze publiczne. Sformułowanie „władze publiczne (...) popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania” nie jest normą gwarancyjną – ani jako dającą samoistne prawo do żądania mieszkania od władzy publicznej lub jakiegokolwiek innego podmiotu, ani jako przesądzającą o tym, że własne mieszkanie oznacza oparty na własności tytuł do władania nim. Konstytucja RP odnosi się także do ochrony praw lokatorów, pozostawiając jednak szczegółowe regulacje tych kwestii ustawie (art. 75 ust. 2).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 10.02.1996 Nr 13 poz. 74): „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy gminnego budownictwa mieszkaniowego.”
- Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz.U. z 27.11.1995 Nr 133 poz. 654)



- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 10.07.2001 Nr 71 poz. 733).
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz.U. z 29.12.2006 Nr 251 poz. 1844).
- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz.U. z 11.10.2006 Nr 183 poz. 1354).
- Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 23.01.2001 Nr 4 poz. 27).
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 27.07.1994 Nr 85 poz. 388).
- Deklaracja Praw Człowieka (UN, 1948), artykuł 25: „Każdy człowiek ma prawo do poziomu życia zapewniającego zdrowie i dobrobyt jemu i jego rodzinie, w tym do wyżywienia, odzieży, mieszkania, opieki lekarskiej i koniecznych świadczeń społecznych oraz prawo do poczucia bezpieczeństwa w przypadku bezrobocia, choroby, kalectwa, wdowieństwa, starości lub utraty środków do życia w inny sposób od niego niezależny”.
- Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Gospodarczych ONZ z 1966 roku (Dz.U. z 20.02.1979 Nr 3 poz. 13), artykuł 11: „Państwa Strony niniejszego Paktu uznają prawo każdego do odpowiedniego poziomu życia dla niego samego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie oraz do stałego polepszania warunków bytowych”.
- Agenda UN HABITAT, Istambuł 1996 (Dz.U. z 17.02.2006 Nr 26 poz. 196), podpisana przez 171 krajów, w tym Polskę, rozdział IV, art. 61 Odpowiednie lokum dla każdego: „Od przyjęcia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka w 1948 r., prawo do właściwego zamieszkania jest uznawane za ważny element prawa do odpowiedniego standardu życia. Na wszystkich rządach bez wyjątku ciąży odpowiedzialność za sektor mieszkaniowy, poprzez tworzenie struktur organizacyjnych, alokacje funduszy oraz realizację polityki, programów i projektów na rzecz sektora mieszkaniowego”.
- Europejska Karta Społeczna (Dz.U. z 29.01.1999 Nr 8 poz. 67)<sup>1</sup>, artykuł 16 Prawo rodziny do ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej: „W celu zapewnienia warunków niezbędnych do pełnego rozwoju rodziny, która jest podstawową komórką społeczeństwa, umawiające się Strony zobowiązują się popierać ekonomiczną, prawną i społeczną ochronę życia rodzinnego, zwłaszcza poprzez takie środki, jak świadczenia społeczne i rodzinne, rozwiązania podatkowe, zachęcanie do budowania mieszkań dostosowanych do potrzeb rodzin, świadczenia dla młodych małżeństw oraz wszelkie inne stosowne środki.” Artykuł 30 Prawo do ochrony przed ubóstwem i marginalizacją społeczną: „W celu

1. Polska podpisała i ratyfikowała Europejską Kartę Społeczną, sporządzoną w Turynie 18 października 1961 r. Ratyfikacja nastąpiła 29 stycznia 1999 r. (Dz.U. z 29.01.1999 Nr 8 poz. 68); Polska 25.10.2005 r. podpisała Zrewidowaną Europejską Kartę Społeczną (ZEKS), międzynarodowy traktat z 1996 r., regulujący prawa społeczne w Europie. Do tej pory Polska nie ratyfikowała przepisów ZEKS. Co oznacza, że w Polsce nie funkcjonuje artykuł 31 określający prawo do mieszkania.

zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do ochrony przed ubóstwem i marginalizacją społeczną, Strony zobowiązują się: a) podejmować działania, w ramach ogólnego i skoordynowanego podejścia, dla popierania rzeczywistego dostępu osób oraz ich rodzin znajdujących się lub zagrożonych znalezieniem się w sytuacji marginalizacji społecznej lub ubóstwa, zwłaszcza do zatrudnienia, mieszkań, szkolenia, kształcenia, kultury, pomocy społecznej i medycznej; b) dokonywać, na ile to konieczne, przeglądu tych działań w celu ich dostosowywania do istniejącej sytuacji. Artykuł 31 Prawo do mieszkania: „W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do mieszkania, Strony zobowiązują się podejmować działania zmierzające do: a) popierania dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie; b) zapobiegania i ograniczania bezdomności, w celu jej stopniowego likwidowania; c) uczynienia kosztów mieszkań dostępnymi dla osób, które nie mają wystarczających zasobów.”

Wszystkie powyżej zasygnalizowane przepisy odnoszą się do sytuacji Polski, z jednym wyjątkiem, otóż w przeciwieństwie do niektórych innych europejskich państw, nasza konstytucja i inne akty prawne nie zawierają zdefiniowanego prawa do mieszkania. Polska nie ratyfikowała także Zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej, gwarantującej prawo do mieszkania, co skutkuje m.in. brakiem formalnej drogi dochodzenia praw mieszkaniowych przed instytucjami międzynarodowymi.

## **2.2. Główne problemy mieszkaniowe w Polsce**

Problemy mieszkaniowe oraz zadłużenia to czynniki znacznie podnoszące ryzyko bezdomności i innych problemów społecznych, stąd ich analizie poświęcono w niniejszym raporcie dużo uwagi. Postrzegane są one przez Polaków jako trzecie co do ważności problemy społeczne, tuż po bezrobociu i uzależnieniach<sup>2</sup>. Przyjrzyjmy się zatem podstawowym problemom mieszkaniowym w Polsce (Olech, P., 2008b. s. 251-287).

### **2.2.1. Nieadekwatna struktura własności mieszkań**

Najważniejszym polskim problemem w sferze mieszkalnictwa jest kwestia nieodpowiedniej struktury własności mieszkań, uniemożliwiającej zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych ludzi o niskich i średnich dochodach. W Polsce mamy zbyt wielką liczbę mieszkań na własność, najczęściej dla ludzi bogatych bądź tych, których stać na spłacanie kredytu mieszkaniowego, natomiast zbyt małą liczbę mieszkań na wynajem (w tym mieszkań komunalnych i socjalnych). Struktura ta ma niebagatelny wpływ na generowanie zjawiska wykluczenia mieszkaniowego, a także tworzy wielkie trudności w zakresie możliwości i realnej perspektywy wyjścia z bezdomności.

Według danych GUS w 2009 r. 19% zasobów mieszkaniowych stanowiły mieszkania spółdzielcze, 7,9% – mieszkania gminne (czyli komunalne), 1% – mieszkania, których właścicielami są zakłady pracy, niemal 70% mieszkania osób fizycznych, 0,6% mieszkania Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS) oraz 0,4% Skarbu Państwa (Główny Urząd Statystyczny, 2009; Główny Urząd Statystyczny, 2010). W tabeli nr 1 przedstawiłem zasoby mieszkaniowe w latach 2002-2009 z uwzględnieniem stosunków własnościowych.

2. Badania na potrzeby kampanii Dach nad Głową prowadzonej przez Habitat for Humanity (b.d.).

**Tabela nr 1. Mieszkania według stosunków własnościowych w tys.**

Własność	2002 r.	2003 r.	2004 r.	2005 r.	2006 r.	2007 r.	2009 r. <sup>3</sup>	Procentowy udział w 2009 r.
Ogółem w tys.	12 438	12 596	12 683	12 776	12 877	12 994	13 302	
Spółdzielnie mieszkaniowe*	3 466	3 452	3 461	3 429	3 438	3 173	2 583	19,41 %
Komunalne (gminne)	1 401	1 315	1 314	1 249	1 252	1 175	1 063	7,99 %
- lokale socjalne				49		57	61	0,45 %
Zakładów pracy	483	467	467	373	373	301	132	0,99 %
Osób fizycznych:	6 987	7 235	7 285	7 536	7 582			
- we wspólnotach mieszkaniowych						1574	1 987	14,93 %
- poza wspólnotami mieszkaniowymi						6 824	7 400	55,63 %
TBS	40	47	53	63	68	71	79	0,59 %
Skarbu Państwa						65	57	0,42 %
Pozostałych podmiotów	61	80	103	126	164	119		

Źródło: Opracowanie własne P. Olech na podstawie Małych Roczników Statystycznych GUS oraz opracowań Gospodarka Mieszkaniowa GUS, a także Banku Danych Lokalnych GUS.

\*spółdzielcze/spółdzielni mieszkaniowych: mieszkania własnościowe (zajmowane na podstawie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego – 83 %) lub lokatorskie (zajmowane na podstawie stosunku najmu – 17%) (Główny Urząd Statystyczny, 2010. tab. nr4).

Nie ma w Polsce definicji i terminu mieszkalnictwa społecznego<sup>4</sup>, co przekłada się na trudności w oszacowaniu możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ubogich, nisko i średnio zamożnych obywateli, jakkolwiek do takiego rodzaju mieszkalnictwa można zaliczyć mieszkania komunalne (8%), w tym lokale socjalne (5,7% komunalnych zasobów mieszkaniowych – ponad 60 tys. lokali) oraz mieszkania TBS (0,6%). Łącznie około 9% zasobów mieszkaniowych w Polsce to mieszkania społeczne. Jak wskazują dane zamieszczone w tabeli nr 1, niemal 20% substancji mieszkaniowej to mieszkania spółdzielcze, które można uznać za społeczne tylko wtedy, gdy wyodrębnimy z nich lokale zajmowane na podstawie spółdzielczego prawa własnościowego (ok. 83%) – pozostaje zatem około 3%

3. Dane dla 2008 r. niedostępne. GUS zmienił sposób raportowania o mieszkalnictwie, podając dane co dwa lata.
4. Istniała inicjatywa Ministerstwa Infrastruktury pracy legislacyjnej reformy systemu budownictwa społecznego w Polsce. Kierownictwo Ministerstwa Infrastruktury pod koniec 2009 r. przyjęło „Kierunki reformy systemu budownictwa społecznego – proponowane rozwiązania”, w których planowano uporządkować kwestie definicyjne w zakresie mieszkalnictwa społecznego. Ostatecznie Rada Ministrów w 2010 r. przyjęła dokument zatytułowany „Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 r.,” który w mniejszym i ograniczonym stopniu zawiera pierwotne założenia. W 2011 r. dokument przyjęty został przez Sejm RP.

mieszkań lokatorskich zajmowanych na podstawie stosunku najmu – około 17% mieszkań spółdzielczych (Główny Urząd Statystyczny, 2010, tab. nr 4[20]). Dla przykładu w Holandii 33% to mieszkania społeczne, 57% to mieszkania prywatne, a 10% to mieszkania prywatne na wynajem, łącznie ponad 7 mln mieszkań (Vermaas I, 2008). W Szkocji 25% zasobów to mieszkania społeczne (FEANTSA, 2008a. s. 2). W Danii mieszkania społeczne to 24%, natomiast 15% stanowią mieszkania prywatne na wynajem (FEANTSA, 2008b. s. 2), także Francja, Wielka Brytania, Austria i Finlandia posiadają więcej niż 20% mieszkań społecznych. W grupie państw o najniższym wskaźniku dostępności mieszkań społecznych (około 5%) znajdują się m.in. Hiszpania, Włochy, Węgry, Litwa, Grecja i Estonia. Mieszkania społeczne w większości krajów europejskich to mieszkania spełniające odpowiednie standardy, wynajmowane najczęściej lokatorom przez gminy (sektor publiczny) lub wyspecjalizowane podmioty mieszkaniowe (prywatne, spółdzielcze, pozarządowe). W wielu krajach mieszkania społeczne zarządzane są głównie przez organizacje pozarządowe (FEANTSA, 2008c. s. 25).

Analiza danych stosunku własności pokazuje, jak drastycznie – w perspektywie kilkunastu ostatnich lat – zmniejsza się liczba mieszkań społecznych a wzrasta liczba mieszkań na własność. Przyczyną jest szerzej omówiona poniżej kwestia prywatyzacji mieszkań społecznych. Zjawisko to odnotowujemy nie tylko w Polsce, jest bardzo powszechne w krajach Europy Wschodniej (Czechy, Węgry, Estonia). W krajach tych liczba mieszkań społecznych wraz ze zmianą ustroju zmniejszyła się niekiedy z ponad 60% do mniej niż 5% (FEANTSA 2008c. s. 15; 20). Dobrym przykładem zmian w strukturze własności mieszkań jest zestawienie statystyk mieszkaniowych w województwie pomorskim. Widzimy tutaj jak w perspektywie kilku zaledwie lat drastycznie zmniejsza się liczba mieszkań komunalnych, w miejsce których nie powstaje wystarczająca liczba mieszkań spółdzielczych czy lokali czynszowych, tworzonych przez TBS-y.

**Tabela nr 2. Statystyki mieszkaniowe w województwie pomorskim w latach 1995-2009**

	Pomorskie		Gdańsk		Gdynia		Słupsk		Sopot	
<b>Mieszkania ogólnie</b>										
1995	616 445	100%	150 686	100%	83 318	100%	31 945	100%	16 162	100%
2007	739 016	100%	178 343	100%	101 242	100%	36 365	100%	18 001	100%
2009	765 730	100%	186 552	100%	103 872	100%	37 099	100%	18 261	100%
<b>Komunalne (gminne)</b>										
1995	115 884	19%	46 365	31%	9 129	11%	12 395	39%	4 649	29%
2009	66 308	8,6%	25 567	13,7%	6 290	6%	7 717	20%	2 261	12%
Spółdzielnie mieszkaniowe, 2009	130 792	17%	41 268	22%	34 786	33%	9 128	24%	4 648	25%
Zakładów pracy, 2009	5 428	0,7%	333	0,1%	290	0,2%	97	0,2%	75	0,4%

Wspólnot mieszkaniowych, 2009	208 573	27%	75 744	40%	35 980	34%	13 773	37%	9 415	51%
TBS, 2009	6 934	1%	2 328	1,2%	1 091	1%	457	1,2%	0	0%
Skarbu Państwa, 2009	5 628	0,8%	322	0,1%	993	0,8%	370	1%	2	0%

Źródło: Opracowanie własne P. Olech na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

### 2.2.2. Niewielki i ciągle malejący udział lokali komunalnych, społecznych i socjalnych w statystykach nowo budowanych mieszkań w Polsce

Jeszcze w latach 80. i 90. głównym dostarczycielem nowych mieszkań były spółdzielnie mieszkaniowe, duży był także udział gmin i zakładów pracy. Z biegiem czasu, po przemianach ustrojowych w Polsce, rola powyższych podmiotów w tworzeniu nowych lokali systematycznie się zmniejsza. Obecnie najwięcej mieszkań tworzonych jest indywidualnie (na własność) lub przez firmy deweloperskie (na sprzedaż lub wynajem). Ma to niebagatelny wpływ na fatalną sytuację mieszkaniową ludzi o niskich i średnich dochodach. Wystarczy przypomnieć, że w 1995 r. oddawano niemal 40% mieszkań spółdzielczych, a w 2010 r. już niecałe 4%. Nie bez znaczenia jest fakt zmniejszenia się wskaźników mieszkań komunalnych z niemal 5% do ponad 2% oraz mieszkań zakładowych z prawie 4% niemal do zera. Pamiętać należy, że obecnie ponad 90% nowotworzonych mieszkań skierowanych jest do prywatnych właścicieli. Analizując poniższe dane można odnieść wrażenie, że twórcy i realizatorzy obecnej polityki mieszkaniowej wierzą, że 100% mieszkań w Polsce powinno być prywatnych (na własność), a dobrobyt w Polsce wzrośnie na tyle, że niebawem każdego stać będzie na zakup własnego mieszkania. Przygnębiające dane liczbowe polskiej sytuacji mieszkaniowej pokazują nierealność tej wizji. Pobieżna analiza sytuacji mieszkaniowej w Europie ujawnia zupełnie inną prawidłowość, otóż najbogatsze europejskie państwa legitymują się znacznie wyższymi wskaźnikami istniejących i nowo tworzonych mieszkań społecznych.

Prezentowana tabela nr 3 obrazuje liczbę mieszkań oddanych w Polsce do użytku w latach 1995-2010 z uwzględnieniem procentowego udziału wymienionych wcześniej rodzajów mieszkań (kryterium stosunków własności).

**Tabela nr 3. Mieszkania oddane do użytkowania**

Lata	1995	2000	2001	2002	2003*	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ogółem w tys.	67,1	87,8	106	97,6	162,7	108,1	114,1	115,4	133,7	165,2	160,0	135,8
<b>Szczegółowo w %</b>												
Indywidualne	47,2	40,5	38,4	53,7	72,5	60	55,3	50	53,5	50,5	45	51,8
Przeznaczone na sprzedaż lub wynajem	4,2	23,6	27,8	22,6	14,6	22,4	29,3	32,9	34,2	40,4	45,2	39,4
Spółdzielcze	39,9	27,8	24,3	15,7	7,5	8,7	6,9	7,8	6,2	5,2	4,6	3,8
TBS, społeczno-czynszowe	0	4,6	6,4	4,8	3,6	6,6	4,8	5,2	4	1,9	2,2	2,3

Komunalne	4,9	2,1	2,2	2,6	1,3	1,7	3,2	3,9	1,8	1,7	2,6	2,5
Zakładowe	3,8	1,4	0,9	0,6	0,5	0,6	0,5	0,2	0,3	0,3	0,4	0,2

Źródło: Opracowanie własne P. Olech na podstawie Małych Roczników Statystycznych GUS

\*Wyniki dla 2003 r. są nieporównywalne ze względu na „efekt statystyczny” zmian w prawie budowlanym i zgłaszaniu mieszkań wybudowanych w poprzednich okresach.

### 2.2.3. Bardzo mała i nieadekwatna liczba lokali socjalnych

Niezależnie od małej liczby mieszkań społecznych, wielkim problemem polskiej polityki mieszkaniowej jest kwestia deficytu mieszkań socjalnych, wyodrębnionych z komunalnego zasobu mieszkaniowego gmin. Mieszkań socjalnych brakuje przede wszystkim dla ludzi z wyrokami eksmisji posiadających prawo do takiego mieszkania, a także dla ludzi ubogich, w tym bezdomnych, których dochody nie pozwalają na dostęp do lokalu komunalnego. Mieszkania socjalne stanowią zatem niewykorzystany instrument zaspokajania potrzeb ludzi o najniższych dochodach, ludzi ubogich i wykluczonych. Statystyki ukazujące dużą ilość oczekujących oraz bardzo długi okres oczekiwania na przydział lokalu socjalnego pokazują, że samych mieszkań jest rażąco niewiele względem realnego zapotrzebowania. W wymiarze zapobiegania i zwalczania bezdomności deficyt mieszkań socjalnych przekłada się na brak kluczowego instrumentu niezbędnego do utrzymania lub przywrócenia samodzielności życiowej.

Pojęcie mieszkania socjalnego na potrzeby Głównego Urzędu Statystycznego definiowane jest jako „mieszkania występujące jedynie w zasobach gminnych. Są to zwykle mieszkania o obniżonej wartości użytkowej wynikającej z gorszego wyposażenia technicznego. Zajmowane są na podstawie umowy najmu na taki lokal i przeznaczone dla rodzin, które znalazły się w niedostatku” (Główny Urząd Statystyczny, 2006. s. 14). Pojęcie i zasady przyznawania lokalu socjalnego reguluje Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 10.07.2001 Nr 71 poz. 733). W świetle punktu 5 artykułu 2 ustawy, lokalem socjalnym jest lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny. Lokal socjalny może być lokalem o niższym standardzie (np. wspólna ubikacja w korytarzu, brak bieżącej wody lub kanalizacji, ogrzewania itp.). Stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym. Lokal socjalny dostarcza gmina. Powinien mieć on łączną powierzchnię pokoi co najmniej 10 m<sup>2</sup>, jeżeli ma być zamieszkiwany przez jedną osobę. Dla kilku osób łączna powierzchnia pokoi powinna wynosić co najmniej 5 m<sup>2</sup> na osobę. Na lokale socjalne czekają osoby znajdujące się w trudnej sytuacji zdrowotnej, rodzinnej czy społecznej, przede wszystkim te z wyrokami eksmisyjnymi z lokali komunalnych, spółdzielczych czy prywatnych.

Dotychczas brakowało statystyk mówiących o liczbie mieszkań socjalnych, od 2005 r. GUS zdecydował się systematycznie zbierać i podawać tą wartość. Liczba mieszkań komunalnych będących własnością gminy kształtuje się na poziomie ok. 8% na terenie całej Polski. Mieszkania socjalne to rodzaj lokali komunalnych (własność gmin), łączna ich liczba to 61 tysięcy (0,45% całkowitego udziału w liczbie mieszkań). Przed 2005 rokiem liczba mieszkań socjalnych była nieznana, różne instytucje podawały różne szacunki. MPiPS w 2003 r. podawało liczbę mieszkań socjalnych – ok. 32,3 tys. (2,5% komunalnych zasobów mieszkaniowych) (Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, 2003. s. 3). Obecnie lokale socjalne stanowią niecałe 6% zasobów mieszkań komunalnych, a ich liczba sukcesywnie wzrasta.

Statystykę potwierdza fakt, że w jednym z największych polskich miast – Gdańsku, w 2007 r. na 27 700 mieszkań komunalnych ledwie 402 stanowiły mieszkania socjalne – ok. 2% (Wydział Gospodarki Komunalnej, 2008). W 2010 r. liczba lokali komunalnych wyniosła niecałe 26 tys. (planowany poziom ok. 13 tys.), liczba lokali socjalnych to 619 (stanowi to ponad 2% lokali gminnych). Niemal 1 200 osób oczekuje na przydział do lokalu komunalnego, natomiast liczba osób oczekujących (bez wyroku eksmisyjnego) na lokal socjalny to 1 429, zaś oczekujących z wyrokiem eksmisyjnym – 738. Łącznie w 2009 r. 2 167 osób oczekiwało na lokal socjalny (w 2010 r. liczba ta wzrosła do 2 486 osób). Okres oczekiwania na lokal socjalny wynosi 17 lat.<sup>5</sup> Innym przykładem jest Warszawa, gdzie na 96 587 komunalnych z 712 to mieszkania socjalne – ponad 2,5% (Rada miasta Warszawy, 2008). Sytuacja jest podobna w większych miastach w Polsce (np. Poznań<sup>6</sup>, Kraków<sup>7</sup>, Wrocław<sup>8</sup>). Zaznaczyć należy, że tradycyjnie w miastach odsetek mieszkań komunalnych jest znacznie wyższy niż na wsi, osiąga on około 15% całej substancji mieszkaniowej (Toczyński T., Dmochowska H., 2003. s. 29). O skali problemu dostępności do mieszkań socjalnych mówi fakt, że przykładowo w Gdańsku ponad 700 osób posiada orzeczony wyrok eksmisyjny z prawem do lokalu socjalnego, zaś łączna lista oczekujących wynosi ponad 2 tys. osób.<sup>9</sup>

W ostatnich latach można zaobserwować powoli zwiększającą się liczbę lokali socjalnych w całej Polsce. Wynika to przede wszystkim z inwestowania gmin w tworzenie nowych lokali, a także przekształcania starych lokali komunalnych w socjalne. Liczba oczekujących na lokale, skala zasądzonych wyroków eksmisyjnych z przydziałem lokalu socjalnego, a także zagrożenie wypłacaniem odszkodowań wpłynęło na zwiększoną aktywność gmin w tym zakresie.

Dla poprawy sytuacji mieszkaniowej w Polsce w 1995 r. wprowadzono narzędzie w postaci mieszkań tworzonych przez TBS, w zamierzeniu budujących dla ludzi o niskich dochodach. Jakkolwiek praktyka wpłacania wkładu partycypacyjnego dla TBS (najczęściej 30% wartości mieszkania) oraz spore koszty czynszu spowodowały, że w mieszkaniach tych mieszkają osoby o średnim statusie materialnym, zatem trudno je rozpatrywać jako mieszkania socjalne.

#### 2.2.4. Niewielka liczba mieszkań na wynajem

Trudna w realiach polskich do określenia jest liczba mieszkań wynajmowanych. W kontekście mieszkalnictwa skierowanego do ludzi o niskich i średnich dochodach, obok mieszkalnictwa społecznego, prywatne mieszkania na wynajem stanowią rzeczywistą perspektywę zaspokojenia potrzeb tej grupy społecznej. Należy przypuszczać, że część ludności w Polsce wynajmuje mieszkania nieformalnie (bez umowy) lub

5. Dane Gminy Gdańsk, Wydziału Gospodarki Komunalnej za lata 2007-2009, badania pilotażowe Pomorskiego Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności w 2010 r.
6. Poznań: 16 200 lokali komunalnych, 307 lokali socjalnych – niecałe 2% (Wydział Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Poznaniu, 2007). Badanie własne.
7. Kraków: 22 718 lokali komunalnych, 578 lokali socjalnych – 2,5% (Urząd Miasta Krakowa, 2007).
8. Wrocław: 49 843 mieszkań komunalnych, 965 lokali socjalnych (niecałe 2%): Sprawozdanie Prezydenta Miasta z realizacji zadań w 2007 r., Wrocław 2008.
9. Kraków: 1 852 mieszkania socjalne do realizacji obowiązków ustawowych, Wrocław: 515 wyroków eksmisyjnych z prawem do lokalu socjalnego, Poznań: niecałe 1 300 wyroków eksmisyjnych z prawem do lokalu socjalnego, Warszawa około 2 tys. osób w wyrokami eksmisyjnymi z prawem do lokalu socjalnego – P. Olech, badania własne.

nie rejestruje nigdzie umowy wynajmu. Jedną z głównych przyczyn jest konieczność zawiadomienia Urzędu Skarbowego oraz odprowadzenia podatku za wynajem. Niestety, brakuje także danych o skali tego zjawiska. W 2006 r. 164 tys. mieszkań, czyli około 2% całej liczby mieszkań stanowiły mieszkania przeznaczone na sprzedaż i lokale na wynajem, nie jest to jednak – z powyższych powodów – liczba wiarygodna (Główny Urząd Statystyczny, 2007. s. 23). W skład liczby mieszkań wynajmowanych można zaliczyć zarówno mieszkania prywatne (indywidualne), lokale firm prywatnych przeznaczane pod wynajem, mieszkania komunalne i socjalne użytkowane na podstawie umowy najmu oraz mieszkania w ramach TBS, które lokator, posiadający jedynie wkład partycypacyjny, podnajmuje.

Pewne dane związane z liczbą mieszkań wynajmowanych znajdziemy w opracowaniach ze Spisu Powszechnego z 2002 r. Dane te niestety nie odnoszą się do ilości mieszkań wynajmowanych, ale do liczby gospodarstw domowych, wynajmujących lub podnajmujących mieszkanie. Według nich liczba gospodarstw domowych zamieszkujących mieszkanie z tytułu własności budynku i mieszkania wynosi ponad 5,5 mln (42,5%), natomiast liczba gospodarstw domowych zamieszkujących mieszkania z tytułu spółdzielczego prawa do lokalu, wynosi ponad 3 mln (24,3%). 2,274 mln gospodarstw domowych (17,1%), ponad 6 mln mieszkańców zajmuje mieszkanie z tytułu najmu i 172 tys. z tytułu podnajmu (1,3%). Dane powyższe odnoszą się do najmu zarówno na podstawie umów zarejestrowanych, jak i wynajmowania mieszkania bez umowy. Zaznaczyć tu należy, że informacje te odzwierciedlają deklarację respondentów przebadanych podczas spisu powszechnego, a nie faktyczny stan administracyjny. W Polsce odnotowano ponad 13 mln gospodarstw domowych (niemal 38 mln mieszkańców). Spośród wszystkich wynajmowanych mieszkań – ponad 60% stanowi własność gminy, ok. 20% osób fizycznych, a ok. 10% należy do zakładów pracy (Główny Urząd Statystyczny, 2003a. s. 31).

**Tabela nr 4. Tytuł zajmowania mieszkania przez gospodarstwo domowe**

Liczba gospodarstw domowych	13,331 mln
Własność mieszkania i budynku	42,50%
Spółdzielcze prawo do lokalu	24,30%
Najem mieszkania	17,10%
Podnajem mieszkania	1,30%
Pokrewieństwo	14,10%
Inne	0,70%

Źródło: *Warunki Mieszkalniowe Gospodarstw Domowych i Rodzin 2002* (Główny Urząd Statystyczny, 2003a. s. 31).

Nieuregulowana kwestia mieszkalnictwa na wynajem oraz brak dokładnych statystyk mówiących o skali mieszkalnictwa prywatnego przeznaczonego na wynajem, pokazuje panujący w tym obszarze chaos. Mieszkania te stanowią alternatywę dla osób, których nie stać na zakup własnego lokum, a także dla tych, którzy przez wiele lat oczekują na przydział mieszkania. Mieszkania na wynajem mogą potencjalnie stanowić niezwykle cenny instrument w wychodzeniu z bezdomności, jednak brak uregulowań prawnych w tej sferze, m.in. dość powszechne zjawisko niepodpisywania umów na wynajem



mieszkań skazuje wielu ludzi bezdomnych na niestabilność i nieprzewidywalność takich rozwiązań. W wielu krajach europejskich mieszkania prywatne na wynajem stanowią idealne uzupełnienie dla mieszkań społecznych, także przeznaczonych na wynajem. Oba instrumenty skierowane są do ludzi o niższych dochodach lub ludzi tymczasowo zamieszkujących dany obszar. Tymczasem nieuregulowana sfera „czarnego rynku” mieszkań na wynajem w Polsce uniemożliwia włączenie niniejszego instrumentu w całościową politykę służącą zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli.

### 2.2.5. Duża liczba mieszkań substandardowych oraz przeludnionych

W ustawodawstwie polskim nie ma definicji mieszkań substandardowych czy przeludnionych, a instytucje sektora publicznego przyjmują kryteria zawarte w Spisie Powszechnym z 2002 r. Na potrzeby jego analizy i realizacji wyodrębniono mieszkania, w których w momencie spisu (według umownie przyjętych kryteriów) wystąpiły tzw. substandardowe warunki mieszkaniowe (Główny Urząd Statystyczny, 2003b, s. 45-47). W tym kontekście wyróżniono trzy kategorie mieszkań substandardowych ze względu na:

- zły stan techniczny budynku. Zaliczono tu: mieszkania w budynkach wybudowanych przed 1979 r., z liczbą mieszkań 1 i z 1 izbą; mieszkania w budynkach wybudowanych przed 1945 r., bez kanalizacji, mieszkania w budynkach wybudowanych przed 1971 r., bez wodociągu
- niedostateczne wyposażenie mieszkania w instalacje. Do tej kategorii zaliczono: mieszkania bez ustępu, ale z wodociągiem oraz mieszkania bez ustępu i bez wodociągu, znajdujące się w budynkach niezaliczonych do pierwszej kategorii
- nadmierne zaludnienie. W ramach tej kategorii ujęto: mieszkania, w których na 1 pokój przypadało 3 i więcej osób, z mieszkań niezaliczonych do kategorii pierwszej i drugiej

Niestety ostatnie dane o ilości mieszkań substandardowych i przeludnionych pochodzą z 2003 r., a odnoszą się do wyników Spisu Powszechnego 2002, następne dane pochodzić będą zapewne z realizacji spisu w 2011 r. Zgodnie z wynikami Narodowego Spisu Powszechnego z 2002 r., aż 6,481 mln (17,1%) ludności żyje w mieszkaniach o warunkach substandardowych. Porównując sytuację ludności miast i wsi należy stwierdzić, że jest ona zdecydowanie gorsza na wsi niż w miastach. Jedna czwarta mieszkań substandardowych to mieszkania komunalne.

**Tabela nr 5. Mieszkania w warunkach substandardowych 2002 r.**

	w tys.	% ogółu	Kat. 1	Kat. 2	Kat. 3
Liczba mieszkań	1 851,10	15,9	25,8	48	26,3
Liczba osób w mieszkaniach	6 481,20	17,1	20,1	41,1	38,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Mieszkania 2002* (Główny Urząd Statystyczny, 2003b, s. 46).

Gdyby przyjrzeć się bliżej standardowi mieszkań, który określany jest na podstawie poziomu wyposażenia mieszkania w instalacje techniczno-sanitarne oraz liczbę osób przypadających na jeden pokój to okazałoby się, że 35% Polaków mieszka w warunkach złych lub bardzo złych, tj. wówczas, gdy instalacja wodociągowa nie istnieje, a jeden pokój zajmowany jest przez 2 do 2,99 osoby (Centrum Badań i Analiz Rynku, 2006. s. 11). Prawie 22,2% ludności mieszka w warunkach zaludnienia (dwie i więcej osób na 1 pokój), w tym 6,3 % – trzy i więcej osób na 1 pokój. W ocenie sytuacji mieszkaniowej zaludnienie trzy i więcej osób na pokój uznaje się za warunki substandardowe, niezależnie od stanu technicznego mieszkania. W takich warunkach mieszka 3,8 mln osób. Warto dodać, że w rzeczywistości znaczna część mieszkań socjalnych to lokale o warunkach substandardowych, określanymi przez kategorię 2 i 3 GUS. Regulacje dotyczące standardu lokali socjalnych dopuszczają ich substandardowość w rozumieniu GUS.

Według danych z raportu *Mieszkania 2002* 225 828 to liczba osób zamieszkujących na stałe, na które przypada 7m<sup>2</sup> i mniej powierzchni użytkowej mieszkania. Spośród ogółu ludności zamieszkałej 0,9% przebywa w warunkach, w których na osobę przypada 5 m<sup>2</sup> i mniej powierzchni użytkowej. Według przytaczanych wskaźników, znacząco więcej osób mieszka w warunkach przeludnienia na wsi niż w mieście. Obydwa wskaźniki pokazują zmniejszenie liczby ludności zamieszkałej w warunkach przeludnienia w stosunku do 1988 r. Przeciętna powierzchnia użytkowa wzrosła od tego czasu z 17,1 do 21,1 m<sup>2</sup> na osobę (GUS, 2003b). Wskaźniki przeludnienia w Polsce odnoszą się także do liczby osób przypadających na 1 izbę. Za izbę uznaje się pomieszczenie w mieszkaniu, oddzielone od innych pomieszczeń stałymi ścianami sięgającymi od podłogi do sufitu, z bezpośrednim oświetleniem dziennym i o powierzchni nie mniejszej niż 4 m<sup>2</sup>. Izbami są pokoje oraz kuchnie spełniające powyższe kryteria. W mieszkaniach uznawanych za przeludnione, czyli takich w których na jedną izbę przypada dwie i więcej osób, żyje ponad 4 mln mieszkańców (10,7 % ogółu ludności). Inne dane ukazują wskaźnik przeludnienia w Polsce, którym jest liczba osób przypadających na liczbę pokoi. Według NSP 2002 r. w warunkach przeludnienia<sup>10</sup> żyje 11 890 532 osób (31,4% ogółu ludności), z czego 3,7 mln żyje w mieszkaniach, w których przypada ponad trzy i więcej osób na 1 pokój. Ponadto gdyby przyjąć, że wskaźnikiem przeludnienia jest liczba metrów kwadratowych na jednego mieszkańca, to okazuje się, że w lokalach, gdzie na 1 osobę przypada mniej niż 10 m<sup>2</sup>, mieszka 15,1% ogółu ludności (Główny Urząd Statystyczny, 2003b. s. 43-47). Przeciętnie w polskim mieszkaniu zamieszkuje 3,25 osób, a przeciętna powierzchnia użytkowa lokalu wynosi 68,6 m<sup>2</sup>. W żadnym z krajów UE wskaźnik wielkości przeciętnego mieszkania nie jest niższy niż 75 m<sup>2</sup>, a w Danii i Luksemburgu przekracza 100 m<sup>2</sup>.

Olbrzymia skala zjawiska zamieszkiwania mieszkań substandardowych oraz przeludnionych ma szczególny wpływ na zjawisko wykluczenia mieszkaniowego, czyli bezpośredniego zagrożenia bezdomnością. Jakość i trwałość mieszkań ma bezpośredni wpływ na możliwość ich użytkowania oraz zaspokajania najważniejszych potrzeb społecznych. Warunki przeludnienia lub niespełnianie standardów wpływają na dużą niestabilność oraz nieadekwatność zakwaterowania, co w konsekwencji może prowadzić do bezdomności. Statystyki ukazujące skalę zadłużenia pokazują, że problem dotyczy w największym wymiarze mieszkań komunalnych i spółdzielczych (Toczyński T., Dmochowska H., 2005), przytoczone zaś powyżej dane pokazują, że to właśnie najczęściej te

10. Na jeden pokój przypada dwie i więcej osób.

mieszkania są przeludnione i substandardowe. Bardzo częstym problemem jest także kumulacja mieszkań substandardowych w jednym obszarze, co prowadzi do powstawania zjawiska określanego „gettem społecznym”.

Analizowane powyżej dane pochodzą z okresu 2002-2005. Należy przypuszczać, że obecnie zmniejszyła się liczba mieszkań substandardowych i przeludnionych. Wyniki Spisu Powszechnego 2011 r. pokażą jak jest w rzeczywistości.

### 2.2.6. Deficyt mieszkań

Powszechnie stosowanym miernikiem braku mieszkań jest tzw. statystyczny deficyt mieszkań, czyli różnica między ogólną liczbą gospodarstw domowych a liczbą zamieszkałych mieszkań. Należy podkreślić, że statystyczny deficyt mieszkań nie odzwierciedla całości potrzeb mieszkaniowych, gdyż przy jego obliczaniu nie uwzględnia się niskiej jakości technicznej i małej wartości użytkowej zamieszkałych lokali.

**Tabela nr 6. Deficyt mieszkań (na podstawie danych NSP 2002 r.)**

<b>Deficyt mieszkań ogółem (2002)</b>	<b>1 567 tys.</b>
deficyt mieszkań w miastach (2002)	1 007 tys.
deficyt mieszkań na wsi (2002)	560 tys.
deficyt mieszkań (2006)	1,8 mln*

\* na podstawie: *Raport 2006. O naprawie sytuacji mieszkaniowej* (Witakowski P., 2007. s. 12).

Nasylenie w mieszkania, tj. ich liczba przypadająca na 1 000 ludności faktycznie zamieszkałej, wynosi 327,6, co wśród krajów UE plasuje Polskę na jednym z ostatnich miejsc. Wskaźnik ten wynosił: 312 na Słowacji, 353 na Litwie, 365,1 w Republice Czech, 391 na Łotwie, 399 w Austrii, 418 w Bułgarii, 452 w Niemczech, 491 we Francji, 510 w Szwajcarii (Główny Urząd Statystyczny, 2003b. s.26). W krajach europejskich odnotowuje się wskaźnik nasycenia na poziomie 400, a dla Finlandii, Francji oraz Szwecji osiągnął on wynik bliski 500 mieszkań na 1 000 ludności (National Board of Housing, Building and Planning, Sweden and Ministry for Regional Development of the Czech Republic, 2005. s. 47). W 2008 r. wskaźnik nasycenia w mieszkania w Polsce wyniósł 345 (przedostatnie miejsce), 326 dla Słowenii, 387 w Rumunii, 429 na Węgrzech, 431 w Holandii a 544 w Hiszpanii (Dol K., Haffner M., 2010. s. 62). Według szacunków Instytutu Rozwoju Miast, istniejące potrzeby gmin w zakresie mieszkań komunalnych i socjalnych należy ocenić na co najmniej 120-130 tys. (z tego mieszkań komunalnych na ok. 53 tys., a mieszkań socjalnych na ok. 70 tys.). Ponadto potrzeba jest prawie 100 tys. mieszkań TBS. Łącznie potrzeby mieszkań przeznaczonych na wynajem o czynszu regulowanym (wg IRM) można szacować na ok. 220-230 tys. (Instytut Rozwoju Miast, Zespół Zasobów Mieszkaniowych, 2009).

### 2.2.7. Wiek i stan mieszkań

Ogromny wpływ na kiepski stan techniczny budynków mieszkalnych mają skutki komunistycznej polityki mieszkaniowej. W czasie gdy powstawała większość zasobów mieszkaniowych, a więc w latach 1970-1988, nacisk położony był na ilość a nie jakość oddawanych do użytku mieszkań. Nieodpowiednio wykorzystane technologie oraz zła jakość materiałów budowlanych zaowocowały tym, że obecnie ponad 7,5 mln

mieszkań (60%) wymaga znaczących napraw, a ponad 10% kapitalnych remontów (Centrum Badań i Analiz Rynku, 2006). Mieszkania znajdujące się w budynkach powstałych po 1944 r. stanowią 76,2% ogółu zamieszkałych zasobów mieszkaniowych. Ponad 55% to budynki sprzed 1970 r., a mieszkania w budynkach wzniesionych przed 1918 r., to w miastach 10,4% ogółu mieszkań zamieszkałych. Wiek i stan mieszkań ma niewątpliwie wpływ na standardy zamieszkiwania w Polsce i fatalne dane związane z jakością polskich mieszkań.

### 2.2.8. Zaległości mieszkaniowe i eksmisje

Zadłużenia stanowią najważniejszy czynnik realizacji postępowań eksmisyjnych i utraty mieszkań, natomiast sama kwestia zadłużeń przez osoby bezdomne wskazywana jest jako jedna z głównych przyczyn bezdomności (Dębski M., 2007; Dębski M., 2010). Brak systemowych uregulowań związanych z redukowaniem i spłacaniem długów w Polsce z jednej strony stanowi wielkie utrudnienie dla ludzi posiadających problemy finansowe, z drugiej – wielki problem ludzi bezdomnych pragnących podjąć aktywność zawodową. Analiza danych związanych z zadłużeniami pokazuje, że liczba lokali zadłużonych wzrasta z roku na rok, co niepokoi wobec niemal 50% mieszkań komunalnych, także ponad 30% spółdzielczych jest zadłużonych. Co ciekawe, także mieszkania w gestii zakładów pracy w ponad 20% są także obciążone długami czynszowymi, co nasuwa wniosek, że to właśnie mieszkania o charakterze społecznym są zadłużane. Niżej prezentowane statystyki potwierdzają, że to właśnie ludzie zamieszkujący często substandardowe i przeludnione mieszkania społeczne są bezpośrednio zagrożeni bezdomnością.

**Tabela nr 7. Udział liczby lokatorów zalegających z opłatami (do ogółu lokatorów) w poszczególnych zasobach (na koniec 2005, 2007 i 2009 r.)**

Rodzaj zasobu	KONIEC 2005		KONIEC 2007		KONIEC 2009	
	Odsetek lokatorów zalegających z opłatami (%)	Przybliżona suma zaległości ogółem (mln zł)	Odsetek lokatorów zalegających z opłatami (%)	Przybliżona suma zaległości ogółem (mln zł)	Odsetek lokatorów zalegających z opłatami (%)	Przybliżona suma zaległości ogółem (mln zł)
Gminny	39,5	545	40,5	538	44,5	659,4
Spółdzielczy	30,9	858	27,5	744	36,3	736,7
Skarbu Państwa	35,2	39	40,7	54	29,1	25,5
Zakładów pracy	28,8	70	27,5	60	27,5	53,1
Osób fizycznych w budynkach wspólnot mieszkaniowych	12,5	229	18,4	255	19,5	381
TBS-ów					27,7	21,3
Pozostałych podmiotów	25,1	15	23,5	19	8	2,8

Źródło: Opracowanie własne P. Olech na podstawie materiałów Głównego Urzędu Statystycznego (Główny Urząd Statystyczny, 2006 s.23; 2008 s.27; 2010 s.29).

W 2005 r. na 20 tys. toczących się w sądzie postępowań eksmisyjnych, ok. 51% dotyczyło lokatorów zajmujących mieszkania gminne, 30% mieszkań spółdzielni mieszkaniowych, 9% zakładów pracy, 7% osób fizycznych w budynkach wspólnotowych, 1,3% Skarbu Państwa, a 1,6% pozostałych podmiotów. W ponad 91% (we wszystkich formach własności) postępowania te spowodowane były zaległościami w opłatach za mieszkanie. W 2005 r. dokonano eksmisji z ok. 4 tys. lokali mieszkalnych, z czego najwięcej, bo ok. 47% dotyczyło zasobów gminnych, a 42% - spółdzielczych (Główny Urząd Statystyczny, 2006. s.24).

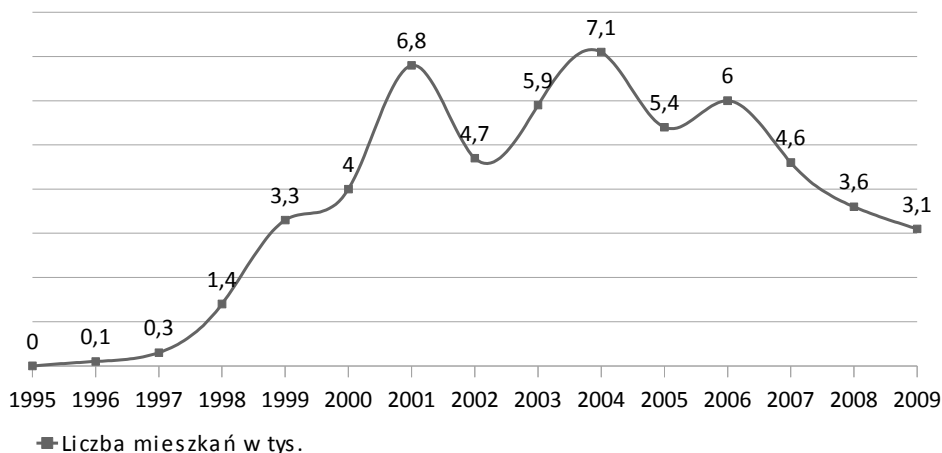
W 2007 r. na 17 tys. toczących się w sądzie postępowań eksmisyjnych, ok. 62% dotyczyło lokatorów zajmujących mieszkania gminne, ok. 23% mieszkania spółdzielni mieszkaniowych, ok. 6% zakładów pracy, ok. 6% osób fizycznych w budynkach wspólnotowych, ok. 2% Skarbu Państwa. W średnio ok. 90% (we wszystkich formach własności) postępowania te spowodowane były zaległościami w opłatach za mieszkanie (od 97% w mieszkaniach Skarbu Państwa do 87,3% w mieszkaniach gminnych). Wykonano eksmisje z 4,7 tys. lokali mieszkalnych, z czego najwięcej (46%) dotyczyło zasobów gminnych, a ok. 41% - spółdzielczych (Główny Urząd Statystyczny, 2008. s.28).

W 2009 r. na 24,3 tys. toczących się w sądzie postępowań eksmisyjnych w 2009 r., prawie 59% dotyczyło lokatorów zajmujących mieszkania gminne, około 13% mieszkania spółdzielni mieszkaniowych, ponad 8% zakładów pracy, prawie 17% osób fizycznych w budynkach wspólnotowych, 1,3% Skarbu Państwa. W średnio około 90% (we wszystkich formach własności) postępowania te spowodowane były zaległościami w opłatach za mieszkanie (od 98,0% w mieszkaniach TBS i 97,9% w mieszkaniach innych podmiotów do 85,0% w mieszkaniach gminnych). Wykonano eksmisje z 5,3 tys. lokali mieszkalnych, z czego najwięcej, bo 61% dotyczyło zasobów gminnych i około 29% spółdzielczych (Główny Urząd Statystyczny, 2010. s.30).

### **2.2.9. Brak realizacji celów i założeń mieszkalnictwa społecznego Towarzystw Budownictwa Społecznego**

Szansą na poprawę realizacji polityki mieszkaniowej Państwa, służącej prewencji bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego oraz ich zwalczania, było wprowadzenie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, uchwalonej pod koniec 1995 r. (Dz.U. z 27.11.1995 Nr 133 poz. 654). Określiła ona podstawy działania budownictwa na wynajem Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS), w których gminy odgrywają znaczącą rolę inicjatywną, wnoszą też udziały rzeczowe i finansowe. TBS-y są dla gmin korzystną formą budownictwa: muszą wyłożyć tylko 30% wartości inwestycji (może to być m.in. grunt pod budowę w formie aportu), aby starać się o pozostałe 70% środków w postaci preferencyjnie oprocentowanej pożyczki z Banku Gospodarstwa Krajowego. Od wejścia w życie ustawy, w ramach TBS-ów zbudowano niemal 80 tys. mieszkań. Najwięcej nowych mieszkań powstawało między 2000 a 2006 rokiem, w latach 2007-2009 obserwujemy wyraźny spadek ilości nowopowstałych mieszkań czynszowych TBS.

Wykres nr 1. Liczba nowych mieszkań TBS w tys.



Źródło: Opracowanie własne P. Olech na podstawie *Małych Roczników Statystycznych* (Toczyński T., Dmochowska H., 2003; Główny Urząd Statystyczny, 2011a).

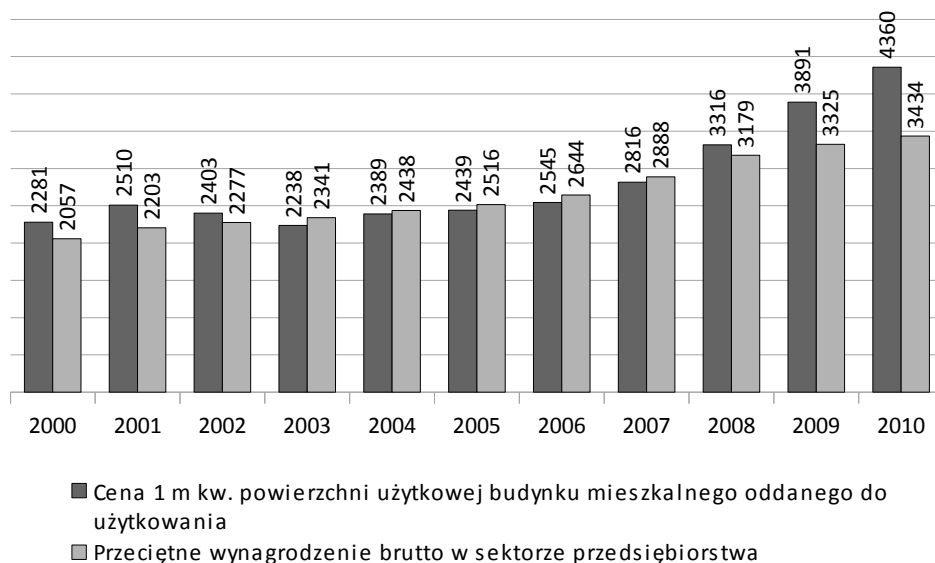
Towarzystwa stały się znaczącym inwestorem na rynku mieszkań na wynajem. Od 1998 r. dynamika wzrostu oddawanych przez TBS-y mieszkań była wysoka, choć następowały zmiany tempa, powodowane głównie zmieniającymi się kryteriami przyznawania kredytów z Banku Gospodarstwa Krajowego, co było wywołane ograniczonymi środkami z budżetu państwa przeznaczonymi na ten cel w stosunku do zgłaszanych potrzeb. Warto jednak wskazać, iż TBS-y nie tylko nie rozwiązują problemu mieszkaniowego gmin, ale także i w żaden sposób nie rozwiązują problemu bezdomności. Po pierwsze, powstaje ich zbyt mało, a po drugie – z powodów finansowych – są dostępne tylko dla zamożniejszych rodzin (które stać na wpłatę partycypacyjną, zazwyczaj 30%). Dla większości rodzin ubogich TBS-y są nieosiągalne. Niektóre samorządy lokalne zdając sobie z tego sprawę podejmują działania na rzecz zwiększenia dostępności TBS, zmniejszając maksymalnie – nawet do 5% z 30% – wysokość tzw. wkładu partycypacyjnego wymaganego od mieszkańców starających się o przyznanie lokalu. Nie przynosi to jednak pożądanego rezultatu, gdyż miesięczne obciążenia lokatorów związane z koniecznością spłaty kosztów mieszkania są wciąż wysokie i ich pokrycie jest nadal osiągalne wyłącznie dla osób dobrze zarabiających (Wygnańska J., 2006. s. 8-9).

### 2.2.10. Niski współczynnik dostępności mieszkań

Dostępność mieszkań w Polsce liczy się głównie poprzez zestawienie ze sobą kosztów 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynku ze średnim miesięcznym wynagrodzeniem brutto. Na podstawie zestawienia tych danych możemy obserwować, że w okresie 2000-2007 w Polsce za przeciętne miesięczne wynagrodzenie można kupić coraz większą liczbę metrów kwadratowych mieszkania (nieco mniej lub nieco więcej niż 1 m<sup>2</sup>). Niemniej jednak od 2008 r. obserwujemy tendencję odwrotną – wzrastają koszty 1m<sup>2</sup> powierzchni wobec niewspółmiernie rosnących wynagrodzeń. W 2010 r. przeciętne wynagrodzenie w Polsce wystarcza na 0,8m<sup>2</sup> powierzchni mieszkania. W krajach zachodnioeuropejskich

za przeciętne wynagrodzenie można kupić ok 2-3m<sup>2</sup> mieszkania (Ministerstwo Infrastruktury, 2010. s. 4). W związku z tym, że ceny mieszkań w Polsce w latach 2008-2010 znacznie wzrosły, tylko część społeczeństwa stać na zakup własnego lokum. Sytuację pogarsza znacznie fakt, że dostępne na rynku mieszkania pochodzą głównie ze sprzedaży deweloperskiej lub od inwestorów prywatnych. Ponadto ceny mieszkań w Polsce są porównywalne, a niekiedy nawet wyższe, niż ceny mieszkań w Niemczech czy innych krajach UE (przy niewspółmiernie innych dochodach gospodarstw domowych). Zmniejsza się z roku na rok także liczba mieszkań budowanych przez Spółdzielnie Mieszkaniowe lub gminy. Brakuje taniej oferty mieszkaniowej dla grup o niższych dochodach, poniżej średniej krajowej. Dostęp do mieszkalnictwa w Polsce posiadają obywatele, których zarobki umożliwiają uzyskanie i spłacanie kredytów bankowych, zaciągniętych na potrzeby zakupu mieszkania. Jednocześnie koszty spłaty kredytu oraz ich oprocentowania wynoszą niekiedy jedną trzecią, a czasami nawet połowę miesięcznego budżetu domowego. Sytuacja powyższa znacznie osłabia perspektywę uzyskania mieszkania przez osoby o niskich i średnich dochodach, bowiem ceny rynkowe mieszkań nie przystają do dochodów obywateli, a jednocześnie brakuje mechanizmów powstawania tanich mieszkań społecznych. W grupie tej znajdują się także ludzie bezdomni, którzy podejmują zatrudnienie, najczęściej nie gwarantujące dochodów umożliwiających pozyskanie i utrzymanie własnego mieszkania. Co więcej, udziałem wielu ludzi bezdomnych jest doświadczenie długów związanych z niespłaconymi pożyczkami zaciągniętymi w bankach na potrzeby mieszkaniowe.

### Wykres nr 2. Dostępność mieszkań w Polsce



Źródło: Opracowanie własne P. Olech na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Na uwagę w kontekście dostępności mieszkań zasługuje fakt, że niemal dwie trzecie wszystkich nowych mieszkań powstaje w 5 największych aglomeracjach miejskich (Trójmiasto, Warszawa, Kraków, Poznań, Wrocław). Statystyki te dobrze obrazują brak dostępności mieszkań w mniejszych miastach i na wsiach, gdzie oddawanych do użytku nowych lokali jest najmniej.

Kolejnym zagadnieniem, które warto poruszyć w kwestii dostępności mieszkań, jest udział kosztów mieszkaniowych w ogólnych wydatkach Polaków. W 2005 r. przeciętne miesięczne wydatki gospodarstw domowych na 1 osobę wynosiły 690 zł, z czego 19,6% przeznaczane było na użytkowanie mieszkania i opłacenie nośników energii, a 5% na wyposażenie mieszkania i prowadzenie gospodarstwa domowego. Sytuacja na podobnym poziomie kształtowała się w 2004 r. (Toczyński T., Dmochowska H., 2005; Dmochowska H., 2006). W 2010 r. 20,2 % przeznaczane było na użytkowanie mieszkania i opłacenie nośników energii, a 5,2% na wyposażenie mieszkania i prowadzenie gospodarstwa domowego (Główny Urząd Statystyczny, 2011b. s. 4).

### **2.2.11. Prywatyzacja mieszkalnictwa**

Wydatki publiczne są podstawowym narzędziem aktywnego oddziaływania państwa i samorządów terytorialnych na mieszkalnictwo. Szczególną rolę w rozwoju mieszkalnictwa odgrywają gminy, które decydują o polityce czynszowej, budownictwie komunalnym i społecznym, kształtując gospodarkę terenami. Wydatkowanie środków publicznych na mieszkalnictwo ma przyczynić się do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych części społeczeństwa, której samodzielnie nie stać na realizację tego celu, jak również wzmocnić popyt na inwestycje, remonty i modernizacje mieszkaniowe. Tymczasem w Polsce na przestrzeni ostatnich lat obserwujemy zmniejszanie się liczby mieszkań komunalnych i ich prywatyzowanie (sprzedaż). Polityka zarówno władz centralnych, jak i lokalnych ukierunkowana jest na zwiększanie możliwości posiadania mieszkań własnościowych.

Prywatyzacja zasobu komunalnego, dokonująca się w szybkim tempie od początku lat 90., rodzi szereg kontrowersji natury ekonomicznej i społecznej. W efekcie procesu prywatyzacji zasobu mieszkaniowego w okresie 10 lat (1993-2002) liczba mieszkań komunalnych obniżyła się z 2 032,5 tys. do 1 358,6 tys. mieszkań, czyli o 673,9 tys. W 2003 r. sprzedano kolejne 41 631 mieszkań w domach wielorodzinnych należących do gminy, co uszczupliło zasób mieszkaniowy gminy o kolejne 3,2% (Cyran R., 2005).

W 2010 r. zasoby komunalne gmin zmniejszyły się do 1 063 mln mieszkań. Jednocześnie gminy są tymi podmiotami, które budują najmniej – w porównaniu z osobami prywatnymi, spółdzielniami i prywatnymi deweloperami. O świadomej redukcji zasobu komunalnego najlepiej świadczy fakt, że w 2010 r. wybudowano jedynie 2,5 tys. lokali komunalnych. W efekcie stanowią one obecnie niecałe 8% ogółu mieszkań w Polsce, gdy jeszcze w 1997 r. wynosiły niemal 15%. Okres oczekiwania na mieszkanie komunalne lub socjalne wynosi od 2 do 20 lat.

W latach 2008-2009 kontynuowany był proces prywatyzacji – nabywania mieszkań przez osoby fizyczne. Prywatyzacja obejmowała mieszkania znajdujące się w domach wielorodzinnych oraz mieszkania w budynkach, które zostały sprzedane w całości pojedynczym osobom fizycznym. W analizowanym okresie sprywatyzowano ogółem 822,5 tys. mieszkań.



W największym stopniu zjawisko prywatyzacji wystąpiło w zasobach spółdzielni mieszkaniowych – 80,3% ogółu sprzedanych mieszkań i zasobach gminnych – 11,7%, podczas gdy z ogółu mieszkań sprzedanych przez Skarb Państwa jedynie 0,7% stało się własnością osób fizycznych.

W ogólnej liczbie mieszkań sprzedanych większość stanowiły mieszkania znajdujące się w domach wielorodzinnych. W analizowanym okresie spółdzielnie mieszkaniowe sprzedały 660 205 mieszkań (w tym 646 235 mieszkań w domach wielorodzinnych, co stanowi 81,1% ogółu mieszkań sprzedanych w tej grupie), gminy – 96 389 mieszkań (w tym 91 704 mieszkań w domach wielorodzinnych, co stanowi 11,5% ogółu mieszkań sprzedanych w tej grupie), inne podmioty – 38 648 (w tym 35 457 mieszkań w domach wielorodzinnych, co stanowi 4,4% ogółu mieszkań sprzedanych w tej grupie), zakłady pracy – 21 843 (w tym 19 005 mieszkań w domach wielorodzinnych, co stanowi 2,4% ogółu mieszkań sprzedanych w tej grupie). Najmniejszy udział w ogólnej liczbie sprzedanych mieszkań znajdujących się w domach wielorodzinnych stanowiły mieszkania Skarbu Państwa (4 974) – 0,6% mieszkań sprzedanych w tej grupie (Główny Urząd Statystyczny, 2010. s. 27).

Należy podkreślić, że znaczny odsetek mieszkań komunalnych to mieszkania substandardowe, czyli zlokalizowane w budynkach o złym stanie technicznym (mieszkania wybudowane przed 1945 r.), nadmiernie zaludnione (3 i więcej osób przypadających na pokój) lub o niskim poziomie wyposażenia w podstawowe instalacje. W 2002 r. 331 tys. substandardowych mieszkań komunalnych stanowiło niemal 1/4 całego zasobu w tej formie własności (Cyran R., 2005).

Zasadność prywatyzacji zasobu gminy, z ekonomicznego punktu widzenia, nasywa wiele pytań. Z jednej strony, sprzedaż mieszkań należących do gminy jest mechanizmem realokacji zasobu w oparciu o reguły rynkowe, z drugiej strony – należałoby się spodziewać zwiększenia wielkości nakładów na utrzymanie zasobu przez prywatnych właścicieli mieszkań. Dla gminy prywatyzacja mieszkań komunalnych oznacza zarówno strumień jednorazowego dochodu ze sprzedaży lokali, jak też, co jest nie mniej istotne, ograniczenie subsydiowania zasobu mieszkaniowego gminy. Ze względu na socjalny charakter zasobu mieszkaniowego gminy, poziom czynszów ustanawianych w zasobie nie pokrywa kosztów utrzymania zasobu. Powoduje to konieczność pokrywania tych kosztów przychodami z lokali użytkowych oraz poprzez system dotacji z budżetu gminy. Dlatego też wiele gmin wyszło z założenia, że sprzedając część lokali, do których trzeba co miesiąc dopłacać nawet 30-40% kosztów utrzymania, ograniczą skalę subsydiowania zasobu mieszkaniowego (Cyran R., 2005).

Podsumowując, można wyróżnić trzy główne powody prywatyzacji mieszkań:

- związany z przekonaniem, że mieszkania indywidualne to dobro, które powinno być dostępne możliwie jak największej liczbie mieszkańców, a o budynki lepiej zadbać ich właściciele
- dążenie gmin do zmniejszania kosztów administrowania i zarządzania budynkami, które w dużej mierze są substandardowe
- uzyskanie dodatkowego strumienia finansowego dla gmin

Prywatyzacja mieszkalnictwa przekłada się wprost na politykę zwalczania biedy mieszkaniowej. Wprawdzie polskie prawo nie przewiduje możliwości prywatyzacji mieszkań socjalnych, to jednak brak mieszkań komunalnych i socjalnych uniemożliwia w wielu sytuacjach uzyskanie mieszkania i realizacji procesu integracji wykluczonych.

Istotne jest, aby osiągnięte w ten sposób dochody przeznaczane były na pozyskiwanie kolejnych lokali komunalnych bądź socjalnych. Jest to jedyna droga do zwiększenia podaży mieszkań na wynajem o niskich czynszach i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych najuboższych, przy ograniczonych środkach budżetowych gmin w Polsce. Tymczasem realia pokazują, że gminy poza sprzedażą mieszkań komunalnych nie inwestują znacząco w infrastrukturę. Jeśli zaś inwestują w tworzenie lokali socjalnych, to najczęściej odbywa się poprzez zaadaptowanie na ten cel dużych i zniszczonych budynków, kumulując jednocześnie w jednym miejscu dużą liczbę ludzi o różnych problemach. Tworzą się w ten sposób raczej getta socjalne niż godne warunki mieszkaniowe dla ludzi najuboższych.

Specyfika dobra, jakim jest mieszkanie powoduje, że nie jest możliwe całkowite zaniechanie pomocy publicznej nawet w gospodarce rynkowej. Z jednej strony, jest to dobro kapitałochłonne, a z drugiej – zaspokaja podstawowe potrzeby ludzkie, zwłaszcza potrzebę schronienia. Dlatego też niezbędne jest istnienie publicznego zasobu mieszkaniowego (Cyran R., 2005).

#### **2.2.12. Getta mieszkań społecznych**

Doświadczenia społeczne potwierdzają, że od usytuowania i lokalizacji mieszkań, zagęszczenia oraz przekroju społecznego mieszkańców uwarunkowany jest sposób korzystania z mieszkań. Praktyka wielu krajów pokazuje, że zbyt duża koncentracja mieszkań – przeznaczonych dla uboższej części społeczeństwa – w jednym miejscu, zlokalizowanie ich w dzielnicach wymagających głębokiej rewitalizacji społecznej, owocuje stworzeniem getta społecznego. Od wielu lat także wiadomo, że jedynie małe lub rozproszone lokale społeczne osadzone w lokalnych społecznościach przynoszą wymierne efekty i dają szansę powrotu ludzi wykluczonych do społeczeństwa. Tam, gdzie na 10 funkcjonujących rodzin, jedna rodzina to ludzie z problemami a reszta to normalnie funkcjonujące rodziny, tam większe szanse na to, że ludzie wykluczeni będą „ciągnąć” do poziomu większości. W wielu krajach europejskich istnieją przepisy zakazujące tworzeniu gett socjalnych. Dla ludzi, którzy utracili nawet prawa do lokali socjalnych i nie rokują powrotu do społeczeństwa, a którzy poddawani już byli wszystkim oddziaływaniom społecznym i psychologicznym, tworzone są specjalne programy. W Danii przykładowo istnieje rządowy program nazwany „Krzywe domy dla krzywych egzystencji” (European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion, 2005). Są to programy, w których zapewnia się godziwe warunki mieszkaniowe w specjalnie do tego przygotowanych tymczasowych (tanich) domkach, uruchamiając jednocześnie szerokie wsparcie specjalistyczne psychologów i pracowników socjalnych. W jednym miejscu nie powstaje więcej niż 8 domków (łącznie 16 osób). W miejscach tych żyją osoby bezdomne uzależnione od alkoholu lub narkotyków. W realiach polskich w wielu sytuacjach tworzymy „krzywe domy dla normalnych egzystencji”, ponieważ spora część ludzi skazanych na getta socjalne nigdy nie była poddana oddziaływaniom profesjonalnych programów reintegracyjnych.

Sytuację osób zamieszkujących substandardowe mieszkania w Polsce pogarsza jednocześnie fakt, że znajdują się one najczęściej w konglomeracji innych budynków o tym samym standardzie. Szczególnie w dużych miastach istnieją od wielu lat całe ulice czy też dzielnice starych, zdewastowanych i zniszczonych budynków, gdzie proces rewitalizacji powinien być wdrażany nie tylko w wymiarze architektonicznym, ale i społecznym.

Każde większe miasto w Polsce posiada problem takich osiedli, a niekiedy nawet dzielnic, gdzie większość mieszkań jest substandardowa albo nie spełnia żadnych standardów.

Mądre i odpowiedzialne różnicowanie społeczne ludzi doświadczających trudności mieszkaniowych z innymi grupami społecznymi i przenikanie społeczne odmiennych grup jest warunkiem skutecznego powrotu ludzi wykluczonych do społeczeństwa. W oparciu o niniejsze doświadczenie dobrym posunięciem wydaje się, by nowo tworzone mieszkania socjalne umiejscawiane były w różnych częściach miast, aby nie tworzyć skupisk mieszkań socjalnych w jednym miejscu. Mieszanie ludności wpływa motywująco na ludzi wykluczonych poprzez możliwość uczestnictwa i zaciągania pozytywnych wzorców oraz możliwość świadczenia pracy na rzecz lokalnej społeczności. Mieszkańcy poprzez kontakt z ludźmi z mieszkań socjalnych mają okazję przełamywać stereotypy oraz czerpać korzyści z usług dostarczanych przez biedniejszych mieszkańców. Warunkiem skuteczności takich programów jest jednak odpowiednia praca z ludźmi w mieszkaniach socjalnych, wymagająca szerokiego wsparcia w wymiarze psychicznym, społecznym i finansowym oraz nieustannego monitorowania.

Założenia istniejącego rządowego programu wsparcia finansowego z Funduszu Dopłat tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych wykluczają możliwość tworzenia takich gett. Tutaj między innymi należy upatrywać przyczyny małego zainteresowania niniejszym programem polskich gmin, mimo możliwości otrzymania aż 50% finansowania inwestycji. Praktyka bowiem pokazuje, że gminom łatwiej jest wybudować duży blok mieszkań komunalnych, usytuowanych na obrzeżach granic terytorialnych lub w zniszczonej dzielnicy niż zainwestować w małe lub rozproszone mieszkania usytuowane w różnych lokalizacjach.

### **2.2.13. Niejasne regulacje prawne i brak jednoznacznej odpowiedzialności za mieszkalnictwo**

Zgodnie z art. 4 Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 10.07.2001 Nr 71 poz. 733) tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w Ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw o niskich dochodach, a zadania te wykonuje wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób. W myśl art. 20 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, w celu realizacji zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy, a także wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je osobom, których gospodarstwa domowe osiągają niski dochód. Lokale stanowiące mieszkaniowy zasób gminy, z wyjątkiem lokali socjalnych i lokali przeznaczonych do wynajmowania na czas trwania stosunku pracy, mogą być wynajmowane wyłącznie na czas nieoznaczony, chyba że zawarcia umowy na czas oznaczony żąda lokator. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, w tym m.in. w zakresie gminnego budownictwa mieszkaniowego, zostało powierzone gminom. Stosownie do art. 4 ust. 4 ustawy o ochronie praw lokatorów na realizację powyższych zadań gminy mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa.

Najwyższa Izba Kontroli w informacji o wynikach kontroli realizacji przez gminy zadań w zakresie potrzeb zaspokajania potrzeb mieszkaniowych tak pisze o wypełnianiu przez gminy niniejszych obowiązków:

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia tworzenie przez gminy warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnot samorządowych w zakresie utrzymania i powiększenia mieszkaniowego zasobu gminy. Gminy wykazywały bardzo słabe zaangażowanie w przygotowaniu terenów pod budownictwo mieszkaniowe, a działania dla usprawnienia procesu rozpoczęcia i realizacji inwestycji mieszkaniowych były niewystarczające. Nie nastąpił istotny wzrost powierzchni gmin objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, co nie sprzyja zwiększeniu tempa inwestycji mieszkaniowych. Brak strategii rozwoju mieszkalnictwa spowodował, że gminy w ograniczonym zakresie realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane dotyczące budownictwa mieszkaniowego, co skutkuje wysokim poziomem niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnot samorządowych. Nie opracowano wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy bądź opracowane programy nie zawierały podstawowych założeń dotyczących sposobu i zasad zarządzania lokalami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gmin. Nieefektywne zarządzanie mieszkaniowym zasobem gminy, w tym nieracjonalne gospodarowanie zasobem, m.in. przez systematyczne zmniejszanie zasobu mieszkaniowego, powoduje pogarszanie sytuacji mieszkaniowej społeczności lokalnych. Gminy nie sprawowały kontroli nad zarządcami mieszkaniowego zasobu, co powodowało nierzetelne wykonywanie uprawnień i obowiązków związanych z zarządzaniem zasobami. Kolejni ministrowie właściwi do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej nie doprowadzili do opracowania i wdrożenia długookresowego programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego (Najwyższa Izba Kontroli, 2008).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich niniejsza sytuacja podyktowana jest niespójnym prawem i brakiem jednoznacznych zapisów legislacyjnych.

W mojej opinii bardzo zła ocena sytuacji mieszkaniowej gmin w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych najuboższych mieszkańców nie jest spowodowana wyłącznie brakiem odpowiednich środków finansowych, które są niezbędne dla prawidłowego realizowania przez gminy zadań w zakresie nałożonych na nie obowiązków związanych z zabezpieczeniem odpowiedniej liczby mieszkań. Uważam że na złą sytuację mają wpływ także obowiązujące w przedmiotowym zakresie uregulowania prawne. W szczególności należy podkreślić, że choć obowiązująca ustawa o ochronie praw lokatorów nakłada na gminy określone obowiązki w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych najuboższych mieszkańców, to jednocześnie nie przewiduje żadnych sankcji, na wypadek nierealizowania przez gminy tego zadania. Ustawa ta nie wyposaża też żadnego organu w odpowiednie instrumenty, które mogłyby niejako spowodować przymuszenie gminy do określonego zachowania. Część gmin stoi na stanowisku, iż w świetle obowiązującego obecnie stanu prawnego nie są obciążone obowiązkiem zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Powyższe przeświadczenie gminy argumentują zmianą redakcji art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, w stosunku do brzmienia art. 4 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 16.09.1998 Nr 120 poz. 787). Uprzednio obowiązujący przepis stanowił, iż zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej jest zadaniem własnym gminy – co można było sprowadzić do obowiązku dostarczania lokali mieszkalnych mieszkańcom gminy. Obecnie ustawodawca przypisał gminom – w postaci zadania własnego – jedynie tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, a więc

obowiązek planowania i realizacji działań zmierzających w kierunku tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Zmianę tę niektóre gminy odczytują de facto jako zwolnienie ich z obowiązku utrzymywania na odpowiednim poziomie gminnego zasobu lokali mieszkalnych (Rzecznik Praw Obywatelskich, 2010).

#### **2.2.14. Odszkodowania gmin – tendencja do zabezpieczania lokali ludziom eksmitowanym ze wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych**

Jedną ze spornych spraw jest kwestia odpowiedzialności gminy za niedostarczenie mieszkania socjalnego osobie, wobec której zasądzono eksmisję i orzeczone prawo do mieszkania socjalnego. Otóż przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy z 2001 r. w art. 18 pkt. 4 mówiły, że jeśli gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie do niego uprawnionej, właścicielowi mieszkania (np. spółdzielni) przysługuje odszkodowanie. Wysokość odszkodowania wynosi różnicę między czynszem wolnorynkowym a tym, który miał płacić mieszkaniec z wyrokiem eksmisyjnym. W praktyce nie były to wysokie odszkodowania i nie obciążały one mocno budżetów gmin. 11 września 2006 r. Trybunał Konstytucyjny uznał niniejszy przepis za niezgodny z Konstytucją i uchylił go (Dz.U. z 19.09.2006 Nr 167 poz. 1193). Trybunał Konstytucyjny uznał, że samorządy muszą wypłacić pełne odszkodowania właścicielom lokali, jeśli nie zapewnią eksmitowanym lokali socjalnych. Od 1 stycznia 2007 r. obowiązuje nowy art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie lokatorów, zgodnie z którym jeżeli gmina nie dostarczy lokalu socjalnego osobie uprawnionej z mocy wyroku, to właścicielowi przysługuje od niej roszczenie odszkodowawcze na podstawie art. 417 Kodeksu cywilnego. 8 kwietnia 2010 r. Trybunał Konstytucyjny (sygn. P 1/08), wobec pytania prawnego Sądu Rejonowego w Grudziądzu, zgłaszającego wątpliwości wobec zasadności obciążenia wyłącznie gmin odpowiedzialnością za deficyt lokali socjalnych, orzekł, że właściciele mieszkań mogą nadal żądać odszkodowań od gminy za niedostarczanie lokalu socjalnego eksmitowanemu. Zdaniem Trybunału przepisy są konstytucyjne. Podkreślił, że odpowiedzialność odszkodowawcza gminy jest związana z jednym z jej podstawowych zadań, jakim jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej, w tym dostarczanie lokali socjalnych. Wypłata odszkodowań stanowi zaś konsekwencję niewykonania tego zadania. Trybunał nie podzielił także opinii sądu o braku rozwiązań systemowych służących wspieraniu gmin. Według niego gminy mogą ubiegać się o uzyskanie dotacji celowych z budżetu państwa na zapewnienie lokali socjalnych (Dz.U. z 5.05.2010 Nr 75 poz. 488).

Od wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2006 r. stale rośnie wartość odszkodowań wypłacanych przez gminy, zwłaszcza w dużych aglomeracjach, w wielu przypadkach urzędnicy miejscy dążą do ugody z właścicielami budynków, obiecując lokum socjalne i nie wypłacając ani grosza. Jednak zwykle na ten przydział osoby z wyrokami eksmisyjnymi muszą znów czekać sporo czasu. Rozpiętość odszkodowań w 2008 r. wypłacanych właścicielom mieszkań w dużych miastach waha się łącznie od około 25 tys. zł w Gdańsku, około 300 tys. zł w Warszawie do niemal 5 mln zł w Poznaniu i ponad 9 mln w Krakowie (Kaczyńska D., 2008).

Kwoty odszkodowań płaconych przez samorządy właścicielom nieruchomości, którzy nie mogą eksmitować najemców, rosną lawinowo. Z roku na rok nawet kilkakrotnie. W 2009 r. w części miast były wyższe niż wszystkie wypłacone w latach

2001-2008. W Poznaniu, Krakowie, Warszawie, Toruniu czy Sosnowcu wypłacone z tego tytułu kwoty wynoszą już od 1,5 do nawet kilkunastu mln zł. Poznań wypłacił w zeszłym roku 6,35 mln zł, a na liście oczekujących w związku z eksmisją ma około 2 tys. osób. W Warszawie na lokal czeka ok. 2,4 tys. osób lub rodzin z wyrokami eksmisji.

- Na wypłatę odszkodowań zaplanowaliśmy w tym roku w budżecie 2,3 mln zł - mówi Magdalena Jadziewicz ze stołecznego ratusza. W Częstochowie i Szczecinie na mieszkanie czeka się ok. dziesięciu lat, a wyrok eksmisji w pierwszym z miast ma tysiąc rodzin, w drugim prawie 2,2 tys. W Bydgoszczy wzrost odszkodowań między 2007 a 2009 r. był ponad piętnastokrotny. Wiele spraw o odszkodowanie trafia do sądu.

- Do końca 2008 r. wypłaciliśmy 56,6 tys. zł, a w zeszłym roku 117, 7 tys. zł. W sądzie jest obecnie dziesięć spraw na łączną kwotę 99,5 tys. zł - mówi Agata Janicka, dyrektor Biura Gospodarki Mieniem Rzeszowa (Kurowska A., 2010).

Ciekawym zjawiskiem związanym z narażeniem gmin na odszkodowania za niedostarczenie lokalu socjalnego w przypadku zasądzenia takiego prawa, jest sytuacja w której gminy, aby nie płacić odszkodowań, starają się zabezpieczyć priorytetowo lokale socjalne mieszkańcom wspólnot oraz spółdzielni mieszkaniowych. Tymczasem, na dłuższy okres oczekiwania na zapewnienie lokalu socjalnego w konsekwencji narażeni są mieszkańcy lokali komunalnych, ponieważ w tym wypadku problem narażenia na odszkodowania nie istnieje. Średni zatem okres oczekiwania na przydział mieszkania socjalnego jest zatem - w przypadku eksmitowania z lokali komunalnych - znacznie dłuższy.

Podstawy odpowiedzialności - gminy, która nie dostarczyła lokalu socjalnego i osoby, której dotyczy wyrok eksmisyjny - wobec właściciela mieszkania są odmiennej natury. Potwierdził to Sąd Najwyższy w uchwale z 7 grudnia 2007 r., wyjaśniającej wątpliwość prawną powstałą na tle sprawy wszczętej przez jedną spółdzielnię przeciwko jednej gminie. Sąd Najwyższy w drodze uchwały orzekł, że gmina w związku z niemożnością dostarczenia mieszkań socjalnych nie może ponosić solidarnej odpowiedzialności za niepłacenie zobowiązań osoby, wobec której orzeczono eksmisję (Sygn. akt III CZP 121/07). Sąd Najwyższy w uchwale wyjaśnił, że jest to odpowiedzialność *in solidum*. Ten jej rodzaj oznacza, że wierzyciel (właściciel) może dochodzić tego samego od dwóch lub więcej dłużników (od osoby z wyrokiem eksmisji i od gminy), ale podstawy ich odpowiedzialności są odmienne.

Jeśli zachodzą takie okoliczności, sąd powinien wyraźnie w wyroku określić skutki odpowiedzialności *in solidum* dla każdego z dłużników, czyli w tym wypadku gminy i osoby, której przysługuje prawo do lokalu socjalnego i która powinna do czasu jego uzyskania płacić za dotychczasowe mieszkanie. Nie może być oczywiście tak, że odszkodowanie, jakie w sumie uzyska właściciel lokalu, będzie wyższe niż jego szkoda (Lewandowska I., 2007).

Zagadnienie odszkodowań jest problematyczne nie tylko dla gmin, których dotyczy. Kwestia ta ma realny wpływ na funkcjonowanie ludzi zagrożonych bezdomnością, a także ludzi doświadczających bezdomności. W wielu wypadkach po wyrokach sądów niekorzystnych dla gmin należy przypuszczać, że aktywność gmin może pójść w dwóch negatywnych kierunkach. Pierwszym jest zdecydowanie się na dalsze płacenie odszkodowań, przy jednoczesnym zaprzestaniu inwestowania w rozwój mieszkalnictwa socjalnego. Drugi kierunek to rozpoczęcie - pod presją groźby odszkodowań - inwestycji w zakresie tworzenia lokali socjalnych,

ale skierowanych tylko do ludzi z wyrokami eksmisyjnymi z zasądzonym do nich prawem, z pominięciem pozostałej grupy ludzi o niskich dochodach. Rozwiązanie takie z pewnością byłoby niekorzystne dla ludzi doświadczających bezdomności, dla których mieszkanie socjalne – w wielu przypadkach – jest jedyną możliwością usamodzielnienia i wyjścia z problemu. Istnieje realne ryzyko, że gminy obecnie bardziej skupią się na unikaniu płacenia odszkodowań oraz dalszym redukowaniu ilości mieszkań komunalnych niż podejmą rzeczywistą walkę z przyczynami, które prowadzą do zadłużenia i eksmisji.

### 2.3. Regulacje związane z funkcjonowaniem mieszkań komunalnych

Od wielu lat, w związku z brakiem przepisów umożliwiających weryfikację kwalifikowalności, istnieje realny problem korzystania z lokali komunalnych przez osoby o wysokich dochodach. Co więcej, mieszkania komunalne w związku z ich – niekiedy atrakcyjną – lokalizacją, stają się coraz częściej przedmiotem działalności zarobkowej, polegającej na ich podnajmowaniu. Niewłaściwe i nieadekwatne regulacje w niniejszym zakresie zidentyfikował także Rzecznik Praw Obywatelskich.

Rozważenia wymaga również stworzenie możliwości weryfikowania uprawnień do najmu lokalu komunalnego i wprowadzenia do zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy – obowiązku dokonywania przez gminę, w trakcie trwania umowy najmu, okresowych weryfikacji uprawnień do zajmowania lokalu w zakresie wysokości dochodu gospodarstwa domowego i tytułu prawnego do innego lokalu. Zasadnym wydaje się także wprowadzenie – jako przesłanki wypowiedzenia najmu – osiąganie dochodu przekraczającego dochód ustalony przez gminę (w takim przypadku termin wypowiedzenia można by ustalić stosunkowo długi – kilkuletni, pozwalający najemcy na rozwiązanie problemu mieszkaniowego).

Zgodnie z obowiązującym art. 5 ust. 2 ustawy o ochronie praw lokatorów, umowa o odpłatne używanie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy może być zawarta wyłącznie na czas nieoznaczony. Podpisania umowy na czas oznaczony może żądać jedynie sam lokator. Gmina nie ma prawa do tego zmuszać ani też uzależniać zawarcia umowy od złożenia takiej deklaracji. Wyjątkiem, który pozwala gminie na zawarcie umowy terminowej jest oddanie w najem lokalu socjalnego bądź lokalu związanego ze stosunkiem pracy. Obowiązujące przepisy wprowadzają w praktyce zasadę dożywotniego wynajmowania lokali komunalnych. Dzieje się tak, ponieważ rodzinie czy też osobie spełniającej w dacie najmu lokalu ustawowe warunki (tj. niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i osiągniętej dochód nieprzekraczający pułapu ustalonego przez gminę) nie ma możliwości wypowiedzenia najmu ze względu na zwiększone dochody. Kondycja rodzin, którym przydzielono lokal z zasobów komunalnych często w niedługim czasie się poprawia i osoby te latami korzystają z gminnych nieruchomości z dotowanymi czynszami. Praktycznie zaś lokal taki jest dla gminy niemożliwy do odzyskania, jeśli wspólnie z najemcą mieszkają osoby, które mogą wstąpić w stosunek najmu po jego śmierci. Art. 691 K.c. daje bowiem prawo do regulacji tytułu prawnego po śmierci głównego najemcy jego bliskim, bez względu na ich sytuację finansową, jak również posiadanie przez te osoby zabezpieczonych potrzeb mieszkaniowych. Sytuacja taka prowadzi zaś do tego, że osoby które stać na własne mieszkanie korzystają z gminnych nieruchomości, natomiast rodziny rzeczywiście potrzebujące dachu nad głową, latami czekają na wolne mieszkanie (Rzecznik Praw Obywatelskich, 2010).

### 3. Rekomendacje w zakresie rozwiązania najważniejszych problemów mieszkaniowych w Polsce

Nakreślone powyżej problemy mieszkaniowe i kwestie zadłużeń mają bezpośredni wpływ na zwiększanie się skali problemu wykluczenia mieszkaniowego i bezdomności w Polsce. Bez uregulowań prawnych, systemowych, instytucjonalnych oraz jednostkowych nie uda się zmniejszyć skali wykluczenia mieszkaniowego. Wdrożenie poniższych rekomendacji powinno przyczynić się zdecydowanej poprawy sytuacji mieszkaniowej w Polsce, przekładając się wprost na zmniejszenie skali bezdomności oraz zagrożenia bezdomnością:

- Przygotowanie i wdrożenie strategii obejmującej rozwój mieszkalnictwa społecznego, która powinna zostać przygotowana i implementowana przez Ministerstwo Infrastruktury i inne ministerstwa odpowiedzialne za politykę społeczną, m.in. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Strategia taka powinna definiować cele i zadania związane z rozwojem budownictwa społecznego wraz ze wskazaniem źródeł finansowania oraz harmonogramu realizacji zadań, a także wyznaczać instytucje odpowiedzialne za realizację. Niezbędne jest ujednoczenie terminologii, stworzenie i wdrożenie definicji (m.in. mieszkalnictwa społecznego) oraz stworzenie długofalowej strategii jego rozwoju w Polsce, obejmującej także regulacje związane z tworzeniem mieszkań społecznych i naprawą sytuacji mieszkaniowej.
- Inicjowanie i wspieranie współpracy międzysektorowej i międzywydziałowej w zakresie tworzenia mieszkań społecznych. Gminy samodzielnie nie są w stanie rozwiązywać problemów mieszkaniowych, stąd w tym zakresie powinna zaistnieć szeroka współpraca międzysektorowa i międzyresortowa.
- Możliwie jak najszybsze przygotowanie wszystkich koniecznych zmian legislacyjnych, organizacyjnych, programowych oraz finansowych, aby możliwe było w całości wprowadzenie nowatorskich rozwiązań oraz wykorzystanie potencjalnie jak największej ilości środków na cele związane z mieszkalnictwem dla zmarginalizowanych społeczności w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Wprowadzenie nowych rozwiązań wymaga od Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwa Infrastruktury współdziałania w zakresie wprowadzenia koniecznych zmian w Programach Operacyjnych umożliwiających wydatkowanie środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Dla samorządów szansa taka oznacza konieczność zweryfikowania Regionalnych Programów Operacyjnych. Rozwiązania przyjęte przez Parlament i Radę UE stworzone zostały z myślą o poziomie lokalnym i regionalnym. Wydaje się, że to właśnie samorządy lokalne oraz działające na ich terenach organizacje pozarządowe będą miały największy wpływ na powodzenie wdrożenia zmian w Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego. Konieczne jest także włączenie nowych możliwości przyjętych przez Parlament i Radę UE do prac Ministerstwa Infrastruktury nad pracami legislacyjnymi związanymi z reformą systemu budownictwa społecznego w Polsce.



- W obliczu wprowadzenia przełomowych rozwiązań Unii Europejskiej w zakresie mieszkalnictwa dla zmarginalizowanych społeczności, należy rozważyć zniesienie zakazu łączenia środków strukturalnych z Unii Europejskiej ze środkami na finansowe wsparcie w tworzeniu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych pochodzących z Funduszu Dopłat umiejscowionego w Banku Gospodarstwa Krajowego. Nikłe zainteresowanie tym programem, szczególnie organizacji pożytku publicznego, wynika z powyższych ograniczeń oraz z niskiego pułapu partycypacji funduszu w inwestycjach (do 50%). Rozwiązania UE idą w kierunku możliwości łączenia (synergii) różnorodnych funduszy w celu bardziej kompleksowego, efektywnego rozwiązania problemów społecznych w tym mieszkaniowych.
- Zwiększenie liczby budowanych mieszkań komunalnych, spółdzielczych oraz prywatnych na wynajem (zgodnie z sugestiami Habitat for Humanity), zwiększanie nakładów inwestycyjnych w tanie i dostępne mieszkalnictwo (społeczne, na wynajem).
- Umożliwienie tworzenia i zarządzania mieszkaniem społecznymi przez różnego rodzaju podmioty, w tym: organizacje pozarządowe, prywatne firmy mieszkaniowe. Mieszkalnictwem społecznym (komunalnym, socjalnym) w Polsce mogą zarządzać jedynie samorządy terytorialne, co wpływa negatywnie na prowadzenie spójnej i odpowiadającej na potrzeby mieszkańców polityki mieszkaniowej. W wielu krajach europejskich decentralizacja zarządzania mieszkaniem społecznym umożliwiającą organizacjom pozarządowym i firmom prywatnym tworzenie i zarządzanie lokalami spowodowała poprawę sytuacji mieszkaniowej.
- Wprowadzenie przepisów umożliwiających weryfikowanie wysokości dochodów gospodarstw domowych zamieszkujących lokale komunalne, jak również dokonywanie weryfikacji przy sprzedaży lokali mieszkalnych. Wprowadzenie do zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, obowiązku dokonywania przez gminę – w trakcie trwania umowy najmu – okresowych weryfikacji uprawnień do zajmowania lokalu w zakresie wysokości dochodu gospodarstwa domowego i tytułu prawnego do innego lokalu.
- Uspójnienie i uporządkowanie istniejących zapisów prawnych, tak by w sposób jasny i przejrzysty definiować role i odpowiedzialność poszczególnych organów administracji publicznej w zakresie mieszkalnictwa dla mieszkańców samorządów. Wprowadzenie sankcji za nierealizowanie obowiązków nałożonych na poszczególne instytucje.
- Inwestowanie w remonty i adaptacje zniszczonej substancji mieszkaniowej – system wspierania gmin, spółdzielni, właścicieli mieszkań i wspólnot mieszkaniowych oraz stworzenie Funduszu Krajowego przeznaczonego na podnoszenie jakości i standardów mieszkań publicznych i społecznych.
- Włączenie sektora prywatnego (deweloperów) w tworzenie mieszkań społecznych, np. w zamian za preferencje budowlane (w każdym powstającym budynku mieszkaniowym znajduje się jedno mieszkanie

- społeczne). W kraju brakuje społecznej odpowiedzialności za tworzenie mieszkań dla uboższych, w wielu krajach europejskich istnieje obowiązek inwestowania przez prywatnych deweloperów w mieszkania społeczne.
- Włączenie TBS w proces tworzenia mieszkań prawdziwie społecznych, także jako konieczność oddawania mieszkań społecznych bez wkładu partycypacyjnego (lub minimalnego wkładu) ze strony mieszkańców.
  - Zabranienie tworzenia gett socjalnych oraz stworzenie dokładnych wytycznych dla funkcjonowania mieszkań socjalnych. Należy stworzyć społeczne standardy funkcjonowania mieszkań komunalnych, socjalnych i społecznych.
  - Zmniejszenie skali prywatyzacji mieszkań oraz inna redystrybucja zysków uzyskanych z ich sprzedaży. Należy dążyć do zwiększenia odsetka mieszkań społecznych.
  - Uregulowanie zagadnień prawnych, szczególnie w sferze ochrony danych osobowych. Należy umożliwić przepływ informacji między spółdzielniami mieszkaniowymi a instytucjami pomocy społecznej o osobach wymagających wsparcia, zadłużających mieszkania.
  - Zatrudnianie pracowników socjalnych - którzy mogą monitorować sytuację zadłużania mieszkań i wyławiać osoby/rodziny, możliwie jak najwcześniej od pojawienia się problemu - przez instytucje mieszkaniowe, np. spółdzielnie mieszkaniowe.
  - Podpisanie znowelizowanej Europejskiej Karty Praw Społecznych. Zapisy w tym dokumencie mówią o tym, że prawo do mieszkania jest jednym z niezbywalnych praw człowieka. Polska dotychczas nie podpisała tego dokumentu, co dałoby silny instrument nacisku w kierunku poprawy polityki mieszkaniowej, umożliwiając m.in. polskim obywatelom egzekwowanie prawa do mieszkania w instytucjach europejskich.

### **Bibliografia:**

- Centrum Badań i Analiz Rynku, 2006. *Plany remontowe Polaków 2006*. [www.biznespolska.pl/files/reports/\(RaportASMPłany.pdf](http://www.biznespolska.pl/files/reports/(RaportASMPłany.pdf), dostęp: 20.05.2010.
- Cyran R., 2005. *Ekonomiczne aspekty prywatyzacji zasobu komunalnego w Polsce*. „Nieruchomości” nr 12 (88). [www.nieruchomosci.beck.pl/index.php?cid=16&id=882&mod=m\\_artykuly](http://www.nieruchomosci.beck.pl/index.php?cid=16&id=882&mod=m_artykuly), dostęp: 12.05.2010.
- Dębski M., 2007. *Socjodemograficzny portret zbiorowości ludzi bezdomnych województwa pomorskiego – grudzień 2007*. A. Dębska-Cenian, G. Cis, A. Maj, B. Prusak, red. „Pomost – pismo samopomocy. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.
- Dębski M., 2008a. *Socjodemograficzny portret zbiorowości ludzi bezdomnych – ciągłość czy zmiana? Metodologiczne problemy badania bezdomności w województwie pomorskim w latach 2001-2005*. W: *Oblicza bezdomności*. M. Dębski, K. Stachura, red. Gdańsk.
- Dębski M., 2008b. *Sytuacja osób bezdomnych w województwie pomorskim w świetle wyników badań socjodemograficznych*. W: *Psychospołeczny profil osób bezdomnych w Trójmieście*. M. Dębski, S. Retowski, red. Gdańsk.

- Dębski M., 2010. *Co nowego w badaniach socjodemograficznych? Wybrane aspekty na podstawie badań z 2009 roku*. Ł. Browarczyk, M. Dębski, red. „Forum. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.
- Dmochowska H., red., 2006. *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2006*. Warszawa.
- Dol K., Haffner M., 2010. *Housing Statistics in the European Union 2010*. Haga. [http://abonneren.rijksoverheid.nl/media/dirs/436/data/housing\\_statistics\\_in\\_the\\_european\\_union\\_2010.pdf](http://abonneren.rijksoverheid.nl/media/dirs/436/data/housing_statistics_in_the_european_union_2010.pdf), dostęp: 2006.2010.
- Dz.U. z 5.05.2010 Nr 75 poz. 488, Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 2010 r. sygn. akt P 1/08.
- Dz.U. z 10.02.1996 Nr 13 poz. 74, Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.
- Dz.U. z 10.07.2001 Nr 71 poz. 733, Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.
- Dz.U. z 11.10.2006 Nr 183 poz. 1354, Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania.
- Dz.U. z 16.07.1997 Nr 78 poz. 483, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 roku.
- Dz.U. z 16.09.1998 Nr 120 poz. 787, Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych.
- Dz.U. z 17.02.2006 Nr 26 poz. 196, Oświadczenie Rządowe z dnia 14 grudnia 2005 r. w sprawie mocy obowiązującej Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Programem Narodów Zjednoczonych do spraw Osiedli Ludzkich w sprawie ustanowienia w Rzeczypospolitej Polskiej Biura UN-Habitat, podpisanej w Nairobi dnia 7 kwietnia 2005 r.
- Dz.U. z 19.09.2006 Nr 167 poz. 1193, Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 września 2006 r. sygn. akt P 14/06.
- Dz.U. z 20.02.1979 Nr 3 poz. 13, Oświadczenie Rządowe z dnia 22 stycznia 1979 r. w sprawie uczestnictwa szeregu państw w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych oraz w Międzynarodowym Pakcie Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych, otwartych do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.
- Dz.U. z 23.01.2001 Nr 4 poz. 27, Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych.
- Dz.U. z 27.07.1994 Nr 85 poz. 388, Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali.
- Dz.U. z 27.11.1995 Nr 133 poz. 654, Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw.
- Dz.U. z 29.01.1999 Nr 8 poz. 67, Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r.
- Dz.U. z 29.01.1999 Nr 8 poz. 68, Oświadczenie Rządowe z dnia 30 listopada 1998 r. w sprawie ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie dnia 18 października 1961 r.
- Dz.U. z 29.12.2006 Nr 251 poz. 1844, Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych.

- European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion, 2005. *Peer Review in Social Protection and Social Inclusion and Assessment in Social Inclusion. Preventing and tackling homelessness*. [www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2005/preventing-and-tackling-homelessness](http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2005/preventing-and-tackling-homelessness), dostęp: 12.04.2010.
- Firlit-Fesnak G., Szatur-Jaworska B., 1995. *Leksykon pojęć socjalnych*. Warszawa.
- FEANTSA, 2008a. *The role of housing in pathways into and out of homelessness. Denmark National Report. Annual Theme 2008 Housing and Homelessness*. Brussels.
- FEANTSA, 2008b. *The role of housing in pathways into and out of homelessness. UK National Report. Annual Theme 2008 Housing and Homelessness*. Brussels.
- FEANTSA 2008c. *The role of housing in pathways into and out of homelessness. European Report. Annual Theme 2008 Housing and Homelessness*. Brussels.
- Główny Urząd Statystyczny, 2003a. *Warunki Mieszkania Gospodarstw Domowych i Rodzin 2002*. Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny, 2003b. *Mieszkania 2002*. Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny, 2006. *Gospodarka Mieszkaniowa w 2005 r.* Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny, 2007. *Gospodarka Mieszkaniowa w 2006 r.* Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny, 2008. *Gospodarka Mieszkaniowa w 2007 r.* Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny, 2009. *Gospodarka Mieszkaniowa w 2008 r.* Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny, 2010. *Gospodarka Mieszkaniowa w 2009 r.* Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny, 2011a. *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2011*. Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny, 2011b. *Sytuacja gospodarstw domowych w 2010 r. w świetle wyników badania budżetów gospodarstw domowych*. Warszawa.
- Habitat for Humanity, b.d.. Dach nad głową. [www.dachnadglowa.org/item.php?id=1](http://www.dachnadglowa.org/item.php?id=1), dostęp: 20.12.2009.
- Instytut Rozwoju Miast, Zespół Zasobów Mieszkaniowych, 2009. *Informacje o mieszkalnictwie. Wynik monitoringu za 2008 r.* Kraków. [www.transport.gov.pl/2-48203fie24e2f-1791767-p\\_1.htm](http://www.transport.gov.pl/2-48203fie24e2f-1791767-p_1.htm), dostęp: 20.04.2010.
- Kaczyńska D., 2008. *Właściciele lokali stają się wierzycielami samorządów wielkich miast*. „Rzeczpospolita” 14.07.
- Kurowska A., 2010. *Miliony za brak mieszkań*. „Rzeczpospolita” 07.04.
- Lewandowska I., 2007. *Gmina odpowiada za brak lokalu socjalnego*. „Rzeczpospolita” 18.12.
- Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, 2003. *Program Budownictwa mieszkań dla osób wymagających pomocy socjalnej*. Warszawa.
- Ministerstwo Infrastruktury, 2010. *Główne problemy, cele i kierunki programu rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*. Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli, 2008. *Informacja o wynikach kontroli realizacji przez gminy zadań w zakresie potrzeb zaspokajania potrzeb mieszkaniowych*. Warszawa.
- National Board of Housing, Building and Planning, Sweden and Ministry for Regional Development of the Czech Republic, 2005. *Housing Statistics in the European Union 2004*. Bovekert.

- Olech P., 2008a. *Charakterystyka sytuacji Polski w kontekście badania problematyki bezdomności*.
- Olech P., 2008b. *Mieszkalnictwo i bezdomność raport w zakresie wpływu sytuacji mieszkaniowej w Polsce na zjawisko bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego*. W: Ł. Browarczyk, red. „Forum. O bezdomności bez lęku” Gdańsk.
- Olech P., 2009. *Bezdomność i wykluczenie mieszkaniowe – zarys głównych problemów w Polsce oraz rekomendacje dla całościowej polityki społecznej*. W: *Księga Ubogich a.d. 2009*. E. Wrońska, red. Warszawa.
- Olech P., 2010. *Zapobieganie bezdomności – prewencja celowa, systemowa oraz profilaktyka. Raport roczny*. Ł. Browarczyk, M. Dębski, red. „Forum. O bezdomności bez lęku” Gdańsk.
- Pisarska M., 1993. *Miejskie schronisko dla bezdomnych kobiet*. „Praca Socjalna” 1993(4).
- Przymeński A., 2001. *Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej*. Poznań.
- Przymeński A., 2008. *Aktualny stan problemu bezdomności w Polsce. Aspekt polityczno-społeczny*. W: *Oblicza bezdomności*. M. Dębski, K. Stachura, red. Gdańsk.
- Rada miasta Warszawy, 2008. *Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Miasta Stołecznego Warszawy na lata 2008-2012*. Warszawa.
- Rzecznik Praw Obywatelskich, 2010. *Wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska w sprawie polityki mieszkaniowej*. Warszawa.
- Słowik S., 2008. *Wstęp*. W: *Bezdomność: trudny problem społeczny*. M. Duda, red. Kielce.
- Sygn. akt III CZP 121/07, Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2007 r.
- TNS AISA, b.d. *Zainteresowanie poprawą sytuacji mieszkaniowej*. Sierpień – Wrzesień 2007.
- Toczyński T., Dmochowska H., red. 2003. *Mały rocznik statystyczny 2003*. Warszawa.
- Toczyński T., Dmochowska H., red., 2005. *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2005*. Warszawa.
- UN, 1948. *Universal Declaration Of Human Rights*. [www.un.org/en/documents/udhr/](http://www.un.org/en/documents/udhr/), dostęp: 12.05.2010.
- Urząd Miasta Krakowa, 2007. *Raport z gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy miejskiej*. Kraków.
- Vermaas I., 2008. *Homelessness and Social Housing*. Prezentacja.
- Wachowicz M., 2005. *Liczebność i zabezpieczenie potrzeb osób bezdomnych. Raport z badań na reprezentatywnej próbie gmin*. [www.bezdomnosc.edu.pl/images/PLIKI/Raporty/wachowicz\\_%20liczebnosci\\_i\\_zabezpieczenie\\_potrzeb.pdf](http://www.bezdomnosc.edu.pl/images/PLIKI/Raporty/wachowicz_%20liczebnosci_i_zabezpieczenie_potrzeb.pdf), dostęp: 7.06.2010.
- Witakowski P., 2007. *Raport 2006. O naprawie sytuacji mieszkaniowej*. Warszawa. [www.habitat.pl/download/raport2006.pdf](http://www.habitat.pl/download/raport2006.pdf), dostęp: 23.04.2010.
- Wydział Gospodarki Komunalnej, 2008. *Dane Gminy Gdańsk za rok 2007*. Gdańsk.
- Wydział Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Poznaniu, 2007. *Dane Wydziału Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej*. Poznań.

- Wygnańska J., 2006. *Raport o polityce społecznej wobec bezdomności w Polsce. Aktualizacja 2006*. Warszawa. [www.bezdomnosc.edu.pl/content/view/15/1/](http://www.bezdomnosc.edu.pl/content/view/full/15/1/), dostęp: 28.07.2008.

**Homelessness prevention and the integration of homeless people  
in view of housing problems in Poland – an outline of major  
housing problems in the context of homelessness**

**(Summary)**

The article presents the most important data on housing in Poland in the context of homelessness and people threatened with this problem. The author gives instructions and recommendations on social and housing policy, provides a number of suggestions and solutions to solving the problem of housing exclusion in Poland and depicts the most important legal instruments (Polish and international) referring directly to housing. He also discusses major housing problems in Poland and focuses on the inadequate structure of flat ownership, insufficient and decreasing share of council, community and social flats in the statistics of newly built flats in Poland, very small and inadequate number of social flats or a significant number of substandard or overcrowded flats. Results presented in the article are supported by the latest statistical data in this respect. The article also contains recommendations for solving the most serious housing problems in Poland.



Maciej Dębski

**Zjawisko bezdomności w gminnych  
strategiach rozwiązywania  
problemów społecznych**





W Polsce nie udało się do tej pory stworzyć jednolitego dokumentu, strategii czy programu aspirującego do ograniczenia zjawiska bezdomności i niwelowania jej skutków, na co już w dwóch poprzednich tekstach wskazał Piotr Olech. Na tle wielu krajów Unii Europejskiej, które posiadają strategie związane z bezdomnością i wykluczeniem mieszkaniowym, starania polskiego rządu w zakresie opracowania takiego dokumentu wydają się dalece niewystarczające. Analiza obecnie obowiązujących dokumentów ujawnia, iż kwestie związane z udzielaniem pomocy osobom bezdomnym formalnie regulują jedynie: Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593), Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz.U. z 29.12.2006 Nr 251 poz. 1844) oraz Program Wspierający Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pomocy i Integracji Społecznej, 2010). Zgodnie z Ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej za pomoc osobom bezdomnym odpowiedzialna jest gmina, na terenie której zamieszkuje osoba bezdomna (Dz.U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593). W większości przypadków, zgodnie z założeniami Ustawy, chodzi o zapewnienie osobie bezdomnej możliwości skorzystania z noclegu, wyżywienia i dostępu do odzieży. Warto podkreślić, że Ustawa o pomocy społecznej podaje – coraz częściej przez gminy wykorzystywane – narzędzie pracy socjalnej z osobami bezdomnymi, jakim jest indywidualny program wychodzenia z bezdomności. Mając na uwadze fakt, iż szczegółowej analizy ustawy dokonał Mirosław Przewoźnik w części prawnej niniejszej diagnozy, nie będę w tym miejscu przytaczał i interpretował poszczególnych zapisów tego dokumentu.

Moje rozważania stanowią – mam nadzieję – dopełnienie refleksji Piotra Olecha, zawartych w poprzednich dwóch jego tekstach, w których autor zapoznaje Czytelnika z europejskimi i ogólnopolskim doświadczeniami zmagania się z problemem bezdomności. W tej części diagnozy zamierzam ukazać, jakie miejsce problem bezdomności zajmuje w lokalnych dokumentach, takich jak strategie rozwiązywania problemów społecznych (dalej: SRPS), strategie rozwoju województw czy w lokalnych programach wsparcia osób bezdomnych. W ostatnim przypadku dokumenty, które nawiązując do lokalnych SRPS uszczegóławiają zasady świadczenia pomocy osobom bezdomnym. Chcąc rozpoznać problem wraz z moimi studentami poddałem analizie sto sześćdziesiąt SRPS z terenu całej Polski, jak również szesnaście strategii rozwoju województw. Warto w tym miejscu odnotować, że dobór badanych gmin nie miał charakteru reprezentatywnego. W trakcie operacjonalizacji doboru próby postanowiono do analizy włączyć po dziesięć gmin z każdego województwa z założeniem, że wśród wybranych miast musi znaleźć swoje miejsce miasto wojewódzkie oraz gminy średniej i małej wielkości. Pod względem struktury zdecydowałem podzielić artykuł na dwie zasadnicze części. W pierwszej poddam analizie gminne strategie rozwiązywania problemów społecznych, przedstawiając najważniejsze wnioski z przeprowadzonych

badań nad gminnymi dokumentami. Druga część zawiera wybrane dobre praktyki związane z opracowywaniem lokalnych programów przeciwdziałania bezdomności i niwelowania jej skutków. W sposób skrótowy opisane zostały programy takich gmin, jak Warszawa (Wygnańska J., 2008), Gdańsk (Rada Miasta Gdańska, 2008) oraz Gdynia (Rada Miasta Gdyni, 2008).

Zanim przejdę do przedstawiania szczegółowych wniosków płynących z jakościowych badań nad obrazem bezdomności, jaki można odnaleźć w gminnych dokumentach, przytoczę najważniejsze trudności, na jakie napotkaliśmy podczas analizowania danych. Ich skrótowe wymienienie w tej części rozważań jest zabiegiem świadomym i celowym mającym na celu ukazanie, jak wiele problemów stwarza agregacja zebranego materiału empirycznego. Przede wszystkim podkreślić należy, że w trakcie poszukiwań SRPS poszczególnych miast i gmin często natrafiano na trudności techniczne związane ze znalezieniem przez badacza dokumentu. Głównym narzędziem badacza był internet, w którego zasobach powinny znajdować się niezbędne dla badania dokumenty. Techniczne trudności związane z odnalezieniem interesującego dokumentu wynikały po części stąd, że poszukiwane treści zamieszczane były na różnych stronach, najczęściej lokalnego ośrodka pomocy społecznej, urzędu miasta albo organizacji pozarządowej. W tym zakresie bardzo często pomocne były zasoby internetowe Biuletynu Informacji Publicznej, na którego stronach władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne udostępniają informacje wymagane przez polskie prawo. Do części dokumentów nie udało się w ogóle dotrzeć, co w prostej linii nie oznacza jednak fizycznego braku SRPS. Po drugie wskazać należy, że analizowane dokumenty różniły się od siebie czasem obowiązywania oraz aktualnością. Niektóre były przyjmowane na okres trzyletni, inne na pięć lat; jedne w czasie pisania artykułu jeszcze obowiązywały, inne już nie. Po trzecie warto wskazać, że analizowane dokumenty (SRPS) różniły się od siebie układem poszczególnych części dokumentu, co w sposób niewątpliwy utrudniało pracę analizujących je osób. W niektórych dokumentach o skali i charakterze zjawiska bezdomności pisano we wstępie opisującym problem bezdomności, w innych dane statystyczne stanowiły wstęp do treści związanych z określeniem celów strategicznych, podejmowanych priorytetów czy kierunków działań. Pomimo wysokiej zgodności definicyjnej (większość SRPS odwoływała się do definicji bezdomności zawartej w ustawie o pomocy społecznej) zdarzały się takie, które albo w ogóle nie przyjmowały żadnej definicji, albo przyjmowały inną niż definicję ustawową. Zwrócić należy również uwagę, że treści tego artykułu pisane były w połowie 2010 roku. Całość diagnozy w zakresie bezdomności napisanej przez Zespół Badawczy zapewne ujrzy światło dzienne w połowie 2011 roku, co oznacza, że niektóre z przytoczonych dokumentów mogły w międzyczasie ulec zmianie. Pewnego rodzaju spodziewaną trudnością była obszerność analizowanych treści, dlatego w niektórych partiach poniższego tekstu Czytelnik może czasem odnieść wrażenie pewnego rodzaju niedopowiedzenia i niedokończenia. Tymczasem zasygnalizowanie wybranych problemów było aktem zamierzonym, podobnie jak wybór dokumentów. W tym kontekście powiedzieć można, że ciągły monitoring powstających dokumentów w polskich gminach tworzy ciekawą przestrzeń do naukowego oglądu formalnych zapisów związanych z problemem bezdomności. Brak wyraźnego wskazania autora (autorów) SRPS to ostatnia trudność, na jaką należy zwrócić uwagę. Owa niedogodność okazała się bardzo istotna w tych wszystkich sytuacjach,

w których starano się w sposób telefoniczny uszczegółowić zebrany materiał empiryczny. W trakcie analizy danych okazywało się, że osoby odpowiedzialne za powstanie dokumentu w ogóle nie były wymieniane, a jeśli było inaczej, to zazwyczaj wskazywana była instytucja, która SRPS przygotowywała (najczęściej okazywał się to lokalny ośrodek pomocy społecznej). Zdarzały się jednak i takie strategie, które w sposób czytelny i transparentny wskazywały z imienia i nazwiska osoby biorące udział w tworzeniu gminnego dokumentu, jakim jest SRPS.

Pragnę tu zaznaczyć, że opracowanie to nie powstało w celu wytknięcia gminom braków w ich sposobie pisania o problemie bezdomności w gminnych dokumentach, lecz wskazać na różne sposoby pisania o bezdomności. Jeśli przytaczano nazwy wybranych miast czy wsi, to jedynie po to, aby uwiarygodnić proces zbierania danych z jednej strony, z drugiej zaś określić specyfikę problematyki bezdomności z uwzględnieniem wielkości polskiej gminy. Wydaje się, że zarówno w przypadkach negatywnych, jak i pozytywnych (dobre praktyki) można byłoby wskazać na wiele jeszcze niedociągnięć i pozytywnych praktyk, które jednakże w sposób istotny nie wpłynęłyby na zaprezentowane w tym opracowaniu rekomendacje.

## 1. Problematyka bezdomności w świetle gminnych SRPS

O randze problemu bezdomności w SRPS – jak wspomniałem wcześniej – wnioskuję na podstawie przeglądu stu sześćdziesięciu gminnych dokumentów zebranych z terenu całej Polski. Problematyka prowadzonych badań oscylowała wokół następujących pytań badawczych:

- Czy w gminnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych pisze się o bezdomności w oparciu o rzetelną diagnozę stanu bezdomności?
- Na ile problem bezdomności łączony jest z innymi problemami społecznymi, takimi jak: przemoc domowa, mieszkalność, bezrobocie czy problemy związane z uzależnieniem?
- Czy o problemie bezdomności pisze się jedynie w kontekście działań interwencyjnych, czy też profilaktycznych i integracyjnych (reintegracja zawodowa i społeczna)?
- Czy o problemie bezdomności pisze się w ujęciu pomocy w okresie jesienno-zimowym, czy w kontekście całorocznego wsparcia osób bezdomnych?

Poszukując odpowiedzi na powyższe pytania, dokonano wnikliwej analizy treści poszczególnych strategii.

### 1.1. W wielu gminnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych o bezdomności nie pisze się w ogóle bądź w sposób incydentalny

Taka sytuacja dotyczy przede wszystkim małych i średnich gmin, które uznają, że problem bezdomności jest zagadnieniem marginalnym. W takich strategiach najczęściej bezdomność wymieniana jest jedynie we wstępie opracowanego dokumentu, obok innych problemów, takich jak: bezrobocie, niepełnosprawność, alkoholizm czy zły stan zdrowia mieszkańców gminy. Znajduję i takie gminy, które nie wspominają w ogóle o problemie bezdomności bądź wspominają o nim w sposób zdawkowy, m.in.: Mielec (Włoch A., 2008), Szczytłowo (Rada Gminy Szczytłowo, 2005), Warta Bolesławiecka (Rozdolska L., 2009), Pieńsk (Rada Miejska w Pieńsku, 2005), Radlin (Rada Miejska

w Radlinie, 2005), Frysztak (Świętokrzyskie Centrum Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, 2007), Wieluń (Rada Miejska w Wieluniu, 2004) czy Borne Sulinowo (Rada Miasta w Bornym Sulinowie, 2005). W strategii krośnieńskiej (Urząd Miasta Krosna, 2006) przeczytać można na przykład, że w roku 2004 udzielono pomocy 20 osobom bezdomnym, zaś w pierwszym półroczu 2005 roku – 17 osobom. Zdarzają się jednak i takie sytuacje, w których liczne pod względem mieszkańców gminy deklarują, iż na ich terenie wsparcia z tytułu bezdomności w ogóle się nie udziela bądź udziela się w sposób okazjonalny.

### **1.2. W wielu gminnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych mówi się o bezdomności w oparciu o nieugruntowaną wiedzę teoretyczną**

Doskonałym przykładem ukazującym bardzo ogólne pisanie o problematyce bezdomności może być SRPS z gminy Rabka-Zdrój. Na kartach tego dokumentu możemy przeczytać, że np. „problem społeczny, jakim jest bezdomność ma charakter narastający w związku z czym dotychczasowe formy pomocy okazują się niewystarczające. Skutki tego są negatywne zarówno dla samych bezdomnych, jak i dla całego społeczeństwa” (Rada Miasta Rabka-Zdrój, 2007). Albo że „Osoby bezdomne stają się grupą społeczną coraz bardziej izolowaną”. Czytając część omawianej SRPS poświęconej problematyce bezdomności można odnieść wrażenie, że autorzy dokumentu sami posiadają wiele różnorodnych stereotypów, zasłyszanych opinii na temat bezdomności i w sposób mało refleksyjny umieszczają je w oficjalnych dokumentach własnej gminy. W kontekście omawianego przykładu warto również dodać, że teoretyczne treści nawiązujące do problemu bezdomności jako jedyne z analizowanych w strategii problemów społecznych nie zostały opatrzone wynikami empirycznych badań.

### **1.3. W wielu gminnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych, odczuwalny jest brak rzetelnej diagnozy zjawiska bezdomności w gminie**

Ogólnie rzecz biorąc ten zarzut można skierować w większości przypadków w stronę gmin wiejskich i miejsko-wiejskich (czytaj gmin małych, o niskim poziomie zurbanizowania). Oczywiście autor artykułu zakłada sytuację, według której na terenie gminy, której dokumenty poddano analizie, w rzeczywistości problem bezdomności nie występuje w ogóle lub w ograniczonym zakresie. Zdarzały się jednak i takie sytuacje, w których duże aglomeracje miejskie w sposób dalece niewystarczający informowały w swoich strategiach o skali zjawiska problemu, jakim jest bezdomność. Taka sytuacja dotyczyła na przykład miasta Bydgoszcz, które włączając problematykę bezdomności w treści strategii rozwiązywania problemów społecznych, w części diagnostycznej ograniczyło się do wymienienia danych teleadresowych o placówkach oferujących pomoc osobom bezdomnym (Rada Miasta Bydgoszcz, 2005). Rzetelne rozpoznanie tego problemu widoczne jest przede wszystkim w strategiach miast wojewódzkich, w szczególności tych, na których terenie działają prężne organizacje pozarządowe, świadczące pomoc osobom bezdomnym, wspomniane już gminy Warszawa, Gdańsk (Rada Miasta Gdańska, 2008) czy Gdynia (Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Gdyni, 2008), jak również Wrocław (Rada Miejska Wrocławia, 2006), Kraków (Rada Miasta Krakowa, 2007), Kielce (Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Kielcach, 2010), Katowice (Rada Miasta Katowice, 2004). Jedynie nieliczne gminy biorące udział w badaniu wykazywały odrębne statystyki dotyczące osób bezdomnych, pochodzące z profesjonalnie przeprowadzonych

badania naukowych (np. Rada Miasta Przemyśl, 2009). Należy zaznaczyć, że naukowa diagnoza stanu bezdomności opracowana w danej gminie, nie dotyczy wszystkich bezdomnych, lecz przede wszystkim osób bezdomnych zamieszkujących różnego rodzaju placówki. Takie podejście do sprawy prowadzi do zniekształcenia rzeczywistego obrazu bezdomności w danej gminie, bowiem nie przynosi diagnozy całościowej, obejmującej również te osoby bezdomne, które pozostają poza systemem wsparcia gmin, czyli przebywające w tzw. miejscach Niemieszkalnych.

Jako przykład dobrej praktyki w realizacji diagnozy skali oraz charakteru bezdomności, jak również w zakresie posiadanej infrastruktury i najważniejszych problemów systemu wsparcia osób bezdomnych, należy wymienić gminę Czechowice-Dziedzice, która w sposób szczegółowy wskazała na najważniejsze deficyty, takie jak brak schroniska dla osób bezdomnych, brak mieszkań readaptacyjnych dla osób wychodzących z bezdomności czy deficyt lokali socjalnych oraz brak tanich mieszkań (Rada Miasta Czechowice-Dziedzice, 2008). Do strategii opracowanych na bazie rzetelnej diagnozy bezdomności, zaliczyć należy także wymienioną już strategię krakowską. Z danych w niej zawartych wynika, że w mieście Kraków na przestrzeni roku stale przebywa 2 000-2 200 bezdomnych, z czego aż 89% to mężczyźni. W roku 2005 pomocą społeczną z powodu bezdomności objęto 1 214 osób (1 138 rodzin). Miasto stara się przeciwdziałać bezdomności we wszystkich trzech obszarach, jednakże w dokumencie nie precyzuje się dokładnie jakichś szczególnych inicjatyw. Jeśli pojawiają się profesjonalne dane statystyczne w zakresie problematyki bezdomności, to znajdują się one częściej w lokalnych programach wsparcia osób bezdomnych niż w SRPS.

#### **1.4. Częsty brak danych o bezdomności pochodzących z innych źródeł niż ośrodek pomocy społecznej**

Kontynuując wątek niewystarczającej diagnozy w zakresie problematyki bezdomności warto wskazać, że jeśli dane o interesującym nas problemie pojawiają się, to najczęściej ograniczają się do statystyk prowadzonych przez ośrodki pomocy społecznej. Analizując w sposób szczegółowy zapisy wspomnianej już strategii w Bydgoszczy, wyraźnie daje się zauważyć brak badań naukowych prowadzonych przez lokalne placówki edukacji wyższej czy pracownie badawcze. Na etapie zbierania danych oraz ich analizy trudno jednoznacznie stwierdzić, czy w Bydgoszczy realizuje się badania prowadzone wśród osób bezdomnych. Z całą stanowczością stwierdzić jednak należy, że nawet jeśli są one prowadzone, to ich wyniki nie zasiły treści bydgoskiej SRPS. Jeśli pojawiają się rozbudowane dane w zakresie problematyki bezdomności pochodzące z innych niż ośrodek pomocy społecznej instytucji, to zawierane są one częściej w lokalnych programach wsparcia osób bezdomnych niż w SRPS.

#### **1.5. Brak diagnozy badawczej rozciągniętej w czasie**

Z analizy SRPS wynika, że od wielu lat nie prowadzono żadnych badań, a o skali bezdomności wnioskuje się najczęściej na podstawie jednego zaledwie roku kalendarzowego, zazwyczaj poprzedzającego powstanie gminnego dokumentu. W nielicznych tylko gminach Gdańsk (Rada Miasta Gdańska, 2008), Gdynia (Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Gdyni, 2008), Płock (Rada Miasta Płocka, 2008), Przemyśl (Rada Miasta Przemyśl, 2009) oraz Słupsk (Rada Miejska w Słupsku, 2010) przeprowadzono badania panelowe o charakterze ciągłym. Wyniki wskazują na różnego rodzaju tendencje

zachodzące w populacji osób bezdomnych (starzenie się osób bezdomnych, zwiększająca się liczba lat spędzona w bezdomności, spadek subiektywnej kondycji zdrowotnej osób bezdomnych). Warto w tym miejscu zaznaczyć, że choć niektóre strategie posiadają opis zmian społeczno-demograficznych mieszkańców, jednak statystyki te nie dotyczą *stricto* osób bezdomnych. W tej perspektywie trudno nie podkreślić wagi badań socjodemograficznych, podjętych i realizowanych przez Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności w latach 2001, 2003, 2005, 2007 oraz 2009 na terenie całego województwa pomorskiego, które stały się podstawą do napisania części diagnostycznej w zakresie skali zjawiska i charakteru bezdomności wielu SRPS w pomorskich gminach<sup>1</sup>.

### 1.6. O bezdomności najczęściej pisze się w kontekście interwencji

W wielu SRPS, często pisze się o bezdomności w kontekście ilości udzielonego wsparcia czy liczby organizacji niosących pomoc osobom bezdomnym. Rzadziej omawiany problem postrzegany jest przez pryzmat prewencji (profilaktyki bezdomności) oraz integracji osób bezdomnych. W części analizowanych SRPS wręcz pisze się o wsparciu osób bezdomnych w postaci rozbudowywania już istniejącej infrastruktury interwencyjnej (noclegownie, schroniska, tworzenie tzw. mieszkań chronionych, zapewnienie ciepłych posiłków oraz większe dotacje dla domów dla bezdomnych kobiet i mężczyzn). W ten sposób przejawiają się działania zmierzające do zapewnienia osobom bezdomnych godnych warunków życia „tu i teraz”, bez przesadnego inwestowania w profilaktykę czy integrację. Znaczna część analizowanych strategii, prezentując interwencyjny wymiar pomocy osobom bezdomnym, przytacza jedynie liczby posiadanych schronisk, noclegowni czy innego rodzaju instytucjonalnych form wsparcia dla osób, które nie mają gdzie mieszkać.

Analiza strategii pozwala na wskazanie także profesjonalnie przygotowanych dokumentów, a więc takich, które uwzględniają pomoc udzielaną osobom bezdomnym na wszystkich możliwych płaszczyznach (prewencja, interwencja, integracja). Do przykładów godnych rekomendacji należy zaliczyć wspomnianą już gdańską, gdyńską oraz katowicką SRPS. W strategiach tych gmin pojawiają się treści daleko wykraczające poza pomoc doraźną (streetworking, monitoring bezdomności, wsparcie terapeutyczne, mieszkalnictwo). Dobrym przykładem strategii podejmującej wątek prewencji i integracji jest dokument poznański, który mówi o niewystarczającej pomocy psychologicznej dla bezdomnych, niewystarczającej pomocy specjalistycznej dla osób zagrożonych patologią i uzależnieniem (Samorząd Województwa Wielkopolskiego, 2010).

Warto zwrócić szczególną uwagę na zapisy strategii gminy Czerwionka-Leszczynny, które sygnalizują pilną potrzebę współpracy z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz bezdomnych, jak również na opracowanie i realizację gminnego programu wychodzenia z bezdomności (Rada Miejska w Czerwionce-Leszczynach, 2006). W strategii zwrócono również uwagę na potrzebę ilościowego i jakościowego rozwijania kadry zajmującej się pomocą osobom bezdomnym, jak również na konieczność realizacji pracy socjalnej ukierunkowanej na usamodzielnienie się osoby bezdomnej. Przesłanki myślenia kompleksowego o rozwiązaniu problemu bezdomności (wymiar prewencji, interwencji oraz integracji) można odnaleźć również w zapisach strategii ciechanowskiej. Jednym z celów strategicznych tego dokumentu jest tworzenie mechanizmów wychodzenia

1. Więcej na [www.pfwb.org.pl/obszary-dzialan/badania/](http://www.pfwb.org.pl/obszary-dzialan/badania/), dostęp: 12.05.2010.

z bezdomności i zapobiegających przechodzeniu osób ubogich w stan bezdomności. Za cele operacyjne uznano zaspokajanie elementarnych potrzeb egzystencjalnych osób bezdomnych, umożliwiających im pełnienie użytecznych społecznie ról i funkcji zawodowych, jak również wspieranie i promocję modelowych, innowacyjnych rozwiązań zmierzających do zapobiegania bezdomności, przeciwdziałania jej skutkom, tworzenia szans i warunków wyjścia z bezdomności.

Szczególnie interesujące wydają się zapisy w strategii opracowanej przez gminę Czechowice-Dziedzice, które również wskazują na kompleksowe podejście do problemu walki z bezdomnością i ograniczania jej skutków. Działania, które są podejmowane na terenie tej gminy podzielono na trzy obszary: działań informacyjnych, instytucjonalnych oraz działań reintegracyjnych. W podobny sposób uwzględnione zostały potrzeby i problemy mieszkańców gminy Radom (Rada Miejska w Radomiu, 2005), której strategii wskazuje na działania realizowane na trzech poziomach: profilaktyki (zapobieganiu powstawaniu niekorzystnych zjawisk, jako działania o charakterze priorytetowym), pomocy doraźnej (ratownictwo, świadczenie natychmiastowej pomocy w sytuacjach kryzysowych), długofalowych programów naprawczych zmierzających do rozwiązania lub przynajmniej zminimalizowania problemów społecznych i lokalnych. Inicjatywy będą kierowane głównie ku środowiskom, które pozostają na marginesie życia społecznego, wykluczonych społecznie lub zagrożonych tym zjawiskiem. Celem działań będzie nie tylko łagodzenie skutków trudnej sytuacji, w jakiej znalazło się wiele radomskich rodzin, ale przede wszystkim usuwanie przyczyn zaistniałej sytuacji oraz zapobieganie jej powstawaniu. W tej optyce działania z zakresu pracy socjalnej będą polegały na udzielaniu pomocy wszystkim tym, którzy nie posiadają środków do egzystencji godnej człowieka.

Ciekawego spojrzenia na problem bezdomności w wymiarze integracyjnym dostarczają zapisy omawianej już strategii Stargardu Szczecińskiego (Rada Miejska w Stargardzie Szczecińskim, 2006). W ich świetle działania na rzecz wychodzenia z bezdomności powinny koncentrować się na następujących kwestiach: systematycznym monitoringu problemu bezdomności, budowie programu zapobiegania i wychodzenia z bezdomności, rozwijaniu pracy socjalnej i pomocy psychologicznej, kontynuacji adaptacji i uruchomienie schroniska dla kobiet, w tym także ofiar przemocy, rozwoju sieci mieszkań socjalnych we współpracy z partnerami, pomocy w uzyskaniu zatrudnienia socjalnego (wspieranego), inicjowaniu i wspieraniu przedsięwzięć na rzecz osób bezdomnych w obszarze ekonomii społecznej, rozpoznaniu możliwości współpracy i nawiązaniu kontaktu z organizacjami pozarządowymi prowadzącymi pracę uliczną z bezdomnymi oraz monitoring skuteczności podejmowanych działań.

Kolejnym przykładem gminy postrzegającej problem bezdomności nie tylko przez pryzmat interwencji jest gmina Gościno (Rada Gminy Gościno, 2008). Zapisy strategii tej gminy wskazują z jednej strony na praktykę doraźnego zaspokajania niezbędnych potrzeb bytowych osób bezdomnych, z drugiej zaś na rozwiązywanie indywidualnych problemów, które stały się przyczyną bezdomności. Autorzy strategii akcentują pilną potrzebę odtworzenia w możliwym zakresie zerwanych więzi rodzinnych, jak również na konieczność rozwoju zatrudnienia socjalnego osób wychodzących z bezdomności i zagrożonych wykluczeniem społecznym w ramach prac społecznie użytecznych i robót publicznych. Do działań profilaktycznych zaliczyć należy: stworzenie warunków zapobiegania bezdomności w rodzinie poprzez walkę z uzależnieniami, przeciwdziałanie



wobec powstania zaległości w opłatach mieszkaniowych prowadzących do eksmisji poprzez system dopłat do utrzymania lokali mieszkalnych dla osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej.

### **1.7. O bezdomności pisze się zazwyczaj w kontekście okresu jesienno-zimowego**

Warto zwrócić również uwagę na fakt, iż problem bezdomności wciąż postrzegana się nade wszystko w kontekście okresu jesienno-zimowego, kiedy w sposób szczególnie należy monitorować stan osób bezdomnych przebywających na terenie gminy. W wielkich aglomeracjach miejskich, szczególnie tych, które posiadają odrębne programy wsparcia osób bezdomnych, praktyka niesienia pomocy osobom bezdomnym rozpisana jest na cały rok. W takich programach często pojawia się streetworking jako metoda pracy z osobami pozostającymi poza systemem wsparcia. Przyznać jednak należy, że ujmowanie problemu w perspektywie całego roku wciąż – niestety – należy do rzadkości.

### **1.8. Problem bezdomności bardzo często jest łączony z problemem mieszkalnictwa**

W trakcie analiz badawczych zwrócono uwagę na fakt, że o bezdomności bardzo często pisze się w kontekście złej sytuacji mieszkaniowej<sup>2</sup>. Lektura wielu gminnych strategii prowadzi do konstatacji, że problem bezdomności został całkowicie przesłonięty przez problem mieszkalnictwa. Bezdomność wiązana bywa tylko i wyłącznie z brakiem możliwości godnego zamieszkania, a nie z takimi problemami, jak bezrobocie, ubóstwo, przemoc w rodzinie czy uzależnienie. Z drugiej jednak strony, trudno kwestionować postrzeganie problemu bezdomności w kontekście zasobów mieszkaniowych gminy, wynikające z pilnych potrzeb gminy w zakresie tworzenia bazy mieszkań socjalnych i komunalnych. Nie znaczy to jednak, że twórcy strategii nie dostrzegają innych aspektów bezdomności, kiedy jednak piszą o zjawisku bezdomności w kontekście innych problemów społecznych, to tylko pod kątem przyczyn bezdomności. W takim ujęciu, problem alkoholizmu, przemocy w rodzinie, złej sytuacji mieszkaniowej czy ubóstwo, prezentowane są jako główne czynniki prowadzące do sytuacji wykluczenia społecznego. Kontynuując wątek problematyki bezdomności w kontekście problemu mieszkalnictwa, można odnieść wrażenie, że gminom bardziej zależy na uniknięciu kar finansowych, które gmina musi ponosić wobec właścicieli kamienic, budynków i mieszkań z tytułu niemożności znalezienia dłużnikowi lokalu socjalnego, niż na realnym zmniejszeniu skali zjawiska bezdomności w gminie (np. gmina Pawłowice).

### **1.9. Bezdomność pozostaje w cieniu problemu bezrobocia**

Analizując gminne strategie rozwiązywania problemów społecznych, można dojść do przekonania, że najczęściej poruszonymi zagadnieniami są problem aktywności zawodowej mieszkańców gminy oraz bezrobocie. Nie dziwi więc, że są to zjawiska najlepiej zdiagnozowane i opisane. Bardzo często o problemie bezdomności pisze się w kontekście bezrobocia, jednak należy zauważyć, że interesujący nas problem stanowi jedynie

---

2. Takie podejście nie jest obce także wielu politykom społecznym. Julian Auleytner w swojej książce *Polityka społeczna czyli ujarzmianie chaosu socjalnego* pisze: „Bezdomność jest problemem, który rozwiązywany powinien być lokalnie. Wynika on ze złej polityki mieszkaniowej i deficytu mieszkań. Czasem wiąże się z eksmisją, czyli nakazem opuszczenia lokalu” (Auleytner J., 2002).

tło dla szerszych rozważań o braku pracy. Taka sytuacja zapewne związana jest z faktem, iż na przestrzeni lat 2003-2006, kiedy powstała większość gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych, problem bezrobocia wiódł prym wśród innych problemów społecznych. W konsekwencji o zjawisku bezdomności pisze się rzadko i dość powierzchownie, postrzegając je bardziej jako bezpośredni skutek braku pracy niż jako godny szczególnej uwagi problem społeczny.

#### **1.10. Problem bezdomności jako składowa analizy SWOT**

Integralną częścią wielu analizowanych strategii jest analiza SWOT, która ukazuje mocne i słabe strony systemu pomocy społecznej oraz jej najważniejsze szanse i zagrożenia. W kilku gminnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych, pojęcie i problem bezdomności pojawia się raczej w kontekście słabych stron funkcjonującego systemu wsparcia.

Gmina Gdynia w analizie SWOT wskazuje, że w obecnie funkcjonującym systemie pomocy osobom bezdomnym brakuje systematycznej profilaktyki bezdomności i wczesnej interwencji. Autorzy strategii zwracają uwagę na niepełną ofertę wyspecjalizowanego wsparcia w placówkach dla osób bezdomnych (szczególnie dla osób starszych, długotrwale chorych, wymagających stałej opieki, niedołączonych i uzależnionych) oraz na brak wyodrębnionego, interwencyjnego punktu przyjęć dla osób bezdomnych, zapewniającego doraźną pomoc w postaci noclegu, odzieży, kąpieli i posiłku. Inne gminne strategie (np. gmina Brzeg) wskazują w analizie SWOT na niedostatki w zakresie infrastruktury niezbędnej do zapewnienia odpowiedniej pomocy osobom doświadczającym stanu bezdomności.

Kompleksową analizę SWOT w zakresie bezdomności zawiera stargardzka strategia rozwiązywania problemów społecznych. Do mocnych stron systemu wsparcia zaliczyć należy: dobrze zdiagnozowany problem bezdomności na poziomie miasta (znana jest liczba osób bezdomnych, miejsca występowania, potrzeby tej grupy), funkcjonowanie noclegowni dla mężczyzn i kilku miejsc schroniskowych dla kobiet – ofiar przemocy domowej, współpracę między służbami, która pozwala na maksymalne, możliwe zabezpieczenie potrzeb oraz zapewnia dobry monitoring problemu, zapewnienie posiłku w jadłodajni, funkcjonowanie magazynu z odzieżą, funkcjonowanie Klubu Integracji Społecznej, funkcjonowanie programu oddłużenia lokatorów mieszkań komunalnych, który pozwala zapobiegać eksmisji skutkującej bezdomnością czy też zapewnianie przez miasto mieszkań socjalnych i docelowych, w tym we współpracy ze Stargardzkim Towarzystwem Budownictwa Społecznego.

Gmina Stargard Szczeciński również zdefiniowała słabe strony systemu wsparcia osób bezdomnych. Zaliczyć do nich należy: brak miejsc schroniskowych dla kobiet i niewystarczającą liczbę miejsc dla kobiet – ofiar przemocy, brak zintegrowanego systemu wychodzenia z bezdomności, problem z pijanymi bezdomnymi – brak ogrzewalni i izby wytrzeźwień, brak Centrum Integracji Społecznej, niewystarczającą liczbę mieszkań socjalnych oraz brak mieszkań chronionych dla bezdomnych. Najważniejszymi zagrożeniami wynikającymi z analizy SWOT są zwiększające się opłaty mieszkaniowe, nieadekwatne do wydatków dochody, wysokie ceny mieszkań, brak szerszego wsparcia ze strony rządu dla programów w zakresie budownictwa socjalnego, nieobiektywne przedstawianie w mediach zjawiska bezdomności, brak akceptacji osób bezdomnych przez społeczeństwo, istnienie zjawiska długotrwałego bezrobocia wśród osób bezdomnych oraz bardzo utrudniony dostęp osób bezdomnych do uczestniczenia w różnych obszarach społecznego funkcjonowania jednostki.

## **2. Dobre praktyki w zakresie opracowywania lokalnych programów przeciwdziałania bezdomności i niwelowania jej skutków na przykładzie gmin Gdańsk, Gdynia, Warszawa**

### **2.1. Gdyński program wsparcia osób bezdomnych**

Dokument przygotowany na lata 2008-2011 – uchwalony 8 grudnia 2008 roku – bezpośrednio nawiązuje do Gdyńskiej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2007-2013 (Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Gdyni, 2008). Wszelkie działania finansowane mają być z budżetu Miasta Gdynia, w ramach środków przeznaczonych na pomoc społeczną, jak również ze źródeł zewnętrznych, takich jak programy rządowe oraz środki Europejskiego Funduszu Społecznego i innych. Na uwagę zasługuje fakt, iż dokument został przygotowany i opracowany w oparciu o wieloletnią, rzetelną diagnozę stanu zjawiska bezdomności w mieście Gdynia, przy wykorzystaniu wyników badań socjodemograficznych, prowadzonych od 2001 roku przez Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności. W gdyńskim programie wsparcia osób bezdomnych wykorzystano jedynie te dane statystyczne, które odnoszą się do najważniejszych problemów osób bezdomnych: długoletnie przebywanie w placówkach dla osób bezdomnych, niski poziom wykształcenia, relatywnie wysoki wiek osób bezdomnych, bierność zawodowa czy też zła kondycja zdrowotna, skutkująca wysokim odsetkiem orzeczonych stopni niepełnosprawności.

Po zaprezentowaniu realnych możliwości miasta Gdynia w pracy z osobami bezdomnymi (placówki Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, współpracujące organizacje pozarządowe) i działań podejmowanych przez lokalną koalicję na rzecz przeciwdziałania problemowi bezdomności, gdyński program wsparcia osób bezdomnych jasno precyzuje projekty, działania oraz badania realizowane na rzecz osób bezdomnych. W dokumencie tym ukazane zostały również najważniejsze metody pracy z osobami bezdomnymi (kontrakt socjalny, indywidualny program wychodzenia z bezdomności, indywidualne porozumienia, streetworking). Istotne treści zawarte w gdyńskim programie odnoszą się do najważniejszych barier systemowych w procesie usamodzielniania się osób bezdomnych, do których niewątpliwie zaliczyć należy: zbyt wąski zakres działań w obszarze profilaktyki bezdomności i wczesnej interwencji, niepełną ofertę wyspecjalizowanego wsparcia w placówkach dla osób bezdomnych, niepełną standaryzację placówek oraz brak wyodrębnionego, interwencyjnego punktu przyjęć dla osób bezdomnych, zapewniającego doraźną pomoc w postaci noclegu, odzieży, kąpieli i posiłku. W dokumencie wskazano także najważniejsze bariery „leżące” po stronie osoby bezdomnej, tj. alkoholizm, postawę bierności, niską samoocenę, etykietyzację osób bezdomnych, brak stałego zameldowania, obciążenia alimentacyjne czy świadomość negatywnych stereotypów funkcjonujących w społeczności lokalnej.

Najmocniejszym punktem gdyńskiego programu wsparcia osób bezdomnych są określone i doprecyzowane cele oraz zadania. Jasno zdefiniowano w nim trzy cele strategiczne: zmniejszenie liczby osób zagrożonych bezdomnością, zwiększenie liczby usamodzielnień osób bezdomnych oraz poprawę jakości systemu opieki nad osobami przewlekle chorymi, pozostającymi w obszarze bezdomności. Chcąc osiągnąć powyższe założenia do końca roku 2011, podjęto postanowienie o realizacji następujących zadań:

- utworzenia planu działań profilaktycznych
- wdrożenia działań zaplanowanych w planie profilaktyki bezdomności

- doprecyzowania i wdrożenia zasad pomocy usamodzielnianym osobom bezdomnym w jednostkach organizacyjnych MOPS
- wyspecjalizowania wsparcia instytucjonalnego pod kątem świadczenia usług osobom bezdomnym z konkretnych grup problemowych, w szczególności osobom uzależnionym od alkoholu
- wprowadzenia standardów pracy socjalnej i terapeutycznej dla poszczególnych grup problemowych, w szczególności dla osób uzależnionych od alkoholu

Należy podkreślić, że wszystkie wyżej wymienione cele strategiczne oraz przypisane do nich zadania, poddane mają być systematycznemu monitoringowi, natomiast sam gdyński program wsparcia osób bezdomnych – procesowi ewaluacji. Taki proces właśnie trwa, zaś na jego wyniki należy poczekać do końca 2011 roku.

## 2.2. Gdański program wsparcia osób bezdomnych

Gdański program rozwiązywania problemu bezdomności na rok 2010, do realizacji został przyjęty uchwałą Rady Miasta Gdańska nr XLIII/1239/09 z dnia 17 grudnia 2009 roku. Program stanowi integralną część gdańskiej strategii rozwiązywania problemów społecznych do roku 2015. Zgodnie z zapisami programu, jest on skierowany do osób zagrożonych bezdomnością oraz osób bezdomnych, w rozumieniu przepisów ustawy o pomocy społecznej. Program powstał w oparciu o współpracę przedstawicieli reprezentujących wiele różnorodnych organizacji i instytucji. Byli to reprezentanci organizacji pozarządowych, środowisk naukowych oraz gminnych instytucji niosących pomoc osobom bezdomnym. W programie ustalono wykładnię definicji bezdomności oraz kluczowych pojęć w nim stosowanych. W gdańskim dokumencie, podobnie jak w gdyńskim, odnaleźć można rzetelną diagnozę stanu bezdomności w mieście, opartą na rezultatach prowadzonych od roku 2001 przez Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności badań socjodemograficznych portretu zbiorowości osób bezdomnych.

Gdański program w trzech aspektach ujmuje zagadnienia rozwiązywania problemu bezdomności, pomocy osobom bezdomnym i zagrożonym bezdomnością: prewencji, interwencji oraz integracji. Cel główny programu, jakim jest zapobieganie bezdomności i łagodzenie jej skutków, realizowany jest poprzez działania o charakterze profilaktycznym, osłonowym i aktywizującym. Do celów szczegółowych zaliczyć należy: zapobieganie zagrożeniom powstawania i utrwalania bezdomności, zapobieganie, diagnozowanie i monitorowanie zjawiska bezdomności ulicznej i żebractwa, zapewnienie potrzebującym dostatecznej ilości miejsc w placówkach dla osób bezdomnych, stworzenie możliwości aktywnego udziału osób bezdomnych w życiu społecznym oraz współpraca w tworzeniu spójnego i zintegrowanego systemu umożliwiającego skuteczne rozwiązywanie problemu bezdomności.

Do głównych zadań zawartych w gdańskim programie rozwiązywania problemu bezdomności zaliczyć należy: przeciwdziałanie zagrożeniom utraty mieszkania, działanie Centrum Treningu Umiejętności Społecznych, stworzenie mieszkań wspieranych przy placówce dla osób bezdomnych, wspieranie osób opuszczających placówki dla osób bezdomnych, zabezpieczenie pomocy – informacji osobom bezdomnym przebywającym poza placówkami, umożliwienie kąpieli osobom bezdomnym, ale niekorzystającym z pomocy instytucjonalnej, prowadzenie działań o charakterze informacyjno-upowszechniającym, zabezpieczenie schronienia osobom potrzebującym, realizacja indywidualnych

programów wychodzenia z bezdomności, praca z klientem pijącym szkodliwie, praca z klientem uczęszczającym na terapię, realizacja projektów mających za zadanie przełamanie negatywnego stereotypu osób bezdomnych w świadomości społeczności lokalnej, aktywizacja zawodowa i społeczna osób bezdomnych w Centrum Integracji Społecznej, prowadzenie Klubów Integracji Społecznej, korzystanie z programu MPiPS Powrót osób bezdomnych do społeczności oraz tworzenie i wdrażanie modeli pracy z osobą zagrożoną bezdomnością oraz osobą bezdomną.

Gdański program wsparcia osób bezdomnych w sposób precyzyjny ukazuje również efekty (rezultaty) wynikające z realizacji celów oraz zagrożenia, jakie mogą się pojawić na drodze ich osiągnięcia. Do najważniejszych rezultatów w wymiarze prewencji zaliczyć należy możliwość szybkiego reagowania na tworzące się zaległości czynszowe oraz uaktywnienie osób zadłużonych do samodzielnego rozwiązania problemu opłacania czynszu. W kontekście zapobiegania, diagnozowania i monitorowania zjawiska bezdomności ulicznej oraz żebractwa gdański dokument wskazuje na zwiększenie skuteczności pracy z osobami bezdomnymi, pozostającymi poza pomocą instytucjonalną, zmniejszenie populacji osób bezdomnych przebywających w miejscach niemieszkalnych oraz stały monitoring miejsc niemieszkalnych dokonywany przez zatrudnionych przez gminę streetworkerów. W wymiarze interwencyjnym głównym zakładanym rezultatem jest zapewnienie każdej potrzebującej osobie miejsca schronienia oraz gorącego posiłku i odzieży stosownej do pory roku. Gdański program wsparcia osób bezdomnych nie zapomina również o aspekcie integracyjnym, zakłada podniesienie kwalifikacji zawodowych długotrwale bezrobotnych osób bezdomnych, zwiększenie poziomu motywacji osób długotrwale bezrobotnych do podjęcia pracy, zmniejszanie negatywnych skutków przebywania dzieci w placówkach dla osób bezdomnych, zapobieganie stygmatyzacji oraz nabycie umiejętności wykorzystywania własnych zasobów do poprawienia swojej sytuacji materialno-bytowej. Nie bez znaczenia pozostaje również poprawa skuteczności pracy socjalnej świadczonej osobom bezdomnym oraz zapobieganie wykluczeniu społecznemu osób bezdomnych przez wprowadzenie alternatywnych form spędzania czasu wolnego. Do najważniejszych zagrożeń realizacji gdańskiego programu wsparcia osób bezdomnych na wszystkich omawianych poziomach (prewencja, interwencja oraz integracja) zaliczyć należy brak zainteresowania ofertą ze strony osób bezdomnych, zmieniająca się lokalna specyfika bezdomności, brak wzajemnego wspierania działań organizacji i instytucji zrzeszonych w Pomorskim Forum Wychodzenia z Bezdomności oraz brak zainteresowania wśród kadry placówek, poszerzaniem umiejętności i wiedzy z zakresu pracy z osobami bezdomnymi.

### **2.3. Kierunki i cele warszawskiej polityki wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego**

Warszawska polityka wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego, opracowana została przez Zespół Zadaniowy Bezdomność i Wykluczenie Mieszkaniowe Społecznej Strategii Warszawy pod koordynacją J. Wygnańskiej. Niewątpliwą zaletą tego dokumentu jest fakt, że powstał przy współpracy i zaangażowaniu wielu partnerów, jakimi są Biuro Polityki Społecznej Urzędu Miasta Warszawa, Stowarzyszenie Klon-Jawor i Biuro Polityki Lokalowej Urzędu Miasta Warszawa. Już wstępna analiza dokumentu wykazała, iż w sposób zasadniczy różni się on od wcześniej omawianych dokumentów pomorskich (Gdańsk i Gdynia), gdyż nie można go nazwać *stricte* programem

lokalnym wsparcia osób bezdomnych. Zgodnie z nazwą warszawskiego dokumentu należy go raczej postrzegać jako bardzo krytyczną diagnozę funkcjonowania systemu wsparcia osób bezdomnych w Warszawie, z drugiej zaś jako zbiór wytycznych i rekomendacji prowadzących do zasadniczej zmiany owego systemu. W dokumencie tym, w przeciwieństwie do gdańskiego oraz gdyńskiego, próżno szukać informacji o zakładanych rezultatach i podejmowanych czynnościach. Dodać również trzeba, iż w dokumencie w wielu miejscach znaleźć można odniesienia do literatury przedmiotu, jednakże trudno szukać w nim noty bibliograficznej. Dla przedstawicieli środowiska akademickiego fakt nieumieszczenia bibliografii w dokumencie, w którym w sposób wyraźny widoczne są ślady cytowania, jest głębokim wyrazem braku profesjonalizmu i podważa treści zawarte w dokumencie. Bez względu jednak na powyższe zastrzeżenia, docenić należy profesjonalizm analizowanych kierunków działań warszawskiej polityki wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego oraz jego dalece idącą krytyczność.

Warszawski dokument przygotowany został w oparciu o wymogi FEANTSA, tj. wiedzę, wszechstronność, wielowymiarowość, prawo do mieszkania, partycypację w planowaniu i realizacji strategii, uprawomocnienie, gwarancja trwałości, realizacja potrzeb ludzi bezdomnych, pragmatyzm oraz oddolność. Jak wskazują autorzy dokumentu „misją warszawskiej polityki wobec bezdomności powinno być stworzenie profesjonalnego, całościowego systemu wsparcia dla bezdomnych członków wspólnoty samorządowej stolicy, którego korzystanie jest przejściowym epizodem w życiu ludzi” (Wygnańska J., 2008, s. 4). Profesjonalizm owego systemu przejawiać się może chociażby w planie wprowadzenia systemu agregacji danych o osobach bezdomnych czy wyodrębnieniu z zasobów warszawskiej gospodarki komunalnej „mieszkań rotacyjnych”, przeznaczonych dla osób pozostających w indywidualnych programach wychodzenia z bezdomności.

Rozumienie bezdomności w ujęciu warszawskiego dokumentu, tożsame jest z przyjętą typologią bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego ETHOS, która została opracowana przez FEANTSA<sup>3</sup>. Należy przyznać, że warszawski program wsparcia osób bezdomnych, podobnie jak gdański i gdyński, zbudowany został na rzetelnie wykonanej diagnozie, a cele główne, szczegółowe, zadania skierowane do określonej grupy adresatów oraz cele usługi ujęte zostały w trzech obszarach: interwencji, integracji i prewencji (Wygnańska, 2008, s. 11-12). W wielu miejscach można przekonać się, jak wielką wagę autorzy dokumentu przykładają do nieustannego monitoringu oraz diagnozowania problemu bezdomności, jak również funkcjonującego systemu wsparcia osób bezdomnych. Dużo miejsca poświęcono konstruowaniu budżetu, który przede wszystkim powinien być zadaniowy a nie „wydziałowy”, powinien być adekwatnej wielkości, zaś jego zasoby – w sposób odpowiedni lokowane (w oparciu o skonstruowaną mapę realizowanych w Warszawie zadań na rzecz ludzi bezdomnych – tzw. mapę kompetencji).

W dalszej części dokumentu opracowanego przez Zespół Zadaniowy Bezdomność i Wykluczenie Mieszkaniowe Społecznej Strategii Warszawy przeczytać możemy, iż „aby usługi świadczone w mieście na rzecz ludzi bezdomnych i poddanych wykluczeniu mieszkaniowemu były efektywne, niezbędne jest nie tylko zapewnianie całościowej ich gamy i odpowiedniego budżetu ale również połączenie ich w jeden system, w którym każda instytucja pełni jakąś funkcję wobec całego systemu, a nie jego podsystemu” (Wygnańska J., 2008, s. 15). W tym kontekście autorzy dokumentu zwracają szczególną uwagę na opracowanie spójnych i powszechnie obowiązujących w całym mieście

3. Więcej o typologii można przeczytać w tekście A. Pindrala o definicjach i typologiach bezdomności.

zasad kierowania ludzi bezdomnych do korzystania z określonych form wsparcia. Chodzi o ustalenie takich rozwiązań w zakresie wsparcia osób bezdomnych, które byłyby oparte nie na podsystemach wypracowanych przez różnego rodzaju lokalne organizacje pozarządowe, lecz na jednym i zintegrowanym systemie zbierającym doświadczenia wielu innych podmiotów/instytucji/organizacji w zakresie pomocy osobom bezdomnym w Warszawie. Autorzy warszawskiego dokumentu postulują również „powołanie platformy skupiającej wszystkich interesariuszy systemu, do których należą m. in. usługodawcy, samorząd miejski, samorzady dzielnicowe, administracje lokali, służby publiczne (straż miejska, policja, pogotowie ratunkowe) (Wygnańska J., 2008, s. 20). Niewątpliwą zaletą analizowanego dokumentu jest fakt, iż dostrzega on potrzebę wprowadzenia w Warszawie wystandaryzowanych usług dla osób bezdomnych, jak również potrzebę dokonania analizy kosztów ponoszonych na określonego rodzaju świadczone usługi. Warto dodać, że dla autorów dokumentu bardzo istotna pozostaje kwestia praw i obowiązków korzystających z pomocy społecznej.

Ostatnim analizowanym elementem są rekomendacje, będące z jednej strony podsumowaniem warszawskiego dokumentu, z drugiej zaś stanowiące punkt wyjścia do zmiany systemu pomocy osobom bezdomnym w Warszawie. Pomijając tu ich szczegółową analizę powiedzieć można, że zostały one podzielone na trzy główne części: rekomendacje dla dalszych prac nad kierunkami i celami warszawskiej polityki wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego, rekomendacje dla systemu wsparcia w sferze interwencji oraz rekomendacje dla systemu wsparcia w sferze integracji (Wygnańska J., 2008, s. 29-33).

### **Podsumowanie**

Z przeprowadzonej analizy treści gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych jasno wynika, że zawarta w nich problematyka bezdomności podejmowana była na zróżnicowanym poziomie. Strategie małych i średnich gmin, notujące mniejszą skalę zjawiska bezdomności, pisały o interesującym nas problemie w sposób szczątkowy, bez oparcia się na rzetelnej diagnozie, kładąc punkt ciężkości jedynie na wymiarze interwencyjnym pomocy. Za dobrą praktykę należy uznać te gminy, które wprowadziły na swoim terenie formalnie obowiązujące lokalne programy wsparcia osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością. Dokonana analiza jasno wykazała, że w przypadku takich gmin mamy do czynienia z profesjonalnym, całorocznym i kompetentnym traktowaniem problemu bezdomności. Warto również wskazać, że w miejscowościach, które posiadają w swoich zasobach lokalne programy wsparcia, prężnie działają organizacje pozarządowe świadczące pomoc osobom wykluczonym mieszkaniowo. Jak wskazują prowadzone badania, ich przedstawiciele w sposób zdecydowany angażują się w powstawanie tego rodzaju dokumentów, dbając z jednej strony o zabezpieczenie własnych interesów, z drugiej zaś o poprawę funkcjonowania lokalnego systemu pomocy osobom bezdomnym.

**Bibliografia:**

- Auleytner J., 2002. *Polityka społeczna czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*. Warszawa.
- Dz. U. z 15.04.2004 Nr 64 poz. 593, Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.
- Dz. U. z 29.12.2006 Nr 251 poz. 1844, Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych.
- Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Kielcach, 2010. *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych miasta Kielce na lata 2010-2013. Aktualizacja*. Kielce. [www.mopr.kielce.pl/moprwww/files/SRPSKielce%20.pdf](http://www.mopr.kielce.pl/moprwww/files/SRPSKielce%20.pdf), dostęp: 21.05.2010.
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Gdyni, 2008. *Program wsparcia osób bezdomnych na lata 2008-2011*. Gdynia.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Pomocy i Integracji Społecznej, 2010. *Program Wspierający Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności*. Warszawa.
- Rada Gminy Gościno, 2008. *Gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych na lata 2008-2015*. Gościno. [www.goscino.com.pl/index.php?Itemid=55&id=128&option=com\\_content&task=view](http://www.goscino.com.pl/index.php?Itemid=55&id=128&option=com_content&task=view), dostęp: 22.05.2010.
- Rada Gminy Szydłowo, 2005. *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Szydłowo do roku 2015*. Szydłowo. [www.szydlow.pl/uchwaly/XLIII\\_191\\_05\\_z1.pdf](http://www.szydlow.pl/uchwaly/XLIII_191_05_z1.pdf), dostęp: 12.06.2010.
- Rada Miasta w Bornym Sulinowie, 2005. *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla gminy Borne Sulinowo na lata 2005-2010*. Borne Sulinowo. [www.bip.bornesulinowo.pl/uploads/media/%5BBx62%5DStrategia-Rozwiazywania-Problemov-Spolecznych-dla-Gminy-Borne-Sulinowo-na-lata-2005-2010.pdf](http://www.bip.bornesulinowo.pl/uploads/media/%5BBx62%5DStrategia-Rozwiazywania-Problemov-Spolecznych-dla-Gminy-Borne-Sulinowo-na-lata-2005-2010.pdf), dostęp: 13.09.2010.
- Rada Miasta Bydgoszcz, 2005. *Strategia rozwiązywania problemów społecznych*. Bydgoszcz. [www.bip.um.bydgoszcz.pl/binary/1174\\_tcm30-19879.pdf](http://www.bip.um.bydgoszcz.pl/binary/1174_tcm30-19879.pdf), dostęp: 25.06.2010.
- Rada Miasta Czechowice-Dziedzice, 2008. *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Czechowice-Dziedzice na lata 2009-2013*. Czechowice-Dziedzice. [www.bip.czechowice-dziedzice.pl/res/serwisy/bipczdz/komunikaty/\\_009\\_011\\_151239.pdf](http://www.bip.czechowice-dziedzice.pl/res/serwisy/bipczdz/komunikaty/_009_011_151239.pdf), dostęp: 19.03.2010.
- Rada Miasta Gdańska, 2008. *Gdański Program Rozwiązywania Problemu Bezdomności i Łagodzenia Jej Skutków na 2009 rok*. Gdańsk.
- Rada Miasta Gdyni, 2008. *Gdyńska Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych 2008-2013*. [www.pupgdynia.pl/wysiyw/FileUpload/files/Akty%20prawnne/Strategia%20ona%20lata%202008-2013/Gdyńska%20strategia%20orozwiazania%20problemow%20spolecznych.pdf](http://www.pupgdynia.pl/wysiyw/FileUpload/files/Akty%20prawnne/Strategia%20ona%20lata%202008-2013/Gdyńska%20strategia%20orozwiazania%20problemow%20spolecznych.pdf), dostęp: 22.02.2010.
- Rada Miasta Katowice, 2004. *Miejska Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych*. Katowice. [www.mops.katowice.pl/?str=18](http://www.mops.katowice.pl/?str=18), dostęp: 19.04.2011.
- Rada Miasta Krakowa, 2007. *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Krakowa na lata 2007-2013*. Kraków. [www.bip.krakow.pl/\\_inc/rada/uchwaly/show\\_pdf.php?id=38895](http://www.bip.krakow.pl/_inc/rada/uchwaly/show_pdf.php?id=38895), dostęp: 21.06.2011.



- Rada Miasta Płocka, 2008. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Płocka na lata 2006-2012. Płock. [http://bip.ump.pl/index.php?show\\_cat=LIHEAuU5](http://bip.ump.pl/index.php?show_cat=LIHEAuU5), dostęp: 23.05.2010.
- Rada Miasta Przemyśl, 2009. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Przemyśla na lata 2009-2015. Przemyśl. [www.mops.przemysl.pl/dok/strategia.pdf](http://www.mops.przemysl.pl/dok/strategia.pdf), dostęp: 22.07.2011.
- Rada Miasta Rabka-Zdrój, 2007. Gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych Gminy Rabka-Zdrój. Rabka-Zdrój. [www.wrotamalopolski.pl/NR/rdonlyres/E5EAFE9D-6AF3-4874-B89A-F7FFBC963414/318481/StrategiaOPS2006.pdf](http://www.wrotamalopolski.pl/NR/rdonlyres/E5EAFE9D-6AF3-4874-B89A-F7FFBC963414/318481/StrategiaOPS2006.pdf), [dostęp: 22.05.2010].
- Rada Miejska w Czerwionce-Leszczynach, 2006. Strategia rozwiązywania problemów społecznych w gminie i w mieście Czerwionka-Leszczyny na lata 2006-2015. Czerwionka-Leszczyny. [http://bazy.ngo.pl/download/104368\\_sr.pdf](http://bazy.ngo.pl/download/104368_sr.pdf), dostęp: 22.05.2010.
- Rada Miejska w Pięsku, 2005. Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych i Przeciwdziałaniu Wykluczeniu Społecznemu dla Miasta i Gminy Pięsk na lata 2005-2010. <http://bazy.ngo.pl/download/2008-78510-sr2005-2010.pdf>, dostęp: 22.06.2010.
- Rada Miejska w Radlinie, 2005. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Radlin do 2015 roku. Radlin. <http://bazy.ngo.pl/download/104084-sr2005-2015.pdf>, dostęp: 22.04.2010.
- Rada Miejska w Radomiu, 2005. Strategia rozwiązywania problemów społecznych Miasta Radomia na lata 2005-2010. Radom. <http://bazy.ngo.pl/download/2008-75666-sr2005-2010.pdf>, dostęp: 22.04.2010.
- Rada Miejska w Słupsku, 2010. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Mieście Słupsku na lata 2010-2018. Aktualizacja „Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Mieście Słupsku w latach 2002-2012”. Słupsk. [www.slupsk.pl/gospodarka/dokumenty/855.html](http://www.slupsk.pl/gospodarka/dokumenty/855.html), dostęp: 21.02.2011.
- Rada Miejska w Stargardzie Szczecińskim, 2006. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Stargardu Szczecińskiego na lata 2006 – 2013. [www.stargard.pl/strony/strategiarozprobspol2006-20013.pdf](http://www.stargard.pl/strony/strategiarozprobspol2006-20013.pdf), dostęp: 22.03.2011.
- Rada Miejska w Wieluniu, 2004. Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2004-2013. Wieluń. [www.bip.um.wielun.pl/res/serwisy/bip-umwielun/komunikaty/\\_021\\_001\\_77257.pdf](http://www.bip.um.wielun.pl/res/serwisy/bip-umwielun/komunikaty/_021_001_77257.pdf), dostęp: 13.05.2010.
- Rada Miejska Wrocławia, 2006. Strategia rozwiązywania problemów społecznych. Wrocław. [http://wrosystem.um.wroc.pl/beta\\_4/webdisk/60737/3258ru04.pdf](http://wrosystem.um.wroc.pl/beta_4/webdisk/60737/3258ru04.pdf), dostęp: 22.06.2011.
- Rozdolska L., 2009. Strategia rozwiązywania problemów społecznych gminy Warta Bolesławiecka na lata 2008-2013. Warta Bolesławiecka. <http://bip.warta-boleslawiecka.pl/strategia-rozwiazywania-problemow-spolecznych-gminy-warta-boleslawiecka-na-lata-2008-2013>, dostęp: 22.05.2010.
- Samorząd Województwa Wielkopolskiego, 2010. Strategia polityki społecznej dla województwa wielkopolskiego do 2020 roku. Poznań. [www.umww.pl/pub/uploaddocs/strategia-polityki-spolecznej.1288884794.pdf](http://www.umww.pl/pub/uploaddocs/strategia-polityki-spolecznej.1288884794.pdf), dostęp: 23.04.2010.

- Świętokrzyskie Centrum Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, 2007. Strategia rozwiązywania problemów społecznych dla gminy Frysztak na lata 2007-2013. [www.fryszak.pl/zalaczniki/StrategiaRozwiazywaniaProblemowSpolecnychGminyFryszak.pdf](http://www.fryszak.pl/zalaczniki/StrategiaRozwiazywaniaProblemowSpolecnychGminyFryszak.pdf), dostęp: 13.05.2010.
- Urząd Miasta Krosna, 2006. Strategia rozwiązywania problemów społecznych w mieście Krośnie na lata 2006-2010. Krosno. [http://bazy.ngo.pl/download/75717\\_sr.pdf](http://bazy.ngo.pl/download/75717_sr.pdf), dostęp: 22.07.2011.
- Włoch A., 2008. *Strategia rozwiązywania problemów społecznych*. Mielec. [http://gops.ug.mielec.pl/Editor/assets/dok\\_gops/strategia.pdf](http://gops.ug.mielec.pl/Editor/assets/dok_gops/strategia.pdf), dostęp: 20.05.2010.
- [www.pfwb.org.pl/obszary-dzialan/badania/](http://www.pfwb.org.pl/obszary-dzialan/badania/), dostęp: 12.05.2010.
- Wygnańska J., 2008. *Kierunki i cele warszawskiej polityki wobec bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego*. Warszawa. [http://strategia.um.warszawa.pl/pl/sub/4ds13,bezdomnosc\\_i\\_wykluczenie\\_mieszkaniowe.html](http://strategia.um.warszawa.pl/pl/sub/4ds13,bezdomnosc_i_wykluczenie_mieszkaniowe.html), dostęp: 22.05.2010.

### **Homelessness in commune strategies of solving social problems**

#### **(Summary)**

The district where a given homeless person is registered is responsible for helping the homeless. The author of the article examines to what extent the problem of homelessness is present in local documents – district strategies of solving social problems. The author observes a variety of tendencies and regularities which point to the fact that homelessness is mainly brought up when considering other social problems, like unemployment or domestic violence. He also notices that the problem of homelessness is discussed without taking research and research diagnoses or such questions as housing into account.



Mirosław Przewoźnik

**Diagnoza stanu w zakresie  
wybranych aspektów systemu  
prawnego mającego zastosowanie  
wobec osób bezdomnych**



## Wstęp

Istniejący system prawny ma na osoby zagrożone wykluczeniem społecznym – a w szczególności bezdomne – znacznie większy wpływ niż na pozostałych obywateli, umiających poruszać się sprawnie w skomplikowanym prawodawstwie. Wynika to z ich statusu społecznego, tj. niskiego wykształcenia, braku kwalifikacji zawodowych, nieuczestniczenia w życiu społecznym, braku dostępu do poradnictwa prawnego, braku wsparcia ze strony rodziny czy też społeczności lokalnej. Niska świadomość prawna osób bezdomnych, ale i wielu organizacji wspierających powoduje, że nie zawsze wykorzystują oni wszystkie uprawnienia wynikające z aktualnie obowiązujących przepisów. Z drugiej strony sam system prawny lub jego poszczególne segmenty mogą utrudniać wsparcie dla osób bezdomnych, a w konsekwencji proces wychodzenia z bezdomności. Może wręcz utrwalać bezdomność lub nawet pogłębiać.

W Polsce funkcjonuje kilkadziesiąt aktów prawnych (ustaw i rozporządzeń) dotyczących zarówno sytuacji osób bezdomnych, jak i form pomocy indywidualnej, instytucjonalnej. Aby opracować rekomendacje do zmian w systemie prawnym, należy dokonać identyfikacji tych przepisów, ocenić ich funkcjonowanie w aspektach pozytywnych jak i negatywnych. Analiza dotyczyć będzie także dokumentów programowych, w których znajdują się w sposób bezpośredni lub pośredni odniesienia do osób bezdomnych, w tym kodyfikacji wynikających z aktów i programów międzynarodowych – ONZ, Rady Europy, Unii Europejskiej. Ogółem analizie poddano ponad 40 aktów prawa i dokumentów o charakterze programowym. Jednak w tekście, ze względu na ograniczenia zewnętrzne, skupiono się na najważniejszych, wprost odnoszących się do sytuacji osób bezdomnych. Pozostałe, pominięte w opracowaniu, posłużą do opracowania sugestii w fazie modelu czy też rekomendacji. Należy zaznaczyć, że bezdomnych, tak jak wszystkich obywateli, dotyczy cały system prawa.

W trakcie prac nad niniejszym opracowaniem zebrano także opinie ekspertów: prawników (w tym sędziów), pracowników pomocy społecznej, samorządowców oraz specjalistów z zakresu: ochrony pożarowej, sanitarno-epidemiologicznej, budownictwa, prawa czy ubezpieczeń społecznych. Są to przedstawiciele środowisk opiniotwórczych i ich zdanie należy wziąć pod uwagę przygotowując i realizując następne etapy projektu. Diagnoza stanu prawnego systemu wsparcia osób bezdomnych ma na celu:

- identyfikację możliwie największej liczby dokumentów programowych i prawnych dotyczących osób bezdomnych
- wpływu aktów prawa międzynarodowego dotyczącego osób zagrożonych wykluczeniem społecznym na system wsparcia w Polsce
- ocenę funkcjonowania przepisów prawa: które z nich mają realny wpływ na działania wobec bezdomnych, a które nie są stosowane w praktyce. Należy również odpowiedzieć czy są one spójne względem siebie oraz czy mają pozytywny lub negatywny wpływ na działania wobec bezdomnych
- poznanie opinii możliwie szerokiego kręgu decydentów, ekspertów i odbiorców (konsumentów) tych przepisów

Źródłami, jakie zostaną wykorzystane w diagnozie, będą dokumenty programowe, ustawy, rozporządzenia, komentarze aktów prawnych.

## 1. Dokumenty prawne i programowe ONZ, Rady Europy, Unii Europejskiej

Dokumenty prawa międzynarodowego z racji swej powszechności oraz konieczności uzyskania konsensusu wielu podmiotów prawa międzynarodowego są dość ogólne co do użytych sformułowań oraz możliwości egzekwowania zawartych w nich zapisów. Są pewnymi drogowskazami do osiągnięcia celów (Dz.U. z 29.01.1999 Nr 8 poz. 67). Jednak brak ich realizacji naraża państwa na konsekwencje w postaci nieuczestniczenia w pewnych międzynarodowych instytucjach ekonomicznych i opiniotwórczych, np. Międzynarodowej Organizacji Pracy, Międzynarodowym Funduszu Walutowym, Radzie Europy. Najbardziej ogólne z natury rzeczy są dokumenty ONZ i Rady Europy. Natomiast znaczny stopień szczególowości i najczęściej radykalne zobowiązania do zastosowania przez państwa członkowskie mają przepisy prawa Unii Europejskiej. Brak ich realizacji może mieć dla kraju członkowskiego poważne konsekwencje prawne i ekonomiczne.

## 2. Dokumenty ONZ

### 2.1. Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z 10.12.1948 r.

W art. 25 określa się, że:

każdy człowiek ma prawo do poziomu życia zapewniającego zdrowie i dobrobyt jemu i jego rodziny, w tym do wyżywienia, odzieży, mieszkania, opieki lekarskiej i koniecznych świadczeń społecznych, oraz prawo do poczucia bezpieczeństwa w przypadku bezrobocia, choroby, kalectwa, wdowieństwa, starości lub utraty środków do życia w inny sposób od niego niezależny (UN, 1948).

### 2.1.1. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 29.12.1977 Nr 38 poz. 169)

W art. 11 Paktu mówi się że:

państwa Strony niniejszego Paktu uznają prawo każdego do odpowiedniego poziomu życia dla niego samego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie oraz do stałego polepszania warunków bytowych” ([www.mpips.gov.pl](http://www.mpips.gov.pl)).

### 2.1.2. Oświadczenie Rządowe z dnia 14 grudnia 2005 r. w sprawie mocy obowiązującej Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Programem Narodów Zjednoczonych do spraw Osiedli Ludzkich w sprawie ustanowienia w Rzeczypospolitej Polskiej Biura UN-Habitat, podpisanej w Nairobi dnia 7 kwietnia 2005 r.

W art. 61 Agendy zapewnia się odpowiednie lokum dla każdego:

Od przyjęcia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka w 1948 r., prawo do właściwego zamieszkania jest uznawane za ważny element prawa do odpowiedniego

standardu życia. Na wszystkich rządach, bez wyjątku, ciąży odpowiedzialność za sektor mieszkaniowy, poprzez tworzenie struktur organizacyjnych, alokację funduszy oraz realizację polityki, programów i projektów na rzecz sektora mieszkaniowego” (Dz.U. z 17.02.2006 Nr 26 poz. 196).

## **2.2. Dokumenty prawne i programowe Rady Europy**

### **2.2.1. Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r.**

Karta porusza wiele kwestii dotyczących ochrony przed ubóstwem i wykluczeniem społecznym (Dz.U. z 29.01.1999 Nr 8 poz. 67). Do najistotniejszych z punktu widzenia wsparcia osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością należą: „Prawo rodziny do ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej” – art. 16. Z kolei w art. 30 wskazuje się na prawo do ochrony przed ubóstwem i marginalizacją społeczną. Natomiast w art. 31 potwierdza się prawo do mieszkania.

## **2.3. Dokumenty prawne i programowe Unii Europejskiej**

Zagrożenie ubóstwem i marginalizacją wymaga odpowiednich działań interwencyjnych, pomocniczych i wspierających. Formy i metody wspierania zależą od wielu czynników, a zwłaszcza od tego, co stanowi główną przyczynę ubóstwa i ekskluzji. Obok rozwiązań o charakterze uniwersalnym w coraz większym stopniu wykorzystuje się instrumenty dostosowane do indywidualnej sytuacji, a także programy finansowane ze środków Unii Europejskiej. Unia wpisała jako priorytet do realizacji zwalczanie wykluczenia społecznego, podkreślając, że człowiek jest najważniejszym czynnikiem rozwoju, kapitałem ludzkim.

Problemy wykluczenia społecznego znalazły się w obszarze zainteresowań EWG już w latach 70. Decyzja o podjęciu wspólnych działań mających na celu zwalczanie wykluczenia społecznego i ubóstwa zapadła na posiedzeniu Rady Europejskiej w Lizbonie w marcu 2000 r. Rezultatem tego posiedzenia było wytyczenie priorytetów ekonomicznych i społecznych UE. Była to tzw. Strategia Lizbońska (Dz.Urz. C 292, 24/11/2005 P. 0003-0004).

Dokument opisywany poniżej nie dotyczy bezpośrednio osób bezdomnych, jednak zawiera wskazówki postępowania wobec osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i pomocy osobom ubogim w wyjściu z trudności życiowych. UE zobowiązała kraje członkowskie do podjęcia reform systemowych zgodnych z regulacjami i wytycznymi określającymi kierunki i instrumenty polityki rozwoju i spójności Unii Europejskiej. Zostały one sformułowane w szeregu dokumentach UE – przede wszystkim w Strategii Lizbońskiej (marzec 2000), skorygowanej na Szczycie w Goeteborgu w 2001 r., odnowionej w 2005 r. oraz w przyjętej na Szczycie w Nicei w 2000 r. Europejskiej Agendzie Społecznej, która za jeden z głównych priorytetów polityki społecznej uznała zwalczanie biedy, wszelkich form wykluczenia społecznego i dyskryminacji. W cytowanym dokumencie przyjęto między innymi, że realizacja celów z dziedziny integracji społecznej odbywać się będzie na podstawie otwartej metody koordynacji (Dz.Urz. C 292, 24/11/2005 P. 0003-0004).

W Europejskiej Agendzie Społecznej wyodrębniono sześć priorytetów polityki społecznej. Z punktu widzenia interesującej nas problematyki, najistotniejszymi są: stworzenie większej liczby miejsc pracy, zwalczanie ubóstwa i wszelkich form dyskryminacji w celu promowania integracji społecznej, modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego oraz wzmocnienie polityki społecznej.



Wspólną podstawą działań na rzecz walki z ubóstwem i wykluczeniem podejmowanych przez państwa członkowskie miały być cele ustalone w Nicei w grudniu 2000 r. Należą do nich m.in.:

- zapewnienie dostępu do pracy, zasobów, praw, dóbr i usług dla wszystkich
- zapobieganie ryzyku wykluczenia
- pomoc najbardziej narażonym (wspieranie najsłabszych)
- mobilizacja wszystkich organizacji ze sfery gospodarczej i społecznej

W grudniu 2001 r. uzgodniony został *Wspólnotowy Program Działań na Rzecz Zwalczenia Wykluczenia Społecznego w latach 2002-2006*. Program ten oparty był na metodzie otwartej koordynacji, która służyła wymianie najlepszych rozwiązań. Cele tego programu to przede wszystkim: lepsze zrozumienie zjawiska wykluczenia społecznego i ubóstwa, wymiana doświadczeń w zakresie prowadzonej polityki i narodowych planów działań, zwiększenie zdolności przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu (Zdrowie UE, b.d.).

Pomocne przy osiągnięciu tych celów miały być działania polegające na: analizie cech, przyczyn i procesów dotyczących wykluczenia społecznego oraz gromadzeniu danych statystycznych wskazujących na jego różne formy, prowadzeniu dialogu i wsparcia dla organizacji zwalczających wykluczenie społeczne.

Udział w programie był otwarty dla wszystkich instytucji publicznych i prywatnych zaangażowanych w walkę z bezdomnością, tj. państw członkowskich UE, władz lokalnych, instytucji dostarczających usługi społeczne, organizacji pozarządowych, uczelni i mediów.

Wiodącą rolę w realizacji celów Agendy Lizbońskiej odgrywa *Europejska Strategia Zatrudnienia* – ESZ (Komisja Europejska, b.d.). Podstawą do jej sformułowania był Traktat Amsterdamski przyjęty w 1997 r. Jej stworzenie miało związek ze wzmagającym się problemem bezrobocia. Strategia ta określała skalę działań państw członkowskich na rzecz ograniczenia bezrobocia, redukcji ubóstwa i marginalizacji społecznej.

ESZ opierała się na czterech filarach:

- **zatrudnialność** – oznacza starania o to, aby bezrobotni mieli możliwość powrotu do pracy. Głównym zadaniem tego filaru jest przeciwdziałanie długoterminowemu bezrobociu, a sposobem na to jest wzmacnianie kształcenia ustawicznego, wspieranie programów szkoleniowych i przekwalifikowań, opracowanie programów doradczych, pomoc w dostosowywaniu programów edukacyjnych do zmieniających się potrzeb rynku pracy
- **przedsiębiorczość** – dążenie do ułatwiania obywatelom UE zakładania firm, prowadzenia ich oraz zatrudniania innych osób. Jest to traktowane jako wzmaganie szans na tworzenie nowych miejsc pracy
- **zdolność adaptacyjna pracowników i pracodawców** – oznacza modernizację organizacji pracy, uelastycznienie czasu pracy, przyjmowanie różnorodnych form zatrudnienia oraz unowocześnianie kontraktów o prace
- **równość szans** – poszukiwanie dróg pogodzenia życia zawodowego z życiem rodzinnym oraz możliwości rozwiązania problemu przepaści między zatrudnianiem kobiet i mężczyzn. Chodzi o ułatwienie powrotu na rynek pracy po dłuższej przerwie, tworzenie warunków pracy dla osób niepełnosprawnych

Założenia Strategii Lizbońskiej sformułowane w roku 2000, czyli uczynienie z Unii Europejskiej wiodącej gospodarki świata w perspektywie do 2010 r. poprzez: szybkie

przechodzenie do gospodarki opartej na wiedzy, liberalizację i integrację rynków i sektorów gospodarki, rozwój przedsiębiorczości, wzrost zatrudnienia i zmianę modelu społecznego, dbałość o stałe fundamenty rozwoju i środowisko naturalne (Dz.Urz. C 292, 24/11/2005 P. 0003-0004) były zbyt ambitne do zrealizowania. Dlatego Odnowiona Strategia Lizbońska, ogłoszona w marcu 2005 r., za podstawowy cel UE uznała uczynienie z Europy bardziej atrakcyjnego miejsca do lokowania inwestycji i podejmowania pracy, rozwijanie wiedzy i innowacji dla wzrostu, tworzenie większej liczby trwałych miejsc pracy (Dz.Urz. C 292 24/11/2005 P. 0003-0004). Przyjęta w lutym 2005 r. Nowa Agenda Społeczna zawierała priorytety UE w dziedzinie unowocześniania i rozwoju europejskiego modelu społecznego oraz promowania spójności społecznej w ramach Strategii Lizbońskiej (Komisja Wspólnot Europejskich, 2005).

W przyjętych wytycznych uznano za konieczne działania na rzecz modernizacji systemów zabezpieczenia społecznego tak, aby służyły one wzrostowi zatrudnienia i zwalczaniu wykluczenia społecznego. Szczególną uwagę zwrócono na aktywne wspieranie udziału w rynku pracy osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. Agenda społeczna 2005-2010 kładzie nacisk na propagowanie społecznego wymiaru wzrostu gospodarczego, na solidarność społeczną i międzypokoleniową oraz integrację społeczeństwa. Wskazuje na szczególnie zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, w tym w szczególności: potomstwo, osoby wcześniej kończące naukę, osoby samotnie wychowujące dzieci, duże rodziny (z jednym żywicielem), ludzi młodych o znacznej trudności w pozyskaniu zatrudnienia, kobiety (większa trudność zatrudnienia, niższe płace), osoby starsze, niepełnosprawne lub przewlekle i obłożnie chore oraz ich opiekunów, bezrobotnych, w szczególności długotrwale bezrobotnych, ofiary przemocy, osoby uzależnione – alkohol, narkotyki, hazard. Spośród tych kategorii wywodzą się osoby bezdomne. Realizacji celów służyć mają różnorodne działania aktywizujące, szkolenia, tworzenie nowych miejsc pracy – także w obszarze ekonomii społecznej i usług społecznych. Uznano za konieczne stosowanie różnych form aktywizacji zawodowej ze wsparciem dochodowym (na poziomie wystarczającym do godnego życia) i dostępem do usług, ułatwiających osobom i rodzinom zagrożonym wykluczeniem społecznym włączanie się w główny nurt społeczeństwa, a tym samym ich powrót do zatrudnienia.

Podstawową kwestią jest nie tylko wspieranie ubogich, ale przede wszystkim stworzenie im szansy wyjścia z ubóstwa, głównie poprzez zatrudnienie i możliwość podnoszenia kwalifikacji, a także zwalczanie dyskryminacji. Strategia Lizbońska kładła nacisk na powiązanie pomiędzy ubóstwem, a brakiem kwalifikacji uniemożliwiającym podjęcie pracy Stąd w Sprawozdaniu w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym – 2010 – położono nacisk na wyeliminowanie nierówności w kształceniu i szkoleniu (w tym umiejętności informatycznych), oraz na: dostęp do odpowiednich zasobów i usług (w tym przyzwoitych warunków mieszkaniowych), opieki zdrowotnej i ochrony socjalnej, ale także dostęp do kultury i rekreacji.

Jednym z siedmiu wymienionych w Strategii priorytetów jest wdrożenie aktywnej polityki społecznej, ukierunkowanej na aktywizację zawodową i usamodzielnianie ekonomiczne osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Realizacji celów aktywnej polityki społecznej miały służyć podejmowane w kolejnych latach reformy systemu pomocy społecznej, zatrudnienia i instytucji rynku pracy, wprowadzenie instytucji zatrudnienia socjalnego, rozwój ekonomii społecznej i wsparcie dla sektora pozarządowego.

Kluczowe dla nowego podejścia do pomocy społecznej pojęcie „aktywnej integracji” oznacza kompleksowe działania w sferze zatrudnienia, edukacji, ochrony zdrowia i aktywizacji społecznej, których celem jest przywrócenie możliwości lub zdolności podjęcia zatrudnienia przez osoby znajdujące się w szczególnie niekorzystnej sytuacji życiowej. Istotna – jeśli nie najważniejsza rola w realizacji tych działań – przypadłaby wykwalifikowanym pracownikom socjalnym, którzy powinni docierać do środowisk i osób najbardziej zagrożonych wykluczeniem społecznym i we współpracy z innymi służbami i partnerami podejmować działania aktywizujące.

UE realizując politykę społeczną w krajach członkowskich przyjęła kolejne dokumenty ustanawiające przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności (rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dn. 11.07.2006 r., rozporządzenie (WE) nr.1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 05.07.2006 r. Fundusze te miały udzielać pomocy w ramach polityki spójności, działać i realizować cele Strategii Lizbońskiej (Dz.Urz. C 292, 24/11/2005 P. 0003-0004). W ramach Zintegrowanego Programu Rozwoju Obszarów Miejskich uznano wspieranie działań mających na celu renowację mieszkalnictwa na obszarach dotkniętych lub zagrożonych degradacją fizyczną i wykluczeniem społecznym w krajach członkowskich UE. Do najważniejszych zadań funduszy strukturalnych należy udzielanie wsparcia w ramach celów określonych w strategii. Kierunki tych działań nie rozszerzają kompetencji Unii. Zachowana zostaje zasada subsydiarności i poszanowania różnorodności polityk społecznych realizowanych w krajach członkowskich. Koordynacja polityk narodowych wynika z zobowiązania państw do określenia zestawu celów zarówno ogólnych i szczegółowych (Grewiński M., 2001).

Do opisu zjawiska ubóstwa w państwach Unii Europejskiej wykorzystuje się wskaźniki lejkenowskie – zatwierdzone w Leaken i opracowane przez Komitet ds. Zabezpieczenia Społecznego. W otwartej metodzie koordynacji wskaźniki społeczne stanowią kluczowe narzędzie dla stawiania diagnozy oraz porównywania zjawiska ubóstwa i ekskluzyjności społecznej w państwach członkowskich.

Wspólne cele i wskaźniki stanowiły ramę do powstania Krajowych Planów Działania na rzecz Integracji Społecznej, które stanowią element bazowy otwartej metody koordynacji. W Polsce głównym programem rozwoju i upowszechnienia aktywnej oraz przeciwdziałania wykluczeniu i wzmocnieniu sektora ekonomii jest Program Operacyjny Kapitał Ludzki.

### 3. Wybrane akty prawa obowiązujące w Polsce

#### 3.1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 16.07.1997 Nr 78 poz. 483)

Konstytucja opiera model ochrony praw i wolności człowieka i obywatela na trzech filarach:

- zasadzie godności człowieka jako źródle wolności i praw człowieka. Godność człowieka jest nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych,
- zasadzie wolności człowieka, którą utożsamiono z możliwością wyboru postępowania według woli zainteresowanej osoby. Granice wolności wyznacza reguła „każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych”. Wolność w sensie

pozytywnym oznacza swobodę czynienia tego, czego prawo nie zakazuje, zaś w sensie negatywnym jest tożsama z zakazem zmuszenia kogokolwiek do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje,

- zasadzie równości, która obejmuje równość wszystkich wobec prawa, nakaz równego traktowania wszystkich przez władze publiczne oraz zakaz dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

Prawa i wolności jednostki nie mają charakteru absolutnego. Ich realizacja przez obywateli często prowadzi do sytuacji konfliktowych. Dlatego Konstytucja formułuje generalną zasadę, zezwalającą na ustanowienie ograniczeń w zakresie korzystania z praw i wolności. Ograniczenia te mogą być określone tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo dla ochrony wolności i praw innych osób.

Konstytucja kategoryzując prawa i wolności jednostki, wyodrębnia: prawa i wolności osobiste, prawa i wolności polityczne; prawa i wolności ekonomiczne, socjalne i kulturalne, np. prawo do ochrony zdrowia, zabezpieczenia społecznego. W preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wyrażona jest zasada pomocniczości, zgodnie z którą państwo powinno wspierać obywateli i ich wspólnoty w działaniach mających na celu zaspakajanie ich życiowych potrzeb w tych sytuacjach, w których nie mogą tego zapewnić struktury niższego rzędu.

Rozdział II Konstytucji zawiera podstawowe wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela. Do wartości konstytucyjnej została podniesiona godność człowieka, bowiem art. 30 tego rozdziału stanowi, że przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela oraz że jest nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Szczególne znaczenie dla zabezpieczenia społecznego mają przepisy z działu Wolności i Prawa Ekonomiczne, Socjalne i Kulturalne. Są to:

- art. 65 ust. 5 stanowiący, że władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych
- art. 68 ust. 2 stanowiący, że obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego
- art. 68 stanowiący, że każdy ma prawo do ochrony zdrowia oraz, że władze publiczne są zobowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku
- art. 69 stanowiący, że władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej
- art. 70 stanowiący, że każdy ma prawo do nauki oraz że władze publiczne tworzą i wspierają systemy pomocy finansowej i organizacyjnej dla uczniów i studentów
- art. 71 stanowiący, że państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny, a rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej (zwłaszcza wielodzietne i niepełne) oraz matki (przed i po urodzeniu dziecka) mają prawo do szczególnej pomocy władz publicznych
- art. 72 stanowiący, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę praw dziecka

- art. 75 stanowiący, że władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałając bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania (Dz.U. z 16.07.1997 Nr 78 poz. 483).

Należy jednak zauważyć, że Konstytucja sama w sobie nie gwarantuje faktycznej realizacji poszczególnych praw. W większości zapisów pojawia się sformułowanie „jak stanowi ustawa”. Oznacza to w praktyce, że faktyczna realizacja zapisów zależy od ustawodawcy, a praktycznie większości parlamentarnej.

### **3.2. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 października 2009 w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o pomocy społecznej (Dz.U. z 21.10.2009 Nr 175 poz. 1362)**

Pomoc społeczna z samej definicji skierowana jest do osób, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej materialnej lub niematerialnej. Działania podejmowane przez organy pomocy społecznej mają za zadanie wspieranie rodzin lub osób w podejmowanej aktywności, zmierzającej do poprawy swojej sytuacji socjalno-bytowej. Pomoc społeczna proponuje różne formy wsparcia świadczone osobom potrzebującym, znajdującym się w sytuacjach kryzysowych, których nie są w stanie samodzielnie pokonać. Okolicznościami generującymi trudności życiowe są w pierwszej kolejności: ubóstwo, bezrobocie, bezdomność (Maciejko W., Zaborniak P., 2009). W art. 7 ustawy o pomocy społecznej wskazane są sytuacje, w których udzielane jest wsparcie. Kategorie te należy rozumieć szeroko, gdyż wystąpienie innych okoliczności nie eliminuje możliwości uzyskania świadczeń z pomocy społecznej. Ponadto należy zaznaczyć, że bezdomność nie jest jedyną dysfunkcją charakteryzującą jednostkę. Często bezdomny to osoba niepełnosprawna, długotrwale lub ciężko chora, uzależniona, dotknięta przemocą, potrzebująca ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, posiadająca trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, dotknięta zdarzeniem losowym lub sytuacją kryzysową. Ponadto osoby lub rodziny ubiegające się o świadczenia pomocy społecznej muszą spełniać jednocześnie kryterium dochodowe określone w art. 8 ustawy. Przepis ten podaje dwie wartości kwotowe: 477 zł dla osoby samotnie gospodarującej oraz 351 zł będące kryterium dochodowym na osobę w rodzinie. Rada gminy może podwyższyć kwotę kryterium dochodowego uprawniającego do zasiłków okresowych i celowych.

Wspomniany dokument w art. 6 pkt. 8 definiuje osobę bezdomną jako:

niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowaną na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych, a także osobą niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym i zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania.

W literaturze pojawiają się definicje traktujące bezdomność jako pewną patologię więzi społecznej, interakcji społecznych lub jako zaburzenie osobowości. Trwanie w stanie bezdomności wywołuje skutki społeczne i osobowościowe, które mogą powodować, że osoba nie może lub nie chce zapewnić sobie elementarnego schronienia. Zatem bez-

domność to nie tylko problem braku odpowiedniego lokalu mieszkalnego, ale także dysfunkcja psychospołeczna osób.

Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, iż osoby te wymagają szczególnego wsparcia w formie świadczeń. Polityka społeczna w zakresie wsparcia osób bezdomnych regulowana jest głównie w ustawie o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. Zadanie organizowania i udzielania pomocy osobom bezdomnym zasadniczo spoczywa na samorządzie gminnym, przy współudziale organizacji pozarządowych. Każda gmina powinna mieć opracowaną strategię rozwiązywania problemów społecznych, w tym problemu bezdomności. Zadania gminy są uzupełniane w ramach programu rządowego Powrót osób bezdomnych do społeczności, umożliwiającego otrzymanie dotacji przez organizacje pozarządowe, wspierające osoby bezdomne. Programy takie mogą realizować także administracja rządowa i samorządowa na szczeblu wojewódzkim (co jest czasem źródłem nieporozumień wynikających z braku koordynacji) oraz samorząd gminy.

Ustawa o pomocy społecznej określa również rodzaje działań, jakie powinny zostać podjęte, aby realizować cele pomocy społecznej:

- prowadzenie niezbędnej infrastruktury socjalnej, czyli w przypadku problemu bezdomności prowadzenie ośrodków wsparcia, noclegowni, mieszkań chronionych dla osób bezdomnych lub zlecenie realizacji tych działań podmiotom uprawnionym
- przyznawanie i wypłacanie świadczeń pieniężnych oraz świadczeń niepieniężnych
- prowadzenie pracy socjalnej
- realizacja projektów socjalnych i przedsięwzięć
- organizowanie różnych form samopomocy
- współpraca z instytucjami, organizacjami pozarządowymi
- udzielenie informacji o prawach i uprawnieniach

Zasady pracy i proponowaną pomoc osobie bezdomnej określa art. 49 ustawy. Zgodnie z jego brzmieniem:

- osoba bezdomna może zostać objęta indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności, polegającym na wspieraniu osoby bezdomnej w rozwiązywaniu jej problemów życiowych, w szczególności rodzinnych i mieszkaniowych oraz pomocy w uzyskaniu zatrudnienia
- indywidualny program wychodzenia z bezdomności jest opracowywany przez pracownika socjalnego ośrodka pomocy społecznej wraz z osobą bezdomną i podlega zatwierdzeniu przez kierownika ośrodka
- jeżeli osoba bezdomna przebywa w schronisku lub domu dla bezdomnych, indywidualny program wychodzenia z bezdomności może być opracowany przez pracownika socjalnego zatrudnionego w tej placówce
- realizatorem indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności w przypadku, o którym mowa w pkt. 3, jest schronisko lub dom dla bezdomnych
- jeżeli indywidualny program wychodzenia z bezdomności wykracza poza będące w dyspozycji placówki środki pomocy lub zachodzi konieczność objęcia osoby bezdomnej ubezpieczeniem zdrowotnym, podlega on zatwierdzeniu przez kierownika ośrodka pomocy społecznej. W takim przypadku w programie wskazuje się podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych postanowień programu
- indywidualny program wychodzenia z bezdomności powinien uwzględniać sy-

tuację osoby bezdomnej oraz zapewniać szczególne wsparanie osobie aktywnie uczestniczącej w wychodzeniu z bezdomności

- indywidualny program wychodzenia z bezdomności, stosownie do potrzeb osoby bezdomnej, może uwzględniać wszelkie środki pomocy, jakimi dysponuje ośrodek pomocy społecznej realizujący program
- za osobę bezdomną objętą indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności ośrodek pomocy społecznej opłaca składkę na ubezpieczenie zdrowotne na zasadach określonych w przepisach o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia

W oparciu o art. 39 ust. 3 przyznaje się pomoc w celu zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej osobom bezdomnym i innym osobom nie mającym dochodu oraz możliwości uzyskania świadczeń. Na podstawie przepisów o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia może być przyznany zasiłek celowy na pokrycie części lub całości wydatków na świadczenia zdrowotne.

Z uwagi na wielość przyczyn trudnej sytuacji osób bezdomnych, marginalizację wynikającą nie tylko z powodu braku miejsca zamieszkania – korzystają one ze świadczeń pomocy społecznej w formie pieniężnej i niepieniężnej. W oparciu o art. 7 ustawy w uzasadnieniu do przyznania pomocy może znaleźć się nie tylko bezdomność ale również inne wskazane przyczyny cytowane w niniejszej pracy. Sytuacja socjalno-bytowa może uprawniać osobę bezdomną do korzystania z form wsparcia proponowanych zgodnie z ustawą. Są to: zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłki celowe (przyznawane m.in. w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej np. zakupu żywności, leków i leczenia, opału, odzieży, a także kosztów pogrzebu), zasiłek celowy specjalny przeznaczony dla osób lub rodzin, które przekraczają kryterium dochodowe.

Poza świadczeniami w formie finansowej, ustawa przewiduje objęcie osoby lub rodziny pomocą niematerialną. Jest to praca socjalna, która może być realizowana w oparciu o kontrakt socjalny, w którym zawarte są zobowiązania i uprawnienia stron w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych. Kolejnym świadczeniem niepieniężnym jest poradnictwo specjalistyczne i interwencja kryzysowa. Pomoc ta przysługuje osobie i rodzinie bez względu na posiadany dochód. Zgodnie z ustawą za osobę bezdomną opłacane są składki na ubezpieczenie zdrowotne. Osoba lub rodzina ma także prawo do schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania, jeżeli jest tego pozbawiona. Udzielenie schronienia następuje przez przyznanie tymczasowego miejsca w noclegowniach, schroniskach, domach dla bezdomnych i innych miejscach do tego przeznaczonych. Do zadań realizowanych przez gminę, określonych również w ustawie pomocy społecznej, należy sprawienie pogrzebu, w przypadku gdy obowiązku tego nie może wypełnić rodzina. Formą pomocy niepieniężnej, są mieszkania chronione. Celem tej formy pomocy jest ułatwienie jednostce samodzielnej egzystencji w środowisku oraz integrację ze społecznością lokalną. W przypadku mieszkań chronionych świadczenia mogą dotyczyć pomocy osobom bezdomnym.

Wadą systemu pomocy społecznej jest brak możliwości kontynuacji wypłaty świadczeń przez okres np. 6 miesięcy do 1 roku po uzyskaniu pracy przez bezdomnego lub innego klienta pomocy społecznej tak, by mógł odbudować minimalną stabilizację życiową.

Brak zmiany kryteriów dochodowych w spowodował, że jest coraz mniej ro-

dzin, które mogą ubiegać się o przyznanie świadczeń. Obecnie kryteria dochodowe uprawniające do świadczeń pomocy społecznej są niższe niż minimum egzystencji.

### **3.3. Ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (Dz.U. z 30.12.2005 Nr 267 poz. 2259)**

Doświadczenia kilku ostatnich lat potwierdziły, iż jedną z bardziej skutecznych form pomocy jest prowadzone przez gminy dożywianie uczniów w szkołach. Od 2005 r. dożywianiem objęto inne osoby znajdujące się w trudnych sytuacjach życiowych. Rozszerzony został krąg świadczeniobiorców, który obejmuje: dzieci do 7 roku życia, uczniów do czasu ukończenia szkoły ponad gimnazjalnej, osoby i rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej (w tym w szczególności osoby samotne), w podeszłym wieku, chore lub niepełnosprawne i bezdomne. Pomocy udziela się w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności, albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych. Określono kryterium dochodowe uprawniające do pomocy w wyżej wymienionej formie nieodpłatnie: osoba samotnie gospodarująca – 715,50 zł; osoby w rodzinie – 526,50 zł na osobę. Niestety, wiele organizacji zajmujących się wsparciem bezdomnych nie korzysta z możliwości jakie daje ta Ustawa. Także niektóre gminy niechętnie przyznają bezdomnym świadczenia z tego tytułu.

### **3.4. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie jednolitego tekstu ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. 4.08.2006 r. Nr 139, poz. 992)**

System świadczeń rodzinnych utworzony został jako system poza ubezpieczeniowych świadczeń socjalnych. Celem reformy systemu jest stworzenie spójnego systemu wsparcia rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji materialnej, wychowującej małe dzieci oraz dzieci uczęszczające do szkoły, w tym niepełnosprawne. Ustawa o świadczeniach rodzinnych tworzy system wsparcia dla rodziny. Świadczenia rodzinne przysługują obywatelom polskim. Mogą je również otrzymywać cudzoziemcy znajdujący się w kilku określonych ustawą sytuacjach (Korczy-Maciejko A., Maciejko W., 2010). Ustawa o świadczeniach rodzinnych nie wyklucza osób bezdomnych. Oznacza to, że prawo do świadczeń rodzinnych przysługuje na równych prawach również bezdomnym. Mogą oni także starać się o przyznanie zasiłków, jeżeli tylko spełniają kryteria. Ustawa o świadczeniach rodzinnych przewiduje dwa jednolite kryteria dochodowe i dwa rodzaje świadczeń rodzinnych. Aktualnie okres zasiłkowy trwa od 1 listopada do 31 października następnego roku kalendarzowego. Świadczeniami rodzinnymi są:

- zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego
- świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny i świadczenie pielęgnacyjne
- zapomoga wypłacana przez gminy
- jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka

Świadczenia rodzinne i przyznawane są, jeżeli dochód rodziny w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się nie przekracza kwoty 504 zł lub 583 zł, jeżeli członkiem rodziny jest dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności albo osoba po 16 roku życia – z orzeczeniem o umiarkowanym lub o znacznym stopniu niepełnosprawności. Do zasiłku rodzinnego przysługują dodatki z tytułu: urodzenia dziecka, opieki nad dzieckiem w okresie korzystania z urlopu wychowawczego, samot-



nego wychowywania dziecka, wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej, kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego, rozpoczęcia roku szkolnego, podjęcia przez dziecko nauki w szkole poza miejscem zamieszkania. Na podstawie ustawy o świadczeniach rodzinnych, prawo do świadczeń rodzinnych przysługuje: rodzicom, jednemu z rodziców albo opiekunowi prawnemu dziecka; opiekunowi faktycznemu dziecka; osobie uczącej się. Zasiłki rodzinne przysługują do ukończenia przez dziecko 18 roku życia, lub do ukończenia nauki w szkole, jednak nie dłużej niż do ukończenia 21 roku życia, albo 24 roku życia, jeżeli kontynuuje naukę w szkole lub w szkole wyższej i legitymuje się orzeczeniem o umiarkowanym albo znacznym stopniu niepełnosprawności. W okresie zasiłkowym trwającym od 1.11.2009 r. do 31.10.2010 r., zasiłek rodzinny na dziecko wynosi: do 5 roku życia 68 zł, od 5 do 18 roku 91 zł oraz powyżej 18 roku życia 98 zł miesięcznie.

Ustawa o świadczeniach rodzinnych, reguluje kwestie jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka tzw. becikowe. Świadczenie to przysługuje na każde żywo urodzone dziecko. O świadczenie może ubiegać się matka lub ojciec, opiekun prawny albo opiekun faktyczny dziecka, niezależnie od dochodu rodziny. Wysokość tzw. becikowego wynosi 1000 zł. Rady gmin mocą uchwał ustanowić mogą jednorazowe zapomogi z tytułu urodzenia dziecka. Wynoszą one od 500 do 2 000 zł na każde żywo urodzone dziecko dla wnioskodawców spełniających kryterium określone w ustawie o pomocy społecznej, czyli 351 zł na osobę w rodzinie lub inne ustalone przez radę gminy. Do świadczeń opiekuńczych przyznawanych na podstawie ustawy należą:

- zasiłek pielęgnacyjny przysługujący w wysokości 153 zł miesięcznie (jeżeli osoba legitymuje się orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, gdy niepełnosprawność powstała przed 21 rokiem życia) lub gdy legitymuje się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Zasiłek pielęgnacyjny przysługuje również osobie powyżej 75 roku życia
- świadczenie pielęgnacyjne przyznawane jest z tytułu rezygnacji z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Przysługuje osobom, na których zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, ciąży obowiązek alimentacyjny, a także opiekunowi faktycznemu dziecka, jeżeli nie podejmuje lub rezygnuje z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w celu sprawowania opieki nad dzieckiem legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, albo osobą legitymującą się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności. Świadczenie pielęgnacyjne od 1.11.2009 r. przysługuje w kwocie 520 zł miesięcznie. Z dniem 1 stycznia 2010 r. uległy zmianie przepisy dot. ustalenia prawa do świadczenia pielęgnacyjnego m.in. zniesiono kryterium dochodowe

Przepisy ustawy są bardzo restrykcyjne ze względu na ustalenie prawa do świadczeń w kontekście właściwości miejscowej osób bezdomnych. Utrudnia to uzyskanie świadczenia np. przez bezdomnych mających dzieci. Brak zmiany kryteriów dochodowych w świadczeniach rodzinnych spowodował, że jest coraz mniej rodzin, które mogą ubiegać się o ich przyznanie.

### **3.5. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów** (Dz. U. Z 7.01.2009 r. Nr 1, poz. 7)

Ośrodki pomocy społecznej (OPS) są organami prowadzącymi z upoważnienia wójta, burmistrza, prezydenta postępowanie wobec osób uchylających się od płacenia alimentów, a zamieszkujących na terenie gminy. W tym przypadku można mówić o trzech kategoriach dłużników alimentacyjnych:

- zarówno dłużnik alimentacyjny, jak i osoba uprawniona zamieszkują na terenie tej samej gminy
- dłużnik alimentacyjny zamieszkuje w danej gminie, a osoba uprawniona do alimentów zamieszkuje i pobiera świadczenia z funduszu alimentacyjnego w innej gminie
- osoba uprawniona do świadczeń alimentacyjnych nie otrzymała prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego lub nie ubiegała się o ich przyznanie

Gmina (najczęściej jest to OPS) wzywa każdego dłużnika alimentacyjnego do stawienia się celem przeprowadzenia z nim wywiadu alimentacyjnego i odebrania od niego oświadczenia majątkowego. Jeżeli po przeprowadzeniu wywiadu alimentacyjnego okaże się, że dłużnik alimentacyjny jest osobą bezrobotną, OPS przekazuje do Powiatowego Urzędu Pracy (PUP) informacje o potrzebie aktywizacji zawodowej dłużnika. Jeśli dłużnik nie jest zarejestrowany w PUP, Ośrodek zobowiązuje go do zarejestrowania się jako – osoba bezrobotna lub poszukująca pracy. Wszelkie informacje pochodzące z wywiadu alimentacyjnego i oświadczenia majątkowego, mające wpływ na skuteczność egzekucji są przekazywane komornikowi, np. informacje o wykonywanej przez dłużnika pracy, pobieranych świadczeniach podlegających egzekucji lub posiadanych składnikach majątku. Uniemożliwienie przeprowadzenia wywiadu alimentacyjnego bądź odmowa złożenia oświadczenia majątkowego, odmowa zarejestrowania się w PUP lub nieuzasadniona odmowa przyjęcia pracy skutkuje złożeniem przez OPS wniosku do właściwej Prokuratury Rejonowej o ściganie za przestępstwo nie alimentacji oraz do właściwego organu o zatrzymanie prawa jazdy. OPS zajmuje się również windykacją zadłużeń. Wyegzekwowaniem tej kwoty zajmuje się komornik sądowy. Prowadzi on postępowanie egzekucyjne w imieniu osoby uprawnionej do alimentów po otrzymaniu decyzji przyznającej świadczenia z funduszu alimentacyjnego. Jeżeli w wyznaczonym terminie dłużnik nie dokona spłaty, to wszczyna się postępowanie egzekucyjne w administracji.

Wadą Ustawy jest brak okresu przejściowego dla dłużnika po uzyskaniu przez niego stałych dochodów, co powoduje wręcz wchodzenie w ubóstwo i bezdomność celem uniknięcia spłaty należności.

### **3.6. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym** (Dz.U. z 14.07.2003 r., Nr. 122. poz 1143)

Działania w zakresie zatrudnienia socjalnego skierowane są do osób: długo-trwale bezrobotnych; bezdomnych, które realizują indywidualny program wychodzenia z bezdomności; uzależnionych od alkoholu (jeżeli zakończyli program psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego); uzależnionych od narkotyków (po zakończeniu przez nich programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej); chorych psychicznie (w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego); zwalnianych

z zakładów karnych (mających trudności w integracji ze środowiskiem); uchodźców realizujących indywidualny program integracji. Osoba bezdomna może zostać objęta indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności. Program opracowuje pracownik socjalny przy udziale osoby zainteresowanej.

Zwalczanie bezrobocia (w tym wśród osób bezdomnych), powinno opierać się na dwóch filarach: wsparciu tych którzy mogą tworzyć miejsca pracy oraz tych którzy mogą je wypełnić. Znalezienie zatrudnienia dla osób długotrwale bezrobotnych jest bardzo trudne, a często niemożliwe. Jednym ze sposobów na zmianę postawy i zaangażowanie bezrobotnych w szukanie pracy jest zatrudnienie socjalne. Dzięki tworzeniu przez samorządy i organizacje pozarządowe Centrów i Klubów Integracji Społecznej, a także wspieranie lokalnych przedsiębiorców zjawisko wykluczenia społecznego może się zmniejszać. Osoby te często podlegają wykluczeniu społecznemu. Ze względu na sytuację życiową nie są w stanie we własnym zakresie zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych. To powoduje, że znajdują się one w sytuacji zagrożenia ubóstwem, uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym.

Wymienione kategorie osób na otwartym rynku pracy napotykać największe bariery w znalezieniu zatrudnienia. O wsparcie w zakresie zatrudnienia socjalnego nie może się ubiegać m.in. osoba uprawniona do renty socjalnej czy renty z tytułu niezdolności do pracy.

Zatrudnienie socjalne realizowane jest dwustopniowo:

- pierwszy etap obejmuje przygotowanie do ponownego pełnienia ról społecznych i zawodowych dzięki umożliwieniu uczestnictwa w zajęciach organizowanych przez Centra lub Kluby Integracji Społecznej
- drugi etap związany jest z inicjacją zatrudnienia wspieranego, czyli pomocy w powrocie na otwarty rynek pracy poprzez wsparcie finansowe zatrudnienia środkami Funduszu Pracy oraz przez tworzenia miejsc pracy, a także podejmowaniem działalności gospodarczej w formie spółdzielni socjalnej

Centra Integracji Społecznej (CIS) realizują proces reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych marginalizacją i wykluczeniem. Centra mogą prowadzić działalność wytwórczą, handlową lub usługową. Ograniczeniem działalności prowadzonej przez CIS-y jest wyłączenie produkcji i handlu wyrobami przemysłu paliwowego, tytoniowego, spirytusowego, winiarskiego, piwowarskiego oraz metalami szlachetnymi. Środki finansowe przeznaczone na działalność CIS-ów pochodzą m.in. z dochodów własnych gmin, przeznaczanych na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Centra realizują reintegrację zawodową i społeczną poprzez świadczenie usług polegających na: kształceniu umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiągnięcia pozycji społecznych dostępnym osobom niepodlegającym wykluczeniu społecznemu, nabywaniu umiejętności zawodowych (przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższanie kwalifikacji zawodowych), nauce planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, uczeniu umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi.

Osoby, które chcą wziąć udział w zajęciach organizowanych przez CIS-y, muszą złożyć wniosek osobiście, mogą też wyrazić zgodę, aby zrobił to za nich zakład lecznictwa odwykowego, powiatowe centrum pomocy rodzinie, urząd pracy, ośrodek pomocy

społecznej, organizacja pozarządowa lub Klub Integracji Społecznej. Wniosek opiniowany jest przez pracownika socjalnego ośrodka pomocy społecznej właściwego dla miejsca zamieszkania lub pobytu osoby kierowanej do Centrum. Przyjęcie do Centrum następuje po podpisaniu indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego. Udział w Centrum ma zatem charakter umowy, którą jest program zatrudnienia socjalnego, opracowywany dla każdego uczestnika indywidualnie. Realizacja programu jest warunkiem korzystania przez uczestnika Centrum ze świadczeń np. ubezpieczenia zdrowotnego. Uczestnicy CIS biorą udział w pracach Centrum i otrzymują świadczenia integracyjne. Przysługuje im też jeden posiłek dziennie. Czas dziennego pobytu uczestnika w Centrum nie może być krótszy niż 6 godzin. Po opuszczeniu Centrum (czyli po 12, a w wyjątkowych przypadkach po 18 miesiącach) uczestnicy powinni trafić na wspierany rynek pracy (czyli do pracodawcy, który otrzymuje refundację kosztów pracowniczych zatrudnionego uczestnika CIS-ów lub KIS-ów z Funduszu Pracy), założyć spółdzielnię socjalną lub znaleźć zatrudnienie na otwartym rynku pracy.

Klub Integracji Społecznej (KIS) może założyć gmina lub organizacja pozarządowa. Działalność KIS-ów polega na prowadzeniu zajęć o charakterze terapeutycznym, zatrudnieniowym i samopomocowym. Udział w Klubie jest mniej sformalizowany, niż w przypadku uczestnictwa w CIS-ach. Głównym warunkiem pobytu jest realizacja kontraktu socjalnego. Okres uczestnictwa w Klubie Integracji Społecznej jest ustalany indywidualnie z każdym z uczestników. W Klubach organizuje się i prowadzi m.in. programy zatrudnienia tymczasowego, które pomagają w znalezieniu pracy. KIS-y udzielają porad prawnych, doradzają w sprawach mieszkaniowych i socjalnych. Zadaniem Klubów jest szybkie reagowanie na potrzeby lokalnego środowiska i szukanie rozwiązań dla wymienionych wyżej grup ryzyka.

Formą zatrudnienia socjalnego jest zatrudnienie wspierane, które polega na podjęciu pracy na podstawie stosunku pracy lub w formie działalności gospodarczej osoby, która zakończyła zajęcia w CIS lub KIS, a w uzasadnionych przypadkach także przed jego zakończeniem. Następuje ono na wniosek kierownika Centrum, pracownika socjalnego lub uczestnika. Skierowanie do pracy następuje na podstawie umowy zawartej między starostą, a pracodawcą. W umowie pracodawca zobowiązuje się do zatrudnienia skierowanego uczestnika przez okres nie krótszy niż 18 miesięcy, a starosta do refundowania pracodawcy części wypłaconego tej osobie wynagrodzenia przez pierwsze 12 miesięcy. Centrum i Klub Integracji Społecznej mogą być współfinansowane w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Poważną przeszkodą utrudniającą, w opinii wielu praktyków powstawanie CIS, są wygórowane wymagania dotyczące kwalifikacje personelu. Powoduje to, że koszty prowadzenia CIS dla ok. 30 osób wynoszą ponad 800 tys. rocznie. Ze względu na możliwość finansowania ich ze środków funduszu przeciwalkoholowego – praktycznie mogą prowadzić je tylko gminy powyżej 50 tys. mieszkańców.

### **3.7 Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz.U. z 5.06.2006 r. Nr 94, poz. 651)**

Przyjęcie ustawy wynika z przekonania, że spółdzielnie socjalne tworzą szansę na skuteczne rozwiązywanie problemów osób, które mają największe trudności z funkcjonowaniem w życiu społecznym i zawodowym, w tym głównie na rynku pracy. Ustawa uzupełnia istniejące regulacje w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej. Zapewnia

ramy prawne do powstawania nowych podmiotów społeczno-gospodarczych, które staną się alternatywnymi miejscami pracy dla osób wymagających integracji społecznej. Akt ten wpisuje się w realizację założeń Strategii Lizbońskiej oraz wspólnotowego programu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Spółdzielnie socjalne to projekt nowego podmiotu prawnego, nie znanego dotychczas w polskim prawie. Działa on na pograniczu działalności gospodarczej i organizacji pożytku publicznego, czyli instytucji produkującej lub wykonującej usługi, jednakże niekoniecznie działającej dla zysku. W Polsce ruch spółdzielczości socjalnej otworzyły ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz promocji zatrudnienia i rynku pracy. Spółdzielnie socjalne są podmiotami gospodarczymi i społecznymi działającymi we wszystkich sektorach. Są charakteryzowane w szczególności poprzez swoje cele i szczególną formę przedsiębiorczości. Mimo wielości form, istnieje pewien zespół cech wspólnych: pierwszeństwo celów indywidualnych i społecznych ponad zyskiem, otwarte i dobrowolne członkostwo, demokratyczna kontrola członków, realizacja wartości solidarności i odpowiedzialności, połączenie potrzeb członków, autonomiczne zarządzanie i niezależność od władz publicznych, przeznaczenie wypracowanego zysku na realizację celów stabilnego rozwoju, realizację usług.

Spółdzielnia socjalna oparta na wartościach solidarności, partycypacji i samorządności odgrywa rolę w społecznym rozwoju lokalnym. Pozwala wykorzystywać zasoby ludzkie w sposób komplementarny w stosunku do sektora prywatnego i publicznego, zapobiegając wykluczeniu społecznemu. Realizując zasadę „praca zamiast zasiłku”, wprowadza się skuteczny mechanizm aktywizacji zawodowej oraz reintegracji zawodowej dla tych, którzy są zagrożeni wykluczeniem z rynku pracy. Spółdzielnie socjalne mają na celu aktywizację zawodową bezrobotnych (w rozumieniu ustawy o promocji zatrudnienia i rynku pracy) oraz osób, o których mowa w ustawie o zatrudnieniu socjalnym, w tym bezdomnych, którzy realizują indywidualny program wychodzenia z bezdomności.

Spółdzielnia socjalna liczy co najmniej 5 osób, nie więcej jednak niż 50. Przesłaniem takiej regulacji jest stworzenie możliwości wspólnej pracy dla osób, które samodzielnie miałyby trudności w rozpoczęciu i prowadzeniu działalności gospodarczej. Ta forma wspólnej pracy pozwala takim osobom na tworzenie miejsc pracy, a także realizuje ważne cele społeczne takie jak tworzenie więzi międzyludzkich. Z tych przesłanek wynika też wprowadzony limit liczebności członków spółdzielni. Ze względu na to, że spółdzielnia socjalna jest specyficzną odmianą spółdzielni i korzysta ze szczególnej pomocy państwa, w tym pomocy finansowej, w razie likwidacji spółdzielni socjalnej jej majątek zostaje przekazany na Fundusz Pracy. Jeśli natomiast jej członkami byli niepełnosprawni, odpowiednią część otrzymuje PFRON. Spółdzielnia socjalna korzysta ze środków publicznych, w tym ze środków Funduszu Pracy oraz innej pomocy publicznej. Wysokość środków na podjęcie działalności w tej formie wynosi do 300% przeciętnego wynagrodzenia, a na przystąpienie do istniejącej spółdzielni do 200% przeciętnego wynagrodzenia. Osoby zakładające spółdzielnię socjalną ponoszą w całości lub w części ryzyko, które jest nieodłącznie związane z jej funkcjonowaniem. W odróżnieniu od większości podmiotów gospodarczych oraz instytucji publicznych, jej drożność finansowa zależy od wysiłków dokonywanych przez jej członków i pracowników w celu zapewnienia przedsiębiorstwu wystarczających zasobów.

Słabe strony spółdzielni socjalnych to brak doświadczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej; słabe kwalifikacje zawodowe pracowników; brak orientacji w jakiej pomocy można skorzystać i jak załatwiać sprawy w różnych urzędach; nieznanostwo

prawa i procedur; zbyt duże rygory księgowo-podatkowe; brak wiarygodności kredytowej dla instytucji finansowych; niewielki kapitał uwarunkowany sytuacją majątkową członków; trudności w pozyskaniu zleceń; nierozpoznane predyspozycje osobowe i zawodowe członków spółdzielni.

Wydaje się, że poważnym błędem ustawy jest niedookreślenie definicji osoby bezrobotnej, mogącej być uczestnikiem spółdzielni socjalnej. W rezultacie w skład spółdzielni mogą wejść bezrobotni tuż po rejestracji. Taka sytuacja jest dużym utrudnieniem w dostępie do miejsc pracy w spółdzielni przez inne osoby, bardziej defaworyzowane na rynku pracy są np. osoby zaburzone psychicznie, bezdomne czy długotrwale bezrobotne.

### **3.8. Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz.U. z 29.12.2006r. Nr 251, poz. 1844)**

Ustawa o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, określa zasady udzielania przez Bank Gospodarstwa Krajowego z Funduszu Dopłat finansowego wsparcia podmiotom realizującym przedsięwzięcia polegające na tworzeniu zasobu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, a także noclegowni i domów dla bezdomnych. W Ustawie dokładnie określono, czym jest lokal socjalny (powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m<sup>2</sup>, a w wypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m<sup>2</sup>), noclegownia, mieszkanie chronione, dom dla bezdomnych, inwestor, towarzystwo budownictwa społecznego. Opisano jakie podmioty są uprawnione do finansowego wsparcia i rodzaje wspieranych przedsięwzięć oraz zasady udzielania i rozliczania dotacji. Ustawa określa wysokość finansowego wsparcia na realizację przedsięwzięcia:

- 20% kosztów przedsięwzięcia na: budowę budynku na nieruchomości stanowiącej własność gminy lub będącej w jej użytkowaniu wieczystym oraz na kupno lokali mieszkalnych
- 30% kosztów przedsięwzięcia na: remont lub przebudowę budynku będącego własnością gminy i przeznaczonego na pobyt ludzi, na zmianę sposobu użytkowania budynku będącego własnością gminy wymagającego remontu lub przebudowy, na kupno lokali mieszkalnych połączone z ich remontem oraz na budowę budynku
- 40% kosztów przedsięwzięcia na: remont lub przebudowę budynku oraz zmianę sposobu użytkowania budynku (będącego własnością gminy, związku międzygminnego albo organizacji pożytku publicznego), na remont lub przebudowę budynku przeznaczonego na pobyt ludzi (albo części takiego budynku) oraz na zmianę sposobu użytkowania budynku albo jego części, jeżeli taka zmiana wymaga remontu lub przebudowy

Dofinansowania udziela Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Funduszu Dopłat zasilanego z budżetu państwa. Bank udziela tego wsparcia na wniosek inwestora dwa razy w roku kalendarzowym. Zawiera on z inwestorem umowę, która określa cel na jaki jest udzielane wsparcie, wysokość środków, termin uruchomienia wsparcia oraz termin i sposób udokumentowania zakończenia realizacji projektu. Inwestor musi przedstawić Bankowi rozliczenie faktycznie poniesionych kosztów, w terminie 30 dni od zakończenia,

oświadczenie towarzystwa budownictwa społecznego o kosztach realizacji inwestycji oraz o kwocie udziału – wpłaconej przez inwestora w terminie 30 dni od dnia zakończenia inwestycji. Gdy takie wsparcie zostanie uzyskane, inwestor nie może zmienić lub zbyć przeznaczenia lokalu socjalnego, mieszkania chronionego, noclegowni lub domu dla bezdomnych, rozwiązać umowy lub dokonać przeniesienia na rzecz innego podmiotu, nie może także zmienić zasad podnajmowania lokali i wysokości opłat za lokal przed upływem 15 lat od dnia rozliczenia kosztów przedsięwzięcia. Wyjątkowo może to zrobić po upływie 10 lat, gdy utworzy odpowiednio takie samo miejsce o takim samym standardzie i wyposażeniu i o powierzchni użytkowej – co najmniej równej łącznej powierzchni użytkowej miejsca, które zostało zbyte lub którego sposób użytkowania został zmieniony.

Polityka mieszkaniowa jest zagadnieniem kluczowym dla 2 filarów polityki społecznej wobec bezdomności – prewencji i integracji:

- w wymiarze prewencji bezdomności mieszkalnictwo odgrywa fundamentalną rolę w tworzeniu godnych warunków mieszkaniowych, co pośrednio przekłada się na zmniejszanie zjawiska zagrożenia bezdomnością. Odpowiednia polityka mieszkaniowa regulująca kwestie zadłużania mieszkań i eksmisji, ma potencjalnie olbrzymi wpływ na zapobieganie bezdomności. Tworzenie i funkcjonowanie mieszkań socjalnych, duża liczba mieszkań wynajmowanych, mieszkania łatwo dostępne i o niższym standardzie, mieszkania dla ludzi o niskich dochodach, odgrywają także istotną rolę w zapobieganiu bezdomności
- w wymiarze integracji i procesu wychodzenia z bezdomności mieszkalnictwo, podobnie jak w przypadku prewencji, odgrywa kluczową rolę. Dostępność mieszkań socjalnych i tanich mieszkań na wynajem, ma niebagatelne znaczenie dla skuteczności procesu wychodzenia z bezdomności. Stanowi uzupełnienie i równorzędne ogniwo innych obszarów wpływających na integrację osób bezdomnych

Wykorzystanie środków finansowych dostępnych w Funduszu Dopłat jest niskie. Może to być spowodowane niezajomością aktów prawnych przez samorządy gmin i organizacje pożytku publicznego; dużymi utrudnieniami formalnymi w ubieganiu się o środki oraz koniecznością dużego wkładu własnego po stronie gmin i organizacji pozarządowych.

### **3.9. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 1.05.2004 Nr 99 poz. 100)**

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy określa zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej. Zadania te są realizowane na podstawie uchwalonego przez Radę Ministrów Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia, zawierającego zasady realizacji Europejskiej Strategii Zatrudnienia oraz w oparciu o inicjatywy samorządu gminy, powiatu, województwa i partnerów społecznych. Instytucjami rynku pracy realizującymi zadania określone w Ustawie są: publiczne służby zatrudnienia, ochotnicze hufce pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego, instytucje partnerstwa lokalnego.

Powiatowe urzędy pracy prowadzą pośrednictwo pracy dla zarejestrowanych osób, w razie braku możliwości zapewnienia odpowiedniej pracy: świadczą usługę poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej, pomocy w aktywnym poszukiwaniu

pracy; inicjują oraz finansują inne instrumenty rynku pracy; organizują i finansują szkolenia, przygotowanie zawodowe dorosłych i staże oraz przyznają i wypłacają stypendia; inicjują i dofinansowują tworzenie dodatkowych miejsc pracy; przyznają i wypłacają zasiłki oraz inne świadczenia z tytułu bezrobocia.

Za osobę bezrobotną uznaje się osobę, która spełnia poniższe kryteria:

- niezatrudnioną i niewykonującą innej pracy zarobkowej, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub służbie (albo innej pracy zarobkowej), bądź, jeśli jest osobą niepełnosprawną, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia, co najmniej w połowie tego wymiaru czasu pracy
- nieuczącą się w szkole (z wyjątkiem szkół dla dorosłych lub szkół wyższych w systemie wieczorowym albo zaocznym), zarejestrowaną we właściwym dla miejsca zameldowania stałego lub czasowego powiatowym urzędzie pracy, poszukującą zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, jeżeli
  1. ukończyła 18 lat
  2. nie ukończyła 60 lat – kobieta lub 65 lat – mężczyzna
  3. nie nabyła prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej, renty socjalnej albo po ustaniu zatrudnienia, (innej pracy zarobkowej, zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalności), nie pobiera zasiłku przedemerytalnego, świadczenia przedemerytalnego, świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku chorobowego lub macierzyńskiego
  4. nie jest właścicielem lub posiadaczem samoistnym lub zależnym nieruchomości rolnej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 18.05.1964 Nr 16 poz. 93) o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe lub nie podlega ubezpieczeniu emerytalnemu i rentowemu z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w gospodarstwie rolnym o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe
  5. nie uzyskuje przychodów podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym z działów specjalnych produkcji rolnej, chyba że dochód z działów specjalnych produkcji rolnej, obliczony dla ustalenia podatku dochodowego od osób fizycznych, nie przekracza wysokości przeciętnego dochodu z pracy w indywidualnych gospodarstwach rolnych z 2 ha przeliczeniowych ustalonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie przepisów o podatku rolnym, lub nie podlega ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym z tytułu stałej pracy jako współmałżonek lub domownik w takim gospodarstwie
  6. nie podjęła pozarolniczej działalności od dnia wskazanego w zgłoszeniu do ewidencji do dnia wyrejestrowania tej działalności albo nie podlega na podstawie odrębnych przepisów, obowiązkowi ubezpieczenia społecznego, z wyjątkiem ubezpieczenia społecznego rolników
  7. nie jest osobą tymczasowo aresztowaną lub nie odbywa kary pozbawienia wolności
  8. nie uzyskuje miesięcznie przychodu w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę, z wyłączeniem przychodów



- uzyskanych z tytułu odsetek lub innych przychodów od środków pieniężnych, zgromadzonych na rachunkach bankowych
9. nie pobiera (na podstawie przepisów o pomocy społecznej) zasiłku stałego
  10. nie pobiera (na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych), świadczenia pielęgnacyjnego lub dodatku do zasiłku rodzinnego z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania
  11. nie pobiera po ustaniu zatrudnienia – świadczenia szkoleniowego

Uzyskanie statusu osoby bezrobotnej wiąże się z koniecznością rejestracji. Przewadzą ją powiatowe urzędy pracy. Rejestracja następuje na podstawie dokumentów niezbędnych do ustalenia statusu i uprawnień. Dokumenty te przedstawiane są podczas osobistej wizyty w urzędzie. Ustawa nie mówi wprost o rejestracji osób bezdomnych. Dopiero rozporządzenie w sprawie rejestracji podaje, w jaki sposób traktować osoby bezdomne. Bezrobotny zgłasza się, w celu dokonania rejestracji, do powiatowego urzędu pracy, właściwego ze względu na zameldowanie w miejscu pobytu stałego lub czasowego, a jeżeli nie jest zameldowany – do powiatowego urzędu pracy, na którego obszarze działania przebywa. Osoba, która nie jest zameldowana (lub posiada zameldowanie na pobyt stały w innej miejscowości niż miejsce zameldowania na pobyt czasowy), przy dokonywaniu rejestracji jako bezrobotna, składa oświadczenie, że nie jest zarejestrowana w innym powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotna. Osoba bezdomna, która została zarejestrowana jako bezrobotna i liczy w związku z tym na pomoc urzędu pracy (np. w postaci zasiłku, czy innych form pomocy opisanych poniżej) musi pamiętać o obowiązkach bezrobotnego. Przede wszystkim musi regularnie zgłaszać się do urzędu pracy (w wyznaczonych terminach) i być gotowa do podjęcia proponowanej pracy lub szkolenia. Powinna też informować urząd o wszelkich zmianach w swojej sytuacji. Przykładowo, jeśli zmienia miejsce pobytu – przenosi się do innej noclegowni, czy domu dla bezdomnych – szczególnie, jeśli nowe miejsce znajduje się w innym powiecie, czyli na obszarze działania innego urzędu pracy. Niedopełnienie powyższych obowiązków, może spowodować utratę statusu osoby bezrobotnej, a co za tym idzie, pomocy jaką otrzymano z urzędu pracy. Bezrobotny musi także powiadomić urząd pracy o podjęciu zatrudnienia. Świadczenia z których może skorzystać bezrobotna osoba bezdomna:

- zasiłek dla bezrobotnych
- pośrednictwo pracy
- usługi EURES – są realizowane na terenie państw UE, polegają w szczególności na: udzielaniu pomocy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia – zgodnie z prawem swobodnego przepływu pracowników w Unii Europejskiej
- poradnictwo zawodowe polega na udzielaniu pomocy w wyborze odpowiedniego zawodu i miejsca zatrudnienia oraz pracodawcom w doborze kandydatów do pracy na stanowiska wymagające szczególnych predyspozycji psychofizycznych
- pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy polega na przygotowywaniu do lepszego radzenia sobie w poszukiwaniu i podejmowaniu zatrudnienia
- bezrobotnemu (w okresie odbywania szkolenia, na które został skierowany przez starostę), przysługuje dodatek szkoleniowy, w wysokości 20% zasiłku miesięcznie

- prace interwencyjne – to zatrudnienie bezrobotnego przez pracodawcę, które nastąpiło w wyniku umowy zawartej ze starostą i ma na celu wsparcie osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy
- przygotowanie zawodowe w miejscu pracy – to zdobywanie nowych kwalifikacji lub umiejętności zawodowych poprzez praktyczne wykonywanie zadań zawodowych na stanowisku pracy według ustalonego programu uzgodnionego pomiędzy starostą, pracodawcą i bezrobotnym
- roboty publiczne – to zatrudnienie bezrobotnego w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy, przy wykonywaniu prac mających na celu reintegrację zawodową i społeczną
- staż – to nabywanie umiejętności praktycznych, przez wykonywanie zadań w miejscu pracy bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą
- stypendium – to kwota wypłacana z Funduszu Pracy w okresie odbywania przygotowania zawodowego w miejscu pracy lub w okresie odbywania szkolenia, stażu u pracodawcy

Osoby nieposiadające stałego miejsca zameldowania często mają problemy z zatrudnieniem. Urząd Pracy ma obowiązek zarejestrować osobę nieposiadającą meldunku. Aby się zarejestrować, trzeba posiadać dowód osobisty.

### **3.10. Ustawa z dnia 20 września 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie** (Dz.U. z 20.09.2005 r. Nr 180 poz. 1493)

Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w art.3 ust. 5 „zapewnia na żądanie osoby dotkniętej przemocą, bezpiecznego schronienia w specjalistycznym ośrodku wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie”. Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie są realizowane przez organy administracji rządowej i jednostki samorządu terytorialnego na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej i ustawy z dnia 26 października 1982 roku o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Do zadań własnych gminy w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie należy:

- tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie
- prowadzenie poradnictwa i interwencji w tym w zakresie
- opracowywanie i realizacja programów ochrony ofiar przemocy w rodzinie
- prowadzenie gminnych ośrodków wsparcia

Do zadań własnych powiatu w zakresie przeciwdziałania przemocy należy natomiast tworzenie i prowadzenie ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie oraz prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej. Zadania z zakresu administracji rządowej realizowane przez powiat obejmują: tworzenie i prowadzenie specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie oraz opracowywanie i realizację programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie. W świetle ustawy o pomocy społecznej, w ramach interwencji kryzysowej, w sytuacjach uzasadnionych, udzielane jest schronienie do 3 miesięcy. Jeżeli chodzi o matki z małoletnimi dziećmi oraz kobiety w ciąży dotknięte przemocą (lub będące w sytuacji kryzysowej), mogą one znaleźć schronienie wsparcie w domach dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Podstawę prawną przyjęcia do ośrodka stanowi Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie domów dla matek z małymi

dziećmi i kobiet w ciąży. Potrzebne są wówczas dokumenty: wniosek osoby ubiegającej się o skierowanie do domu; rodzinny wywiad środowiskowy, zaświadczenie lekarskie stwierdzające brak przeciwwskazań zdrowotnych do umieszczenia w domu; skrócony opis aktu urodzenia dziecka lub książeczka zdrowia dziecka; orzeczenie o niepełnosprawności (lub orzeczenie o stopniu niepełno – sprawności); opinia ośrodka zawierająca uzasadnienie pobytu w domu. Procedura przyjęcia do ośrodka jest zbyt długa i skomplikowana. Osoby takie potrzebują pomocy natychmiastowej oraz możliwość odizolowania ich na jakiś czas od sprawców przemocy. W uzasadnionych przypadkach procedura ta powinna zostać skrócona, a czas pobytu w ośrodku wydłużony. Ponadto w Ustawie znajduje się zapis: „W celu tworzenia warunków do bardziej skutecznego przeciwdziałania przemocy w rodzinie Rada Ministrów przyjęła Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie (...)”. Jednym z priorytetów tego programu są działania podejmowane w zakresie zapewniania ochrony i udzielania pomocy i schronienia osobom dotkniętym przemocą, tzn. usystematyzowanie i rozwój sieci instytucji wspierających ofiary przemocy w rodzinie.

W maju 2010 r. posłowie uchwalili nowelizację Ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Ustawa wprowadza wiele ważnych zapisów m.in. w przypadku interwencji domowej dotyczącej przemocy to nie ofiara ma opuścić dom (jak było do tej pory) i szukać schronienia. Opuścić dom będzie musiał sprawca przemocy i to niezwłocznie. Zapis ten ma bardzo duże znaczenie w walce z bezdomnością, wynikającą z przemocy w rodzinie. Mimo wielu zapowiedzi, w Polsce nie zbudowano jeszcze odpowiedniej do potrzeb sieci Specjalistycznych Ośrodków Wsparcia, a ich finansowanie pozostawia wiele do życzenia.

### **3.11. Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego**

(Dz.U. z 20.10.1994 r. Nr 111 poz. 535)

Ochronę zdrowia psychicznego zapewniają organy administracji rządowej i samorządowej oraz instytucje do tego powołane. W działaniach z zakresu ochrony zdrowia psychicznego mogą uczestniczyć stowarzyszenia i inne organizacje społeczne, fundacje, samorządy zawodowe, kościoły i inne związki wyznaniowe oraz grupy samopomocy pacjentów i ich rodzin, a także inne osoby fizyczne i prawne. Ochrona zdrowia psychicznego obejmuje realizację zadań dotyczących w szczególności:

- promocji zdrowia psychicznego i zapobiegania zaburzeniom psychicznym
- zapewnienia osobom z zaburzeniami psychicznymi wielostronnej i powszechnie dostępnej
- opieki zdrowotnej oraz innych form opieki i pomocy, niezbędnych do życia w środowisku rodzinnym i społecznym
- kształtowania, wobec osób z zaburzeniami psychicznymi właściwych postaw społecznych, a zwłaszcza zrozumienia, tolerancji, życzliwości, a także przeciwdziałania ich dyskryminacji

Działania zapobiegawcze w zakresie ochrony zdrowia psychicznego są podejmowane przede wszystkim wobec dzieci, młodzieży, osób starszych i wobec osób znajdujących się w sytuacjach stwarzających zagrożenie dla ich zdrowia psychicznego. W Ustawie zapisano, że jednostki organizacyjne i inne podmioty działające na podstawie ustawy o pomocy społecznej, w porozumieniu z zakładami psychiatrycznej opieki zdrowotnej, organizują na obszarze swojego działania oparcie społeczne dla osób, które z powodu

choroby psychicznej lub upośledzenia umysłowego mają poważne trudności w życiu codziennym – zwłaszcza w kształtowaniu swoich stosunków z otoczeniem, w zakresie edukacji, zatrudnienia oraz w sprawach bytowych. Osoby bezdomne według ustawy o ochronie zdrowia psychicznego mogą korzystać z tych rozwiązań, jednakże w praktyce jest dużo niedomówień. Lekarze nie chcą przyjmować osób, które nie mają zameldowania, a formalności przy uzupełnianiu dokumentów są dla nich bardzo uciążliwe.

Opieka zdrowotna nad osobami z zaburzeniami psychicznymi jest wykonywana w ramach podstawowej i specjalistycznej opieki zdrowotnej (zwłaszcza psychiatrycznej opieki zdrowotnej) – w formie pomocy doraźnej, ambulatoryjnej, dziennej, szpitalnej i środowiskowej oraz w domach pomocy społecznej. Samorząd województwa zgodnie z potrzebami wynikającymi ze struktury społecznej ludności województwa, tworzy i prowadzi zakłady psychiatrycznej opieki zdrowotnej. Powiat organizuje i zapewnia usługi w odpowiednim standardzie w domach pomocy społecznej dostosowanych do szczególnych potrzeb osób z zaburzeniami psychicznymi. Pomoc mieszkaniowa, jako forma usługi opiekuńczej, może polegać między innymi na udostępnianiu miejsca w środowiskowym domu samopomocy, które są organizowane, prowadzone i finansowane przez organy do spraw pomocy społecznej na zasadach określonych w przepisach ustawy o pomocy społecznej.

Lekarz może wydać świadectwo o stanie zdrowia osoby z zaburzeniami psychicznymi, orzeczenie, opinie lub skierowanie do innego lekarza lub psychologa albo zakładu opieki zdrowotnej – wyłącznie na podstawie poprzedniego osobistego zbadania tej osoby. Skierowanie do szpitala psychiatrycznego wydawane jest w dniu badania, a jego ważność wygasa po upływie 14 dni. W ustawie określone zostały także prawa pacjenta. Ze względu na bardzo małą liczbę lekarzy psychiatrów, dostęp bezdomnych do tych świadczeń jest bardzo utrudniony. Trudno jest także uzyskać zgodę lekarza na wizytę w schronisku.

### **3.12. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 29.05.2003 r. Nr 96 poz.873)**

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie obejmuje swoim zakresem wszystkie organizacje pozarządowe (w definicji jako najważniejsze zostały wymienione fundacje i stowarzyszenia), jak również inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego. Należy jednak zauważyć, że przepisy działu II Ustawy dotyczące działalności pożytku publicznego, stosuje się nie do wszystkich organizacji pozarządowych (wyłączone zostały m.in. fundacje tworzone przez partie polityczne i fundacje utworzone przez samorząd terytorialny i Skarb Państwa) oraz kościelnych (wyznaniowych) jednostek organizacyjnych i osób prawnych. Obejmuje takie, których celem statutowym jest prowadzenie działalności pożytku publicznego.

Ustawa reguluje: zasady prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe, tryb, reguły i formy zlecania realizacji zadań publicznych przez administrację publiczną organizacjom pozarządowym, uzyskiwanie przez organizacje statusu organizacji pożytku publicznego oraz nadzór nad działalnością organizacji pożytku publicznego, a także warunki wykonywania świadczeń przez wolontariuszy oraz korzystania z tych świadczeń. Wprowadza też pojęcie pożytku publicznego. Za działalność pożytku publicznego uznano działalność prowadzoną w sferze zadań publicznych obejmującą m.in. następujące zadania:

- pomoc społeczną, w tym pomoc rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywanie szans tych rodzin i osób – bezdomność jest jedną z takich sytuacji
- działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym – niewątpliwie osoby bezdomne stanowią grupę zagrożoną wykluczeniem zarówno społecznym, jak i zawodowym
- działalność charytatywną
- ochronę i promocję zdrowia
- działanie na rzecz osób niepełnosprawnych
- promocję zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy
- porządek i bezpieczeństwo publiczne oraz przeciwdziałanie patologiom społecznym
- upowszechnianie i ochronę wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich;
- działań wspomagających rozwój demokracji
- promocję i organizację wolontariatu

Sfera zadań publicznych, o której mowa w Ustawie, obejmuje zadania w zakresie:

- pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania szans tych rodzin i osób
- działalności na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym
- pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen – w kraju i za granicą

Ważną kategorią są wolontariusze, którzy wykonują dobrowolnie i nieodpłatnie świadczenia odpowiadające świadczeniu pracy, w zakresie działalności pożytku publicznego, na rzecz tych organizacji pozarządowych, organów administracji publicznej, jednostek organizacyjnych podległych organom administracji publicznej lub nadzorowanych przez te organy, z wyłączeniem prowadzonej przez te organy i jednostki działalności gospodarczej. Jeśli chodzi o ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, nie ma w niej konkretnych zapisów dotyczących form pomocy dla osób bezdomnych, wynikających bezpośrednio z ustawy. Jednak wsparcie dla tych osób w zdecydowanej większości świadczą organizacje pozarządowe. Organizacje pozarządowe, jak również inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego, zakresem swojej pomocy mogą obejmować osoby niepełnosprawne. Funkcjonuje więcej organizacji pozarządowych działających na rzecz osób bezdomnych, udzielających im wsparcia i pomocy, niż form instytucjonalnych.

Negatywnie odbierana jest przez wiele organizacji ostatnia zmiana, polegająca na wprowadzeniu do ustawy spółek z o.o. i spółek cywilnych jako organizacji pożytku publicznego. Może to doprowadzić do upadku wielu słabszych ekonomicznie organizacji, które nie wytrzymają konkurencji ekonomicznej z tymi prywatnymi podmiotami – mogą one przejąć znaczącą część zadań zleconych.

### **3.13. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 stycznia 2008 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U.**

29.01.2008 Nr 14 poz. 92)

Jest to dokument, na którym opiera się działalność państwa na rzecz osób niepełnosprawnych. Dotyczy ona również osób bezdomnych, które mają orzeczenie o niepełnosprawności. Zgodnie z przepisami ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych – niepełnosprawność oznacza trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy. O niepełnosprawności orzekają powiatowe zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności – jako pierwsza instancja oraz wojewódzkie zespoły do spraw orzekania o niepełnosprawności – jako druga instancja.

Właściwość miejscową zespołu orzekającego o niepełnosprawności ustala się według miejsca pobytu w przypadku osób: bezdomnych; przebywających poza miejscem stałego pobytu ponad dwa miesiące (ze względów zdrowotnych lub rodzinnych); przebywających w zakładach karnych i poprawczych; przebywających w domach pomocy społecznej i ośrodkach wsparcia – w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej. Ustalono trzy stopnie niepełnosprawności: znaczny, umiarkowany, lekki. Rehabilitacja osób niepełnosprawnych to:

- rehabilitacja lecznicza, która jest procesem medyczno-społecznym, zapewniającym ubezpieczonym kompleksową realizację świadczeń (porady lekarzy rehabilitacji i zabiegi fizjoterapeutyczne), wykonywanych przez poradnie rehabilitacyjne, zakłady, gabinety. Za leczenie osób nieubezpieczonych płaci budżet państwa. Osoby znajdujące się w trudnej sytuacji finansowej, bezdomne, bez ubezpieczenia, korzystają ze świadczeń na takich samych zasadach jak ubezpieczeni w Narodowym Funduszu Zdrowia. Koszt ich leczenia jest pokrywany przez budżet państwa. Prawo to potwierdza decyzja wójta (burmistrza, prezydenta) gminy, w której ta osoba mieszka. Decyzję wydaje się po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego i skontrolowaniu dochodów osoby, której decyzja dotyczy
- rehabilitacja zawodowa – ma na celu ułatwienie tym osobom uzyskanie i utrzymanie zatrudnienia – służą temu: szkolnictwo zawodowe, poradnictwo i pośrednictwo pracy
- rehabilitacja społeczna służy temu, by osobom niepełnosprawnym umożliwić pełne uczestnictwo w życiu społecznym

Do podstawowych form aktywności wspomagającej proces rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zalicza się uczestnictwo tych osób w warsztatach terapii zajęciowej oraz w turnusach rehabilitacyjnych. Osoba niepełnosprawna, zarejestrowana w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotna albo poszukująca pracy niepozostająca w zatrudnieniu ma prawo korzystać z usług lub instrumentów rynku pracy na zasadach określonych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Może również korzystać na zasadach takich jak pozostali bezrobotni ze szkoleń; stażu; prac interwencyjnych; przygotowania zawodowego w miejscu pracy oraz znaleźć zatrudnienie w zakładach pracy chronionej i zakładach aktywności

zawodowej. Zakład Aktywności Zawodowej (ZAZ) jest tworzony w celu zatrudnienia osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności, u których stwierdzono autyzm, upośledzenie umysłowe lub chorobę psychiczną. Koszty funkcjonowania ZAZ są bardzo wysokie i ze względu na ograniczane z roku na rok środki PFRON na ten cel, tworzenie nowych placówek będzie utrudnione.

O status prowadzącego zakład pracy chronionej może ubiegać się każdy pracodawca, który prowadzi działalność gospodarczą przez okres co najmniej 12 miesięcy oraz zatrudnia nie mniej niż 25 pracowników – w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy. Ponadto musi osiągać przez okres minimum 6 miesięcy wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w wysokości co najmniej 40% – w tym, co najmniej 10% ogółu zatrudnionych stanowić muszą osoby zaliczone do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności. Wskaźnik zatrudnienia może być niższy i wynosić co najmniej 30% w przypadku, gdy pracodawca zatrudnia osoby niewidome lub psychicznie chore albo upośledzone umysłowo zaliczone do znacznego albo umiarkowanego stopnia niepełnosprawności.

### **3.14. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U z 19.04.2007 nr 70, poz. 473)**

Uzależnienia, a wśród nich zwłaszcza alkoholizm są często przyczyną bezdomności. Powodują także ogromne spustoszenie psychofizyczne i niszczą zdrowie. Stosunek do leczenia odwykowego, wśród osób bezdomnych, jest na ogół negatywny. Bardzo trudno jest jednoznacznie określić dlaczego osoby bezdomne rzadko i wyjątkowo niechętnie korzystają z możliwości leczenia odwykowego, pogarszając tym samym swoje położenie i nie wykorzystując przysługujących im uprawnień. Zachodzi konieczność objęcia osób bezdomnych szczególną regulacją, ze względu na ograniczone możliwości ustalenia miejsca pobytu. W przypadku realizacji postanowień art. 2 pkt. 6 cyt. ustawy, podjęcie leczenia, rehabilitacji i reintegracji osób uzależnionych od alkoholu powoduje, że osoby bezdomne po zakończeniu leczenia odwykowego wracają do swego środowiska, gdzie alkohol jest sposobem na „rozwiązywanie” problemów ludzi bezdomnych. Wobec powyższego, uzasadnionym jest podjęcie prac zmierzających do zmiany ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Konieczność taka wynika z faktu, że obecnie funkcjonujące izby wytrzeźwień nie spełniają swej funkcji wobec osób bezdomnych. U podstaw tego leży założenie o konieczności wyróżnienia trzech grup osób nietrzeźwych, które poddane zostaną optymalnym dla ich stanu i sytuacji działaniom.

Pierwsza grupa to osoby bezdomne, w przypadku których pobyt w izbie wytrzeźwień zastąpiony zostałby pobylem w ośrodku interwencyjnym. Podczas tego pobytu pensjonariusze, poza możliwością wytrzeźwienia, podlegaliby oddziaływaniom terapeutycznym, mającym na celu wzbudzenie w nich niezbędnej motywacji do podjęcia leczenia odwykowego i rozpoczęcia pracy w kierunku wychodzenia z bezdomności. Pobyt w tym miejscu byłby zdecydowanie dłuższy, niż w izbie wytrzeźwień i zakładałby udział pensjonariuszy w programie edukacyjno-motywacyjnym. Podczas pobytu w ośrodku, pensjonariusze mieliby zapewnioną opiekę medyczną, terapeutyczną oraz socjalną. Pobyt w ośrodku interwencyjnym powinien zakończyć się podjęciem leczenia odwykowego lub/i pobylem w ośrodku dla osób bezdomnych.

Druga grupa to osoby bezdomne podejrzane o popełnienie wykroczenia lub przestępstwa. Osoby te do momentu wytrzeźwienia przebywałyby w policyjnych izbach zatrzymań, w których miałyby zapewnioną opiekę medyczną i zgodnie ze wskazaniami (po wytrzeźwieniu), pozostawałyby do dyspozycji policji lub prokuratury. Natomiast osoby bezdomne, które w stanie nietrzeźwości stanowią zagrożenie dla swojego zdrowia/życia (lub zdrowia/życia osób trzecich), kierowane będą do oddziałów leczenia alkoholowych zespołów abstynencyjnych, w których poza odbyciem detoksykacji, poddane będą oddziaływaniom edukacyjno-motywacyjnym w zakresie problematyki związanej z używaniem, nadużywaniem i uzależnieniem od alkoholu.

Zasady udzielania świadczeń zdrowotnych w zakresie leczenia uzależnień w Wojewódzkim Szpitalu Psychiatrycznym, także w stosunku do bezdomnych:

- świadczenia w zakresie leczenia uzależnień w Poradni Leczenia Uzależnień udzielane są bez skierowania
- leczenie pacjentów bez ich zgody odbywa się na podstawie skierowania z Gminnej Komisji ds. rozwiązywania problemów alkoholowych oraz w wyniku postanowienia Sądu
- leczenie pacjentów nie objętych ubezpieczeniem w NFZ finansowane jest przez Ministerstwo Zdrowia

Koszty leczenia osób nie posiadających uprawnień z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego (w zakresie m.in. zwalczania i przeciwdziałania alkoholizmowi) finansuje budżet państwa. Osoby bezdomne mają prawo korzystać z w/w świadczeń w publicznych zakładach opieki zdrowotnej i nie jest przy tym wymagane skierowanie. Kiedy bezdomny zarejestruje się w Powiatowym Urzędzie Pracy i uzyska status bezrobotnego, otrzymuje zaświadczenie o uprawnieniach do świadczeń zdrowotnych. PUP odprowadza za bezrobotnego składkę na ubezpieczenie zdrowotne. Uprawnienie to obejmuje również osoby, które nie mają prawa do pobierania zasiłku. W przypadku osoby bezdomnej, rachunek za udzielone jej świadczenie zdrowotne reguluje Ośrodek Pomocy Społecznej, który nie jest obowiązany do wystawiania zaświadczenia będącego deklaracją zapłaty za świadczenie. Bezdomny nie musi takiego zaświadczenia posiadać. Uzależnienie leczenia bezdomnego pacjenta od posiadania takiej deklaracji jest bezprawne. Bardzo często zdarza się, że służba zdrowia odmawia udzielenia pomocy osobom bezdomnym tłumacząc to niemożnością wyegzekwowania od Ośrodka Pomocy Społecznej należnej zapłaty. Po udzieleniu świadczenia zdrowotnego, dana placówka służby zdrowia wystawia gminie rachunek za leczenie i kieruje osobę bezdomną do Ośrodka Pomocy Społecznej. Występują duże trudności z wyegzekwowaniem leczenia mimo prawomocnych wyroków. Szpitale psychiatryczne niechętnie przyjmują także osoby będące pod wpływem alkoholu.

### **3.15. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 sierpnia 2008 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 11.09.2008 r. Nr 164, poz. 1027)**

Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych to bardzo obszerny dokument, który określa beneficjentów tej opieki, zakres świadczonych usług, a także organizację całego systemu. Dla uzyskania przejrzystości



omawiana problematyka została pogrupowana w poszczególnych rozdziałach. Przytoczono za Ustawodawcą treść zakresu przedmiotowego i podmiotowego niniejszego dokumentu.

Ustawa określa w art 1:

- warunki udzielania i zakres świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych
- zasady i tryb finansowania świadczeń
- zadania władz publicznych w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń; zasady powszechnego – obowiązkowego i dobrowolnego ubezpieczenia zdrowotnego
- podstawy instytucjonalno-proceduralne do stosowania rozporządzenia Rady (EWG)
- zasady funkcjonowania, organizację i zadania Narodowego Funduszu Zdrowia, zasady sprawowania nadzoru i kontroli nad finansowaniem i realizacją

W art. 2 są wymienione osoby uprawnione do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej, finansowanych ze środków publicznych na zasadach określonych w ustawie:

- osoby objęte powszechnym – obowiązkowym i dobrowolnym ubezpieczeniem zdrowotnym, zwane „ubezpieczonymi”
- inne, niż ubezpieczeni, osoby posiadające obywatelstwo polskie i miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które spełniają kryterium dochodowe, o którym mowa w art. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej
- osoby inne, niż wymienione w pkt. 1 i 2, posiadające obywatelstwo polskie i miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, które nie ukończyły 18 roku życia lub są w okresie ciąży, porodu i pólgu – zwane „świadczeniobiorcami”

Żadne z przedstawionych wyżej uregulowań nie odwołuje się do kryterium bezdomności. Można zatem stwierdzić, że bezdomny ubezpieczony posiada wszelkie prawa wynikające z ustawy. Dodatkowo Ustawodawca zobowiązuje władze publiczne do określenia zadań i ich realizację w zakresie zapewnienia równego dostępu do świadczeń. Dokumentem potwierdzającym prawo ubezpieczonego do wykonania świadczeń opieki zdrowotnej jest karta ubezpieczenia zdrowotnego. Osoba bezdomna, która nie posiada ubezpieczenia zdrowotnego może uzyskać bezpłatnie świadczenia pomocy zdrowotnej, jeżeli podlega uregulowaniom któregoś z aktów prawnych wymienionych w ustawie.

Kolejną możliwością uzyskania prawa do świadczeń jest decyzja wójta (burmistrza, prezydenta) gminy właściwej ze względu na miejsce zamieszkania świadczeniobiorcy, wydana na podstawie ustawy o pomocy społecznej. Decyzja, o której mowa w ustawie powinna zawierać numer PESEL świadczeniobiorcy. Decyzję świadczeniobiorca może otrzymać na własną prośbę po przedłożeniu następujących dokumentów potwierdzających: posiadanie obywatelstwa polskiego, zamieszkiwanie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego; stwierdzeniu spełniania kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ustawy – o pomocy społecznej. W przypadku stanu nagłego decyzja jak wyżej jest wydawana na wniosek świadczeniodawcy udzielającego świadczenia opieki zdrowotnej, złożony niezwłocznie po udzieleniu świadczenia. Wójt (burmistrz, prezydent) gminy właściwej ze względu na miejsce zamieszkania świadczeniobiorcy może wszcząć postępowanie w celu wydania

decyzji, również z urzędu lub na wniosek właściwego oddziału wojewódzkiego Funduszu. Prawo do świadczeń opieki zdrowotnej na podstawie powyższej decyzji przysługuje przez okres 90 dni od dnia określonego w decyzji.

Osoba bezdomna może uzyskać status świadczeniobiorcy świadczeń w ramach niniejszej ustawy jeżeli dokona rejestracji w Urzędzie Pracy i uzyska status bezrobotnego. Obowiązkowi ubezpieczeniowemu podlegają osoby pobierające zasiłek stały z pomocy społecznej, niepodlegające obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z innego tytułu oraz osoby bezdomne wychodzące z bezdomności, niepodlegające obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego z innego tytułu. Osoba podlegająca obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego, po zgłoszeniu do Funduszu, uzyskuje prawo do świadczeń opieki zdrowotnej.

Ze względu na specyfikę bezdomności ważne są zasady ubezpieczenia zdrowotnego zawarte w art. 65. Ustawodawca deklaruje w nim równe traktowanie oraz solidarność społeczną oraz zapewnienie ubezpieczonemu równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej i wyboru świadczeniodawców spośród tych, którzy zawarli umowę z Funduszem. Wybór lekarza, pielęgniarki i położnej podstawowej opieki zdrowotnej świadczeniobiorcy potwierdza pisemnym oświadczeniem woli. Świadczeniodawca, udzielający świadczeń z zakresu podstawowej opieki zdrowotnej, jest obowiązany: udostępnić świadczeniobiorcy deklarację wyboru i sprawdzić poprawność jej wypełnienia, sprawdzić uprawnienia do korzystania ze świadczeń opieki zdrowotnej, określonych w ustawie.

Bezpłatne świadczenia, których uzyskanie nie wymaga skierowania lekarza ubezpieczenia zdrowotnego, to usługi: ginekologa i położnika, dentyści, dermatologa, wenerologa, onkologa, okulisty, psychiatry, dla osób chorych na gruźlicę, dla osób zakażonych wirusem HIV, dla inwalidów wojennych i wojskowych, osób represjonowanych oraz kombatantów, dla cywilnych niewidomych ofiar działań wojennych, dla osób uzależnionych od alkoholu (środków odurzających i substancji psychotropowych w zakresie lecznictwa odwykowego).

Na podstawie skierowania świadczeniobiorcy może korzystać bezpłatnie z prawa do: leczenia w szpitalu, który zawarł umowę o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, na podstawie skierowania od lekarza, lekarza dentyści lub felczera, jeżeli cel leczenia nie może być osiągnięty przez leczenie ambulatoryjne. W stanach nagłych świadczenia zdrowotne są udzielane bez wymaganego skierowania. Ustawodawca w załączniku do ustawy wymienił też w sposób enumeratywny wykaz świadczeń opieki zdrowotnej, które nie są finansowane ze środków publicznych.

### **3.16. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 stycznia 2007 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (Dz.U. z 31.01.2007 Nr 14 poz. 89)**

Stan zdrowia osób bezdomnych jest ogólnie zły, chociaż jest on dla poszczególnych osób zróżnicowany. Nie brakuje jednostek cieszących się dobrym zdrowiem i sprawnością. Zły stan zdrowia jest w dużej mierze konsekwencją pozostawania w bezdomności i wiążącym się z nią warunkami życia, stylu życia prowadzonego na długo przed popadnięciem w stan bezdomności, wieloletni brak zainteresowania własnym stanem zdrowia. Bagatelizowanie różnych dolegliwości, często też brak dostatecznej higieny, a przede wszystkim stałe nadużywanie alkoholu i innych tańszych środków zastępczych, powoduje powstawanie wielu chorób. Nadużywanie alkoholu prowadzi do nieodwracalnych zmian w organizmie np. niewydolności wątroby. Zamroczenie alkoholowe sprzyja także

różnym urazom i uleganiu wypadkom. Najczęściej występującymi wśród bezdomnych są choroby pasożytnicze i zakażenie skóry, takie jak wszawica, świerzb, grzybica, zapalne zmiany skóry, łuszczyca, rany nóg, gruźlica, nadciśnienie tętnicze, choroby układu pokarmowego, marskość wątroby, padaczka. Znaczna część bezdomnych leczenie podejmuje dopiero w momencie trafienia do schroniska, kiedy stan zdrowia jest zły. Bezdomni z zaburzeniami psychicznymi nie chcą podejmować leczenia. Stan zdrowia ludzi bezdomnych przebywających poza schroniskami jest znacznie gorszy, niż przebywających w schroniskach.

Według Ustawy – zakład opieki zdrowotnej to szpital, zakład opiekuńczo-leczniczy, zakład pielęgnacyjno-opiekuńczy, ośrodek zdrowia, poradnie, ambulatoria, pogotowia ratunkowe itp. Do zakresu świadczeń zdrowotnych należy zaliczyć: badanie, odpowiednio postawioną diagnozę, poradę lekarską, leczenie i pielęgnację. Te podstawowe zadania zakładów opieki zdrowotnej są realizowane. Gorzej jest, gdy chodzi o działania profilaktyczne, szczepienia, zapobieganie powstawaniu urazów bądź zaopatrzenie w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze. Częstość zjawiskiem w środowisku ludzi bezdomnych jest to, że otrzymują oni leki przeciwbólowe, środki przeciwgorączkowe, przeciw wszawicy środki opatrunkowe od lekarzy. Leki te i opatrunki są bezpłatne. Osoby bezdomne, pozbawione ubezpieczenia zdrowotnego, najczęściej trafiają do zakładów opieki zdrowotnej, głównie szpitali w sytuacji zagrożenia życia bądź zdrowia.

W każdym przypadku osobie bezdomnej, proszącej o pomoc – lekarz, czy pielęgniarka ma obowiązek udzielenia pomocy medycznej, gdy zwłoka w jej udzieleniu mogłaby spowodować niebezpieczeństwo utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała. Z reguły pomoc osobom bezdomnym w zakładach opieki zdrowotnej jest udzielana, ale ze zdaniem, że służba zdrowia odmawia pomocy tłumacząc to niemożnością wyegzekwowania od ośrodka pomocy społecznej zapłaty. Każdy lekarz w pierwszej kolejności powinien udzielić pomocy, a dopiero potem ustalić, kto poniesie koszt udzielanego świadczenia. Zdarzają się niestety przypadki przewożenia bezdomnego podleczonego w szpitalu do schronisk, które nie mają warunków do jego dalszej pielęgnacji. Również zakłady opiekuńczo – lecznicze niechętnie przyjmują bezdomnych, ze względu na ich niskie dochody lub ich brak.

### **3.17. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 10.07.2001 Nr 71 poz.734)**

Niniejszy akt prawny reguluje zasady i tryb przyznawania, ustalania wysokości i sposób wypłacania dodatków mieszkaniowych. Pierwszym kryterium, jakie należy spełnić, aby uzyskać dodatek mieszkaniowy, jest określony tytuł prawny, który przysługuje osobom będącymi:

- najemcami oraz podnajemcami lokalu mieszkalnego
- lokatorami spółdzielczego lokalu mieszkalnego
- właścicielami budynku i lokalu mieszkalnego
- posiadaczami innego tytułu prawnego i ponoszącego wydatki związane z jego zajmowaniem
- oczekującymi na lokal zamienny albo socjalny

Następnym kryterium, warunkującym przyznanie tego świadczenia, jest średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego, w okresie 3 miesięcy

poprzedzających datę złożenia wniosku. Dochód ten nie może przekroczyć 175% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym. Dochód uprawniający do przyznania tego świadczenia w gospodarstwie jednoosobowym nie może przekraczać kwoty 1181,43 zł, natomiast w gospodarstwie wieloosobowym kwoty 843, 86 zł miesięcznie. Kolejną przesłanką warunkującą przyznanie dodatku jest „normatywna powierzchnia”, która w przeliczeniu na liczbę członków gospodarstwa domowego nie może przekraczać: 35 m<sup>2</sup> dla jednej osoby; 40 m<sup>2</sup> dla 2 osób; 45 m<sup>2</sup> dla 3 osób; 55 m<sup>2</sup> dla 4 osób; 65 m<sup>2</sup> dla 5 osób itd. Wysokość dodatku stanowi różnicę pomiędzy wydatkami na mieszkanie, a procentem średniego miesięcznego dochodu rodziny, to jest: 15% dochodów w rodzinie jednoosobowej, 12% w 2 – 4 osobowej, 10% – w 5 osobowej i więcej.

Dodatek przyznawany jest w drodze decyzji administracyjnej na okres 6 miesięcy przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Wypłaca się go w całości na rzecz zarządcy lub osoby uprawnionej do pobierania należności za lokal mieszkalny. Różnicę pomiędzy łączną kwotą wydatków mieszkaniowych, a przyznanym dodatkiem ponosi zainteresowany i uiszcza ją na bieżąco. W przypadku nieopłacania regularnie należności za zajmowany lokal mieszkalny przez osobę, której przyznano dodatek, wstrzymuje się jego wypłatę do czasu uregulowania zaległości. Pobierający należności za lokale, winien poinformować organ przyznający dodatek o zaleganiu przez 2 miesiące z płatnościami. W praktyce nie zawsze jest to realizowane.

Osoby bezdomne często nie mają prawa do lokalu mieszkalnego, bądź w tym lokalu nie mają możliwości zamieszkania, co nie uprawnia ich do składania wniosków o przyznanie dodatku mieszkaniowego. Jednak powinny posiadać wiedzę o tych przepisach w procesie wychodzenia z bezdomności, a także w przypadku zagrożenia bezdomnością np. z powodu grożącej eksmisji.

### **3.18. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 lutego 2005 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz.U. z 21.02.2005 Nr 31 poz. 266)**

W odniesieniu do podstawowych praw gwarantowanych przez Konstytucję w zakresie prawa do mieszkania, przytoczyć należy przepisy Ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Ustawodawca uregulował w niej min. sytuację prawną osób eksmitowanych (w zakresie prawa do lokalu socjalnego) oraz możliwość zewnętrznej kontroli działań gmin w zakresie wyłaniania kandydatów do zawarcia umowy najmu lokalu mieszkalnego. Ustawa ta określa przede wszystkim beneficjentów nabywających prawo do lokalu socjalnego, w przypadku orzeczenia eksmisji z dotychczas zajmowanego lokalu mieszkalnego. Do tej grupy należą: kobiety w ciąży, małoletni, niepełnosprawni, obłożnie chorzy, emeryci i renciści (spełniający kryteria do otrzymania pomocy społecznej), bezrobotni oraz inne osoby spełniającym przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały. O uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego, bądź o braku takiego uprawnienia wobec osób, których nakaz dotyczy, sąd orzeka w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu mieszkalnego. Ponadto nakazuje wstrzymanie wykonania opróżnienia lokalu do czasu złożenia przez gminę oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego. Uprawnienia wynikające z ustawy odnoszą się wyłącznie do lokatorów w rozumieniu tej ustawy – lokatorem jest

najemca lokalu lub osoba używającą lokal na podstawie innego tytułu prawnego, niż prawo własności. Osoba nie spełniająca tej przesłanki, nie korzysta z ochrony, choćby spełniała podane wyżej kryteria, w szczególności nie przysługuje jej prawo do lokalu socjalnego.

W związku z tym, że nie każdy eksmitowany obywatel nabywa z mocy ustawy prawa do lokalu socjalnego, ustawodawca wprowadza w przepisach kodeksu postępowania cywilnego, zakaz tzw. „eksmisji na bruk” tj. przeprowadzania egzekucji polegającej na opróżnieniu mieszkania bez zapewnienia eksmitowanemu pomieszczenia tymczasowego. Wykonując obowiązek opróżnienia lokalu służącego zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych dłużnika na podstawie tytułu wykonawczego, z którego nie wynika prawo dłużnika do lokalu socjalnego lub zamiennego, komornik wstrzymuje się z dokonaniem czynności do czasu, gdy gmina wskaże tymczasowe pomieszczenie lub gdy wierzyciel znajdzie takie pomieszczenie. Tymczasowe pomieszczenie, w świetle kpc powinno: nadawać się do zamieszkania, zapewniać co najmniej 5 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej na jedną osobę i znajdować się w tej samej miejscowości lub pobliskiej.

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 stycznia 2005 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o opróżnienie lokalu lub pomieszczenia albo o wydanie nieruchomości oraz szczegółowych warunków, jakim powinno odpowiadać tymczasowe pomieszczenie (Dz.U. z 31.01.2005 Nr 17 poz. 155), tymczasowe pomieszczenie powinno:

- posiadać dostęp do źródła zaopatrzenia w wodę i do ustępu, chociażby te urządzenia znajdowały się poza budynkiem
- posiadać oświetlenie naturalne i elektryczne
- posiadać możliwość ogrzewania
- posiadać nie zawilgocone przegrody budowlane
- zapewniać możliwość zainstalowania urządzenia do gotowania posiłków

Pomieszczenie tymczasowe należy zapewnić na czas nie oznaczony, a jego najem podlega przepisom Kodeksu Cywilnego. Gmina, w celu realizacji zadań, może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy. Lokale te (stanowiące mieszkaniowy zasób gminy), z wyjątkiem lokali socjalnych i lokali, mogą być wynajmowane tylko na czas nieoznaczony. Gmina może także wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je osobom, których gospodarstwa domowe osiągają niski dochód. Z zasobu mieszkaniowego gmina wydziela część lokali, które przeznacza się na wynajem jako lokale socjalne. Umowę najmu lokalu socjalnego zawiera się na czas oznaczony.

Gmina ma obowiązek zaspokoić potrzeby mieszkaniowe każdego mieszkańca gminy, bez względu na okres zameldowania w danej gminie. Wziąć jednak należy pod uwagę, iż trudna sytuacja finansowa wielu gmin uniemożliwia to działanie. Bardzo często oczekiwanie na pomoc jest wydłużone i zależne zarówno od finansów gminy, jak i liczby bezdomnych, zgłaszających się z prośbą o pomoc. Zapewnienie osobom bezdomnym lokali socjalnych wiąże się niestety z długim czasem oczekiwania. W sytuacji nie cierpiącej zwłoki, można uzyskać interwencyjne miejsce bezpośrednio w placówce dla bezdomnych. Pamiętać należy, iż każda osoba pozbawiona schronienia ma prawo do świadczeń w tej formie. Gmina musi znaleźć każdy z możliwych sposobów aby udzielić pomocy jak największej liczbie potrzebujących. Znacznym ułatwieniem jest współpraca pomiędzy poszczególnymi jednostkami gminy, a także pomiędzy gminami. Wspólne tworzenie projektów umożliwia

zdobycie większych funduszy na pomoc, zarówno ludziom o niskim statusie społecznym, bezdomnym, jak i wszystkim korzystającym z pomocy społecznej. To do zadań gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Mogą to być na przykład lokale socjalne i lokale zamienne. Pamiętać należy jednak, że lokale te mogą mieć obniżony standard. Niestety biorąc pod uwagę skromne zasoby mieszkaniowe gmin, sprawa z bezdomnymi wygląda inaczej. Zaspokaja się potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Bezdomni natomiast są umieszczani w placówkach takich jak schroniska. Osoba bezdomna, aby przyznano jej lokal socjalny, powinna zgłosić się do gminy ostatniego miejsca zamieszkania i tam powinna złożyć wniosek o przyznanie lokalu socjalnego. Jeżeli złoży go w innej gminie, zostanie on odrzucony. W związku z dużą ilością chętnych i bardzo małą liczbą lokali, należy liczyć się z tym, że na pozytywne rozpatrzenie wniosku trzeba czekać dłuższy czas.

Zgodnie z ustawą o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy, to właśnie rada gminy uchwała między innymi wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Do jej zadań należy także ustalenie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy opracowany powinien być na co najmniej pięć kolejnych lat. Zawierać powinien między innymi prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne. Ustawa zawiera również zasady wynajmowania mieszkań z tego zasobu. Powinna ona zawierać określenie przesłanek, branych pod uwagę przy przydziale lokali, takich jak: stan finansowy osoby, stanu technicznego mieszkania, brak mieszkania. Uchwała powinna zawierać wymóg weryfikacji publicznej (udostępnienie listy wszystkim mieszkańcom gminy), uwzględniania kolejności zgłoszeń i ustaleń komisji społecznej.

W Polsce występuje deficyt mieszkań dostępnych dla ludzi o niskich dochodach. Jest to jedna z przyczyn narastającego problemu bezdomności. Ze względu na względnie słabą kondycję finansową naszego kraju, pomoc bezdomnym jest znacznie ograniczona. W porównaniu z krajami wysoko rozwiniętymi jest ona wręcz mizerna. Do tego rosnące bezrobocie, zapaść w dziedzinie budownictwa społecznego, kryzys gospodarczy, nie pomagają w walce z tym problemem społecznym.

### **3.19. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 lipca 2006 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz.U. z 4.08.2006 Nr 139 poz. 993)**

Ewidencja ludności polega na rejestracji danych o miejscu pobytu osób, o urodzeniach, zmianach: stanu cywilnego, obywatelstwa, imion i nazwisk oraz o zgonach. Dowód osobisty jest dokumentem, który stwierdza tożsamość osoby, poświadcza obywatelstwo polskie, uprawnia do przekraczania granic między państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Zgodnie z Ustawą o pomocy społecznej, za osobę bezdomną uważa się „osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych i nigdzie niezameldowaną na pobyt stały w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności i dowodach osobistych”. Są to osoby przebywające w schroniskach czy noclegowniach, często śpiące na dworcach, w parkach czy na klatkach schodowych. Jednak jak podkreśla wielu badaczy, bezdomność jest przede wszystkim zjawiskiem społecznym, nie poddającym się opisowi w kategoriach

czysto prawniczych. Ani formalne prawo do zamieszkania w danym lokalu, ani brak tego prawa, nie przesądzają bowiem niczego w kwestii bezdomności. Możliwe są sytuacje, gdy konflikty rodzinne uniemożliwiają faktyczne współzamieszkiwanie w lokalu, w którym jest się zameldowanym.

Osoba bezdomna powinna posiadać dowód osobisty stwierdzający tożsamość, nawet jeśli nie jest nigdzie zameldowana. Posiadanie dowodu osobistego jest obowiązkiem. Jest to niezbędny dokument podczas załatwiania wszelkich spraw urzędowych, korzystania z pomocy różnych instytucji. Dowód osobisty wydaje właściwy organ gminy. W zależności od miejsca pobytu stałego osoby ubiegającej się o wydanie dowodu, może to być: wójt, burmistrz lub prezydent miasta. W celu otrzymania dowodu osobistego, osoba zainteresowana osobiście składa wniosek w urzędzie gminy, właściwym ze względu na miejsce pobytu stałego. Ważne jest, iż w przypadku braku miejsca stałego zameldowania – pomoc udzielana jest według ostatniego miejsca stałego zameldowania tej osoby.

W przypadku osób bezdomnych, koszty wytworzenia dokumentu pokrywa ośrodek pomocy społecznej. Dowód osobisty odbiera się osobiście. Osoba nie posiadająca dowodu osobistego funkcjonuje poza społeczeństwem, ponieważ dokument ten jest podstawą przy załatwieniu jakichkolwiek spraw. Dla pracowników urzędów publicznych taka osoba nie istnieje, ponieważ nie jest w stanie wykazać swojej tożsamości tj. udzielić o sobie podstawowych danych, takich jak imię i nazwisko, wiek czy miejsce urodzenia. Dlatego tak istotne jest, aby osoby bezdomne, które chcą zmienić swoją trudną sytuację życiową powinny zacząć od uzyskania dowodu osobistego. Posiadanie tego dokumentu umożliwi podjęcie dalszych działań ukierunkowanych na przezwycięzenie trudnego położenia np. zameldowanie, zarejestrowanie się jako bezrobotny, uzyskanie pracy, uzyskanie ubezpieczenia zdrowotnego, pomocy pieniężnej czy lokalu socjalnego.

#### 4. Krajowe dokumenty programowe

##### 4.1. Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015 (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2006) **Narodowa Strategia Spójności 2007-2013** (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007a)

W trakcie transformacji ustrojowej Polska zmieniła zasadniczo swoje oblicze. Wprowadzono demokratyczne zasady funkcjonowania państwa i gospodarkę rynkową. Nastąpiło otwarcie na konkurencję międzynarodową. Jednak obok pozytywnych zmian społeczno-gospodarczych, występują też zjawiska negatywne: okresowo niskie tempo wzrostu gospodarczego, mały postęp w modernizacji struktury gospodarki oraz ciągle niedostateczna jej konkurencyjność i innowacyjność. Stanowi to jedną z przyczyn wysokiego bezrobocia oraz wynikających z niego problemów społecznych. Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015 (SRK) jest podstawowym dokumentem strategicznym, określającym cele i priorytety w obszarze rozwoju społeczno-gospodarczego Polski oraz warunki, które powinny ten rozwój zapewnić. Strategia wyznacza cele oraz identyfikuje obszary uznane za najważniejsze z punktu widzenia osiągnięcia tych celów, w których koncentrowane będą działania państwa. Uwzględnia jednocześnie najważniejsze trendy rozwoju światowej gospodarki oraz cele, jakie stawia Unia Europejska w Strategii Lizbońskiej. SRK nadaje priorytet działaniom, jakie podejmie rząd w latach 2007-2015. Dokument został opracowany przy uwzględnieniu zasady zrównoważonego rozwoju a więc zachowaniu równowagi pomiędzy celami gospodarczymi, społecznymi i wymogami środowiskowymi.

*Strategia Rozwoju Kraju* jest nadrzędnym, wieloletnim dokumentem strategicznym rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, stanowiącym odniesienie dla innych strategii i programów rządowych, jak i opracowywanych przez jednostki samorządu terytorialnego. SRK jest podstawową przesłanką dla *Narodowej Strategii Spójności* (NSS) – *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, Krajowego Planu Strategicznego dla Obszarów Wiejskich i Strategii Rozwoju Rybołówstwa* oraz wynikających z nich programów operacyjnych. Horyzont czasowy Strategii pokrywa się z okresem nowej perspektywy finansowej UE na lata 2007-2013 wraz z zastosowaniem reguły wydatkowania środków (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2006). W SRK podkreśla się, że państwo musi zapewniać obywatelom bezpieczeństwo i poczucie tego bezpieczeństwa. Państwo powinno także skutecznie ograniczać zakres biedy i margines wykluczenia społecznego oraz promować integrację społeczną. W wymiarze funkcji administracyjnych Polska ma być państwem (tam, gdzie to jest możliwe) zdecentralizowanym, obywatelskim, obfitującym w zróżnicowane formy lokalnej i ponadlokalnej aktywności obywatelskiej, opierającym się na dialogu i współpracy, promującym działalność organizacji pozarządowych i dążącym do jak najszerzego ich udziału w życiu społecznym.

*Narodowa Strategia Spójności* (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007a) to podstawowy dokument strategiczny w obszarze społeczno-gospodarczym. Nakreśla wizję Polski wskazując jej miejsce i rolę w gospodarce Unii Europejskiej i gospodarce globalnej. Odnosi się do wyzwań związanych ze społeczeństwem informacyjnym, gospodarką opartą na wiedzy. Wskazuje na rolę administracji publicznej, jako czynnika wspierającego rozwój kraju, efektywnie spełniającego usługową funkcję wobec obywateli. Cel główny *Narodowej Strategii Spójności* to: tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej. Ma to być realizowane m.in. poprzez: wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości. Efektywne wykorzystanie zasobów pracy powinno wspierać wzrost gospodarczy oraz zmniejszanie dysproporcji w rozwoju regionalnym. Wzrost zatrudnienia jest podstawowym czynnikiem zmniejszania zagrożeń napięciami i niespójnością społeczną. Wskazuje się także na potrzebę zdecydowanych działań na rzecz podniesienia poziomu wykształcenia osób o niskich kwalifikacjach, które nie są aktywne zawodowo oraz stworzenia dla tej kategorii większych możliwości zatrudnienia.

#### **4.2. Strategia Polityki Społecznej na lata 2007-2013 (Ministerstwo Polityki Społecznej 2005)**

Strategia Polityki Społecznej na lata 2007-2013, jest to dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 września 2005 r. Towarzyszy on realizacji *Narodowego Planu Rozwoju* na lata 2007-2013. Celem Strategii Polityki Społecznej w latach 2007-2013 jest zbudowanie zintegrowanego systemu polityki państwa, prowadzącej do ułatwienia wszystkim obywatelom równego dostępu do praw społecznych, poprawy warunków powstawania i funkcjonowania rodzin oraz wsparcia grup i osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, przy zapewnieniu demokratycznego współuczestnictwa obywateli. Ustalono 7 priorytetów Strategii Polityki Społecznej. Wśród nich najbliższe tematyce bezdomności to:

Priorytet 1. Poprawa warunków dla powstawania i funkcjonowania rodzin. Wsparcie rodzin w wychowaniu i edukacji dzieci



Priorytet 2. Wdrożenie aktywnej polityki społecznej

Priorytet 4. Budowa systemu wsparcia dla osób w wieku poprodukcyjnym

Pośrednio osób bezdomnych dotyczą także:

Priorytet 3. Kompleksowa rehabilitacja i aktywizacja osób niepełnosprawnych

Priorytet 5. Aktywizacja i mobilizacja partnerów lokalnych

Priorytet 6. Partnerstwo publiczno-społeczne jako podstawa rozwoju usług społecznych (Ministerstwo Polityki Społecznej, 2005)

Jednak najbardziej istotnym z priorytetów, który może dotyczyć osób bezdomnych, jest Priorytet 2: Wdrożenie aktywnej polityki społecznej. Składa się on sześciu celów szczegółowych, spośród których najbliższe omawianej tematyce są:

- Wspieranie aktywności zawodowej i edukacyjnej poprzez system pomocy społecznej. Cel ten będzie realizowany m.in. poprzez: wdrożenie w 2008 r. obligatoryjnej – finansowanej z budżetu państwa – części zasiłku okresowego i umożliwienie finansowania 50-procentowej części w zależności od aktywności uczestnika kontraktu socjalnego; rozbudowanie w systemie pomocy społecznych świadczeń wspierających aktywność zawodową i edukacyjną, (rozwój systemu kontraktów socjalnych celem zwiększenia aktywności klientów pomocy społecznej); wspieranie rozwoju różnych form aktywizacji zawodowej, edukacyjnej oraz społecznej klientów pomocy społecznej – w tym wolontariatu, Centrów i Klubów Integracji Społecznej; pełne wdrożenie robót publicznych oraz prac społecznie użytecznych, jako instrumentu ośrodka pomocy społecznej w realizacji zatrudnienia socjalnego; rozwój systemu informacji obywatelskiej opartego na społecznościach lokalnych.
- Rozwój zatrudnienia socjalnego, w celu przywrócenia możliwości zatrudnienia osobom podlegającym wykluczeniu społecznemu. Cel ten będzie realizowany poprzez następujące działania: wzmocnienie współpracy pomiędzy jednostkami pomocy społecznej a publicznymi służbami zatrudnienia w zakresie wiedzy na temat zatrudnienia socjalnego; utworzenie do 2013 roku we wszystkich miastach, będących siedzibami powiatów, Centrów Integracji Społecznej, Zakładów Aktywności zawodowej oraz stworzenie na terenie gmin Klubów Integracji Społecznej; wdrożenie zatrudnienia wspieranego, jako instrumentu ośrodka pomocy społecznej w realizacji zatrudnienia socjalnego.
- Rozwój form ekonomii społecznej na rzecz pobudzenia aktywizacji zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Cel ten będzie realizowany poprzez: poszerzenie zachęt na rzecz tworzenia nowych miejsc pracy w sektorze pozarządowym; rozwój ruchu spółdzielni socjalnych, w tym spółdzielni inwalidzkich; promowanie współpracy pomiędzy publicznymi służbami zatrudnienia, a ośrodkami pomocy społecznej zakresie spółdzielczości socjalnej; tworzenie lokalnych form zatrudnienia, mających na celu realizację gminnych usług o charakterze socjalnym i opiekuńczym; stworzenie systemu mikropożyczek dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, wsparcie organizacji pozarządowych działających w obszarze zwalczania wykluczenia społecznego (w tym stworzenie systemu konsultacji społecznych dotyczących polityki społecznej państwa z organizacjami pozarządowymi); stworzenie systemu wsparcia dla

- powstających instytucji finansowych udzielających pomocy podmiotom ekonomii społecznej; włączenie samorządu terytorialnego (ze szczególnym uwzględnieniem gmin) w tworzenie systemu poręczeń i gwarancji dla powstających spółdzielni socjalnych i innych inicjatyw z zakresu ekonomii społecznej.
- Rozwój budownictwa mieszkaniowego i wsparcie gmin w budowie mieszkań dla osób wymagających pomocy socjalnej. Cel ten będzie realizowany przez działania: stworzenie wystarczającego zasobu miejsc w placówkach dla bezdomnych; zapewnienie odpowiedniego zasobu mieszkań chronionych dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym ze względu na niesamodzielność ekonomiczną; rozwój programu wsparcia gmin w zakresie rozwoju zasobu lokali socjalnych; szersze wykorzystanie istniejących zasobów mieszkaniowych w funkcji lokali socjalnych; określenie minimalnego poziomu udziału mieszkań o niskich czynszach w zasobach mieszkaniowych, położonych na terenie poszczególnych gmin.
  - Stworzenie kompleksowego systemu probacyjnego. Cel ma być osiągnięty m.in. poprzez: ograniczenie społecznych skutków karnia, umożliwiając odpracowanie szkód, utrzymanie miejsca pracy i zapobieganie wpadaniu rodzin w system pomocy społecznej; stworzenie systemu motywacyjnego dla samorządów i pracodawców w pozyskiwaniu miejsc pracy służących odbywaniu kar wolnościowych.
  - Likwidacja pułapki dochodowej, ograniczenie zachęt do dezaktywizacji zawodowej oraz zwiększenie szans zatrudnienia dla osób o niskich kwalifikacjach. Celem działania są zmiany w systemie świadczeń finansowych ze środków publicznych oraz w obciążeniach publiczno-prawnych, które doprowadziłyby do ograniczenia pułapki dochodowej, związanej z wyższą atrakcyjnością świadczeń społecznych niż pracy. Realizowane to będzie poprzez: zmiany w obszarze minimalnego wynagrodzenia za pracę poprzez jego stopniowe zwiększenie do pięćdziesięciu procent przeciętnego wynagrodzenia; wdrożenie stałych procedur współpracy pomiędzy ośrodkami pomocy społecznej a powiatowymi urzędami pracy w celu zwiększenia aktywności zawodowej i edukacyjnej osób długotrwale bezrobotnych; modyfikację systemu świadczeń społecznych, w kierunku udzielania wsparcia osobom pracującym o niskich zarobkach.

#### **4.3. Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski (Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, b.d.) Krajowy Program „Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna na lata 2008-2010” (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2008)**

*Narodową Strategię Integracji Społecznej* (Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, b.d.) opracowano w Polsce w okresie 2002-2003 i została przyjęta przez rząd w czerwcu 2004 r. Obecnie obowiązuje Narodowa Strategia Integracji Społecznej na lata 2005-2010. Dokument ten dotyczy części wspólnej z Unią Europejską – polityki społecznej, która związana jest ze zwalczaniem ubóstwa i wykluczenia społecznego. Narodowa Strategia Integracji Społecznej, stała się podstawą *Krajowego Planu Działań na rzecz Integracji Społecznej na lata 2004-2006, a obecnie Krajowego Planu Działań na rzecz Integracji Społecznej na lata 2008-2010* (Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, b.d.). Krajowy Plan Działań na rzecz Integracji Społecznej opiera się na czterech typach działań – priorytetach:

- kompleksowe działania prewencyjne – zapobieganie problemom we wczesnym etapie w celu ograniczenia marginalizacji i wykluczenia społecznego, udzielenia niezbędnej pomocy osobie, która zagrożona jest zjawiskiem bezdomności
- Stworzenie systemu bezpieczeństwa socjalnego – rozbudowa systemu zabezpieczenia społecznego, uruchamianie programów celowych skierowanych do grup zagrożonych zjawiskiem bezdomności, dostępu do podstawowych usług społecznych, zabezpieczenie bezpieczeństwa dochodowego osobom najuboższym bądź rodzinom, aby nie dopuścić do zjawiska bezdomności, wspieranie oraz przeciwdziałanie uzależnieniom oraz niedostosowaniu społecznemu
- tworzenie spójnego systemu wspierającego aktywizację i integrację grup zagrożonych wykluczeniem lub wykluczonych z rynku pracy, współpraca między pomocą społeczną a instytucjami rynku pracy oraz wdrażanie działań na rzecz osób dotkniętych wykluczeniem – zjawisko bezdomności
- działania na rzecz reformy i rozwoju instytucjonalnego służb i usług społecznych oraz poprawa ich koordynacji

W Krajowym Planie Działań na rzecz Integracji Społecznej na lata 2008-2010 zaplanowane są działania na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz dotkniętych zjawiskiem bezdomności.

*Krajowy Plan Działań* na rzecz Integracji Społecznej przewiduje działania wobec osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz dotkniętych zjawiskiem bezdomności. Określa działania na rzecz osób z problemem alkoholowym oraz przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, w ramach czego uruchamiane będą wojewódzkie i gminne programy przeciwdziałania alkoholizmowi oraz Narodowy Program Profilaktyki oraz Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. W ramach przedsięwzięć wymienionych w/w dokumencie przewidziane jest ustalenie realnego i akceptowalnego społecznie poziomu wsparcia dochodowego państwa, poprzez ustalenie kwot kryteriów dochodowych i ich weryfikację co trzy lata oraz zapewnianie minimalnego dochodu gwarantowanego.

Krajowy Plan Działań określa, że osoba bezdomna lub zagrożona zjawiskiem bezdomności, może skorzystać z pomocy ośrodka pomocy społecznej ze względu na właściwość miejscową. Określa, jakie formy pomocy mogą przysługiwać osobie bezdomnej w przypadku niezdolności do pracy, bądź niepełnosprawności lub długotrwale chorym oraz bezrobotnym pozbawionym możliwości samodzielnego utrzymania się bądź nabycia uprawnień do świadczeń pieniężnych z innych systemów zabezpieczenia społecznego. W takim przypadku osobie bezdomnej w myśl przepisów zgodnych z Ustawą o pomocy społecznej, może przysługiwać pomoc pieniężna w postaci renty socjalnej, zasiłku stałego, zasiłku okresowego. Określono działania, na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz dotkniętych zjawiskiem bezdomności. Są to działania pro – zatrudnieniowe, które mają być realizowane poprzez poszczególne programy docelowe. W tym przypadku Program ten ma nazwę „Promocja aktywnej polityki społecznej poprzez wsparcie grup szczególnego ryzyka.”

Krajowy Plan Działań określa realizację programu wychodzenia z bezdomności, który jest realizowany we współpracy sektora pozarządowego z administracją publiczną. Celem Programu jest przeciwdziałanie bezdomności poprzez udzielenie różnorodnej pomocy osobie bezdomnej (od zabezpieczenia noclegu, wyżywienia, odzieży, poprzez pomoc medyczną, prawną, psychologiczną), a także różne formy aktywizacji

społecznej i zawodowej osób długotrwale bezdomnym oraz zagrożonych eksmisją. Ważnym założeniem Krajowego Planu dotyczącego zjawiska bezdomności jest program budownictwa mieszkań dla osób wymagających pomocy socjalnej, który ma zapewnić osobom bezdomnym i zagrożonym bezdomnością odpowiednie warunki mieszkaniowe. Dokument zachęca gminy pomocą finansową z budżetu państwa do podjęcia przedsięwzięć związanych z budową, remontem czy przebudową budynków aby powstawały lokale socjalne, noclegownie lub domy dla bezdomnych.

#### **4.4. Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007b)**

Jest jednym z programów operacyjnych, które będą wdrażane w latach 2007-2013. Środki finansowe na jego realizację pochodzą głównie z Europejskiego Funduszu Społecznego – EFS. Fundusz wspiera politykę społeczną i finansuje działania państw członkowskich na dwóch płaszczyznach: przeciwdziałania bezrobociu oraz rozwoju zasobów ludzkich. Celem POKL jest umożliwienie pełnego wykorzystania potencjału zasobów ludzkich, poprzez wzrost zatrudnienia i możliwości adaptacyjnych przedsiębiorstw i ich pracowników, poprawę stanu zdrowia osób pracujących, podniesienie poziomu wykształcenia społeczeństwa, zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego oraz wsparcie dla budowy struktur administracyjnych państwa. Program Operacyjny Kapitał Ludzki stanowi odpowiedź na wyzwania, jakie przed państwami członkowskimi stawia odnowiona Strategia Lizbońska. Wyzwania te to uczynienie z Europy bardziej atrakcyjnego miejsca do lokowania inwestycji i podejmowania pracy, rozwijanie wiedzy i innowacji dla wzrostu gospodarczego oraz tworzenie większej liczby trwałych miejsc pracy.

W ramach POKL przewiduje się możliwość realizacji projektów w dwóch głównych trybach: systemowym i konkursowym. W trybie systemowym projekty są realizowane przez beneficjentów imiennie wskazanych w Programie lub w dodatkowych dokumentach, stanowiących jego uszczegółowienie. Natomiast w trybie konkursowym projekty będą mogły realizować wszystkie podmioty m.in.: instytucje rynku, instytucje promocji i integracji społecznej, instytucje szkoleniowe, jednostki administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorcy, instytucje otoczenia biznesu, organizacje pozarządowe, instytucje systemu oświaty. Jednostki składające wnioski o dofinansowanie projektu w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki mają szansę otrzymać bezzwrotną pomoc finansową na realizację całego planowanego przedsięwzięcia (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007b).

Program Operacyjny Kapitał Ludzki składa się z 10 Priorytetów, realizowanych równolegle na poziomie centralnym i regionalnym. Cele zawarte w Priorytecie VI – „Rynek pracy otwarty dla wszystkich” skoncentrowano wokół aktywizacji grup, mających największe trudności z pozostaniem na rynku pracy lub też w ogóle z podjęciem stałej pracy zarobkowej. W ramach Priorytetu VII – „Promocja integracji społecznej” założono: eliminowanie barier: organizacyjnych, prawnych, psychologicznych, środowiskowych – utrudniających usamodzielnienie się osobom objętym ryzykiem wykluczenia społecznego, w tym osobom bezdomnym. Planowane działania podporządkowano celom szczegółowym: poprawie dostępu do rynku pracy osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz wzmocnieniu i poszerzeniu zakresu działań sektora ekonomii społecznej.

Instytucje wdrażające Program, podkreślają bardzo rygorystyczne przestrzeganie reguł dotyczących udziału w konkursach, brak możliwości zmian w trakcie realizacji

projektu, chociaż wnikają one często z przyczyn niezależnych od beneficjenta. Instytucja realizująca projekt musi z jednej strony spełniać jego wymogi przed organem zatwierdzającym i nadzorującym ten projekt, z drugiej zaś strony nie może naruszać aktów prawnych, w ramach których realizuje swoją funkcję społeczną. Jest to spowodowane brakiem skoordynowania aktów prawnych. Taka sytuacja zamyka często możliwość aktywnego uczestnictwa w takich projektach osobom bezdomnym. Należy również zaznaczyć, że instytucje, które niosą pomoc osobom bezdomnym, działają często niezależnie od siebie. Nie ma czasem między nimi współpracy, ani koordynacji działań.

#### **4.5. Program Wspierający Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności** (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Departament Pomocy i Integracji Społecznej, 2010)

Program osłonowy Ministra Pracy i Polityki Społecznej (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Departament Pomocy i Integracji Społecznej, 2010) funkcjonuje pod różnymi nazwami już od kilkunastu lat. Jest przedsięwzięciem zmiernym do objęcia pomocą osoby bezdomne, które ze względu na złożoność przyczyn pozostawania w bezdomności, wymagają podjęcia na ich rzecz działań zarówno proponowanych w ramach lokalnych form pomocy jak i szerszych rozwiązań. Do podmiotów uprawnionych zalicza się: organizacje pozarządowe prowadzące działalność w zakresie pomocy społecznej oraz osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancji wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności w zakresie pomocy społecznej. Minister oczekuje, że świadczenie usług na rzecz osób bezdomnych i przeciwdziałanie ich wykluczeniu społecznemu, będzie włączone w lokalne strategie lub programy rozwiązywania problemów społecznych. Najważniejsze cechy Programu to:

- program będzie realizowany przy współpracy z administracją rządową i podmiotami uprawnionymi
- część zadania będzie realizowana na podstawie zlecenia podmiotom uprawnionym bezpośrednio przez Ministra Polityki Społecznej, a część pośrednio po przekazaniu środków wojewodom
- Minister Pracy i Polityki Społecznej będzie udzielać dotacji na realizację programu podmiotom uprawnionym, które przedstawią oferty świadczenia usług socjalnych na rzecz osób bezdomnych (zgodnie z przyjętymi założeniami programu) oraz spełnią stosowne wymagania formalno-prawne
- wybór ofert (projektów) zgłoszonych do realizacji programu będzie dokonany w trybie otwartego konkursu ofert
- działalność prowadzona przez organizacje pozarządowe i inne podmioty uprawnione nie może zastępować organów powołanych do świadczenia określonej pomocy (np. takich jak ośrodki pomocy społecznej) lecz jedynie je uzupełniać
- za najważniejsze kryterium oceny wartości opracowanych i zgłaszanych przez podmioty uprawnione projektów realizacji programu, Minister Pracy i Polityki Społecznej uznawać będzie ich profilaktyczny, osłonowy lub aktywizujący charakter, uwzględniający złożoność psychologicznych, społecznych i ekonomicznych uwarunkowań kwestii bezdomności. Wsparcie obejmie projekty, których celem jest doprowadzanie osób bezdomnych do faktycznego wyjścia z bezdomności

Środki finansowe na realizację programu mogą być rozdysponowane w formie pośredniej i bezpośredniej. W formie pośredniej następuje przekazanie środków przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej wojewodom, którzy dokonują wyboru podmiotów uprawnionych działających lokalnie. Minister oczekuje rozdysponowania przez wojewodów środków dla wszystkich podmiotów uprawnionych, których oferty będą prowadziły do realizacji celu Programu. Tym samym wsparta zostanie istniejąca już sieć placówek lokalnych oraz zwiększy się liczba miejsc w tych placówkach, a także wdrożone zostaną lokalne programy wychodzenia z bezdomności.

W formie pośredniej środki przeznacza się na realizację programu we wszystkich trzech obszarach działań, określonych w części III programu: profilaktycznych, osłonowych i aktywizujących, przy spełnieniu następujących warunków:

- działania na rzecz osób bezdomnych zostały wpisane w samorządowe strategie rozwiązywania problemów społecznych lub programy pomocy społecznej
- jednostki samorządu terytorialnego wspierają finansowo lub rzeczowo (np. przekazano lokal gminny, gmina pokrywa koszty mediów, przekazanie wyposażenia itp.) działania, na które podmiot uprawniony wnioskuje o udzielenie dofinansowania

Forma bezpośrednia obejmuje zlecenie realizacji programu podmiotom uprawnionym przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Zlecenie bezpośrednie obejmuje dofinansowanie realizacji programu przez podmioty uprawnione o ogólnopolskim zasięgu działania, jak i podmioty o zasięgu lokalnym.

## Podsumowanie

Powyżej opisałem i poddałem analizie najważniejsze z aktów prawa, mające największy wpływ na sytuację osób bezdomnych. Z tej diagnozy oraz z opinii ekspertów wynikają przesłanki do dalszych prac nad projektem jak i postulowanymi zmianami prawa i jego wdrożeniem do praktyki społecznej. Do podstawowych ustaleń, wynikających z powyższej analizy – zdaniem autora opracowania – należą:

- w Polsce występuje brak spójności między poszczególnymi rozwiązaniami prawnymi dotyczącymi osób bezdomnych
- obowiązujące przepisy prawa nie dostrzegają specyfiki sytuacji osób bezdomnych, np. w kwestii zamieszkania, zameldowania
- niektóre z analizowanych aktów prawa nie są w pełni realizowane ze względu na ograniczenia finansowe np. budownictwo socjalne
- rozwiązania dotyczące budownictwa dla osób bezdomnych są niespójne i zbyt rygorystyczne w zakresie zasad finansowania przez Bank Gospodarstwa Krajowego
- występuje brak współpracy i koordynacji między instytucjami działającymi na rzecz osób bezdomnych
- w administracji publicznej brakuje definitywnych rozstrzygnięć dotyczących odpowiedzialności za działania i wsparcie osób bezdomnych
- opieka psychiatryczna nie jest dostosowana do sytuacji osób bezdomnych
- okres wypłaty świadczeń pomocy społecznej nie jest skorelowany z faktycznymi potrzebami w zakresie realizacji programu wychodzenia z bezdomności
- na szczeblu województwa uprawnienia i środki finansowe wspierające osoby bezdomne są dublowane przez administrację rządową i samorządową

- procedury leczenia odwykowego są zbyt skomplikowane i utrudniają jego skuteczność
- osoby bezdomne, realizujące program wychodzenia z bezdomności, nie mają preferencji w uzyskiwaniu dostępu do instytucji realizujących zdania w zakresie wsparcia socjalnego

### **Bibliografia:**

- Dz.U. z 1.05.2004 Nr 99 poz. 1001, Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.
- Dz.U. z 4.08.2006 Nr 139 poz. 992, Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 lipca 2006 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o świadczeniach rodzinnych.
- Dz.U. z 4.08.2006 Nr 139 poz. 993, Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 lipca 2006 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych.
- Dz.U. z 5.06.2006 Nr 94 poz. 651, Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych.
- Dz.U. z 7.01.2009 Nr 1 poz. 7, Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 grudnia 2008 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów.
- Dz.U. z 10.07.2001 Nr 71 poz. 734, Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych.
- Dz.U. z 11.09.2008 Nr 164 poz. 1027, Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 25 sierpnia 2008 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.
- Dz.U. z 14.07.2003 Nr 122 poz. 1143, Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym.
- Dz.U. z 16.07.1997 Nr 78 poz. 483, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 roku.
- Dz.U. z 17.02.2006 Nr 26 poz. 196, Oświadczenie Rządowe z dnia 14 grudnia 2005 r. w sprawie mocy obowiązującej Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Programem Narodów Zjednoczonych do spraw Osiedli Ludzkich w sprawie ustanowienia w Rzeczypospolitej Polskiej Biura UN-Habitat, podpisanej w Nairobi dnia 7 kwietnia 2005 r.
- Dz.U. z 18.05.1964 Nr 16 poz. 93, Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny.
- Dz.U. z 19.04.2007 Nr 70 poz. 473, Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.
- Dz.U. z 20.09.2005 Nr 180 poz. 1493, Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie.
- Dz.U. z 20.10.1994 Nr 111 poz. 535, Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego.

- Dz.U. z 21.02.2005 Nr 31 poz. 266, Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 lutego 2005 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.
- Dz.U. z 21.10.2009 Nr 175 poz. 1362, Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 października 2009 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o pomocy społecznej.
- Dz.U. z 29.01.1999 Nr 8 poz. 67, Europejska Karta Społeczna sporządzona w Turynie dnia 18 października 1961 r.
- Dz.U. z 29.01.2008 Nr 14 poz. 92, Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 stycznia 2008 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.
- Dz.U. z 29.05.2003 Nr 96 poz. 873, Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
- Dz.U. z 29.12.1977 Nr 38 poz. 169. Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r.
- Dz.U. z 29.12.2006 Nr 251 poz. 1844, Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych.
- Dz.U. z 30.12.2005 Nr 267 poz. 2259, Ustawa z dnia 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”.
- Dz.U. z 31.01.2005 Nr 17 poz. 155, Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 stycznia 2005 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o opróżnienie lokalu lub pomieszczenia albo o wydanie nieruchomości oraz szczegółowych warunków, jakim powinno odpowiadać tymczasowe pomieszczenie.
- Dz.U. z 31.01.2007 Nr 14 poz. 89, Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 stycznia 2007 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zakładach opieki zdrowotnej.
- Dz.Urz. C 292, 24/11/2005 P. 0003-0004, Konkluzje Rady i przedstawicieli rządów Państw Członkowskich zgromadzonych w Radzie na temat roli rozwoju umiejętności i kompetencji w realizacji celów Strategii Lizbońskiej.
- Grewiński M., 2001. *Europejski fundusz społeczny jako instrument integracji społecznej Unii Europejskiej*. Warszawa.
- Komisja Europejska, b.d. *Europejska strategia zatrudnienia*. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=pl>, dostęp: 20.05.2010.
- Komisja Wspólnot Europejskich, 2005. Komunikat Komisji w sprawie Agendy Społecznej COM(2005) 33, 9.02.2005.
- Korcz-Maciejko A., Maciejko W., 2010. *Świadczenia rodzinne. Komentarz*. Warszawa.
- Maciejko W., Zaborniak P., 2009. *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*. Warszawa.
- Minister Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, b.d. *Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski*. Nieznane.



- Ministerstwo Polityki Społecznej, 2005. *Strategia Polityki Społecznej na lata 2007-2013*. nieznane.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2008. *Krajowy Program „Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna na lata 2008-2010”*. Warszawa.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Departament Pomocy i Integracji Społecznej, 2010. *Program Wspierający Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności*. Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2006. *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*. Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007a. *Polska. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*. Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007b. *Program Operacyjny KAPITAŁ LUDZKI. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*, Warszawa.
- UN, 1948. Universal Declaration Of Human Rights. [www.un.org/en/documents/udhr/](http://www.un.org/en/documents/udhr/), dostęp: 12.05.2010.
- Zdrowie UE, b.d. *Wspólnotowy program działań na rzecz zwalczania wykluczenia społecznego (2002-2006)*, [http://ec.europa.eu/health-eu/health\\_in\\_the\\_eu/programmes/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/health-eu/health_in_the_eu/programmes/index_pl.htm), dostęp: 20.05.2010.
- Grewiński, M., 2001; Europejski fundusz społeczny jako instrument integracji socjalnej Unii Europejskiej; Warszawa.
- <http://www.ekai.pl> . [Dostęp 4.06.2010]
- <http://www.mpips.gov.pl/integracja/index.php?mleft=10> [Dostęp 5.06.2010].
- <http://www.mrr.gov.pl> [Dostęp 7.06.2010].
- <http://www.niebieska linia.pl/index.php?=1280> [Dostęp 9.06. 2010]
- <http://www.pfs.pl/pl/> [Dostęp 3.06.2010]
- <http://www.samorzad.infor.pl/> [Dostęp 5.06.2010]
- [http://pl.wikipedia.org/wiki/Strategia\\_lizbo%C5%84ska](http://pl.wikipedia.org/wiki/Strategia_lizbo%C5%84ska) [Dostęp 4.06 2010]
- Jabłońska, G., 1996, *Prawo samorządowe w praktyce*. Gdańsk.
- Komunikat Komisji w sprawie Agendy Społecznej COM92005) 33, 9 luty 2005.
- Korcz – Maciejko, A., Maciejko W., 2010, *Świadczenia rodzinne. Komentarz*. Warszawa.
- Maciejko, W, Zaborniak, P., 2009. *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*. Warszawa
- Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski, 2004. Warszawa.
- Nitecki S., 2009, *Pomoc społeczna. Procedury i tryb przyznawania świadczeń*, Gaskor
- Nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, 1997. Liber. Warszawa.
- Program Operacyjny Kapitał Ludzki, 2006. Warszawa.
- Sierpowska, I., 2008, *Prawo pomocy społecznej*. Wolters Kulwer.
- Szpor, G., 2007, *System ubezpieczeń społecznych*, Wolters Kulwer.
- Szprot, G., Nitecki, S., 2005, *Praktyczny komentarz do ustawy o pomocy społecznej*. KJBS. Katowice.
- Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz. 2007, Warszawa.
- Uścińska, G., 2005. *Świadczenia z zabezpieczenia społecznego w regulacjach międzynarodowych i polskich. Studium porównawcze*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych. Warszawa.

**A diagnosis of chosen legal aspects referring to homeless people****(Summary)**

The author discusses here the most important legal instruments directly or indirectly related to the question of homelessness. Formal documents presented in the article include international (legal and programme instruments of the UN, the Council of Europe, the EU) and Polish national and local documents (The Constitution of the Republic of Poland; laws on social assistance, family benefits, social employment, social cooperatives and financial support in creating social housing, supported flats, night shelters and houses for the homeless). These materials are important inasmuch as they refer to the question of homelessness and point to legislative gaps in this field. This discussion results in establishing recommendations for changes in legislation referring to homelessness.



Maciej Dębski

**Analiza „systemu” pomocy osobom  
bezdomnym w Polsce. Próba  
krytycznej syntezy**



Dlaczego tytułowy system ująłem w cudzysłów? Wprawdzie terminem tym posługujemy się powszechnie, jednak uważam, że w odniesieniu do udzielania wsparcia osobom bezdomnym, użycie pojęcia system bez cudzysłowu byłoby nadużyciem, ponieważ takiego systemu po prostu nie ma. Poniższy tekst składa się z dwóch części. W pierwszej, prezentuję ogólne problemy wynikające z niesienia pomocy osobom bezdomnym, które pełnić mogą funkcję wstępnych założeń artykułu. Druga część, oscyluje wokół słabych stron systemu wsparcia osób bezdomnych. Dla potrzeb artykułu zagadnienia dość sztywno podzieliłem na bezpośrednie i pośrednie wady systemu pomocy społecznej, zaś głównym celem rozważań jest zwrócenie uwagi na najważniejsze bolączki systemu wsparcia osób bezdomnych w Polsce. Najogólniej rzecz ujmując chodzi o ukazanie, że pomoc społeczna skierowana do osób bezdomnych ma wydźwięk doraźny, a nie profilaktyczny czy integracyjny.

## **1. Pomoc osobom bezdomnym w Polsce – założenia wstępne**

Prezentacja mocnych i słabych stron systemu pomocy osobom bezdomnym w Polsce wymaga zaakcentowania kilku istotnych faktów, które mogą pełnić rolę ogólnych założeń, związanych bezpośrednio z niesieniem pomocy wykluczonym społecznie. Po pierwsze, zawsze należy oferować osobie potrzebującej pomoc, nawet jeśli osoba bezdomna w sposób ciągły przyjęcia pomocy odmawia. Reakcja taka nie powinna zwalniać nas z dalszego wsparcia. Dotyczy to zarówno osób mieszkających w placówkach, jak również w miejscach niemieszkalnych (Dębska-Cenian A., Olech P., 2008). Po drugie, oferowana pomoc musi być pomocą odpowiednią, trafiającą w najpilniejsze potrzeby osoby bezdomnej. W dobie zmieniającej się rzeczywistości społecznej (wzrost bezrobocia), w sytuacji zmian zachodzących w społeczności osób bezdomnych (dłuższy czas pozostawania w bezdomności, starzenie się społeczeństwa, problemy zdrowotne, w szczególności psychiczne) rodzi się pilna potrzeba stałego monitorowania osób wykluczonych społecznie (realizacja w sposób ciągły badań naukowych, dalszy rozwój outreachowych metod pracy, takich jak streetworking, asystowanie). Żadne bowiem narzędzie badawcze nie zastąpi stałej obserwacji oraz bezpośredniej rozmowy z osobą potrzebującą pomocy.

Trzecim niezbędnym założeniem jest zaakceptowanie faktu, iż osoba bezdomna musi być poinformowana o możliwości otrzymywania pomocy. Dotyczy to przede wszystkim tych osób, które znajdują się poza systemem pomocy. Jak wskazują liczne badania, osoby zamieszkujące w miejscach niemieszkalnych o wiele rzadziej korzystają z pomocy niesionej przez ośrodki pomocy społecznej oraz organizacje pozarządowe. W wielu przypadkach pomoc jest jawnie odrzucana tylko dlatego, by nie

---

1. Fragmenty prezentowanego opracowania opublikowane zostały w roczniku „Forum. O bezdomności bez lęku” (Dębski M., 2010. s. 293-310).

być zależnym od żadnej instytucji, nie ograniczać własnej wolności. Istnieje jednak grupa osób, które nie wiedzą o możliwości skorzystania z różnorodnych form pomocy, nie tylko wsparcia finansowego. Mam tutaj na myśli kwestie noclegu i posiłku, ale również możliwość dostępu do pomocy psychologicznej, terapeutycznej czy prawnej. Oferowane wsparcie nie może być uzależnione od stanu bezdomności. Pomimo, iż większość bezdomnych przekroczyła pięćdziesiąty rok życia, pomoc powinna umożliwiać im zmianę życia, miast przyzwyczajając do stanu bezdomności. Stąd wskazane jest tworzenie takich systemów pomocy, które będą oparte zarówno na prawach, jak i na obowiązkach osoby bezdomnej. Brak wymagań, jakie winien spełniać bezdomny dla otrzymania wsparcia, może prowadzić do stanu wyuczonyj bezradności, połączonej z wysokim stopniem roszczeniowości. Chcąc minimalizować takie sytuacje, powinno się pracować w oparciu o umowę jaką jest indywidualny kontrakt wychodzenia z bezdomności. Uzależnienie od pomocy prowadzi najczęściej do wyuczonyj bezradności, kiedy ustawicznie podajemy rybę na talerzu, zamiast udostępnić wędkę i konsekwentnie uczyć, jak w sposób samodzielne można rybę złowić (Gajdzica Z., Rembierz M., 2005. s. 15).

Z punktu widzenia profilaktyki wobec osób zagrożonych bezdomnością ważne jest, aby pomoc osobom bezdomnym była udzielana w odpowiednim dla nich czasie. W wielu przypadkach pomoc jest odpowiednia, ale udzielona zbyt późno. Dotyczy to przede wszystkim osób, które stosunkowo niedawno stały się bezdomne. Być może terminowe rozpoznanie potrzeb osoby zagrożonej bezdomnością, pozwoliłoby uniknąć wejścia w bezdomność. Chcąc więc wyjść naprzeciw potrzebom klienta, należy poczynić starania o zawiązanie szerokiej koalicji tych instytucji, które mogą mieć kontakt z potencjalną osobą bezdomną (np. spółdzielnie mieszkaniowe). Dla skonstruowania systemu profilaktyki bezdomności, istotna wydaje się ścisła współpraca międzysektorowa, sprzyjająca budowie profilaktycznych programów zmierzających do ograniczenia (zahamowaniu) zjawiska bezdomności.

Jak wskazuje Andrzej Przyemeński do najważniejszych zadań instytucji niosących pomoc osobom bezdomnym, należy interwencja w sytuacjach stwarzających zagrożenie dla życia, udzielanie schronienia i zapewnianie podstawowych środków utrzymania, jak również pomoc w integracji ze społeczeństwem (Przyemeński A., 2008. s. 27). Aby móc w pełni realizować podstawowe obszary niesienia pomocy niezbędna jest infrastruktura, składająca się z różnego rodzaju placówek udzielających wsparcia osobom bezdomnym. Ważne są też odpowiednie uregulowania prawne, gwarantujące udzielenie pomocy na właściwym poziomie wszystkim bezdomnym oraz właściwy do realizowanych zadań poziom ich finansowania. Niewątpliwie najbardziej istotną kwestią dla usamodzielnienia osób bezdomnych, jest posiadanie spójnej, wieloletniej wizji niesienia pomocy osobom wykluczonym, w oparciu o rzetelną diagnozę badawczą i nowoczesne narzędzia pracy socjalnej. Myślę tutaj o przemyślanym systemie wsparcia, obejmującym zarówno działania profilaktyczne (zmierzające do tego, by osoby zagrożone bezdomnością w nią nie wpadały), działania doraźne (świadczenie opieki socjalnej na godnym poziomie) oraz działania nastawione na wychodzenie z bezdomności. Należy zapytać czy system wsparcia osób wykluczonych społecznie w naszym kraju spełnia te kryteria?

## **2. Słabe strony systemu wsparcia osób bezdomnych w Polsce – ujęcie indywidualne, bezpośrednie**

Poniżej prezentuję najważniejsze – moim zdaniem – wady funkcjonowania systemu wsparcia osób bezdomnych w Polsce. Zapewne nie wyczerpują one całości poruszanej problematyki, jednakże stanowią doskonały punkt wyjścia do dalszych dyskusji w gronie osób, którym bliska jest omawiana problematyka. Poniższe, słabe strony systemu wsparcia w sposób dość arbitralny dzielę na te, które odnoszą się bezpośrednio do samych osób bezdomnych oraz te, które swoim zasięgiem dotyczą instytucji pomocowych oraz innych instytucjonalnych (pośrednich) problemów. Pragnę zauważyć, iż zaprezentowane wady obecnie funkcjonującego systemu pomocy osobom bezdomnym, pozbawione zostały w tej części opracowania całego obszaru rekomendacji, które umiejscowiono na zakończenie diagnozy, spisanej przez Zespół Badawczy.

Wspomagając się literaturą przedmiotu oraz wieloletnim doświadczeniem zdobytym podczas pracy w Pomorskim Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, doszedłem do wniosku, iż najważniejsze wady mechanizmów pomocy osobom bezdomnym można sprowadzić do następujących zagadnień:

### **2.1. Zbyt długi okres przebywania w placówce dla osób bezdomnych**

W Polsce nazbyt często dochodzi do sytuacji, w której osoba bezdomna przebywa w tej samej placówce wiele lat. Taka sytuacja dotyczy nie tylko przewlekle chorych czy niepełnosprawnych, ale również ludzi stosunkowo młodych, zdolnych do podejmowania różnorodnych form aktywności zawodowej. Tymczasem, wraz z upływem lat pozostawania bez domu, asymilowane są nie tylko wzory zachowań reprezentowane przez zbiorowość osób bezdomnych, ale nawet samo postrzeganie domu. Zdarza się, że osoby od wielu lat przebywające w schronisku, przestają o nim myśleć jako o miejscu tymczasowego pobytu, traktując je jako dom. Zbyt długi okres przebywania w placówce spowodowany może być jednak nie tylko czynnikami osobowościowymi ludzi bezdomnych (m.in. niechęć do zmiany swojego życia, brak wiary we własne siły, asymilacja norm i wzorów zachowań), ale również tym, że nie jest z nimi podejmowana odpowiednia praca socjalna, albo w danej gminie panuje zła sytuacja mieszkaniowa (brak mieszkań socjalnych, komunalnych, wspieranych). Więcej rozważań na ten temat podjąłem w dalszej części tekstu.

### **2.2. Uzależnienie od pomocy**

Uzależnienie od pomocy ściśle związane jest z długością trwania bezdomności. Wielość form wsparcia oferowanego osobom bezdomnym może powodować uzależnienie od pomocy. Nade wszystko dotyczy to osób przebywających w placówkach udzielających schronienia. Sytuacja uzależnienia od pomocy powoduje, iż osobom bezdomnym w wielu przypadkach nie opłaca się podejmowanie prób wychodzenia z bezdomności. Sytuacje uzależnienia od pomocy są ściśle związane nie tylko z wielością możliwych form wsparcia, ale również z długością przebywania w bezdomności. Im dłużej człowiek jest w bezdomności, tym częściej przywiązuje się nie tylko do miejsca swojego przebywania, ale również do pomocy, z której korzysta. W konsekwencji, niejednokrotnie dochodzi do sytuacji, w której mieszkańcy różnego rodzaju placówek uważają,



iż pomoc ze strony gminy należy im się nawet wówczas, kiedy oni sami nie wykazują żadnych chęci zmiany swojej sytuacji życiowej.

### 2.3. Wyczuwana bezradność

Długotrwałe korzystanie z pomocy oferowanej przez gminę, bez wykonywanej jednocześnie pracy socjalnej powoduje, iż osoby bezdomne stają się bezradne życiowo. Ludzie bezdomni szybko uczą się bezradności, poczucia, że ich osobista kontrola wzmocnień i wpływ na sytuację są nieefektywne. W związku z tym uczą się oczekiwać obniżonej kontroli w przyszłości. To prowadzi do deficytów poznawczych (człowiek przestaje rozumieć, co się w danej sytuacji dzieje i nie potrafi przewidywać dalszego jej biegu), motywacyjnych (brak motywacji do działania i umiejętności angażowania się), emocjonalnych (depresja, apatia, lęk, zmęczenie, wrogość, brak agresji, utrata nadziei) oraz społecznych (wycofanie z kontaktów społecznych).

### 2.4. Niski poziom partycypacji osób bezdomnych w systemie wsparcia

Obserwujemy wiele sytuacji, w których głos osób bezdomnych nie jest brany pod uwagę. Konsekwencją braku partycypacji osób bezdomnych w procesie reintegracji zawodowej i społecznej, często jest przedmiotowe traktowanie osób bezdomnych korzystających z pomocy, jak również pomaganie osobom bezdomnym w sposób nieadekwatny do ich realnych potrzeb. Warto zauważyć, że obecnie w Polsce realizowane są pojedyncze projekty rzecznictwa osób bezdomnych, których głównym celem jest włączenie samych zainteresowanych w procesy decyzyjne, prowadzące do zmiany własnej sytuacji życiowej. Jak wynika z nielicznych doświadczeń polskich w zakresie rzecznictwa, można prowadzić je na dwa sposoby: w pierwszym przypadku, rzecznikiem osób bezdomnych może być człowiek sam nie będący bezdomnym (najczęściej wywodzący się ze środowiska organizacji pozarządowych), w drugim, rzecznikiem osób bezdomnych staje się osoba doświadczająca bezdomności. Dobrym przykładem rzecznictwa na rzecz osób bezdomnych może być powołana przy Pomorskim Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności Pomorska Rada Osób Bezdomnych (Pomorskie Forum na Rzecz Wychodzenia z Bezdomności, b.d.), bądź też rzecznictwo prowadzone przez Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta w Gdańsku (Rzecznik Osoby Bezdomnej, b.d.). Głównym zadaniem rzecznika osób bezdomnych – w myśl hasła „nic o nas bez nas i dla nas” – jest aktywne reprezentowanie interesów grupy osób bezdomnych, pragnących zmienić swoją sytuację życiową.

### 2.5. Brak pracy z osobą bezdomną w kierunku wyjścia z bezdomności

Przed akcesją Polski do Unii Europejskiej, praca socjalna z osobą bezdomną wykonywana była w placówce na minimalnym poziomie. Dopiero możliwość korzystania przez Polskę z funduszy strukturalnych, zapoczątkowała tworzenie i realizację programów reintegracyjnych przez różnego rodzaju instytucje oraz organizacje pozarządowe. W tym kontekście opisane powyżej uzależnienie osób bezdomnych od pomocy, jak również zbyt długi okres przebywania w placówkach udzielających wsparcia osobom bezdomnym, należy traktować jako pochodną braku programów nakierowanych na wychodzenie z bezdomności. Pomimo niewątpliwej poprawy, nadal jedynym stosowanym narzędziem pracownika socjalnego jest indywidualny program wychodzenia z bezdomności, a liczba osób usamodzielnionych wciąż jest bardzo niska. Zdaje się, że w wielu

organizacjach nadal obowiązuje wizja systemu doraźnej pomocy osobom bezdomnym, tak bardzo rozpowszechniona w czasach realnego socjalizmu. Przodują w tej dziedzinie przede wszystkim ośrodki pomocy społecznej, które bardzo często opierają swoją pracę na starszych pracownikach socjalnych. Widoczną poprawę w pracy z osobą bezdomną w kierunku wychodzenia z bezdomności, zaobserwować można raczej w środowisku organizacji pozarządowych, które częściej od ośrodków pomocy społecznej korzystają ze środków unijnych, jak również chętniej opierają swoją pracę na ludziach młodych.

### **3. Słabe strony systemu wsparcia osób bezdomnych w Polsce – ujęcie instytucjonalne, pośrednie**

#### **3.1. Myślenie o problemie bezdomności wyłącznie w kategoriach pomocy społecznej a nie szeroko rozumianej polityki społecznej**

Postrzeganie zjawiska bezdomności nie może ograniczać się tylko do obszaru pomocy społecznej, lecz winno być rozpatrywane jako problem wieloaspektowy. Konieczny jest udział osób odpowiedzialnych za mieszkalnictwo, sądownictwo, ekonomię społeczną. Nie można tracić równocześnie z pola widzenia innych problemów społecznych, takich jak bezrobocie, ubóstwo, uzależnienia, przemoc w rodzinie, przestępczość. Problem bezdomności trzeba traktować interdyscyplinarnie. Takie bowiem rozumienie bezdomności, legitymizuje zawiązywanie koalicji lokalnych na rzecz rozwiązywania problemu bezdomności i łagodzenia jej skutków oraz pozwala na holistyczną pomoc niesioną osobom bezdomnym. Wydaje się, że myślenie o realnej możliwości ograniczenia zjawiska bezdomności w Polsce musi iść w parze z zaangażowaniem wielu interesariuszy (służb) rekrutujących się ze środowiska szeroko rozumianej polityki społecznej.

#### **3.2. Brak systemu wsparcia dla specjalistów pomocy społecznej**

Przygotowanie pracowników socjalnych do pracy z bezdomnymi często pozostawia wiele do życzenia. Dzieje się tak m.in. dlatego, że nadal funkcjonują stereotypy, które przyczyniają się do bagatelizowania problemu. Wieloletnie doświadczenie pracownika socjalnego, uznawanego za specjalistę w pracy na rzecz osób bezdomnych, często traktowane jest jak dożywotni certyfikat, zdejmujący z niego obowiązek doskonalenia się. Niewielu z wieloletnich pracowników socjalnych rozumie, że wsparcie adekwatne do zmieniającej się rzeczywistości społecznej, wymaga stałego dostępu do aktualnej wiedzy z zakresu psychologii, pracy socjalnej, pedagogiki, socjologii, którą mogliby wykorzystywać w codziennej pracy z mieszkańcami placówek. Wiele instytucji i organizacji w Polsce (rządowych i pozarządowych) nie dba w sposób należyty o odpowiedni poziom wykształcenia praktycznego pracownika socjalnego. Skutkiem takiego postępowania jest duża liczba negatywnych opinii osób bezdomnych o pracy pracowników socjalnych oraz opiekunów z placówek dla osób bezdomnych, świadcząca o braku elementarnych umiejętności pracy z osobą będącą w potrzebie. Problem ten postrzega także coraz większa liczba pracowników socjalnych, którzy domagają się umożliwienia im podnoszenia swoich kwalifikacji i umiejętności zawodowych.

### 3.3. Brak programów prewencyjnych i profilaktycznych dla osób zagrożonych bezdomnością

Wydaje się, że aby dziś realnie ograniczyć skalę zjawiska bezdomności, należy opracować długoterminowe działania profilaktyczne skierowane do tych osób na progu bezdomności. Obecnie nie ma w Polsce wielu takich działań, a te, które rodzą się w pracy poszczególnych instytucji i organizacji pozarządowych, należy uznać za dalece niewystarczające. Programy profilaktyczne stanowią doskonałą formę pomocy adresowanej do osób zagrożonych bezdomnością. Realizowane mogą być już z dziećmi w szkołach, z młodzieżą na ulicy w najbliższym miejscu zamieszkania (pedagogika ulicy, streetworking) oraz wśród osób będących w trudnej sytuacji materialnej (programy w zakresie redukcji zadłużenia czynszowego, aktywizacja zawodowa i społeczna, doradztwo zawodowe). Brak odpowiedniego wsparcia prewencyjnego dla tej grupy osób to problem, z którym pomoc społeczna boryka się od lat.

Pomoc obecnie świadczona osobom będących w trudnej sytuacji życiowej, w postaci różnego rodzaju świadczeń społecznych (np. zasiłki celowe, stałe), wydaje się wsparciem nieskutecznym, w wielu przypadkach nie prowadzącym do polepszenia sytuacji życiowej. Można zaryzykować stwierdzenie, że poprzez wieloletnie korzystanie z nieskutecznej pomocy gminy, osoby zagrożone bezdomnością nabywają nawyków osób nieporadnych życiowo, uzależnionych od udzielanej pomocy, a ich życiowe problemy wciąż nie pozostają rozwiązane. Od takiej sytuacji bardzo blisko do możliwości doświadczenia stanu bezdomności.

### 3.4. Charytatywny model udzielania pomocy oraz wadliwa rejonizacja pomocy

A. Przymeński (2008. s. 30) dowodzi, że w Polsce nie ma dotąd, ani jasno określonych roszczeniowych praw ludzi bezdomnych do pomocy, ani realnych możliwości wyegzekwowania ich od administracji publicznej drogą sądową. Dlatego udzielana pomoc osobom bezdomnym w wielu wypadkach ma charakter w zbyt dużym stopniu uznaniowy, a dla większości jest świadczona „z łaski”, lub na mocy lokalnie przestrzeganych standardów i interpretacji przepisów prawa. Taka sytuacja powoduje, że w wielu placówkach dla osób bezdomnych łamane są podstawowe prawa człowieka. Podopiecznym odmawia się należytej godności i poszanowania. W tym kontekście placówki dla osób bezdomnych często przyjmują charakter instytucji totalnych, w których partycypacja i zdanie samych pensjonariuszy ograniczone zostają do niegodziwego minimum.

Jak wskazują przepisy zawarte w ustawie o pomocy społecznej, za pomoc dla bezdomnych odpowiedzialne są gminy ich pochodzenia lub stałego pobytu (Przymeński A., 2008. s. 30). W opinii Przymeńskiego, zasada ta działa na niekorzyść blisko połowy polskich bezdomnych, którzy nie uzyskują w tych gminach pomocy publicznej, przez co zmuszeni są do migracji do placówek prowadzonych przez instytucje niepubliczne, działające niezależnie od ustawy, jako placówki charytatywne (Przymeński A., 2008. s. 30).

### 3.5. Brak odpowiedniej infrastruktury dla osób bezdomnych

Wiele polskich gmin boryka się z ogromnym problemem braku placówek, wyspecjalizowanych w pracy z różnorodnymi grupami osób bezdomnych. Funkcjonujące obecnie ośrodki wsparcia dla osób bezdomnych w wielu przypadkach wymagają pilnych remontów, napraw, rozbudowy i adaptacji. Część z nich znajduje się na terenach trudno dostępnych dla samych osób bezdomnych (np. obrzeża aglomeracji), infrastruktura

wielu placówek pozostawia wiele do życzenia ze względu na: „występujące w wielu z nich zatłoczenie, trudności realizacji w nich programów reintegracyjnych, niewystarczające funkcjonalne zróżnicowanie oraz wyraźne ślady przypadkowości rozmieszczenia infrastruktury, niemającej wiele wspólnego z celowością udzielania w nich pomocy” – A. Przy-meński (2008. s. 30).

### **3.6. Brak mieszkań socjalnych bądź komunalnych dla osób bezdomnych**

Brak odpowiedniej infrastruktury dla osób bezdomnych, można rozpatrywać również w kontekście niewystarczających zasobów mieszkaniowych gminy. W takiej sytuacji często się zdarza, że osoby bezdomne przygotowane do wyjścia z bezdomności, nie mają realnych szans na usamodzielnienie z powodu niemożności uzyskania takiego, gminnego mieszkania socjalnego czy komunalnego. Analizując zjawisko bezdomności w Polsce można z całą pewnością powiedzieć, że brak zasobów mieszkaniowych dla osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością staje się jednym z głównych problemów podejmowanych przez polskie gminy. Niestety wydaje się, iż w tym aspekcie w Polsce nie należy oczekiwać szybkiej poprawy sytuacji, ponieważ rozwój budownictwa społecznego zależy nie tylko od gminy, ale również od ogólnopolskich uregulowań prawnych.

### **3.7. Brak ogólnopolskich standardów pracy podejmowanej z osobami bezdomnymi**

Obecnie w Polsce funkcjonuje kilka, dość zbieżnych ze sobą, standardów pracy z osobami bezdomnymi (Gdańsk, Gdynia, Kielce), jednakże dotychczas nie udało się wypracować norm obowiązujących w całym kraju. Lokalne standardy pracy z osobami bezdomnymi kładą nacisk na kilka sfer życia człowieka (np. mieszkalnictwo, pracę socjalną, zatrudnienie i edukację, streetworking, etykę) i jako takie regulują w sposób formalny pomoc niesioną osobom bezdomnym. Brak standardów niesie za sobą łatwo mierzalne konsekwencje:

- w jednej placówce dla osób bezdomnych zamieszkują młodzi i starsi, pełnosprawni i niepełnosprawni, aktywni zawodowo i bierni zawodowo, mający szansę na wyjście z bezdomności i nie mający takich szans
- niski poziom profesjonalizacji usług wsparcia dla osób bezdomnych
- niedostosowanie świadczonych usług do rzeczywistych potrzeb odbiorców
- niemożność tworzenia zintegrowanych i kompleksowych systemów wsparcia osób bezdomnych

### **3.8. Brak analizy ekonomicznej systemu wsparcia osób bezdomnych**

Nie ulega wątpliwości, że argumenty natury ekonomicznej są tymi, które mogą mieć największe szanse zrozumienia wśród samorządowców i innych osób odpowiadających za kształtowanie szeroko rozumianej polityki społecznej. Być może uświadomienie faktu, iż system profilaktyki jest w dłuższej perspektywie tańszy niż system doraźnej pomocy świadczonej bezdomnym (koszty schronienia, wyżywienia, zasiłków i odzieży), pomogłoby osobom kluczowym zrozumieć pilną potrzebę budowania mieszkań socjalnych i treningowych, czy też przekazywania środków finansowych na realizację programów skierowanych do osób zagrożonych bezdomnością.

### **3.9. Brak szczegółowej diagnozy problemu bezdomności dokonanej na podstawie prowadzonych badań naukowych**

Chcąc w skuteczny i adekwatny sposób nieść pomoc osobom bezdomnym, należy dokonać rzetelnej diagnozy potrzeb samych beneficjentów systemu pomocy. Tymczasem wydaje się, że w wielu gminach w Polsce (co wykazałem we wcześniejszym swoim artykule), brak jest rzetelnych diagnoz skali i charakteru zjawiska bezdomności, jego głównych problemów i wyzwań. Sytuacja ta dotyczy nie tylko osób bezdomnych przebywających na terenie Polski, ale również żyjących poza jej granicami. Brak badań naukowych i rzetelnych, wiarygodnych diagnoz w tym zakresie powoduje, iż nazbyt często udzielana jest osobom bezdomnym pomoc przecząca rzeczywistym, indywidualnym potrzebom osób owym wsparciem zainteresowanych. Nazbyt często bowiem zbiorowość ludzi bezdomnych traktuje się stereotypowo, w sposób jednolity zarówno pod względem potrzeb, jak i najważniejszych problemów życiowych. Tworzenie i utrwalanie negatywnych stereotypów bezdomnego jest jednym z elementów instrumentarium stylu życia publicznego, szczególnie akcentowanego przez polityków w okresach wyborczych. Dlatego warto pamiętać, że do natury stereotypu należy, że odwołuje się nie do prawdy i rozumu, lecz do emocji.

### **3.10. Brak monitorowania zjawiska bezdomności**

Wiele prowadzonych w Polsce badań – najczęściej o charakterze lokalnym – wskazuje, iż zjawisko bezdomności jest problemem powszechnym, istniejącym na terenie wszystkich większych polskich gmin. Mimo braku badań o charakterze ogólnopolskim, realizowanych wśród populacji osób bezdomnych, można do pewnego stopnia zorientować się w skali i charakterze zjawiska, na podstawie prowadzonych przez wiele gmin w sposób systematyczny badań o charakterze lokalnym (np. województwo pomorskie, podkarpackie, Warszawa, Wrocław). W analizach tych nie chodzi jedynie o podanie konkretnej liczby osób doświadczających stanu bezdomności, ale również o diagnozę najpilniejszych potrzeb osób wykluczonych społecznie. Badania Naukowe, realizowane w sposób coraz bardziej powszechny, prowadzić powinny w konsekwencji do wypracowania modelu monitorowania sytuacji bezdomności na przestrzeni lat. Jedynym województwem w Polsce, które realizuje badania panelowe wśród osób bezdomnych jest województwo pomorskie, które począwszy od 2001 roku systematycznie przygląda się najważniejszym tendencjom w interesującym nas zjawisku. Na podstawie zebranych danych istnieje możliwość prognozowania skali i charakteru zjawiska bezdomności na najbliższą przyszłość.

Na problem monitorowania zjawiska bezdomności można również patrzeć w sposób szerszy, daleko wykraczający poza realizowanie naukowych badań panelowych. Mowa tutaj o monitorowaniu takich aspektów bezdomności, jak korzystanie z pomocy, przemieszczanie się osób bezdomnych w obrębie jednego miasta, województwa, między województwami czy też rozpatrywanie przyczyn tych wewnętrznych migracji. W tym kontekście wskazać trzeba, że w Polsce nie ma jednolitej bazy danych, która służyłaby monitorowaniu życia codziennego osób bezdomnych, ich potrzeb w różnym okresie życia czy ich stanu zdrowia. Jeśli już takie bazy istnieją, to często mają charakter bądź to baz lokalnych (gminnych, wojewódzkich), bądź to charakter wewnętrznej bazy organizacji (np. Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta czy Stowarzyszenia MONAR). Inną kwestią pozostaje nieaktualność danych zawartych w takich bazach.

### **3.11. Brak umocowań problemu bezdomności w kluczowych dokumentach lokalnych**

W gminnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych oraz w strategiach rozwoju województw, zaobserwować można szczególny nacisk na konieczność rozwiązania problemu bezrobocia, o zjawisku bezdomności pisze się jednak niewiele. Jeśli nawet problem ten zostaje dostrzeżony, to najczęściej traktuje się go w sposób fragmentaryczny, bez oparcia o wyniki rzetelnych diagnoz, zazwyczaj w kontekście interwencyjnej pomocy świadczonej w okresie jesienno-zimowym. Bezdomność w strategiach gminnych łączona jest najczęściej z problemem mieszkalnictwa. Ich lektura nasuwa przypuszczenie, że wielu gminom bardziej zależy na rozwiązaniu problemu złego stanu zasobów mieszkaniowych (komunalnych i socjalnych) niż na realnym ograniczeniu zjawiska bezdomności. Taka postawa wynika zapewne głównie z konieczności płacenia przez gminy wysokich odszkodowań właścicielom lokali mieszkalnych, w których przebywają wieloletni dłużnicy.

### **3.12. Brak lokalnych programów walki z problemem bezdomności i łagodzenia jej skutków**

Aktualnie w Polsce istnieje niewiele gmin, które mogą pochwalić się szczególnymi programami wsparcia osób bezdomnych. Lokalne programy czy strategie (nazwa w tym momencie jest mniej istotna) takich gmin, jak Gdańsk, Gdynia czy Warszawa, kładą nacisk na rozwiązywanie problemu bezdomności nie tylko w kontekście interwencji, ale również prewencji i integracji. Programy te postrzegają problem bezdomności nie tylko przez pryzmat jesienno-zimowego wsparcia, ale nadają kierunek całorocznej pracy z osobami bezdomnymi w celu ich usamodzielnienia. Brak gminnych programów walki z bezdomnością i łagodzeniem jej skutków powoduje, iż niesiona pomoc bardzo często jest wsparciem niepotrzebnym, nieprzemyślanym, nie trafiającym w najpilniejsze potrzeby osób bezdomnych. A pomoc osobom bezdomnym rozpisana jest jedynie na jeden rok kalendarzowy, zamykający się w rocznym budżecie gminy. Te gminy, które pracują w oparciu o lokalne programy czy strategie rozwiązywania problemu bezdomności, ustalają wieloletnie cele, zadania oraz strategie działania, które wszystkie mają zmierzać do realnego ograniczenia liczby osób bezdomnych zamieszkujących teren gminy.

Problematyka wychodzenia z bezdomności, jak również ta związana z systemem wsparcia osób zagrożonych bezdomnością, coraz częściej znajduje swoje miejsce nie tylko w literaturze przedmiotu, ale również w praktycznych działaniach organizacji rządowych i pozarządowych wielu gmin w Polsce. Taki stan rzeczy napawa ostrożnym optymizmem na przyszłość, tym bardziej, że w wielu przypadkach działania gminy w interesujących nas zakresach wpisane zostały w oficjalne dokumenty i strategie poszczególnych miast. Mimo działalności Pomorskiego Forum, obecnie funkcjonujący w kraju system pomocy społecznej dla osób bezdomnych ma więcej wad niż zalet. Stąd moje przypuszczenie, że sporo lat jeszcze upłynie, nim produkty i standardy wypracowywane w ramach Pomorskiego Forum zostaną wdrożone przez lokalne organizacje rządowe i pozarządowe, a być może też posłużą jako solidna podstawa dla opracowania standardów i modeli pracy z osobami bezdomnymi na szczeblu ogólnopolskim.

**Bibliografia:**

- Dębska-Cenian A., Olech P., red., 2008. *Od ulicy do samodzielności życiowej. Standardy społecznej i zawodowej (re)integracji osób bezdomnych w sześciu sferach*. Gdańsk.
- Dębski M., 2010. *Analiza systemu pomocy osobom bezdomnym w województwie pomorskim. Od profilaktyki do wyjścia z bezdomności?*. Ł. Browarczyk, M. Dębski, red. „Forum. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.
- Gajdzica Z., Rembierz M., 2005. *Bezradność. Interdyscyplinarne studium zjawiska w kontekście zmiany społecznej i edukacyjnej*. Katowice.
- Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, b.d. *Pomorska Rada Osób Bezdomnych*. [www.pfwb.org.pl/pomorska-rada-osob-bezdomnych/](http://www.pfwb.org.pl/pomorska-rada-osob-bezdomnych/), dostęp: 20.04.2010.
- Przymeński A., 2008. *Aktualny stan problemu bezdomności w Polsce. Aspekt polityczno-społeczny*. W: *Oblicza bezdomności*. M. Dębski, K. Stachura, red. Gdańsk.
- Rzecznik Osoby Bezdomnej, b.d. [www.bezdomnosc.org.pl/rzecznik/index.php?pg=1](http://www.bezdomnosc.org.pl/rzecznik/index.php?pg=1), dostęp: 20.04.2010.

**The analysis of the assistance “system” for the homeless in Poland  
– an attempt at critical analysis**

**(Summary)**

This article presents the weak points of the current homeless support system, which, for the purpose of this article, have been divided into direct and indirect disadvantages (for the homeless) of the social assistance system. On the one hand the article emphasizes major problems of the homeless support system currently functioning in Poland, and on the other it serves to prove that this system is a short-term solution inadequate for people threatened with homelessness and individuals wanting to change their situation. The author mentions the following elements: long-term stay in the institutions for the homeless, addiction to aid, acquired vulnerability, low participation of the homeless in the support system or the lack of work with the homeless to help them get out of homelessness. Other significant elements are connected with the lack of: a support system for social assistance specialists, prevention programmes for people threatened with homelessness and adequate infrastructure for the homeless.

Maciej Dębski

**Rekomendacje dla systemu  
wsparcia osób bezdomnych  
w Polsce**





Jak wskazują nauki społeczne nie każdy problem można nazwać problemem społecznym (Frysztański K., 2009. s. 18). Jak wskazują liczni autorzy problemy stają się problemami społecznymi jedynie wówczas, kiedy zostaną za takowe uznane w procesie społecznego obserwowania rzeczywistości (Dentler R., 1967. s. 5; Nisbet R., 1971. s. 10; Zastrow Ch., 1988. s. 6; Sullivan T., Thompson K., 1994. s. 6). Można powiedzieć, że wskazanie na problem społeczny przez szeroką reprezentację społeczną odróżnia od indywidualnych rozterek i spraw prywatnych. R. Maris idzie dalej wskazując, że „problemy społeczne mogą być definiowane jako ogólne wzory zachowania ludzkiego lub warunków społecznych, które są postrzegane jako zagrożenia dla społeczeństwa przez znaczącą liczbę ludności, przez silne grupy, bądź przez charyzmatyczne jednostki oraz które mogą być rozwiązane czy też którym można jakoś zaradzić.” (Maris R. W., 1988. s. 6-11). W kontekście powyższych rozważań zjawisko bezdomności należy w sposób niewątpliwy uznać za problem społeczny. Można powiedzieć, iż stan bezdomności jest zagrożeniem dla norm społecznych, jak również dla ładu społecznego. Szeroka akceptacja, aby uznać bezdomność za problem społeczny widoczna jest również w powstających na gruncie amerykańskim, australijskim oraz europejskim narodowych strategiach zwalczania bezdomności, programach unijnych poświęconych rozwiązywaniu interesującego nas problemu, jak również w oficjalnych stanowiskach Parlamentu Europejskiego.

Ostatni element definicji R. Marisa nawiązuje do możliwości praktycznego rozwiązania problemu społecznego, jakim w naszym przypadku jest bezdomność. W trakcie przygotowywania prezentowanej diagnozy, Zespół Badawczy uświadomił sobie, że pełne zdiagnozowanie systemu wsparcia osób bezdomnych w Polsce, winno stać się głównym celem dalszych badań o charakterze ogólnopolskim. Mowa o badaniach, które swoim zakresem obejmowałyby nie tylko osoby bezdomne, lecz także pracowników socjalnych, liderów organizacji pozarządowych i rządowych, świadczących pomoc osobom bezdomnym w regionie. Niezbędne dopełnienie stanowić winna analiza dokumentów źródłowych (również o charakterze ekonomicznym). Analiza mocnych i słabych stron systemu wsparcia osób bezdomnych w Polsce, przedstawiona w tej publikacji, ma charakter otwarty, podobnie jak lista niżej spisanych rekomendacji. Warto wskazać, że zamieszczone w dalszej części tekstu wytyczne, nawiązują w sposób bezpośredni do problematyki wychodzenia z bezdomności, jak również do systemu profilaktyki dla osób zagrożonych bezdomnością. Świadomie zrezygnowano ze szczegółowego opisu rekomendacji mieszkaniowych, ponieważ w sposób kompleksowy opisane zostały przez Piotra Olecha w artykule o sytuacji mieszkaniowej w Polsce<sup>1</sup>. Podobnie jak w przypadku analizy systemu pomocy osobom bezdomnym, poniższe rekomendacje usystematyzowane zostały wg podziału:

- 
1. Rekomendacje dotyczące mieszkalnictwa w sposób wyczerpujący opisane zostały też w pracy *Psychospołeczny profil osób bezdomnych w Trójmieście* (Dębski M., Dębska-Cenian A., Olech P., 2008. s. 651-702) oraz w opracowaniu: *Bezdomność – zarys głównych problemów w Polsce. Rekomendacje dla całościowej polityki społecznej* (Olech P., 2010b. s. 273-292).

- rekomendacje indywidualne, bezpośrednio odnoszące się do samych osób doświadczających bezdomności
- rekomendacje systemowe, które swoją treścią odnoszą się raczej do systemu wsparcia osób bezdomnych

## **1. Rekomendacje indywidualne, bezpośrednio**

### **1.1. Wyjście z bezdomności traktować należy jako nadrzędny cel pracy z osobami bezdomnymi**

Zadaniem pracy z osobami bezdomnymi, obok działalności *stricte* interwencyjnej, jest nie tyle przywrócenie tych osób do poziomu funkcjonowania, na jakim znajdowały się przed wejściem w bezdomność, ale doprowadzenie ich do poziomu, na jakim nigdy wcześniej nie były. Praca pracownika socjalnego, jeśli istnieją ku temu sprzyjające warunki, winna być ukierunkowana na niesienie pomocy ułatwiającej wychodzenie z bezdomności, a nie jej utrwalanie. Biorąc pod uwagę możliwość uzależnienia od udzielanej pomocy, długi okres przebywania osób bezdomnych w placówce oraz zjawisko wyuczony bezradności, głównym celem pracy z osobami bezdomnymi (szczególnie tymi, którzy są zdrowe, młode i aktywne zawodowo) powinny być działania zmierzające do ich usamodzielnienia.

### **1.2. Stosowanie wielowymiarowych form wsparcia osób bezdomnych**

Praca z osobami bezdomnymi – zarówno w wymiarze społecznym, jak i zawodowym – winna prowadzić do rozwoju osoby bezdomnej i do pełnego włączenia jej w nurt życia społecznego. Stąd też nieodzowne jest stosowanie szerokiego wachlarza działań pomocowych, dostosowanych do bardzo zróżnicowanych potrzeb osób bezdomnych, a także wprowadzenie do katalogu stosowanych w kraju form pomocy osobom bezdomnym – rozwiązań nowatorskich. Do form umożliwiających realizację szerokiego zakresu pracy z osobami bezdomnymi zaliczyć należy: streetworking, pomoc instytucjonalną, pracę socjalną, edukację, aktywizację zawodową oraz asystowanie i monitorowanie zmian. Stosowanie wielowymiarowych form pomocy odbywać się powinno w oparciu o rzetelną diagnozę stanu bezdomności, jej skali, charakteru oraz głównych potrzeb osób bezdomnych.

### **1.3. Wszechstronne oddziaływanie na osobę bezdomną poprzez dobór w sposób indywidualny formy kierowanej do nich pomocy**

Pracę z osobą bezdomną należy pojmować jako proces dostosowany do jej konkretnych potrzeb. Dlatego oddziaływanie na życie osoby bezdomnej winno odbywać się w sposób kompleksowy, czyli w sześciu, wzajemnie połączonych sferach życia: w wymiarze psychologicznym, zawodowym, zdrowotnym, socjalno-bytowym, mieszkaniowym i społecznym (Dębska-Cenian A., Olech P., 2008). W doborze działań w pracy z osobami bezdomnymi, nie powinno być mowy o ujednoczeniu usług. Konieczna jest głęboka diagnoza stanu, w jakim znajduje się nie tyle cała grupa doświadczająca bezdomności, co każda, indywidualna osoba bezdomna.

#### **1.4. Wzbudzanie u osób bezdomnych odpowiedzialności za rozwiązanie swojej sytuacji życiowej**

Niezwykle ważne jest prowadzenie działań z osobą bezdomną w taki sposób, aby pozwalały one na jak największą ich partycypację w rozwiązywaniu własnej, trudnej sytuacji. Nie do przecenienia wydaje się, praktyka angażowania osób bezdomnych w jak największą liczbę aktywności – zarówno na etapie realnego planowania działań pomocowych (diagnoza, tworzenie indywidualnych planów i programów – znacznie wykraczające poza podpisywanie przez osobę bezdomną propozycji na pracę z nią, generowanych przez współpracujący personel), jak i ich prowadzenia (samorząd uczestników, stopniowe delegowanie zadań na osobę bezdomną). Pożądane jest inicjowanie takich działań, które pozwolą osobom bezdomnym odzyskać wewnętrzne poczucie kontroli nad życiem i własnymi osiągnięciami tak, aby same mogły dokonywać suwerennych decyzji, dotyczących form pomocy.

#### **1.5. Doprowadzenie do większej partycypacji osób bezdomnych**

Zaangażowanie osób bezdomnych w życie społeczne niesie wiele korzyści. Z jednej strony, spowodować może pojawienie się nowych form pomocnych w wyjściu z bezdomności. Z drugiej zaś, może być dla innych bezdomnych przykładem wzięcia odpowiedzialności za swoje życie. W tym celu postuluje się dalsze rozwijanie projektów rzecznictwa na rzecz osób bezdomnych oraz czynne angażowanie osób wykluczonych społecznie w proces własnej reintegracji zawodowej i społecznej. Warto dodać, że rzecznictwo ma tę pozytywną właściwość, iż staje się niejako kontrolą społeczną dla działań podejmowanych w ramach szeroko rozumianej polityki społecznej. Dobrym przykładem w tym zakresie, może być zakończony już projekt prowadzony przez Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta (Rzecznik Osoby Bezdomnej, b.d.) oraz koncepcja Pomorskiej Rady Osób Bezdomnych w Gdańsku (Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, b.d.). Włączając osoby bezdomne w różnego rodzaju procesy decyzyjne, pamiętać należy o jasnym określeniu zasad funkcjonowania tego typu rad, stowarzyszeń, kół oraz monitorowaniu ich działalności i zasad funkcjonowania. Zwiększając partycypację osób bezdomnych w proces własnego usamodzielniania się, warto pomyśleć o członkostwie przedstawicieli środowiska osób bezdomnych we wszelkiego rodzaju lokalnych koalicjach, których celem jest wypracowywanie metod ograniczania zjawiska bezdomności w regionie. Osoby bezdomne powinny wchodzić na stałe w skład takich koalicji, stowarzyszeń i organizacji z możliwością zabierania głosu na takich samych prawach, jak pozostali członkowie grupy.

#### **1.6. Odpowiednia aktywizacja zawodowa osób bezdomnych**

Jednym z najważniejszych czynników pomocnych w wyjściu z bezdomności jest posiadanie pracy. Biorąc pod uwagę zdecydowaną poprawę na lokalnym rynku pracy w ciągu ostatnich kilku lat można powiedzieć, że dzisiaj osoba bezdomna nie powinna mieć kłopotu ze znalezieniem zatrudnienia. W tym kontekście ważne stają się nie tyle dostępne formy aktywności zawodowej, ile kwestia odpowiedniego przygotowania osób bezdomnych do podjęcia pracy. Często dochodzi bowiem do sytuacji, w której osoba bezdomna posiada zatrudnienie, ale nie jest w stanie go utrzymać z powodu braku nawyków pracy czy problemu uzależnienia. Dlatego wydaje się, że odpowiednia aktywizacja zawodowa osób bezdomnych to taka, która skupiona jest na rozwoju oraz

wzmacnianiu zdolności i umiejętności osoby bezdomnej, na kształtowaniu woli i motywacji do podjęcia zatrudnienia oraz zmiany swojej sytuacji życiowej. W tym znaczeniu aktywizacja zawodowa powinna być przede wszystkim indywidualna (spersonalizowane podejście), z adekwatnym poziomem wsparcia (dochodu) finansowego w trakcie samego procesu aktywizacji. Nie bez znaczenia, szczególnie dla osób, które dopiero weszły w bezdomność, jest kierowanie obowiązkowej oferty psychologicznej, mającej za zadanie przygotowanie do podjęcia zatrudnienia. W kontekście problemu alkoholowego istotna jest również praca integracyjna z osobami uzależnionymi.

## 2. Rekomendacje systemowe, pośrednie

### 2.1. Myślenie o problemie bezdomności w kategoriach szeroko rozumianej polityki społecznej a nie pomocy społecznej. Stworzenie i wdrożenie ogólnokrajowych zasad prowadzenia polityki społecznej w zakresie bezdomności

Doświadczenia wielu instytucji państwowych, jak również organizacji pozarządowych wskazują, iż chcąc myśleć o realnym ograniczeniu zjawiska bezdomności, należy postrzegać je przez pryzmat polityki społecznej, a nie pomocy społecznej. W rozwiązywanie problemów społecznych powinny być zaangażowane wszystkie sektory życia społecznego, w szczególności odpowiedzialne za politykę mieszkaniową, rodzinną, migracyjną, pomocy społecznej. W kontekście walki z bezdomnością należy popierać wszelkie inicjatywy lokalne, narodowe i transnarodowe, kładące nacisk na problematykę wychodzenia z bezdomności. Szczególnie istotnym wydaje się pomysł lokalnych partnerstw z udziałem instytucji i organizacji, mogących mieć bezpośrednią bądź pośrednią styczność ze zjawiskiem bezdomności. Warto wskazać, iż myśląc o problematyce bezdomności w sposób interdyscyplinarny, ważnym zadaniem staje się wypracowanie zasad spójnej, europejskiej polityki migracyjnej, w szczególności w kontekście nieznanej dzisiaj skali bezdomności Polaków mieszkających poza granicami kraju. Mając na uwadze fakt, iż zjawisko bezdomności nie powinno być zawężane jedynie do sfery pomocy społecznej, należy podjąć zintegrowane działania, ukierunkowane na wypracowanie programów (na poziomie europejskim, narodowym i lokalnym) sprzyjających integracji imigrantów ze społecznością krajów przyjmujących (Szczepański M., 2008. s. 2-8).

Mimo, iż za rozwiązywanie problemu bezdomności każdorazowo odpowiedzialna jest gmina, w której zameldowana jest osoba jej doświadczająca, rekomenduje się stworzenie i wdrożenie ogólnokrajowych zasad prowadzenia polityki społecznej w zakresie bezdomności (Olech P., 2010b. s. 277). Pierwsze próby w tej materii już w Polsce odnotowano, ale ich skuteczność wciąż jest niewystarczająca. Myślę tu o Krajowym Programie Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2009), czy też projekcie ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej z roku 2007 (Druki Sejmowe V kadencja Druk nr 1548). Doskonałą sposobnością do uczynienia spójną systemowej wizji pomocy osobom bezdomnym, byłoby stworzenie – wzorem wielu krajów i regionów europejskich (m.in. Anglia, Walia, Szkocja, Niemcy, Francja, Irlandia, Dania, Szwecja, Norwegia) – ogólnopolskiej strategii walki z bezdomnością, zgodnej z wytycznymi FEANTSA (FEANTSA, b.d.).

## **2.2. Przeorientowanie polityki radzenia sobie z bezdomnością na aktywną politykę rozwiązania problemu bezdomności**

Obecnie funkcjonujące regulacje i rozwiązania systemowe w zakresie bezdomności – na co zwraca uwagę P. Olech – mają charakter raczej interwencyjny i akcyjny (Olech P., 2010b. s. 278). Mimo, iż polski system wsparcia osób bezdomnych radzi sobie z problemem bezdomności, jednakże w sposób systemowy go nie rozwiązuje. Taki stan rzeczy jest pochodną obowiązujących aktów prawnych, takich m.in., jak ustawa o pomocy społecznej z roku 2004, której zapisy w większości odnoszą się do udzielania osobom bezdomnym podstawowych usług, skoncentrowanych zdecydowanie na udzielaniu wsparcia interwencyjnego. We współczesnym polskim ustawodawstwie widoczny jest deficyt ustaw, uchwał i krajowych programów, które zapewniłyby ciągłość wsparcia osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością. Rozpatrując problem bezdomności w tym aspekcie, rekomenduje się tworzenie takich rozwiązań w sferze bezdomności, które byłyby zorientowane nie tylko na interwencję i pomoc doraźną, ale również na prewencję bezdomności i proces wychodzenia z niej. Doskonałym przykładem takiego dokumentu jest najnowsza korekta programu Program Wspierający Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności z lutego 2010 roku, którego cele główne zorientowane zostały na integrację i aktywizację zawodową oraz społeczną osób bezdomnych w środowisku lokalnym (wymiar integracji), na poprawę standardu pobytu i noclegu (wymiar interwencji) oraz na wspieranie działań profilaktyczno-osłonowych (wymiar prewencji) (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Departament Pomocy i Integracji Społecznej, 2010).

## **2.3. Realizacja systemowych oraz konkursowych programów i projektów unijnych w zakresie problematyki bezdomności**

Po akcesji Polski do struktur Unii Europejskiej, powstała możliwość realizacji programów finansowanych ze środków unijnych. Pierwsze próby wykorzystywania funduszy wspólnotowych w celu realizacji projektów związanych z bezdomnością, podjęto już w roku 2005 i kontynuowane są nadal. Rekomenduje się dalsze realizowanie programów, które pozwalają na dokonywanie naukowych diagnoz problemu bezdomności w regionie, przyczyniając się do wypracowywania zrębów lokalnych systemów pomocy osobom bezdomnym. Aktualnym przykładem takich projektów/programów jest na przykład inicjatywa Bezdomność na Mazowszu, realizowana przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Z zapisu na stronie internetowej projektu dowiadujemy się, że: „głównym celem projektu, o charakterze badawczym, jest wypracowanie modelu diagnostycznego sytuacji bezdomnych oraz analiza funkcjonowania mazowieckich organizacji pozarządowych i ośrodków pomocy społecznej działających na rzecz bezdomnych jako podmiotów regionalnej polityki społecznej, ocena efektywności udzielanej pomocy bezdomnym (cele poznawcze) oraz opracowanie modelu współpracy pomiędzy organizacjami pozarządowymi a ośrodkami pomocy społecznej (cel aplikacyjny). W tym ujęciu cel poznawczy wiąże się z celem aplikacyjnym, realizowanym poprzez formułowanie wskazań dla działalności praktycznej, m. in. wypracowania modelowych rozwiązań w zakresie współpracy oraz tworzenia wspólnych gminnych strategii integracji i rozwiązywania problemów społecznych oraz modelu wychodzenia z bezdomności” (Instytut Pracy i Spraw Społecznych, b.d.).

Projekty i programy realizowane ze środków unijnych powinny prowadzić do konsolidacji różnorodnych podmiotów, w celu zawiązania koalicji na rzecz rozwiązywania problemu bezdomności i łagodzenia jej skutków.

#### **2.4. Większe umocowanie problemu bezdomności w kluczowych dokumentach lokalnych**

Ponieważ problem bezdomności w gminnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych ujmowany jest w sposób powierzchowny, rekomenduje się o bardziej wnikliwe, rzetelne potraktowanie problemu. Przez takie podejście rozumiem umocowanie problemu na bazie profesjonalnie przygotowanej diagnozy zjawiska oraz ujmowanie bezdomności w kontekście także innych niż mieszkalnictwo, problemów społecznych. Rzetelne podejście do zjawiska bezdomności w gminnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych, wymaga debaty o bezdomności nie tylko w aspekcie interwencyjnego wsparcia jesienno-zimowego, ale w kontekście całorocznej pomocy, uwzględniającej profilaktykę bezdomności oraz aspekt integracji społecznej i zawodowej.

#### **2.5. Budowanie lokalnych programów walki z problemem bezdomności i łagodzenia jej skutków**

Mając na uwadze fakt, iż za pomoc osobom bezdomnym odpowiedzialna jest przede wszystkim gmina, na terenie której zamieszkuje osoba bezdomna, postuluje się, aby każda większa gmina w Polsce opracowała wieloletni program wsparcia osób bezdomnych oparty o wymiar prewencji, interwencji oraz integracji. Wypracowany dokument powinien być spójny z innymi aktami oficjalnymi, takimi jak strategia rozwoju województw, gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych czy – w przyszłości – strategia o zasięgu ogólnopolskim. Dzięki opracowaniu lokalnych programów wieloletniego wsparcia osób bezdomnych, istnieje możliwość, z jednej strony, bardziej skutecznego planowania działań nakierowanych na prewencję, interwencję oraz integrację osób bezdomnych, z drugiej zaś, postrzeganie konkretnych, możliwych do osiągnięcia w perspektywie kilku najbliższych lat rezultatów. Lokalne programy nakierowane na całoroczne wsparcie osób bezdomnych mają również tę dobrą właściwość, że zabezpieczają środki finansowe na jego realizację, jak również redukują możliwość powtarzania działań kierowanych do osób doświadczających stanem bezdomności.

#### **2.6. Budowanie system prewencyjnego dla osób zagrożonych bezdomnością**

W jednej z ostatnich publikacji P. Olech przekonuje, że wszechstronna metoda zwalczania bezdomności uwzględniać powinna działania zarówno w zakresie prewencji, jak i interwencji oraz integracji (Olech, 2010a. s. 15-75). Szczególnie istotne – wydaje się – znaczenie ma rekomendacja tworzenia systemu profilaktyki dla osób zagrożonych bezdomnością, zwłaszcza w kontekście fatalnej sytuacji mieszkaniowej wielu polskich gmin (brak lokali komunalnych i socjalnych, brak taniego budownictwa wspieranego). Z uwagi na fakt, iż problem bezdomności zdaje się dotyczyć coraz większą rzeszę osób, postuluje się wprowadzenie działań prewencyjnych (w tym również działań profilaktycznych) wobec osób bezpośrednio zagrożonych bezdomnością oraz domnej części społeczności lokalnej. Działania z zakresu szeroko rozumianej prewencji bezdomności powinny być na stałe uwzględniane w programach lokalnych i krajowych, i jako takie, powinny być również spójne z innymi oficjalnymi dokumentami gminy, województwa i kraju.

Szczególnie istotne jest, aby w procesem tworzenia programów prewencyjnych wdrożyć jak najszerszą rzeszę interesariuszy, w tym przedstawicieli spółdzielni mieszkaniowych, wymiaru sprawiedliwości oraz infrastruktury i budownictwa, pracowników pomocy społecznej czy, szerzej ujmując, polityki społecznej. System prewencyjny oraz zaplanowane w nim cele i działania, powinny wypływać z rzetelnie przeprowadzonej diagnozy najważniejszych problemów społecznych w regionie. Rekomenduje się, aby działania zawarte w systemie prewencyjnym planować z wyprzedzeniem na kilka najbliższych lat, poddając je zarówno procesowi ewaluacji, jak i monitoringowi.

### **2.7. Przełamywanie negatywnego stereotypu osób bezdomnych w świadomości społeczności lokalnej**

Przeprowadzone w Gdańsku badania (Dębski M., 2007. s. 119-139) ujawniają negatywny stereotyp wobec osób bezdomnych. Jest on następstwem braku wiedzy o istocie zjawiska bezdomności, czasem obojętności społecznej, najczęściej wynika ze słabego kontaktu osób bezdomnych z resztą społeczeństwa. Dlatego, by ów negatywny stereotyp przełamać, by obnażyć jego fałszywe podstawy, należy poczynić starania zmierzające do wyeliminowania strachu społeczeństwa przed ludźmi bezdomnymi, stwarzając obu grupom warunki dla wzajemnego poznania i porozumienia. Spotkanie bezpośrednie z osobą bezdomną pozbawia ją anonimowości i obalić może wiele mitów. Pamiętać należy, że bezdomność nie wyczerpuje się w jej ulicznej formie, ale również przybiera bardziej czystą, mniej alkoholizowaną formę instytucjonalną (placówkową). Brak wiedzy o zjawisku bezdomności umacnia stereotypy, natomiast przedsięwzięcia, które ujawnią społeczeństwu, jak wiele twarzy ma bezdomność i równie wiele przyczyn, prowadzą do refleksji nad naturą człowieka i niosą przestrożę, że każdy człowiek w może stać się osobą społecznie wykluczoną. Przełamywanie negatywnego stereotypu osób bezdomnych w świadomości społeczności lokalnej, najlepiej odbywa się przez dialog bezpośredni, poprzez – jak mawiał ks. Józef Tischner – spotkanie z drugim człowiekiem. W wymiarze szerszym, także przy udziale kampanii medialnych, zajęć dydaktycznych prowadzonych na studiach, jak również poprzez prezentację rezultatów badań nad zjawiskiem bezdomności.

### **2.8. Budowanie systemu wsparcia dla specjalistów pomocy społecznej**

Niesienie skutecznej pomocy osobom bezdomnym wymaga profesjonalnego podejścia do zjawiska bezdomności. Przede wszystkim wsparcia w postaci ułatwienia dostępu do aktualnej wiedzy z tego zakresu, potrzebują pracownicy socjalni i wszyscy ci, którzy udzielają wsparcia osobom doświadczonym bezdomnością. Instytucje i organizacje pomocy społecznej, ze szczególną starannością, zadbać winny o stworzenie warunków do ustawicznego podnoszenia kwalifikacji zawodowych swoich pracowników, poprzez organizację cyklicznych szkoleń specjalistycznych. Pożądane jest, by uczestnikami takich szkoleń byli także członkowie koalicji i partnerstw lokalnych, zawiązanych na rzecz osób wykluczonych społecznie.

### **2.9. Budowanie odpowiedniej infrastruktury dla osób bezdomnych**

Skuteczna pomoc osobom doświadczającym bezdomności wymaga budowy odpowiedniej infrastruktury, na co wskazują doświadczenia wielu organizacji i instytucji wspierających osoby bezdomne. Ludzie społecznie wykluczeni potrzebują nie tylko



nowych placówek, ale także środków na remont istniejących oraz adaptację nowych pomieszczeń. We wcześniejszych rozważaniach P. Olech wskazała na pilną potrzebę budowania tanich mieszkań socjalnych bądź komunalnych dla osób bezdomnych, które znajdują się w końcowej fazie reintegracji społecznej i zawodowej (OlechP., 2008. s. 251-288). Wzrost zasobów komunalnych i socjalnych jest istotny również z punktu widzenia profilaktyki osób bezdomnych lub zagrożonych bezdomnością.

### **2.10. Wypracowanie, wdrożenie oraz monitorowanie ogólnopolskich standardów jakości usług skierowanych do ludzi bezdomnych**

Obecnie w Polsce trudno się w zasadzie zorientować, na czym polega różnica między usługami świadczonymi przez noclegownie a usługami świadczonymi przez schroniska (Olech P., 2010b. s. 286). Dzieje się tak ze względu na brak stosownych uregulowań prawnych. Stąd rekomenduje się wypracowanie, wdrożenie i monitorowanie ogólnopolskich standardów usług świadczonych osobom bezdomnym. Dobrą praktykę w tym zakresie stanowią normy rekomendowane przez Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności w Gdańsku, a wypracowane w trakcie projektu Agenda Bezdomności – Standard Aktywnego Powrotu na Rynek Pracy (Dębska-Cenian A., Olech P., 2008). W celu stworzenia norm ogólnopolskich, warto skorzystać z już istniejących lokalnych modeli służących rozwiązywaniu problemu bezdomności i wypracowanie na ich podstawie nowych, spójnych, obowiązujących wszystkie gminy standardów usług dla osób bezdomnych. Wypracowane, wdrożone i poddane monitoringowi standardy powinny określać i definiować jakość usług w różnorodnych obszarach, tj. praca socjalna, mieszkalnictwo, zatrudnienie, edukacja, streetworking i zdrowie. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż wypracowane standardy muszą być do pewnego stopnia elastyczne, tak aby mogły być wykorzystane w pracy przez różnorodne organizacje i instytucje. Dlatego wskazane jest określenie standardów w wersji minimum i maksimum. Powodzenie w procesie tworzenia standardów usług skierowanych do ludzi bezdomnych, zależy także od zaangażowania możliwie szerokiego spektrum interesariuszy (organizacje pozarządowe, instytucje badawcze, publiczne, ludzie bezdomni), sam zaś proces powinien być oddolną inicjatywą, w której „zarówno dostawcy usług, ich odbiorcy oraz kontraktujący mają poczucie wpływu na ich kształt” (Olech P., 2010b. s. 287).

### **2.11. Dokonywanie szczegółowych diagnoz problemu bezdomności w oparciu o badania naukowe**

Niezmiernie często system pomocy ludziom bezdomnym oparty jest na przypuszczeniach i poglądach (sądach), a nie na rozumieniu problematyki wynikającej z empirycznych badań oraz cyklicznego monitorowania zjawiska bezdomności (Olech P., 2010b. s. 283). Dlatego rekomenduje się szeroką realizację badań naukowych, a w szczególności:

#### **2.11.1. Realizacja ogólnopolskich badań wśród osób bezdomnych uwzględniających geografie bezdomności**

Mowa o takich badaniach, które swoim zasięgiem objęłyby zarówno osoby korzystające z pomocy, jak i te, które znajdują się poza systemem wsparcia (osoby zamieszkujące miejsca Niemieszkalne). Godne polecenia wydają się być ogólnopolskie badanie sytuacji, potrzeb i możliwości osób niepełnosprawnych podjęte ze środków Unii Europejskiej w ramach projektu realizowanego przez PEFRON (WND-POKL-

01.03.06-00-041/08). Badania te zaowocowały piętnastoma publikacjami naukowymi, składającymi się na szczegółowy raport z badań oraz wieloma artykułami naukowymi, pracami promocyjnymi (magisterskimi i doktorskimi), a także wieloma audycjami radiowymi i telewizyjnymi, traktującymi o ważnym problemie społecznym, jakim jest niepełnosprawność. Najważniejszym produktem realizowanych wśród osób niepełnosprawnych badań (przebadano ponad 100 tysięcy osób), było jednak stworzenie wielu praktycznych porad (rekomendacji), odnoszących się do systemu wsparcia osób niepełnosprawnych. Realizacja podobnych badań w obszarze bezdomności, pozwoliłaby nie tylko na naukową, wielowątkową diagnozę problemu bezdomności, ale również skupiłaby na problemie uwagę osób reprezentujących wiele dziedzin życia społecznego, którym los osób bezdomnych nie jest obojętny. Realizacja badań ogólnopolskich wymaga jednak wypracowania wspólnej definicji bezdomności i samej osoby bezdomnej oraz uzgodnienia wspólnej metodologii mierzenia bezdomności. Taka metodologiczna spójność jest z jednej strony, gwarantem porównywalności wyników w polskich gminach czy powiatach, z drugiej zaś, może przyczynić się do ujednoczenia prowadzonych baz danych dedykowanych bezdomności.

### **2.11.2. Realizacja badań lokalnych**

Mimo, iż lokalne badania dotyczące bezdomności są – w przeciwieństwie do ogólnopolskich – prowadzone coraz częściej, należy rekomendować we wszystkich gminach podjęcie zadań badawczych, służących rzetelnemu zdiagnozowaniu zjawiska bezdomności. Bezdomność jako zjawisko społeczne występuje w zasadzie wszędzie, przybierając jednak różnorodne formy. Z innymi problemami borykają się osoby bezdomne przebywające w wielkich miastach, z innymi bezdomni zamieszkujący tereny gmin miejsko-wiejskich czy wiejskich. Lokalne diagnozy zjawiska bezdomności powinny znaleźć stałe miejsce w oficjalnych dokumentach gminy (np. w strategiach rozwiązywania problemów społecznych), a ich wyniki powinny być punktem wyjścia do tworzenia gminnych programów rozwiązywania problemów bezdomności i łagodzenia jej skutków. Dobrym przedsięwzięciem wydaje się realizacja panelowych diagnoz lokalnych, na podstawie których w sposób szczegółowy można planować długofalową pomoc, szczególnie obserwując przemiany odnoszące się do zjawiska bezdomności na przestrzeni kolejnych lat.

### **2.11.3. Realizacja badań skoncentrowanych na rekomendacjach**

Badania naukowe dotyczące zjawiska bezdomności winny stanowić podstawę długofalowych planów jego ograniczania i w rezultacie likwidacji. Ich przydatność nie polega jedynie na określeniu konkretnej liczby osób bezdomnych przebywających na terenie Polski, lecz na użyteczności diagnozy dla określenia: pilnych potrzeb osób bezdomnych, czynników warunkujących bezdomność i tych aspektów, które ważne są w kontekście podejmowanych prób wychodzenia z bezdomności.

W tym aspekcie rekomenduje się realizowanie takich badań, których celem jest nie tylko naukowe opisanie interesującego nas zjawiska, ale przede wszystkim wypracowanie rekomendacji możliwych do wdrożenia, w celu poprawy dotychczas funkcjonującego systemu wsparcia osób bezdomnych w regionie. Praktyczne porady mające swoje zakorzenienie w uzyskanych wynikach, powinny powstawać na styku teorii, praktyki i polityki, w relacji przedstawiciel świata akademickiego (naukowiec, badacz) – pracownik

socjalny (lokalny lider organizacji) – przedstawiciel lokalnych władz politycznych, posiadający realne możliwości wdrożenia rekomendacji wynikających z przeprowadzonych badań.

#### **2.11.4. Realizacja badań metodologią mieszaną (mixed methodology)**

Metodologia mieszaną to inaczej prowadzenie badań, analizowanie danych oraz integracja wyników, przy jednoczesnym zastosowaniu jakościowych oraz ilościowych podejść lub metod w pojedynczym projekcie lub programie badawczym (Tashakkori A., Creswell J.W., 2007. s. 4). Jak wskazują wymienieni autorzy, do zaistnienia *mixed methodology* nie wystarczy samo współwystępowanie jakościowych oraz ilościowych metod badawczych, ale ich wzajemne zintegrowanie. Owa integracja to nic innego, jak odpowiadanie na to samo pytanie badawcze przy użyciu zarówno metod ilościowych, jak i jakościowych. W tym kontekście rekomenduje się stawianie pytań badawczych, jak również wyznaczanie głównych celów badania, przy wzajemnym wykorzystaniu ilościowych oraz jakościowych metod badań. Uzupełnieniem tych dwóch metod może być również posługiwanie się elektronicznymi bazami danych ośrodków pomocy społecznej. Prowadzenie badań metodą mieszaną sprawdza się doskonale także przy badaniu przyczyn bezdomności. Bardziej istotne wydaje się – na co starałem się zwrócić uwagę w moim tekście na temat przyczyn bezdomności – poszukiwanie związków (relacji) pomiędzy przyczynami egzogennymi a endogennymi, niż lokalizowanie czynników makro i mikrostrukturalnych.

#### **2.11.5. Realizacja badań skoncentrowanych na problem „nowej bezdomności”**

Mając na uwadze fakt, iż zjawisko bezdomności podlega głębokim i szybkim przeobrażeniom, rekomenduje się zwrócenie uwagi na nowe aspekty bezdomności, które coraz częściej widoczne są w rzeczywistości społecznej. Pojawienie się na przełomie lat 60. i 70. na Zachodzie (Stany Zjednoczone Ameryki, Europa Zachodnia) „nowej bezdomności”, pozwoliło na przypuszczenie, że w najbliższej przyszłości można nowej formy starego problemu spodziewać się również w Polsce. Z nową formą bezdomności związane są jej atrybuty: wzrost liczebności bezdomnych kobiet, wzrost liczby osób młodych, problemy bezdomnych Polaków pozostających poza granicami naszego kraju, zjawisko powrotów bezdomnych Polaków do kraju pochodzenia, problem bezdomności wśród uchodźców i imigrantów. Rzetelna analiza przyczyn i konsekwencji nadchodzącej zmiany, może pomóc organizacjom lepiej zjawisko rozpoznawać i przygotować się do działania w nowych obszarach. Z punktu widzenia realizacji badań, a dokładniej ich konceptualizacji i operacjonalizacji, wskazane jest przetłumaczenie na język polski dwóch bądź trzech kluczowych pozycji naukowych autorów zagranicznych, opisujących zjawisko „nowej bezdomności” i możliwości wsparcia ludzi nią dotkniętych<sup>2</sup>.

#### **2.11.6. Realizacja badań polskiej bezdomności poza granicami kraju**

Bezdomność badać i opisywać można w każdym jej wymiarze: lokalnym, ogólnopolskim, europejskim, globalnym. Nowym obszarem badań nad bezdomnością jest coraz bardziej powszechne zjawisko bezdomnych Polaków zamieszkujących poza granicami

2. Licznych propozycji dostarcza Sławomir Mandes w zamieszczonym w tej publikacji tekście: *Przegląd kluczowych tematów badań dotyczących bezdomności w socjologicznej literaturze USA, Wielkiej Brytanii oraz Niemiec.*

kraju. Z dociekań B. Goryńskiej-Bittner wynika pilna konieczność wypracowania ogólnoeuropejskiej polityki migracyjnej oraz monitorowania skali i charakteru polskiej migracji w Europie, o której dziś wiemy niewiele. Rekomenduje się prowadzenie badań ilościowych i jakościowych poruszających problem losów życiowych osób bezdomnych, procesu adaptacji do nowych warunków życiowych, panujących poza granicami Polski, motywów powrotów osób bezdomnych do macierzystego kraju, bądź niechęci do powrotu.

### **2.11.7. Badania naukowe jako punkt wyjścia do monitorowania zjawiska bezdomności**

Dobra diagnoza naukowa problemu bezdomności, powinna stanowić punkt wyjścia do wypracowania systemu monitorowania zjawiska bezdomności w Polsce. Proponuję tutaj problem monitorowania osób bezdomnych potraktować zdecydowanie szerzej, niż prowadzenie badań naukowych o charakterze panelowym. Niestety, nie udało się wypracować jednorodnej, spójnej dla obszaru całej Polski, a nawet województwa, bazy danych o klientach pomocy społecznej. Stąd rekomenduje się stworzenie takiego systemu monitorowania osoby bezdomnej, który uwzględniałby nie tylko podstawowe dane o niej, ale również pokazywałby historię bezdomności monitorowanej osoby, czy też rodzaj udzielonej pomocy w konkretnym etapie jej wychodzenia z bezdomności. Monitorowanie zjawiska bezdomności staje się możliwe dzięki zastosowaniu specjalistycznej elektronicznej bazy danych, która może integrować w sobie bazy bardziej szczegółowe, o zasięgu lokalnym, czy nawet bazy poszczególnych organizacji i instytucji świadczących pomoc osobom bezdomnym (przede wszystkim organizacje sieciowe, takie jak: Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, Caritas Kielecka, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności czy Stowarzyszenie MONAR).

### **Bibliografia:**

- Dentler R., 1967. *Major American Social Problems*. Chicago.
- Dębska-Cenian A., Olech P., red., 2008. *Od ulicy do samodzielności życiowej. Standardy społecznej i zawodowej (re)integracji osób bezdomnych w sześciu sferach*. Gdańsk.
- Dębski M., 2007. *Wizerunek osób bezdomnych w świadomości młodzieży akademickiej Trójmiasta. Próba szkicu socjologicznego*. A. Dębska-Cenian, G. Cis, A. Maj, B. Prusak, red. „Pomost – pismo samopomocy. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.
- Dębski M., Dębska-Cenian A., Olech P., 2008. *Rekomendacje*. W: *Psychospołeczny profil osób bezdomnych w Trójmieście*. M. Dębski, S. Retowski, red. Gdańsk.
- Druki Sejmowe V kadencja Druk nr 1548, Projekt ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej.
- FEANTSA, b.d. *Narzędzie do Tworzenia Zintegrowanych Strategii Zwalczenia Bezdomności*, tłum. P. Olech. [www.feantsa.org/files/Toolkits/integrated\\_strategy/toolkit\\_pl.pdf](http://www.feantsa.org/files/Toolkits/integrated_strategy/toolkit_pl.pdf), dostęp: 20.01.2010.
- Frysztacki K., 2009. *Socjologia problemów społecznych*. Warszawa.

- Instytut Pracy i Spraw Społecznych, b.d. *Projekt bezdomność na Mazowszu*. [www.ipiss.com.pl/Projekt\\_Bezdomnosc\\_na\\_Mazowszu/index.php?go=cele](http://www.ipiss.com.pl/Projekt_Bezdomnosc_na_Mazowszu/index.php?go=cele), dostęp: 20.04.2010.
- Maris R.W., 1988. *Social Problems*. Chicago.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, 2009. *Krajowy Program Wychodzenia z Bezdomności i Rozwoju Budownictwa Socjalnego na lata 2009-2015*. Warszawa.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Departament Pomocy i Integracji Społecznej, 2010. *Program Wspierający Powrót Osób Bezdomnych do Społeczności*. Warszawa.
- Nisbet R., 1971. *The Study of Social Problems. W: Contemporary Social Problems*. R.K. Merton, R. Nisbet, New York.
- Olech P., 2008, *Mieszkalnictwo a bezdomność*. Ł. Browarczyk, red. „Forum. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.
- Olech P., 2010a. *Zapobieganie bezdomności – prewencja celowa, systemowa oraz profilaktyka. Raport roczny*. Ł. Browarczyk, M. Dębski, red. „Forum. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.
- Olech P., 2010b. *Bezdomność – zarys głównych problemów w Polsce. Rekomendacje dla całościowej polityki społecznej*. Ł. Browarczyk, M. Dębski, red. „Forum. O bezdomności bez lęku”. Gdańsk.
- Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, b.d. *Pomorska Rada Osób Bezdomnych*. [www.pfwb.org.pl/pomorska-rada-osob-bezdomnych/](http://www.pfwb.org.pl/pomorska-rada-osob-bezdomnych/), dostęp: 20.04.2010.
- Rzecznik Osoby Bezdomnej, b.d. [www.bezdomnosc.org.pl/rzecznik/index.php?pg=1](http://www.bezdomnosc.org.pl/rzecznik/index.php?pg=1), dostęp: 20.04.2010.
- Sullivan T., Thompson K., 1994. *Introduction to Social Problems*. New York.
- Szczepański M., 2008. *Programy integracyjne dla Polaków pracujących na terenie państw Europejskiego obszaru Gospodarczego. Wnioski i rekomendacje*. Warszawa.
- Tashakkori A., Creswell J.W., 2007. *The New Era of Mixed Methods*. “Journal of Mixed Methods Research” Vol. 1 No. 1.
- Zastrow Ch., 1988. *Social Problems: Issues and Solutions*. Chicago.

## Recommendations for the homeless support system in Poland

### (Summary)

On the basis of knowledge to date on homelessness the author of the article is trying to present the most important recommendations aimed at improving the homeless support system. Knowledge and materials gathered by all members of the research team served as the basis for practical solutions of working with the homeless and recommendations referring to the homeless support system. The author points out that working with the homeless should be geared towards getting out of homelessness through: multidimensional forms of assistance and assistance tailored to meet individual needs of the homeless. As a professional doing social research, the author also emphasizes the need of conducting further research in the field of homelessness and

highlights that homelessness should be considered through the prism of social policy and not only through social assistance. All written recommendations have been discussed in the individual articles making up the diagnosis.



# Table of contents

<b>Information about the authors</b>	9
<b>Introduction</b>	13
Sławomir Mandes <b>A review of the key homelessness research topics in sociological literature in the US, Great Britain and Germany . . . . .</b>	21
Aleksander Pindral <b>Definitions and typologies of homelessness . . . . .</b>	37
Maciej Dębski <b>Causes of homelessness and reasons of being homeless. Typologies and controversial issues . . . . .</b>	57
Marcin J. Sochocki <b>The scale and nature of homelessness in Poland (selected parameters) . .</b>	87
Barbara Goryńska-Bittner <b>The diagnosis of scale and nature of homelessness experienced by Polish migrants in Europe . . . . .</b>	115
Piotr Olech <b>Strategies of coping with homelessness in the US, Australia and Europe</b>	155
Piotr Olech <b>Social policy in Poland and prospects to develop a national integrated strategy of homelessness – the analysis of current plans and programmes</b>	181
Piotr Olech <b>Homelessness prevention and the integration of homeless people in view of housing problems in Poland – an outline of major housing problems in the context of homelessness . . . . .</b>	201
Maciej Dębski <b>Homelessness in commune strategies of solving social problems . . . . .</b>	239
Mirosław Przewoźnik <b>A diagnosis of chosen legal aspects referring to homeless people . . . . .</b>	259
Maciej Dębski <b>The analysis of the assistance “system” for the homeless in Poland – an attempt at critical analysis . . . . .</b>	307
Maciej Dębski <b>Recommendations for the homeless support system in Poland . . . . .</b>	319





Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności jest niezwykle ciekawym przedsięwzięciem na krajowej scenie pracy z ludźmi bezdomnymi. Celem do którego prowadzi jest uporządkowanie sceny pomocowej, rozpoczynając od skatalogowania istniejących rozwiązań, uporządkowania ich, poprzez skonstruowanie spójnego, angażującego wiele wymiarów polityki społecznej, modelu wychodzenia z bezdomności. W model ów włączone są nie tylko dotychczasowe rozwiązania, ale również proponuje się nowe podejścia do świadczenia pracy z zakresu pomocy osobom bez domu. Ważnym etapem Gminnego Standardu jest wdrażanie proponowanych rozwiązań – testowanie ich. Następnie aktualizacja i szerokie propagowanie sposobów pracy z ludźmi bezdomnymi, ukierunkowanej na usamodzielnianie.

Przedsięwzięcie realizowane jest przez sześciu partnerów:

- Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności
- Zarząd Główny Towarzystwa Pomocy im. św. Brata Alberta
- Stowarzyszenie MONAR
- CARITAS Diecezji Kieleckiej
- Związek Organizacji Sieć Współpracy „BARKA”
- Stowarzyszenie OTWARTE DRZWI

Liderem partnerstwa jest Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich. Instytucją inicjującą, na której spoczywa ciężar z odbierania i zatwierdzania produktów projektowych jest Departament Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Publikacja recenzowana przez dr hab. Andrzeja Przymeńskiego  
prof. nadzw. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu